

Antiziganism i statlig tjänst – kapitelöversikt

Rapporten består av tolv kapitel. Kapitlen som ligger mellan inledningen och avslutningen behandlar ett särskilt tema, tidsperiod eller område, där vi har samlat information och beskrivit Socialstyrelsens roll eller agerande. En central punkt är att det aktuella verksamhetsområdet har legat under Socialstyrelsens ansvar, eller att Socialstyrelsen har varit överordnad tillsynsmyndighet även om verkställighet har legat på andra myndigheter. I var sitt kapitel skriver Kati Dimiter-Taikon (kapitel 11) och Simon Wallengren (kapitel 6) om romers respektive resandes erfarenheter av antiziganism.

Det finns en tidsaspekt. För det första har Socialstyrelsens ansvarsområden ändrats över årens lopp. För det andra har behandlingsmetoder, vårdideologier och vetenskapliga förklaringsmodeller, som varit gångbara under en period, förkastats eller fasats ut under senare tider. Vissa praktiker eller ”lösningar” i det sociala arbetet, som ansågs ligga i samhällets bästa och betraktades av sin samtid som humanitära, förkastades av senare generationer som fäste större vikt vid individens bästa. Även om vårt mål har varit att täcka hela 1900-talet ligger en tyngdpunkt i rapporten i beskrivningen av förhållanden under 1900-talets första del. Det är kanske inte så konstigt med tanke på att de värsta formerna av statligt ingripande i enskilda personers liv gjordes då. En annan tyngdpunkt ligger dock i nutid genom intervjuerna med nu levande personer. I sina berättelser relaterar intervjupersonerna till erfarenheter från ett helt liv som de gjort som barn och unga och de för fram berättelsen till situationen idag.

Den rasistiska diskursen och dess konsekvenser

I kapitel 2 beskriver vi de sätt på vilket man resonerade om romer, resande och andra utsatta grupper i mellankrigstidens Sverige, dvs. på 1920-talet och 1930-talet. Vi använder ordet *diskurs* för att beteckna de föreställningar och tankar som kommer till uttryck i texter från den tiden som vi exemplifierar med. Texterna är i första hand Socialstyrelsens officiella svar på remisser som ställts till myndigheten, men vi åberopar också artiklar och notiser i tidskriften *Sociala Meddelanden* som gavs ut av Socialstyrelsen. I den informerar myndigheten om lagförslag, vetenskapliga rön, statistiska översikter m.m. på områden av relevans för Socialstyrelsen, och för de myndigheter på lokal nivå som ansvarade för det sociala arbetet. Ordet *diskurs* låter kanske vetenskapligt och obegripligt för många läsare, men det kan finnas en poäng att använda det. Enklast kan det förstås som ett särskilt sätt att tala och skriva om något. I vårt exempel här skrev man om ”lösdriveri”. Man såg romer och resande som lösdrivare. Allt negativt som förknippades med lösdriveri överfördes på romer och resande. Texterna som vi möter är inte skrivna på vilket vardagsspråk som helst. Det är ett pretentiöst och delvis svårläst språk. Det lånar sin status från vetenskapens auktoritet och från myndighetens makt. Diskursen präglas av sammanhanget där den kommer till uttryck. Begreppet förklaras utförligare i kapitlet.

Svensk utlänningspolitik i början av 1900-talet

Kanske förvånar det någon att vi skriver om svensk utlänningspolitik i det kapitel som därefter följer. Skälet till det är att Socialstyrelsens ansvar för utvandringsfrågorna utökades successivt i början av 1900-talet och genom utlänningslagarna 1927 och 1937 blev myndigheten även huvudansvarig för invandrar- och flyktingpolitiken fram till 1944. Ansvaret övertogs i andra världskrigets slutskede av den nya myndigheten Statens utlänningskommission. Första världskriget, Versaillesfredens gränsförändringar i Europa, oktoberrevolutionen i Ryssland, och det finska inbördeskriget 1918 innebar att flyktingar sökte skydd i Sverige, vilket var något nytt. Annars var invandring till Sverige mycket begränsad under 1900-talets första tre decennier. Utvandringen till Nordamerika höll på att minska men var alltså större än invandringen. Förbud mot romsk invandring rådde. Med nazistpartiets maktövertagande i Tyskland 1933, och nazismens uttalade antisemitiska politik, började judar i Tyskland söka sig utomlands. USA,

