

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

129:1. 2009

Retorik och praktik i LO:s invandrarpolitik

Jesper Johansson, *"Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här": retorik och praktik i LO:s invandrarpolitik 1945–1981* Acta Wexionensia, Humaniora, 147 (Växjö: Växjö University Press, 2008). 393 s. (Summary in English: "We actually don't do like that here in Sweden. We usually do like this": rhetoric and practices in the LO's immigration policy 1945–1981.)

Som en följd av en kraftigt ökad migration sedan andra världskriget har den svenska befolkningens och den svenska arbetarklassens etniska och även könsmissiga sammansättning förändrats. Arbetskraftsinvandring var ett dominerande inslag i arbetsmarknadspolitiken efter kriget och bidrog till en hög tillväxt i den expansiva svenska ekonomin, vilket var en viktig grundförutsättning för utbyggnaden av den svenska välfärdsstaten.

Frågan var hur LO skulle ställa sig till invandringen och de utmaningar som den innebar för den fackliga rörelsen. Skulle fackföreningsrörelsen motsätta sig invandring? Om invandring skedde, skulle i så fall fackföreningsrörelsen tillåta att de invandrade arbetarna blev fullvärdiga medlemmar? Om de blev medlemmar skulle då fackföreningsrörelsen utarbeta särskilda policyåtgärder för utländska arbetare eller föra en generell och likvärdig politik för alla oavsett bakgrund?

Dessa tre principfrågor har inspirerat Jesper Johansson i hans omfattande och mycket intressanta avhandling om LO:s invandrings- och invandrarpolitik under åren 1945–1981. Han belyser LO:s agerande och ställningstaganden i en samhällskontext. Syftet är att analysera LO:s förmedlande budskap och argumentationslinjer samt dess institutionella och sociala praktiker när det gäller invandrades introduktion, inkorporering och delaktighet i det svenska samhället. Johansson har också som målsättning att undersöka hur maktrelationer av över- och underordning, baserade på kategorierna klass, etnicitet, nation, kön och delvis generation, formas genom ideologiska processer av inkludering och gränsdragningar i retoriska tal, texter och institutionella praktiker inom LO. Citatet i titeln kommer från Patricia, fackligt aktiv inom LO och flyktning från Chile, och speglar väl hur tongivande personer inom LO såg på migranter under den undersökta tidsperioden.

De teoretiska utgångspunkterna utgörs bland annat av att relationen mellan LO och SAP undersöks i termer av ett "identitetsskapande projekt" med både ideologiska och nationaliserande innebörder. Andra begrepp som används är "inkluderande underordning" och "organisatoriskt särskiljande". Johansson utgår också från att individers och grupper erfarenheter formas av komplexa kopplingar mellan klass, kön, etnicitet och generation – intersektionella processer – vilka påverkar

människors livsmöjligheter, livsstilar, kulturer, sociala medvetanden och identiteter. Ett konstruktivistiskt perspektiv på etnicitet och nationalism brukas som analysverktyg för att synliggöra hur gränsdragningar och "vi och dom"-kategorier skapas. Johansson använder sig av en ideologikritisk tolkningsmetod vid studiet av LO:s retoriska argumentationslinjer och sociala och institutionella praktiker. Därigenom vill han analysera hur maktutövning skapas genom hierarkiska och uteslutande kategorier och synliggöra hur ideologiska kategorier förmedlas och opererar genom språket. Men språket i sig är inte i fokus utan den empiriska analysen syftar till att blottlägga underliggande föreställningar och mönster bakom olika LO-argument och tolka betydelsen av dessa i en samhällelig kontext.

Det källmaterial som används i avhandlingen består nästan enbart av fackligt producerat material, tryckt såväl som otryckt. Materialet är både omfattande och skiftande och består bland annat av korrespondens, PM, rapporter, avtal, råds-, kommitté- och enhetsprotokoll, kurs- och konferensmaterial samt internt utrednings- och arbetsmaterial. Även tidningen *Fackföreningsrörelsen/LO-tidningen* undersöks liksom *Invandrarbulletinen*, en informationskrift som LO:s invandrarråd och invandrarpolitiska handläggare gav ut åren 1977–1986. Frånvaron av eller tytnaden kring vissa frågor i materialet, till exempel om de invandrade arbetarna, diskuteras och tolkas i avhandlingen.

I en kort bakgrund ges en översikt över de juridiska principer och ideologiska överväganden som utmärkt den svenska invandringspolitiken under första halvan av 1900-talet. Den fackliga politiken under perioden var i huvudsak inriktad på en restriktiv invandringspolitik, en form av utestängningspolitik, men även en motsatt tendens fanns med flykting- och solidaritetshjälp till politiska meningsfränder.

