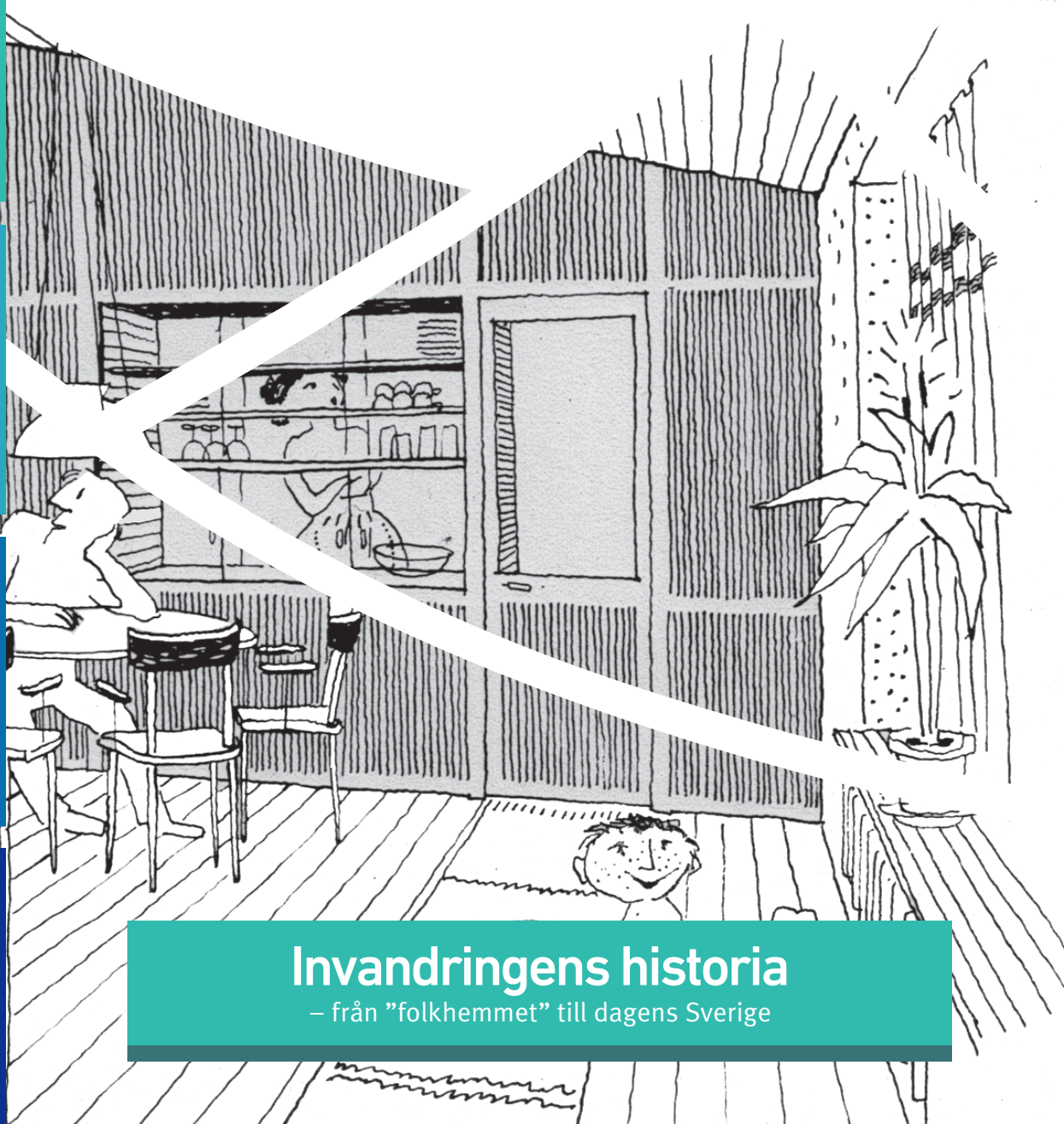




Invandringens historia

– från "folkhemmet" till dagens Sverige

Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige

Mikael Byström och Pär Frohnert

Kunskapsöversikt: 2017:5



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**

Delmi kunskapsöversikt 2017:5

Beställning: www.delmi.se

E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se

Tryckt av: Elanders Sverige AB

Stockholm 2017

Illustration omslag: Fritz Ridderstolpe, ORIGO arkitekter

ISBN: 978-91-88021-21-2

Förord

Under de senaste åren har migrationen till Sverige hamnat i centrum av samhällsdebatten. Vi vet att migration alltid har förekommit, men dess betydelse för befolkningssammansättningen, ekonomin och arbetsmarknaden har inte tidigare varit så genomgripande: Den har heller inte omfattat en sådan mångfald av etniska och religiösa grupper.

Med denna kunskapsöversikt, som sträcker sig från folkhemsbygget under 1930-talet fram till dags dato, vill Delmi bidra till att ge en överskådlig bild av migrationen och dess betydelse. Översikten baserar sig på ett rikt urval av befintlig forskning på olika områden och den behandlar tre större frågekomplex: Hur utformades invandrings- och invandrapolitiken? Vilka bakomliggande föreställningar styrde debatter, media och beslutsfattare? Hur såg praktiken ut när det gäller mottagande, försörjning, bemötande och deltagande i samhälls- och arbetsliv? Samtliga dessa frågor är av intresse för att kunna förstå också dagens migration.

Rapporten är skriven av Mikael Byström, docent i historia och verksam vid Uppsala universitet, och Pär Frohnert, docent i historia och verksam vid Stockholms universitet. De har tillsammans utgivit antologin "Reaching a state of hope. Refugees, immigrants and the Swedish welfare state, 1930-2000" (2013) som fått viss publik uppmärksamhet och mottagits väl akademiskt. Mikael har i sin forskning främst behandlat frågor om flykting/invandrapolitik och etnicitet, och inte minst andra världskrigets flyktingpolitik. Pär har bland annat skrivit om flyktingfrågor i skuggan av Nazi-Tyskland, samt om tysk historia med fokus på Förintelsen som kollektivt minne.

Arbetet med denna kunskapsöversikt har följts av Pieter Bevelander, professor i Internationell Migration och Etniska Relationer (IMER) på Malmö Högskola samt ledamot i Delmis styrelse. På kansliet har arbetet följts av Henrik Malm Lindberg, Linus Liljeberg, Monica Svantesson och Caroline Tovatt. Som brukligt i Delmisammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och rekommendationer i rapporten.

Stockholm i maj 2017

Joakim Palme,

Ordförande Delmi

Kristof Tamas,

Kanslichef Delmi



Sammanfattning

Syftet med den här publikationen är att med ett historiskt perspektiv presentera en översikt över invandringen till Sverige från början av 1930-talet till idag. Fyra tydliga perioder utfaller under det knappt hundraåriga skede som vi behandlar:

Period 1: 1933-1945. Perioden präglades helt av flyktinginvandringen som hängde ihop med Nazi-Tysklands förföljelser av judar och politiska motståndare och framförallt med andra världskrigets dramatiska händelser. Flyktingfrågan blev en utmaning för idén om det "svenska folkhemmet". Regeringen förde långt fram under krigsåren en restriktiv linje för att skydda den svenska arbetsmarknaden och "rasen", inte minst mot judar. Före krigsutbrottet fanns därför bara omkring 5 000 flyktingar i Sverige.

Under kriget kom stora flyktinggrupper in i landet. De sökte sig undan den tyska ockupationen av grannländerna och krigshändelserna. Efterhand skaffade sig staten kompetens att ta emot flyktingar. Från och med 1942-43 skedde en radikal omsvängning och långt fler flyktingar togs emot. I krigets slutskede fanns det närmare 200 000 flyktingar, finländska krigsbarn och evakuerade i landet.

Period 2: 1945 till början av 1970-talet. Perioden präglades av en omfattande arbetskraftsinvandring till ett Sverige i kraftig ekonomisk tillväxt. Industrin ropade efter arbetskraft. Den nordiska invandringen var viktigast men det kom också utomnordiska invandrare. Under drygt tio år från 1954 till senare delen av 1960-talet var arbetskraftsinvandringen i det närmaste fri men ändå reglerad och kontrollerad. Fackföreningsrörelsen som hade ett avgörande inflytande på invandringen såg bland annat till att invandrarna fick samma villkor som svenska arbetare. Något gästarbetarsystem etablerades aldrig. Invandrarna kunde ta med sig sina familjer till Sverige. Men när Sverige drabbades av en djup ekonomisk kris 1972 stoppades abrupt den utomnordiska arbetskraftsinvandringen.

Flyktinginvandringen under perioden var starkt begränsad och reglerad. Sverige ställde sig bakom *Förenta nationerna* (FN) och den internationella flyktingregim

som etablerades med flyktingkonventionen 1951. Sverige valde att ta emot östeuropeiska flyktingar från kommunistblocket.

Invandrarna var alla välkomna eftersom det länge rådde brist på arbetskraft. Deras sysselsättningsgrad var vid den här tiden högre än för infödda svenskar. Det var underförstått att invandrarna skulle assimileras, men vare sig invandrings- eller invandrarfrågorna debatterades. Vid 1960-talets slut började det emellertid talas om invandrarernas behov av "anpassning" till det svenska samhället. Nu ifrågasattes också assimilationslinjen och pläderingar framkom för ett mångkulturellt ideal. Utredningar tillsattes och 1969 inrättades *Statens invandrarverk*.

Period 3: 1972-1994. Perioden sträcker sig från stoppet för den utomnordiska arbetskraftsinvandringen fram till Sveriges inträde i *Europeiska Unionen* (EU). Perioden karaktäriserades av en lång och kraftig ekonomisk nedgång. Skedet kännetecknades av ökande flykting- och anhöriginvandring. Nu skedde en viktig förändring: Det var krig och konflikter utanför Europa som förorsakade flyktingrörelserna och därmed kom för första gången utomeuropeiska flyktingar till Sverige. I linje med att Sverige sedan 1960-talets slut hade börjat föra en aktiv utrikespolitik med internationell solidaritet som ideal tog man emot politiska flyktingar och senare också bredare flyktinggrupper från Latinamerika och Mellanöstern. Sverige blev ett föregångsland. Den här självbilden bidrog till att politikområdet länge omfattades av konsensus vilken präglades av de politiska partiernas ointresse. Frågorna lämnades åt regeringen och myndigheterna. Vid några tillfällen stängde regeringen gränserna när man bedömde att alltför många flyktingar kom under för kort tid. Då blev politiken ryckig och motsägelsefull. I slutänden fick ändå många flyktingar stanna.

År 1975 fastställdes nya riktlinjer för "invandrar- och minoritetspolitiken" med ett mångkulturellt ideal. Med riktade åtgärder skulle staten ta ansvar för olika invandrargruppers språk och kultur. Beslutet var unikt för sin tid. Med den tidigare arbetskraftsinvandringen var sysselsättningsgraden bland invandrare länge hög, men sjönk mellan 1970 och 1990 tydligt i takt med att antalet flyktingar och anhöriginvandrare ökade.

Efterhand växte det dock fram politiska motsättningar. Mångkulturalismen som mål fick kritik och nya riktlinjer innebar andra betoningar. Allt fler flyktingar kom under 1980-talet och myndigheterna upplevde en ökad belastning. Nu lanserades "Hela Sverige strategin" där landets alla kommuner skulle delta i flyktingmottagningen. Den allmänna opinionen pekade åt lite olika håll. Där framkom främlingsfientliga stämningar, men överlag tycks inställningen till invandring över tid ha blivit mer positiv.

Mot bakgrund av dramatiska förändringar i den nära omvärlden lades kursen om från 1989 och flyktinginvandringen stramades åt. De partipolitiska motsättningarna blev också tydligare. Det är signifikativt att det invandringskritiska partiet Ny demokrati dök upp vid den här tiden. Yttre händelser utanför Sveriges kontroll fick åter stora återverkningar i Sverige. Kriget i det sönderfallande Jugoslavien ledde till en omfattande flyktingkris där Sverige framför allt tog emot bosnier 1992-1993 men samtidigt avvisade många flyktingar.

Period 4: 1995-2016. Perioden sträcker sig från inträdet i EU till idag. Nya spelregler kom att gälla, bland annat med fri rörlighet inom unionen. Perioden har präglats av en mycket stark ekonomisk återhämtning som återfört Sverige till en topposition vad gäller BNP per person. Dock vidgade sig nu dramatiskt det befintliga gapet i sysselsättningsgraden mellan invandrare och inrikes födda där flyktingar var särskilt drabbade.

Sedan 1990-talet försvårade flera regeländringar invandring till Sverige – av flyktingar så väl som andra. Men den gamla traditionen av anhöriginvandring fortsatte i huvudsak som tidigare. Världens konflikter ledde ändå till att antalet flyktingar blev större än tidigare. När nya riktlinjer för "integrationspolitiken" fastställdes gällde betoning på individernas eget ansvar och nu övergavs definitivt mångkulturalismen från 1975.

Historien visar att många frågor går igen beträffande invandringen. Omständigheterna är sällan desamma, men kunskap om hur invandringen och integrationen tidigare har sett ut, vilka alternativ som har prövats och förkastats, kan berika oss som samhällsmedborgare idag.

Summary

The purpose of this publication is to present a historical overview of immigration to Sweden and immigration policy from the beginning of the 1930s until today. Four distinct periods can be discerned during this almost century-long period.

Period 1: 1933–1945. These years are completely dominated by refugee immigration as a result of the Second World War and Nazi Germany's persecution of Jews and political adversaries. The refugee issue posed a challenge to the idea of the *Swedish* "People's Home". Until the first years of the war, the government pursued a very restrictive policy in order to protect the Swedish labour market and Swedish "race", not least against Jews. Thus, before the outbreak of the war there were only approximately 5.000 refugees in Sweden.

During the war large groups of refugees arrived in the country. They fled the German occupation of neighbouring countries and theatres of war. Gradually Swedish authorities developed the competence to receive refugees. From 1942-43 a radical policy shift took place, and considerably more refugees were accepted. At the end of the war there were close to 200.000 refugees, Finnish "war children" and evacuees in the country.

Period 2: 1945 to the beginning of the 1970s. The period was characterized by substantive labour immigration. Sweden experienced expansive economic growth, and its industries were crying out for labour. Inter-Nordic immigration constituted the most important part, but also non-Nordic immigrants arrived. For over ten years from 1954 until the end of the 1960s labour immigration was more or less free, but still regulated and controlled. The labour unions that had a decisive influence on immigration policy ensured that, among other things, immigrants enjoyed the same conditions of employment as Swedish workers. A guest workers' system was never established. Immigrants were allowed to bring their families to Sweden. However, when Sweden was hit by a severe economic crisis in 1972, non-Nordic labour immigration was abruptly stopped.

Refugee immigration during this period was limited and regulated. Sweden adhered to the international refugee regime that was established through the United Nations' refugee convention in 1951. Sweden chose to welcome refugees from the Communist East European bloc.

Labour immigrants were welcome as long as there was a shortage of labour. During this period the employment rate was higher in this group than among native born Swedes. It was implicit that the immigrants should "assimilate" to become Swedes, but neither immigration nor integration issues were widely discussed. However, at the end of the 1960s the issue concerning a need for the immigrants to "adapt" to Swedish society became a topic of public debate. At the same time the policy of assimilation was also questioned, and a multicultural ideal emerged as an alternative. Commissions were set up, and in 1969 *Statens invandrarverk* (The National Immigration Board) was established.

Period 3: 1972–1994. The period runs from the cessation of non-Nordic labour immigration until Sweden's entry into the European Union (EU). The period was characterized by a protracted economic downturn. Refugee and family reunion immigration dominated. Now important changes occurred: wars and conflicts outside Europe caused movements of refugees and thus for the first time non-European refugees came to Sweden. In line with the fact that Sweden since the beginning of the 1960s had started to pursue an active foreign policy with international solidarity as an ideal, political refugees were accepted and soon also other refugee groups from Latin America and the Middle East arrived. Sweden became one of the leading countries concerning the reception of refugees. This was also a strong self image which contributed to the consensus within this policy area, and a consequent general lack of interest from the political parties. The practical issues were left for the government and public authorities. On certain occasions the government closed the borders when it estimated that too many refugees would arrive during a short period. The policy became haphazard and contradictory. Ultimately, however, many refugees were allowed to stay.

In 1975 new guidelines articulating a multicultural ideal were laid down for the national "immigrant and minority policy". With specifically directed measures the

state would take responsibility for different immigrant groups' language and culture. This decision was unique at this time. Because of the earlier policy of labour immigration, the employment rate among immigrants was for a long time high, but decreased distinctly between 1970 and 1990. This coincided with the increase in the number of refugees and family re-union immigrants.

Gradually political controversies arose. Multiculturalism as a goal was criticized and new guidelines emphasized different aspects. More refugees arrived during the 1980s and the authorities faced a growing workload. Now the "All Sweden strategy" was launched, stipulating that all municipalities and rural districts should participate in the reception of refugees. Public opinion to some extent pointed in different directions. Xenophobic public sentiments emerged, but in general the attitudes to immigration seem to have become more positive.

Against the background of dramatic changes in Europe, policy was changed from 1989 and refugee immigration was limited. The party-political controversies also became clearer. It is significant that the immigration-critical party Ny demokrati (New Democracy) won popularity during this time. External events outside Sweden's control had considerable repercussions in Sweden. The wars in the disintegrating Yugoslavia led to a large refugee crisis. Bosnians, in particular, were received in Sweden in 1992–1993, but at the same time many refugees were refused or expelled.

Period 4: 1995–2016. This period spans from Sweden's entry into the EU until today. New laws and regulations were implemented as a consequence of the Swedish EU membership, among them free movement within the union. The period has been characterized by a strong economic recovery that has brought back Sweden to the top positions concerning GNP per person. However the dramatic gap in employment rate between immigrants and native born which had emerged during the financial crisis at the beginning of the 1990s remained. Refugees were especially hard hit.

Beginning in the 1990s, several changes in regulations made immigration to Sweden more difficult – for refugees as well as for other immigrants. But the established tradition of family reunion immigration continued largely as before. Despite

the austerity measures in Sweden, conflicts in the world have led to the arrival of growing numbers of refugees. When new guidelines for an “integration policy” were decided, the responsibility of the individual refugee was stressed and the multiculturalism of 1975 was definitively abandoned.

This history shows that many immigration issues have a tendency to resurface over time. The circumstances have differed, but insights into how immigration flows and integration policies have changed over time, as well as into which alternatives that have been tried and rejected, can enrich us as citizens today.

Innehåll

1. Inledning	1
Forskning om invandring i ett historiskt perspektiv	8
2. Flyktingarna och "folkhemmet" i orostid	11
När seklet var kort	11
En stängd dörr: Mellankrigstidens flyktingpolitik och flyktingarna	13
Politiskt och juridiskt ramverk under andra världskriget	19
Krigets flyktingar, evakuerade och "repatriandi"	21
Flyktingarnas ålder, kön och klass	23
Flyktingpolitisk omsvängning – hur kan den förklaras?	24
Sverige, antisemitismen och Förintelsen	25
Flyktingpolitiska aktörer under andra världskriget	26
Krigsflyktingarna och arbetsmarknaden	28
Motsatta linjer i press och offentlig debatt	30
Svenska internationella hjälpinsatser	31
3. Arbetskraftsinvandringens kvartssekel: 1945-1970	33
Inledning	33
När "utlänningen" fick rättigheter	34
Vägval för arbetskraftsinvandringen under efterkrigsåren	36
Arbetskraftsinvandrare från när och fjärran	39
På väg mot en invandrapolitik under 1960-talet	42
En nordlig fristad för Kalla krigets flyktingar	49
Invandrarna – kvinnor, män, unga, gamla	51
Lågkonjunktur, oljekris och strukturkris: dörren stängs för arbetskraftsinvandringen	52
4. Från 1970-talets nya spelplan till EU-inträdet: flykting- och anhöriginvandring under föränderliga förutsättningar	54

Inledning	54
Ramverk och aktörer.....	55
Krig och konflikter i världen - ökande flyktinginvandring	58
En omfattande anhöriginvandring.....	69
"Invandrar- och minoritetspolitik" och integration i praktiken	70
Föreställningar i massmedia och politiken	79
Främlingsfientlighet, rasism och nya partier – splittrade opinioner	84
5. Från EU-inträdet till turbulent nutid: flyktinginvandring, "utanförskap" och politisering	87
Inledning	87
Opinioner och media	89
Partipolitisering – en ny politisk karta med Sverigedemokraterna	90
Nya ramar för arbetskraftsinvandringen.....	92
Från generositet till gränskontroll – flykting- och anhöriginvandringen	94
Integrationspolitik ersätter invandrapolitik	97
6. Slutsatser.....	101
Referenser	110

Figurer och tabeller

Tabell 1: Andel utrikes födda i Sverige 1930-2016	4
Tabell 2: Könsfördelningen bland utrikes födda, ungefärliga tal.....	4
Tabell 3: Utrikes födda, viktigaste ursprungsländer (i tusental).....	5
Tabell 4: Antal flyktingar (siffrorna avser i regel erkända flyktingar, för vissa år istället anlända flyktingar eller asylsökande).....	6
Tabell 5: Flyktingarnas ursprungsländer/regioner (i vissa fall anhöriginvandrades).....	7

1. Inledning

Under den snart sekellånga perioden från det tidiga välfärdsstatsbygget under 1930-talet till idag har Sverige genomgått samhällsomvälvningar på en rad områden. "Folkhemmet" var, med få undantag, ett hem för infödda svenskar – idag är Sverige ett mångkulturellt samhälle. Invandring till Sverige har förekommit i alla tider och haft stor betydelse, som bland annat Ingvar Svanberg och Mattias Tydén har visat och vilket betonas av Dick Harrison i hans Delmi-rapport (Svanberg och Tydén 2005; Harrison 2016). Men påverkan på befolkningssammansättningen, ekonomin och kulturen har sammantaget tidigare inte varit så genomgripande under en så pass begränsad tid som föreliggande rapport behandlar. År 1930 uppgick andelen utrikes födda till 1 procent, år 2016 var den 17,8 procent. Därmed är Sverige ett av de länder i Europa som idag har högst andel invandrare. Hur såg den här utvecklingen ut? I rapporten skissas huvudlinjerna i den här historien om invandring och även om integrationen: Vilka kom? När, och under vilka omständigheter? Hur integrerades de i samhället – fick de arbete och del av de sociala välfärdssystemen?

Kursriktningen för invandringspolitiken (vilka som får komma in i landet) och invandrapolitiken (hur förhållanden – rättigheter och skyldigheter – ser ut för invandrarna som väl är i landet) har vid några tillfällen radikalt lagts om. Ibland har gränserna varit närmast stängda, ibland mer öppna. I invandringspolitiken har ibland flyktingar stått i centrum, ibland arbetskraftsinvandrare, ibland rikets säkerhet eller kulturella frågor. Idealen för invandrapolitiken har skiftat: assimilering, anpassning, mångkulturalism, och integration. Idag hör frågorna till de mest omdiskuterade samhällsproblemen. Vi närmar oss frågorna utifrån tre nivåer: Vilka bakomliggande föreställningar har styrt debatter, media, beslutsfattare och praktiker? Hur utformades politiken i form av lagar och regelverk? Hur såg den reella praktiken ut i form av faktisk invandring, försörjning, bemötande och samhällsdeltagande?

Människor utifrån har alltid sökt sig till det som i dag kallas Sverige. Jägare, hantverkare, skogsbönder, smeder, entreprenörer och bankirer. Exempelen är otaliga på invandringens betydelse och nytta för en nation och att enskilda invandrare gjort sig bemärkta. Men de flesta invandrare blev, eller blir, inte storföretagare. De flesta

har kommit för att söka sig en bättre utkomst eller för att få en fristad undan konflikter eller förföljelse. Var och en av de som har tagit sig till Sverige har gjort ett individuellt val. Var och en har sin egen berättelse. Likväl kommer vårt fokus att riktas mot invandrare som en kategori, mot arbetskraftsinvandrare, mot flyktingar, mot anhöriginvandrare och mot olika nationaliteter. Vi vill försöka ge det stora mönstret och de centrala utvecklingslinjerna.

Utvandringen till Amerika är ett välbekant tema, och under samma period var invandringen till Sverige synnerligen blygsam. Men under 1930-talet blev invandringen långsamt större än utvandringen. Den tydliga brytpunkten inträffade dock under andra världskriget. Vid krigets början fanns cirka 5 000 flyktingar i landet, vilket vissa kretsar ansåg vara alldeles för många – Sverige maktade inte med fler. Och hur skulle det gå med svenska arbeten och den svenska ”rasen”? När sedan krigsslutet närmade sig fanns knappt 200 000 flyktingar, evakuerade och krigsbarn i landet. En dramatisk omsvängning hade skett på bara några få år. Därför är tiden kring krigsåren en given utgångspunkt. Det var en omvälvande period på många sätt. Frågor om humanitet, hjälpvillighet, och moral ställdes på sin spets och var något som togs upp både då och i sentida forskning och debatt.

Rapporten är en kunskapsöversikt utifrån i huvudsak befintlig historievetenskaplig och samhällsvetenskaplig forskning med historisk inriktning. Översikten är beroende av den forskning som föreligger: för vissa områden finns mer, för andra är mindre gjort än vad som hade varit önskvärt. I uppdragets art ligger att vi gjort ett begränsat urval i forskningslitteraturen. Vårt perspektiv är historikerns. Till forskningen hör också statliga utredningar – bland annat för regeringsdelegationer. För den här typen av forskning och för samhällsvetenskaplig forskning i allmänhet ligger det i sakens natur att den är inriktad på samhällsproblem, problem som kan vara nog så påtagliga för den som är drabbad av arbetslöshet och/eller diskriminering. Framgångshistorierna får inte lika stor plats i forskningen. Vi har haft detta i åtanke.

Vi använder de båda begreppen invandrings- och invandrarpolitik, samt begreppet immigrationspolitik för att sammanfattande beteckna invandrings- och invandrarpolitiken (Demker och Malmström 1999). Det har framförts kritik mot det senare uttrycket och mot termen ”invandrare” som har fått en negativ klang i vissa sam-

manhang. För "invandrare" föreslås då istället "utrikes födda". I internationell forskning och i någon utsträckning i svensk forskning används termen "migrant" för att understryka att det inte enbart handlar om flyttningsprocesser in till ett visst land, utan om personer som ofta rör sig fram och tillbaka över gränser. Vi har dock valt att använda både termen invandrare och utrikes födda. "Invandrare" används i vardagsspråket och är etablerat i svensk forskning utan någon pejorativ biklang. "Invandrare" inkluderar flyktingar. "Invandrapolitik" används också i forskningen, trots att 1997 års riktlinjer etiketterade om det till "integrationspolitik". Däremot talar vi om "integration" för att beskriva själva fenomenet. Begreppet "utlänning" används i lagtexterna under hela perioden, så sent som Utlänningslagen från 2005. Men i vardagsspråket har begreppet idag en negativ klang. Historiskt har det använts som en beteckning för människor från andra länder. Under den tidigare delen av den period som behandlas i rapporten betecknade det inte bara utländska medborgare utan också invandrare och flyktingar. Vi är också medvetna om den diskussion som finns om termerna "flyktingvåg" och "flyktingström" eftersom de kan associeras till naturkatastrofer. Det beror på sammanhanget. Samtidigt används orden i vardagsspråket utan en negativ biton: "en våg av sympati", "en ström av uppvaktningar". Vi har några enstaka gånger använt dem för att variera språket (Brune 2000).

Kursomläggningarna i invandringspolitiken, oftast med bakgrund i omvärldsfaktorer och ekonomisk utveckling, gör att det går att urskilja tydliga perioder i invandringen. Perioderna är delvis kopplade till invandrapolitiken – som påverkades av andra faktorer än invandringspolitiken, inte minst förändrade föreställningar – och praxisnivån. Perioderna har bestämt dispositionen: 1) åren 1930-1945 präglades av flyktinginvandring; 2) åren 1945-1970 av arbetskraftsinvandring; 3) åren 1970-1994 av anhörig- och flyktinginvandring; 4) åren 1995 till idag har bestämts av medlemskapet i EU som öppnat för arbetskraftsinvandring, men också av fortsatt anhörig- och flyktinginvandring.

För varje period finns tematiska delkapitel. Även om gränsen mellan arbetskrafts- och flyktinginvandring kan vara otydlig försöker vi hålla isär dessa båda kategorier. För båda utreder vi bakomliggande föreställningar, skildrar politiken med lagstiftning och ansvariga myndigheter. Vi tar också kort upp riksdagspartiers och andra aktörers inställningar. Vad gäller praktikinivån så ger vi basfakta om de olika

invandrargrupperna. Vilka nationaliteter kom? Unga, gamla, kvinnor, män, barn? Vilken social bakgrund hade de? Integrationen är ett annat tema: hur såg det ut med arbete och försörjning? Integrerades invandrarna i de sociala välfärdssystemen? Hur bemöttes de? Hur vanligt var främlingsfientlighet, rasism och diskriminering? Hur skildrades invandrarna i media och politiken? Avslutningsvis drar vi samman trådarna och skissar några slutsatser.

Nedan presenteras några tabeller som ger en statistisk överblick. I den löpande texten presenteras dessutom ett flertal sifferuppgifter, alla i ungefärliga tal.

Tabell 1: Andel utrikes födda i Sverige 1930-2016

År	Andel
1930	Under 1 %
1970	6,70%
1990	9,20%
2000	11,30%
2010	14,70%
2016	17,80%

Källa: Nilsson 2004; SCB, Befolkningsstatistik

Tabell 2: Könsfördelningen bland utrikes födda, ungefärliga tal

År	Kvinnor	Män
Fram till 1955	55%	45%
Från mitten av 1950-talet till cirka 1970	40%	60%
Från cirka 1970 till 1990-talet	40-50 %	50-60 %
2000	52%	48%
2016	50%	50%

Källa: de los Reyes 1998; Byström och Frohnert 2013; SCB, Befolkningsstatistik

Tabell 3: Utrikes födda, viktigaste ursprungsländer (i tusental)

Land	År 1970	År 1985	År 1997	År 2010	År 2016
Danmark	39	41	39	46	41
Finland	235	228	201	169	154
Norge	45	43	43	43	42
Grekland	12	14	11	11	17
Jugoslavien och efterföljarstater	34	39	125	154	168
Polen	11	29	40	70	89
Tyskland	42	38	37	48	50
Irak	-	4	33	122	135
Iran	-	8	50	62	71
Syrien	-	-	11	21	149
Turkiet	4	19	31	43	47
Chile	-	13	27	28	28
Somalia	4 (hela Afrika)	14 (hela Afrika)	12	38	64
Totalt antal	538	646	950	1 385	1 784

Källa: Nilsson 2004; Lundh och Olsson 1999; SCB, Befolkningsstatistik

Tabell 4: Antal flyktingar (siffrorna avser i regel erkända flyktingar, för vissa år istället anlända flyktingar eller asylsökande)

Tidsperiod	Antal
Sommaren 1939	Cirka 5 000 (varav 2/3 judar)
Början av 1945	195 000
1945-1949	10 000 flyktingar från kontinenten
1946-1951	3 400 displaced persons
1950-1970	24 000 (varav 7 000 vid Ungernkrisen)
1972 till mitten av 1980-talet	Nettoinvandring av flyktingar och anhöriga 10 000/år
Från början av 1980-talet	40 000 flyktingar/år; ökande
1989	Nära 70 000 flyktingar
1992/93	85 000 på ungefär ett år
1996	6 000
2002	33 000
2007	36 000
2012	44 000
2015	162 000

Källa: SOU 1972:84; Nilsson 2004; Åmark 2011; Byström och Frohnert 2013; SCB, Befolkningsstatistik.

Tabell 5: Flyktingarnas ursprungsländer/regioner (i vissa fall anhöriginvandrades)

Tidsperiod	Ursprungsländ/region & antal
Sommaren 1939	Tyska och österrikiska judar cirka 3 300
Början av 1945	Balter 30 000
	Norrmän 30 000
	Danskar 15 000
	Evakuerade finländare 40 000
I samband med Ungernkrisen 1956	Ungrare 7 000
Från och med 1973	Chilenare 10 000 (1990 totalt 30 000 i Sverige)
Efter Vietnamkrigets slut 1975	Båtfolket, etniska kineser från Vietnam 6 000
1975-1982	Assyrier/syrianer 8 000
Från och med 1975	Kurder 12 000 (fler har kommit senare)
1980-1988	Krigsflyktingar från Iran och Irak 7 000/år
1980-1995	Afrika 40 000
Hösten 1989	Bulgarienturkar 5 000
1992/93	Bosnier 85 000
Från och med 1997: se tabell 3.	

Källa: se tabell 4, samt Svanberg och Runblom 1990; Svanberg och Tydén 2005; C. Johansson 2005; Forshällen 2015.

Forskning om invandring i ett historiskt perspektiv

Den historiskt inriktade forskningen om flyktingar, invandrare och invandring utgår vanligtvis från andra världskrigets tid. Sverige var en av flera stater som förklarade sig neutralt vid krigets utbrott. När freden kom var landet ett av få som lyckats hålla sig utanför kriget och samtidigt ett land som för första gången tagit sig an större skaror av flyktingar. Vid krigets början vistades cirka 5 000 flyktingar i Sverige, medan det vid krigsslutet fanns totalt cirka 195 000 flyktingar, evakuerade och krigsbarn (ibland uppges i forskningslitteraturen cirka 200 000, ibland färre än 180 000 – att siffrorna varierar beror på olika sätt att mäta, se nedan).

Det var först i slutet av 1960-talet med forskningsprojektet *Sverige under andra världskriget* som Sveriges roll under världskriget blev vetenskapligt granskad i någon större omfattning. Det är förvånande att den svenska forskningen om krigstiden var så ointresserad av alla de flyktingar som hade kommit till landet. Närmare kriget än i kontakten med flyktingarna kom ju Sverige inte. Endast en avhandling i det stora projektet rörde flyktingfrågor och den gick inte längre fram än till 1941 (Lindberg 1973). Projektet kom i hög grad att bekräfta det då gängse perspektivet: Sveriges samlingsregering hade haft som mål att hålla landet utanför kriget och med det hade man lyckats.

Här bör tilläggas att det från 1970-talet bedrevs en viktig "exilforskning" om de tyskspråkiga flyktingarna som hade kommit till Sverige. Fokus låg på flyktingarnas kulturella och politiska gärningar, inte på flyktingskapet som sådant och villkoren i Sverige. En grundsten för den fortsatta forskningen lades med germanisten Helmut Müsseners omfattande översikt. Forskningen fortsatte avkasta nya rön in på 1990-talet, men den svenska historiska migrationsforskningen har vanligtvis förbisett forskningsresultaten (Müssener 1974; Peters 1984).

Från slutet av 1980-talet ifrågasattes emellertid mycket av historieskrivningen om Sverige under världskriget. Debattböcker och vetenskapliga arbeten ställde nya frågor om bland annat neutralitetspolitiken och relationerna till Nazi-Tyskland. Moraliska frågor formulerades (Boëthius 1991; Löw 1990; Flyghed 1992;

Richardson 1996). Nu fick också flyktingfrågorna och Sveriges kopplingar till Förintelsen uppmärksamhet (Koblik 1987; Olsson 1995; Svanberg och Tydén 1997; Lomfors 1996; Levine 1998).

Under 2000-talet har projektet "Sverige under andra världskriget" följts upp av ett stort forskningsprogram: "Sveriges förhållande till nazismen, Nazi-Tyskland och Förintelsen". Nya frågor skulle nu besvaras, och i högre grad av moralisk karaktär. Projektet resulterade i ett antal antologier och monografier samt en syntes författad av projektets koordinator Klas Åmark (Åmark 2011). Inte heller i det här stora programmet kom det att bedrivas någon forskning inriktad på flyktingfrågorna, med undantag av ett arbete om baltiska krigsförbrytare som flytt till Sverige (Deland 2010).

Men under de senaste 15-20 åren har historieforskningen kring 1930-talets och krigstidens flyktingar trots allt ökat väsentligt. I Åmarks bok finns en omfångsrik redogörelse för forskning som har bedrivits utanför det nämnda programmet. Forskningen har haft två huvudinriktningar. En har riktat fokus mot hur lagstiftningen och myndigheternas agerande påverkade flyktingars, i synnerhet judiska flyktingars, möjlighet att söka skydd i Sverige (Levine 1998; Kvist Geverts 2008; Rudberg 2015; se även Notini Burch 2014). Den andra inriktningen har gällt vad som hände flyktingarna i Sverige: Vilka rättigheter, skyldigheter, och möjligheter hade de? Vanligtvis har utgångspunkten varit "Sveriges" men viss forskning har utgått från de enskilda flyktinggruppernas perspektiv (Grimnes 1969; Berge 1992; Olsson 1995; Tempsch 1997; Ugglå 1997; Andræ 2004; Thor Tureby 2005; Byström 2006; Byström 2012).

Generellt har svenska historiker visat ett begränsat intresse för invandringen till Sverige. Därför finns ingen motsvarighet till översiktsverket i tre band om norsk invandringshistoria (Kjeldstadli 2003). Vad som finns i syntesväg är en översikt av svensk invandring i ett tusenårigt perspektiv som behandlar åren fram till början av 1990-talet. Fokus är riktat mot kulturaspekter och arbetet har ingen helhetsambition som det norska verket (Svanberg och Tydén 2005, oförändrad brödtext från 1992. Se även Harrison 2016).

