

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

131:2 • 2011

LO som gränspolis

EVA BLOMBERG* Södertörns högskola

Zeki Yalcin, *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946–2009*, Örebro studies in history 10 / Örebro studies in conditions of democracy 4 (Örebro: Örebro universitet 2010). 453 s. (Summary in English: Trade union boundary politics: the Swedish Trade Union's politics regarding immigration and immigrants.)

När jag öppnar de tjocka volymerna från LO:s invandrarråd (på Arbetarrörelsen arkiv) väller dokumenten ut. Det är svårt att värja sig. Det finns där. Hatet. Misstänksamheten. Avogheten.

Om detta har Zeki Yalcin skrivit en angelägen och ambitiös avhandling. Den handlar om Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik från 1946 fram till i dag. I det första kapitlet ringar Yalcin in sitt forskningsläge och positionerar sig inom de olika forskningsfälten, som på olika sätt handlar om invandring och om invandrare i ett fackförningssammanhang. Han gör en viktig distinktion mellan invandringspolitiken och invandrarpolitiken – det är inte samma sak. LO agerade på tre olika nivåer: det nationella planet (yttre gränsen), på arbetsmarknaden (inre gränsen) och inom organisationen (innersta gränsen). Utifrån dessa nivåer disponerar han framställningen. Yalcin laborerar med fyra olika begrepp och en maktordning i kapitel två. De fyra begreppen är strategi, kalkylerbarhet, hegemoni och invandrare. De två första begreppen handlar om att organisationen ska förstås som en intresseorganisation. Här behandlas också rasifiering, vilket skall förstås som en process som leder till marginalisering och utanförskap, det vill säga en etnisk maktordning där svenskheten alltid är normgivande och skapar en asymmetrisk maktordning som leder till exkludering och underordning.

* Docent i historia, fakultetsopponent

Det tredje kapitlet är ett bakgrundskapitel där LO sätts in i en historisk kontext från 1946 och framåt. Kapitel 4 handlar om den yttre gränsen 1946–1970, det vill säga efterkrigstidens arbetskraftsinvandring. År 1946 liberaliserades invandringspolitiken, först för de nordiska länderna, sedan för Europa. Fri invandring infördes 1965. Landsorganisationen fick mer eller mindre fri vetorätt genom att verka som remissinstans för arbetstillstånd. Från 1967 blev arbetskraftsinvandring statligt reglerad, och LO kunde fortsätta påverka invandringen. Först var man positiv, men man ställde krav och försökte styra invandringen. Organisationen ansåg att arbetskraftsbristen bäst skulle lösas med inhemsk arbetskraft. År 1972 blev LO restriktivare: det handlar om cirkulär 1972. Organisationens målsättning var att kontrollera invandringen för att behålla arbetskraftsbristen och därigenom den fulla sysselsättningen. I kapitel 5 behandlas invandrapolitiken, de inre och innersta gränserna 1940–1980. Här står organisationens invandrapolitik i fokus. Dess vakthållning vid den yttre gränsen motiverades av behovet av att insocialisera invandrarna i den fackliga kulturen – det handlade om anpassningspolitik. Under 1960-talet började alltfler ifrågasätta och debattera att invandrare skulle anpassas till samhället och LO kom att påverkas. Detta ledde till nyorientering och organisatoriska förändringar: 1970 inrättades invandrarkommittéer och 1972 ett invandrarråd, som leddes av en ombudsman. Den kommunikation som LO utvecklade var enkelriktad och gick ut på att få invandrarna att bete sig på fackligt lämpligt sätt. Organisationen hade goda intentioner centralt men det blev något annat lokalt. Den övergripande strategin var att underminera underbudskonkurrensen.