Efter andra världskriget inleddes en kollektivt arbetskraftsrekrytering genom både företagens och arbetsmarknadsmyndigheternas försorg och det skedde en liberalisering av lagstiftning och praxis som underlättade individuell invandring. LO hade en tvetydig inställning till denna arbetskraftsinvandring under perioden. LO accepterade invandring som ett sätt att lösa den stora efterfrågan på arbetskraft men förespråkade samtidigt att inhemska grupper, till exempel gifta kvinnor och funktionshindrade, rekryterades i större utsträckning. Enligt Johansson visar forskning att det var de rådande genusnormerna som delvis hindrade att fler kvinnor blev lönearbetare. Viktigt för LO var att invandringen reglerades, inte minst gällde detta utomnordisk arbetskraft. Invandringen sågs som ett potentiellt hot mot välfärden och samhällsekonomin – en form av välfärdsnationalistiskt tänkande med homogeniserande civistiska förtecken. Men de som väl invandrat skulle behandlas jämlikt – inte minst för att inte vara lönedepressande. Även om LO påpekade brister i myndigheternas och företagens bemötande och mottagande var det i huvudsak de invandrade som sågs som problem; de hade språksvårigheter och anpassningsproblem samt saknade relevanta kunskaper. Det fanns

en etnisk/rasmässig dimension genom att det var vissa grupper som ansågs ha värre brister än vissa andra.

Enligt Johansson ökade kommunikationssvårigheterna eller i varje fall föreställningarna om svårigheter på arbetsplatserna under slutet av 1960-talet som en följd av ökad invandring från Sydeuropa, delvis också från Finland, vilket ledde till krav på att LO skulle agera i frågor om språkundervisning och introduktionsinsatser. LO centralt var dock avvaktande och menade att det var upp till varje förbund att agera. Men i samband med vänstervågen och de vilda strejkerna, speciellt gruvstrejken i slutet av 1960-talet, ändrade LO-ledningen ståndpunkt eftersom man trodde att invandrade arbetare (finländare vad gäller gruvstrejken) låg bakom de ökade konflikterna. LO började samordna studiecirklar, informationsinsatser och svenskundervisning. Målsättningen var att med anpassningspolitik få deltagarna att känna solidaritet med den fackliga rörelsen och socialdemokraterna samt att lära dem formerna för fackligt och politiskt arbete.

Organisatoriskt inrättade LO en modell där de lokala sektionerna fick huvudansvaret (ofta med en invandraransvarig eller en invandrarkommitté) för kurs- och informationsverksamheten kring LO:s politik och målsättningar i invandrapolitiska frågor. LO centralt hade det övergripande ansvaret för policyfrågor och kontakter med statliga myndigheter. Ett invandrarråd skapades som bestod av ledande företrädare för förbunden och ombudsmännen med en referensgrupp sammansatt av fackliga invandrare och representanter för stora invandrargruppers riksförbund. Med andra ord bedrev LO dels en assimileringspolitik, dels en form av organisatoriskt särskiljande när det gällde de invandrapolitiska frågorna.

LO fortsatte under 1970-talets början sin argumentering om kopplingen mellan reglerad och begränsad invandring och ökade åtgärder för att underlätta anpassningen av den "befintliga utländska arbetskraften". LO krävde med allt större emfas att inhemska grupper som kvinnor, funktionshindrade, ungdomar och äldre skulle få företräde till arbeten hellre än att det satsades på ytterligare invandring. Som en följd av LO:s allmänna syn på invandring, den förändrade konjunkturen och allmänna strukturförändringar, ytterligare förstärkta av oljekrisen 1973, stoppades i praktiken den utomnordiska arbetskraftsinvandringen genom en cirkulärskrivelse från förbunden i februari 1972. LO kunde denna gång utnyttja sitt inflytande i den institutionella handläggnings- och beslutsstrukturen gällande ansökningar om arbetstillstånd. I LO:s problembeskrivningar rörande invandringen var argumenten dels att inhemska arbetare hade svårare att få sysselsättning, dels att invandring ledde till problem gällande bostäder, service, och utanförskap.

LO ställde som krav att de som invandrat till Sverige skulle ha rätt till betald svenskundervisning på arbetstid, vilket också blev lagstadgat. Svenskundervisning, som till en början ofta bedrevs i ABF:s regi, var ett sätt för LO att socialisera och normalisera "de andra" till "svenska" normer och svensk fackföreningsrörelses in-

vanda arbetssätt och strukturer. Men undervisningen var inte problemfri eftersom företagen ibland vägrade eller förhalade igångsättandet. Det kunde också leda till att företagen inte ville anställa invandrade. LO såg fortfarande på 1980-talet språksvårigheter som det centrala problemet vad gällde underordningen av den utländska arbetskraften. Frågan framställdes alltså som en brist hos den enskilde även om krav också ställdes på företagen/samhället att ordna undervisning.