Historikerna har heller inte i migrationsfrågorna i någon större omfattning närmast sig områden som historisk arbetslivsforskning och välfärdsstatsforskning, där man länge tenderat att försumma etnicitet som en viktig aspekt (de los Reyes 1998). Den

forskning som ändå har gjorts har varit inriktad på arbetskraftsinvandringen under efterkrigstiden fram till 1970-talet med dess starka koppling till det moderna samhällets arbetsliv och sociala utveckling. Även ekonomhistoriker har forskat kring dessa frågor. Fackföreningsrörelsen och dess viktiga relation till immigrationspolitiken har ägnats intresse, men forskningen har även undersökt politiskt agerande, medias röst och arbetsgivarnas roll (Tempsch 1997; Lundh och Ohlsson 1999; Frank 2005; J. Johansson 2008; Svanberg 2010; Yalcin 2010; Lundh 2016). På senare tid har dock genusfrågor i invandrings- och flyktingsammanhang lyfts fram (Strollo 2013; Svanberg 2016).

Invandring, invandringspolitik och invandrapolitik under de snart femtio åren sedan 1970-talet har i mindre utsträckning utforskats av historiker, men efterhand har några tagit sig an dessa ämnen (Hansen 2001; C. Johansson 2005). Istället har forskningen om invandring och integration till största delen bedrivits av statsvetare, ekonomhistoriker, sociologer, socialantropologer, pedagoger och i viss utsträckning medieforskare och etnologer. Dessa studier har behandlat skilda teman, till exempel diskurser kring flyktingar och invandrare, invandringspolitiken, integrationsprocesserna, invandrares ekonomiska och sociala situation, diskriminering, rasism samt invandringens roll för den ekonomiska utvecklingen. Perspektiven har varierat – ibland har studierna utgått från den svenska staten eller andra svenska aktörer, ibland från flyktingarna och arbetskraftsinvandrarerna. I det senare fallet finns en del forskning kring deras upplevelse av Sverige. Utifrån traditioner inom respektive disciplin har huvuddelen av den här forskningen lagt fokus på samtiden, men där finns också arbeten med ett historiskt perspektiv.

Det är inte ovanligt att dessa arbeten har ett normativt inslag där tidigare politik och praktik kritiserats och där det ibland istället föreslås andra lösningar på konstaterade samhällsproblem. En annan iakttagelse som man kan göra utifrån ett historikerperspektiv är att det i många texter blir otydligt vad som faktiskt är nya resultat eftersom författarnas redogörelse för tidigare forskning ofta är svag, för att inte säga obefintlig. Tilläggas bör slutligen att en hel del av kunskapsproduktionen på området har skett i form av större statliga utredningar som ofta har redovisats i SOU-serien. Där ligger det naturligtvis i sakens natur att dessa texter också har ett normativt inslag.

2. Flyktingarna och "folk-hemmet" i orostid

När seklet var kort

Rapportens huvudsakliga syfte är att beskriva migrationsfrågan från 1930 och framåt. Låt oss dock börja med att titta något längre bakåt i tiden än 1930. Den svenska forskningen kring det tidiga 1900-talets flykting- och invandringsfrågor är begränsad av den anledningen att det var väldigt få som sökte sig till denna utpost vid vägs ände. Men politiskt började flykting- och invandringsfrågorna bli en fråga vid förrförra sekelskiftet. Från 1860 hade det så kallade fria folkutbytet varit den vägledande principen för det som kallades utlänningsfrågorna. Det betydde att en utländsk medborgare fritt kunde resa in och arbeta respektive uppehålla sig i Sverige.

Principen var i grunden en industrikapitalistisk idé som skulle göra arbetskraften rörligare och mer lättåtkomlig för arbetsgivare. "Rasfrågor" fanns förstås i debatten och nationalismen var ett ledord i tiden, men under det tidiga 1900-talet handlade immigrationsfrågor i huvudsak om arbetskraftsfrågor. Få önskade komma till Sverige, och svenskar emigrerade fortfarande till Amerika i stor omfattning. I det alltjämt fattiga Sverige var arbetslösheten hög och arbetarlönerna låga. Därmed rådde en tydlig konflikt mellan arbetstagare och arbetsgivare. Det växande socialdemokratiska partiet och dess allierade fackföreningsrörelse hade en vacklande inställning till de utländska arbetarna som arbetsgivare i konfliktsituationer ville "importera" för att slippa produktionsbortfall. Socialdemokratin förordade klass före nation men i konkreta fall blev det nationella viktigare. I forskningen har "importerade" utländska strejkbrytare som engelska hamnarbetare och galiziska lantarbetare från Österrike-Ungern nämnts som exempel på denna konflikt (Olsson 1990).

Fram till 1920-talet fanns ingen egentlig lagstiftning rörande "utlänningsfrågor" – principiellt gällde fortfarande det fria folkutbytet. Utgångspunkten var att ingen skulle "ligga samhället till last". Den egna försörjningen var alltså avgörande för inresa och klarade sig invandraren inte så kunde personen utvisas. I praktiken kom det dock att från 1917 krävas både pass och visum för de flesta. Regler som rörde "utlännningar" låg utspridda i olika lagar, som till exempel i förordningar om lösdriveri och fattigvård. I riksdagsdebatter, lagförslag och förordningar kring "utlännningar" spelade föreställningar om "ras" generellt en liten roll. Egentligen var det bara romer (benämnda som zigenare) som "rasmässigt" och rutinmässigt kunde avvisas som "tiggare" och "lösdrivare" enligt 1914 års utvisningslag. Flera försök gjordes för att nå en sammanhållen lagstiftning men det syntes utsiktslöst att ena olika intressen i en splittrad riksdag i frågor om arbetsvillkor för "utlännningar", utvisningsförfarande, övervakning, med mera (Hammar 1964; Wikrén och Sandesjö 2001; Boguslaw 2012).

Till sist fick man till stånd Utlänningslagen 1927 som var Sveriges första mer samlade lag runt invandringen. Lagen var i stort sett en sammanfattning av alla kunskörelser och spridda regler som tidigare reglerat invandringen. I lagförslaget hade rasfrågan tagit mer plats än tidigare, inte minst i regeringens proposition där det hette att "[v]ärdet av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas". Lagens huvudsakliga syfte var att begränsa invandringen, som redan var mycket begränsad, och att kunna kontrollera de invandrare som redan fanns i landet. Lagen innehöll flera spår av den rasbiologiska utgångspunkten men i huvudsak stod den på ekonomiska grunder, bland annat att svenska arbeten skulle ges till svenska medborgare (Hammar 1964, citat s. 199; Wikrén och Sandesjö 2001; Boguslaw 2012). Lagen skulle vara tidsbegränsad men förlängdes fram till att det var dags för en ny lag 1937. Till den återkommer vi nedan.

En stängd dörr: Mellankrigstidens flyktingpolitik och flyktingarna

Solidaritet med socialistiska flyktingar – judar undanbedes!

Under 1930-talet diskuterades det så kallade europeiska flyktingproblemet både i Sverige och internationellt. I Europa fanns en rädsla för överbefolkning, inte minst i ljuset av att USA på 1920-talet starkt hade börjat begränsa invandringen. Att hotet främst rörde sig om judar från Nazi-Tyskland, och potentiellt från Östeuropa med sina stora judiska minoriteter, preciserades sällan. Även tidigare hade särskilt östjudisk invandring i Sverige setts som ett problem och stereotypa föreställningar om judar var allmängods. Därmed har forskningen om 1930-talets flyktingfrågor i hög grad intresserat sig för antisemitismens roll för hållningen till judiska flyktingar (Andersson 2000; Carlsson 2004; Kvist Geverts 2008; Rudberg 2015).

Det var de tyska nazisternas makttillträde vintern 1933 och deras snabba och brutala upprättande av sin diktatur som skapade 1930-talets gigantiska flyktingkaos där politiska flyktingar och judar försökte finna en säker tillflyktsort. Men de flesta europeiska länder, eller för den delen de flesta av världens länder, ville helst inte släppa in dem. Socialdemokrater, kommunister och fackligt aktiva var de första som lämnade Nazi-Tyskland, ett mindre antal av dem sökte sig till Skandinavien och Sverige. Många av dem hade redan direkt efter Hitlers makttillträde blivit utsatta för brutal förföljelse och många hade kastats i koncentrationsläger. Det var svårt även för politiska flyktingar att få rätt att stanna i Sverige, men det fanns ändå en tradition av att ge skydd för personer som hade begått politiska brott (se nedan). Sveriges socialdemokratiska regering gav en fristad till sina politiska meningsfränder, men var mycket restriktiva med att släppa in kommunister. Några av de som hamnade i Sverige skulle senare bli välkända namn: till exempel Rudolf Meidner (en av arkitekterna bakom den så kallade svenska modellen), Willy Brandt (västtysk förbundskansler) och Bruno Kreisky (förbundskansler i Österrike) (Müssener 1974; Peters 1984; Svanberg och Tydén 2005).

Det var mycket svårare för de judiska flyktingarna att få uppehållstillstånd, men på grund av det långt större trycket från judarna som ju var långt fler än de politiska flyktingarna, blev det ändå efterhand fler som kom att få stanna i Sverige. Den judiska flyktinginvandringen utreds nedan.

Flyktingpolitiken

Vid de internationella konferenserna som hölls i anslutning till Nationernas förbund för att lösa 1930-talets flyktingfrågor utmärkte sig Sverige genom att ställa sig passiv till varje försök till internationell överenskommelse. Sverige var i praktiken en bromskloss i försöken att lösa de internationella flyktingfrågorna (Lindberg 1973; Kvist Geverts 2008; Åmark 2011).

Under 1920-talet hade successivt visumkraven för de västeuropeiska länderna och Norden tagits bort, medan de bibehölls för Östeuropa. Det betydde att resande från Nazi-Tyskland, inklusive flyktingar, också efter 1933 fritt kunde resa in till Sverige. Efter tre månader krävdes dock enligt 1927 års lag ett uppehållstillstånd som utfärdades av *Socialstyrelsen*, från 1938 av dess nyinrättade *Utlänningsbyrå*. För att kunna erhålla ett uppehållstillstånd krävdes i regel ett arbetstillstånd eller att man befann sig i Sverige av andra skäl, men där det fanns garantier för försörjningen genom egen förmögenhet, släktingar eller dylikt. Eftersom staten inte tog på sig något ekonomiskt ansvar för flyktingars försörjning i Sverige måste de ordna den på annat sätt. Arbetstillstånd skulle gälla specifika arbetsplatser och prövas mot läget på arbetsmarknaden och här hade de fackliga organisationerna ett stort inflytande om det gick att hävda att svensk arbetskraft fanns att tillgå. En viktig princip som Sverige i huvudsak redan följde i praktiken var att man inte skulle utvisa en person till ett land där denne riskerade sitt liv eller frihet, en princip som kallas non-refoulement och som sedan blev ett centralt element i flyktingkonventionen 1951. Myndigheterna försökte istället till exempel utvisa flyktingar som kommit från Nazi-Tyskland till andra länder. När trycket från de judiska flyktingarna i slutet av 1930-talet ökade kraftigt kan man inte säga att Sverige längre höll på principen i praktiken eftersom man avvisade judar direkt vid gränserna (Lindberg 1973; Caestecker 2013).

År 1937 instiftades en ny utlänningslag, som sedan kom att gälla under hela andra världskriget. Den nya lagen angav att en "utlänning [som] flytt från annat land av politiska orsaker" hade rätt att få sin sak prövad och inte direkt kunde avvisas vid gränsen. Med skrivningen vidgades begreppet "politisk flykting" i ett försök att ge bättre skydd åt dem som flydde undan politiskt förtryck och förföljelse, det vill säga från Nazi-Tyskland (Lindberg 1973; Byström 2006). Men judiska flyktingar räknades i lagen inte som politiska flyktingar och flera nekades därför uppehållstillstånd, och senare inresetillstånd. I lagens förarbete talas om personer "som lämnat hemlandet därför att de på grund av sin ras eller eljest inskränkts i sina försörjningsmöjligheter eller där känna vantrevnad [inte kunna] betraktas som politiska flyktingar". Samma formulering om att "reasons of purely personal convenience" inte kunde anses vara asylskäl återfinns i *Nationernas förbunds* (NF) flyktingkonvention 1938. Vi vet idag att ett antal av de som mot slutet av 1930-talet sökte skydd i Sverige men nekades det, lyckades ta sig till andra länder, men också att andra dog i Förintelselägren (Skran 1995; Kvist Geverts 2008; Kvist Geverts 2013; Åmark 2011).

Den nya lagen fortsatte att betona arbetskraftsfrågan men de mer eller mindre "rasliga" inslagen plockades bort. Nyare forskning pekar dock på att vissa rasliga inslag fanns kvar även i 1937 års lag. Viktigt var att lagen gav regeringen rätt att på egen hand vid behov vidta de åtgärder den fann nödvändiga i flyktingfrågorna (Rudberg 2015).

Flyktinghjälporganisationer – flyktingarnas livlinor

Den svenska staten tog under mellankrigstiden generellt inget ekonomiskt ansvar för flyktingarnas försörjning. Ett krav för att en flykting överhuvudtaget skulle beviljas uppehållstillstånd, senare inresetillstånd, var att personen själv hade tillräckliga ekonomiska resurser eller att uppehållet garanterades av släktingar, vänner eller någon frivillig flyktingkommitté, vilket var den samtida beteckningen för de sammanslutningar som var villiga att hjälpa flyktingar. Även flyktingar som hade tagit sig in i landet illegalt men som på grund av omständigheterna inte kunde utvisas var beroende av flyktingkommittéerna för sin försörjning. Att staten inte tog på sig något ekonomiskt ansvar för flyktingar var inget specifikt för Sverige, utan var den grundsyn och de villkor som gällde generellt i Europa vid den här tiden.

Flyktingkommittéerna kom framförallt under 1930-talet att spela en avgörande roll för skyddssökande flyktingar. Det fanns ett tydligt mönster – de olika organisationerna tog på sig ett ansvar just för ”sina” flyktingar: socialdemokrater, judar, kommunister, konverterade judar. Hjälpfinansierade kommittéerna på olika sätt. De två viktigaste under perioden 1933-1950 var *Mosaiska församlingen i Stockholm* och *Arbetarrörelsens flyktinghjälp*. De två organisationerna hade högst olikartade förutsättningar.

Alla ”mosaiska trosbekännare” var vid den här tiden förpliktigade att vara medlemmar i en judisk församling. Församlingen i Stockholm med cirka 4 000 medlemmar (inklusive barn), hade huvudansvaret för all judisk flyktinghjälp i landet. Utmärkande för flyktingvandringen av judar till Sverige blev att den till stora delar hanterades inom inofficiella kvoter som församlingen eller andra judiska aktörer förhandlade fram med regeringen. De flyktingar som kom på dessa kvoter för judar förutsattes alla kunna emigrera vidare till andra länder, företrädesvis USA, de var så kallade transmigranter. Härmed fanns en mycket viktig principiell skillnad mellan hur judiska flyktingar och politiska flyktingar behandlades. Taket för en kvot angav antalet flyktingar som samtidigt fick ha tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige; när någon lyckades resa vidare till annat land kunde nya flyktingar tas emot. Det här är ett exempel på en i praktiken antisemitisk udd mot judiska flyktingar. Här kan Hechaluz nämnas som ett exempel på en av dessa judiska kvoter. Rörelsen ordnade och bekostade bland annat utbildning i jordbruk och judisk kultur i Sverige för judiska ungdomar från Nazi-Tyskland i syfte att förbereda dem för att bygga ett nytt hemland i Palestina. När förföljelserna tilltog i styrka under 1938 organiserades några så kallade barntransporter med judiska barn till Sverige från Tyskland och Österrike (Lomfors 1996; Thor Tureby 2005; Frohnert 2008; Pammer 2012; Rudberg 2015).

Medlen till sin hjälpverksamhet fick *Mosaiska församlingen* ända fram till 1940 i huvudsak in via mer eller mindre frivilliga gåvor från församlingsmedlemmarna. Sedan blev man tvungen att stegvis höja församlingsskatten till en fördubbling. Efterhand blev inflödet av medel från internationella judiska organisationer, framför allt *Jewish Joint Distribution Committee*, mycket betydelsefullt. För hela perioden 1933-

1945 stod den för en tredjedel av kostnaderna för hjälpverksamheten. Församlingen hade löpande nära kontakter med de judiska organisationerna i Nazi-Tyskland. Det i tidigare forskning framförda påståendet att Stockholmsförsamlingen som remissinstans för myndigheterna kunde bestämma vilka judar som skulle släppas in i Sverige har Pontus Rudberg kunnat vederlägga. Visserligen togs ibland sådana kontakter, men församlingen hade över huvud taget inte ett sådant inflytande (Hansson 2004; Rudberg 2008; Rudberg 2013; Rudberg 2015).

Arbetarrörelsens flyktinghjälp grundades på våren 1933 av det socialdemokratiska partiet och *Landsorganisationen* (LO). Utifrån riktlinjer från *Fackföreningsinternationalen*, *Socialistinternationalen* och *Matteotikommittén*, som var den internationella socialiströrelsens organisation för flyktingfrågor, tog man sig an politiska flyktingar som var socialdemokrater och/eller fackföreningsmän (någon kvinna bland de senare har vi inte stött på) och som hade varit utsatta för förföljelse. Flyktingkommittén åtnjöt en stabil finansiering från LO. Genom sin nära koppling till den socialdemokratiska regeringen fungerade flyktingkommittén som remissorgan rörande frågor om uppehålls- och arbetstillstånd för enskilda flyktingar. Alla andra organisationer, som till exempel Röda hjälpen – de Moskvatrogna kommunisternas flyktinghjälp – var beroende av frivilliga bidrag för att säkra flyktingarnas uppehälle (Frohnert 2013).

Den kommitté bland de övriga som kom att stötta flest flyktingar var *Insamlingen för landsflyktiga intellektuella* som tog på sig ett ansvar för personer, företrädesvis judar, med olika akademiska yrken. Insamlingen fick begränsat stöd från delar av samhällseliten, och även ett visst erkännande av regeringen, bland annat i form av statliga lotterimedel. Men i grund och botten var organisationen beroende av frivilliga bidrag och ekonomin förblev haltande (Müssener 1974).

Enskilda personer, mindre föreningar och stora kommittéer arbetade under 1930-talet hårt för att rädda flyktingar genom att gå i god för dem och ta ansvar för deras vistelse i Sverige. År 1937 skapade flera av flyktingkommittéerna ett samordningsorgan, *Stockholms centrala flyktingkommitté*. Arbetarrörelsens flyktinghjälp ställde sig utanför eftersom man stod nära regeringen och inte ville sammankopplas med kritik mot flyktingpolitiken. Den nya kommittén lyckades utverka statliga medel för

några omskolningskurser för flyktingar och på egen hand anställdes en flyktingkurator. Men från 1938 när allt fler flyktingar sökte sig till Sverige blev bördan för frivilligorganisationerna alltför tung. Och staten insåg nu problemet, till vilket vi återkommer.

"Anschluss" och "Kristallnatten" 1938 – Europas flyktingkris eskalerar

Efter Nazi-Tysklands "Anschluss" – "anslutning" – av Österrike i mars 1938 befärade den svenska regeringen att långt fler judiska flyktingar skulle söka sig till Sverige, än de blott ett par tusen som kan ha befunnit sig i landet vid den här tiden. Oberoende av varandra var Schweiz och Sverige drivande för tillkomsten av de beryktade "J-passen". Sverige hade visumfrihet för resande med tyskt pass, men ville skaffa ett effektivt instrument för att kunna urskilja "judar" som kunde avvisas redan vid gränsen. Ingen ville ha "Svarte Petter" på hand när den förmodade folkomflyttningen av tyska judar skulle ske (Åmark 2011). I oktober 1938 blev alla judiska pass i Nazi-Tyskland ogiltiga. Judar fick därefter ansöka om nya pass som hade försetts med ett stort rött "J". Den ökande förföljelsen av Tysklands judar ledde sålunda till att den svenska restriktiva flyktingpolitiken skärptes än mer.

Inte ens "Kristallnatten" (eller novemberpogromen) mellan 9 och 10 november 1938 – då hundratal judar dödades, tiotusentals arresterades, synagogor och judiska butiker förstördes – innebar någon omvärdering av politiken. Även om vi med våra historiska glasögon kan utläsa att något radikalt skedde i Nazi-Tysklands förhållande till den tysk-judiska befolkningen var det ingen självklar slutsats i slutet av 1938.

Den svenska rädslan för judiska flyktingar låg bakom att det i början av 1939 gjordes en nationell utlänningsräkning där utlänningen bland annat skulle uppge "huruvida hans föräldrar eller endera av dem äro judar". I Uppsala, Stockholm och Lund uppstod vid samma tid studentprotester mot ett beslut att låta ett tiotal judiska läkare komma till Sverige. Inte minst märks tidens tecken i en infekterad riksdagsdebatt i februari 1939 där bondeförbundaren Otto Wallén erkände sig som antisemit (citater: SFS 1939:4, § 2; Oredsson 1996; Svanberg och Tydén 1997; Larsmo 2006).

Visst arbetade svenska diplomater för att J-passen skulle införas. Visst fanns betydande flyktingfientlighet även om det bara fanns få flyktingar i Sverige. Visst gjorde riksdag och regering mycket lite för mellankrigstidens flyktingar. Visst existerade en allmän xenofobi och en mer specifik antisemitism. Men det fanns också de som ville motarbeta både antisemitism och allmän främlingsrädsla och överlag göra flyktingpolitiken mer generös. Inte minst markeras detta av att nämnde Wallén omedelbart fick svar på tal från riksdagspulpiten: att proklamera sig som antisemit gick i Sverige i början av 1939 faktiskt inte för sig! (Svanberg och Tydén 1997; Byström 2008).

Dock kan konstateras att flyktingfrågan fram till andra världskriget på ett övergripande plan var en slags icke-fråga. Målsättningen var hela tiden att släppa in så få flyktingar som möjligt. Ovan nämnda generella inställning till "utlännningar" spelade roll, inte minst i arbetsmarknadsfrågor, men också det faktum att det fanns en otydlig uppfattning om vad en "utlänningspolitik" egentligen innebar, gjorde att frågan trots allt var marginell i riksdag och media. Den sentida moraliska bedömningen som ibland görs angående den svenska flyktingpolitiken under andra världskriget – att Sverige hade en för begränsad mottagning – är mest relevant beträffande mellankrigstiden. Då hade en svensk generös politik kunnat göra skillnad (Åmark 2011; Byström 2012).

Politiskt och juridiskt ramverk under andra världskriget

Som nämnts gällde 1937 års Utlänningslag under hela kriget. Lagen lämnade överhuvudtaget mycket i övrigt att önska angående flyktingarnas rättssäkerhet. Flyktingar kunde till exempel fängslas eller interneras vid blotta misstanken om kriminalitet eller politisk aktivism, och de kunde därtill nekas anställning (Flyghed 1992; Hammar 2001).

Under kriget förbättrades rättsäkerheten, även om stora mått av godtycklighet kvarstod. Emellertid har det diskuterats hur man ska karaktärisera de internerings-

läger som upprättades efter krigsutbrottet. Visserligen var de internerade flyktingarna utsatta för övervakning, disciplinåtgärder, strikta scheman, et cetera, men å andra sidan var ett av de största problemen som riksdag och press ventilerade att det var för många så kallade frigångar och rymningar. Några strikt kontrollerade och tillslutna läger var det förmodligen inte tal om. Antagligen var interneringsläger för flyktingar ganska likartade de inrättningar som utvecklats för samtida så kallade problemgrupper, till exempel "notoriska alkoholister", "prostituerade", och "arbetsovilliga" (Flyghed 1992; Lindner 1994; Byström 2006; Åmark 2011, jämför Berglund och Sennerteg 2009).

Kategorierna av internerade flyktingar kom att variera över tid. Under krigets början rörde det sig i första hand om tyska kommunister, mot slutet av kriget främst om norska så kallade quislingar (överlöpare; förrädare). Det rörde sig aldrig om särskilt många internerade: flest var de efter krigsslutet – cirka 1 600 personer. Annars handlade det om 400–600 internerade per år (Åmark 2011).

Under andra världskriget gled ansvaret för genomförandet av flyktingpolitiken mellan flera ministrar och departement. Den juridiska utformningen låg hos justitiedepartementet. De utländska beskickningarna och den svenska passkontrollen var underställda UD och avgjorde tillsammans vilka som tilläts komma in i landet. Från krigsutbrottet 1939 infördes visumkrav för alla så kallade utlänningar utom för nordbor. Därmed förflyttades kontrollen över inresa till UD. När det gällde den inre kontrollen, utvisningar och förpassningar var Socialstyrelsen fortsatt ansvarig myndighet.

I juli 1944 inrättades *Statens utlänningskommission* i syfte att samla alla utlänningsfrågor under ett tak. Men trots ambitionen att koncentrera flyktingfrågorna till en myndighet var det fortsatt en rörig samling ansvarsmyndigheter. Flyktingfrågorna gavs ofta ad hoc-mässiga lösningar. Ja, det kan rent av vara befogat att fråga sig om det alls fanns någon enhetlig och sammanhållen uppfattning om vad flyktingpolitik var för något (Byström 2012).

Krigets flyktingar, evakuerade och "repatriandi"

De många flyktingar som tog sig till Sverige under andra världskriget kom från många olika länder, det var kvinnor, män och barn, de kom från olika klasser och hade olika politiska sympatier. Här ges endast en kort beskrivning av de större nationella grupperna.

När kriget bröt ut fanns som sagt ca 5 000 flyktingar i Sverige, varav cirka 3 000 var judar från Nazi-Tyskland. När Norge och Danmark angreps av Tyskland den 9 april 1940 blev det början på en kontinuerlig ström av flyktingar från Norge. Inledningsvis upprätthöll de svenska myndigheterna fortsatt den restriktiva flyktingpolitiken, men efterhand beviljades de flesta norska flyktingarna en fristad, även om avvísningar av kriminella och så kallade entydiga säkerhetsrisker förekom. När det tyska trycket hårdnade under 1942 kom allt fler norrmän att söka sig över gränsen. Under de sista krigsåren kom mellan 5 000 och 10 000 norska flyktingar per halvår och i april 1945 fanns cirka 30 000 norska flyktingar i Sverige. Många flyktingar från kontinenten som hade tagit sin tillflykt till Danmark och Norge före kriget, tog sig vidare till Sverige efter den tyska invasionen (Grimnes 1969).

De danska flyktingarna var länge få – sommaren 1943 fanns endast några hundra danska flyktingar i Sverige. Men på sensommaren samma år skärptes den tyska ockupationen och de danska judarna hotades nu av Förintelsen. Från oktober och några månader framöver räddade sig cirka 10 000 danskar – varav ungefär 8 000 danska judar – över Öresund och fick skydd i Sverige. Vid krigsslutet fanns cirka 15 000 danskar i landet.

Nästa stora flyktinggrupp var också den sista av egentliga flyktingar. Det rörde sig om krigsflyktingar från framför allt Estland och Lettland som vanligtvis har omnämnts med samlingsbeteckningen "balter". Från hösten 1944 till krigsslutet 1945 kom i rask takt cirka 30 000 baltiska flyktingar, något som utmanade den svenska flyktingmottagningens rutiner (Andrae 2004; Byström 2012).

Från Finland kom bara några tusen flyktingar. Men under hela kriget tog Sverige emot finländska så kallade krigsbarn som skulle skyddas från kriget genom att placeras i svenska hem. Totalt beräknas att Sverige under kriget tog emot cirka 72 000 krigsbarn. Sommaren 1944 träffade den svenska och finska regeringen dessutom ett avtal som innebar att delar av den finska civilbefolkningen i norr skulle beredas skydd i Sverige medan det så kallade "Lapplandskriget" (när tyskarna skulle köras ut) i norra Finland pågick. Dessa var alltså inte flyktingar i egentlig bemärkelse utan kallades "evakuerade". Det rörde sig slutligen om cirka 40 000 finska evakuerade som kom över gränsen, inte sällan med sina boskapsdjur (Edwardsen 1977; Åmark 2011).

En sista grupp som här bör nämnas är de före detta koncentrationslägerfångar från kontinenten som transporterades till Sverige under våren och sommaren 1945. Det rörde sig om två skilda aktioner. För den så kallade "Vita buss-aktionen" ansvarade det svenska Röda korset med dess vice ordförande, Folke Bernadotte, i spetsen. Hjälpinsatsen var i första hand inriktad på att ta hem nordiska medborgare från lägren men man tog även med sig fångar av andra nationaliteter när den möjligheten uppkom (Persson 2002; Lomfors 2005; Åmark 2011). Det andra initiativet togs av den internationella hjälporganisationen UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) och innebar att Sverige skulle ta emot cirka 10 000 före detta koncentrationslägerfångar för att ge dem vila och vård under en kortare tid. De som hjälptes av UNRRA-aktionen var i första hand kvinnor, inte minst polska judinnor. Sammanlagt transporterades cirka 30 000 före detta fångar till Sverige, huvuddelen via de vita bussarna (Åmark 2011).

De utomnordiska före detta fångarna kom att kallas "repatriandi" eller "repatriander", något som signalerade att de, helt i överensstämmelse med de allierades avtal i Jalta i februari 1945, att "displaced persons" (DP:s), skulle återföras till sina ursprungliga hemländer, inte minst till Sovjetunionen, efter krigets slut. Huvuddelen återvände också men många fick möjlighet att stanna när sociala problem, antisemitism och politisk oro började visa sig under efterkrigstiden, inte minst i Östeuropa med de kommunistiska maktövertagandena. De västallierade övergav då repatrieringspolitiken (Marrus 1985; Olsson 1995; Bogatic 2011).

Flyktingarnas ålder, kön och klass

Under andra världskriget varierade flyktingskarans sammansättning när det gällde kön, klass och, som ovan visats, nationalitet. Inledningsvis handlade det om yngre – och därmed oftast utbildade – män som flydde från Norge. Efterhand kom allt fler kvinnor, barn och hela familjer på samma vägar men flyktingarna utgjordes alltså i hög grad av män. Detta förändrades något med de danska flyktingarna hösten 1943. Där var könsfördelningen betydligt jämnare och i många fall handlade det om hela familjer som kom över sundet (till exempel Mogensen 2003). Dessutom bestod denna flyktingskara i högre grad än tidigare flyktinggrupper av de som svenska myndigheter karaktäriserade som "intellektuella flyktingar", det vill säga tjänstemän, företagare, akademiker med mera. Och de baltiska flyktingarna (ester, letter och – om än få – litauer) som började anlända hösten 1944 var på alla sätt ett tvärsnitt av en befolkning – barn, gamla, män, kvinnor, sjuka, friska. Socialt var spännvidden lika stor – här fanns fiskare och småbönder likaväl som ekonomisk och politisk elit. Även om majoriteten av krigsflyktingarna oftast var män fanns det alltså en stor andel kvinnor, inte minst utgjordes de koncentrationslägerfångar som vid krigsslutet hämtades till Sverige till stor del av svårt medtagna kvinnor (Olsson 1995; Åmark 2011). Men svenska myndigheter och media hade en betydligt enklare syn på saken: flyktingen var en man. Kvinnor betraktades sällan som politiska flyktingar utan kategoriserades vanligtvis som mannens "hustru" och "medföljande" även om de var politiskt aktiva (Kvist Geverts 2006; Kvist Geverts 2008). Och när lagstiftningen talade om att svenska arbetstillfällen skulle skyddas från utländsk arbetskraft var det inom det rådande, svenska manliga, försörjarsidealet givetvis den utländske mannen som ansågs utgöra "hotet".

Hur många flyktingar Sverige egentligen tog emot under andra världskriget kan vi tyvärr inte veta med säkerhet. Vid några tillfällen genomfördes räkningar av antalet utlänningar, den då gängse termen, men mellan dessa mätpunkter kunde flyktingar ha återvänt "hem" – rimligtvis vanligast bland norska flyktingar – och nya ha tillkommit, eller så kan samma flyktingar i vissa fall ha rört sig fram och tillbaka över gränserna. Men vad vi vet är att det vid årsskiftet 1944/45 fanns ungefär 195 000 flyktingar, evakuerade och krigsbarn, att jämföra med cirka 5 000 före världskrigets utbrott. Förändringen var dramatisk. Något hade hänt.

Flyktingpolitisk omsvängning – hur kan den förklaras?

Forskningens beskrivning av flyktingpolitikens utveckling är att Sverige gick från att föra en mycket restriktiv flyktingpolitik under 1930-talet till att anamma en generösare flyktingpolitik under andra världskriget. När denna förändring skedde råder det delade meningar om, förmodligen beroende på vad man faktiskt undersöker – attityder, officiell politik, myndighetsförvaltning, et cetera – men vanligtvis brukar åren 1942 eller 1943 anges.

Förklaringarna brukar dock variera. Traditionellt har det hetat att den svenska utrikespolitiska hållningen försköts kring 1942/43 när den tyska krigslyckan vände. Sverige kunde därefter agera friare och flyktingpolitiken följde ett liknande mönster (Lindberg 1973; Torell 1973; Flyghed 1992; Lundh och Ohlsson 1994; Svanberg och Tydén 2005). Nyare forskning har dock framfört andra förklaringar: Det skedde en attitydförändring, synen på flyktingarna och deras behov ändrades och innebar att mottagning och behandling blev välvilligare. Attitydförändringen har förklarats med att flyktingarna i hög grad var nordiska och att idén om att Nordens nationer hörde ihop etniskt och kulturellt även innebar att Sverige hade ett flyktingansvar för dessa. Det har i forskningen kallats "brödrafolkshypotesen" (Levine 1998) eller "den nordiska tanken" (Byström 2006, även Kvist Geverts 2008; Åmark 2011). En tolkning som kan kopplas till "den nordiska tanken" är att omsvängningen skedde som en reaktion på den tyska brutaliseringen av ockupationen. Ytterligare förklaringar är bland annat att staten genomgick en läroprocess från att den hade fört en restriktiv flyktingpolitik med mycket begränsade statliga åtaganden till en omläggning till en storskalig flyktingmottagning som visade på myndigheternas kapacitet att ta hand om stora flyktingskaror (Åmark 2011; Byström 2012). Ett sista exempel på förklaring – som inte behöver utesluta andra – till den flyktingpolitiska omsvängningen, är att den skedde på grund av pragmatiska orsaker, det vill säga Sverige ville skaffa sig "goodwill" hos de Västallierade genom generös flyktingmottagning (Byström 2006; Byström och Kvist Geverts 2007; Kvist Geverts 2008). Generellt bör det nämnas att själva krigsutvecklingen spelade stor roll – det var moraliskt svårt att

avvisa krigsflyktingar som stod vid gränsen när Norge ockuperades (även om så skedde) och svårt att mota bort båtar överfyllda med flyktingar från baltstaterna hösten 1944. Men så sent som 1942 var myndigheterna njugga inför ansökningar om inresa från judar som hotades av deportation till "öster".

Sverige, antisemitismen och Förintelsen

Det var alltså först i slutet av 1980-talet som forskningen uppmärksammade relationen mellan antisemitism, Förintelsen och svensk flyktingpolitik. Med detta började nya frågor att ställas. Vad visste svenskarna? Kunde mer ha gjorts? Att det under mellankrigstiden och kriget fanns antisemitiska uppfattningar i Sverige – liksom i resten av Europa – torde stå klart (Berggren 1999; Bachner 2009). Vad forskningen har debatterat är snarare utbredningen och karaktären. Karin Kvist Geverts har lanserat begreppet "det antisemitiska bakgrundsbruset" som i korthet innebär att en antisemitisk diskurs utgjorde en självklar del av det normala i samhället. Däremot uppfattades det i samtiden som oacceptabelt att omhulda propagandistiska, våldsbejakande antisemitiska uppfattningar eller att explicit kalla sig antisemit! (Se exemplet Otto Wallén ovan. Kvist Geverts 2008).

Kvist Geverts talar om en långsam förändringsprocess i den svenska befolkningens förhållande till judar och den moderata antisemitismen: från en inrotad självklarhet, via november 1942 när den allmänna opinionen reagerade på deporteringen av norska judar till Auschwitz och den svenska regeringen officiellt erbjöd Nazi-Tyskland att ta emot judarna, till hösten 1943 då regeringen gjorde samma officiella utfästelse för de danska judarna. Förändringen tolkas som att det blev uppenbart att Förintelsen var i full gång och att den nu också drabbade nordbor. Vad gäller utbredningen av antisemitismen instämmer bland andra Klas Åmark till delar med Kvist Geverts bild. Han betonar dock att den svenska forskningen kring antisemitism som diskurs och praktik ännu är för otillräcklig för att ge en tydlig bild (Kvist Geverts 2008; Kvist Geverts 2013; Åmark 2011; Åmark 2013; även Levine 1998).

Flyktingpolitiska aktörer under andra världskriget

Den svenska historiska flyktingforskningen har visat visst intresse för hur staten och dess myndigheter organiserades under perioden. Det är förstås en mycket angelägen fråga. Intresset har främst rört de uppenbara aktörerna, så som riksdagen med sitt inflytande på lagstiftning och organisationsdirektiv, Utrikesdepartementet, Socialstyrelsens utlänningsbyrå och på senare tid även Utlänningskommissionen (Lindberg 1973; Levine 1998; Kvist Geverts 2008; Byström 2012; Notini Burch 2014). Men det finns ännu inget arbete som har tagit ett samlat grepp i denna fråga. Forskningen är så långt enig om att organisation och ansvarsfördelning var tämligen rörlig och instabil, vilket rimligen sammanhänger med att flyktingfrågorna uppfattades som ett tillfälligt problem.

