

## Nya avhandlingar

Jansson, Tobias (2023). *Vem får stanna? Om politiska problemrepresentationer av rätten att stanna i Sverige 1936–1989*. Diss. Göteborgs universitet

---

Det har snart gått ett decennium sedan vi fick ett paradigmskifte i Sveriges migrationspolitik. Skiftet aviserades för allmänhet och media den 24 november 2015. Vi minns alla den omtalade presskonferens där Stefan Löfven (S) och Åsa Romson (MP) talade om en ohållbar situation och om att Sverige behövde ett ”andrum”. I internationell media beskrevs regeringens nya hållning i asylfrågan som en igenkastad dörr i ansiktet på flyktingar (Crouch, 2015). Frivilligorganisationerna varnade för allvarliga konsekvenser och skulle få sina farhågor besannade (se Asylkommissionen, 2022). Så småningom skulle även synen på rättigheter, välfärd och integration påverkas i grunden (Larsson, 2020).

När jag skriver denna anmälan i juli 2023 är det snart ett år sedan Tidöpartierna tog initiativ till ännu ett paradigmskifte på migrationsområdet, nämligen i ”synen på asylmottagande” (Tidöavtalet 2022, s. 29). En rad utredningar tillsätts i skrivande stund för att ytterligare strama åt asylpolitiken. Senvåren 2023 har ett antal lagförslag presenterats om en effektiviserad så kallad inre utlänningskontroll, asylcenter, anmälningsplikt, återvändandecenter med mera.

Hur kunde det hända? Varför blev det ett så stort problem att människor på flykt bereds en fristad? Och hur har asylrätten villkorats över längre tid i Sverige?

De här frågorna behandlas i en doktorsavhandling i socialt arbete som försvarades våren 2023 vid Göteborgs universitet: *Vem får stanna? Om politiska problemrepresentationer av rätten att stanna i Sverige 1936–1989* av Tobias Jansson.

Med samtiden som referenspunkt vill Jansson söka svar på hur Sveriges gränskontroller förändrades under 50 år på 1900-talet. Konkret fokuserar studien på de lagstiftningsprocesser som lett till förändringar avseende vem som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Intressant med den här sortens studier av lagändringar är att de utöver att belysa rättsutveckling på ett område också ger insikter om normförskjutningar i samhället. Sara Edenheim (2005), som Jansson refererar, har förklarat att lagrelaterat material har en särskilt nära koppling till samhällsmoral: ”Lagrelaterade texter ger uttryck för etablerade moraliska uppfattningar om vad som är rättvist och önskvärt ...” (Jansson, 2023, s. 79).

Syftet med avhandlingen är att undersöka förändringar avseende rätten att stanna i Sverige mellan 1936 och 1989 och att synliggöra antaganden och villkor som ligger till grund för en dominerande samtida förståelse av detta fenomen, alltså rätten att stanna i Sverige (Jansson, 2023, s. 222). Rätten att stanna förstår Jansson som en del av en statlig migrationskontroll, vars skiftande styrning över tid har skapat olika förutsättningar för människors möjligheter att migrera till Sverige.

Avhandlingen har en traditionell uppbyggnad med inledning, teori, metod och empiriska kapitel samt ett avslutande diskussionskapitel. Jansson kombinerar styrningsbegreppet, eller *governmentality* som Michel Foucault talar om, med kritiska gränsstudier. Mer specifikt rör det sig om en rörlig form av gränskontroll, vilken Jansson förstår som en uppsättning av olika former av styrning. Dessa gränser skapas genom ett myller av händelser, antaganden om världen, föreställningar om grupper, ekonomiska intressen, kategoriseringar och praktiker. Gränskontrollerna analyseras sedan i nästa steg med begrepp som suveränitet, disciplinering och säkerhetspraktiker. Resultatet är en väl underbyggd diagnos av hur människors liv har genomskurits av gränskontroller av olika slag i olika sammansättningar och under olika tidsperioder.

