

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

137:1 • 2017

Svensk flyktingpolitik, tjeckiska och polsk-judiska flyktingar 1968–1972

MALIN THOR TUREBY*

Linköpings universitet

Lukasz Górniok, *Swedish Refugee Policymaking in Transition? Czechoslovaks and Polish Jews in Sweden, 1968–1972*, Historiska studier: skrifter från Umeå universitet 12 (Umeå: Umeå universitet 2016). 218 s.

Inledning

Låt mig först fastslå att Lukasz Górnioks avhandling är intressant och fängslande läsning. Górniok har lyckats med att skriva ett sammanhängande och övertygande narrativ utifrån flera olika källor om tjeckiska, polsk-judiska flyktingar och svensk flyktingpolitik under 1960- och 1970-talen. Avhandlingen grundas i ett mycket ambitiöst arkivarbete. Den fyller även ett tomrum inom svensk historisk migrations- och flyktingforskning, som tidigare främst ägnat sig åt decennierna innan 1960-talet. Några av avhandlingens många förtjänster är således att den bryter ny mark, dess empiriska rikedom och den medryckande framställningen.

I Sverige kunde de svenskar som hade tv våren 1968 bevittna hur människor i Prag förgäves försökte stoppa sovjetiska stridsvagnar med sina bara kroppar, men invasionen blev ett tragiskt faktum. Händelserna i Tjeckoslovakien ledde till en flyktingström som var en av de största under kalla kriget. Mellan 100 000 och 130 000 tjeckoslovaker flydde sitt land. Ungefär 2 700 flyktingar kom till Sverige, 2 000 kom direkt och cirka 700 personer kom som kvotflyktingar via UNHCR:s läger.

I Polen inleddes en antisemitisk kampanj 1968. Tusentals judar avskedades från sina arbeten, vissa åtalades för påhittade brott. Regeringen förkunnade att de kunde lämna landet om de avsåg sitt polska medborgarskap. Allt som allt emigrerade 20 000 polska judar. Sammanlagt anlände 2 411 polska judar till Sverige via ambassaden i Warszawa och ytterligare 148 personer från UNHCR:s läger.

* Biträdande professor i historia; fakultetsopponent

I avhandlingen undersöks den svenska regeringens reaktioner på dessa händelser i Tjeckoslovakien och Polen och hur Sverige agerade i relation till de tjeckoslovakiska och polsk-judiska flyktingar som anlände 1968–1972. Det som studeras är regeringens och statliga myndigheternas specifika beslut, handlingar och icke-handlingar i relation till flyktingarna. Avhandlingen täcker hela processen, från beslutet att ta emot flyktingarna 1968, till deras mottagning och ekonomiska integration i det svenska samhället under de sju år som det tog att få svenskt medborgarskap. En övergripande fråga är om och hur mottagandet och integrationen av de tjeckoslovakiska och polsk-judiska flyktingarna kan förklaras i relation till förändringar i svensk flykting- invandrings- och invandrapolitik under sent 1960-tal och tidigt 1970-tal.

Teori och forskningslägen

Med utgångspunkt i systemteori och framför allt Karen Jacobsens analysmodell för hur mottagande länder kan reagera på flyktingar undersöks den svenska regeringens svar på de tjeckoslovakiska och polsk-judiska flyktingarna. Jacobsen identifierar fyra faktorer som påverkar vilka politiska åtgärder som mottagande länder vidtar i relation till flyktingar: byråkratiska val, internationella relationer, lokal mottagningsförmåga och nationella säkerhetsöverväganden. Till dessa faktorer fogas även ytterligare en faktor, överväganden i relation till kalla kriget. Denna faktor finns inte med i Jacobsens ursprungliga analysmodell som främst har utvecklats och använts för att studera mottagarländer i Afrika, Asien och Centralamerika, men Górnio menar att kalla kriget hade en stark påverkan på hur flyktingpolitiken i väst formulerades efter etablerandet av kommunistiska diktaturer bakom järnridån, varför denna kategori har fogats till analysmodellen. Generellt fungerar Jacobsens analysmodell mycket bra som analytiskt verktyg i undersökningen.