Ett annat tema som den här typen av historieforskning har behandlat är frågan om var politiken utformades. Var det myndigheterna och tjänstemännen som på administrativ nivå skapade politik? Eller bestämdes den av lagar, förordningar och direktiv författade i den högre politiska maktens korridorer? Eller fanns andra, viktigare aktörer? På dessa frågor finns något olika svar. Den traditionella politiska historieskrivningens svar har naturligtvis varit att politiken i huvudsak skapades av regering, riksdag och lagar och sköttes via enskilda departement. Ett annat svar är att den politiska ledningen höll ett fast grepp om flyktingfrågorna men att det fanns ett utrymme för myndigheterna och enskilda tjänstemän att göra tolkningar och fatta egna beslut. Ytterligare ett alternativ är att enskilda inflytelserika tjänstemän, inom de centrala myndigheterna, främst UD och Socialstyrelsen, i allt väsentligt kunde förändra politiken i en viss riktning (Lindberg 1973; Levine 1998; Kvist Geverts 2008).

Trots försök att bringa ordning i den splittrade strukturen för flyktingmyndigheter genom att inrätta *Statens utlänningskommission* 1944 blev aldrig flyktingförvaltningen helt centraliserad och det fanns alltså andra myndigheter som i hög grad var inblandade i flyktingfrågorna. Vi återkommer nedan till några av dem.

Staten träder in

I februari 1939 beslutade riksdagen efter den hetsiga debatt som omnämnts ovan att avsätta en halv miljon kronor under kommande budgetår för att stötta flyktingkommittéerna. För att fördela de statliga medel som skulle delfinansiera kommittéernas kostnader för flyktingarnas uppehälle, samt bekosta vidareresor till andra länder, inrättades *Nämnden för statens flyktinghjälp*. Problemen kvarstod dock, och förvärrades efterhand när fler flyktingar på egen hand lyckades ta sig till Sverige efter krigsutbrottet. Myndigheten lades därför ned och i oktober 1941 bildades istället *Statens flyktingnämnd* som fick ett utvidgat uppdrag när den förutom bidrag till kommittéerna och utbildningsverksamhet också skulle bistå de flyktingar som saknade annat stöd.

Detta är ett avgörande ögonblick i svensk flyktingpolitisk historia: nu klev staten aktivt in som aktör gällande flyktingarnas ekonomiska och sociala villkor. Samtidigt betonades att statsstödet skulle ges först i sista hand. Men flyktingar hade nu möjlighet att få kontantersättning, hjälp med bostad, möjlighet till lån, sjukvård, mödravårdshjälp, et cetera, och detta på samma villkor och nivåer som svenskar i samma situation – i huvudsak utifrån fattigvårdens praxis. Nämnden blev också spindeln i nätet när det gällde att samordna myndigheter och organ för insatser för flyktingarna (Byström 2012).

Statens arbetsmarknadskommission (bildad 1940) är ett annat exempel på en viktig aktör för flyktingarna. År 1941 skapades nämligen där en särskild avdelning: *Arbetsförmedlingen för norska flyktingar*. Avdelningen bytte efterhand namn och fick ansvaret för alla flyktingar i arbetsfrågor. Främst handlade det om att förmedla arbeten, att godkänna den arbetsökande som lämplig med mera men också att i samarbete med andra myndigheter bidra till att utöka flyktingarnas arbetsmöjligheter.

Heimlandslegationernas flyktingkontor: centrala aktörer

Under kriget hade många av de länder som ockuperats av Nazi-Tyskland så kallade heimlandslegationer i det neutrala Sverige. Inom legationernas organisation fanns

vanligtvis ett flyktingkontor, vars uppgift var att i den mån det var möjligt stödja och hjälpa landsmän som kommit till Sverige som flyktingar. Svenska myndigheter kom tidigt att etablera ett omfattande samarbete med den norska legationens flyktingkontor. Kontoret konsulterades i arbetsmarknadsfrågor, initierade utbildningar och kurser för sina landsmän vilka svenska staten finansierade i olika utsträckning. Det blev den ekonomiska och sociala instansen för de norska flyktingar som till exempel inte hade förmågan att försörja sig själva eller som behövde sjukvård. Kontorets verksamhet blev synnerligen omfattande men ekonomiskt skedde det på löpande räkning och efter kriget avskrevs i huvudsak de svenska kraven på den norska exilregeringen och hemlandslegationen. I litteraturen förekommer en uppgift om att den svenska staten efterskänkte cirka 178 miljoner svenska kronor till Norge. Totalt avskrev Sverige 650 miljoner för ”gåvor, jämte efterskänkta krediter” till länder i Europa. Det bör dock noteras att det gjordes skillnad på flyktinghjälp och hjälpverksamhet (*Sveriges internationella hjälpverksamhet*, citat s. 15).

Liknande samarbete och arbetsfördelning som gjorts med den norska legationen etablerades med andra hemlandslegationer och deras flyktingkontor, inte minst det danska som under hösten 1943 byggdes upp efter norskt mönster. På så sätt kom hemlandslegationerna att få ett stort inflytande över ”sina” flyktingar, samtidigt som svenska staten slapp stora delar av det ekonomiska ansvaret. Framförallt fann man i flyktingkontoren en samarbetspart när det gällde att lösa problem som staten inte hade planerat för. Otvivelaktigt spelade kontoren – främst det norska – stor roll för hur myndigheterna lärde sig att hantera större grupper av flyktingar (Byström 2012).

Krigsflyktingarna och arbetsmarknaden

Under mellankrigstiden var huvudlinjen – som lagen föreskrev – att flyktingar inte skulle ges arbete så länge det fanns svenska medborgare att tillgå för ett visst arbete. Trots det kom efterhand allt fler flyktingar i arbete i takt med att konjunkturen förbättrades och efter att den internationella fackföreningsinternationalen 1938 förordade att flyktingarna skulle få arbeten. Flyktingarnas ansökningar om arbets-

tillstånd skulle prövas mot situationen på den svenska arbetsmarknaden och fackföreningar och branschorganisationer fungerade som remissinstanser (Hammar 2001; Byström och Frohnert 2013).

Under kriget ökade efterfrågan på arbetskraft vilket medförde att arbetsmarknaden på allvar öppnades för flyktingarna. Bakgrunden var inte minst att stora grupper av svenska män blev inkallade till militärtjänstgöring. Detta innebar också en stor rotation på arbetsmarknaden när förvärvsarbetande svenskar, män som kvinnor, sökte sig till de bättre jobben. Kvar blev tunga och dåligt betalda arbeten som kunde övertas av flyktingarna. Staten gav under 1941 riktlinjer om att alla flyktingar skulle försörja sig själva genom eget arbete eftersom det inte hotade arbetstillfällena för svenskar. Framförallt placerades manliga flyktingar i den för folkförsörjningen så viktiga skogssektorn. Man kan tala om en "tvångsdirigering" av framförallt norska flyktingar som under en period tvingades till skogsarbete under fem månader för att de alls skulle få möjlighet att sedan skaffa sig en annan försörjning. Efter hand vidgades arbetsmöjligheterna för nordiska medborgare och "tvångsdirigeringen" blev svårare att upprätthålla. Dock kom de allra flesta manliga flyktingar, nordiska eller inte, att under någon tid arbeta i skogen liksom kvinnor var hembiträden eller jobbade inom jordbrukssektorn (Grimnes 1969; Nordlund 1970; Olsson 1995; Byström 2012).

Den svenska genussynen skilde sig inte från Europa i övrigt. Det var mannen som skulle arbeta och försörja familjen, kvinnan sköta barn och hem. Det fanns en acceptans för kvinnliga arbetare, särskilt gällande ensamstående kvinnor, men arbetsmarknaden var strikt könssegregerad och även om kriget luckrade upp gränserna så var strukturerna sega (Overud 2005). På liknande sätt inpassades flyktingkvinnorna – som i stora drag förväntades arbeta oavsett om de var ensamstående eller ej – i en könssegregerad arbetsmarknad då de fick hembiträdesarbete eller mindre kvalificerade arbeten inom tekoindustrin. Mot slutet av kriget fick en stor grupp baltiska kvinnor arbete inom jordbruket och under efterkrigstiden var svenska jordägare inte främmande för att utnyttja manliga, men framförallt kvinnliga före detta koncentrationslägerfångar i skördearbete (Olsson 1995).

Motsatta linjer i press och offentlig debatt

Forskningen om pressen, debatter och *diskurser* i flyktingfrågorna under trettio- och andra världskriget har fokuserat på föreställningar och uppfattningar. Resultatet är, kortfattat uttryckt – och inte helt överraskande – att det i pressen fanns olika linjer, mellan öppet flyktingfientliga till flyktingvänliga. Den svenska pressen var vid den här tiden en utpräglad partipress – tidningar som var kritiska mot flyktinginvandring och mot regeringens flyktingpolitik och krävde än mer restriktiva tag hade anknytning till *Högerpartiet* och *Bondeförbundet*, men även bland socialdemokratiska tidningar fanns en kritisk linje. De kommunistiska tidningarna och inte minst syndikalisternas *Arbetaren* hörde till de mest flyktingvänliga och regeringskritiska tidningarna. Liberala tidningar återfanns i båda lägren. Samma linjer som fanns i tidningarna hittar vi i tidens riksdagsdebatter. Ett markant allmänt drag är dock att det gjordes etniska hierarkiseringar i debatten: de som sågs som etniskt nordiska flyktingar betraktades som mer välkomna än andra grupper, som till exempel balter och danska judar. Ett annat forskningsresultat är att beskrivningar av flyktingar varierade beroende på vad det handlade om. När det gällde övergripande politiska frågor var tonen mer positiv än om det handlade om vardagliga företeelser och rapporter. I det senare fallet blev också de nordiska flyktingarna ”tjuvar”, ”våldtäktsmän” och ”osvenska” (Lindberg 1973; Byström 2006).

Under andra världskriget blev det för svenska myndigheter och arbetsgivare uppenbart att flyktingarna fyllde en viktig funktion på arbetsmarknaden. Dock var tonen i press och riksdag inte alltid lika positiv. Pressen kunde hävda både att flyktingarna tog svenskars arbete och att de inte ville arbeta och göra rätt för sig. Främst var det balterna som utgjorde måltavlan i arbetsmarknadsdiskussionen, särskilt som de ansågs vara obenägna att ansluta sig till fackföreningen – något som sågs normalt för varje svensk arbetare. Baltiska arbetare framstod härvidlag som osolidariska och blev föremål för några fackliga missnöjesaktioner (Horgby 1996; Byström 2006; Köll 2006; Svanberg 2010).

Ett annat problem relaterat till flyktingfrågan och pressen har varit i vad mån den rapporterade om förföljelsen av Europas judar som slutade i Förintelsen. Svaret är

att det visst förekom redogörelser, men att det överlag kan ha varit svårt för gemene man att bilda sig en samlad uppfattning. Samlingsregeringens repressiva presspolitik syftade särskilt under kriget till att hålla tillbaka skildringar av tyska övergrepp för att slippa diplomatiska problem. Regeringens åtgärder fick stort genomslag och pressen var återhållsam i sin rapportering som oftast var fragmentarisk (Svanberg och Tydén 1997; Leth 2005; Leth 2007; Pollack 2007; Åmark 2011). Givetvis hade detta förhållande betydelse för svenskens uppfattning om situationen ute i Europa, hjälpbehovet och på så vis också inflytande över flyktingdiskursen.

En särskild problematik som forskningen har berört är frågan om det under åren efter krigsslutet rådde ”tystnad” kring judiska överlevande och Förintelsen. Thor Tureby konkluderar att det inte var fallet i den svensk-judiska offentligheten efter kriget (Thor Tureby 2013). Här kan inskjutas att det redan 1945 genomfördes intervjuer med överlevande från Förintelsen som publicerades i bokform samma år. Inte heller i dagspressen rådde tystnad, men därmed inte sagt att pressen förmedlade hela vidden av vad som skett (Tegen och Tegen 1945).

Svenska internationella hjälpinsatser

I anslutning till svensk flyktingpolitik under andra världskriget brukar svenska internationella hjälpinsatser nämnas. Hit hörde inte bara tidigare nämnda Rödakorsaktionen och UNRRA-insatsen utan också mindre kända verksamheter som Greklandshjälpen då svenska handelsfartyg 1942-1945 transporterade omfattande volymer spannmål från Nordamerika till Grekland vilket fick stor betydelse för landets försörjning (Lundberg 2007). Nödhjälpspaket till Norge är ett annat exempel (Berge 1991). I historieskrivningen – eller kanske främst i debatten – har svensk hjälpvilja vanligtvis knutits till enskilda personer med internationella uppdrag och som i efterhand har getts ”hjältestatus”. Någon som fått gestalta svensk hjälpvilighet och uppoffring mer än andra är Raoul Wallenberg. Wallenbergs insats bestod i att som svensk diplomat, å amerikanska War Refugee Board:s vägnar och med amerikansk judisk finansiering, försöka rädda judar i Budapest som från sommaren 1944 stod under akut hot att sändas till Förintelsens läger. Tillvägagångssättet

var att ge dessa judar svenska skyddspass med hänvisning till en anknytning till Sverige. Anknytningen saknades i de flesta fall men Wallenberg och hans medhjälpare lät fabricera den, inte utan risk för att hela projektet skulle haverera och för sina egna liv. Uppskattningsvis lyckades minst cirka 7 000 ungerska judar räddas på detta sätt. Senare forskning och debatt har diskuterat Wallenbergs insatser och kommit till något olika slutsatser i frågan om bland annat Wallenbergs personliga betydelse för aktionens utfall. Wallenbergs insatser i Budapest har som bekant efterhand fått en enorm uppmärksamhet i minneskulturen (Lajos 2004; Levine 2011; Agrell 2011; Carlberg 2012; Jangfeldt 2012; Åmark 2016).

Röda korsets aktion under våren 1945 för att transportera koncentrationslägerfångar ut ur Nazi-Tyskland har vi redan omnämnt. Folke Bernadotte som ledde insatsen med de vita bussarna har i perioder fått en liknande hjältegloria som Wallenberg. En viktig skillnad mellan dem är att medan Bernadotte var tidigt ute med att skriva en (tendentiös) bok om sina insatser (Bernadotte 1945), så gick Wallenberg in i ett mytiskt skimmer när han plötsligt försvann vid krigsslutet, men spåren pekade snart mot Stalins fängelsehålor.

För att konkludera: en röd tråd kan skönjas i hur krigstidens flykting- och hjälpfrågor förstods. Ansvar mättes i relation till anknytningen till Sverige eller Norden. Det andra världskrigets flyktingpolitik och flyktingpolitiska diskurs kan därför möjligen uttryckas i etniska termer: en "nästan svensk" är på sätt och vis "svensk" och bör därmed få hjälp.

Det innebar inte att insatser för utomnordiska medborgare saknades. Skälen bakom kan ha varit genuint humanitära. De kan också ha rört sig om sökande efter goodwill för ett land som förklarat sig neutralt och hade lyckades hålla sig utanför kriget men, som ju längre kriget led, fick hård kritik för att inte ta ställning. I detta fall kunde mottagande av flyktingar och genomförda hjälpsatser utgöra ett visst kapital inför efterkrigstiden (J. Johansson 2008).

3. Arbetskraftsinvandringens kvartssekel: 1945-1970

Inledning

Krigsslutet innebar inte den ekonomiska nedgång och brist på arbetstillfällen som befarats. I stället tog den svenska ekonomin ordentlig fart. Exportindustrin hade bråda dagar att leverera varor till det krigshärjade Europa, och det var svårt att uppfylla målen för den nationella försörjningsplanen för matvaror och bränsle. Sverige hade ett betydande arbetskraftsunderskott som underströk flyktingarnas betydelse på arbetsmarknaden under kriget.

Efter kriget återvände de flesta flyktingarna till sina hemländer. Men inte alla. Kvar fanns bland annat tusentals balter (framför allt ester), många så kallade repatriander och även om flertalet danskar och norrmän återvände, så valde en del av dem att stanna i Sverige, trots krigsslutet. I efterkrigstid utvecklades en policy där de som sökte sig till Sverige som flyktingar inte skulle avvisas. Det inträffade dock. Men kanske mest intressant är att direkt efter kriget arbetade myndigheterna aktivt för att "skicka hem" judiska flyktingar till sina ursprungliga hemländer samtidigt som "import" av andra utländska medborgare gjordes (Byström 2012; Åmark 2016; Notini Burch 2014).

När kriget var över och livet efter några år återgått till det nästan normala var det få flyktingar som sökte sig till den nordliga avkroken av Europa. I själva verket var det inte så att de flesta sökte sig till Sverige utan de blev *utvalda* att få komma till Sverige via UNHCR, FN:s flyktingkommissariat. Sverige valde ju, som framhållits, att ställa sig bakom FN och blev också en viktig finansiär för UNHCR.

Mellan cirka 1950 och 1970 kom endast cirka 24 000 flyktingar till Sverige och det rörde sig i huvudsak om flyktingar från öststaterna, inte minst i samband med Ungernkrisen 1956 då Sverige tog emot ungefär 7 000 flyktingar. I stället var det i synnerhet arbetskraftsinvandringen och anhöriginvandring som kom att dominera inflödet av utländska medborgare till Sverige. Även om det fanns undantag är det ändå möjligt att tala om en i stort sett fri invandring till Sverige från början av 1950-talet fram till slutet av 1960-talet (Svensson 1992; Lundh och Ohlsson 1999; Nilsson 2004; Górnio 2016).

När "utlänningen" fick rättigheter

När det svenska samhället skulle återgå till fredsförhållanden innebar det att de provisoriska lösningar som gjorts inom flyktingförvaltningen skulle revideras. Från 1946 och fram till den nya Utlänningslagen 1954 gjordes därför en rad förändringar i lagstiftning och rutiner med målet att infoga utländska medborgare i de lagar, skyldigheter och rättigheter som gällde för svenska medborgare i en liknande situation. Visserligen ändrade lagrevideringarna inte mycket i relation till 1945 års lag (som låg nära 1937 års lag), men tog hänsyn till erfarenheterna från den krigs- och krisperiod som man just lämnat bakom sig. Utländska medborgare – flyktingar så väl som arbetskraftsinvandrare – fick, åtminstone på papperet, i stort sett samma rättigheter som svenskar när det gällde ekonomiskt och socialt skydd. Från krigsslutet rådde det aldrig något tvivel om att staten var den ledande aktören för dessa frågor och de frivilliga hjälporganisationerna avvecklades. Möjligen ser vi här att det svenska "folkhemmet" också kunde – och ville – inkludera utlandsfödda medborgare genom att låta dem omfattas av den framväxande svenska välfärdsstatens grundprinciper om rättigheter och skyldigheter (Borevi 2002; Byström 2012).

Med Förenta Nationernas flyktingkonvention 1951 (Genèvekonventionen) upprättades den internationella flyktingregim som Nationernas förbund förgäves hade försökt etablera före kriget. Ett världskrig, folkmord, massflykt och folkfördrivningar var avgörande motiv för att sedan etablera FN som ett världssamfund. Flyktingkonventionen och konventionen om de mänskliga rättigheterna var särskilt angelägna att få till stånd.

Enligt konventionen skulle skydd ges till den *flykting*:

...[som] i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare

Samma skydd skulle ges till statslösa personer i motsvarande situation. Konventionen omfattade enbart flyktingar i Europa och de händelser som hade förorsakat flyktingens belägenhet skulle ha inträffat före 1951. Asylrätten består i varje stats rättighet att bevilja fristad åt en flykting utan att detta av flyktingens hemland uppfattas som en ovänlig handling. Rätten består sålunda i internationell rätt inte i flyktingens absoluta rätt till skydd. Flyktingens rätt består istället i att få sin sak prövad. För staten ålåg skyldigheten att göra denna prövning. Sverige ratificerade flyktingkonventionen 1954 (Regeringens proposition 1954:41; Melander 1972; Utlänningslagen 9:e uppl., citat, s. 792; Boguslaw 2012).

En viktig del i konventionen är specificeringen av flyktingens rättigheter på olika områden: rätt att arbeta, arbetsvillkor, bosättning, sociala förmåner, rätt till utbildning, näringsfrihet, äganderätt och så vidare. Den grundläggande principen var att flyktingen skulle ha samma rättigheter som landets medborgare, men det fanns naturligtvis undantag. På det sociala området fanns det till exempel inskränkningar beträffande pensioner (Konvention 1951; Boguslaw 2012).

Den nya svenska utlänningslagen från 1954 blev en milstolpe. För första gången ges en "politisk flykting" uttrycklig *rätt* att resa in i Sverige, få sin sak prövad, bosätta sig och ta anställning, såvida det inte förelåg synnerliga skäl däremot. Lagen talade alltså om flyktingarnas "rätt", något som hade varit otänkbart i de föregående utlänningslagarna.

Lagen byggde till stora delar på tidigare svensk lagstiftning men visade också tydlig påverkan av flyktingkonventionen. Men skrivningen i den svenska lagen var generösare än i konventionen: politiska förhållanden skulle utgöra en grund för bedömningen och politiska brott togs särskilt upp. *Politiska flyktingar* (konventionen talade om "flyktingar") fick inte avvisas om det inte förelåg synnerliga skäl. En politisk flykting var enligt lagen en utländsk medborgare som riskerade att utsättas för

politisk förföljelse som definierades på följande sätt:

Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiska brott allvarligt straff ålägges honom.

I lagen reglerades inte vad som gällde för flyktingar som inte kunde anses vara politiska flyktingar utan flydde undan till exempel krig. I praktiken kom dock inte begreppet "politisk flykting" att bli inskränkt, utan tolkningen blev att andra flyktingar kunde ges en fristad, om än inte med "politisk asyl" utan med andra skyddsskäl. Dock blev detta en fråga för lagändringar längre fram (Utlänningslagen 1954; Melander 1972, citat, s. 39).

1954 års lagstiftning är sålunda den första svenska "moderna" utlänningslagen i den meningen att den var kopplad till internationell rätt, humanitärt ansvar och mänskliga rättigheter. Lagen kom med flera förändringar att gälla ända fram till 1980. Samtidigt är det viktigt att påpeka att den svenska utlänningslagstiftningen under hela 1900-talet sneglat mot internationella konventioner och andra nationers lagstiftning (Skran 1995). Men en viktig poäng är ändå att 1954 års lag visar att migrationsfrågor blivit ett politikområde. Världskrigets fasor hade demonstrerat att det var nödvändigt med en genomtänkt och humanitär politik i dessa frågor. Opinionen hade fått förståelse för flyktingar och svensken hade lärt känna "utlänningen". En alternativ tolkning av den tydliga omsvängningen är att Sverige under de här åren hade ett arbetskraftsunderskott och att det bland politikerna fanns ett dåligt samvete för Sveriges tidigare agerande gentemot flyktingar.

Vägval för arbetskraftsinvandringen under efterkrigsåren

En stor del av den historiska migrationsforskningen om tiden efter andra världskriget har intresserat sig för arbetskraftsinvandringen, vilket inte är så märkligt

eftersom den utgjorde den helt dominerande delen av invandringen under 1950- och 1960-talen. Redan i samband med krigsslutet hade Statens arbetsmarknads-kommission upprättat ett avtal med sina nordiska motparter. Avtalet gick ut på att nordiska medborgare kunde förmedlas arbete i ett annat nordiskt land. I princip var det ett sätt för svenska arbetsgivare att fylla efterkrigstidens luckor på arbetsmarknaden eftersom villkoren var bäst i Sverige. Förmedlingen skedde centralt mellan staternas arbetsmarknadsmyndigheter och rekryteringen skedde kollektivt. I slutändan avgjorde den svenska myndigheten vilka som kunde erbjudas arbete och vilket arbete som erbjöds. Under 1950-talet var majoriteten av de som kom kvinnor – många kom till tekoindustrin, medan andra fick arbete som hembiträden. Men arbetsgivarna sökte också kvalificerad arbetskraft inom den för exporten så viktiga metall- och verkstadsindustrin, en invandring som fått stor uppmärksamhet i forskningen. I själva verket kom många nordiska arbetare ändå att hamna på mindre kvalificerade arbeten, till exempel i skogsbruket som även i efterkrigstid var i stort behov av arbetskraft. År 1954 inrättades formellt en gemensam nordisk arbetsmarknad men i praktiken hade den svenska arbetsmarknaden redan under andra halvan av 1940-talet stått öppen för nordiska medborgare. Nordiska medborgare, framförallt finländarna för vilka visumtvånget avskaffades 1949, utgjorde de största invandrargrupperna ända fram till åren kring 1970.

I systemet för arbetskraftsutbyte mellan Sverige och de nordiska länderna kan skönjas hur modellen för den mer omskrivna utomnordiska så kallade arbetskraftsimporten kom att utformas. Tillskottet av den nordiska arbetskraften var inte tillräckligt för att tillfredsställa den svenska produktionen. Myndigheterna och de politiska beslutsfattarna var dock till att börja med tveksamma till en omfattande arbetskraftsrekrytering av utomnordisk arbetskraft, bland annat fanns rädslan för att en sådan skulle sprida främlingsfientlighet. År 1946 tillsattes emellertid *Beredningen för utländsk arbetskraft* för att förbereda rekryteringen. Beredningen bestod av företrädare för arbetsgivarna, de fackliga organisationerna och myndigheterna, och skulle enligt sitt uppdrag ”biträda vid handläggningen av frågor som avse sysselsättande av utländsk arbetskraft”. LO, och särskilt Metallindustriarbetarförbundet, hade initialt varit tveksamma, men fick igenom att omfattningen skulle vara begränsad, långtgående krav på fackförbundens

godkännande av rekryteringarna och på fackligt medlemskap. En av beredningens första uppgifter var att utreda rekrytering av italiensk arbetskraft. Man var villig att gå långt: avancerade system för import av italienska viner och matvaror till arbetarna var ett av ämnena som utreddes noga. År 1948 bildades *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) som ny myndighet för arbetsmarknadsfrågor. Som sådan kom den att få stor betydelse för efterkrigstidens arbetskraftsinvandring och den fick även ansvaret för uttagningen av kvotflyktingar och mottagningen av flyktingarna i Sverige (Tempsch 1997, citat s. 159; J. Johansson 2008; Lajos 2008; Byström 2012; Svanberg 2016).

Från 1947 "importerades" arbetare från bland annat Italien, Österrike (sudettyska flyktingar) och Ungern. Urvalsprinciperna för den kollektiva arbetskraftsrekryteringen var, som forskningen framhållit, strikta och hade knappast några humanitära principer som stödjepunkter. Däremot förekom viss flyktinginvandring på humanitär grund (se nedan). Det handlade i stället om att förse Sverige med skickliga yrkesarbetare och jordbruksarbetare (Järtelius 1987; Tempsch 1997; Lundh och Ohlsson 1999; Lajos 2008; Thor Tureby 2007). Den utländska arbetskraften mötte inte alltid de bästa villkoren och hade tidsbegränsade arbetstillstånd. Även om det formellt skulle vara samma ekonomiska och sociala villkor för svensk och utländsk arbetskraft fanns skillnader. I många fall omgärdades utländska arbetstagare i slutet av 1940-talet av tvingande inslag: framför allt förband de sig att arbeta inom en viss yrkesbransch. Avtalet med till exempel Ungern från 1947 gällde jordbruksarbetare med familjer. Det svenska fackförbundet hade sett till att villkoren skulle vara desamma som för svenskar och det ställdes krav på medlemskap i fackföreningen. Arbetsgivarna stod för utgifterna för resan till och etableringen i Sverige. Trots dessa kostnader var de ungerska arbetarna intressanta för arbetsgivarna eftersom de accepterade arbeten där det var svårt att få tag i svensk arbetskraft. Men kontrakten gällde enbart arbete på bestämda gårdar och arbetarna kan betecknas som "ofri arbetskraft". Den nya kommunistregimen i Ungern upphävde dock avtalet 1949 och lyckades locka tillbaka halva gruppen. De som ville stanna i Sverige klassades nu om till politiska flyktingar av den svenska staten och fick uppehållstillstånd. De flesta lämnade jordbruket, men blev kvar i lågkvalificerade arbeten (Lajos 2008). Under senare delen av 1940-talet kom drygt 4 500 utomnordiska invandrare till

Sverige som arbetare även om en del av dessa senare återvände till sina hemländer. Inte minst tyska kvinnor var en viktig invandrargrupp, främst inom tekoindustrin och som hembiträden (Strollo 2013; Svanberg 2016).

Frågan huruvida andra världskrigets flyktmigration och arbetskraftsinvandring hänger ihop har diskuterats. Tidigare gjordes en tydlig rågång mellan dessa företeelser, nu lyfts påståendet om att vi i stället, med inspiration från internationell forskning, bör tala om "två parallella processer" och att det kan vara svårt att göra avgränsningar mellan dessa företeelser (Thor Tureby 2007, citat s. 11; Byström 2012; Svanberg 2010; Svanberg 2016; se även A. Svensson 1992; Olsson 1995). Det ligger en hel del i detta, till exempel att vissa kvotflyktinggrupper rekryterades utifrån arbetsmarknadsbehov, både under och efter kriget. Samtidigt är det inte oproblematiskt att för starkt understryka likheterna: arbetskraftsinvandarna var behövda och önskade medan krigsflyktingarna inte nödvändigtvis var det. Dock bör det hela sannolikt ses som en processuell förändring.

Arbetskraftsinvandrare från när och fjärran

"Arbetskraftsinvandringen" är ett begrepp som det ofta refereras till och framstår i debatten som en mycket lång period i Sveriges migrationshistoria. I själva verket rör det sig om drygt två decennier, från åren direkt efter krigsslutet till början av 1970-talet. Från 1950 till 1970 tredubblades i det närmaste antalet utrikes födda från 200 000 till 540 000. Antalet inflyttningar uppgick till 625 000, men som statistikern Åke Nilsson visar blev nettoinvandringen betydligt mindre – cirka 370 000 personer. Många flyttade nämligen tillbaka till sina hemländer igen, andra reste vidare. I siffrorna ingår också de relativt få flyktingar som sökte sig – eller fick – komma till Sverige (Nilsson 2004).

Det bör understrykas att fram till mitten av 1950-talet var ungefär 55 procent av invandarna kvinnor, och i regel ogifta. Det var visserligen så att en del kom som

”medföljande vuxna”, men andra ska betraktas för vad de var: arbetskraftsinvandrare på en strikt könsuppdelad arbetsmarknad. Kvinnor, framför allt från Norge, Finland och Tyskland, fick anställning som hembiträden i svenska hushåll eller i teko- och livsmedelsindustrin, med andra ord, typiska låglönearbeten för kvinnor. Från mitten av 1950-talet sjönk andelen kvinnor bland invandrarna till cirka 40 procent. Med undantag för en period efter mitten av 1960-talet då andelen sjönk ytterligare, så har andelen kvinnor ända fram till 1990-talet legat mellan 40 och 50 procent (de los Reyes 1998; Byström och Frohnert 2013).

Den nordiska arbetskraftsinvandringen var absolut dominerande under perioden: 1970 fanns cirka 222 000 fler nordiska medborgare i Sverige än 1950. Finska medborgare var med stor marginal den största invandrargruppen. År 1970 fanns cirka 191 000 finländare i Sverige, varav många var svenskspråkiga. Vi bör ha i minnet att det rådde en fri nordisk arbetsmarknad och att många nordbor sannolikt kommit och gått över gränserna (Nilsson 2004).

Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen var däremot inte reglerad i övergripande överenskommelser. Möjligheterna till arbete inom framför allt industrin och servicenäringarna var goda och många immigranter sökte sig på egen hand till Sverige. I praktiken stod dörren i stort sett öppen under cirka tio års tid fram till mitten av 1960-talet. Det var till och med möjligt att resa in som turist (visumkraven slopades efterhand) och ordna med arbete på plats. Dock krävdes hela tiden arbetstillstånd, vilka var tidsbegränsade, och vid förstagångsansökningarna till AMS hade de fackliga organisationerna rätt att uttala sig. I de allra flesta fall ställde man sig positiv till invandringen (mer om facken och invandrings- och invandrapolitiken nedan). Länsarbetsnämndernas yttranden om arbetsmarknadsläget inhämtades också. Invandrare kom från bland annat Västtyskland, Grekland, Jugoslavien och Turkiet. Det fanns exempelvis år 1970 cirka 42 000 tyskar, 12 000 greker och 34 000 jugoslaver (Nilsson 2004; J. Johansson 2008; Yalcin 2010).

År 1965 kom betydligt fler utomnordiska invandrare till Sverige än åren innan, vilket hängde samman med att Jugoslavien hade ändrat sin migrationspolitik året innan och att Sverige då hade tagit bort visumkravet gentemot Jugoslavien. Men beroende på

konjunkturedgången var utbudet av lediga arbeten inte så stort att det motsvarade invandringen. Många misslyckades nu med att hitta arbete och ett rimligt boende. En grupp jugoslaver inkvarterades till och med i tillfälliga läger. Läget blev tillspetsat. Efter förhandlingar mellan regeringsföreträdare, AMS, LO och TCO togs därför beslut om inskränkningar av den utomnordiska invandringen. Huvudsyftet med förhandlingarna var emellertid att åter få igång en statligt organiserad utomnordisk arbetskraftsrekrytering, en fråga som hade väckts av LO. Rekryteringen ska ses som åtgärder för att minska och bättre kontrollera invandringen. Nu ingicks bilaterala avtal med Jugoslavien, Turkiet, Grekland, och Italien. Svenska staten inrättade rekryteringskontor på plats, som dock inte blev så långvariga; 1976 blev kontoret i Rom det sista som avvecklades. SAF hade deltagit i förhandlingarna men ställde sig utanför besluten och undertecknade aldrig uppgörelsen. Arbetsgivarsidan var mycket kritisk till LO:s ökade inflytande och ville slå vakt om en fortsatt fri invandring. Den statliga rekryteringen som blev en återgång till förhållandena före 1954, med en stärkt position för fackförbunden via AMS, utmynnade dock bara i en begränsad invandring på grund av fackens motstånd – den största gruppen om 3400 personer kom från Jugoslavien. I praktiken fick skärpningarna om ”turist”-invandringen genomslag först 1967 efter en ändring i utlänningskungörelsen som föreskrev att arbetstillstånd och bostad skulle vara ordnat före inresa. Ett skäl till den här omläggningen var att efterfrågan på arbetskraft började klinga av samtidigt som invandringen ökade. Förändringarna kom sedan att utgöra kärnan i 1968 års riktlinjer. Men svängningen i policy kan inte enbart förklaras i ekonomiska eller arbetsmarknadspolitiska termer. Den nordiska invandringen minskade under 1960-talet och ersattes av utomnordiska invandrare. De nya invandrargrupperna menades stå längre ifrån den ”svenska kulturen” än de invandrargrupper som tidigare hade dominerat. Detta pekar på att etniska hierarkiseringar, inte enbart arbetskraftsunderskott, spelat roll för politikens utformning (Lundh och Ohlsson 1999; C. Johansson 2005; Yalcin 2010; Waara 2012; Boguslaw 2012).

Trots de hårdnande reglerna nådde arbetskraftsmigrationen sin kulmen 1970, i första hand beroende på att det kom många invandrare från Finland, ett nordiskt land som ju inte berördes av den övergripande förändringen av invandringspolicyn. Men pendeln hade likväl svängt (Svanberg och Tydén 2005).

På väg mot en invandrarpolitik under 1960-talet

Det är skillnad på *invandringspolitik* och *invandrarpolitik*. Invandringspolitiken hade sedan krigsslutet varit generös beträffande arbetskraftsinvandring och kontrollerad och tämligen restriktiv avseende flyktinginvandring. Men det saknades en *invandrarpolitik*. Redan från kriget hade ett vägval gjorts där invandrarna skulle ha del av de allmänna välfärdssystemen (med vissa undantag). Den generella universalistiska välfärdsmodellen skulle gälla: alla människor som var permanent boende i Sverige skulle också ha del av de sociala skyddssystemen, tillgång till utbildning, et cetera. En förutsättning för modellen var en reglerad och kontrollerad invandring. Utgångspunkten var idealet om en grundläggande ekonomisk och social jämlikhet. Samma grundtanke fanns också i Genèvekonventionen 1951. Och som vi sett var det en viktig fråga för den svenska fackföreningsrörelsen att invandrarna inte blev en social underklass. Här skiljer sig Sverige tidigt från en del andra västeuropeiska invandringsländer som till exempel Västtyskland, Schweiz och Österrike som istället etablerade "gästarbetersystem" där arbetskraftsinvandrarna kontrakterades för tidsbegränsade anställningar och inte förväntades ha sina familjer med sig. Etableringen av en gemensam nordisk arbetsmarknad där den som bytte land fick tillgång till de sociala rättigheterna påverkade också politiken gentemot utomnordiska invandrare. De borde rimligen behandlas på samma sätt som nordbor (Borevi 2010; Mörkenstam 2010).