För att kunna sortera i det omfattande empiriska materialet, 13 förarbetsdokument, använder Jansson Carol Bacchis frågebatteri som brukar kallas *WPR (what's the problem represented to be?)* (2009). Liksom Bacchi utgår han från att varje policyförslag konstituerar en problematisering av rätten att stanna, med tillhörande problemrepresentationer av vad som är att uppfatta som problemet mer specifikt.

För att sätta materialet i en historisk kontext presenterar Jansson inledningsvis och på basis av tidigare forskning en översiktlig genomgång av gränskontroller i Sverige från 1400-talet fram till 1900-talet. Släktskapet med den i dag rådande Tidöpolitiken syns med all önskvärd tydlighet i detta kapitel: undersåterätten som innebar ett tvång för den som invandrat att arbeta, bosätta sig på viss anvisad ort, ha rätt tro och lyda kungen; lösdriverilagar som syftade till att bestraffa prostituerade; tiggeriförbuds-lagar; hårda vandelskrav med mera.

I de empiriska kapitlen synliggör och analyserar Jansson 1900-talets gränskontroller. I fokus står problembeskrivningar (representationer) under fyra tidsperioder: 1930-talet, 1950-talet, 1960-talet och 1980-talet. Jansson identifierar, utöver problemrepresentationer, underliggande och historiskt villkorade antaganden och deras effekter i bemärkelsen vilken typ av gränskontroll som blev effekten: var det fråga om en *disciplinering* av de som bodde i Sverige och kategoriserades som invandrade, eller en gränskontroll som hade siktet inställt på de som befarades komma men ännu inte gjort det? Särskilt intressant i avhandlingen är de problemförskjutningar Jansson lyfter fram i förhållande till den specifika historiska samhälleliga konjunkturen. Alltså, vilka problem som skrivs fram och ges mening i lagförarbetena – såsom långa handläggningstider, bristande enhetlighet eller att asylsökande inte har giltiga

ID-handlingar – i jämförelse med de vid tiden existerande samhällsproblemen såsom arbetslöshet, bostadsbrist, diskriminering och främlingsfientlighet. Jag ska återkomma till dessa förskjutningar som Jansson visar på därför att de säger något viktigt om de nutida gränskontrollerna och deras effekter.

De empiriska kapitlen i avhandlingen har som genomgående tema, utöver beskrivningarna under respektive tidsperiod, att synliggöra vilka problem som fick fäste och därför ledde till lagstiftning. Sammantaget fångar Jansson genom att konsekvent hålla sig till detta upplägg också något annat, nämligen hur gränsen förflyttas mellan yttre kontroller vid Sveriges territoriella gränser och den inre gränsen som handlar om att disciplinera människor att leva så som den vid tiden rådande samhällsmoralen föreskrev.

Första tidsperioden var inför 1937 års utlänningslag. Då befann sig hundratusentals tyska, huvudsakligen judiska, personer på flykt från Nazityskland. Av dessa flyktingar hade cirka tusen rest in i Sverige (Prop. 1937:269). Den befintliga lagstiftningen innehöll krav på arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige och huvudregeln var tidsbegränsade uppehållstillstånd. Högerpartierna ville upprätthålla en fortsatt stram politik medan Socialdemokraterna förespråkade en utvidgning av flyktingars rätt till skydd i landet. Konflikten gällde ifall de tyska judiska flyktingarna skulle räknas som flyktingar med rätt till skydd. Myndigheter fick inte tvinga bort denna grupp, eftersom dessa personer antogs riskera straff för politiska brott i hemlandet.

Högern å sin sida varnade för en invasion och hänvisade i sin argumentation till nationella, antisemitiska och rasbiologiska argument. Socialdemokratiska politiker hävdade å sin sida att politiska flyktingar måste säkerställas skydd, även om det ökade konkurrensen på svensk arbetsmarknad.