I kapitel 6 vänder Yalcin tillbaka till invandringspolitiken fast nu under 1970- och 1980-talen. Det handlar om den yttre gränsen. Här presenterar han sin tes om att Landsorganisationen förhöll sig restriktivt mot invandringen på grund av Rehn-Meidnermodellens fortsatta dominans. Från 1950-talet började internationella organisationer hantera flyktingfrågor, utarbeta konventioner och skapa olika begrepp för flyktingstatus. Utlänningsslagen skapades 1954 och Yalcin konstaterar att Sverige internationellt sett haft en generös flyktingpolitik sedan dess. Från 1970-talet ökade Landsorganisationens missnöje med den statliga invandringspolitiken. LO:s invandrarråds uppgift var att implementera den fackliga invandrapolitiken men dess agerande och misstänksamma inställning till invandrare visar att det handlade om intressepolitik: att värna de egna medlemmarnas intressen. Organisationens invandrapolitik under 1970-talet behandlas i kapitel 7. Nu är vi tillbaka vid den inre gränsen och fokus ligger på språkfrågan. Författaren undersöker omständigheterna kring SFI- utbildningens (Svenska för Invandrare) tillkomst. Med 1973 års lag fick anställda invandrare ledigt för SFI-undervisning och konsekvenserna blev att vissa invandrare uteslöts

från arbetsmarknaden. Undervisning bedrevs av studieförbunden och Arbetsbarnas Bildningsförbund (ABF) fick nästan monopolställning. Landsorganisationens dolda agenda var att minska arbetsgivarnas lust att rekrytera utländsk arbetskraft och därigenom begränsa arbetskraftsinvandringen. Dess konkurrensbegränsningsstrategi handlade om att fördyra den invandrade arbetskraften.

Kapitel 8 handlar om den innersta gränsen under 1970-talet. Här undersöker Yalcin vilka möjligheter de invandrade medlemmarna hade att göra sin röst hörd inom organisationen. Det handlar således om representation och karriärmöjligheter. Man kan säga att LO har haft en grundbult: alla medlemmar är likvärdiga och särorganisering är inte välkommet. Därför blev det problem under 1960-talet då en grupp finska arbetare i Södertälje tänkte starta en egen fackförening. Därigenom kom de att utmana den föreställda gemenskapen. Från mitten av 1970-talet började invandrare inkluderas i organisationen men hamnande i underordnade positioner. Kapitel 9 behandlar huvudsakligen invandrarpolitiken under 1980- och 1990-talen, då Landsorganisationens möjligheter att påverka invandringspolitiken försvagades. Arbetsmarknadsstyrelsen lade om rutinerna och remissförfarandet utgick 1987. LO fortsatte att argumentera för restriktiv invandring och värna om de invandrare som hade arbete. Först vid mitten av 1990-talet började man reflektera över den innersta gränsen och ansatser gjordes för att bekämpa segregation och underordning. Flera invandrare kom att bli fackliga representanter.

I kapitel 10 behandlas tiden efter 1995 och de nya villkor som EU-medlemskapet medförde för invandringspolitiken och LO:s agerande. Det handlar återigen om den yttre gränsen. Här går Yalcin igenom Waxholmskonflikten och EU:s utstationeringsdirektiv, som handlar om att lönen inte får vara sämre än den som gäller enligt värdlandets regler. Yalcin anser att den fackliga aktionen gick ut på att skydda de egna intressena. Det var inte en aktion för att visa solidaritet. EG-domstolen gav Byggettan bakslag och utstationeringsdirektivet skulle vara styrande, inte kollektivavtalen. Landsorganisationens ställning försvagades ytterligare.

I slutkapitlet tar Yalcin upp hur Landsorganisationen har försökt reglera invandringen med hjälp av kalkylerbarhet och konkurrensbegränsningsstrategier. Det viktiga för organisationen var att kontrollera den yttre gränsen så att underbudskonkurrens inte uppstod, för att därigenom kunna hantera den inre gränsen. Detta kunde man göra under 1970-talet och delar av 1980-talet. Den inre gränsen har mer handlat om att få till en skötsam och rationell medlemskader. Inordnandet av invandrarna var dock fyllt med förbehåll. Även om medlemskapet byggde på jämlikhet och lika villkor ägde en rasifieringsprocess rum med marginalisering och underordning, på liknande

sätt som tidigare hade ägt rum med kvinnorna inom organisationen. Från 1980-talet deltog Landsorganisationen aktivt med att utvidga invandrarnas politiska rättigheter och arbetade mot främlingsfientligheten i samhället. Under 1990-talet ökade invandringen och en intern diskussion om invandrarpolitiken påbörjades som ledde till en omvärdering. Den svenske, medelålders, manlige industriarbetaren som norm ifrågasattes av både kvinnor och invandrare.