Frankrike och Storbritannien var de främsta destinationerna men de skandinaviska länderna fanns som tänkbara alternativ. Enstaka judiska flyktingar togs emot i Sverige. Allmänhetens motstånd var dock stort. Vid ett möte i Uppsala 1939 protesterade studenter mot att en handfull judiska läkare skulle få uppehållstillstånd. Man sade sig vara rädd om de egna jobben men i grunden fanns rasistiska föreställningar. Det var svårt för judar att komma till Sverige men praktiskt taget omöjligt för romer. Det var riksdagen som hade beslutat att romsk invandring var otillåten, men Socialstyrelsen var en myndighet som ansvarade för att politiken genomfördes. Romska flyktingar från det kontinentala Europa togs inte emot före andra världskriget, under kriget eller efter kriget. De erkändes inte som politiska flyktingar. Endast två unga romska kvinnor kom till Sverige genom Bernadotteaktionen i krigets slutskede. Att de räddades till Sverige berodde sannolikt på att de svenska funktionärerna inte kände till deras identitet.¹ En av den svenska politikens effekter var sannolikt att romer på flykt undan nazismens folk mord inte såg det lönt att försöka ta sig till det neutrala Sverige.

Antalet romer som föll offer för Förintelsen är inte känt med säkerhet. En lägsta skattning är en halv miljon (Forum för levande historia anger det; se Jansson & Schmid, 2005). Några forskare menar att det kan röra sig om en miljon offer. Siffran en och en halv miljon har också nämnts. Osäkerheten beror på att antalet romer som levde i de områden som kontrollerades av Nazityskland inte är känt. Romer som kördes iväg från den ena orten efter den andra av den lokala ordningsmakten hade ingen anledning att mantalsskriva sig, eller snarare, de tilläts inte att mantalsskriva sig. Det är däremot dokumenterat att resande från Norge i några fall kunde rädda sig över gränsen till Sverige utan att motas tillbaka. I början av den tyska ockupationen av Norge var det särskilt svårt för norska resande att få skydd i Sverige. Även under senare skeden av kriget löpte resande större risk att avvisas vid gränsen än andra norska medborgare.

Steriliseringspolitiken

I kapitel 4 skriver vi om steriliseringspolitiken. Steriliseringsfrågan har en lång historia, och olika lagförslag om sterilisering lades fram för riksdagen men tillbakavisades flera gånger. Riksdagen antog dock ett förslag om steriliseringslag år 1934. Sterilisering framför allt av kvinnor i svag social och ekonomisk ställning var formellt sett frivillig. Vanligen anfördes s.k. eugenisk eller social indikation.² I praktiken kom den dock att få tvångskaraktär genom övertalning och genom att information undanhölls om individens rättigheter. Det uppskattas att mellan 20 000 till 30 000 personer under mer eller mindre tvångsmässiga former steriliserades av svenska staten mellan åren 1934 och 1975.³ Personer som tillhörde resandefolket var överrepresenterade. Medicinalstyrelsen var den myndighet som beslutade i steriliseringsärenden. Myndigheten utfärdade föreskrifter publicerade i *Råd och anvisningar från Medicinstyrelsen*. Medicinstyrelsen upphörde som egen myndighet med det namnet i och med sammanslagningen med Socialstyrelsen 1968. De steriliseringar som genomfördes på 1970-talet var därför Socialstyrelsens ansvar. Den förutvarande myndigheten Socialstyrelsen hade inte eget ansvar för steriliseringspolitikens genomförande, men myndigheten var aktiv och rent av pådrivande i debatten. För Socialstyrelsen på 1930-talet framstod sterilisering som en human, progressiv och (vetenskapligt) upplyst lösning på fattigdomsproblemet. Denna ståndpunkt var Socialstyrelsen långt ifrån ensam om att ha. Sterilisering sågs som en del av den välfärdspolitik och den omdaning av klassamhället som tog form under 1930-talet.

Omhändertagande av barn

En del av den samhälleliga barnavården går ut på att skilja barn från vårdnadshavare (oftast föräldrar) om barnen bedöms fara illa. Omhändertagna barn placeras på institution eller i fosterhem. Idag omgärdas samhällets omhändertagande av barn av tydligare regler än vad som var fallet tidigare under 1900-talet. Två grunder finns för att skilja barn från sina föräldrar. Den ena är om föräldrar av olika skäl inte bedöms vara kapabla att sörja för sina barn (pga. sjukdom,

¹ Folke Bernadotte ledde en expedition till Nazityskland våren 1945 då cirka 20 000 överlevande från koncentrationsläger fördes med vita röda korsbussar till Sverige för vård och rehabilitering.

² Indikation i det här sammanhanget betyder avgörande kännetecken.