Men delaktigheten i välfärdssystemen utgjorde inte i sig en *invandrarpolitik*. Det var underförstått att invandrarna skulle anpassa sig till svenska förhållanden, de skulle assimilera sig, bli svenskar. Men det rådde tystnad under 1950-talet och in på 1960-talet i frågan, också från fackföreningsrörelsens sida där det dock fanns viss intern uppmärksamhet på frågorna. Ingen allmän debatt fördes. Termen "assimilation" användes dock sällan i en positiv mening, utan när frågan över huvud taget tangerades lyftes den ekonomiska och sociala jämlikheten fram. Invandrarernas integration var sålunda upp till dem själva. De fick på eget initiativ lära sig svenska och skaffa sig samhällsinformation. Några särskilda integrationsåtgärder från det allmänna fanns inte (Hansen 2001; J. Johansson 2008; Yalcin 2010).

Tystnaden bröts 1964 när David Schwarz, en socialdemokratisk student med polsk-judisk bakgrund, i en debattartikel i Dagens Nyheter riktade skarp kritik mot assimileringlinjen. Han menade att det saknades respekt för de olika invandrargruppernas kultur och språk, och pläderade för ett mångkulturellt samhälle. Samma engagemang som ägnades minoritetsrättigheter i andra länder borde gälla för invandrare i Sverige. Staten borde gå in med aktiva åtgärder för att främja ”respekt för alla människors ursprungliga identitet”. En intensiv debatt fördes sedan under de följande åren där Schwarz fortsatte att vara en central aktör (Hansen 2001, citat s. 114).

Vid samma tid började fackföreningsrörelsen alltmer öppet uttrycka oro för problem som man såg kring invandrarnas situation i Sverige. En konkret orsak till oron var att invandrarna uppvisade låg facklig anslutning. LO uppmärksammade bland annat också invandrarnas ofta undermåliga boendesituation. LO och fackförbunden efterlyste riktade åtgärder för invandrarnas integration. Man började också framföra krav på att hinder för svenska kvinnor att komma ut på arbetsmarknaden borde tas bort, det vill säga ett krav på utbyggnad av barnomsorgen. Kvinnor, äldre och handikappade ställdes mot invandrare som alternativ för att hitta ny arbetskraft. LO hade pläderat för de gifta kvinnornas inträde på arbetsmarknaden sedan åren direkt efter krigsslutet, men det hade stannat vid retorik – man hade enligt Yvonne Hirdman talat med ”kluven tunga”. Men på 1960-talet fick frågorna konkretion. Här kan inflikas att det i tiden fanns en allmän uppmärksamhet på sociala orättvisor, till exempel så tillsattes 1965 Låginkomstutredningen. Regeringen svarade på signalerna från LO med att tillsätta en särskild arbetsgrupp som skulle se över invandrarnas ”anpassning”. Gruppen tog bland annat fram samhällsinformation till nya invandrare. Det var sedan LO och AMS som låg bakom att regeringen 1966-67 skärpte reglerna för den utomnordiska arbetskraftsinvandringen (Hirdman 1998; J. Johansson 2008; Yalcin 2010; Borevi 2010; Malm Lindberg 2014).

Vid den här tiden uppkom också en diskussion om kostnaderna för ”anpassning till värdlandets förhållanden” som det hette i en statlig utredning 1967. Invandringsfrågor började formuleras i termer av ett problem, efter det att den under de två föregående decennierna hade framställts som en resurs som Sverige efterfrågade. Det spelade säkert också in att de utomnordiska invandrare som kom

vid mitten av 1960-talet förutsattes ha större anpassningsproblem än de tidigare invandrarna (Mörkenstam 2010, citat s. 591).

”Anpassning” blev nyckelbegreppet vid mitten av 1960-talet. För att invandrarna skulle kunna åtnjuta jämlikheten skulle man uppmärksamma olika problem som gällde deras anpassning till svenska förhållanden. Invandrarna bedömdes ha särskilda behov. I anpassningen ingick också tankegångar om att de skulle kunna bevara språk och kultur för att därmed lättare kunna finna sig tillrätta i det svenska samhället (J. Johansson 2008; Yalcin 2010; Borevi 2010; Boguslaw 2012).

De här olika diskussionerna (se även nedan om fackens roll) ledde fram till riksdagens beslut om 1968 års riktlinjer för arbetskraftsmigrationen. Grundbulten var den ekonomiska och sociala jämlikheten i en generell välfärdsstatsmodell. Reglerna för anhöriginvandring liberaliserades. Sverige tog därmed definitivt avstånd från en gästarbetarmodell. Den andra sidan av myntet var kravet på en reglerad invandring; nu var det definitivt stopp för den fria invandringen. Vid invandringen skulle också hänsyn tas till befintliga samhällsresurser i form av bostäder, et cetera. Centralt var att klartecken till invandring bara skulle ges efter en prövning av vilka arbetskraftsresurser som fanns i Sverige, framför allt om kvinnor kunde gå in på arbetsmarknaden (Hansen 2001; Spång 2008; Borevi 2010). Statsvetaren Ulf Mörkenstam menar att med 1968 års riktlinjer skapades för första gången en uppdelning i invandringspolitik respektive en invandrapolitik. Det politiska styrets intresse bytte nu fokus bort från invandringen, som inte sågs som så problematisk, till invandrapolitiken. Samma år tillsattes *Invandrarutredningen*. Den blev klar 1974 och utmynnade i 1975 års riktlinjer för invandrapolitiken (Hammar 1988; Svanberg och Tydén 2005; Mörkenstam 2010).

Redan från mitten av 1960-talet tappade den universalistiska linjen mark i diskussionen. De som pläderade för en mångkulturalistisk valfrihet där staten skulle ta ansvar genom riktade insatser vann snabbt övertag när båda läger tog tydligt avstånd från den tidigare assimilationslinjen. ”Mångkulturalisterna” pläderade för minoritetspolitik och integration. I början på 1970-talet lyftes Kanadas mosaikideal för sin invandrapolitik fram, istället för USA:s ”smältdegel”. Bidragande orsaker till mångkulturalismens segertåg var att de politiska partierna ägnade frågorna

litet intresse och dessutom i huvudsak var eniga, samt att även väljarna var oengagerade, bland annat i brist på information. De styrande politikerna anpassade retoriken i policydokumenten så att kritikerna blev nöjda (Dahlström 2004; Spång 2008; Borevi 2010).

De nya tongångarna omsattes också i en förändring av myndighetsstrukturen. Statens utlänningskommission, som hade tillsatts som ett provisorium 1944, lades ned och ersattes 1969 av Statens invandrarverk, en beteckning som låg mer i tiden. Verket skapades genom en sammanslagning av arbetsgruppen för anpassningsfrågorna och kommissionen. Därmed förenades två olikartade perspektiv i en myndighet: dels en ambition om invandrarnas integration (med tidens terminologi "anpassning"), dels kontrollen över invandringen genom "utlänningspolitiken".

I början av 1970-talet inleds en lång period av en restriktiv invandringspolitik för arbetskraftsinvandring: därefter blev det mycket svårt att komma till Sverige som annat än flykting eller som anhöriginvandrare. Undantaget utgjordes av nordiska medborgare som även fortsättningsvis välkomnades i den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Facken, arbetsgivarna, invandringen och invandrarpolitiken

Sedan 1919 hade fackförbund och branschorganisationer haft en del att säga till om när det gällde utländsk arbetskraft. Under den tidiga efterkrigstiden stärktes fackens inflytande betydligt över arbetskraftsinvandringen (Hammar 1988). Det fackliga intresset för den utländska arbetskraften, både i fråga om invandringen och om villkoren i Sverige, har av forskningen tolkats på i huvudsak två sätt. Den ena tolkningen är att det var ett uttryck för fackens vaktslående om den svenska arbetsmarknadsmodellen, där invandringen dock inte fick "äventyra den fulla sysselsättningen, strukturuomvandlingen eller den solidariska lönepolitiken". Den andra tolkningen pekar på att fackens motiv för att driva linjen att arbetsvillkoren skulle vara de samma för alla var att skydda svenska arbetares intressen mot "billigare" utländsk arbetskraft. Oavsett tolkning blev effekten att utländska arbetare

på ett generellt plan gavs samma anställningsvillkor och sociala rättigheter som svenska arbetare (Nelhans 1973; Lundh 1994, citat s. 34; Knocke 1997; Mulinari och Neergaard 2004; Frank 2005; J. Johansson 2008; Yalcin 2010).

Också ansvariga politiker menade att de utlandsfödda arbetarna skulle behandlas på samma sätt som svenska arbetstagare. Lagstiftning och regelverk förändrades för att ge invandrare och flyktingar samma villkor när det gällde till exempel sjukförsäkring och arbetslöshet ersättning. Vi vet till viss del hur arbetskraftsinvandrare bemöttes av facket och på bostadsorten, men hur mötet mellan myndigheter och invandrare i praktiken såg ut vet vi inte mycket om, även om det på pappret skulle se ut som det gjorde för svenska medborgare. Mötet mellan facket och den utländska arbetskraften var sällan smärtfri. Ett exempel som påvisar detta är Johan Svanbergs studie av ett mindre industrisamhälle där några hundra estniska krigsflyktingar i efterkrigstid rekryterades till ortens metallföretag. Även om hälften av esterna ganska snart gick med i facket blev spänningarna stora mellan metallarbetarnas fackförening och esterna. För fackföreningen, som under decennier kämpat för arbetarnas bättre villkor, var den inbördes solidariteten genom medlemskap i facket avgörande. De estniska flyktingarna, som i många fall upplevde en social degradering, saknade oftast vana från industriarbete och hade med erfarenheterna av de förvridna "arbetaridealen" under den sovjetiska ockupationen svårt att acceptera de svenska fackföreningarna. Esterna upplevde fackligt tvång och hot. De svenska arbetarna pekade ut esterna som lata och privilegierade (Horgby 1996; K Köll 2006; Holmér 2009; Svanberg 2010, Svanberg 2016; Wallengren 2014).

Det låg i arbetsgivarnas intresse att utöka tillgången på arbetskraft för att hålla tillbaka löneökningarna. När det tämligen omgående efter kriget visade sig att ekonomin skulle kunna expandera och det skulle föreligga ett omfattande arbetskraftsbehov agerade SAF och dess branschorganisationer för att liberalisera arbetskraftsinvandringen. Företagen började på egen hand rekrytera i framför allt de nordiska grannländerna, vilket väckte irritation både där och i Sverige. SAF tog också initiativ till kollektiv rekrytering utanför Norden och det är i det sammanhang som Beredningen för utländsk arbetskraft ska ses. SAF ville ha med LO på tåget. När det sedan visade sig att LO fick gehör hos AMS för att hålla nere den kollektiva

rekryteringen utanför Norden reagerade SAF mycket negativt. Man pläderade för en återgång till det "fria folkutbytet". Den samstämmighet som målats upp i tidigare forskning ifrågasätts av ekonomhistorikern Joacim Waara (Waara 2012).

Som framgått ovan var LO, och särskilt Metall, initialt negativa till arbetskraftsinvandringen direkt efter kriget och till inrättandet av Beredningen för utländsk arbetskraft 1946. Men LO och Metall ändrade uppfattning och kunde genom sina nära kontakter med den socialdemokratiska regeringen och myndigheterna utöva stort inflytande i frågorna. Så var fallet också konkret vid de kollektiva rekryteringarna från Italien, Österrike (av sudettyskar) och Ungern där bland annat LO och Metall fick igenom en rad krav för att ge invandrarna likartade villkor som de inhemska arbetarna, men också kunde hålla nere antalet arbetare som fick komma till Sverige. Hammars tes från 1988 om att fackens roll ledde till att Sverige inte fick något gästarbetarsystem måste dock modifieras på en punkt. Metall var tydlig med att arbetstillstånden för de italienska arbetarna var tidsbegränsade och menade att de skulle skickas hem om konjunkturen mattades av. Ännu 1950 gav Metall uttryck för den uppfattningen, men stod alltmer ensamt inom LO. Inga italienare tvingades åka tillbaka. Redan i samband med att sudettyskarna kom släppte LO gästarbetarupplägget – arbetskraftsinvandrarerna hade kommit för att stanna (Nelhans 1973; Tempsch 1997; J. Johansson 2008; Svanberg 2010; Yalcin 2010).

Den kollektiva rekryteringen utanför Norden blev inte särskilt omfattande, viktigare blev istället invandringen på individbasis. Från och med 1950 prövades både företagens ansökningar och de individuella ansökningarna om arbetstillstånd av AMS (de formella besluten om uppehållstillstånd och arbetstillstånd togs av Statens utlänningskommission) som alltid efterhörde med de fackliga organisationerna, och när man ansåg det nödvändigt kontaktade arbetsgivarsidan, vilket sällan inträffade. Under de första åren är det tydligt att de lokala facken hade AMS öra och gick på fackens avslag till invandring. Med 1954 års Utlänningslag liberaliserades möjligheterna till utlännningar att få arbeta i Sverige. Och från den här tiden ändrade LO och fackförbunden inställning och sa ja till invandringen. Man accepterade argumentationen som drevs från regeringens sida om behovet av ytterligare arbetskraft för att få ekonomin att växa, och därmed skapa utrymme för välbästandssökningar.

Reallönerna steg också kraftigt under denna tid. Över huvud taget låg LO utåt lågt om arbetskraftsinvandringen under 1950-talet. Dock behöll fackförbunden sitt formella inflytande genom att man skulle höras vid ansökningar. I och med att den nordiska arbetsmarknaden avreglerades 1954 och med liberaliseringen för den individuella invandringen som öppnade för den utomnordiska "turist"-invandringen kunde arbetsgivarna täcka sin efterfrågan på arbetskraft. SAF förblev dock negativt till LO:s inflytande hos AMS över arbetskraftsinvandringen. Men det var ingen kritik som luftades offentligt (Nelhans 1973; J. Johansson 2008; Yalcin 2010; Svanberg 2010; Waara 2012).

Under perioden 1961-1965 beviljades i stort sett alla individuella förstagångsansökningar; bara 5 procent avslogs. Och i de fallen var det antagligen så att facken hade avstyrkt. I forskningen har det talats om att "invandringen [...] i princip var fri vid mitten av 1960-talet". Ett beviljande av en ansökan kunde vara klart på några dagar. Likafullt var arbetstillstånden fortsatt tidsbegränsade och gällde för en viss bransch. Det var inte självklart att man kunde byta till en annan bransch när man ansökte om förlängning, vilket begränsade arbetsinvandrarnas rörlighet, vilket var viktigt i en situation då arbetsgivarna brottades med hög personalomsättning. Men generellt beviljades så gott som genomgående samtliga förlängningsansökningar under samma period; enbart 2 promille avslogs. Det bör också understrykas att LO-förbunden var angelägna om att behålla rätten att yttra sig om ansökningarna. Som vi ska se blev den rätten avgörande för hur den utomnordiska arbetskraftsinvandringen utvecklades (Nelhans 1973; Wadensjö 1973; Lundh och Ohlsson 1999: citat s. 63; Svanberg 2016; Waara 2012).

Det fanns hela tiden en ambivalens från LO:s sida till arbetskraftsinvandringen av icke-nordbor. LO ville ha en konjunkturanpassad och kontrollerad invandring, helst i kollektiva former. Helt fri invandring var man emot. Man pekade på att det fanns inhemsk outnyttjad arbetskraft bland gifta kvinnor, "hemmafruar", personer med nedsatt arbetsförmåga och arbetslösa som borde prioriteras före ytterligare invandring. Man uppfattade också arbetskraftsinvandringen som ett potentiellt hot mot strukturrationaliseringen genom att lågproduktiva företag kunde upprätthålla sin produktion med hjälp av låga löner. Under perioden 1945-1980 skedde en för-

skjutning från en grunduppfattning där "assimilation" till ett "normalt" svenskt – manligt – beteende sågs som det självklara idealet, till en integrationsdiskurs där man, precis som Invandrarutredningen betonade, från mitten av 1970-talet började tala om "mångkulturalism". Invandrarnas integration i den fackliga verksamheten går då från att vara en icke-fråga för LO till ett engagemang men med "inkluderande underordning" av invandrare (Johansson 2008; jfr Yalcin 2010).

En nordlig fristad för Kalla krigets flyktingar

Frågor relaterade till flyktingar och invandrare handlade inte bara om "arbetskraftsimport". En faktor som påverkade flykting- och invandringsspolitiken inte bara åren kring 1950 utan under lång tid framöver var utrikes- och säkerhetspolitiken. Kalla kriget blev snabbt en realitet i den europeiska efterkrigsspolitiken och innebar en osäkerhet om hur den framtida utrikespolitiken – och utlänningspolitiken – skulle hanteras. Det var oroliga tider efter kriget, miljontals människor på kontinenten levde som flyktingar eller så kallade "displaced persons" (DP:s), det vill säga människor som tvångsförflyttats långt ifrån sina hemtrakter under kriget. Den svenska regeringen var inte särskilt villig att ta emot några större grupper trots påtryckningar från de internationella flyktingorganen. Åren 1946-1951 tog man emot 3400 DP:s som överfördes kollektivt till Sverige. I praktiken gjordes urvalet utifrån hur flyktingarna skulle kunna ingå i den svenska arbetskraften. På "enskilt initiativ" (troligen bland annat Mosaiska församlingen i Stockholm) mottogs under åren 1945-1949 också 10 000 flyktingar (SOU 1972:84, citat s. 24; Notini Burch 2014).

De internationella aktiviteterna rörande bland annat flyktingkonventionen, handlade i de flesta fall om hur DP:s från Östeuropa som inte ville återvända kunde ges skydd i annat land utan att hemlandsnationen reagerade negativt, något som kunde leda till oönskade utrikespolitiska konsekvenser. Samtidigt var västmakterna måna om att hindra ytterligare massinvandring från Öst och i det spända politiska läget fanns en misstänksamhet mot politiska flyktingar från Öst. Kunde de vara

spioner? Det neutrala och alliansfria, men västsympatiserande Sverige ställdes inför samma problem.

Till den svenska bakgrundsbilden hör utlämningen av sovjetiska militärflyktingar under åren 1944-1946 och framför allt den så kallade baltutlämningen 1945-1946. I korthet handlade den senare om att cirka 3 000 personer i tysk uniform tagit sig över till Sverige från Baltikum i krigets sista stund. Majoriteten var tyskar, medan 162 personer var så kallade enrollerade balter. Hade de anslutit sig frivilligt till den tyska armén? Hade de tvingats? Hade de dragit på sig uniformerna för att försöka fly undan ryssarna? Det blev en politisk nöt för regeringen. När regeringen beslutade att balterna även efter hungerstrejker och självstympning skulle utvisas till Sovjetunionen rönt det stor negativ publicitet i svensk press. Tyskarna betraktades som "krigsfångar" som skulle utvisas och det orsakade ingen större reaktion i opinionen men var likväl ett brott mot folkrätten (Ekholm 1984; Berge 1992).

Samtidigt som svenska forskare har gett väsentliga bidrag till den internationella forskningen kring kalla krigets flyktingpolitik (Rystad 1990; Salomon 1990; Sjöberg 1991), så har den svenska historien kring det säkerhetspolitiska temat varit i stort sett orörd. Cecilia Notini Burch har dock nyligen behandlat flyktingar från östblocket i relation till säkerhetspolitiska överväganden. För tiden 1945-1954 visade det sig att Utlänningskommissionen behandlade olika grupper på skilda sätt och att uppehållstillstånden användes som ett kontrollmedel. Balter beviljades längre perioder och ålades lindrigare geografiska restriktioner än ryssar. Polisen samlade in uppgifter från hyresvärdar, arbetsgivare, straffregister, med mera, som kunde säga något om flyktingarnas skötsamhet. Den viktigaste förklaringen till skillnaderna var ett säkerhetstänkande som svarade på hotbilder. Etniciteten i sig var också uppenbart en faktor som påverkade myndigheterna. Balter sågs som mer pålitliga och lättintegrerade, ryska flyktingar uppfattades som mer hotfulla. Notini Burch understryker sambandet mellan säkerhets- och flyktingpolitiken, något som bör utforskas mer av historiker överlag. På ett generellt plan understryker den belgiske historikern Frank Caestecker att kontrollen över invandringen och invandrarna i Sverige under 1950-talet och början av 1960-talet framstår som "exceptional" i ett europeiskt perspektiv (Caestecker 2013, s. 355; Notini Burch 2014).

År 1950 tog riksdagen beslut om att uttagningen av så kallade kvotflyktingar som Sverige skulle ta emot från UNHCR:s flyktingläger skulle göras av särskilda uttagningskommittéer med representanter för Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens utlänningskommission och Medicinalstyrelsen. Överförandet av flyktingarna skulle ske kollektivt. Antalet flyktingar som skulle tas emot fastställdes årligen via statsbudgeten och då bestämdes också vilka nationaliteter som skulle väljas ut. Under åren 1950-1971 kom på detta sätt 20 200 flyktingar från lägren på kontinenten (Svensson 1992; SOU 1972:84; Migrationsverket).

Huvudmannaskapet för flyktingmottagandet avseende kvotflyktingarna låg alltsedan 1948 på Arbetsmarknadsstyrelsen som administrerade statliga förläggningar där flyktingarna fick vistas en tid innan arbete och bostad kunde ordnas. Längre utgjorde flyktingfrågorna en begränsad del av AMS:s verksamhet. Genom att det var AMS som hade ansvaret fanns det en direkt länk till arbetsmarknaden för flyktingarna (Lundh och Ohlsson 1999; Lundh 2016).

År 1968 kom två mindre flyktinggrupper till Sverige. Det rörde sig om cirka 2700 flyktingar från Tjeckoslovakien och ungefär lika många polska judar. De är intressanta att studera med tanke på att de kom just när de invandrapolitiska riktlinjerna började förändras. Den begränsade forskning som bedrivits kan dock inte påvisa några större förändringar i hur dessa grupper behandlades eller hur diskussionerna fördes i förhållande till tidigare invandrare eller flyktingar (Nilsson 2004; Dahl 2013; Górniok 2016). Däremot föll kalla krigets skugga över flyktingöverföringen: helst skulle diplomati och mottagning av flyktingarna ske i det tysta.

Invandrarna – kvinnor, män, unga, gamla

Krigstidsflyktingarna var en varierande skara gällande nationalitet, kön, klass och ålder. Det samma gäller också efterkrigstidens arbetskraftsinvandrare, men det faktum att man sökte sig till Sverige för arbete påverkade självklart gruppens sammansättning. Invandringen speglade inte en normal ålderstruktur eller i avseende på hälsa. Längre fanns både i den gängse bilden och i forskningen en föreställning om att dåtidens invandrare var en yrkesutbildad yngre man som kom till Sverige för

att arbeta på ASEA eller Volvo. Under senare tid har forskningen visat att kvinnorna hela tiden utgjorde en betydande del av den nya arbetskraften. Och män hamnade också i slitsamma arbeten inom jord- och skogsbrukssektorn.

Av de kvinnliga invandrarna som kom till Sverige var huvuddelen ensamstående, medan vissa kom som ”medföljare”. De hamnade på en strikt könssegregerad arbetsmarknad där kvinnor från främst Norge, Finland och Tyskland/Västtyskland anställdes som hembiträden i svenska hem eller inom textil- och beklädnadsindustrin, det vill säga typiska låglöneyrken med kvinnlig kodning. Från mitten av 1950-talet sjönk den kvinnliga andelen invandrare till cirka 40 procent från att tidigare ha utgjort majoriteten. Detta har tolkats som att den expanderande industrin i allt högre grad var i behov av yrkesutbildad manlig arbetskraft, snarare än kvinnor i hushållstjänster. Med undantag från mitten av 1960-talet, när den kvinnliga andelen sjönk ytterligare, har kvinnor fram till 1990-talet emellertid utgjort mellan cirka 40–50 procent av invandrarna. Ändå har det varit en i stort sett osynlig grupp i debatten och forskningen, vilket gett oss en ofullständig bild av efterkrigstidens invandring (Nilsson 2004; Strollo 2013; Svanberg 2010; Svanberg 2016. Kvinnornas betydelse på arbetsmarknaden har framför allt uppmärksammats av Knocke: Knocke 1986 och Knocke 1996).

Under 1960-talet uppvisade kvinnliga invandrare en högre sysselsättningsgrad (cirka 5 procentenheter) än för svenskfödda kvinnor, skillnaden mellan kategorierna minskade över tid. För både svenskfödda och utrikes födda ökade sysselsättningen kraftigt till början av 1970-talet (siffrorna i spannet 37–55 procent). Under samma period var sysselsättningsgraden för manliga invandrare något högre än för svenskfödda – ungefär 80–90 procent. Den högre sysselsättningsgraden är naturligtvis kopplad till att det var fråga om arbetskraftsinvandrare (Lundh 2016).

Lågkonjunktur, oljekris och strukturkris: dörren stängs för arbetskraftsinvandringen

I början av 1972 tog, som kort nämndes ovan, LO ett drastiskt beslut att via ett cirkulär uppmana sina fackförbund att säga nej till arbetsgivarnas ansökningar

om att ta in utom-nordisk arbetskraft. Det dramatiska stoppet för arbetskraftsinvandringen kom alltså till stånd efter ett beslut av en facklig huvudorganisation. Det var inte regering och riksdag som beslutade om stoppet. Men LO:s beslut var förankrat i förväg med den socialdemokratiska regeringen. SAF var inte tillfrågat och var av uppenbara skäl mycket negativ till omläggningen av politiken. Arbetsmarknadsstyrelsen kom sedan att respektera uppmaningen och utfärdade fortsättningsvis inga arbetstillstånd. Den nordiska arbetsmarknaden bestod emellertid (Hammar 1985; Hammar 1988; C. Johansson 2008; Waara 2012).

Beslutet ska ses mot bakgrund av lågkonjunkturen 1971-1972, ”de förlorade åren”, och även i relation till de tidigare regeländringarna att arbetstillstånd skulle vara klart innan inresa till Sverige. Bakom detta låg ju en oro från fackföreningarna att invandrarna var på väg att bli andra klassens invånare som hamnade i låglönebranscher som i sig pressade ned det svenska löneläget, att de saknade vissa sociala rättigheter och att de hamnade i undermåliga bostäder. Integrationen av invandrarna i det svenska välfärdssamhället förutsatte dock, enligt de här resonemangen, en kontrollerad och begränsad invandring.

När sedan den världsomfattande oljekrisen tillstötte 1973-1974 och Sverige rent allmänt gick in i en djupgående strukturkris för industrin så bibehölls invandringsstoppet och stoppskylten satt uppe under de kommande decennierna. Svensk invandring gick mot nya tider.

4. Från 1970-talets nya spelplan till EU-inträdet: flykting- och anhöriginvandring under föränderliga förutsättningar

Inledning

Den världsomfattande oljekrisen 1973-1974 drabbade Sverige hårt och sammanföll dessutom med en redan inledd mycket djupgående strukturell industrikris. Fartyg, textilier och stål kunde produceras billigare på annat håll i världen. Stora varvsanläggningar stängdes ner, textilindustrin gick ned på lågvarv, och den viktiga stålindustrin fick problem med exportorder. Kris rådde i Europas industrinationer. För Sveriges del bröts den exceptionellt långa högkonjunkturen som pågått sedan 1945.

Sverige genomgick sedan under de knappa 25 åren från början av 1970-talet till mitten av 1990-talet stora ekonomiska och samhälleliga förändringar som både utgjorde bakgrundsgrund till immigrationen och immigrationspolitikens utveckling, och ibland var orsaker till förändringar av de samma. Den ekonomiska utvecklingen under perioden, det vill säga fram till EU-inträdet, blev avsevärt svagare än för jämförbara länder och arbetslösheten fördubblades. I början av 1990-talet drabbades Sverige sedan av en exceptionellt djupt ekonomisk kris med sjunkande BNP och arbetslöshetssiffror som inte setts sedan 1930-talet. En halv miljon arbeten gick förlorade. Detta kom också att påverka migrationspolitiken (Schön 2014).

Från samma tid vid 1970-talets början kom arbetskraftsinvandringen att avlösas av en längre period av flyktinginvandring och inte minst av familjeanhöriga både till de tidigare arbetskraftsinvandrarerna och till de nya flyktingarna. År 1970 uppgick de utrikesfödda till 6,7 procent av befolkningen. I huvudsak liberaliserades

flyktingpolitiken fram till 1989 med bland annat en utvidgning av skälen för erkännande av flyktingskap, men politiken kan delvis karaktäriseras som motsägelsefull eftersom det också i perioder kom åtstramningar. Jämfört med 1970-talet fick dock fler flyktingar stanna under 1980-talet och år 1990 uppgick antalet utrikesfödda till 9,2 procent. Sverige har i förhållande till landets invånartal gett fler flyktingar uppehållstillstånd än andra jämförbara länder. En mycket viktig omläggning gjordes av invandrarpolitiken från assimilationslinjen till en mångkulturell integrationslinje 1975 och därefter en successiv rörelse bort från denna position igen (Statistiska centralbyrån, Befolkningsstatistik; Lundh 2016).

Ramverk och aktörer

Omläggningen av invandringsspolitiken fick genomgripande effekter och under 1970-talet utgjorde arbetskraftsinvandringen enbart en mindre del av den totala invandringen från utomnordiska länder. Den nordiska arbetsmarknaden bibehölls i stort sett men invandringen av finländare mattades av. Huvudorsaken till den minskande nordiska invandringen var den successiva ekonomiska utjämningen i Norden (Boguslaw 2012; Wadensjö 2012).

Från arbetsinvandringsstoppet 1972 följde cirka femton år med en avsevärt lägre nettoinvandring på 10 000 personer per år. Det rörde sig nästan enbart om flykting- och anhöriginvandring. Men därefter ökade denna invandring kraftigt, från cirka 40 000/år i början av 1980-talet, till nära 70 000 1989. De asylsökande blev allt fler: cirka 30 000 per år kring 1990 och en topp på över 80 000 i början av 1990-talet i samband med Jugoslaviens sönderfall. Utvandringen av svenska medborgare var fram till 1990-talets inledning inte särskilt omfattande, men visade en viss stigande trend (Nilsson 2004; Borevi 2010).

Från invandrarutredningar till Luciabeslut och EU-inträde

År 1972 presenterades de två sista betänkandena från Utlänningsutredningen: *Flyktingskap* och *Asyl* (SOU 1972:84; SOU 1972: 85) och två år senare det än vik-

tigare huvudbetänkandet: *Invandrarna och minoriteterna* (SOU 1974:69), från Invandrarutredningen. Utredningar som båda kom att staka ut en ny kurs. De utmaningar och omfattande samhällsproblem som stat och kommuner efterhand ansåg sig stå inför gjorde att sakområdet i högsta grad fick ökad betydelse, även på det politiska planet. Detta avspeglas inte minst i flera utredningar som utmynnade i lagändringar och nya kursomläggningar (Dahlström 2004; Spång 2008; Borevi 2010).

En avgörande förändring kom med 1975 års riksdagsbeslut om en ny invandrapolitik. Riksdag och regering tog avstånd från den tidigare assimilationspolitiken och lade om kursen mot en integrationspolitik med mångkulturalismen som ledstjärna. Riksdagens beslut om nya riktlinjer visar att dessa frågor nu på allvar hade hamnat hos den folkvalda församlingen och inte enbart hanterades av regering och myndigheter. Statsvetaren Karin Borevi talar om att ett "särskilt politikområde" hade skapats som gav plats för "säråtgärder för invandrare" (Dahlström 2004; Spång 2008; Borevi 2010, citat, s. 66).

Två tydliga uttryck för att politiken lades om var tilläggen i regeringsformen, och den utvidgade rösträtten. Utländska medborgares fri- och rättigheter, inklusive respekt för deras kultur, skrevs in i grundlagen. Fast bosatta utländska medborgare fick nu kommunal rösträtt. Den utvidgade rösträtten, som inte hade någon motsvarighet i något annat land vid denna tid, var tänkt att ge invandrarna inflytande och sakområdet större tyngd (Södergran 1997; Boguslaw 2012).

Uttryckt i korthet skedde en liberalisering av flyktingpolitiken under 1970- och 80-talen genom lagändringar och praxis. Fler asylgrunder kom att accepteras än vad som stipulerades i flyktingkonventionen, vilket Sverige dock inte var ensamt om. Förändringarna fördes bland annat in i Utlänningslagen 1975. Liberaliseringen bröts dock under 1989 med en ny utlänningslag som bland annat tydligare definierade asylgrunderna och framför allt med den socialdemokratiska regeringens så kallade Luciabeslut 1989 som togs i ljuset av verklig och befarad flyktinginvandring från Östeuropa när muren föll. Den häftigt kritiserade omläggningen reducerade kraftigt antalet asylsökande genom att enbart flyktingar i Genèvekonventionens

mening skulle kunna beviljas asyl. Därefter lades kursen om i restriktiv riktning på lagstiftningsnivån även om beslutet formellt upphävdes av den borgerliga regeringen 1991. I praktiken beviljades dock ett stort antal flyktingar från det forna Jugoslavien uppehållstillstånd i början av 1990-talet (Hammar 1999; C. Johansson 2005; Boguslaw 2012; Spång 2008; Utlänningslagen 2010). Flyktingpolitiken behandlas närmare nedan.

Viktiga förändringar gjordes i myndighetsorganisationen. År 1978 avskaffades Utlänningsnämnden, som alltsedan 1938 hade utgjort överinstans i utlänningsärenden. Uppgiften övertogs av regeringen. Emellertid ökade efterhand antalet överklaganden kraftigt och därmed fick regeringen mycket kritik i media för många omstridda avvisningsbeslut och 1992 återinrättades därför en ny *Utlänningsnämnd*. (Spång 2008; Utlänningslagen 2010; Boguslaw 2012). En annan förändring som fick stora konsekvenser, och omfattande kritik, var när Invandrarverket 1985 helt fick överta ansvaret för urvalet av kvotflyktingar och flyktingmottagningen från arbetsmarknadsmyndigheterna som inte längre var bekväma med uppgiften. Kommunerna gavs det praktiska ansvaret. Därmed bröts den koppling mellan flyktingmottagning och utslussning på arbetsmarknaden som hade funnits sedan kriget. Denna omläggning fick genomgripande följder. Ytterligare en förändring som sett i längre historiskt perspektiv bör lyftas fram är när polisen 1992 befriades från uppgiften som första utredningsinstans för asylsökande. Kopplingen till polismakten ska ses som en rest av det äldre synsättet i flyktingpolitiken att de främlingar som sökte sig till riket skulle ses som potentiella säkerhetsrisker. Ordningen hade genom åren rönt skarp kritik. Ansvaret överfördes till Invandrarverket (Södergran 1997; Lundh och Ohlsson 1999; Lundh 2016; Hallberg 2001; Boguslaw 2012).

Invandrarorganisationer av olika slag hade grundats så snart det kom invandrare till Sverige från 1930-talet och framåt. Med 1975 års riktlinjer för invandrapolitiken, som innehöll riktade stöd till dessa organisationer för att de skulle kunna slå vakt om och stärka olika etniska gruppers språk, kultur och religion, befrämjades expansionen och framväxten av ytterligare organisationer på området. För den ökande flyktingmottagningen grundades också ett antal frivilligorganisationer (Aytar 2007).

Krig och konflikter i världen - ökande flyktinginvandring

Bakgrunden och flyktingpolitiken

Från 1970-talet ökade antalet konflikter i världen och antalet flyktingar blev snabbt långt fler. Från 1960 till 1980 mer än tredubblades andelen flyktingar av samtliga migranter i världen, i absoluta tal från 2 miljoner människor till 9 miljoner. Och ökningen fortsatte: från 1975 till 1995 ökade antalet flyktingar under UNHCR:s beskydd från 2,4 miljoner till 27,4 miljoner och då är ändå personer utanför UNHCR:s kontroll oräknade. Dessa internationella flyktingrörelser berörde också Sverige. Efterhand hade också "världen krympt" genom den tekniska utvecklingen av kommunikationerna och informationsspridningen och mobiliteten ökade generellt i världen. På samma sätt som för många andra länder, sammanföll den här dramatiska ökningen av flyktingtrycket med en ekonomisk inbromsning och ett tvärstopp för arbetskraftsinvandringen (Bradley 2016; Caselli, Vallin och Wunsch 2006).

Från och med 1974 skedde en omläggning av regeringens årliga kvot för mottagande av UNHCR-flyktingar så att den skulle gälla generellt och inte för en bestämd nationalitet, som tidigare varit fallet. Kvotflyktingarna hade sedan 1968 årligen uppgått till 1800 personer det vill säga en mindre del av det totala antalet flyktingar. Fram till 1984 hade i stort sett alla asylsökningar beviljats, men därefter så ökade antalet avslag. Fredsforskarna Björn Hettne och Elisabeth Abiri menar att den här förändringen var så principiellt viktig att omläggningen mot en restriktivare flyktinginvandring ska tidfästas hit och inte till Luciabeslutet. Hur som helst följde efter Luciabeslutet en period med ökad restriktivitet. Den utvecklingen fortsatte även efter EU-inträdet. Det blev svårare att få uppehållsrätt, men det absoluta antalet flyktingar bestämdes ändå av antalet asylsökande som fluktuerade med världens konflikter som förorsakade nya flyktingströmmar (Hettne och Abiri 1998; Lundh 2016).