De inledande kapitlen

Yalcin formulerar bra och relevanta forskningsproblem och frågeställningarna är tydliga. Att begreppen är viktiga framgår inte minst av avhandlingens framsida. De definieras väl och används aktivt rakt igenom avhandlingen. Det är svårt att missa Yalcins huvudpoänger och i de enskilda kapitlen fördjupas och utvecklas perspektiven. Han använder sig av gränsbegreppet för att diskutera organisationens strategival och handlingsalternativ, ett i mitt tycke lyckat grepp.

Yalcin har således ett angeläget ämne men som också flera andra författare redan skrivit om. Det har säkerligen gjort det besvärligt att förhålla sig till. I de tre första kapitlen (117 sidor) förs en mycket ingående diskussion med olika författare. Detta är lovvärt men samtidigt knepigt. Framställningen blir tungfotad och omständlig och en sammanfattning av de övergripande och relevanta resultaten hade varit bättre. Det är något svårt att förstå den inbördes ordningen i de tre inledande kapitlen eftersom det inte finns några klara skiljelinjer mellan forskningsläge, det teoretiska kapitlet och bakgrundskapitlet. De flyter ihop och genererar frågor var för sig.

Problem: disposition, upprepningar och glidningar

Det övergripande problemet med avhandlingen handlar om disposition, upprepningar och vad jag vill kalla för glidningar. Avhandlingen är disponerad utifrån en modell, som också finns på omslaget: som en resa från det yttre till det innersta. Tanken är god men genomförandet mindre bra. De enskilda kapitlen är oftast tematiserade utifrån en kronologisk ram, men avhandlingen i sin helhet följer varken tematiken eller kronologin. Det kronologiska och tematiska hoppandet fram och tillbaka får avsevärda konsekvenser för framställningen och leder till ett stort antal upprepningar, inkonsekventa tolkningar och glidningar i tolkningarna. Författaren måste gång på gång inflika att han kommer att behandla problem längre fram, eller hänvisa bakåt i texten. Dessutom leder det till att resultaten redovisas före undersökningen (s. 23, 40, 100, 127, 129, 181, 252 o.s.v. se särskilt citatet s. 107, 109).

Problemet handlar också om skärningspunkterna, det vill säga när Yalcin

går över till en annan gräns i samma kapitel. Det blir då extra svårt att hänga med. Kapitel 9 börjar med den inre gränsen för att gå vidare till den yttre gränsen (s. 303–308), och sedan tillbaka till den inre gränsen (s. 309–313), sedan igen till den yttre gränsen (s. 314f.) och så till den inre igen (s. 315–323), och så vidare. Dessutom använder Yalcin vid upprepade tillfällen formuleringar i stil med: "Innan vi går vidare med utvecklingen under 1990-talet vill jag dock backa några år...", (s. 320). Dispositionen leder till upprepningar och gör det mycket svårt att följa med i framställningen.

Upprepningar gör avhandlingen svårläst men det stora problemet handlar om att det är svårt att få en klar och tydlig bild av vad som hände, vem som gjorde vad och i förlängningen hur det kan tolkas. Dessutom ger inte Yalcin de övergripande förutsättningarna för Landsorganisationens invandrings- och invandrapolitik, till exempel de statliga institutionerna. Det handlar om att avhandlingen är avgränsad till att bara handla om LO (utom i bakgrundskapitlet 3) och jag saknar relationerna till Socialdemokratiska arbetarpartiet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF), Invandrarverket, riksdagen med flera – aktörer som rimligtvis borde ha påverkat organisationens agerande.