I lagförarbetena beskrevs frågan som känslig:

Det beklagansvärda läge, vari en flykting ofta befinner sig, föranleder att man å hans fall måste anlägga delvis andra synpunkter än när det gäller övriga utlännings. Men å andra sidan innebär den omständigheten att flyktingarnas antal för närvarande är stort i Europa, att flyktingsproblemet icke kan bedömas uteslutande ur humanitära synpunkter. (Prop. 1937:269:45) (se Jansson, 2023, s. 116)

Den problembeskrivning som växte fram och som sedan skulle påverka lagstiftningens innehåll, byggde på en distinktion mellan "äkta" respektive "falska" flyktingar och tanken att flyktingmottagandet måste bli mer enhetligt. Den "äkta" flyktingen beskrevs som en person på flykt av politiska orsaker, medan den "falska" antogs ha lämnat sitt land av ekonomiska skäl eller så kallad vantrevnad. Detta uttrycktes så att de ekonomiska migranterna hade "lämnat hemlandet därför att de på grund av sin ras eller eljest inskränkts i sina försörjningsmöjligheter eller där känna vantrevnad" (SOU

1936:53: 56). Men de hade inte rätt till en fristad i Sverige. Den "äkte" flyktingen däremot hade en sådan rättighet och måste därför bemötas på ett annat sätt. Så skulle ske "enhetligt". Det av lagstiftaren konstruerade problemet med bristande enhetlighet kom att utgöra en viktig grund för den nya utlänningslagen, en lag som historikern Ola Larsmo beskrivit hade rasistiska undertoner, inte minst gentemot de judiska flyktingarna i Östeuropa (Larsmo, 2021, s. 110). Följden av det skapade problemet med bristande enhetlighet var att Socialstyrelsen föreskrevs att hantera den så kallade ömtåliga flyktingsituationen utifrån det svenska samhällets bästa. Paradoxalt nog skulle hanteringen anpassas fortlöpande. Det innebar i praktiken att lagstiftningen i stället för en tydligare enhetlighet strukturerade om den oförutsebara gränskontrollen, på så sätt att Socialstyrelsen kunde justera "flyktingbegreppet" efter behov. Här visar Jansson hur ett problem med godtycke inte löstes utan snarare strukturerades om genom den nya lagstiftningen.

Den andra studerade tidsperioden inföll två decennier senare, inför antagandet av 1954 års utlänningslag. Mycket hade förändrats. Industrialismen hade lett till ett stort behov av utländsk arbetskraft i Sverige liksom i andra länder, Förenta Nationerna hade bildats och mänskliga rättigheter sågs som en viktig fråga för att upprätthålla fred och säkerhet. Internationell solidaritet frammanade ett ansvarstagande som inte tidigare hade syntts i debatten. Denna solidaritet tog sig uttryck bland annat genom ett kvotflyktingmottagande av inte enbart personer som efterfrågades på arbetsmarknaden utan även så kallat arbetsoförmögna. Antalet invandrade från andra nordiska länder hade ökat på den svenska arbetsmarknaden, många politiska flyktingar hade återvänt till sina hemländer. Den första gruppen, "skötsamma utlänningsar" som arbetade, blev nu ett uttalat fokus i lagstiftningsdebatten. En "lättnad i uppsikten" (Jansson, 2023, s. 152) av denna grupp var rimligt menade man, samtidigt som egenansvar och anpassning skulle understödjas. En anpassning som framför allt handlade om pålitlighet och skötsamhet var nödvändig för rätten att få stanna. Utomnordiska invandrade fick som en följd av lagstiftningen leva med osäkra uppehållstillstånd och krav på att visa sig värdiga för att få stanna. Man kan säga att skötsamhetsidealet krokade arm med assimileringstanken.