Från början av 1970-talet lades flyktingpolitiken om i en mer generös riktning (den konkreta politiken behandlas nedan). Vilka motiv som låg bakom omläggningen,

som fick ett brett stöd i den allmänna diskussionen och från samtliga riksdagspartier, är inte enkelt att fastställa. Statsvetarna Marie Demker och Cecilia Malmström menar att huvudorsaken var Sveriges vägval från slutet av 1950-talet med en aktiv utrikespolitik som förband sig till internationell solidaritet och respekt för mänskliga rättigheter. Dessa rättesnören uppfattades av politikerna som självklara normer som man var moraliskt bunden av. För politikerna blev flyktingpolitiken ett "ingenmansland" genom att de internationella förpliktelserna ansågs utesluta politisk styrning. Området hölls därmed utanför den vanliga politiken. Det fanns ett visst samband mellan vilka länder som uppmärksammades i den svenska politiken och vilka flyktingar som sedan togs emot, men i flera fall saknades en sådan koppling, så till exempel för Sydafrika under apartheidregimen och Afghanistan. Det faktum att Invandrarverket var en tämligen ny myndighet med oprövade regler och som var mottagligt för tidsandan kan också ha bidragit till att praktiken kom att bli så generös som den blev (Demker och Malmström 1999).

En faktor i sammanhanget var antagligen att Sverige hade ett så begränsat kolonialt förflutet. Därmed fanns för svensk del ingen invandring från tidigare kolonier som var fallet för Storbritannien, Frankrike och Nederländerna, och i hög grad kom att prägla dessa länders invandring. Av betydelse var också tidens intresse för minoritetsfrågor vilket vi återkommer till nedan (Lucassen 2005).

Den aktiva utrikespolitiken hörde i hög grad ihop med "1968". Under de här decennierna fanns ett stort engagemang för utvecklingen i tredje världen, inte minst i form av stöd till befrielserörelser, och i den så kallade U-hjälpen. Det fanns en stark opinion för internationell solidaritet. Sverige var ett litet land men ville framstå som – och var så i många stycken – en "moralisk stormakt". Ursprunget till självbilden och idealet kan spåras åtminstone till andra världskriget och försöken att skapa "goodwill" i världen genom att som neutralt land ha tagit emot många flyktingar. Under 1950-talet utökades denna ambition genom att Sverige i FN ofta ställde sig solidarisk med de så kallade U-länderna. Statsvetaren Mikael Spång lyfter med frågan om de amerikanska Vietnamdesertörerna fram att den socialdemokratiska regeringens liberalisering av flyktingmottagandet också kan ses i ett inrikes sammanhang som ett sätt att gå vänsteropinionen till mötes. Den här inrikespolitiska kopplingen var

med största sannolikhet en väldigt betydelsefull bakgrundsfaktor för utvecklingen mot en generösare flyktingpolitik. Vilka flyktingar som kom till Sverige med den nya politiken förändrades fullständigt jämfört med den begränsade flyktinginvandringen från det kommunistiska Öst- och Centraleuropa (C. Johansson 2008; Spång 2008)

Flyktingar från Latinamerika, Mellanöstern, Afrika och Europa

De knappt 10 000 chilensare som kom till Sverige efter militärkuppen 1973 när Allendes socialistregering störtades var den första större grupp av flyktingar som kom efter att arbetskraftsinvandringen hade stoppats. Året dessförinnan hade en mindre grupp om 500 asiater som hade blivit utkastade från Idi Amins Uganda tagits emot i Sverige. Men gruppen var så liten så att den inte fick så stor uppmärksamhet. Chilensarna, varav många var intellektuella vänsteraktivister passade bättre in i socialdemokraternas Sverige och underströk bilden av Sverige som ett engagerat samvete i världen. Chilensarna togs emot som kvotflyktingar, det vill säga Sverige valde ut chilensarna och inte tvärtom. En annan föregångare till chilensarna var den mindre gruppen av grekiska politiska flyktingar som fick en fristad i Sverige efter kuppen 1967 – bland dem socialistpartiets ledare Andreas Papandreou som fick tala i riksdagen. 1990 fanns 30 000 chilensare i Sverige. Det kom också mindre grupper från andra länder i militärdiktaturernas Latinamerika (Nilsson 2004; Fryklund 2008; Svanberg och Runblom 1990).

Vilka flyktingar som Sveriges gränser skulle öppnas för var en politisk fråga, och inte i sig avhängigt av den internationella flyktingmigrationen. Detta hade varit tydligt redan under decennierna efter kriget då mottagandet av flyktingar från det kommunistiska östblocket blev en markering mot Sovjetunionen. Olika länder tog flyktingar utifrån sina politiska preferenser, så togs i kölvattnet av inbördeskriget på Sri Lanka på 1980-talet många tamilska flyktingar emot i Danmark, men nästan inga i Sverige. Och omvänt, få chilensare kom till i Danmark (Demker och Malmström 1999).

De chilenska flyktingarna kom att inleda ett nytt mönster i flyktinginvandringen som framträdde under 1970-talet med stora grupper från utomeuropeiska länder.

Mindre väl i idealbilden av den politiska flyktingen passade de flyktingar in som kom i kölvattnet efter Vietnamkrigets slut 1975, det så kallade båtfolket, men ändå togs cirka 6 000 personer emot. De stora flyktingrörelserna härrörde emellertid från de omfattande krigen och inbördeskrigen i Mellanöstern som pågick från 1975 och därefter i flera decennier. Bland annat ledde det långa inbördeskriget i Libanon till att många sökte sig till Sverige. Kristna assyrier/syrianer som var bosatte runt om i hela regionen utsattes för förföljelse och många lämnade sina hemländer; åren 1975-1982 kom ungefär 8 000 personer, ett antal som då uppfattades som en väldigt stor grupp. Den här invandringen fortsatte, inklusive anhöriginvandring i stor omfattning. Eftersom migranterna registrerades efter nationalitet, till exempel som "turkar", så förefaller de siffror som finns i litteraturen osäkra. De första som kom togs välvilligt emot, men när långt fler kom under 1976 från Turkiet än vad som hade förutsagts drog regeringen i bromsen och införde visumtvång för turkiska medborgare och skärpt gränskontroll. Kritiken blev hård. Regeringen ändrade sig emellertid och gav samtliga syrianer som fanns i Sverige permanenta uppehållstillstånd (Demker och Malmström 1999; Svanberg och Tydén 2005; Forshällen 2015).

Från början av 1970-talet hårdnade också det turkiska förtrycket mot kurderna som bland annat började söka sig till Sverige. De kurdiska flyktingarna tenderar att "glömmas bort" i översiktsarbeten eftersom kurderna som ett folk utan eget statsterritorium av Invandrarverket har registrerats som turkar, irakier, et cetera. Det finns en uppgift från 1992 att det ska ha kommit 12 000 kurder efter 1975, men det kan bara avse den första invandringen, därefter har åtskilligt fler kommit (Svanberg och Tydén 2005).

Konflikterna i Mellanöstern ledde till nya flyktingvågor som kom slag i slag: under den dramatiska revolutionen i Iran 1978-1979 flydde många till Sverige. 1980 inledes det nioåriga kriget mellan Iran och Irak och antalet flyktingar ökade kraftigt. Mot slutet av enbart det här kriget kom cirka 7 000 flyktingar per år till Sverige. I mindre utsträckning mottog Sverige palestinska flyktingar men Sverige var, och är, en viktig finansiär till FN-organet UNWRA som ansvarar för flyktingläger för palestinierna (Demker och Malmström 1999).

Generellt kom färre flyktingar från Afrika, men antalet var stigande. Totalt kom cirka 40 000 afrikanska flyktingar och anhöriginvandrare till Sverige under perioden 1980 till 1995. Över hälften av dem kom från Somalia, Etiopien och Eritrea (Nilsson 2004; Demker och Malmström 1999).

Lättnader – som togs tillbaka i Luciabeslutet 1989

En väldigt viktig komponent i flyktingpolitikens utveckling var från och med 1970-talet utvidgningen av flyktingskälerna. Strikt juridiskt så angav ju flyktingkonventionen att asylrätten gällde "politiska flyktingar" som var utsatta för förföljelse av olika slag, och/eller på goda grunder hyste fruktan för att återvända. Men som konstaterades ovan så var Utlänningslagen 1954 generösare än flyktingkonventionen genom skrivningen att hänsyn skulle tas till "politiska förhållanden".

Praxis hade redan på 1960-talet börjat förskjutas så att fler grunder accepterades för att erkännas som *flykting* och därmed ges uppehållstillstånd på "politiskt-humanitära grunder" (inte som asylsökande i strikt juridisk mening). Varken flyktingkonventionen 1951 eller Utlänningslagen 1954 gav ju något utrymme för att flykt undan krigshandlingar skulle vara rättslig grund för en fristad. Utvecklingen mot flera grunder förstärktes när fler flyktingar togs emot. Det rörde sig om personer med flyktingliknande skäl, bland annat att de inte kunde återsändas på grund av rådande förhållanden i hemländerna med krig, politisk förföljelse, et cetera. Kategorin betecknades som "de-facto-flyktingar". Krigsvägrare kunde också ges en fristad. Det rörde sig till att börja med så gott som enbart om amerikanska desertörer som inte ville delta i Vietnamkriget och mottagandet 1967-1973 blev ett sätt för den socialdemokratiska regeringen att bemöta den starka vänsteropinionen. Men de erkändes aldrig formellt som flyktingar utan fick stanna av "humanitära skäl". Enligt juristen Gerhard Wikrén användes beteckningen "B-flyktingar" sammanfattande om dessa två grupper, dock utan att termen förekom i någon lagtext. Utöver för "B-flyktingskap" kom uppehållstillstånd även att beviljas av "humanitära skäl" till bland annat sjuka personer, funktionshindrade eller personer som enskilt hade sökt sig till Sverige men saknat flyktingskäl (Wikrén 1984; Spång 2008; Lundh 2016).

År 1975 fattade riksdagen enhälligt ett beslut om att göra ändringar i Utlänningslagen som utvidgade grunderna för uppehållsrätt utifrån praxis. Asyl- och skyddssökande gavs uttrycklig rätt att stanna om inte särskilda skäl talade emot. I de nya reglerna var utgångspunkten "flykting" istället för "politisk flykting". Nu skulle skydd även kunna ges till B-flyktingar, desertörer från krigsskådeplatser och krigsvägrare. Nu infördes också "permanent uppehållstillstånd" som ny beteckning på vad som tidigare hade kallats bosättningsstillstånd, men i praktiken aldrig tagits i bruk. I propositionen föreslogs att regeringen själv skulle utgöra överinstans för överklaganden. Man ville ha politisk kontroll över utformningen av praxis. Det blev också riksdagens beslut. Det som väckte flera riksdagsledamöters kritik, bland annat dåvarande folkpartiet och VPK (nu Liberalerna respektive Vänsterpartiet) gällde bestämmelser från den tillfälliga så kallade terroristlagen från 1973 som skulle infogas i Utlänningslagen. Terroristlagen hade tillkommit efter den första flygplanskapningen i Sverige 1972 av kroatiska Ustasjarörelsen (SOU 1972:84; Utlänningslagen 2010; Spång 2008; Boguslaw 2012).

Att invandrings- och invandrapolitiken verkligen hade blivit viktiga samhällsfrågor vid den här tiden framgår med all önskvärd tydlighet av att regeringen redan 1976 tillsatte en kommitté för en samlad revision av Utlänningslagen trots att trycksvärtan knappt kan ha hunnit torka på den nya lagtexten i Svensk författningssamling. Med hänvisning till UNHCR:s rekommendationer föreslogs att Genèvekonventionens flyktingdefinition skulle infogas och att flyktingar skulle kunna erhålla ett dokument om de erkändes flyktingstatus. Under utredningsarbetet framförde en rad aktörer inom fältet sina synpunkter. Nästan alla remissinstanser var positiva till inkorporeringen av flyktingdefinitionen, men Svenska flyktingrådet föredrog skrivningen om "förföljelse" i 1954 Utlänningslag "eftersom det var mer generöst än flyktingdefinitionen". Om den efterföljande riksdagsdebatten, se nedan (SOU 1979:64; Ruthström et al. 1990; Spång 2008, citat, s. 52).

Den nya utlänningslagen 1980 liknade till stora delar 1954 års lag och senare inkorporerade förändringar, men där fanns vissa viktiga nyheter. Definitionen av "flykting", istället för "politisk flykting", togs in från konventionen 1951, och de som hade beviljats asyl fick rätt till ett skriftligt flyktingbevis. I lagen infördes en

gemensam beteckning ”utvisning” som skulle omfatta förpassning, förvisning och utvisning. Polisen hade sedan tidigare vissa befogenheter att avvisa en utländsk medborgare som åberopade flyktingskäl om det var ”uppenbart oriktigt”. Med den nya lagen krävdes klartecken av Invandrarverket (Utlänningslagen 2010; Boguslaw 2012; Lundh 2016).

Olika internationella avtal inverkade också på invandringslagstiftningen. Ett sådant exempel som fick betydelse för svensk praxis är FN-konventionen 1984 mot tortyr som blev giltig från och med 1987. Om det fanns risk för att en person skulle utsättas för tortyr fick personen ifråga inte utvisas, avvisas eller utlämnas, det senare gällde framför allt vid brott (Boguslaw 2012).

Minderåriga asylsökande som har kommit utan vårdnadshavare, ”ensamkommande barn”, kom efterhand att få uppmärksamhet av lagstiftaren och myndigheter. Ännu på 1980-talet var gruppen liten. Men åren 1988 till 1994 kom i genomsnitt 710 barn per år. Minderåriga omfattas av internationella regler utöver de som gällde för vuxna. FN:s konvention 1959 om barnets rättigheter stadgade bland annat principen om barnets bästa och barnets rätt till skydd. De undertecknande staterna är skyldiga att ge barn som är flyktingar ”lämpligt skydd och humanitärt bistånd”, oberoende om barnet kommer ensamt eller med sin familj; barnet har också rätt att återförenas med sin familj och till sjukvård. Dock finns i konventionen ingen skyldighet för staterna att bevilja uppehållstillstånd. Konventionen har inte infogats i svensk lag (Boguslaw 2012; UNICEF:s hemsida).

Den offentliga debatten och den statliga utredningsverksamheten fortsatte under hela 1980-talet. Efterhand började vissa politiska skiljaktigheter framskymta. De avgörande regelförändringarna rörande flyktinginvandringen kom med 1989 års Utlänningslag där också de partipolitiska motsättningarna i riksdagen blev skarpa och definitivt avlöste den tidigare samstämmigheten (se nedan). Den nya lagen betydde generellt sett ett första steg i en mer restriktiv riktning som sedan kom att karaktärisera många av kommande lagändringar. Lagen innehöll många ändringar. En viktig skärpning var den nu generella principen om ”första asylland” dit en flykting skulle kunna återsändas om landet ifråga bedömdes vara säkert, i regel ett land som

hade antagit flyktingkonventionen. En annan skärpning var införandet av ett transportörsansvar som överflyttade ansvar från staten till privata aktörer. Nu infördes att asylsökande som hade fått avslag enbart skulle få komma in med en ny ansökan om det förelåg nya omständigheter. Skyddsgrunderna definierades tydligare än tidigare och skulle omfatta flyktingar, krigsvägare, de-facto-flyktingar samt humanitära skäl, vilket kodifierade praxis. I liberaliserande riktning var också bestämmelsen om att utvisning inte längre fick ske på grund av asocialitet, en utvisningsgrund med mycket gamla anor (Spång 2008; Utlänningslagen 2010; Lundh 2016).

Vissa av ändringarna i 1989 års utlänningslag, och inte minst riksdagsdebatten inför beslutet samma vår, kan ses som förebud om den omsvängning mot en restriktivare kurs som kom till tydligt uttryck i Luciabeslutet. Ett beslut som hösten 2015 blev en referenspunkt i kritiken mot regeringens åtgärder för att få ned antalet inkommande flyktingar. Kursändringen ska också ses mot bakgrund av folkomröstningen i Sjöbo 1988 och andra protester mot "Hela-Sverige-strategin" (se nedan). Den bakomliggande orsaken var den kraftiga ökningen av antalet flyktingar vid 1980-talets slut. Väntetiderna på asylbeslut växte och vistelserna vid flyktingförläggningarna blev allt längre. Brandattentat mot förläggningar följde och i början av 1990-talet härjade "lasermannen". Det var en tidsanda som blev allt mer komplicerad utifrån ett flykting- och invandrapolitiskt perspektiv. Inom regering, myndigheter och kommuner fanns det ansvariga som upplevde att belastningen blev för stark. Under andra halvåret 1989 kom närmare 20 000 flyktingar, vilket var det högsta antal som dittills hade registrerats sedan hösten 1944 då det kom cirka 70 000 flyktingar och evakuerade. När det från sommaren 1989 framstod som troligt att det kommunistiska Östeuropa skulle kollapsa inom kort, befarade regeringen – med understöd från vissa medier – ett ekonomiskt sammanbrott i regionen och därmed en hotande massinvandring till Västeuropa och Sverige (C. Johansson 2005).

Men det var en specifik grupp som kom i strålkastarljuset hösten 1989. "Bulgarienturkarna" – turkisktalande muslimer i Bulgarien – hade under en längre tid varit utsatta för diskriminering och många sökte sig under sommaren 1989 till Turkiet som dock stoppade invandringen. Istället sökte sig då många till andra länder. Under hösten kom cirka 5 000 personer med färja från DDR till Sverige. Gruppen

uppfattades som oönskad och utan tillräckliga asylskäl vilket var underförstått när Invandrarverkets generaldirektör tillskrev regeringen. Just det brevet anges i forskningen som den utlösande faktorn för regeringens Luciabeslut. I slutänden kom 500 personer att få stanna (C. Johansson 2005; Spång 2008; Immigrantinstitutet "Bulgarer").

Den socialdemokratiska regeringens beslut 13 december 1989 kan med rätta anses vara en vattendelare i invandringspolitikens utveckling. Regeringen tog beslutet utan att efterfråga riksdagens ståndpunkt genom att åberopa en passus i utlänningsslagen som under särskilda omständigheter tillät regeringen att på egen hand utfärda nya regler. Undantagsbestämmelsen hade bara utnyttjats en gång tidigare, och det var vid beslutet 1976 om visumtvång för turkiska medborgare för att stoppa inresor av assyrier/syrianer. Beslutets huvudinnehåll var att asyl enbart skulle ges till flyktingar som uppfyllde flyktingkonventionens definition eller om det fanns särskilt starka skyddsbehov. Innebörden skulle bli ett närmast totalt stopp, bara några få procent av de som kom uppfyllde kriterierna. Regeringen motiverade beslutet med de problem som hade uppkommit vid mottagandet och att det "inte längre kan ske i de värdiga former som eftersträvas". Det ifrågasattes om flyktingarna hade skäl för att få stanna och man satte frågetecken för varför så många sökte sig just till Sverige. Regeringen hade redan innan beslutet gått ut med att den förda flyktingpolitiken hade för dåligt stöd hos befolkningen, vilket också kan ses som ett argument för beslutet. Vid informationen till riksdagen fick regeringen stöd av moderaterna och centerpartiet, men kritik av folkpartiet, miljöpartiet och VPK. Kritiken blev också skarp från Svenska kyrkan, religiösa samfund och NGO:er. Det här mönstret återkom vid senare tillfällen (C. Johansson 2005, citat 163; Spång 2008).

En restriktiv flyktingpolitik möter bosnisk massflykt

Den socialdemokratiska regeringens dramatiska "stopp" av flyktinginvandringen fick effekt: åren 1990 och 1991 minskade antalet flyktingar och andelen beviljade uppehållstillstånd än mer. Den hårdare linjen låg fast, på våren 1991 lade regeringen fram förslag om tillfälliga uppehållstillstånd, återvandring och att flyktinghjälp borde styras om till konflikthärdarnas närområden. Luciabeslutet blev dock ingen

valfråga vid valet 1991, men Ny demokrati drev en invandrarfientlig kampanj där svenska pensionärer ställdes mot flyktingar. Den nya borgerliga regeringen hänsköt förslaget till en utredning. Åtgärden var också en markering mot Ny demokrati, som efter att ha fått 6,7 procent av rösterna, hade tagit plats i riksdagen. Luciabeslutet upphävdes sedan i december 1991. Enbart Ny demokrati protesterade. Frågan hade varit viktig för folkpartiet som hade en viss tradition av en flyktingliberal linje. Partiet fick besätta posten som invandrarminister, men invandrarfrågorna flyttades från arbetsmarknadsdepartementet till kulturdepartementet, något som kan framstå som utmärkande för hur frågorna politiskt betraktades. Under mandatperioden fram till 1994 gick den borgerliga regeringen en balansgång eftersom man var beroende av Ny demokratisk stöd (Hammar 1997; Nilsson 2004; Dahlström 2004; Spång 2008; Borevi 2010).

Sverige, precis som Västeuropa i övrigt, berördes i stor omfattning av den flyktingkatastrof som utlöstes när Serbien i april 1992 angrep den nyligen utropade republiken Bosnien-Hercegovina. Det blodiga kriget var också ett inbördeskrig. Serberna fördrev mycket stora grupper av bosnier, delvis med etnisk rensning. Många flyktingar sökte sig till ett Sverige som samtidigt befann sig i en exceptionell lågkonjunktur. Även Kosovoalbaner sökte en fristad undan serbiska angrepp, antalet bosniska flyktingar ökade. I maj 1992, när Sverige erkände Bosnien, införde regeringen visumtvång för att stoppa invandringen, men efter skarp kritik inom Sverige och från internationella organisationer upphävdes beslutet i oktober. Vid samma tid infördes dock visumtvång för det så kallade Rest-Jugoslavien för att utestänga Kosovoalbaner. Sverige avvek i sin hantering av den bosniska flyktingkrisen från andra länder i Europa som istället gav tillfälliga uppehållstillstånd, ett alternativ som vi sett hade varit uppe på förslag. UNHCR förespråkade faktiskt temporära uppehållstillstånd för att få fler länder att ställa upp under Bosnienkrisen (Södergran 1998; Spång 2008).

Bosnierna blev den största nationella flyktinggrupp som kommit sedan andra världskriget. Totalt ansökte cirka 85 000 flyktingar om uppehållstillstånd under 1993. På sommaren var läget problematiskt: 65 000 personer väntade i ovisshet på Invandrarverkets beslut när handläggningen drog ut på tiden, och 90 000 personer

var inkvarterade på förläggningar, både de som fått uppehållstillstånd och asylsökande. Varje vecka anmälde sig 1600 nya flyktingar. Mycket stora grupper fick avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd och utvisades. Samma mönster hade framträtt 1976 då syrianerna kom: en ryckig och motsägelsefull politik. Så beslutade regeringen i juni 1993 att återinföra visumkravet för bosnier, samtidigt som man i ett radikalt beslut kollektivt beviljade närmare 50 000 asylsökande bosnier i Sverige permanenta uppehållstillstånd. Bakgrunden var att regeringen redan hade beviljat tillstånd till några bosniska familjer som hade överklagat sina ärenden. Som grund angavs humanitära skäl eller de facto-flyktingstatus. Besluten uppfattades som prejudicerande. Det kollektiva asylbeslutet kopplades dock samtidigt till åtgärder för återvandring (Nilsson 2004; Borevi 2010; Lundh 2016).

Regeringen lade våren 1994 fram ett förslag om tillfälliga uppehållstillstånd som ett generellt alternativ, men med möjlighet till familjeåterförening och en fullständig asylprövning. I riksdagsdebatten dominerade de viktiga förslagen om förändringar av asylmottagandet (se nedan) men kritiken mot temporära tillstånd förblev omfattande, inte minst från NGO:er. Dock antog riksdagen lagförslaget (Spång 2008; Boguslaw 2012).

Återvandring aktualiserades under Bosnienkriget, men som Lena Södergran har visat, har återvandringen som ett alternativ funnits med sedan krigets dagar (och varit en svensk migrationsprincip sedan början av 1900-talet). I UNHCR:s uppdrag har hela tiden legat att flyktingar ska kunna beredas möjligheten till återvandring om de så önskar. Men i Sverige var det inte förrän i slutet av 1980-talet som det dök upp en konkret återvandringspolitik. Den kopplades dessutom till samhällsekonomiska aspekter vilket påminner om den diskussion som uppkom i slutet av 1960-talets arbetskraftsinvandring. Christina Johansson har lyft fram att programmen framför allt riktade sig till somalier och bosnier, båda muslimska grupper, där man dock kan inflika att de flesta flyktingar under de här åren torde ha varit just muslimer (Södergran 1998; Södergran 2000; C. Johansson 2005; Boguslaw 2012).

Socialdemokraterna kunde bilda ny regering efter valet 1994. Förslaget från våren 1991 som på det stora hela taget hade legat i linje med Ny Demokratis krav under valkampanjen 1991 togs upp igen. År 1996, alltså efter EU-inträdet, fastställde riksdagen förslagen – 1997 års riktlinjer (Borevi 2010).

En omfattande anhöriginvandring

År 1969 hade riksdagen beslutat att nära anhöriga till invandrare som levde i Sverige skulle beviljas uppehållstillstånd utan en arbetsmarknadsprövning eller försörjningskrav. Krav på försörjning fanns dock om det gällde föräldrarna till invandraren. LO hade varit pådrivande med sikte på att förbättra arbetskraftsinvandrarernas sociala situation. Anhöriginvandring var sedan gammalt ett av svenska statens ben för invandringspolitiken som i dagsläget 2017 flitigt diskuteras. Redan på 1930-talet talades det om en tradition av anhöriginvandring och att detta var hjärtat i svensk flyktingpolitik.

Ingen förutsåg 1969 att invandringen inom ett par år skulle förskjutas från arbetskrafts- till flyktinginvandring. De nya reglerna för familjeåterförening bibehölls dock utan förändringar och kom nu också att gälla för flyktingar. Sverige torde ha varit tämligen ensamt i Europa om dessa regler vid den här tiden, enbart Belgien tycks ha haft liknande regler. Sociologen Björn Fryklund talar om "mycket liberala regler" och "generös praxis" medan Lundh talar om att praxis blev "mycket liberal" (Fryklund 2008; Boguslaw 2012; Lundh 2016).

Reglerna för anhöriginvandringen fick stora konsekvenser. Till att börja med kom anhöriga till arbetskraftsinvandrarerna, men efterhand också till flyktingarna. Andelen växte snabbt, utan att bli föremål för intresse från regeringen eller de politiska partierna. Reglerna förblev i huvudsak oförändrade. 1980 avskaffades försörjningskravet gentemot föräldrar om de vuxna barnen fanns i Sverige. Senare infördes lättnader för nära släktingar som hade bott i samma hushåll i hemlandet eller var ekonomiskt beroende av släktingen, då skulle dock en individuell prövning göras. Sedan 1980-talets början har anhöriginvandringen utgjort drygt 50 procent av den totala utomnordiska invandringen. Fram till mitten av 1980-talet kom cirka 7 000 utomnordiska anhöriga per år; därefter skedde en kraftig ökning och sedan 1990 ligger siffran på 20 000 per år (Svanberg och Tydén 2005; Fryklund 2008; Boguslaw 2012; Lundh 2016).

"Invandrar- och minoritetspolitik" och integration i praktiken

Ny kurs mot mångkulturalism – 1975 års riktlinjer

Efterkrigstidens assimilationspolitik började successivt ifrågasättas under 1960-talet och konkreta säråtgärder för invandrare sattes in. Kommunala invandrarbyråer inrättades och från 1965 avsatte staten medel för kurser i svenska för invandrare (sfi) i regi av studieförbunden, något som då inte hade någon motsvarighet i något annat land. År 1972 kom lagstiftning som gav invandrare rätt till 240 timmars undervisning på betald arbetstid vid sin första anställning. Inrättandet av Statens invandrarverk 1969 manifesterade att politiken lades om och en mer aktiv era inleddes som syftade till att förbättra invandrarnas villkor och anpassning till det svenska samhället. Termen "invandrapolitik" etablerades. Det var ett nytt ord. Det var ett nytt sätt att se på migrationsfrågor. Det kanske också var ett nytt sätt att se på "Sverige" (Borevi 2010; Boguslaw 2012).

Invandrarutredningen hade tillsatts 1968, men till dess utredningen levererade sitt viktiga huvudbetänkande 1974 hade de nya vindarna i den allmänna debatten fått genomslag och mångkulturalismen som föreställning hade slagit igenom. Men själva termen "mångkulturell" kom inte i bruk förrän på 1980-talet. I 1975 års riktlinjer talades det istället om "invandrar- och minoritetspolitik" som syftade till en aktiv integration av invandrarna på olika sätt (SOU 1974:69; Dahlström 2004; Borevi 2010).

"Jämlikhet, valfrihet och samverkan" blev mottot för den nya politiken med en blinkning till den franska revolutionen. Invandrarna skulle ha samma rättigheter som de infödda invånarna och åtnjuta jämlikhet genom att valet av identitet skulle vara fritt: invandraren, eller snarare invandrargrupperna, skulle själva kunna välja i vilken grad de ville omfatta en "svensk" identitet eller den identitet man hade med sig från hemlandet. Med valfrihetsmottot lades den viktigaste grundstenen för den mångkulturella inriktningen, som sedan skulle få genomslag på många områden. Det var ett pluralistiskt ideal där ett samhälle med flera olika kulturella identiteter –

en "mosaik" – sågs som något positivt. Invandrarnas egen kultur och språk skulle inte bara respekteras utan det allmänna skulle också aktivt ge sitt stöd. Samverkan avsåg relationen mellan invandrarna och majoritetsbefolkningen (Södergran 2000; Byström och Frohnert 2013; Lundh 2016).

Flera forskare har diskuterat hur tillkomsten av 1975 års nya politik ska förstås och tolkas. Vi har ovan varit inne på ett par av dem. Ytterligare faktorer kan lyftas fram. En sådan var tidens intresse för minoriteters villkor i andra länder, men efterhand signifikativt nog också på hemmaplan i Sverige. Minoritetsbegreppet användes också för att beteckna olika invandrargrupper, inte bara inhemska befintliga minoriteter. En annan faktor är experternas inflytande på politiken. Eftersom fältet inte rönt något större partipolitiskt intresse, det var enligt statsvetaren Tomas Hammar "apolitiskt", så blev det föremål för social ingenjörskonst (se nedan). Företagsekonomen Bengt Jacobsson talar om att expertinflytande och "minoritetsrättsliga experter" fick stort inflytande (Borevi 2010; Jacobsson efter Borevi 2010).

Ett viktigt uttryck för den mångkulturalistiska linjen var hemspråksreformen 1976. Därmed skulle invandrarnas barn kunna utveckla sina kunskaper i föräldrarnas språk. Kommunerna ålades att ordna med undervisning i det valfria ämnet på alla skolstadier. Från 1985 fick undervisningen förläggas utanför skoltid och från 1994 begränsades kommunens skyldighet till maximalt sju års undervisning (Borevi 2002; Boguslaw 2012).

Ett annat viktigt område för 1975 års politik var stödet till invandrarorganisationer. Borevi har funnit att motivet framför allt var att skapa organisationer som skulle stödja invandrarnas etniska identitet och fungera som kanaler mellan staten och invandrarna. Södergran menar att det senare målet uppfylldes, men inte medlemmarnas politiska mål. Istället gynnades organisationer av folkloristisk karaktär. Sociologen Yasemin Soysal menar att den korporativa samhällsmodellen i Sverige ledde till att statsmaktens "policies produce official ethnicities". Den enskilda invandraren fick tillgång till sina sociala rättigheter genom etniska korporationer till skillnad mot en del andra länder där individen hade en relation till staten. Tesen är bara delvis träffande, till exempel beträffande det riktade stödet till organisationer

och religiösa samfund, men knappast beträffande invandrarnas rättigheter inom socialförsäkringsområdet. 1975 inrättades Invandrarrådet som – i tidens anda – skulle vara ett samrådsorgan mellan statsmakten och de nationella invandrarorganisationerna (Soysal 1994, citat s. 4; Södergran 2000; Borevi 2002; Aytar 2007).

Ett betydelsefullt inslag i de här reformerna var införandet av kommunal rösträtt 1976. Utländska medborgare som uppfyllde kraven på boendetid i Sverige fick rösträtt till kommuner, landsting och kyrkofullmäktige och blev valbara. Därmed hade de blivit ”denizens” för att tala med Hammar; invånare som inte är medborgare, men via permanenta uppehållstillstånd ändå får tillgång till de flesta välfärdsstatsrättigheterna och vissa politiska rättigheter. Det var förhållandevis lätt att få medborgarskap i Sverige och reglerna liberaliserades successivt. Men få invandrare valde att bli svenska medborgare; under 1980-talet var de ännu enbart 5 procent som tog steget vilket då kan ha hängt samman med att Sverige var restriktivt med dubbel medborgarskap. Rösträttsreformen fick inte önskade effekter. Valdeltagandet bland utlandsfödda var 1976 cirka 60 procent vilket var ungefär 30 procentenheter lägre än svenska medborgares deltagande. Siffrorna sjönk därefter kontinuerligt. 1994 röstade drygt 40 procent av de utländska medborgarna i de kommunala valen (Södergran 2000; Hammar 1990. Jämför Calleman och Herzfeld Olsson 2015).

”Hela-Sverige-strategin” flyttar flyktingmottagandet till socialtjänsterna

Det starkt ökande antalet flyktingar under 1970-talets slut ledde till kritisk uppmärksamhet mot mottagandet. En försämrad arbetsmarknad bidrog till att utsträcka flyktingarnas vistelser på de statliga förläggningarna. Från AMS:s sida uppfattades nu den snabbt växande uppgiften som något som låg utanför dess område och man begärde därför att ansvaret skulle överföras till Invandrarverket. Först 1984 tog riksdagen beslut i frågan. Invandrarverket skulle också administrera förläggningarna för nyanlända där de förväntades stanna en kort tid. Allt övrigt praktiskt genomförande överfördes till kommunerna. Reformen kom att få mycket stor betydelse. Därmed inleddes en tioårig period som präglades av ”Hela-Sverige-strategin”, en politisk och diskursiv term som lanserades ett par år senare.

Det centrala syftet var att underlätta flyktingarnas integration, framför allt gällande arbete. Ett annat mål var att bromsa segregationen i storstäderna genom att fördela flyktingarna i landet. Men reformen fick en dålig start eftersom prognoserna om behovet av mottagningsplatser direkt kom på skam när det kom långt fler än beräknat. Alla mottagningsplatser i de 60 kommuner som Invandrarverket hade avtal med blev direkt fullbelagda. Man gick då ut och vädjade till landets kommuner och snart var i stort sett samtliga landets kommuner involverade oavsett om de var lämpliga för flyktingmottagning, särskilt vad gällde arbetsmarknaden, eller inte. Flyktingarna blev nu synliga i hela landet, även utanför förorterna (Soininen 1992; Södergran 1997; Lundh 2016; Borevi 2002; Borevi 2010; Boguslaw 2012).

Med omläggningen 1985 av flyktingmottagningen överfördes ansvaret för den så kallade grundutbildningen för SFI (Svenska för invandrare) till kommunerna. Det totala antalet timmar tredubblades samtidigt som den som gick utbildningen hade rätt till ledighet från sin anställning. Därmed frikopplades arbetsgivarna från kostnaderna (Södergran 1997; Boguslaw 2012).

En effekt av den nya mottagningsstrategin blev att vissa kommuner värjde sig mot att ta emot flyktingar och som nämnts ledde motståndet 1988 till folkomröstningen i Sjöbo där majoriteten röstade nej. En annan oavsedd konsekvens var att flyktingarna blev föremål för "omhändertagande" eftersom kommunerna av staten anvisades att använda sina socialtjänster. Därmed hade arbetsmarknadsförtecknen från AMS-epoken bytts mot ett klientperspektiv. Försörjningen ordnades genom socialbidrag vilket bidrog till en negativ syn gentemot nyanlända från vissa kretsar inom allmänheten. Södergran menar att det i de offentliga debatterna går att se att invandrarna beskrevs som "hjälpbehövande". Systemet mötte kritik för att vissa kommuner ingick avtal med Invandrarverket inte för att arbetsmarknaden var gynnsam utan för att man hade outhyrda bostäder (Soininen 1992; Södergran 1997; Södergran 2000, citat s. 13; Lundh 2016).

Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande ledde till ett starkt tryck på Invandrarverket och kommunerna. År 1985 fanns det nio statliga förläggningar med totalt 1500 asylsökande och 1993 cirka 270 förläggningar med 90 000 asylsökande (Lundh och Ohlsson 1994; Lundh och Ohlsson 1999). Med skärpningarna i 1989

års utlänningslag (se ovan) sökte statsmakten komma tillrätta med några av de uppkomna problemen, men utan att uppnå några stora effekter. "Hela Sverige"-strategin övergavs därför 1994 "eftersom den hade misslyckats". Strategin att fördela flyktingarna över landet kunde inte längre upprätthållas. Nu lanserades "ebo-reformen" – eget boende. Asylsökande fick då rätt till ekonomiskt stöd i eget boende och därmed valde de flesta att bosätta sig hos släktingar och vänner och hamnade åter i storstädernas förorter (Fryklund 2008: citat s. 292; Lundh 2016).

Invandrarna och välfärdssystemen: universalism med undantag

I grund och botten hade Sverige allt sedan 1940-talet ett universalistiskt socialt välfärds-system som omfattade infödda svenskar och utrikes födda invandrare. Likväl fanns delområden där invandrare först stegvis fick full tillgång till rättigheterna. Eftersom socialförsäkringssystemet till stor del är uppbyggt kring intjänandet av arbetsinkomster så har det efterhand lett till en ökande klyfta mellan de som har arbete och de som står utanför arbetsmarknaden, vilket i högre grad gäller invandrarna.

