

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

130:1 • 2010

Omvärderad flyktingpolitik

Karin Kvist Geverts, *Ett främmande element i nationen: svensk flyktingpolitik och de judiska flyktingarna 1938–1944*, Studia historica Upsaliensia 233/ Uppsala university Holocaust and genocide studies publications 2 (Uppsala: Acta universitatis Upsaliensis 2008). 324 s. (Summary in English: A foreign element within the nation: Swedish refugee policy and the Jewish refugees 1938–1944.)

Under lång tid pågick ett slags svart-vit historieskrivning om andra världskriget. Där fanns de goda allierade, de onda axelmakterna och de neutrala länderna som stod vid sidan om. Sverige kunde framställas nästan som en idyll, med gengasbilar, beredskapstjänst och Per Albins trygga tal till nationen. Början till en omvärdering skedde under 1970-talet med det omfattande forskningsprojektet "Sverige under andra världskriget". Bland de många avhandlingar som skrevs då fanns Hans Lindbergs om den svenska flyktingpolitiken fram till 1941. Men ännu ställdes inga explicita frågor om svenskars eventuella skuldbörda, om till exempel svensk flyktingpolitik kunde ha bidragit till Förintelsens omfattning. Sedan tidigt 1990-tal är situationen en helt annan. De neutrala och allierade staternas hållningar före och under krigsåren har satts under lupp. Granskningskommissioner i flera länder har publicerat kritiska rapporter om tvivelaktigt samröre med den nazityska terrorregimen. Numera finns också en populärhistorisk genre som behandlar vad som skedde i Sverige under denna tid – ofta med en starkt moraliserande vinkling.

Karin Kvist Geverts avhandling *Ett främmande element i nationen* är ett välkommet komplement till denna litteratur, liksom till forskningsdebatten om Sverige och kriget. Här höjs ambitionen vad gäller att reda ut den svåröverskådliga flyktingpolitiken före och under kriget. Men här sänks också det i många andra sammanhang sensationslystna tonläget. Med stor saklighet besvarar Kvist Geverts centrala frågor om svenskt agerande i Nazitysklands skugga.

Att analysera flyktingpolitiken är nu inte Karin Kvist Geverts enda målsättning. Avhandlingens övergripande syfte är "att öka vår förståelse för mekanismerna bakom social kategorisering och diskriminering och sambanden dem emellan" (s. 6). Flyktingfrågan kan därför ses som författarens fallstudie, vilken preciseras som en undersökning "av hur svenska utlänningsmyndigheter genom den praktiska utformningen av flyktingpolitiken under andra världskriget och Förintelsen skapade olika kategorier och behandlade dessa" (*ibid.*). Kategoriseringsprocessen – och vad den förde med sig – blir på så sätt central för avhandlingen. Genom denna pekades inte bara de judiska flyktingarna ut. Kategoriseringen, menar Kvist Geverts, innebar samtidigt en tolkning av den

judiska flyktinggruppen och av vad som kallades ”flyktingproblemet”. Den förståelse och det språkbruk som omgav judarna påverkade vilka handlingar som svenska myndighetspersoner ansåg möjliga och rimliga. I avhandlingen blir det därför centralt att till exempel undersöka hur rasbiologiska föreställningar påverkade den administrativa hanteringen av de judiska flyktingarna.

Redan här ska sägas att frågan om de generella mekanismerna bakom kategorisering och särbehandling därefter blir hängande i luften. Författaren återkopplar exempelvis inte sina slutsatser till ett forskningsläge om diskriminering, utan går i dialog främst med historiker som behandlat antisemitism och flyktingpolitik i andra världskrigets skugga. Avhandlingen blir alltså aldrig den studie av diskrimineringens universella uttryck som syftesformuleringen signalerar – men i stället bjuds vi på en väl så infallsrik och viktig bok om Sverige under de mörka åren 1938–1944.

Urvalets politik

Den specifika undersökningen handlar om den svenska statens agerande i flyktingfrågor 1938–1944 med fokus på Socialstyrelsen och dess utlänningsbyrå samt Utrikesdepartementet – det var i dessa båda instanser som den konkreta utformningen av flyktingpolitiken kom att ske. Tidsperioden täcker in avgörande skeenden i vad som på sin tid kallades ”det judiska flyktingproblemet”, såsom novemberpogromen (kristallnatten) i Tyskland 1938 och Förintelsens upptrappning från och med 1941. Avhandlingen kretsar kring frågan om – och i så fall hur – svenska myndigheter drog gränser mellan olika typer av flyktingar och om flyktingkategorierna i så fall behandlades olika. Kort sagt: blev judar särbehandlade och bortsorterade då det gällde tillstånd att få komma till Sverige i slutet av 1930-talet och under andra världskriget? Och om svaret är ja, varför utsattes judar för negativ särbehandling?