Under åren som följde skulle ett motstånd mot de disciplinerande samhällsnormerna växa fram. Här inträder också Janssons tredje undersökningsperiod, och han lyfter fram att samtal om internationell solidaritet, mänskliga rättigheter och jämlikhet, med inspiration från bland annat medborgarrättsrörelsen i USA, främjade kampen mot orättvisor. Välfärdssamhället hade expanderat, men det fanns fortfarande stora sociala problem med arbetslöshet och bostadsbrist. Nu öppnade kommunerna de första invandrarbyråerna. Den som kommit till Sverige skulle inkluderas. Gränskontrollerna skulle dock inte upplösas, i stället flyttades de till de territoriella yttre gränsområdena. Skälet var, enligt lagstiftarens sätt att se på saken, att de så kall-

lade arbetskraftsreserverna inom landet, såsom "handikappade eller äldre personer eller gifta kvinnor" (citater Jansson, 2023, s. 173 från Prop. 1968:142:43–44), skulle skyddas. Endast om det stod säkert att en utomnordisk person faktiskt var behövd på den svenska arbetsmarknaden, skulle denna godkännas som invandrare. Jansson drar i kapitlet slutsatsen att de hårdare externa gränskontrollerna vägledades av en suverän och säkerhetsbaserad tongång: (o)värdiga subjekt skulle skiljas ut vid nationsgränserna, medan de som väl var inne i landet skulle få en bättre behandling än vad som tidigare varit fallet.

Den fjärde och sista undersökningsperioden i avhandlingen är 1980-talet. Efter 1972 hade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen i princip upphört. Samtidigt hade antalet människor på flykt som sökt skydd i Sverige ökat. Från 3 000–11 500 per år i början av 1980-talet till 11 500–25 000 per år under den andra halvan av 1980-talet. Spänningarna ökade nu i samhällsdebatten mellan flyktingvänner och invandringskritiker, där den senare gruppen utmärktes av Bevara Sverige Svenskt (BSS), Skånepartiet och en hårdare ton från Moderaternas sida. Inför den nya lagstiftningen, som skulle komma att röstas igenom 1989, var det dock inte den faktiska diskriminering och rasism som många upplevde i samhället som blev vägledande för diskussionen. De reella problemen fick en högst undanskymd plats. I stället var fokus de långa handläggningstiderna och problemet med avsaknaden av ID-handlingar. Den som sökte skydd utan att kunna visa upp pass betraktades som en säkerhetsrisk eller ett hot mot den svenska ekonomin. Problembeskrivningarna ledde till en ny förstärkt gränskontroll. Rätten att stanna blev ett problem för staten, något man ville motverka. 2020-talets återvändandepolitik, den som drivs i dag, inte minst från den svenska regeringens sida med Sverigedemokraterna i spetsen, har sitt frö i dessa debatter. Det var också 1988 som Sverigedemokraterna bildades. Bland de tidiga medlemmarna och grundarna fanns det flera personer som tidigare varit aktiva i högerextrema och nazistiska partier och organisationer som Framstegspartiet, Sverigepartiet och BSS.

Tobias Janssons avhandling är ett bidrag till samhällsvetenskaplig rättssociologisk forskning såväl som till forskning i socialt arbete. Studien synliggör hur lagstiftning uppkommer och varför. Vidare bidrar avhandlingen till en fördjupad förståelse för gränskontroller, hur dessa fungerar och vilka intressen som underblåser dem. Jansson pekar på merkantilistiska intressen i formen av en statsdirigerad ekonomisk politik där människors ekonomiska värde blir det allt annat överskuggande. Han lyfter fram de rasistiska dragen i gränskontrollerna, ett inslag som gärna kunde ha fått större plats i avhandlingen. Vidare påvisar Jansson en genomgående förskjutning och separationslogik i problembeskrivningarna. Dessa tekniker kan politiker effektivt utnyttja för att slippa ta sig an de verkliga samhällsproblemen. Allt detta beskriver Jansson på ett mycket pedagogiskt sätt. Jag saknar dock det Bacchi har kallat för alternativa problembeskrivningar, såsom de Larsmo lyfter i boken *Tio lektioner i svensk historia*

(2010). Valet är medvetet, Jansson tar inte med hela Bacchis frågebatteri utan lämnar därhän frågan om tystade röster. Han väljer uttalat bort frågan *Var finns tystnaderna och kan "problemet" bli konceptualiserat på annat vis?* (Jansson, 2023, s. 81). Med tanke på hur liten plats dessa röster får i historisk forskning om migrationskontroll (Larsmo, 2021), är detta något jag saknar i avhandlingen.