För nordiska medborgare gällde med 1954 års överenskommelse om en gemensam arbetsmarknad särskilda, gynnsamma, regler. En överenskommelse 1982 stipulerade att nordbor skulle åtnjuta likabehandling med det egna landets medborgare. Sverige var sedan 1953 ansluten till Europarådets avtal om social trygghet. Med vissa länder upprättades bilaterala konventioner. Ett sådant avtal med Österrike 1975 kom genom ett regeringsbeslut att bli modell för bilaterala avtal med bland andra Västtyskland, Jugoslavien och Turkiet. Men avtal saknades länge för ett flertal länder som Sverige tog emot många invandrare från. Inom lagstiftningen pågick parallellt en utveckling mot likställdhet i pensionsvillkoren. Först 1993 i och med en fempartiuppgörelse om ett nytt pensionssystem frikopplades folkpensionen från medborgarskapet (Lundh, et al. 2002; P. Johansson 2010; Boguslaw 2012; Lundh 2016).

Arbetskraftsinvandrarna är överlag sedan länge väl integrerade i socialförsäkringssystemet. De flyktingar och anhöriginvandrare som har kommit från och med 1980-talet är avsevärt sämre kopplade till socialförsäkringssystemet bland annat beroende på att de har få bosättningsår som underlag för ålderspension. I avsak-

nad av tillräckliga pensioner blir dessa grupper beroende av socialbidrag (den benämning som var i bruk 1981–2002, därefter "ekonomiskt bistånd"). En undersökning från 1990 visade att det för invandrare från Latinamerika, Afrika och Asien var 4 till 6 gånger vanligare med kontant arbetsmarknadsstöd än för infödda svenskar, socialbidrag för samma grupp var 8 till 19 gånger vanligare (Lundh 2016).

Nya utredningar –1986 års riktlinjer bort från mångkulturalismen

Invandrarpolitiska frågor var från sjuttioalets mitt ofta i stöpsleven, om än inte ännu som partipolitiskt särskiljande frågor. De nya mångkulturalistiska riktlinjerna från 1975 mötte snart omfattande kritik. Utvecklingen inom bostadssektorn uppfattades också som ett växande problem. Staten tillsatte nya utredningar och nya invandrarpolitiska riktlinjer togs fram 1986 som i sak inte ändrade så mycket men där argumenten var en tydlig kritik av den mångkulturalistiska linjen.

Bostadsfrågorna började bli aktuella åren kring 1970. Arbetskraftsinvandrarna hade i hög grad bosatt sig i industriorter eftersom det var där arbetsplatserna fanns. Nu började emellertid ett mönster synas där flyktingarna som en effekt av den viktiga kedjemigrationen sökte sig till storstäderna och de bostadsområden där deras landsmän redan bodde. Inom vissa kommuner blev boendesegregationen påtaglig. År 1975 användes begreppet "etnisk segregation" för första gången i ett statligt dokument. Den ojämna bosättningen av flyktingar och anhöriga mellan kommunerna och olika landsändar fortsatte. Statens svar blev "Hela-Sverige-strategin" som har behandlats ovan. Invandrarverkets målsättning blev att kommunerna årligen skulle ta emot flyktingar motsvarande 2,9 promille av sin befolkning. De långsiktiga konsekvenserna visade sig begränsade. Flyktingarna utnyttjade möjligheten till "sekundärflyttningar" och sökte sig till storstäderna. Från 1994 gavs istället de asylsökande rätt att söka eget boende (SFS 1994:137; Södergran 1997; Borevi 2010; Boguslaw 2012).

Två principfrågor utkristalliserades efter en ny utredning 1984: Vari bestod statens ansvar för minoritetskulturerna? I vilken grad skulle invandrarna anpassa sig till de

värderingar som höll samman det svenska samhället? Redan i utredningsdirektiven framgick att regeringen önskade få till stånd förändringar. Utredningen framhöll att statens ansvar för minoritetskulturerna inte kunde gälla på längre sikt, utan måste avse nuläget. Därmed hade en central mångkulturell målsättning nedtonats. Utredningen menade också att valfriheten för invandrarna skulle tolkas så att man kunde följa olika sedvänjor och värderingar så länge de inte stred mot svensk lag. Här var utredningens kritik skarp mot den mångkulturella tolkningen av valfriheten. Invandraren kunde inte välja bort ”det svenska språket och den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället”. Utredningen betonade på ett annat sätt än i 1975 års riktlinjer att det var individer som kunde bli föremål för olika stöd, inte ”invandrares kollektiv”. Däremot kunde kollektiven för sina verksamheter få stöd till bland annat föreningar och trossamfund (Dahlström 2004).

Vissa förändringar infördes med 1986 års riktlinjer för invandrarpolitiken: reglerna för statsbidrag till invandrarorganisationerna förändrades och en ny lag mot etnisk diskriminering tillkom kopplad till en särskild myndighet: ”Ombudsmannen mot etnisk diskriminering”. Men den förändrade argumentationen – ”retoriken” enligt Dahlström – innebar enligt Borevi ”en reträtt från en statlig mångkulturalism” och en ”drastisk kursändring”. Det är noterbart att förändringen kom tidigare än i andra europeiska länder som hade infört en mångkulturell politik. Borevi noterar att den här viktiga omläggningen av invandrarpolitiken ”närmast smögs in bakvägen” av regering och riksdagspartier istället för att öppna för en kritisk diskussion om 1975 års riktlinjer (Dahlström 2004; Borevi 2010, citat s 82; Boguslaw 2012)

Försvagad arbetsmarknadsanknytning och ökat bidragsberoende

Från 1960-talets ”rekordår” till 1990-talets oroliga arbetsmarknad sjönk invandrarnas sysselsättningsgrad markant. Huvudorsaken var att flyktingar och anhöriginvandrare från åren omkring 1970 avlöste arbetskraftsinvandrare. Men ekonomihistorikern Pieter Bevelander har visat att en central faktor också var näringslivets förändrade struktur mot ett post-industriellt samhälle med fler arbeten inom tjänstesektorn (många inom offentlig sektor), en kraftig nedgång av antalet enklare

industriarbeten och allmänt ökande krav på kompetens (Bevelander 2000; Lundh 2016).

Från 1975 var sysselsättningsgraden lägre för utrikes födda män än för infödda (för de senare cirka 80 procent) och fortsatte därefter att falla markant fram till krisen i början av 1990-talet (1990 drygt 70 procent). Bland infödda män låg andelen under samma tid relativt konstant. För båda grupper skedde sedan en mycket kraftig nedgång i samband med 1990-talskrisen, för utrikes födda ned till cirka 45 procent och för infödda till cirka 70 procent. Här vidgade sig skillnaderna till ett gap som därefter inte återställts. För utrikes födda kvinnor skedde en motsvarande utveckling. Sysselsättningsgraden var lägre än för svenskfödda kvinnor från 1975, men ökade fram till 1985 upp till 65 procent. För inrikes födda fortsatte ökningen upp till 80 procent år 1990. Därefter uppvisade invandrarkvinnorna samma branta nedgång som männen, ned till knappt 45 procent som lägst. Här ska man dock ha i minnet att sysselsättningsgraden för kvinnor i Sverige generellt låg högre än för andra jämförbara länder (Bevelander 2000; Lundh 2016).

I termer av arbetslöshet så var den från mitten av 1970-talet ungefär dubbelt så hög för utländska medborgare, där svenska medborgare fram till 1992 låg på 2,5 till 4 procent. För båda grupper ökade arbetslösheten kraftigt med 1990-talskrisen, men utländska medborgare drabbades långt hårdare. Påfallande var de stora skillnaderna mellan olika nationaliteter, där nordborna klarade sig bäst, medan invandrare från tredje världen klarade sig sämst, ett mönster som redan hade framträtt innan krisen. Det fanns också ett samband mellan längre vistelsetid i Sverige som gav lägre risk för arbetslöshet och vice versa. Olika stödåtgärder för att få invandrare i arbete har provats. Så infördes 1989 ett rekryteringsstöd som täckte 85 procent av lönekostnaderna under 6 månader när en person med behov av svenskundervisning anställdes (Bevelander 2000; Boguslaw 2012; Lundh 2016).

Andelen invandrare som i perioder erhöll socialbidrag ökade markant för perioden 1983 till 1995. Ökningen under 1980-talet drabbade också infödda svenskar och särskilt ungdomar. En förklaring är att invandringens sammansättning ändrades då fler flyktingar började komma, medan arbetskraftsinvandringen minskat rejält.

En annan är att det ekonomiska systemet och den politiska agendan nu såg anorlunda ut. När Invandrarverket tog över flyktingmottagningen från AMS 1985 speglas detta i en ökning av andelen invandrare med socialbidrag. Fram till 1994 var ökningstakten mycket hög, vilket sammanhängde med den stora flyktinginvandringen. Ett tydligt mönster framträder: ju mer avlägset land en flykting kom ifrån, desto högre var risken att vederbörande var tvungen att söka socialbidrag. Socialbidrag kunde för övrigt först tas i anspråk när en flykting hade fått permanent uppehållstillstånd. Det kunde i värsta fall ta upp till 15 år för en invandrare att uppnå jämlika möjligheter som en infödd i fråga om självförsörjning. Nationalekonomen Mats Hammarstedt kunde för perioden 1985-1992 visa att invandrare hade lägre inkomster än infödda även om man tar hänsyn till utbildning, yrkeserfarenhet och civilstånd. Ett annat samband gällde vistelsetiden: Ju senare en person hade anlänt till Sverige desto lägre inkomst och desto större risk att personen hade varit tvungen att söka socialbidrag (Franzén 2003; Hammarstedt 2000; Hammarstedt 2001).

Olika tolkningar har framförts om vilka orsakerna har varit och är till den försvagade integrationen på arbetsmarknaden. En förklaring har rört skillnader i human kapital med faktorer som utbildningsnivå, utbildning i hemlandet eller i Sverige och vistelsetid. En viktig faktor är konjunkturläget och strukturella förändringar på arbetsmarknaden i riktning bort från enklare industriarbeten, till fler arbeten inom servicesektorn med bland annat högre krav på kunskaper i svenska samt till mer kvalificerade arbeten. Arbetsmarknadsetableringen har dock fungerat avsevärt bättre i vissa regioner i landet, till exempel i Småland, med ett starkt privat näringsliv och industriproduktion i små och medelstora företag. Betydelsen av nätverk, inom etniska grupper eller lokala sådana mellan näringsliv, myndigheter och kommuner har lyfts fram som en möjlig förklaring.

Diskriminering med en etnisk hierarkisering som försvårar vissa utrikesfödda grupper möjligheter att få arbete är ytterligare en faktor som har lyfts fram i forskning och debatt. I diskussionen om invandrare och arbetsmarknaden har det från vissa håll framförts att arbetsmarknadens utformning med kollektivavtalens skydd mot en nedpressning av lönerna som skulle kunna ske med arbetstagare som är beredda att arbeta för en lägre lön kan vara en faktor i sammanhanget. Likaså har man

tagit upp de oavsiktliga konsekvenserna av lagen om anställningsskydd (LAS) som lett till fler arbetstagare med visstidsanställningar vilket drabbar ungdomar och nya invandrare. Ekonomisk forskning pekar också på att bidragssystemens tröskeleffekter oavsiktligt kan bromsa ett inträde på arbetsmarknaden (SOU 2006:79; Ekberg och Gustafsson 1995; Lundh, et al. 2002; Lundh 2016).

Föreställningar i massmedia och politiken

Åsiktslinjer och aktörer

Hur immigrationspolitiken har diskuterats och framställts i media och inom politiken under 1970-talet och framåt är en central aspekt för förståelsen av politiska beslut och praxisutvecklingen. Flera forskare har konkluderat att frågor om invandring och invandrare under lång tid var ett "apolitiskt" fält i Sverige. Det rådde länge politisk samsyn i riksdagen och frågorna lämnades till experter och till regeringen. Hammar menar att situationen medförde att den "grundläggande opinionsbildningen i invandringsspolitiska frågor" uteblev och att "den stora allmänheten blev otillräckligt informerad". Demker och Malmström har talat om ett "ingenmansland" och att politikerna hade en nationell självbild av Sverige som ett föregångsland även på detta område (Hammar 1997).

I debatterna kan några huvudaktörer urskiljas: förutom opinionsbildarna inom dagspressen fanns en avgränsad grupp av aktörer: invandrarorganisationer och ideella organisationer som till exempel Röda korset och Amnesty International, men efterhand också organisationer för flyktingfrågor. Remissvaren inför beslutet om att anta en ny Utlänningslag 1980 kan exemplifiera. När utredningen föreslog att uppehållstillstånd generellt skulle sökas innan inresa (dock ej för flyktingar) framförde invandrarföreningar och Röda korset kritik. UNHCR var en extern aktör som ibland fick gehör för sina synpunkter och riktlinjer; på dess rekommendation föreslog utredningen att FN-konventionens flyktingdefinition skulle tas in i lagtexten. Men detta ställde sig sedan Svenska flyktingrådet kritiskt till, man föredrog "det äldre begreppet om förföljelse" i 1954 års Utlänningslag "eftersom det var mera

generöst än flyktingdefinitionen”. Riksdagspartierna visade ännu stor enighet och lagen antogs, även om kritiska röster hade hörts från moderaterna och VPK (Spång 2008, citat s. 52).

Den ”begreppslige invandraren” i media

Mediestudier visar att det har funnits tydliga mönster i hur ”invandraren” har beskrivits. Invandrarämnen får generellt sett litet utrymme i förhållande till befolkningsgruppens storlek. När ämnet tas upp framträder en ”begreppslig invandrare” för att tala med medievetaren Ylva Brune. Enskilda personer görs till representanter för hela kategorin invandrare och invandraren tillskrivs bestämda egenskaper utifrån stereotyper. Ett påfallande drag är att skildringarna ofta utgår från ett ”problem” som har formulerats av politiker eller myndigheter. Stort utrymme i media får kriminalitet bland invandrare, medan liten plats ägnas åt frågor om diskriminering och rasism. Brune och medievetaren Gunilla Hultén har funnit att mediernas skildringar nära följde förändringarna i samhällseliternas verklighetsbeskrivningar och ”officiell migrationspolitisk diskurs”. Den senare lyfter fram att ”journalistiken har inte vid något tillfälle ifrågasatt dess grunder, nämligen att Sverige bör ha en reglerad invandring till skydd för den svenska välfärden”. Brune konkluderar att medierna faktiskt bidrar till diskriminering och segregation (Hultén 2006b: citat s. 214; Hultén 2006b, citat s. 218; Brune 2015).

Att det har funnits en koppling mellan de migrationspolitiska diskurserna och ett nationalstatligt tänkande från mitten av 1960-talet till 1990-talet har lyfts fram av historikern Christina Johansson. Som exempel på en koppling till nationen, både i en civisk och i en etnisk mening, förekom uppfattningar om att en alltför generös flyktinginvandring skulle kunna utgöra ett hot mot välfärden i Sverige. Hon har också funnit en tendens att betona kulturella avstånd mellan grupper som en orsak till att vissa har anpassningsproblem (C. Johansson 2005; C. Johansson 2013).

Invandrare, ”svenskar” och migrationspolitik i valrörelserna från 1988 till 2002 har undersökts av bland annat statsvetaren Kristina Boréus. Fram till 1994 syns ett mönster där invandrare saknades som centrala aktörer, och frågor om invandrare

och flyktingar var perifera. Begreppen "invandrare" och "svenskar" användes som särskiljande, dock utan en distansering eller klart tydliggörande. Svenskar beskrevs som "värdar". Återkommande var talet om en "generös flyktingpolitik". Vid 1988 års valrörelse tog partierna tydligt avstånd från Sjöboomröstningen, och när Ny Demokrati 1991 drev en invandringskritisk kampanj försökte övriga partier "tiga ihjäl" det nya partiet, endast Folkpartiet bemötte argumentationen (Boréus 2006; Fryklund 2008; se även Borevi 2010).

Politikerna lämnar fältet fritt för opinionsbildare och experter

Den offentliga debatt som fördes framför allt i dagspressen fick stor betydelse för opinionsbildningen inom frågan eftersom de politiska partierna lämnade fältet fritt. Statsvetaren Carl Dahlström som har undersökt hur invandringsfrågor har debatterats i press och i politik, och även relaterat det till de riktade programmen för invandrare, menar sig ha funnit ett stabilt mönster: väljarundersökningar visar att även väljarna länge var ointresserade. Därmed skapades ett utrymme för aktiva opinionsbildare och journalister. För att då få legitimitet för sin politik anpassade sig politikerna till den massmediala opinionen, som även kunde få stöd från bland annat invandrarorganisationer och experter. De politiska besluten har anpassats efter den för tillfället dominerande retoriken. Därför menar Dahlström att "[i]nvandrapolitikens retorik och praktik verkar ha haft förvånansvärt lite att göra med varandra". I vissa fall var programmen som var riktade till invandrarna redan igång innan politiken lanserades. I grund och botten fanns en stor stabilitet i de praktiska programmen över tid även om retoriken växlade (Dahlström 2004, citat s. 164; Borevi 2010).

Ett exempel från 1970-talet då enigheten ännu var närmast total får exemplifiera resonemangen ovan. Invandrarutredningens förslag 1974 som bland annat syftade till att stärka invandrargruppernas etniska och kulturella tillhörighet fick ett positivt mottagande av remissinstanserna, särskilt från invandrarorganisationerna. Den nya mångkulturalistiska opinionen vann alltmer terräng och den utgjorde legitimitetsgrunden för 1975 års nya riktlinjer. Riksdagspartierna ställde sig eniga

bakom förslagen, vilket invandrarministern glädde sig åt och som bäddade för ”att steg för steg göra Sverige till något av ett föregångsland på invandrapolitikens område” (Dahlström 2004; Spång 2008; Borevi 2010, citat s. 65).

Invandringen som samhällsproblem – fältet politiseras

Under loppet av 1980-talet blev det allt tydligare att det skedde en övergång till en politiserad och polariserad debatt om invandringen och invandrapolitiken, i medierna och i partierna. Spång talar om decenniet som en gräns. Det ägde rum en omläggning bort från ”statlig mångkulturalism”. När ett utredningsförslag behandlades av riksdagen 1984 ville Moderaterna göra förändringar i restriktiv riktning genom att ”flyktingliknande skäl” skulle tas bort. Den socialdemokratiska regeringen kritiserade då partiet för att bryta rådande parlamentarisk ”samstämmighet”. Regeringen fick igenom de nya riktlinjerna (1986 års) tämligen intakta med stöd av folkpartiet, centerpartiet och VPK. Lika intressant som den begynnande politiska sprickan är de meningsskiljaktigheter som framkom i remissvaren. Medan LO betonade att fortsatt invandring inte fick förhindra invandrarnas integration och inkräkta på andra välfärdsområden, så framhöll bland annat Amnesty, Svenska kyrkan och Svenska flyktingrådet att välfärdsstatens mottagningskapacitet inte fick påverka asylpolitiken. Statsvetaren Nils Öberg talar om ett återkommande ”dilemma” mellan flyktingpolitiken och välfärdspolitiken (Öberg 1994; Spång 2008; Borevi 2010).

De flyktingvänliga krafterna gjorde sig hörda i opinionen och organiserade aktioner för att hjälpa enskilda personer när regeringen hade fattat beslut om utvisning. Det rörde sig ofta om lokala aktioner där aktivister höll flyktingar gömda. Kampanjerna fick ofta stor uppmärksamhet i medierna. Så blev till exempel fallet med polisrazzian mot Alsike kloster 1993 där nunnor höll flyktingar gömda. Det är signifikativt att FARR, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, bildades under slutet på 1980-talet då flyktingfrågor fick ökad uppmärksamhet. Även andra ideella organisationer bildades. Flyktingfrågorna togs även fram i det publika rummet genom Radiohjälpens insamling ”Flykting 86” där bland annat ABBA uppträdde i TV-galan (C. Johansson 2005; Boréus 2006; Spång 2008).

1980-talets förändrade diskussioner ska också förstås mot bakgrund av en allmän högersväng i den politiska diskursen där bland annat välfärdsstaten kritiserades och individen lyftes fram. På det migrationspolitiska fältet dröjde sig dock i huvudsak en politisk samstämmighet kvar. Men samtidigt fanns kritiska röster i debatten, och i de statliga utredningar som gjordes. Även från de organ som regeringen hade skapat för området – Expertgruppen för invandringsforskning och Delegationen för invandringsforskning – hördes kritiska röster. Bland annat kritiserade nu socialantropologer en tidigare essentialistisk kultursyn, och betonade istället att kulturer är dynamiska och föränderliga. Invandrarnas kulturer skulle komma att förändras vid mötet med andra kulturer i Sverige (Borevi 2010).

Vid den intensiva riksdagsdebatten inför antagandet av 1989 års Utlänningslag bröts den politiska enigheten. Centern och moderaterna stödde i huvudsak den socialdemokratiska regeringens förslag, medan VPK, folkpartiet och miljöpartiet var starkt kritiska mot restriktivare regler, bland annat i frågan om förvarstagande av personer som skulle utvisas. Moderaterna framförde viss kritik mot att förslaget var för generöst. Den upplösta samstämmigheten visade sig i det stora antalet reservationer. ”Den konsensus som utmärkt beslutsfattandet sedan 1968 års invandringspolitiska riktlinjer var därmed bruten på allvar” (Fryklund 2008; Spång 2008, citat s. 62).

Luciabeslutet 1989 där regeringen inskränkte asylgrunderna blev en ”vattendelare” mot en omläggning av lagstiftning och praxis ”i mer restriktiv riktning”. När regeringen informerade riksdagen angavs som motiv att mottagningsresurserna inte räckte till, att Sverige hade fått en alltför positiv framtoning som immigrationsland, samt att den politik som hade förts saknade folkligt stöd. Moderaterna och centern gav sitt stöd för åtstramningarna. Men kritiken var kraftig från folkpartiet, miljöpartiet och VPK; kritik kom också från enskilda socialdemokratiska riksdagsledamöter. Protesterna var omfattande från ideella organisationer och samfund, bland annat från Svenska kyrkan som tog upp kritiken i nyårsgudstjänsterna. UNHCR krävde att regeringen skulle ge anstånd med utvisningarna av de bulgarer som fanns i Sverige. Regeringen backade tillfälligt, men senare utvisades huvuddelen av gruppen (C. Johansson 2005; Spång 2008, s. citat 42; Borevi 2010).

Dahlström menar att den offentliga diskussionen från och med 1990 generellt alltmer kom "att handla om invandrapolitikens misslyckande". Den kritiska retoriken hade sin huvududd mot att den förda politiken förvärrade situationen istället för att förbättra den. Kritiken kom från två håll, dels att det hade skett en "klientisering" av invandrarna, bland annat genom flyktigmottagningens handhavande av socialtjänsten, dels att redan distinktionen mellan "svenskar" och "invandrare" skapade specifika förväntningar, "svenskhets" ställdes mot "invandrarskap" influerat av postkoloniala teorier. Den senare kritiken fick emellertid ett visst genomslag först längre fram (Dahlström 2004).

Främlingsfientlighet, rasism och nya partier – splittrade opinioner

Opinionsundersökningar visar att svenskar generellt har varit, och är, mindre negativa till invandring och invandrare än man är i andra europeiska länder. Men främlingsfientlighet och rasism förekommer. Utvecklingen är dock inte entydig och det har funnits tecken till en polarisering av stämningarna. Fram till 1980-talet framkom en alltmer positiv attityd, men sedan planade opinionen först ut för att sedan vända nedåt. När en enkätundersökning gjordes 1976 om inställningen till arbetskraftsinvandring balanserade opinionen med lika stor andel för som emot. Opinionen för att ta emot fler flyktingar låg fram till 1988 på cirka 25 procent, men föll därefter markant. Det skedde sålunda tydliga förskjutningar i slutet av 1980-talet. Det är samma tid då det kom fler utomeuropeiska flyktingar som säkerligen upplevdes som "annorlunda" och hela landet berördes av flyktigmottagningen. Denna nya erfarenhet för den nationella majoritetsbefolkningen bidrog sannolikt till tendenserna till en ökande främlingsfientlighet (Demker 2014).

Den starkare främlingsfientligheten som växte fram kunde skönjas från 1985 på lokal nivå då Skånepartiet hade framgångar. Viktig för utvecklingen blev den omnämnda folkomröstningen i Sjöbo 1988 som drevs fram av kommunens starke man, centerpartisten Sven-Olle Olsson. Väljarna sade nej till att ta emot flyktingar.

Fördömandena i massmedia och från politisk sida var massiva. Olsson uteslöts ur Centerpartiet och grundade då Sjöbopartiet som än idag har en stabil position i kommunen. Som en kuriositet kan det kanske ses att samma år grundades Sverigedemokraterna, ett parti med rötter i den svenska fascismen och öppet rasistiska rörelser (Fryklund och Peterson 1989; Demker och Malmström 1999; Hammar 1999; Boréus 2006; Rydgren 2005).

Dessa nya politiska tendenser utgjorde grogrund för att ett helt nytt parti, Ny demokrati, kunde ta sig in i riksdagen 1991. Partiet har etiketterats som ett "högerpopulistiskt parti". Kritiken mot immigrationspolitiken var en av profilfrågorna, vilket den emellertid inte var för väljarna i stort. Vid valet hade 8 procent i en opinionsundersökning uppgivit att migrationsfrågorna var den viktigaste politiska frågan (först 1985 hade 1 procent angivit detsamma, och dessförinnan närmast noll procent), och i en annan undersökning svarade 61 procent att "Sverige tar för många invandrare". Sociologen Jens Rydgren menar att partiet prickade in sin etablering vid ett gynnsamt opinionstillfälle. Efter 1991 års val föll dock frågorna tillbaka i väljarnas prioritering. Rydgren karaktäriserar partiet som nyliberalt, främlingsfientligt och populistiskt. I migrationsfrågorna krävde man bland annat tillfälliga uppehållstillstånd och man utpekade "ekonomisk flyktingar" som en stor kostnad. "Politiska flyktingar" skulle Sverige hjälpa, men allra helst i närheten av de konfliktområden de kom ifrån. Och man ställde flyktingar mot svenska pensionärer. Partiet drabbades av interna svårigheter och försvann ut ur riksdagen 1994 (Rydgren 2005, citat s.40; Fryklund 2008; SOU 2006:52; Demker och Malmström 1999, citat s. 58).

Men trenden med en tilltagande främlingsfientlighet bröts för tillfället. Under 1990-talet sjönk andelen tillfrågade intervjupersoner som ville ta emot *färre* flyktingar. Demker har följt undersökningar fram till efter år 2010 och konstaterar: "Det är således inte svårt att dra slutsatsen att svenska folket sedan 1980-talet har blivit mindre negativt till att ta emot invandrare." (Demker 2014, citat s. 103).

Ovan har siffror presenterats på en rad skillnader mellan invandrare och majoritetsbefolkningen som visar att de förra har en sämre position, bland annat beträffande försörjning. Med den mycket omstridda Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering som slutredovisades 2006 med *Integrationens svarta*

bok närmade sig utredarna problematiken med andra glasögon. De såg huvudförklaringen i strukturell diskriminering. I de utredningar som presenterades berörs perioden fram till mitten av 1990-talet bara marginellt och därmed finns bara ett tunt underlag för att se om ansatsen med strukturell diskriminering, "andrafiering" och "rasifiering" är relevant. Helt kort berörs innehållet i 1975 års riktlinjer och de utredningar som låg till grund. Utredaren Masoud Kamali, professor i socialt arbete, ser grundproblemet i att "svenskar" åtskiljdes från "invandrare", de förra som de som är integrerade, de senare som föremål för svenskarnas insatser. Att dokumenten talade om "rättigheter" istället för "möjligheter" ledde sedan också till att riktlinjerna i sig blev problematiska för utvecklingen. Genom den mångkulturella politiken skapades i själva verket invandrare som fick hantera sin kultur i det privata som en åtskild grupp från svenskarna som tog hand om det officiella rummet. Riktlinjerna ledde till ett "kulturellt särartstänkande" och en etnisk hierakisering (SOU 2006:79).

5. Från EU-inträdet till turbulent nutid: flykting- invandring, "utanförskap" och politisering

Inledning

Sverige drabbades, som skildrats ovan, mycket hårt av den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Med en rad olika åtgärder lyckades det dock att snabbt få till stånd en återhämtning. Från och med 1995 följde en tjugofemårsperiod där Sverige uppvisade mycket bättre tillväxtsiffror än andra industriländer. Efter en årlig tillväxt av BNP/capita på 2,3 procent klättrade Sverige tillbaka till 1970-talets tättgrupp och intog 2010 plats tre efter USA och Norge. Trots denna exceptionella utveckling bet sig arbetslösheten kvar på högre nivåer än tidigare (7-8 procent), och det var framför allt invandrarna som drabbades. Inkomstklyftorna ökade. Den ekonomiska krisen är en av huvudorsakerna bakom omläggningen av välfärdspolitiken, med bland annat besparingar i socialförsäkringssystemen, men krisen var också en anledning till beslutet att söka medlemskap i EG (EU) (Schön 2014; Ivarsson Westerberg, Waldemarson och Östberg 2014).

Invandringen, framför allt av anhöriga och flyktingar, fortsatte vara hög och växte kraftigt från omkring år 2000. Sammantaget avspeglas den omfattande invandringen under perioden tydligt i ökningen av andelen utrikes födda som förändrades från 11,3 procent år 2000 till 14,7 procent år 2010, och 2016 till 17,8 procent. Eftersom många invandrare efterhand valde att bli svenska medborgare är siffrorna

för utländska medborgare avsevärt lägre; år 1997 hade sex procent av befolkningen utländskt medborgarskap och år 2015 åtta procent (Statistiska centralbyrån, Befolkningsstatistik).

Med inträdet i Europeiska unionen 1995 förändrades ramarna både för flykting- och arbetskraftsinvandringen radikalt. Tidigare hade Sverige i samklang med internationella riktlinjer ändå formulerat sin egen migrationspolitik. Nu blev det andra förutsättningar på flera områden. För arbetskraftsinvandringen ändrades förutsättningarna genom den inre rörligheten inom EU, och senare även från "tredje land". Ideologiskt sett kan det kanske jämföras med "den fria rörligheten" under slutet av 1800-talet (se ovan). I praktiken hade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen varit stoppad sedan 1972. Immigrationspolitiken låg inom de enskilda EU-ländernas kompetensområde, men utvecklingen gick i tydlig riktning mot mer överstatlighet. Efter lång tvekan kom Sverige att ställa sig bakom en sådan linje (Spång 2008; Borevi 2010; Boguslaw 2012; Lundh 2016).

Med den dramatiska utvecklingen under 2015 med ett mycket stort antal flyktingar från framför allt det krigshärjade Syrien och senhöstens tvärstopp med bland annat passkontroll vid Öresundsbron fick den nära historien plötsligt nya observationspunkter. Det är därför svårt att bedöma utvecklingslinjerna. Rent generellt bör det lyftas fram att även under de dryga tjugo åren sedan Sverige blev EU-medlem så har landet i praktiken fört en flyktingpolitik som gett många skyddssökande en fristad även om beviljandegraden har sjunkit markant över tid jämfört med hur situationen såg ut fram till omkring 1990. Sverige hör till ett av de länder som utanför de direkta konflikthärdarna har tagit emot flest flyktingar i världen sett i relation till befolkningsstorleken. Den aktiva utrikespolitiken som präglade framför allt 1970- och 80-talen har nedtonats, men Sverige har bibehållit sitt starka stöd för FN och även för flyktinghjälpen via UNHCR. Så var till exempel Sverige åren 2012-2016 en av de största finansiärerna av UNHCR:s verksamhet (UNHCR Global Focus 2016).

Opinioner och media

Den allmänna opinionen kring invandring och integration har undersökts kontinuerligt under senare decennier. I undersökningarna framkommer att andelen svarande som tycker att det är ett bra förslag att ta emot färre flyktingar successivt har sjunkit från en toppnotering 1992 med 75 procent till 40 procent år 2015. Den senare mätningen gjordes sent på hösten efter att så många flyktingar hade kommit till Sverige. Andelen svarande som har menat att det varit ett dåligt förslag att ta emot färre har från 1990 till åren kring 2010 legat mellan 17 och 30 procent. De allra senaste åren har andelen ökat och hamnade 2015 med 37 procent nära andelen negativa till flyktinginvandring som dock ännu utgjorde den större gruppen. Samtidigt har det skett en tydlig polarisering. Flyktingvänligheten har stärkts markant hos personer som uppger partisympatier med vänsterpartiet och miljöpartiet, men även för i stort sett alla övriga partier utom för sverigedemokraterna. Deras anhängare är istället kompakt negativa till invandringen. Den kraftigt utökade väljargruppen för SD i valet 2014 måste således ställas emot förstärkningen av den flyktingvänliga opinionen. Invandringen och integrationen har av alla grupperingar i opinionsundersökningarna från 2011 till 2015 getts kraftigt ökad betydelse som "frågor eller samhällsproblem". Andelen av de svarande som har uppgivit att integrationspolitiken ska syfta till att hjälpa invandrarna att "anpassa sig till svensk kultur och tradition" har legat relativt konstant kring 80 procent sedan mätningarna startade 1994. Samtidigt har andelen ökat som svarat att politiken ska ge hjälp till invandrarna att "bevara nationell kultur och tradition". Det har funnits svarande som har uppgivit att båda målen har varit viktiga (Demker och van der Meiden 2016, citat s. 203, 211).

Ovan nämndes att den generella bilden är att mediebevakningen av invandring och invandrare i ett längre tidsperspektiv har getts litet utrymme och haft en viss slagsida mot att behandla ämnena såsom "problem". Bevakningen förefaller ha ökat i närtid. Till exempel så visar en färsk undersökning av ledarsidorna i de fyra stora rikstäckande dagstidningarna för åren 2010-2015 att ledarskribenterna ägnade området mer uppmärksamhet från och med 2014, vilket med tanke på de yttre omständigheterna

knappast kan förvåna. Tilläggas ska att undersökningen för 2015 enbart går fram till och med juni 2015, det vill säga innan de stora grupperna av asylsökande kom till Sverige. Invandringen i sig beskrivs till övervägande del i neutrala termer (65-90 procent över tid). Men därutöver dominerar en negativ inställning (9-33 procent); bara få ledarartiklar behandlar ämnet med en explicit positiv inställning. Forskningen har visat att allmänhetens föreställningar om invandring och invandringspolitik påverkas av hur media behandlar ämnet. Här förefaller det krävas mer forskning innan sammanhangen klarnar (Bolin, Hinnfors och Strömbäck 2016).

Partipolitisering – en ny politisk karta med Sverigedemokraterna

De dryga två decennierna från 1995 till idag har präglats av partipolitiska motsättningar både när det gäller arbetskrafts- och flyktinginvandringen. Något förenklat uttryckt så har inom det förstnämnda området de borgerliga partierna och miljöpartiet drivit en liberal linje med öppenhet för arbetskraftsinvandring i olika former, också av arbetskraft utanför EU, medan socialdemokraterna och vänstern har ställt sig kritiska. Vänsterpartiet har genomgående varit mest kritiskt till arbetskraftsinvandring. Inom flyktingpolitiken har constellationerna sett annorlunda ut. Det har under längre tid funnits en samsyn om en relativt sett restriktiv linje mellan socialdemokrater, som hade regeringsansvaret 1994-2006 och åter från och med 2014, och moderaterna (2006-2014). Den restriktiva linjen innebar i sig dock inte att det var få flyktingar som kom till landet och fick uppehållstillstånd (se närmare sifferuppgifter nedan). Därmed hade socialdemokrater och moderater en stabil riksdagsmajoritet med sig. Pakten mellan partierna har av kritiker betecknats som ”järnaxeln” i flyktingpolitiken. En tydlig flyktingliberal linje fanns över blockgränsen hos vänsterpartiet, folkpartiet, centerpartiet (som dock under 1990-talet ännu stödde den restriktiva linjen, men ändrade åsikt), och miljöpartiet (Spång 2008; Borevi 2010; Uppdrag granskning 2012-06-05).