³ Kravet på att transsexuella personer steriliseras vid könsbyte avskaffades i praktiken med en dom 2013.

missbruk och kriminalitet, men tidigare även pga. ”asocial” livsföring och lösdriveri). Mycket tyder på att barn till romer och resande var överrepresenterade bland de omhändertagna. Det andra skälet är om barn (eller omyndiga ungdomar) betar sig på ett ”socialt nedbrytande” sätt. Om detta skriver vi i kapitel 5.

Socialstyrelsen fick ett övergripande tillsynsansvar för den samhälleliga barnavården 1945. Handlingar som beskriver läget är svåra att systematisera. Dokumentationen är spridd på kommuner där beslutande barnavårdsnämnder fanns. Vanvårdsutredningen (SOU 2011:61) presenterar material om allvarliga missförhållanden inom den samhälleliga barnavården. Alltför många barn försumrades, kränktes, straffades, misshandlades, utnyttjades som arbetskraft under slavliknande förhållanden, och utnyttjades sexuellt. Vanvård i fosterhem och på institutioner har fortsatt in i vår egen tid. Samhällets tvångsapparater för sterilisering liksom för omhändertagande av barn skapade en skräckfylld situation i många familjer, inte bara hos de vuxna utan även hos mycket små barn. Det överliggande hotet om att myndigheterna när som helst kunde ingripa och splittra familjer fungerade som ett effektivt disciplineringsinstrument.

Inventeringarna

En i det här sammanhanget tung fråga som Socialstyrelsen ansvarade för var inventeringarna av resande och romer som genomfördes 1943–1944, kända som ”zigenarinventeringen” och ”tattarinventeringen”. Om dessa skriver vi i kapitel 7. Inventeringarna av resande och romer innebar att personer och familjer som utpekades som ”tattare” och ”zigenare” förtecknades. Socialstyrelsen fick ansvaret att organisera inventeringarna, men det praktiska genomförandet ägde rum på lokal nivå i kommuner. Det ankom på den lokala polismyndigheten att samla in uppgifterna. ”Zigenarinventeringen” genomfördes genom samordnade polisrazzior den 31 maj 1943. Vid ”tattarinventeringen” gick man istället på polismyndighetens personkänedom, man kunde höra sig för med präst och lärare och andra betrodda i lokalsamhället och man tog också intryck av skvaller och hörsägen. Personerna som registrerades söktes i regel inte upp personligen. Få saker har upprört resandefolket och romerna i Sverige så mycket som inventeringarna. De var en kollektiv kränkning. De generella samhällsområden där den romska folkgruppen troligen varit som mest eftersatt, åtminstone under en större del av 1900-talet, rör boendeförhållanden och utbildning. Här märks effekterna av en systematisk särbehandling. Kapitel 8 tar upp just dessa delvis sammankopplade frågor under perioden 1945 till 1965.

Bostads- och utbildningsfrågor var givetvis aktuella under hela 1900-talet. Men det var först på 1960-talet som seriösa satsningar gjordes för att ändra på situationen för romer som bodde i tältläger utan tillgång till elektricitet, indraget vatten och avlopp, och där barnens skolgång påverkades av återkommande avbrott, skolbyten och ofta långvarig frånvaro. Socialstyrelsen hade ett ansvar för bostadsförsörjning när myndigheten bildades 1912. Det ansvaret fördes över till kommunala bostadsförmedlingar och på statlig nivå till Boverket. Socialstyrelsen hade inte ansvar för utbildningsfrågor eller skolväsende. Det statliga ansvaret låg på Skolverket och på dess föregångare Skolöverstyrelsen. Organisation av sociala frågor var emellertid nära knutna till människors boende. Den (fasta) bostaden bestämde den enskilda individens plats i det samhälleliga rummet. Bostaden låg i någon stad (eller stadsdel), kommun eller socken, och det var på denna ort som individen och familjen var skriven. Under hela 1900-talet förutom de allra sista åren gick barnen i den skola som låg närmast till geografiskt på bostadsorten. Bostadsförsörjning, skolgång och socialvård byggde på principen att familjer (och enskilda individer) var bofasta på en och samma plats under längre tid. Saknade en familj bostad påverkades barnens möjligheter till skolgång, och i sådana lägen kunde det bli aktuellt att de sociala myndigheterna engagerades för att hitta lösningar på kort och på lång sikt. Situationen för romer fram till 1960-talet var den att de saknade fast bostad. De tvingades bo i husvagnar och tält, och de kunde köras i väg av markägaren med bistånd av den lokala ordningsmakten. Det innebar att många romer inte var mantalsskrivna någonstans, att de saknade hemort, och att de levde utanför det organiserade

samhället. Det innebar också att romer gick miste om rättigheter som var självklara för bofasta medborgare. Det kan beskrivas som ”en moment-22-situation”. För att få ställa sig i bostadskö och anvisas en lägenhet måste man vara skriven i kommunen. Om man inte var skriven kunde man inte få den bostad som behövdes för att kunna skrivas där. Kapitlet beskriver Socialstyrelsens syn på de satsningar som gjordes för att ändra på denna situation för romerna, både vad gäller boende och vad gäller utbildning – och vilket ansvar Socialstyrelsen hade för dess genomförande.