Avhandlingens första empiriska del behandlar ramarna för flyktingpolitiken. Här gör författaren en kvalitativ studie av lagstiftningen och av de riktlinjer för flyktingmottagandet som utvecklades på administrativ nivå, det vill säga på UD och i Socialstyrelsens utlänningsbyrå. Vi vet genom tidigare forskning att dåtidens svenska asylrätt omfattade personer som definierades som *politiska* flyktingar medan förföljelser på grund av de nazistiska raslagarna inte medförde att en person betraktades som flykting i den svenska lagens mening.¹ Kvist Geverts visar att det inte endast var denna flyktingpolitiska princip som försette de judar som sökte sig till Sverige i en särskilt svår situation. I själva verket kom de att drabbas av en systematisk bortsortering – det uppstod ett specifikt språkbruk kring, och en specifik behandling av, de judiska flyktingarna. Till

1. T. ex. Hans Lindberg, *Svensk flyktingpolitik under internationellt tryck 1936–1941* (Stockholm 1973).

skillnad från andra utläningar betraktades de tyska judarna som potentiella emigranter. Det förelåg med andra ord en särskild risk, som man såg det, att de blev kvar i landet om de tilläts passera gränsen till Sverige. Särbehandlingen framgår bland annat av att judar särskiljdes i Socialstyrelsens handlingar och register genom att markeras med bokstaven M (mosaiska trosbekännare). Judar redovisades också separat i den flyktingstatistik som Socialstyrelsen publicerade. Kvist Geverts menar att svenska myndigheter i praktiken övertog den nazityska terminologin: steg för steg beskrevs och behandlades de judiska flyktingarna som en specifik "ras" också i Sverige. Detta blir särskilt uppenbart sedan UD från 1939 i sitt frågeformulär för inresetillstånd började efterfråga den inresandes "folkas".

Sammantaget, menar Karin Kvist Geverts, växte det inom UD och Socialstyrelsen fram en flyktingpolitik som handlade om att aktivt sovra bland de inresande – en "urvalets politik". Det ställdes särskilt höga krav (såsom ekonomiska garantier för uppehälle och beredskap att snarast resa vidare till ett tredje land) på de judar som ansökte om inresevisum eller uppehållstillstånd. "Det övergripande målet med flyktingpolitiken", sammanfattar Kvist Geverts, "var att hålla judiska flyktingar ute från Sverige och välja ut ett fåtal som beviljades tillstånd att resa till Sverige i avvaktan på vidareresa till ett annat land" (s. 134).

Urvalets vardag

Enligt tidigare forskning var den svenska flyktingpolitiken restriktiv vad gällde de judiska flyktingarna, men den innebar inte ett totalstopp. Man har också hävdad att restriktionerna lättade 1941 och att flyktingpolitiken svängde defintivt 1942. När en statlig kommission sammanfattade forskningsläget för ett par år sedan hävdade man att "[f]rån slutet av 1942 var principen att alla flyktingar som sökte en fristad i Sverige skulle tas emot."² Historikern Paul Levine markerar också detta skifte i sin avhandling om UD:s hantering av judiska ärenden: "sometime in early to mid-1942, an almost complete turnaround in policy towards Jews was effectuated."³

Tidpunkten för den flyktingpolitiska omsvängningen kan tyckas vara en detalj. Men den är viktig för bedömningen av det svenska agerandet under kriget. Frågan gäller om svenska beslutsfattare tog hänsyn till rapporterna om Förintelsen som började flyta in under 1942 genom att öppna gränserna för judar. Avhandlingens andra empiriska del består av en omfattande kvantitativ undersökning av flyktingpolitikens praktik. Kvist Geverts har här samlat upp-

2. *Sverige och judarnas tillgångar: slutrapport från Kommissionen om judiska tillgångar i Sverige vid tiden för andra världskriget*, SOU 1999:20, s. 82.

3. Paul A. Levine, *From indifference to activism: Swedish diplomacy and the Holocaust: 1938–1944* (Uppsala 1996) s. 279.

gifter om drygt 40 000 flyktingärenden 1938–1944, varav närmare 11 000 rörde judiska personer. För första gången kan vi nu få veta hur svenska myndigheter hanterade de enskilda flyktingärendena.