I inledningskapitlet går Górnio igenom hur tidigare forskning har förstått och beskrivit den svenska flyktingpolitiken, inklusive invandrings- och invandrapolitikens utvecklingar och kontinuiteter under perioden 1914–1968. Forskningsgenomgången görs kronologiskt och med hjälp av Jacobsens analytiska ramverk. I kapitel två beskrivs ett annat forskningsläge. Här redogör Górnio för den historiska bakgrunden till händelserna och migrationsprocesserna i Tjeckoslovakien och Polen och diskuterar forskning om tjeckiska och polsk-judiska flyktingar i Sverige. Avhandlingen har således två forskningslägen att förhålla sig till. Ett om svensk flyktingpolitik, invandrings- och invandrapolitik, och ett annat om de tjeckiska och polsk-judiska gruppernas historia i Sverige och världen. Avhandlingen hade vunnit på att skriva samman de båda forskningslägena. Det är nu oklart vad som är

undersökningens fokus, tjeckerna och de polska judarna i sig eller den förda svenska politiken.

Det är även problematiskt att genomgången av tidigare forskning om svensk flyktingpolitik fokuserar på perioden 1914–1968, men mycket sparsmakat diskuterar forskning om den period som undersöks. Förvisso finns inte så mycket historisk forskning om denna period, men den som föreligger borde ha diskuterats mer ingående. Problemet med de två forskningslägena förstärks ytterligare av att Górnioł inte motiverar varför just de tjeckiska och polska-judiska flyktingarna ska studeras och varför andra grupper, som också kom till Sverige i slutet av 1960-talet och början på 1970-talet, som till exempel flyktingar från Grekland eller amerikanska desertörer, inte är med i undersökningen. Dessutom fortsatte den rekryterade och kollektivt överförda arbetskraften att komma under dessa år, därtill fanns redan en relativt stor grupp med arbetskraftsinvandrare och en liten grupp med flyktingar i landet. Vad hade en inkludering av dessa grupper i undersökningen kunnat säga om svensk flyktingpolitik, invandrings- och invandrapolitik eventuella förändringar och kontinuiteter under kalla kriget? Här saknar jag även en diskussion av Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) centrala roll utifrån tidigare forskning. Vilken betydelse har det att AMS är ansvarig myndighet för såväl flyktinginvandringen som arbetskraftsinvandringen? De förändringar som görs i politiken kanske inte handlar om flyktingarna utan om arbetskraftsinvandarna?

Det finns även genomgående en ambivalens och otydlighet i avhandlingen angående vilken politik det är som ska undersökas: utrikespolitik, flyktingpolitik, invandringspolitik, invandrapolitik eller integrationspolitik. Frågan är också om alla politikområden befinner sig i samma formativa skede 1968–1972? Det hade också varit relevant att problematisera och diskutera hur olika politikområden påverkar och skär in i varandra. Trots avhandlingens titel är det inte enbart flyktingpolitiken som diskuteras och undersöks.

Akribi, metoder och material

Górnioł har genomfört ett omfattande och imponerande arkivarbete i svenska och israeliska arkiv. Han använder sig av pressklipp, diplomatisk korrespondens mellan de svenska myndigheterna i Stockholm och den svenska ambassaden i Prag respektive Warszawa för att undersöka reaktionerna på de båda flyktinggrupperna. Även judiska arkiv i Sverige och Israel har nyttjats för att analysera den judiska församlingens i Stockholm reaktioner och beslut i relation till de polska judarna. Mottagandet av flyktingarna analyseras främst utifrån material från AMS arkiv och den korrespondens, beslut och rapporter som behandlar anländandet och mottagandet av de tjeckiska och de polsk-judiska flyktingarna. Stickprov i AMS arkiv tyder på

att dokumenten har återgetts och analyserats korrekt och noggrant. Här bör dock påpekas att Górniook felaktigt hänvisar till AMS arkiv som Arbetsförmedlingens arkiv. Citering och refereringen av litteratur görs generellt på ett korrekt och noggrant sätt. Tyvärr finns flera stavfel och slarvfel i framför allt den svenska sammanfattningen, i en del fotnoter och i litteraturlistan. Detta är störande, särskilt i den svenska sammanfattningen. Vilket är synd, eftersom avhandlingen som helhet utmärks av ett väl utfört och engagerande narrativ.

I delundersökningen om flyktingarnas integration använder Górniook de intervjuer som utfördes av de svenska uttagningsdelegationerna under åren 1968–1972 och intervjuer som utfördes av den judiska församlingen i Stockholm efter att flyktingarna kommit till Sverige för att få information om flyktingarnas yrke vid tidpunkten precis innan flykten till Sverige. Dessa uppgifter jämförs sedan med uppgifter om yrken i Sverige från flyktingarnas ansökningar om svenskt medborgarskap.