Ett uttryck för den tilltagande politiseringen var när den borgerliga Alliansen i valrörelsen 2006 gjorde flyktinginvandrarnas ”utanförskap” till ett valtema. Vissa så-

dana försök hade gjorts vid valet fyra år tidigare. Det parti som emellertid då kunde inhösta framgångar vid kommunalvalen på ett invandringskritiskt program var det lilla partiet Sverigedemokraterna (SD). Som vi redogjort för ovan gjorde det invandringskritiska Ny Demokrati ett kort framträdande i riksdagen i början av 1990-talet, men därefter hade inget parti av betydelse drivit en sådan linje. SD, som hade bildats 1988 med rötter i den öppet rasistiska rörelsen Bevara Sverige Svenskt, bytte efterhand image för att framstå som mer rumsrent och satsade på att bygga upp en lokal partiapparat. Man lyckades också ta mandat i många kommuner. I valet 2010 säkrade man sedan en plats i riksdagen med 5,7 procent av rösterna. Sveriges partipolitiska karta hade ritats om. Det finns i forskningen olika uppfattningar om hur Sverigedemokraternas framgångar ska förklaras (hur partiet har skildrats på ledarsidorna i några svenska dagstidningar behandlas i Hellström och Lodenius, Delmi kunskapsöversikt 2016:6). Osäkerheten bland forskarna beror också på de rasande snabba förändringarna. I skrivande stund får Sverigedemokraterna runt 16 procents stöd i en opinionsundersökning. Tolkningsförlagen som framfördes innan riksdagsvalet 2014, då partiet fick 12,9 procent av rösterna, framstår idag som tämligen överspelade. Det har hävdats att partiets succé inte ska förklaras av en allmänt tilltagande främlingsfientlighet. Lika klart är emellertid att det hela tiden har funnits en betydande flykting- och invandringskritisk opinion (visserligen sjunkande), som har utgjort grogrund för partiet. Partiet har lyckats mobilisera denna grupp av väljare. Uppbyggnaden av en lokal närvaro runt om i landets kommuner har setts som en viktig faktor, men kan naturligtvis inte i sig vara ensam förklaring till framgångarna. Det här mönstret återfinns också i Europa i stort där radikala högerpartier med invandringsfientlighet på programmet vunnit mark (Erlingsson 2009; Borevi 2010; Bohman och Hjerm 2014; Kokkonen 2015; Demker och van der Meiden 2016).

Att hela fältet rörande invandring och integration av de politiska partierna och av myndigheterna bedömdes ha allvarliga problem, speglades även under den här perioden av stora statliga utredningar som i regel blev underlag för ideliga lagändringar. Ett sådant exempel är Storstadskommitténs betänkande 1998 som utmynnade i den socialdemokratiska regeringens proposition samma år med förslag som syftade till att "bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna".

Det underströks att "segregationen i första hand är en klassfråga", men samtidigt konstaterades att Sverige hade den högsta andelen invandrare inom OECD "i de mest utsatta" stadsdelarna. Regeringen konstaterade att "[s]egregationen är en ödesfråga för Sverige" (Regeringens proposition 1997/98:165, s. 1, 8, 26, 28). En stor utredning som för ovanlighetens skull inte fick något större genomslag i lagstiftningen, utan tvärtom fick utstå mycket kritik från politikerhåll, var "Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering" med slutbetänkande 2006: "Integrationens svarta bok" (SOU 2006:79).

Nya ramar för arbetskraftsinvandringen

Med medlemskapet i EU – och inträdet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, som omfattande ytterligare några länder – accepterade Sverige den fria rörligheten för arbetskraft och tjänster. Många svenska medborgare kom att utnyttja möjligheten och flyttade till andra länder. Den ökade mobiliteten ska också ses i ljuset av att Sverige på ett markant tydligare sätt än tidigare berördes av europeiseringen och globaliseringen. Den inre rörligheten förstärktes ytterligare år 2001 då Sverige anslöt sig till Schengenområdet där gränserna öppnades mellan medlemmarna.

År 2004 skedde en omfattande utvidgning av EU, framför allt med länder i Öst- och Centraleuropa. Invandringen från de nya EU-länderna har dock inte nått någon större omfattning utan har legat i spannet cirka 6 000 till maximalt cirka 14 000 per år fram till 2012. Störst är invandringen från Polen. Inför utvidgningen hade Sverige, som enda EU-land, beslutat att inte sätta upp övergångsregler för invandringen från de nya medlemsländerna, genom att riksdagen röstade ned den socialdemokratiska regeringens förslag om restriktioner. Regeringen hade visst fackligt stöd, bland annat från Byggnadsarbetareförbundet och Transportarbetareförbundet. Det dröjde sedan inte många månader innan frågorna ställdes på sin spets. Ett lettiskt företag, Laval un Partneri Ltd, hade vunnit upphandlingen för ett kommunalt bygge i Vaxholm. Förhandlingar inleddes med Byggnads, men företaget tecknade istället ett lettiskt kollektivavtal med mycket lägre löner, varpå Byggnads försatte bygget

i blockad med stöd av Elektrikerna. Företaget drog ärendet till Arbetsdomstolen, men domstolens preliminära utslag var att blockaden skulle anses lovlig, varefter det svenska dotterbolaget snart gick i konkurs. Lettlands regering protesterade och 2007 dömde sedan EU-domstolen till Laval's fördel och uppmanade Sverige att ändra lagstiftningen. Arbetsdomstolen ålade facken skadestånd samt att stå för rättegångskostnaderna. Med lex Laval från 2010 följde Alliansregeringen EU-domstolens uppmaning. Emellertid uttalade ILO, Internationella arbetsorganisationen, 2013 att lagstiftningen kränker föreningsrätten. I skrivande stund föreligger ett förslag från den socialdemokratiska regeringen att lex Laval ska rivas upp. Fortsättning följer. Konflikten illustrerar att frågorna om den fria rörligheten inom EU fortfarande delvis är öppna (Spång 2008; Borevi 2010, Gerdes och Wadensjö 2013; Översyn 2015; Dagens Nyheter 2016).

År 2002 föreslog folkpartiet och Svenskt näringsliv liberalare regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EES-området. I den omfattande debatt som följde anslöt sig övriga borgerliga partier och även miljöpartiet till förslagen, medan socialdemokraterna, som satt i regeringsställning, vänsterpartiet och LO var emot. Riksdagsmajoriteten beslutade att en utredning skulle tillsättas. Under Alliansregeringen genomfördes 2008 en reform som vidgade möjligheten till arbetskraftsinvandring när det på förhand fanns ett avtal med en arbetsgivare i Sverige. En viktig nyhet var att arbetskraftsbehovet inte längre skulle prövas av någon myndighet. Dock fanns flera begränsningar: bland annat att uppehålls- och arbetstillstånd skulle sökas från hemlandet och att arbetskraftsbehovet skulle prövas enligt det så kallade gemenskapsföretrådet, det vill säga krav på en utannonsering inom EU. Här gavs också en möjlighet till "spårbyte" – en asylsökande som hade fått avslag skulle kunna få arbetstillstånd om det förelåg ett anställningsavtal. Emellertid blev den här typen av invandring blygsam och förblev under fortsatt debatt (Spång 2008; Borevi 2010; Calleman och Herzfeld Olsson 2015).

Från generositet till gränskontroll – flykting- och anhöriginvandringen

Ramarna för flyktingvandringen ändrades också med EU-medlemskapet. Dublinkonventionen om första asylland trädde i kraft i Sverige 1997. Innebörden var att en asylsökande skulle inlämna ansökan i det första ankomstlandet i EU. Därmed hade ett land som Sverige, som var ett betydande mål för många asylsökande, rätt att avvisa dessa personer om de hade sökt sig vidare till Sverige. Schengenavtalet som innebar utökad inre rörlighet innebar samtidigt, å andra sidan att EU:s yttre gräns skulle stärkas; kritiker mot EU och den nya flyktingpolitiken hade redan under åren före Sveriges inträde i EU talat om "fästning Europa", en metafor som har fortsatt att användas (Spång 2008; Boguslaw 2012).

Flyktingar och anhöriga från det forna Jugoslavien fortsatte att utgöra majoriteten av alla invandrare under 1990-talet (53 procent). Därutöver kom 20 procent från Iran och Irak, och 5 procent från Etiopien och Somalia. Antalet asylsökande gick ned efter de höga siffrorna i början av 1990-talet. Den lägsta noteringen var 6 000 personer 1996, men därefter ökade antalet och 33 000 personer, varav flertalet från Irak, sökte asyl år 2002. En hög andel av ansökningarna beviljades och Sverige framstod efterhand som ett allt mer attraktivt mål för skyddsökande. Det är värt att hålla i minnet att anhöriginvandringen utgjorde den största typen av invandring under en lång tid. Fram till 2003, från och med 1985, hade flyktingarna enbart utgjort 36 procent av invandrarna. År 2006 beviljade Sverige ensamt fler permanenta uppehållstillstånd till irakier än hela det övriga EU. År 2007 kom 36 000 asylsökande, varav hälften från Irak. Regeringen gjorde då försök att förmå andra EU-länder att ställa upp och ta emot fler, men utan framgång. Istället ändrade Migrationsverket sin bedömning av säkerhetsläget i Irak och närmade sig andra länders hantering. Omläggningen resulterade i betydligt färre sökande. Från och med 2012 har syrierna utgjort den största gruppen. Det totala antalet steg dramatiskt från 44 000 år 2012, till hela 162 000 år 2015. Det mycket stora antalet flyktingar under 2015 fick som bekant regeringen att upprätta gränskontroller mot Danmark och införa kraftiga skärpningar (Borevi 2010; Migrationsverkets statistik; Statistiska centralbyrån, Befolkningsstatistik).

År 2015 fick de ensamkommande barnen, som då kom i ett inte tidigare noterat antal (35 000), särskild uppmärksamhet. Den gruppen hade funnits även tidigare, men då i betydligt lägre antal. Under åren 1995 till 2005 kom i genomsnitt 344 personer och därefter mellan 2006 och 2012 så kom 1815 ensamkommande per år. En annan specifik grupp är "irreguljära immigranter" som vistas i landet utan tillstånd (Boguslaw 2012; SCB, statistik).

En viktig omläggning av invandringspolitiken skedde 1997. Förändringarna gick tillbaka på det förslag som den socialdemokratiska regeringen hade presenterat våren 1991, men som den efterföljande borgerliga regeringen lagt åt sidan. När sedan socialdemokraterna åter höll i statsrodret 1994 togs förslaget fram, men det dröjde till 1997 innan det resulterade i ny lagstiftning. Noterbart är att ändringarna till delar överensstämde med de krav Ny Demokrati hade ställt vid valet 1991, medan andra förändringar gick i liberaliserande riktning. Flera ändringar infördes i Utlänningslagen beträffande flyktinginvandringen, bland annat utvidgades eller omformulerades skyddsgrunderna. Skydd skulle ges om flyktingen vid ett återsändande till sitt hemland riskerade dödsstraff, kroppsstraff, eller tortyr. Personer som hade flytt från väpnad konflikt, miljökatastrof, eller på grund av förföljelse för sexuell läggning, skulle också kunna få skydd. Samtidigt togs begreppen *de facto*-flykting och krigsvägrare bort. Vid en massflyktsituation skulle regeringen via förordningar kunna utfärda tillfälliga uppehållstillstånd. Anhörigkretsen för familjeåterförening begränsades till maka, make, sambo, och barn under 18 år, vilken var en tydlig inskränkning jämfört med gällande regler (Spång 2008; Borevi 2010; Boguslaw 2012).

Flyktinginvandringen fortsatte att vara i stöpsleven. En viktig förändring var riksdagens beslut att införa en ny utlänningslag från och med 2006. Beslutet föregicks av en utdragen beslutsprocess från slutet av 1990-talet med utredningar och återkommande riksdagdebatter med stort avtryck i den allmänna debatten. Två frågor stod i fokus: behovet av en ny instans för överklagande av beslut från Migrationsverket (Invandrarverket hade bytt namn år 2000) istället för Utlänningsnämnden vars handläggning under en längre tid hade fått hård kritik för alltför restriktiv praxis och rättsosäkerhet. Den andra frågan handlade om hur humanitära skäl skulle tol-

kas som asylgrund. Under början av 2005 växte det samtidigt fram en omfattande proteströrelse mot den socialdemokratiska regeringens praxis i flyktingpolitiken där det bland annat ställdes krav på amnesti för "papperslösa" ("irreguljära immigranter"), och för människor som hade väntat länge på beslut om uppehållstillstånd. Det som kom att kallas påskuppropet, och som hade initierats av Sveriges Kristna Råd, hade bland annat sin upprinnelse i ärkebiskop K.G. Hammars julpredikan. Uppropet, som kom att samla över hundra NGO:er och andra organisationer och samtliga riksdagspartier utom socialdemokraterna och moderaterna, lyckades samla in 157 000 namnunderskrifter vilket var en styrkedemonstration från den flyktingvänliga opinionen. Ett särskilt nätverk för flyktingamnesti 2005 var drivande i amnestifrågan. Riksdagen tog i september 2005 beslut om en ny utlänningslag. Bland annat avskaffades utlänningsnämnden och ersattes av migrationsdomstolar som organisatoriskt var delar av förvaltningsdomstolarna, och humanitära skäl som asylgrund fick en ny skrivning (Spång 2008; Borevi 2010).

Amnestifrågan drevs hösten 2005 av miljöpartiet till sin spets. Partiet tvingade socialdemokraterna att gå med på en omfattande amnesti, dock inte av den storlek man hade krävt, i utbyte mot att partiet stödde regeringens budget. Sjuttontusen personer fick permanenta uppehållstillstånd. Det handlade framför allt om barnfamiljer och personer där det inte gick att verkställa beslutade utvisningar på grund av förhållandena i de länderna som de skulle utvisas till (Borevi 2010).

Vid valet 2010 tog sig sverigedemokraterna, ett öppet invandringsfientligt parti, in i riksdagen. Det fanns en explicit udd riktad mot sverigedemokraternas hållning i den migrationsöverenskommelse som 2011 slöts mellan den borgerliga alliansregeringen och miljöpartiet som profilerade sig som ett av de mest invandringspositiva partierna. Asylrätten skulle värnas och punktvis förstärkas, anhöriginvandringen skulle underlättas, och i överenskommelsen markerades en principiellt positiv inställning till arbetskraftsinvandring. Bland annat lyftes 2008 års regler fram om invandring av personer som inte var hemmahörande i EU/EES-området (Migrationsöverenskommelsen 2011).

En migrationsöverenskommelse med helt andra förtecken träffades fyra år senare när den socialdemokratiska regeringen ville skapa "ordning och reda" i asylsystemet.

met och flyktingmottagningen i ljuset av de mycket stora grupper av flyktingar som sökte sig till Sverige framför allt under sommaren och hösten 2015. En överenskommelse träffades 23 oktober 2015 som alla riksdagspartier utom SD och vänstern ställde sig bakom. En rad förändringar infördes, bland de viktigaste var att tillfälliga uppehållstillstånd skulle utfärdas (dock ej gällande kvotflyktingar, ensamkommande barn eller barnfamiljer) och vissa inskränkningar gjordes i de sociala förmånerna. Några veckor senare införde regeringen gränskontroller för resande från Danmark och Tyskland. Ganska snart kunde man därmed begränsa antalet flyktingar som över huvud taget kunde ta sig in i landet (Migrationsöverenskommelsen 2015).

Integrationspolitik ersätter invandrapolitik

De nya riktlinjer som antogs av riksdagen 1997 omfattade också det som nu skulle benämnas "integrationspolitik" istället för "invandrapolitik". Styrande politiker, och den opinion som drev frågorna, ville distansera sig från termen invandrare som man uppfattade hade fått en negativ klang och vara alldeles för diffus eftersom den omfattade allt från personer som kommit som arbetskraftsinvandrare på 1950-talet från nordiska grannländer till nyanlända utomeuropeiska flyktingar. Språkbruket ställde också "svenskar" mot invandrare. Termen "andragenerationsinvandrare" lyftes fram som ett exempel på problematiken. Man ville explicit komma bort från ett "vi" och "dom". Flyktingar med behov av särskilt stöd skulle istället omnämnas som "nyanlända". Som "nyanländ" skulle man maximalt under två års tid vara föremål för särskilda åtgärder. Därefter skulle alla former av stöd, et cetera, vara en del av den generella universalistiska välfärdspolitiken som omfattade alla som var boende i Sverige. Nu inrättades foljdriktigt 1998 *Integrationsverket* som en särskild myndighet vid sidan av Invandrarverket (Regeringens proposition 1997/98:16; Borevi 2010; Strömblad och Myrberg 2015; Joyce 2015).

Statsvetaren Karin Borevi menar att 1997 års riktlinjer kan tolkas som ett fullföljande av omläggningen i 1986 års riktlinjer bort från 1975 års mångkulturalistiska invandrapolitik. Den stora förändringen ser hon inte i riktlinjerna i sig utan i den nya retorik som de kläddes i. "Mångkultur" ersattes nu av "mångfald" (Borevi 2010).

Från och med 1990-talet får "skyldighets-linjen" en framskjuten plats i svensk välfärdspolitik, åtminstone i den politiska retoriken och i dokument, kanske mindre i praktiken. Statsvetaren Anders Lindbom menar att det inte har varit fråga om ett "systemsifte" även om viktiga förändringar har skett. Samtidigt som skyldighets-linjen fördes fram på vissa områden fanns i grund och botten en rättighetslinje kvar som i vissa avseenden faktiskt stärktes under 1990-talet. Det tydligaste exemplet på det är lagen 1994 om eget boende för asylsökande, "ebo". Invandrarverkets ekonomiska bistånd för boendet skulle utgå även om den asylsökande inte valde att bosätta sig i anvisad bostad utan på egen hand valde sitt boende. Effekten blev att man sökte sig till de landsmän som redan fanns i Sverige. Kritiken från storstadskommunerna har alltsedan dess varit stark eftersom man såg negativa effekter med bland annat svår trångboddhet i de redan etniskt segregerade och socialt utsatta bostadsområdena i förorterna. Rent formellt fanns valfrihetslinjen också kvar i fråga om deltagande i svenska för invandrare och introduktionsprogram för nyanlända – det är sålunda inte kopplat till möjligheten att få uppehållstillstånd eller medborgarskap – men där har kommunerna haft stora möjligheter att koppla ekonomiska ersättningar till deltagande. Den "etableringsersättning" som introducerades av Alliansregeringen från 2010 var även den kopplad till aktivitet från den enskildes sida, det vill säga till skyldighetslinjen. Dock är det inte kommunerna utan Arbetsförmedlingen, en statlig myndighet, som ska hantera etableringsinsatserna (Borevi 2010; SFS 2010:197; Blomberg 2011; Lindbom 2011; Olofsson 2015).

Som nämndes ovan var det i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet som klyftan i sysselsättningsgrad och bidragsberoende dramatiskt vidgades mellan invandrare och inrikes födda. Gapet i en lägre sysselsättningsgrad har i huvudsak bestått och lågkonjunkturen kring 2008 gjorde nya hack i kurvorna. Men siffrorna har förbättrats både för inrikes och utrikes födda, och både för kvinnor och för män. Det är sålunda idag fler personer som är utrikes födda som har ett lönearbete än det var i mitten av 00-talet. Över tid har skillnaden i sysselsättningsgraden långsamt minskat för männen, medan den ligger tämligen stabilt för kvinnor. För tredje kvartalet 2016 var sysselsättningsgraden för inrikes födda kvinnor 68,2 procent och för utrikes födda kvinnor 56,9, medan den för

inrikes födda män låg på 70,8 respektive 65,9 för utrikes födda män. Med dessa siffror var gapet i Sverige i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda år 2013 det näst högsta inom EU. Huvudförklaringen till detta ska säkerligen sökas i det faktum att andelen flykting- och anhöriginvandring ligger mycket högre i Sverige än i de flera andra EU-länder. Här bör inflikas att sysselsättningsgraden generellt bland kvinnor i Sverige tillhör de allra högsta inom OECD. Skillnaderna inom gruppen utrikes födda är också avsevärda: sysselsättningsproblemen finns nästan enbart inom gruppen nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare som nästan alla har utomeuropeisk bakgrund. Man bör också ha i minnet att andelen invandrare som är i arbetsför ålder (15 till 64 år) är avsevärt högre än bland inrikes födda. Invandrarna utgjorde därmed år 2013 cirka 20 procent av Sveriges befolkning i arbetsför ålder (Borevi 2010; Joyce 2015; Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna; OECD 2017).

Problemen för vissa invandrargrupper att etablera sig på arbetsmarknaden är omdiskuterade. Nationalekonomen Patrick Joyce har nyligen sammanfattat de fem huvudfaktorer som brukar lyftas fram: 1) skälen bakom den individuella invandringen, där det är entydigt att det tar längre tid för flyktingar och deras anhöriga att etablera sig; 2) brister i humankapitalet såsom sämre kunskaper i svenska, lägre utbildning och brist på svenska arbetserfarenheter; 3) svaga sociala nätverk; 4) höga trösklar till arbetsmarknaden genom brist på enklare arbeten och höga inångslöner i Sverige; och 5) etnisk diskriminering. För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden har under de senare decennierna ett flertal olika stödformer, under regeringar av olika politisk kulör, prövats: det har varit och är fortfarande tal om "prova-på-platser", "etableringslotsar", "nystartsjobb", och "instegsjobb". Den återkommande lanseringen av nya program demonstrerar att man inte har hittat några recept som löser de grundläggande svårigheterna för stora grupper av nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden (Joyce 2015).

Den nya borgerliga alliansregeringen valde år 2007 att lägga ned Integrationsverket som hade inrättats av en socialdemokratisk regering. Uppgifterna återgick istället till Migrationsverket. Två år senare inrättades en ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, som bland annat övertog uppgifterna från

”Ombudsmannen mot etnisk diskriminering”. I samband med detta kom en ny samlad lag mot diskriminering år 2009 (Joyce 2015).

Viktiga förändringar i migrationspolitiken med allianspolitiska förtecken genomfördes 2010. Då flyttades huvudansvaret för flyktingmottagningen från kommunerna till staten genom att Arbetsförmedlingen fick huvudansvaret för integrationspolitiken; bland annat för att konkret underlätta flyktingarnas etablering på arbetsmarknaden. Ansvar för SFI och introduktionsprogrammen låg dock fortsatt kvar på kommunerna. Samma år, 2010, infördes också krav på egen försörjning för vissa anhöriga som ville invandra till Sverige. Ändringar gjordes också i Utlänningslagen för anpassning till EU-regler, bland annat om miniminormer för vad som skulle gälla för flyktingstatus (Joyce 2015).

De två senaste stora överenskommelserna på migrationsområdet, 2011 respektive hösten 2015, pekade som framkommit ovan åt helt olika håll. Så även beträffande integrationsfrågorna. Mellan uppgörelsen 2011, med de borgerliga partierna och miljöpartiet, och den stora blockövergripande uppgörelsen 2015 där alla riksdagspartiet utom SD och vänsterpartiet deltog, så upplevde Sverige några månader under 2015 en inte tidigare skådad omfattning på flyktinginvandringen. 2011 års överenskommelse gick i liberaliserande riktning, bland annat förstärktes irreguljära invandrades, papperslösas, rätt till vård och skola. Med överenskommelsen 2015 infördes istället flera inskränkningar, bland annat rörande försörjningskrav vid anhöriginvandring, försörjningsstöd (en del av det ekonomiska biståndet) och föräldrapenning (Migrationsöverenskommelsen 2011 respektive 2015).

2015 års överenskommelser bekräftades av de deltagande partierna år 2016.

Fortsättning följer.

6. Slutsatser

Den utveckling Sverige genomgått beträffande migrationen under det senaste seklet liknar på många sätt den i ett flertal andra västeuropeiska länder. Från en tidigare nettoutvandring ställdes länderna under 1930-talet och under världskrigets tid inför flyktinginvandring i stor omfattning och sedan under knappt tre decennier efter krigsslutet en mer eller mindre omfattande arbetskraftsinvandring som tog stopp åren kring 1970. Därefter har anhörig- och flyktinginvandringen, från i huvudsak utomeuropeiska länder, dominerat. Under de senaste decennierna har arbetskraftsinvandringen från fattigare till mer välbeställda länder ökat, mycket beroende på processer som globaliseringen och den europeiska integrationen. I den här processen har Sverige gått från ett "folkhem" med svenskfödda medborgare och ett mycket litet inslag av utrikes födda till ett mångetniskt samhälle – en demografisk transformation som, historiskt sett, har skett på mycket kort tid. Idag utgör de utrikes födda invånarna närmare 18 procent av befolkningen. Sverige är idag ett av de länder i Europa som har högst andel invandrare.

Om man vill nå en djupare förståelse av utvecklingen i Sverige så hade det varit nödvändigt att också göra en internationell komparation. Ramarna för det här uppdraget har emellertid inte möjliggjort något sådant. En utblick utanför Sverige hade kunnat underlätta en bedömning av utvecklingen och politiken i Sverige. Vilka modeller har funnits i andra jämförbara länder? Vilka resultat har de gett? Vad är egentligen en generös flyktingpolitik? Vad ska man lägga in i begreppet diskriminering?

Det är uppenbart att immigrationen, både arbetskrafts- och flyktinginvandringen samt anhöriga till båda dessa grupper, har inneburit ett betydande tillskott till Sveriges befolkning och till arbetskraften. Invandrarna har varit och är fortsatt en viktig kugge i Sveriges moderna industrialisering och i uppbyggnaden av välfärdsstaten. Det är svårt att föreställa sig hur dagens Sverige skulle ha se ut utan invandringen. Med EU-inträdet har också Sverige blivit en del i ett Europabygge där

den inre rörligheten är central. I Sverige finns idag människor från i stort sett alla världens länder. Detta har berikat kulturen i Sverige och knutit invånarna i Sverige till globala nätverk.

En röd tråd som har löpt genom hela historien av immigrationspolitiken, och framför allt rörande invandrarpolitiken är upptagenheten vid den språkliga terminologin och tron på att etikettbytena i sig ska kunna få substantiella effekter på den sociala utvecklingen. Här kan nämnas utvecklingen från "utlänning" via "invandrare" till "utrikes födda" och "nyanlända". I andra fall är det otvetydigt så att vissa begrepp över tid har fått en dålig klang eller så har ometiketteringen faktiskt haft en närmare koppling till att det har rört sig om begrepp med olika innebörd: från 1960-talets "anpassning" och "assimilering", till 1975 års "minoritetspolitik" och "mångkulturalism", till 1997 års "integrationspolitik". Men även här finns ett inslag av fokus på terminologi istället för konkreta politiska åtgärder.

En viktig spänning som funnits under hela epoken har varit den mellan, å ena sidan, öppenhet och generositet och, å andra sidan, kontroll och restriktioner. I ett europeiskt perspektiv har den svenska inställningen gentemot både arbetskrafts- och flyktinginvandring präglats av öppenhet och generositet. De bakomliggande föreställningarna som artikulerats i debatt och bland beslutsfattare har sedan andra världskriget varit att Sverige bör ta emot människor från andra länder och ge dem en möjlighet att ta del av det svenska samhället, inklusive välfärdssystemet, och därtill rota sig i landet med sina familjer. Detta kan kontrasteras mot inställningen under mellankrigstiden som mer präglades av stängda dörrar, både för att kunna skydda arbetstillfällen för inhemska arbetstagare – men också av främlingsfientliga skäl.

Denna öppenhet och generositet som princip har dock förenats med en tydlig ambition till kontroll över invandringen och invandrarna. Till delar är detta en följd av att Sverige sedan länge är ett välorganiserat välfärdssamhälle med starka offentliga institutioner, vilket bland annat har manifesterats i personnummer och en hög grad av insyn i individers privatekonomi, en internationellt sett begränsad svart ekonomi och omfattande sociala välfärdssystem som i sig förutsätter tillgång till uppgifter om individers levnadsomständigheter. Det bör understrykas att invandringen till

Sverige på ett generellt plan, med vissa undantag i kortare perioder, hela tiden har varit reglerad och stått under myndigheternas kontroll. Den generösa inställningen till invandringen har inte betytt att Sverige har haft öppna gränser. Ett exempel på hur kontrollaspekten kunde ta sig specifika uttryck för invandrarna är de individuella prövningarna av uppehållstillstånden som under 1950- och 1960-talen också innebar en social kontroll, ett annat de individuella ansökningarna om särskilda bidrag som har utgått till nyanlända flyktingar och deras familjer.

Kontrollen och restriktiviteten har också tagit sig uttryck i en beredskap för att lägga om den befintliga politiken i restriktiv riktning när så ansetts nödvändigt. Ett sådant skifte beträffande arbetskraftsinvandringen skedde 1972 då invandringen av utomnordisk arbetskraft i stort sett stoppades efter en lång period av stor öppenhet gentemot arbetskraftsinvandring. Omställningar av detta slag sätter fingret på en grundläggande konfliktlinje som funnits och finns mellan parterna på arbetsmarknaden – arbetsgivarnas önskan om större öppenhet utifrån deras partsintressen, kontra fackföreningsrörelsens, i första hand LOs, motsvarande vilja att kontrollera inflödet av arbetskraft utifrån deras utgångspunkter. Samma konfliktlinje återkommer gång på gång i debatten. Jämsides med att vara återhållsamma i att ta emot utländsk arbetskraft har fackföreningsrörelsen emellertid också varit pådrivande i att invandrare – arbetskraftsmigranter och flyktingar – ska få samma anställningsvillkor och behandlas lika visavi de inhemska arbetstagarna och få del av de allmänna välfärdssystemen.

En annan spänning värd att notera gäller relationen mellan rättigheter och skyldigheter. För välfärdssystemen blev grundprincipen alltsedan 1940-talet universalism, det vill säga att sociala rättigheter omfattade alla, inrikes som utrikes födda. Under välfärdsstatens formering och utbyggnad fram till 1980-talet så betonades rättighetsdelen, till exempel togs vissa försörjningskrav vid anhöriginvandring bort, samtidigt som vidsträckta möjligheter fanns för att erhålla medborgarskap. Med rösträtten vid kommunala val som infördes från 1976 skapades en form av delmedborgarskap. Rättigheter gavs också på det kulturella området där hemspråksundervisning och stöd åt olika kulturyttringar var ett uttryck för 1975 års riktlinjer som tog kurs mot mångkulturalism.

Sedan 1990-talet har kursen lagts om på flera sätt. Krav och skyldigheter snarare än rättigheter har satts i centrum, åtminstone på den politiska nivån: allt ifrån folkpartiets förslag på språktester i valrörelsen 2002 via alliansregeringens ökade krav på arbetssökande – däribland invandrare – under mandatperioderna 2006-2014 och nu till de skärpta kraven på nyanlända som vill återförenas med sina anhöriga. Det är tydligt att det finns både en retorik i debatten och till viss del också faktiska beslut som har givit ”skyldighetslinjen” en mer framträdande roll.

Ett annat generellt drag genom hela den här historien är genomslaget i Sverige från händelser och fenomen i omvärlden – politiskt förtryck, krig, och inbördeskrig. De har framförallt påverkat flyktinginvandringen. I regel har de varit omöjliga att förutsäga och regering och myndigheter har bara haft att anpassa sig efter de uppkomna situationerna. I vart fall är det, om än inte omöjligt, svårt att förutspå från vilka områden flyktingar kan tänkas komma och i vilken omfattning.

Den svenska invandringshistorien från 1930 till idag kan delas in i fyra tydliga perioder. Den första perioden 1933-1945 står helt i skuggan av Nazi-Tyskland och andra världskriget som förorsakade flyktingströmmar som Sverige aldrig tidigare hade upplevt. Med stöd av en allmän opinion som delvis präglades av främlingsfientlighet och antisemitism förde regeringen länge en synnerligen restriktiv linje. Politiken ska förstås i ljuset av trettitaldepressionen och en utbredd rädsla i Europa för stora flyktingströmmar. Vid krigsutbrottet 1939 fanns bara en mindre grupp flyktingar i Sverige.

Den öppning av landet för flyktingar som ägde rum vid krigets mitt ska inte bara kopplas till det faktum att det nu är krigsflyktingar som ”bara kommer” utan den bottnade också dels i den nordiska solidariteten med de närmaste grannländerna, dels i att regeringen ville skaffa sig ”goodwill” hos de västallierade. I det sammanhanget kan även Sveriges internationella humanitära hjälpaktioner åren 1944-45 förstås. Efter omsvängningen av flyktingpolitiken skedde en principiellt viktig förändring när staten klev in och tog det fulla ekonomiska ansvaret för flyktingarna. Härmed gjordes ett vägval för framtiden. Staten hade ansvaret för flyktingarnas väl och ve. Fram till 1939 hade flyktingarna varit hänvisade till egna tillgångar eller till svenska flyktinghjälporganisationer för sitt uppehälle.

Omsvängningen i flyktingmottagandet under kriget bör dock problematiseras eftersom den restriktiva flyktingpolitiken på många sätt fortsatte även efter krigsslutet och även när Sverige från 1954 valde att ansluta sig till FN:s internationella flyktingregim. Flyktinginvandringen var ända fram till 1960-talet begränsad, kontrollerad och byggde på ett specifikt urval.

Nästa period, som sträckte sig från 1945 fram till början av 1970-talet, präglades av en omfattande invandring för att fylla den svenska industrins arbetskraftsbehov under en period av stark ekonomisk tillväxt. En nordisk arbetsmarknad med fri rörlighet inrättades 1954 och snart rekryterades arbetare också från bland annat Tyskland, Italien, Jugoslavien och Turkiet. Under den första tiden hade fackförbunden, som skulle tillfrågas om rekryteringarna, varit tveksamma, men bytte sedan fot. De fackliga organisationerna såg till att invandrarna fick samma anställningsvillkor som svenska arbetare för att förhindra lönedumpning. Sverige fick aldrig något gästarbetarsystem där vistelserna i landet begränsades och arbetarna förutsattes återvända till sina hemländer. Tvärtom uppmuntrades familjeinvandring. I praktiken skedde en etnisk hierarkisering av arbetsmarknaden där invandrarna kom in på enklare industriarbeten. Det ska också understrykas att invandringen hela tiden var kontrollerad, men eftersom arbetskraftsbehovet var stort blev invandringen under perioder i praktiken närmast fri. Från slutet av 1960-talet skärptes kraven för invandring och i ljuset av en allvarig ekonomisk kris stoppade LO 1972 den utomnordiska arbetskraftsinvandringen.

En begränsad flyktinginvandring förekom under den andra perioden; så gott som alla flyktingar kom från det kommunistiska Östeuropa. Där regeringen före kriget konsekvent hade hållit sig utanför försöken att etablera en internationell flyktingregim valde man nu att ställa sig bakom det nyinrättade FN och även dess flyktingkommissariat (UNHCR) som etablerades 1950. När en ny Utlänningslag antogs 1954 inkorporerades grundkoncepten från den internationella flyktingkonventionen 1951 (Genèvekonventionen).

Redan från det att de stora flyktinggrupperna kom under kriget var statens grundhållning att flyktingarna/invandrarna i princip skulle omfattas av samma sociala förmåner som svenska medborgare. Under decennierna efter kriget skedde en

kraftig utbyggnad av välfärdsstaten med universalistiska system. Vissa undantag för invandrarna fanns dock länge kvar. Eftersom invandrarna alla kom i arbete så uppfattades deras inordning i välfärdssystemen inte som något större problem. Vidare ansågs det som självklart att de skulle assimilera (en term som dock inte användes i någon positiv mening i samtiden) sig till livet i Sverige och det fördes därför ingen diskussion om frågorna. Det rådde tystnad och politisk samstämmighet. På 1960-talet dök dock begreppet "anpassning" upp. Invandrarna kunde behöva stöd för att bättre komma in i samhället, bland annat började man erbjuda svenskkurser. I tidningarna började assimilationspolitiken öppet ifrågasättas och pläderingar för etnisk mångkulturalism framfördes.

Den tredje perioden utgörs av kvartsseket från 1972 fram till 1994, det sista året utanför EU. Den ekonomiska tillväxten var betydligt sämre än tidigare och jämfört med andra länder. Perioden kännetecknades av en ökande flykting- och anhöriginvandring, inte minst av utomeuropeiska flyktingar. En viktig del i den aktiva utrikespolitik som fördes från 1960-talet var att efterfölja de internationella konventionerna om flyktingar och mänskliga rättigheter. Det var motivet bakom den generösa flyktingmottagning som alltså sågs som en internationell förpliktelse. Sverige ville se sig som, och var, ett föregångsland. Området lämnades i hög utsträckning till regeringen att sköta. Värt att lyfta fram är att regeringen alltid behöll kontrollen över flyktinginvandringen. När det vid några tillfällen kom mycket större grupper än man hade förväntat sig stoppade man på olika sätt flyktingarna och utvisade även stora grupper. Kritiken blev då oftast massiv. Det här hände när assyrierna/syrierna kom 1976, Bulgarieturkarna 1989, och bosnierna 1993. I regel fick många flyktingar ändå stanna.

Åren runt 1970 får ses som ett formativt skede i politiken på flera plan. Då skedde en övergång till att invandringen började beskrivas som ett samhällsproblem – hur ska invandrarna anpassas/integreras i samhället, hur ska de få arbete, hur ska de bo? Flera offentliga utredningar initierades och en särskild myndighet, Invandrarverket, inrättades 1969. Fram till det här skiftet med arbetskraftsinvandrare som "gick till sitt jobb", "skötte sig själva" och assimilerades med den inhemska befolkningen, rådde som nämnts tystnad och frågorna intresserade politikerna föga. Det var snarare arbetsmarknadens parter som var mer intresserade och drivande.

Men från och med 1970-talets början lades fokus på invandrapolitiken – dvs. hur ska nya invandrare och deras anhöriga kunna bli en del av Sverige? I samma skede gjordes också en kursomläggning av invandrapolitiken. Den diskussion som påbörjats från mitten av 1960-talet resulterade 1975 i att nya riktlinjer för ”invandrar- och minoritetspolitiken” fastställdes. Utifrån ett mångkulturellt ideal skulle staten med säråtgärder stödja de olika invandrargruppernas kultur och språk, bland annat med hemspråksundervisning. Sverige var här ett föregångsland på många sätt.