Decennierna som följde efter andra världskrigets slut innebar att den svenska välfärdsmodellen etablerades. Industrin ropade efter arbetskraft. Stora reformer hade genomförts vad gäller socialförsäkringar och pensioner. En enhetsskola hade införts och det socialklassbaserade skolsystemet från 1800-talet avskaffades. Levnadsstandard steg. Nya politikområden utvecklades. Den sociala ingenjörskonsten utformades och utvecklades. I det här läget, precis i början av 1970-talet, startades en försöksverksamhet med överföring av vissa utvalda romska familjer med ursprung i östra Europa. Myndigheterna föreställde sig att Sverige hade utvecklat en modell och metodik för socialt arbete med utsatta grupper, som skulle göra slut på romers utanförskap. Flera myndigheter var inblandade. Socialstyrelsen ansvarade för sociala insatser under introduktionsfasen och utvecklade en metodik som kallades familjepedagogisk verksamhet. Den gav upphov till en ny yrkeskår – familjepedagoger.

Försöksverksamheten och dess konsekvenser

I kapitel 9 beskrivs försöksverksamheten och dess konsekvenser. Det här kapitlet skiljer sig från de andra i så måtto att det är en personlig betraktelse från en av oss som var med. Den organiserade överföringen av romer upphörde efter 1973. De förväntade resultaten uppnåddes inte. Den familjepedagogiska verksamheten fortsatte dock i närmare tjugo års tid med romer, men vid mitten av 1970-talet kom också andra nyanlända flyktinggrupper att omfattas.

Försöksverksamheten präglades av goda intentioner, och Socialstyrelsens insatser utformades efter insikter som vunnits i samband med att de svenska romerna under 1960-talet hade tilldelats hyreslägenheter i bostadshus, erbjudits möjligheter till vuxenutbildning osv. Mycket av det som gjordes nu bröt radikalt med den behandling som romer tidigare utsattes för av majoritetssamhällets representanter.

När allt summeras blev det ändå inte rätt. Det berodde på att verksamheten byggde på den outtalade premissen att romsk kultur sågs som dysfunktionell, att romer sågs som ”socialt handikappade” och att de inte fick möjlighet att själva medverka till att utforma verksamheten. Den familjepedagogiska verksamheten i kommunerna finansierades genom statsbidrag från Socialstyrelsen till och med 1984. De riktade statsbidragen för familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar upphörde 1985 då det övergripande ansvaret för mottagande av flyktingar överfördes från Arbetsmarknadsdepartementet till Statens invandrarverk. Kommunerna fick därefter istället ersättning i form av ett engångsbelopp för varje mottagen flykting. Kommunerna kunde dock även fortsättningsvis söka medel från Socialstyrelsen till projekt som riktade sig till romer. Projekten kunde till exempel handla om familjepedagogik men de kunde även ha andra syften och arbetsmetoder. Mellan 1985 och 1991 finansierades 28 romska projekt. Socialstyrelsens syn på verksamheten och myndighetens beskrivning av romer under perioden står i fokus för kapitel 10. Fördomar, stereotypa bilder och förutfattade meningar om romer som var vanligt förekommande i Socialstyrelsens skrivelser under det tidiga 1900-talet lämnade sina spår i debatten och politiken även mot slutet av århundrandet. De målsättningar och ideal som Socialstyrelsen målade upp i sina Råd och anvisningar mot slutet av 1970-talet stämde inte alltid överens med målen i de kommunala projekt som myndigheten finansierade under 1980-talet.

I kapitel 6 och 11 ger två unga romska skribenter – Simon Wallengren och Kati Dimitert-Taikon – sina personliga reflektioner på frågan om hur det svenska samhället har behandlat sin nationella minoritet. De mest utstuderade formerna av förföljelse från myndigheternas sida har (förhoppningsvis) övergivits, men vardagsrasismen lever kvar. Den slår hårt mot den nationella minoriteten. Diskriminerande strukturer lever kvar i samhället och påverkar romers situation i utbildningssystemen och på arbetsmarknaden. Mycket återstår att göra.