Bristen uppvägs av att Jansson har analyserat ett mycket omfattande material, många tusen sidor av lagförarbeten; han har skrivit om hur dessa kom till, identifierat problemförskjutningar och riktar uppmärksamhet mot effekterna. Att han gjort detta i en monografi på svenska är lovvärt. Boken är ett bidrag till socialt arbete i en tid då gränskontrollerna förflyttats också till det sociala arbetets arenor (se exempelvis Lundberg m.fl., 2018; Nordling & Persdotter, 2021). Men än viktigare är den fördjupade förståelse för vår samtida gränskontrollregim som Jansson bidrar till. Läsningen av Janssons analys av Sveriges gränskontrollpraktiker genom ett halvsekel på 1900-talet lämnar mig med något mycket viktigt, nämligen en känsla av misstänksamhet – något som behövs för att förstå de lagförslag som i skrivande stund presenteras närmast dagligdags.

Jag blir misstänksam när regeringen med Sverigedemokraterna som ledare hävdar att förvaltningen behöver effektiviseras. Då går mina tankar till 1980-talets reella problem med rasistiska och nationalistiska krafter i det svenska samhället.

Jag blir misstänksam när politikerna talar om behovet av enhetlighet eller om att många saknar "riktiga" skyddsskäl. Då går mina tankar till 1930-talets styrning av vilka flyktingar som skulle räknas som politiska nog för att beredas en fristad i Sverige. De som fick skydd var inte de judiska flyktingarna från Tyskland, eftersom dessa bara hade vissa ekonomiska problem. Det var också en tid av genomgripande rättsosäkerhet.

Jag blir misstänksam när politikerna talar om "utsatta grupper i utsatta områden" eller upprörs över vem som läser sagor för barn på biblioteken. Då går mina tankar till talet om marginalgrupper på 1960-talet när det verkliga problemet handlade om bostadsmarknaden och stödet till arbetslösa.

*Anna Lundberg*

Professor i rättssociologi vid Lunds universitet och professor i välfärdsrätt vid Linköpings universitet

**Referenser**

- Asylkommissionen (2022) *Asylarkivet*. [<https://asylkommissionen.se/arkivet/>].
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Crouch (2015, 24 november) Sweden slams shut its open-door policy towards refugees. *The Guardian*. [<https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>]
- Edenheim, S. (2005) *Begärets lagar: moderna statliga utredningar och heteronormativitetens genealogi*. Doktorsavhandling, Historiska institutionen, Lunds universitet.
- Larsmo, O. (2021) *Tio lektioner i svensk historia*. Stockholm: Kaunitz-Olsson
- Larsson, P. (2020, 1 juni) Ett paradigmskifte i synen på rättigheter. *Aftonbladet*. [<https://www.aftonbladet.se/kultur/a/4q9eRG/ett-paradigmskifte-i-synen-pa-rattigheter>]
- Lundberg, A., Gruber, S., & Righard, E. (2018) Brandväggar och det sociala arbetets professionsetik. I M. Dahlstedt & P. Lalandet (Red.), *Manifest: för ett socialt arbete i tiden*. Studentlitteratur.
- Nordling, V. & Persdotter, M. (2021) Bordering through destitution: the case of social assistance to irregularised migrants in Malmö, Sweden. *Nordic Social Work Research*, 11(2): 155–168.
- Prop. 1937:269 Utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag).
- Prop. 1968:142 Angående riktlinjer för utlännings politiken m. m.
- SOU 1936:53 Utredning angående revision av bestämmelserna om utlännings rätt att här i riket vistas och därmed sammanhängande spörsmål
- Tidöavtalet* (2022) [<https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf>]