Mångkulturalismen mötte dock snart kritik. Hur långt sträckte sig statens ansvar för att upprätthålla alla olika invandrarkulturer? Vilka normer borde alla i det svenska samhället omfatta? Politiska meningsskiljaktigheter började också framskymta. I mitten av 1980-talet lades riktlinjerna om med ett steg bort från den mångkulturella positionen. Samtidigt hade antalet inkommande flyktingar ökat så kraftigt att statsmakten såg sig tvungen att bryta kopplingen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och flyktingmottagningen. Istället skulle med ”Hela Sverige strategin” alla landets kommuner delta i mottagningen och i praktiken kopplades socialtjänsterna in.

Opinionerna pekade åt olika håll. Generellt tycks den allmänna inställningen till invandringen ha blivit mer positiv från åren kring 1970 och framöver. Samtidigt dök det upp främlingsfientliga stämningar som bland annat resulterade i den kommunala folkomröstningen 1988 i Sjöbo där invånarna sade nej till flyktingmottagning och 1991 kom det högerpopulistiska och invandringskritiska partiet Ny demokrati in i riksdagen.

Med det så kallade Luciabeslutet 1989 blev reglerna för flyktinginvandringen restriktivare än tidigare. Vid den här tiden hade också hela fältet blivit föremål för partipolitiska motsättningar. I regel stod socialdemokraterna, som ju ofta satt vid regeringsrodret, moderaterna och centerpartiet för en restriktivare linje, medan vänsterpartiet, miljöpartiet och folkpartiet pläderade för en liberalare linje. Knappt hade regeringen tagit beslut om en hårdare linje förrän stora flyktinggrupper började söka sig till Sverige från de olika krigen i Jugoslavien som upplöstes i sina beståndsdelar. Politiken karaktäriserades av tvära kast: visumtvång, utvisningar, och kollektivbeslut om uppehållstillstånd. I slutänden fick många bosnier ändå stanna i Sverige åren 1992-1993.

Från att sysselsättningsgraden bland invandrare länge hade varit hög så sjönk den successivt i takt med att flyktinginvandringen ökade från omkring år 1970. Men framförallt vidgades klyftan mellan infödda och inflyttade i samband med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Siffrorna skiljer sig avsevärt mellan olika invandrargrupper, och de har förbättrats, men generellt så har inte sysselsättningen därefter nått upp till de tidigare nivåerna. Orsakerna till detta är mångfacetterade. Brister i humankapital i relation till en förändrad arbetsmarknad, svaga sociala nätverk, diskriminering och höga trösklar för att komma in på arbetsmarknaden hör till de förklaringar som har framförts i forskningen.

Den sista av de fyra perioderna utgörs av de tjugo åren från och med inträdet i EU 1995. Därmed kom nya spelregler att gälla, framför allt blev det fri rörlighet inom unionen också för människor och inte enbart för kapitalet. De två decennierna har präglats av en mycket stark ekonomisk återhämtning. Det har lett till arbete också för många invandrare, men det har varit svårare med arbetsmarknadsetableringen för nyanlända flyktingar, även om denna är något högre än EU-genomsnittet.

Sedan 1990-talet har flera regeländringar gjort det svårare för människor utanför EU/EES-området att komma in i Sverige, men anhöriginvandringen fortsatte länge i huvudsak som tidigare. Trycket från de globala flyktingrörelserna gjorde också att antalet flyktingar ändå var stort och fortsatte att växa. Inom EU låg visserligen flyktingpolitiken på de nationella regeringarna, men utvecklingen gick i riktning mot ökad överstatlighet vilket Sverige kom att understödja.

Nya riktlinjer för "integrationspolitiken" fastställdes 1997. Nu gällde mer betoning på individernas eget ansvar, det talades om rättigheter och skyldigheter, och nu övergavs definitivt mångkulturalismen från 1975. De normer som höll ihop det svenska samhället var de som skulle gälla för alla. Ett särskilt Integrationsverk inrättades också som dock bara kom att existera i tio år innan Migrationsverket tog över dess uppgifter. Det finns andra exempel på att myndighetsstrukturen var instabil.

De undersökningar som finns av massmedia visar att bilden av invandraren efter hand blev mer negativ, och problemfylld. En stereotyp bild presenterades. Immigrationspolitiken hade sedan en längre tid blivit föremål för olika partipolitis-

ka skiljelinjer. Ibland kom frågorna högt upp på agendan. Den borgerliga alliansen gick i valet 2006 hårt ut med "arbetslinjen" och att det behövdes åtgärder för att bryta "utanförskapet". I regeringsställning fördes ansvaret för flyktingmottagningen över till Arbetsförmedlingen 2010. Ett grepp som bekant hade prövats tidigare.

Kan man här dra några slutsatser som har relevans för policybeslut idag inom området? Vi menar det. På ett grundläggande plan vill vi med den här historiska kunskapsöversikten ge ett bidrag som kan motverka historielösheten. Många problemställningar visar sig komma igen. Historien ger oss en rad exempel på tidigare föreställningar, politik och praktik. Varje nutida "flykting- och invandrarfråga" är inte nödvändigtvis ett vitt blad. Och hjulet behöver inte uppfinnas på nytt. Men kan vi lära oss något? Självklart är det så att omständigheterna aldrig är desamma och det dyker alltid upp oförutsedda konsekvenser av aktörernas handlande, särskilt när omvärldsfaktorerna ständigt skiftar. Vi menar att man kan föra ett resonemang om att samhällen genomgår läroprocesser. Samhällen konstitueras av individer – vars liv inramas av strukturella förutsättningar – som för med sig sina erfarenheter och förmedlar dem till efterkommande generationer. Därför kan kunskap om hur invandringen och integrationen tidigare har sett ut, vilka alternativ som har prövats och förkastats, berika oss som samhällsmedborgare idag.

Referenser

Agrell, W. (2006) *Skuggor runt Wallenberg. Uppdrag i Ungern 1943-5*. Lund: Historiska Media.

Andersson, L.M. (2000) *En jude är en jude är en jude. Representationer av "juden" i svensk skämtpress omkring 1900-1930*. Doktorsavhandling. Lund: Historiska institutionen, Lunds universitet.

Andræ, C. G. (2004) *Sverige och den stora flykten från Estland 1943-1944*. Uppsala: Gustav Adolfs Akademien.

Aytar, O. (2007) *Mångfaldens organisering. Om integration, organisationer och interetniska relationer i Sverige*. Stockholm: Doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Bachner, H. (2009) *"Judefrågan". Debatt om antisemitism i 1930-talets Sverige*. Stockholm: Atlantis.

Berge, A. (1991) Hämmat bistånd. Sverige och den humanitära hjälpen till det ockuperade Norge, i Ekman, S. och Grimnes, O.K. (red) *Broderfolk i ufredstid. Norsk-svenske forbindelser under annen verdenskrig*. Oslo: Universitetsforlaget.

Berge, A. (1992) *Flyktingpolitik i stormakts skugga. Sverige och de sovjetryska flyktingarna under andra världskriget*. Uppsala: Centrum för multietnisk forskning.

Berggren, L. (1999) *Nationell upplysning. Drag i den svenska antisemitismens idé-historia*. Umeå: Doktorsavhandling, Umeå universitet.

Berglund, T. och N. Sennerteg (2009) *Svenska koncentrationsläger i Tredje rikets skugga*. Stockholm: Natur och Kultur.

Bernadotte, F. (1945) *Slutet: Mina humanitära förhandlingar i Tyskland våren 1945 och deras politiska följder*. Stockholm: Norstedts.

- Bevelander, P. (2000) *Immigrant Employment Integration and Structural Change in Sweden, 1970-1995*, Lund: Doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet.
- Blomberg, H. (2011) Introduction, i H. Blomberg and N. Kildal (eds) *Workfare and welfare state legitimacy*. Helsinki: Nordic Centre of Excellence Nordwel.
- Boëthius, M.-P. (1991) *Heder och samvete: Sverige och andra världskriget*. Stockholm: Norstedts.
- Bogatic, W. (2011) *Exilens dilemma: Att stanna eller att återvända. Beslut i Sverige av polska kvinnor som överlevde KZ-lägrer Ravensbrück och räddades till Sverige 1945-1947*. Växjö: Doktorsavhandling, Linnéuniversitetet.
- Boguslaw, J. (2012) *Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012*. Lund: Studentlitteratur.
- Bohman, A. och M. Hjerm. (2014) *Radikala högerpartier & attityder till invandring. Europa under 2000-talet*. Stockholm: Delmi Kunskapsöversikt 2014:1.
- Bolin, N., J. Hinnfors och J. Strömbäck. (2016) Invandring på ledarsidorna i svensk nationell dagspress 2015-2015, i L. Truedsson (red), *Migrationen i medierna: men det får en väl inte prata om?* Stockholm: Institutet för mediestudier, s. 192-211.
- Boréus, K., se SOU (2006:52).
- Borevi, K. (2010) Sverige: Mångkulturalismens flaggskepp i Norden, i Brochmann, G. och A. Hagelund (red) *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget s. 41-130.
- Borevi, K. (2002) *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Bradley, M P. (2016) The origins of the 1970s global human rights imagination, i Villaume, P., R. Mariager och H. Porsdam (red) *The 'Long 1970s': Human rights, East-West détente and transnational relations*. Abingdon: Routledge, s. 15-32.

Brune, Y. (2000) *Stereotyper i förvandling. Svensk nyhetsjournalistik om invandrare och flyktingar*. Stockholm: Delstudie, MENA-projektet, Utrikesdepartementet.

Brune, Y. (2015) Bilden av invandrare i svenska nyhetsmedier, i Darvishpour, M. och C. Westin (red), *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*. Lund: Studentlitteratur, s. 343-366.

Byström, M. (2006) *En broder, gäst och parasit. Uppfattningar och föreställningar om utlännningar, flyktingar och flyktingpolitik i svensk offentlig debatt 1942-1947*. Stockholm: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Byström, M. (2008) En talande tystnad? Ett antisemitiskt bakgrundsbrus i riksdagsdebatterna 1942-1947, i Andersson, L. M. och K. Kvist Geverts (red) *En problematisk relation. Flyktingpolitik och judiska flyktingar i Sverige 1920-1950*. Uppsala: Opuscula, Uppsala universitet, s. 119- 137.

Byström, M. (2012) *Utmaningen. Den svenska välfärdsstatens möte med flyktingar i andra världskrigets tid*. Lund: Nordic Academic Press.

Byström, M. och P. Frohnert (2013) Acknowledgments and general background, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State, 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s.7-26.

Caestecker, F. (2013) "Sweden's exceptional ability to organize its immigrants" i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State, 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s. 331-365.

Calleman, C. och P. Herzfeld Olsson (2015) (red) *Arbetskraft från hela världen. Hur blev det med 2008 års reform?* Stockholm: Delmi Rapport 2015:9.

Carlberg, I. (2012) *"Det står ett rum här och väntar på dig". Berättelsen om Raoul Wallenberg*. Stockholm: Norstedt.

Carlsson, C.H. (2004) *Medborgarskap och diskriminering. Östjudar och andra invandrare i Sverige 1860-1920*. Uppsala: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Uppsala universitet.

- Caselli, G., J. Vallin och G. Wunsch (2006) *Demography: analysis and synthesis. A treatise in population studies, Vol 2*. Boston: Elsevier.
- Dagens Nyheter (2016) "Nytt lagsförslag river upp lex Laval", 12 december 2016.
- Dahl, I. (2013) *Ausschluss und Zugehörigkeit. Polnische jüdische Zwangsmigration in Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg*. Berlin: Metropol.
- Dahlström, C. (2004) *Nästan välkomna. Invandrapolitikens retorik och praktik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- de los Reyes, P. (1998) *Det problematiska systemskapet: Om "svenskhets" och "invandrarskap" inom svensk genushistorisk forskning*. Historisk tidskrift, årgång 118, nr 3, s. 335-356.
- Deland, M. (2010) *Purgatorium. Sverige och andra världskrigets förbrytare*. Stockholm: Atlas.
- Demker, M. (2014) *Sverige åt svenskarna. Motstånd och mobilisering mot invandring och invandrare i Sverige*. Bokförlaget Atlas [u.o]
- Demker, M. och C. Malmström (1999) *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.
- Demker, M. och S. van der Meiden (2016) Allt starkare polarisering och allt lägre flyktingmotstånd, i J. Ohlsson, H. Oscarsson och M. Solevind (red), *Ekvilibrum. SOM-undersökningen 2015*. Göteborgs universitet, s. 197-214.
- Edwardsen, A. (1977) *Det får inte hända igen. Finska krigsbarn 1939-1945*. Stockholm: Askild & Kärnekull.
- Erlingsson, G. Ó. (2009) Valframgången beror inte på ökad främlingsfientlighet. *Praktik och teori*, nr 3, s. 21-25.
- Ekberg, J. och B. Gustafsson (1995) *Invandrare på arbetsmarknaden*. Stockholm: SNS Förlag.

Flyghed, J. (1992) *Rättsstat i kris. Spioneri och sabotage i Sverige under andra världskriget*. Stockholm: Doktorsavhandling, Stockholms universitet.

Forshällen, M. (2015) "Objudna in över våra generöst öppna gränser". Den assyriska/syrianska invandringen till Sverige 1975-1982" <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:1014926/FULLTEXT01.pdf> (2016-11-01)

Frank, D. (2005) *Staten, företagen och arbetskraftsinvandringen – en studie av invandringspolitiken i Sverige och rekryteringen av utländska arbetare 1960-1972*. Doktorsavhandling, Institutionen för samhällsvetenskap. Växjö: Växjö university press, Växjö universitet.

Franzén, E. M. (2003) *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrades socialbidragstagande*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Frohnert, P. (2008) "De behöva en fast hand över sig". Missionsförbundet, Israelsmissionen och de judiska flyktingarna 1939-1945, i Andersson, L. M. och K. Kvist Geverts (red) *En problematisk relation? Flyktingpolitik och judiska flyktingar i Sverige 1920-1950*. Uppsala: Historiska institutionen, Uppsala universitet, s. 227-248.

Frohnert, P. (2013) Social-democratic Solidarity. The Labour Movement Refugee Relief, Refugees, and the Swedish State, 1933-45, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State, 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s. 102-115.

Fryklund, B. (2008) Ett förändrat Sverige: Migrationen och dess konsekvenser, i L. Bennich-Björkman och P. Blomqvist (red) *Mellan folkhem och Europa – svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber AB, s. 284-311.

Fryklund, B. och T. Peterson (1989) *'Vi mot dom'. Det dubbla främlingsskapet i Sjöbo*. Lund: Lund University Press.

Gerdes, C. och E. Wadensjö (2013) *Immigration to Sweden from the New EU Member States*. Stockholm: Sieps.

- Górniok, L. (2016) *Swedish Refugee Policymaking in Transition? Czechoslovaks and Polish Jews in Sweden, 1968-1972*. Umeå: Doktorsavhandling, Department of Historical, Philosophical and Religious Studies, Umeå universitet.
- Grimnes, O.K. (1969) *Et flyktningsesamfunn vokser fram. Nordmenn i Sverige 1940-45*. Oslo: Aschehoug.
- Hallberg, L. (2001) *Källor till invandringens historia i statliga myndigheters arkiv 1840-1990*. Stockholm: Riksarkivet.
- Hammar, T. (1964) *Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900- 1932*. Stockholm: Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Hammar, T. (1988) Mellan rasism och reglering. Invandrarpolitikens ideologi och historia, *Arbetshistoria* årgång 12, nr 46, s. 11-14.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Citizens and Denizens in a World of International Migration*. Avebury: Aldershot.
- Hammar, T. (1999) Closing the doors to the Swedish welfare state, i G. Brochmann och T. Hammar (red) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford och New York: Berg, s. 169-201.
- Hammar, T. (2001) Utan dom och rannsakan, *Scandia*, årgång 67, nr 2, s. 269-296.
- Hammar, T. (1997) Flyktningpolitiken i hetluften, i Leifland, L. et al. (red), *Brobyggare. En vänbok till Nils Andren*, Stockholm: Nerenius & Santérus, s. 165-177.
- Hammar, T. (1985) Sweden, i T. Hammar (red) *European Immigration Policy. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 17-49.
- Hammarstedt, M. (2001) *Essay I. Income from Work among Immigrants in Sweden, i Making a Living in a New Country*, Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen. Växjö: Växjö university press, Växjö universitet.

Hammarstedt, M. (2000) *Essay II. The Receipt of Transfer Payments by Immigrants in Sweden, i Making a Living in a New Country*, Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen. Växjö university press, Växjö (2001), Växjö universitet.

Hansen, L-E. (2001) *Jämlikhet och valfrihet. En studie av den svenska invandrarpolitikens framväxt*. Stockholm: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Hansson, S. (2004) *Flykt och överlevnad. Flyktingverksamhet i Mosaiska församlingen i Stockholm 1933-1950*. Stockholm: Hillel förlaget.

Harrison, D. (2016) *Alla tiders migration! Immigrationens betydelse för Sveriges utveckling och välstånd*. Stockholm: Delmi Kunskapsöversikt. 2016:1.

Hellström, A. och A-L. Lodenius (2016) *Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden*. Stockholm: Delmi Kunskapsöversikt 2016:6.

Hettne, B. och E. Abiri (1998) The Securitization of Cross-Border Migration: Sweden in the Era of Globalization, i Poku, N. och D. T. Graham (red) *Redefining Security. Population Movements and National Security*. Westport, CT och London: Praeger, s. 187-201.

Hirdman, Y. (1998) *Med kluven tunga. LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas.

Holmér, G. (2009) *Kosta glasbruk: en etnisk smältdegel? Arbete och arbetskraftsinvandring 1943-1973*. Växjö: Licentiatsavhandling, Historia, Växjö universitet

Horgby, B. (1996) *"Dom där". Främlingsfientligheten och arbetarkulturen i Norrköping 1890-1960*. Stockholm: Carlsson.

Hultén, G. (2006a) se SOU 2006:21.

Hultén, G. (2006b) *Främmande sidor. Främlingskap och nationell gemenskap i fyra svenska dagstidningar efter 1945*. Stockholm: Doktorsavhandling, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.

ILO:s hemsida. Konvention nr 143. <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> (2016-11-01).

Immigrantinstitutet, Göteborg: artikel "Bulgarer" <http://www.immi.se/encyklopedi/tiki-index.php?page=Bulgarer> (2016-11-01).

Ivarsson Westerberg, A., Y. Waldemarson och K. Östberg (2014) Det långa 1990-talet, i A. Ivarsson Westerberg, Y. Waldemarson och K. Östberg (red) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*. Umeå: Boréa Bokförlag, s. 11-33.

Jangfeldt, B. (2012) *Raoul Wallenberg. En biografi*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Johansson, C. (2005) *Välkomna till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*. Linköping: Doktorsavhandling, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet. Malmö: Bokbox förlag.

Johansson, C. (2013) Beyond Swedish Self-Image. Discourses on Migration and the Nation-State in the late Twentieth Century, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State, 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s. 270-288.

Johansson, J (2008) *"Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här". Retorik och praktik i LO:s invandarpolitik 1945-1981*. Växjö: Doktorsavhandling, Institutionen för humaniora, Växjö universitet.

Johansson, P. (2010) *Sociala rättigheter och migration. Det svenska pensionssystemet i internationella situationer 1946-1993*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier. <http://www.iffs.se/media/1667/arbetsrapport-2010-nr151.pdf>

Joyce, P. (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad. En översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014*. Stockholm: Delmi Kunskapsöversikt 2015:3.

Järtelius, A. (1987) *Drömmen om Sverige. Italienare i Västerås 1947-1987*. Västerås kulturnämnd, Västerås.

- Kjeldstadli, K. (red) (2003) *Norsk innvandringshistorie, band 1-3*. Oslo: Pax.
- Knocke, W. (1986) *Invandrade kvinnor i lönearbete och fack. En studie om kvinnor från fyra länder inom Kommunal- och Fabriksarbetareförbundets avtalsområde*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Knocke, W. (1996) *Gender and Ethnicity at Work*. Research Center for Women's Studies. S.N.D.T. Mumbai. Women's University.
- Knocke, W. (1997) Sist på dagordningen? Invandringen, den invandrade arbetskraften och facket i Sverige. *Arbetshistoria*. Årgång 21, nr 82, s. 5-8, 13.
- Koblik, S. (1987) "Om vi teg, skulle stenarna ropa". *Sverige och judeproblemet 1933-1945*. Stockholm: Norstedt.
- Kokkonen, A. (2015) Vad kan förklara Sverigedemokraternas framgångar? *Ekonomisk debatt*, årgång 43, nr 4, s. 29-39.
- Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 1951. <http://www.human-rights.se/wp-content/uploads/2012/01/Konvention-angaende-flyktingars-rattsliga-stallning.pdf>
- Kvist Geverts, K. (2008) *Ett främmande element i nationen. Svensk flyktingpolitik och de judiska flyktingarna 1938-1944*. Uppsala: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Uppsala universitet.
- Kvist Geverts, K. (2006) Utlänningsbyråns nålsöga. 'Judiska utvandrare' och 'Politiska flyktingar i egentlig mening' 1938-1939, *Arbetshistoria* nr 118-119, s. 24-29.
- Kvist Geverts, K. (2013) A foreign element within the nation, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s. 54-66.
- Köll, A.-M. (2006) Den påtvingade identiteten. Estniska flyktingar och livet som arbetare". *Arbetshistoria* nr 118-119, s. 50-55.

- Lajos, A. (2004) *Hjälten och offren. Raoul Wallenberg och judarna i Budapest*. Växjö: Doktorsavhandling, Svenska emigrantinstitutet, Växjö universitet.
- Lajos, A. (2008) *På rätt sida om järnridån? Ungerska lantarbetare i Sverige 1947-1949*. Växjö: Växjö University Press.
- Larsmo, O. (2006) *Djävulssonaten. Ur svenska hatets historia*. Stockholm: Bonnier.
- Leth, G. (2005) *"Kristallnatten" i svenska dagstidningar. Konstruktionen av en likgiltighet*. Stockholm: Skriftserie Forum för levande historia.
- Leth, G. (2007) Mediernas svek i skuggan av Förintelsen, i Andersson, L.M. och M. Tydén (red), *Sverige och Nazityskland. Skuldfrågor och moraldebatt*. Stockholm: Dialogos, s. 168-192.
- Levine, P. (1998) *From Indifference to Activism. Swedish Diplomacy and the Holocaust 1938-1944*. Uppsala: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Uppsala.
- Levine, P. (2011) *Raoul Wallenberg i Budapest. Människan, myten och förintelsen*. Lund: Historiska Media.
- Lindberg, H. (1973) *Svensk flyktingpolitik under internationellt tryck 1936-1941*. Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Lindbom, A. (2011) *Systemskifte? Den nya svenska välfärdspolitiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindner, J. (1994) Att röka på förbjuden plats kostar en månads fickpengar. Svenska interneringsläger under andra världskriget: diskriminering, degradering och disciplinering, *Arbetshistoria* årgång 18, nr 69, s. 3-13.
- Lomfors, I. (1996) *Förlorad barndom – återvunnet liv. De judiska flyktingbarnen från Nazityskland*. Göteborg: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Lomfors, I. (2005) *Blind fläck. Minnen och glömska kring svenska Röda korsets hjälpsats i Nazityskland 1945*. Stockholm: Atlantis.

Lucassen, L. (2005) *The Immigrant Threat: The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*. Urbana: University of Illinois Press.

Lundberg, L. (2007) *Handelsflottan under andra världskriget*. Stockholm: Instant Books.

Lundh, C. (2016) *Invandringen till Sverige*. Lund: Studentlitteratur (3:e oförändrade uppl.).

Lundh, C. och R. Ohlsson (1994) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS Förlag.

Lundh, C. och R. Ohlsson (1999) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. 2:a rev. uppl. Stockholm: SNS Förlag.

Lundh, C. et al. (2002) *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*. Stockholm: SNS Förlag.

Löw, H. (1990) *Hakkorset och Wasakärven. En studie av nationalsocialismen i Sverige 1924- 1950*. Göteborg: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Göteborgs universitet.

Malm Lindberg, H. (2014) *Drömmen om jämlikhet. Socialdemokratins radikalisering och den svenska modellens fall*. Stockholm: Atlantis.

Marrus, M. R. (1985), *The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Melander, G. (1972) *Flyktingar och asyl*. Lund: Doktorsavhandling, Juridiska institutionen, Lunds universitet.

Migrationsverket, statistik.

Migrationsöverenskommelsen 2011 mellan den borgerliga alliansregeringen och miljöpartiet: <http://www.regeringen.se/contentassets/f3ece2268a5a49f88722e4d66f9e8aaa/ramoverenskommelse-mellan-regeringen-och-miljopartiet-de-grona-om-migrationspolitik>

Migrationsöverenskommelsen 2015 mellan regeringen och folkpartiet, kristdemokraterna, centerpartiet och moderaterna: <http://www.regeringen.se/4aa54c/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf>

Mogensen, M. (2003) "October 1943 – the rescue of the Danish Jews" i Bastholm, M. och Jensen S.L.B. *Denmark and the Holocaust*. Köpenhamn: Department for Holocaust and Genocide Studies, s. 33-61.

Mulinari, D. och A. Neergaard (2004) *Den nya svenska arbetarklassen. Rasifierade arbetares kamp inom facket*. Umeå: Boréa.

Müssener, H. (1974) *Exil in Schweden. Politische und kulturelle Emigration nach 1933*. Stockholm: Doktorsavhandling, Tyska institutionen, Stockholms universitet.

Nelhans, J. (1973) *Utlänningen på arbetsmarknaden. De rättsliga förutsättningarna för utlännings tillträde till den svenska arbetsmarknaden*. Lund: Doktorsavhandling, Studentlitteratur.

Nilsson, Å. (2004) "Efterkrigstidens invandring och utvandring". Statistiska centralbyrån. http://www.scb.se/statistik/_publikationer/be0701_1950i02_br_be51sto405.pdf

Notini Burch, C. (2014) *A Cold War Pursuit. Soviet Refugees in Sweden, 1945-54*. Stockholm: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Stockholms universitet, Santérus Academic press.

OECD. Economic Survey of Sweden 2017. <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-sweden.htm>.

Olsson, L. (1990) *Skånska godsägare och galiziska betflickor*, i Lindberg, G. (red) "Sicken turk". Om invandrarnas svenska historia. Stockholm: Bygd och Natur, s. 139-151.

Olsson, L. (1995) *På tröskeln till folkhemmet. Baltiska flyktingar och polska koncentrationslägerfångar som reservarbetskraft i skånska jordbruk kring slutet av andra världskriget*. Lund: Morgonrodnad.

Olofsson, J. (2015) *Socialpolitik – varför, hur och till vilken nytta?* Lund: Studentlitteratur, 4:e upplagan.

Oredsson, S. (1996) *Lunds universitet och andra världskriget. Motsättningar, debatter och hjälpsatser*. Lund: Lunds universitetshistoriska sällskap.

Overud, J. (2005) *I beredskap med Fru Lojal. Behovet av kvinnlig arbetskraft i Sverige under andra världskriget*, Stockholm: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Pammer ,T. (2012) "Barnen som var räddning värda?" Die Schwedische Israelsmission in Wien 1938-1941, ihre Kindertransporte und der literarische und wissenschaftliche Diskurs. Diplomarbeit, Mag.phil. Universität Wien. <http://othes.univie.ac.at/23543/> (2016-11-01).

Persson, S. (2002) *Vi åker till Sverige. De vita bussarna 1945*. Rimbo: Fischer & Co.

Peters, J. (1984) *Exilland Schweden. Deutsche und schwedische Antifascisten 1933-1945*. Berlin (Öst): Akademie-Verlag.

Pollack, E. (2007) Pressen och förintelsen. Protester, likgiltighet och anpassning. *Tvårsnitt* nr 3, s. 10-13.

Regeringens proposition med förslag till utlänningslag (1954:41).

Regeringens proposition rörande ratifikation av Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning (1954:134).

Regeringens proposition (1997/98:16) Sverige, framtiden och mångfalden – från invandarpolitik till integrationspolitik.

Regeringens proposition (1997/98:165) Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.

- Richardson, G. (1996) *Beundran och fruktan. Sverige inför Tyskland 1940-1942*. Stockholm: Carlsson.
- Rudberg, P. (2008) Restriktivitet eller generositet? Flyktingverksamheten inom Stockholms mosaiska församling och hjälpkommittén för Tysklands judar 1938-1940, i Andersson, L. M. och K. Kvist Geverts (red) *En problematisk relation. Flyktingpolitik och judiska flyktingar i Sverige 1920-1950*. Uppsala: Opuscula, Uppsala universitet, s. 209-226.
- Rudberg, P. (2013) The politics of Jewish refugee aid and relief work in Sweden, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s. 80-101.
- Rudberg, P. (2015) *The Swedish Jews and the Victims of Nazi terror, 1933-1945*. Uppsala: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ruthström, C., K. Salomon och A. Svensson (1990) *Vem är flykting? Om flyktingpolitik, begrepp och tolkningar*. Stockholm: Delegationen för invandrarforskning.
- Rydgren, J. (2005) *Från skattemissnöje till etnisk nationalism. Högerpopulism och parlamentarisk högerextremism i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Schön, L. (2014) *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. 4:e rev. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Skrän. C.M. (1995) *Refugees in Inter-war Europe. The Emergence of a Regime*. Oxford: Clarendon press.
- SFS (1939:4) Kungörelse om särskild anmälan rörande utlännig.
- SFS (1994:137) Lag om mottagande av asylsökande m.fl. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994137-om-mottagande-av-asylsökande-mfl_sfs-1994-137 (2016-11-01)
- SFS (2010:197) Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197 (2016-11-01).

Soininen, M. (1992) *Det kommunala flyktingmottagandet. Genomförande och organisation*. Växjö: Lic.avhandling, Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö universitet.

SOU (1972:84) Flyktingskap. Utlänningsutredningens betänkande, 5.

SOU (1972:85) Asyl. Svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap. Utlänningsutredningens betänkande.

SOU (1974:69) Invandrarna och minoriteterna: huvudbetänkande. Invandrarutredningen, 3.

SOU (1979:64) Ny utlänningslag. Utlänningslagkommitténs betänkande, 2.

SOU (2006:21) Camauër, L. och S. A. Nohrstedt (red) *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskriminering*.

SOU (2006:52) Boréus, K. *Diskrimineringens retorik: en studie av svenska valrörelser 1988-2002. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*.

SOU (2006:79) *Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*.

Soysal, Y. (1994) *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago och London: The University of Chicago Press.

Spång, M. (2008) *Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv*. Malmö: IMER, Malmö högskola.

Statistiska centralbyrån. Arbetskraftsundersökningarna. <http://www.scb.se>. (2016-11-01).

Statistiska centralbyrån. Befolkningsstatistik. <http://www.scb.se>. (2016-11-01).

Strollo, E. (2013) *Det städade folkhemmet. Tyskfödda hembiträden i efterkrigstidens Sverige*. Linköping: Doktorsavhandling, Linköpings universitet.

Strömblad, P. och G. Myrberg (2015) *Kategoriernas dilemma. En kunskapsöversikt om kategorisering utifrån nationellt och etniskt ursprung i offentlig politik och forskning*. Stockholm: Delmi Kunskapsöversikt 2015:7.

- Svanberg, I. och H. Runblom (red) (1990) *Det mångkulturella Sverige. En handbok om etniska grupper och minoriteter*. Stockholm: Gidlunds bokförlag.
- Svanberg, I. och M. Tydén (1997) *Sverige och förintelsen. Debatt och dokument om Europas judar 1933-1945*. Stockholm: Arena.
- Svanberg, I. och M. Tydén (2005) *Tusen år av invandring. En svensk kulturhistoria*. 3:e oförändrade uppl. Stockholm: Dialogos [u.o].
- Svanberg, J. (2010) *Arbetets relationer och etniska dimensioner. Verkstadsföreningen, Metall och esterna vid Svenska Stålpressnings AB i Olofström 1945-1952*. Växjö: Doktorsavhandling, Institutionen för kulturvetenskaper, Växjö universitet.
- Svanberg, J. (2016) *Migrationens kontraster. Arbetsmarknadsrelationer, Schleswig-Holstein-aktionen och tyskorna vid Algots i Borås under 1950-talet*. Lund: Nordic Academic Press.
- Svensson, A. (1992) *Ungrare i folkhemmet. Svensk flyktingpolitik i det kalla krigets skugga*. Lund: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Lunds universitet.
- Sveriges internationella hjälpverksamhet 1939-1950. En redogörelse från Svenska kommittén för internationell hjälpverksamhet och Svenska Europahjälpen*. (1957). Stockholm.
- Södergran, L. (2000) *Svensk invandrar- och integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. Umeå: Doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Södergran, L. (1997) *Invandrar- och flyktingpolitik i praktiken*. Lic.avhandling, ingår i Södergran (2000).
- Södergran, L. (1998) Återvändningsproblematiken och svensk integrationspolitik. Senare decenniers intresse- och värderingsförskjutning, ingår i Södergran (2000).
- Tegen, E. och G. Tegen (1945) *De dödsdömda vittna: Enquêtesvar och intervjuer*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Tempsch, R. (1997) *Från Centraleuropa till folkhemmet. Den sudettyska invandringen till Sverige 1938-1955*. Göteborg: Doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Göteborgs universitet.

Thor (Tureby), M. (2005) *Hechaluz. En rörelse i tid och rum. Tysk-judiska ungdomars exil i Sverige 1933-1943*. Växjö: Doktorsavhandling, Institutionen för humaniora, Växjö universitet.

Thor (Tureby), M. (2007) "Det är billigare att bota TBC-fall – än att uppfostra en svensk". Den svenska kvotflyktningmottagningen av icke arbetsföra flyktingar, i Jan Ekberg (red) *Sveriges mottagning av flyktingar – några exempel*. Växjö: Växjö University Press, s. 9-33.

Thor Tureby, M. (2013) Swedish Jews and the Jewish survivors, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press, s. 145-164.

Torell, U. (1973) *Hjälp till Danmark. Militära och politiska förbindelser 1943-1945*. Stockholm: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Uggla, N. A. (1997) *I nordlig hamn. Polacker i Sverige under andra världskriget*. Uppsala: Centrum för multietnisk forskning.

UNHCR Global Focus (2016). <http://reporting.unhcr.org/donor-profiles?y=2012> (2016-11-01).

UNICEF:s hemsida. Barnkonventionen. <https://unicef.se/barnkonventionen>.

Uppdrag granskning, 2012-06-05, svt. <http://www.svt.se/ug/jarnaxeln-i-svensk-flyktningpolitik>.

Waara, J. (2012) *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945-1972*. Göteborg: Doktorsavhandling, Ekonomisk historia, Göteborgs universitet.

Wadensjö, E. (1973) *Immigration och samhällsekonomi. Immigrationns ekonomiska orsaker och effekter*. Lund: Studentlitteratur.

- Wadensjö, E. (2012) *Framtidens migration*. Regeringskansliet, Framtidskommissionen.
- Wallengren, H. (2014) *Socialdemokrater möter invandrare. Arbetarrörelsen, invandrarerna och främlingsfientligheten i Landskrona under efterkrigstid*. Lund: Nordic Academic Press.
- Wikrén, G. (1984) B-flyktingar och uppehållstillstånd på humanitär grund. *Nordisk tidskrift för internationell rätt*, vol. 53, nr 1-2, s. 16-20.
- Wikrén, G. och H. Sandesjö. (2001) *Utlänningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Yalcin, Z. (2010) *Facklig gränspolitik. Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946-2009*. Örebro: Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Örebro Universitet.
- Yalcin, Z. (2013) LO and the refugee immigration, 1973-1982, i Byström, M. och P. Frohnert (red) *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*. Lund: Nordic Academic Press.
- Åmark, K. (2011) *Att bo granne med ondskan. Sveriges förhållande till nazismen, Nazityskland och Förintelsen*. Bonniers förlag, Stockholm.
- Åmark, K. (2013) Sweden and the refugees 1933-45, i Byström, M och P. Frohnert (red), *Reaching a State of Hope. Refugees, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*, s. 39-54. Lund: Nordic Academic Press.
- Åmark, K. (2016) *Förövarna bestämmer villkoren. Raoul Wallenberg och de internationella hjälpaktionerna i Budapest*. Stockholm: Bonnier.
- Öberg, N. (1994) *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik*. Uppsala: Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Översyn av lex Laval. (2015) Betänkande av utstationeringskommittén. Stockholm. <http://www.regeringen.se/contentassets/d90af7051ee54a499950155582431922/oversyn-av-lex-laval-sou-201583>.

Historien visar att många frågor går igen om invandringen: vilka ska få komma in i landet och vilka rättigheter respektive skyldigheter ska de nyanlända ha? Vilka föreställningar runt invandring och invandrare styr debatt, media, beslutsfattare och praktiker? Denna kunskapsöversikt presenterar de viktigaste dragen i svensk invandringshistoria mellan 1930-talet och dags dato med hjälp av historie- och samhällsvetenskaplig forskning på området. Fyra perioder urskiljs - 1930-45, 1945-70, 1970-94 och 1995-2016 - vilka delvis är kopplade till kursomläggningarna i invandrings- och invandrarpolitiken. En viktig slutsats är att historien ger oss en rad exempel på föreställningar, politik och praktik som kan användas för att förstå dagens fenomen, även om de konkreta omständigheterna aldrig är exakt desamma.

Kunskapsöversikten är skriven av Mikael Byström, docent i historia och verksam vid Uppsala universitet, och Pär Frohnert, docent i historia och verksam vid Stockholms universitet. Båda två har under lång tid forskat om invandring, invandringspolitik och flyktmottagande.



Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17