Avhandlingens grundläggande fråga om judiska flyktingar diskriminerades av svenska myndigheter besvaras jakande. Under Kvist Geverts hela undersökningsperiod fick ungefär hälften av judarna avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd eller inresevisum. För den grupp författaren jämför med – övriga utlänningar som inte var politiska flyktingar – fick mindre än 20 procent avslag. Kvist Geverts kontrollerar sina resultat mot andra variabler som ålder, kön och nationalitet och kommer fram till att sambandet kvarstår. De judiska flyktingarna diskriminerades just därför att de var judar – eller som det uttrycks i avhandlingen, på grund av ”ras”. Resultaten pekar också på att kvinnliga flyktingar diskriminerades mer än män och att judar från Östeuropa och Ryssland diskriminerades mer än judar från väst. Merparten judiska flyktingar förutsattes också resa vidare till annat land, antingen så att detta uppgavs som ett uttryckligt villkor i inresetillståndet, eller så att flyktingen själv uppgivit detta i sin ansökan.

Kvist Geverts undersöker också förändringen över tid och kan till exempel visa att restriktiviteten mot judiska flyktingar inte upphörde efter novemberpogromen 1938. Visserligen togs fler judar emot i absoluta tal månaderna efter kristallnatten, men andelen bifall var samtidigt *lägre* än den varit tidigare. Sovringen skärptes alltså. Undersökningen visar också att den framväxande kännedomen om Förintelsen inte ledde till någon snabb omsvängning av flyktingpolitiken. Någon tydlig nyorientering skedde alltså inte 1942, som det tidigare hävdats. Den flyktingpolitiska omsvängningen skedde långsamt och stegvis och var inte fullständig förrän hösten 1943 eller till och med 1944. Detta framgår också av behandlingen av de statslösa judar som befann sig i Finland och vilkas mottagande i Sverige förhalades under lång tid. Den sammanlagda bild som avhandlingen därmed förmedlar – och vars många enskildheter inte kan tas upp här – är att vad gäller flyktingpolitiken tog Sverige *mindre* hänsyn till terrorn mot judarna än vad som påståtts tidigare.

Alternativa tolkningar?

Karin Kvist Geverts avhandling, och särskilt de kvantitativa delstudierna, är utan tvekan ett pionjärbete. Genomgången av ett mycket stort och svårarbetat källmaterial, bestående av olika slags protokollserier och personakter, imponerar. Materialet ger på flera sätt stöd för författarens tes om särbehandlingen av judiska flyktingar åren före och under andra världskriget. Ändå tycks bilden inte vara riktigt så entydig som Kvist Geverts gör gällande i sin text. Vad till exempel gäller diskrimineringens omfattning och systematik, liksom inte minst särbehandlingsens drivkrafter, ger avhandlingen utrymme för alternativa

tolkningar. Det är dessa tolkningsfrågor – i en i grunden mycket läsvärd studie – som jag fortsättningsvis skall diskutera.

Avhandlingens kvantitativa avsnitt, till att börja med, rätar ut många frågetecken men skapar också nya. Det beror bland annat på ett otydligt sätt att presentera och diskutera data. Det kan vara svårt att rekonstruera hur författaren har gått tillväga, och det är ibland oklart vilken undersökningspopulation eller tidsperiod som egentligen avses. Vissa uppgifter motsäger varandra.⁴ Även om detta inte förtar avhandlingens övergripande resultat försvagar det styrkan i Kvist Geverts argumentation. För att bara nämna ett exempel så var bortsorteringen av de judiska flyktingarna – i kvantitativa mått mätt – inte så påfallande som författaren anger.⁵ Intrycket är att den kvantitativa presentationen blivit onödigt komplicerad och hade vunnit på en renodling av vissa lätt analyserbara data.

En angränsande metodologisk fråga gäller *vad* Kvist Geverts jämför då hon belägger diskrimineringen av judiska flyktingar. Källmaterialet har här delats in i tre kategorier: de politiska flyktingarna lämnas utanför jämförelsen, medan judar (personer vilkas ansökningshandlingar markerats med "M" av myndigheterna) och "övrige utlänningar" utgör jämförelsematerialet. Det innebär att de judiska flyktingarna jämförs med en mycket heterogen och delvis eftertraktad grupp inresande som bland annat bestod av säsongarbetare och kvalificerade arbetare med tillfälliga kontrakt i svensk industri.⁶ Frågan är om det också hade varit möjligt att jämföra judarna som sökte sig till Sverige med andra utlänningar *med liknande flyktingskäl*. Man måste också notera författarens val att lämna det stora antalet mottagna danska och norska judiska flyktingar utanför den kvantitativa jämförelsen. Hade dessa inkluderats hade intrycket snarast blivit att judiska flyktingar *inte* särbehandlades under perioden 1938–1944 sedd i sin helhet. Det är förstås en nödvändighet att göra metodologiska val. Vad jag saknar är en diskussion om hur dessa val kan ha påverkat undersökningens resultat.