Vissa av de använda metoderna är mer utförligt beskrivna och diskuterade än andra. Det saknas en tydlig diskussion om urval, källkritik och tillvägagångssätt i exciperingen och innehållsanalysen av pressmaterialet. Å andra sidan diskuterar Górniook ingående hur han har arbetat med att identifiera relevanta dokument och analyserat dem för att återskapa myndigheternas beslutsfattande process. Här visas även förmåga att problematisera och diskutera vad det innebär för undersökningen att dokumentationen är spridd och gles. Diskussionen av tillvägagångssättet vid undersökningen av flyktingarnas ekonomiska integration är utmärkt.

Reaktioner på händelserna i Tjeckoslovakien och de tjeckiska flyktingarna

Majoriteten av tidningsledarna över hela det politiska spektrumet stödde förändringarna i Prag. Trots stödet i pressen och välunderrättade informationer var Sveriges reaktioner på utvecklingen i Tjeckoslovakien inledningsvis försiktiga, vilket Górniook menar berodde på säkerhetspolitiska faktorer och att Sverige var angeläget om att inte skapa en konflikt med Sovjet. Å andra sidan uttryckte den svenska regeringen snabbt solidaritet med folket i Tjeckoslovakien. Starkt stöd uttrycktes också av den svenska allmänheten och den svenska regeringen hjälpte redan i september 1968 tjecker att migrera till Sverige. Beslutet att öppna gränsen för tjeckoslovakiska flyktingar rapporterades omedelbart i positiva ordalag av den svenska pressen. Men efter en tid restes kravet på ekonomiskt stöd till flyktingarna, vilket ledde till att det ursprungliga generösa erbjudandet att bevilja alla som ville få asyl drogs tillbaka och antalet visum begränsades till 2 000. I november 1968 hade kvoten på 2 000 flyktingar fyllts och den fria invandringen till Sverige för flyktingar från Tjeckoslovakien avbröts tvärt. Det var först efter att myn-

digheterna hade fått en försäkran om att arbetsmarknadsförhållandena var stabila och att flyktingarna skulle kunna placeras i arbete som eventuella höjningar av kvoten diskuterades. Detta tolkar Górniok som att den förda politiken främst dikterades av en faktor, nämligen hänsyn till Sveriges ekonomiska kapacitet att ta emot flyktingar.

Reaktioner på den antisemitiska kampanjen och de polsk-judiska flyktingarna

Till skillnad från händelserna i Tjeckoslovakien fick händelserna i Polen mycket mindre internationell uppmärksamhet och den svenska pressen rapporterade inledningsvis relativt lite om den polska regeringens antisemitiska kampanj. Efterhand började dock pressen att skriva om den polska regimens tilltagande antijudiska åtgärder med hänvisningar till försöket att förrinta de europeiska judarna under andra världskriget. Denna inramning av händelserna kan ha påverkat den svenska regeringens agerande. Möjligen fanns en farhåga för att uppfattas som passiv då återstoden av de polska judar som överlevt Förintelsen fördrevs samtidigt som andra länder beslutade att bevilja inresevisum till dem.

Händelserna i Polen möttes dock inledningsvis officiellt av tystnad trots att Sveriges ambassadör Erik Kronvall i Warszawa återkommande gav detaljerade redogörelser för situationen och uppmanade de ansvariga att agera. Górniok menar att det framför allt var relationen med Polen som påverkade den svenska regeringens svar, eller icke-svar i detta fall. En eventuell kritik befarades få skadlig inverkan på de svenska relationerna med Polen, som efter Sovjetunionen var Sveriges viktigaste handelspartner i öst. Därför valde den svenska regeringen inledningsvis att inte befatta sig med händelserna i Polen. Först i juni 1968 uttryckte Sverige en försiktig oro över utvecklingen. Regeringen gjorde inte heller något för att möjliggöra för polska judar att komma till Sverige trots flera påtryckningar från ambassadör Kronvall och den judiska församlingen i Stockholm.

I juni 1969 skedde dock en förändring i den svenska regeringens officiella hållning, efter Danmarks beslut att bevilja visum till alla polska judar, fattades ett liknande beslut i Sverige. Internationella relationer, och i synnerhet hotet om dålig internationell publicitet, spelade en avgörande roll för att förmå den svenska regeringen att öppna Sveriges gränser för flyktingarna.

Mottagningen och den ekonomiska integrationen av flyktingarna

Mottagningsprocessen beskrivs ingående i avhandlingens näst sista empiriska kapitel. Mottagandet dikterades av byråkratiska val och argument om ekonomisk kapacitet. Den vägledande principen för den förda politiken i relation till flyktingarna var, liksom under tidigare decennier, att placera dem i arbete så fort som möjligt. Användandet av i så hög grad intellektuella

flyktingar var någonting nytt och ställde mottagningsorganisationen på prov. En slutsats som dras i denna delundersökning är därför att det svenska mottagningssystemet inte var förberett för att hantera en sådan stor grupp av intellektuella och välutbildade flyktingar. AMS påtalade problemet, men det gjordes inte tillräckligt för att lösa det.