1974 lämnade den statliga Invandrarutredningen sitt förslag och året efter lämnade den socialdemokratiska regeringen en proposition som riksdagens partier slöt upp kring och som gick ut på att införa en kulturpluralistisk politik med ledorden jämlikhet, valfrihet och samverkan. LO ställde upp bakom resonemanget, som bland annat regeringen omfattade, att den ändrade politiken var ett sätt att undanröja risker för sociala och etniska motsättningar om assimilationspolitiken skulle behållas. Johansson menar att även om assimilationspolitiken fortfarande var verksam i praktiken ändrades i varje fall retoriken så att kulturskillnader blev något positivt. Men detta ledde i vissa fall till ett stereotyp skillnadsskapande mellan "vi och dom".

LO såg förbättrad företagsintroduktion, tolkservice och samhällsinformation som viktiga reformåtgärder för att underlätta för invandrade arbetare och deras familjer.

LO förespråkade en generös flyktingpolitik samtidigt som organisationen menade att mottagandet måste vägas mot det svenska samhällets möjligheter att utifrån ekonomiska och sociala resurser ta emot dessa. LO förespråkade därför fortsatt reglerad arbetskraftsinvandring och en viss restriktivitet vad gällde humanitärt motiverad flyktinginvandring.

Den ökade invandringen och de allt fler invandrade medlemmarna inom LO medförde att det fackliga arbetet förändrades för att bättre svara mot olika medlemsgruppers förutsättningar och behov. Under 1970-talets andra hälft och 1980-talets början utredde och genomförde LO olika åtgärder i dessa frågor, främst informations- och utbildningsinsatser samt förstärkt stöd till invandrarkommittéerna. Syftet var att öka aktiviteten och underlätta deltagandet i det fackliga arbetet för invandrade och att öka kunskaperna bland svenskfödda om invandrade och invandring. Enligt Johansson var målsättningen med mobiliseringsarbetet att invandrade skulle inkluderas och bli en del av arbetarrörelsens gemenskap och att de skulle se samarbete mellan LO och SAP som naturligt. Han menar också att det han kallar organisatoriskt särskiljande inte var något bra koncept då invandrade medlemmars intressen och problem skulle inkluderas i den fackliga huvudfrågan. Invandrarkommittéerna var ofta lågprioriterade. I huvudsak definierades problemen fortfarande som brister hos de invandrade, inte som strukturella maktrelationer eller statushierarkier.

Johansson visar i avhandlingen på de nationella föreställningarnas betydelse för den fackliga ståndpunkten i invandrings- och invandrarpolitiken i en kontext

av samhälliga och ekonomiska förändringar. Johansson gör en litteraturbaserad jämförelse med den fackliga invandrar- och invandringspolitiken i Storbritannien, Frankrike, Norge och Västtyskland. Ur denna drar han slutsatser om att det har funnits en dominerande representationsnorm och statushierarki inom arbetarklassbaserade fackföreningsrörelser i de länder som behandlas i avhandlingen. Nationstillhörighet, avgränsad utifrån en etnisk förståelse, har utgjort en strukturerande princip för fackligt engagemang och för att representera det fackliga kollektivets uttalade klassgemenskap. Förståelsen av klass och klassperspektivet har i stor utsträckning tolkats och formats inom ramarna för manlighetens, medelålderns och nationens gränser, enligt Johansson. Hur den fackliga rörelsen erkänner och anpassar sin verksamhet och sina representationsmönster i en förändrad, globaliserad och heterogen värld är avgörande för dess framtid, hävdar han.

Avhandlingen är välskriven men kunde med fördel ha förkortats och upprepningar strukits. De empiriska kapitlen inleds med att LO:s politik sätts in ett samhälleligt sammanhang och det är positivt att Johansson genom kontextualisering och kritisk läsning kan lyfta sig över LO:s problemskrivning. Kontexten borde dock ha använts mer för att förklara förändringarna i LO:s politik. Avhandlingen är ett imponerande empiriskt arbete. Det känns därför lite förmätet att trots detta önska att Johansson hade använt andra arkiv än LO:s. Men material från till exempel SAF skulle ha kunnat ge fördjupade perspektiv på LO-materialet. I avhandlingen avgränsas analysen till LO:s policyåtgärder; däremot behandlas inte den praktiska tillämpningen på mikronivå. De teoretiska begreppen som använts i analysen är relevanta och fruktbara och bidrar till nya insikter vad gäller LO:s invandrings- och invandrapolitik. Några områden kunde med fördel ha diskuterats mer, som exempelvis varför det inte blev någon gästarbetspolitik i Sverige och hur den etniska arbetsdelningen gestaltats inom arbetslivet. Avhandlingen har mycket stor samhällsrelevans. I den ställs viktiga frågor kring exempelvis representation och erkännande, vilka inte är lätta att svara på men där avhandlingen ger ett viktigt och mycket bra underlag för kommande forskning inom fältet.

*Anders S. Wigerfelt**

* Fakultetsopponent