Man kan också efterlysa en större öppenhet för tendenser i källmaterialet som komplicerar avhandlingens bärande teser. Det är exempelvis sant, som författaren skriver, att mottagandet av de statslösa judarna i Finland förhållades. Men ger detta verkliga grund för slutsatsen att "det fanns ingen beredvillighet

4. Exempelvis är rubriceringen av vissa tabeller tvetydig och analysbegreppet "oddskvoter" används på ett felaktigt sätt. Det är också tveksamt om undersökningsdata, så som de presenteras, kan användas för slutsatser om år 1944. Detta diskuterades under disputationen, varvid författaren också kunde göra flera klarlägganden.

5. Judars möjlighet under hela tidsperioden att få bifall på sina ansökningar var enligt avhandlingens data (tabell 2, s. 150) närmare två tredjedelar av icke-judars, inte en fjärdedel som anges i texten (s. 151).

6. Detta framgick av mina stickprov i källmaterialet för 1943. Se Protokoll över viseringar 1943, Utlänningsbyrån, Socialstyrelsens arkiv, Ala vol. 6, Riksarkivet (RA).

att hjälpa de judiska flyktingarna från Finland” (s. 209)? Det finns ett belysande källmaterial i Utrikesdepartementets arkiv som visar att man följde de finska och statslösa judarnas situation i Finland och att UD under våren 1944 – när man menade att ett konkret hot mot Finlands judar förelåg – började förbereda ett större flyktingmottagande.⁷

Ett annat exempel gäller diskrimineringens orsaker. Det är inte uppenbart, utifrån det material Kvist Geverts redovisar, att judarna så entydigt särbehandlades ”på grund av ras” som avhandlingen gör gällande, det vill säga att en kombination av antisemitism och rastänkande ledde till att judar var oönskade inflyttare *i sin egenskap av judar*. Rastänkande och antisemitism var *en* faktor, men som författaren själv påpekar var det undantag inom Socialstyrelsen och UD att judarna framställdes som ett rasbiologiskt eller kulturellt hot. De judiska flyktingarna som en ekonomisk belastning eller som en potentiell *permanent* immigrantgrupp var däremot teman som återkom i argumentationen. Och detta skall ses mot bakgrund av att Sverige vid denna tidpunkt inte uppfattades som ett invandringsland och att (tillfälligt) flyktingmottagande betraktades som en acceptabel undantagsåtgärd. Ett annat argument för att särbehandlingen av judar inte enbart handlade om deras ”judiskhet” är lika-behandlingen av dem i specifika sammanhang. Det framgår av avhandlingen att judar som angav politiska skäl för sin inreseansökan gavs visering och uppehållstillstånd i samma utsträckning som icke-judiska politiska flyktingar.

Ett bestickande argument *för* Kvist Geverts tes om en rasifierad diskurs kring flyktingpolitiken är å andra sidan hur begreppet ”ras” med tiden smög sig in i officiella dokument kring flyktingfrågan. Man kan med skäl påstå att svenska tjänstemän – i första hand inom UD – med tiden började kategorisera judar efter Nürnberglagarnas principer. Men hur detta i sin tur ska tolkas är inte självklart. Delade man nazisternas föreställningsvärld? Eller ville man helt enkelt veta vilka inresande som var potentiella emigranter – alltså inte tillfälliga flyktingar – vilket fick till följd att nazisternas kategoriseringar fick ett slags absurd relevans, oavsett vad man ansåg om dem? Och var talet om att i första hand ta emot ”lättassimilerbara element” ett uttryck för en syn på judarna som kulturellt avvikande, som Kvist Geverts menar? Eller syftade man på hur olika flyktingkategorier skulle fungera på den svenska arbetsmarknaden? Båda tolkningarna är möjliga. Kvist Geverts följer linjen att talet om de judiska flyktingarna i första hand speglade ett rastänkande och en uppfattning om

7. Efter påtryckningar från bl.a. Judiska församlingen i Helsingfors våren 1944 gavs viseringstillstånd till drygt 100 statslösa judar, och senare under året erbjöd Sverige visering för alla judar i Finland ”om de önska komma över”. Enligt UD-handlingarna togs mellan 108 och 113 judiska flyktingar också emot – en grupp som inte finns med i Kvist Geverts redovisning. Se 1920 års dossiersystem, Utrikesdepartementet, P 1339, RA (volymen förekommer i avhandlingens källförteckning).

judarna som svårintegrerade främlingar. Mera sällan kan hon visa att dåtidens aktörer faktiskt resonerade så.