I avhandlingens sista avsnitt undersöks om de tjeckoslovakiska och polsk-judiska flyktingarnas yrkesmässiga mobilitet och ekonomiska integration i det svenska samhället bestämdes av att den ägde rum under en tid då den nya multikulturella politiken med rätt till arbete för alla lanserades i Sverige.

Undersökningen visar att den tjeckiska gruppen, som främst bestod av unga män med yrkeserfarenhet som passade in på den svenska arbetsmarknaden, drabbades av en försämrad yrkesposition vid ankomsten, vilken sedan förbättrades efter hand. Den polsk-judiska gruppen bestod av unga studenter eller äldre intellektuella som hade svårare att finna arbeten på samma nivå som de hade haft i Polen. Något som inte heller blev enklare över tid. Górnioks resultat styrker tidigare studier som har visat att yrkesverksamma personer med kompetenser som inte är eller i mycket liten grad är internationellt överförbara främst drabbas av försämrad yrkesstatus vid migration. Górnio fastslår därför att trots att den ekonomiska integrationen av de tjeckiska och polsk-judiska flyktingarna ägde rum under den så kallade multikulturella vändningen, så var det inte den förda politiken som var avgörande för flyktingarnas ekonomiska integration utan snarare huruvida individernas yrkeskompetenser och utbildningar var överförbara till den svenska arbetsmarknaden.

Avhandlingens övergripande slutsatser

I avhandlingens sammanfattande kapitel fastslås att främst säkerhetspolitiska och ekonomiska faktorer påverkade den förda politiken gentemot de båda flyktinggrupperna. Faktorer som i ett historiskt perspektiv dikterat villkoren för flyktingpolitiken. Därför menar Górnio att mottagandet av de tjeckiska och polsk-judiska flyktingarna inte ska ses som början på någonting nytt utan snarare som en avslutning på en politik som förts sedan andra världskriget. Avhandlingens titel och övergripande fråga: svensk flyktingpolitik i förändring? besvaras därför med ett nej. Górnio menar att den svenska regeringens agerande gentemot de tjeckoslovakiska och polska-judiska flyktingar 1968–1972 inte avspeglar tydliga förändringar i flykting- och invandrarpolitiken.

Jag är inte helt övertygad om denna övergripande slutsats. Politiska förändringar sker inte alltid som tvära brott utan äger snarare rum som stegvisa förändringar över tid. Jag skulle därför snarare vilja hävda att Górnios avhandling indikerar flera nya inslag i den förda politiken gentemot flykting-

arna. Något tillspetsat går det att hävda att en förändring är att dessa flyktingar, som i hög grad var intellektuella, faktiskt beviljades inresa till Sverige överhuvudtaget. Det är även tydligt att de svenska myndigheterna i större utsträckning, än vid tidigare flyktingmottagningar, tog hänsyn till flyktingarnas önskemål om bostadsort och preferenser gällande framtida yrke. Därtill organiserades undervisning i svenska, studenter tilläts att studera och familjer hölls ihop. Argument om mottagningsförmåga och den svenska arbetsmarknadens behov spelade en avgörande roll för hur flyktingarna bemöttes och mottogs såväl under andra världskriget som under 1960- och 1970-talen. Här finns således den kontinuitet som Górniook understryker. Förändringen bestod snarare i hur argumenten omsattes i praktiken. Det finns en stor skillnad i hur flyktingarna bemöttes och mottogs under kriget i jämförelse med hur det gick till under 1960- och 1970-talen. De politiska argumenten i relation till flyktingarna och den förda flyktingpolitiken kan således synas vara desamma, men praktikerna kan variera och förändras över tid.

Avslutande kommentar

Avhandlingen är generellt väl genomförd och vilar på gedigna arkivstudier. Den empiriska sidan av avhandlingen är avgjort den starkare, det teoretiska ramverket i form av Jacobsens analysmodell fungerar för att strukturera analysen och för att få syn på något i materialet. Understundom hade det dock behövts ytterligare förklaringar eller problematiseringar av det svar som analysen, enligt Jacobsens modell, resulterat i. Detta gäller även avhandlingens övergripande slutsatser. Även om jag således inte är övertygad om Górniooks sammanfattande slutsats om den svenska flyktingpolitikens *status quo*, vill jag understryka att avhandlingen har lämnat flera angelägna och viktiga empiriska bidrag till det migrationshistoriska fältet.