Antisemitism som förklaring

Författarens tolkning av källorna hänger samman med att antisemitismen lyfts fram som övergripande förklaring till den särbehandlings politik som avhandlingen redovisar. I anslutning till sociologen Helen Fein definieras antisemitism som "en grundläggande negativ inställning till judar, som kan uttryckas i form av föreställningar eller handlingar" (s. 35). Kvist Geverts använder här metaforen "antisemitiskt bakgrundsbrus" för att ringa in en "mer eller mindre omedveten tankestruktur". Denna antisemitism innefattade kollektiva föreställningar om judar som visserligen inte var konstanta eller omfattades av alla, men det var föreställningar om judars annorlundahet som uppfattades som normala och okontroversiella i dåtidens svenska samhälle.

Denna infallsvinkel har mycket som talar för sig. Det är angeläget att antisemitismen tas på allvar som en möjlig drivkraft till politiskt agerande – ett perspektiv som många tidigare forskare undvikit då det gäller att beskriva svensk 1900-talshistoria. På ett konstruktivt sätt avstår också Kvist Geverts från att placera etiketten "antisemit" på olika aktörer. I stället handlar det om att studera närvaron av en vardagsantisemitism som påverkade många individers handlingar. Särskilt givande är diskussionen om hur dåtida svenskar kunde ta avstånd från antisemitismen som fenomen men ändå ge uttryck för antisemitiska föreställningar.

Samtidigt uppstår ett problem, som jag ser det, när antisemitismen fungerar som en utgångspunkt – och en förklaringsmodell – som tas för given. Kvist Geverts skriver uttryckligen att en undersökning av det antisemitiska bakgrundsbruset "utgår [...] från att antisemitismen fanns och ställer frågan 'Hur såg antisemitismen ut och vilka uttryck tog den sig?'" (s. 38). På så sätt kommer forskningsfrågan inte längre att handla om *hurvida* särbehandlingen av judar var ett uttryck för antisemitism, utan *på vilket sätt* den var det. Därmed förlorar författaren också möjligheten att fördjupa sig i särbehandlings *olika* orsaker, eller att verkligen problematisera de drivkrafter som låg bakom de flyktingpolitiska förändringar som ändå skedde under krigets gång. I stället landar avhandlingen i en sammanfattning av dåtida flyktingpolitik som motsägelsefull och paradoxal – en kombination av antisemitiska föreställningar, särbehandling och storskalig flyktingmottagning vid krigets slut, som författaren betecknar som "flyktingpolitikens janusansikte". Kvist Geverts är alltså öppen för mångfalden i det historiska skeendet, vilket är en stor förtjänst i avhandlingen. En motsvarande öppenhet för orsakssammanhangens mångfald hade varit en ytterligare tillgång. Det hade kunnat leda till en karakteristisk som inte talade om motsägelser, utan om flyktingpolitikens skiftande logik.

Karin Kvist Geverts avhandling är sammanfattningsvis ett viktigt bidrag till forskningen om svensk 1900-talshistoria. Mina främsta invändningar rör glappet mellan dess breda syftesformulering och den konkreta empiriskt baserade undersökning som sedan utförs, redovisningen av den kvantitativa undersökningen samt författarens sätt att entydigt knyta sin tolkningsmodell till dåtida rastänkande och antisemitism. Kvist Geverts är en forskare som på gott och ont driver sin tes hårt.

Samtidigt har författaren trovärdigt kunnat visa hur judiska flyktingar diskriminerades av svenska myndigheter – och detta genom en imponerande omfångsrik kvantitativ studie och en noga utförd kvalitativ undersökning av olika slags textdokument. Här framträder bilden av en flyktingpolitik som utformades på administrativ nivå, med liten offentlig insyn, inom UD och Socialstyrelsen. Här blottläggs spelet bakom kulisserna där tjänstemän sorterade mellan flyktinggrupper och med olika metoder begränsade judars möjligheter att rädda sig till Sverige. Här visas också att omsvängningen mot en öppnare hållning till judiska flyktingar inte var så entydig som tidigare har påståtts, utan att nyorienteringen var en långsam och inkonsekvent process som fullbordades först 1943 eller 1944. Diskussionen om hur vi ska förklara denna historia lär fortsätta.

*Mattias Tydén**

* Fakultetsopponent