Det största problemet med dispositionen handlar emellertid om glidningarna. Med detta menar jag att Yalcin glider i tolkningarna. Tyngdpunkten i studien ligger i de teoretiska begreppen, som han håller fast vid rakt igenom avhandlingen. Han anser att LO med kollektivavtalet i näven ägnade sig åt konkurrensbegränsningar. Det gäller att se till att invandrare inte ägnade sig åt underbudskonkurrens. Yalcins tes är att LO därför måste bevaka den yttre gränsen och förhindra invandring. Fram till ungefär mitten av 1980-talet, menar Yalcin, hade LO goda möjligheter att stävja, alternativt reglera, invandringen genom den facklig-politiska samverkan och den svenska modellen. Drivkraften var att skapa en homogen, skötsam och rationell arbetarklass. LO:s bevakning av den yttre gränsen var således styrande för hanteringen av den inre och innersta gränsen. I detta sammanhang blir därför cirkuläret från 1972 betydelsefullt och något som Yalcin återkommer till gång på gång. Cirkuläret handlade om att förbunden skulle föra en mer restriktiv politik gällande arbetstillstånden. Cirkuläret spelar stor roll för tolkningarna av LO:s agerande. Men Yalcins tolkningarna skiftar. Först anser han att cirkuläret skall tolkas försiktigt: "Påverkade då dessa cirkulär arbetskraftsinvandringen? [...] Ja, vissa forskare drar den slutsatsen, men *jag vill vara mer försiktig*." (s. 161; min kursiv.) I tabell 1 (s. 111f.) visar Yalcin in- och utvandringen samt nettoinvandringen 1947–2009. Invandringen minskade redan från 1971. Om cirkuläret hade någon effekt så gällde det för åren 1972–1973, eftersom invandringen återigen ökade från 1974. Längre fram i avhandlingen slänger Yalcin dock all försiktighet överbord och cirkuläret

omtolkas: "[...] att LO under 1970- och i början av 1980-talet, efter att ha *lyckats kontrollera arbetskraftsinvandringen* genom det interna cirkuläret från 1972 [...]" (s. 239; min kursiv.). Vidare: "Lagens förberedelser och tillkomst var parallella med LO:s interna cirkulär från februari 1972 som *ledde till facklig kontroll* över den utomnordiska arbetskraftsinvandringen [...]" (s. 271; min kursiv.). Detta är mycket starka ord.

I slutkapitlet börjar Yalcin försiktigt för att efterhand bli allt mindre försiktig: "Arbetskraftsinvandringen avstannade markant i början av 1970-talet, *till en viss del* efter interna LO-cirkulär som uppmanade fackförbunden till att använda denna vetorätt och vara mer restriktiv i godkännandet av nya ansökningar om rekryteringen av arbetskraft utomlands." (s. 376f.; min kursiv.) Några sidor senare skriver han: "Den radikala minskningen av arbetskraftsinvandring i början av 1970-talet *visar att LO lyckades med detta.*" (s. 381; min kursiv.)

Yalcin hävdar således att LO lyckades kontrollera invandringen genom cirkuläret från 1972. Jag anser inte att han bevisar detta. Vad han visar är att LO *arbetade för* att reducera invandringen. Så vitt jag kan se återstår att bevisa om förbunden agerade i enlighet med cirkuläret intentioner – ja, då går det att tolka cirkuläret på detta sätt. Men inte genom statistik över in- och utvandring – det är ett alltför trubbigt instrument. Problemet med avhandlingen är således att Yalcins tolkningar inte stämmer överens med empirin. Han kan inte visa att LO lyckades kontrollera invandringen.

Upprepningarna, hänvisningarna framåt eller bakåt i texten och glidningarna gör dessutom avhandlingen svårläst. Vad som är tydligt är emellertid Yalcins andemening: LO hade kontrollen och styrde utvecklingen över invandringen. Yalcin skriver då och då om hur Landsorganisationen förlorade kontrollen och försvagades: över SFI-utbildningen, över remisserna, över partssamarbetet med Arbetsgivarföreningen (s. 96f.) och så vidare. EU-inträdet 1995 spädde på organisationens förlorade kontroll över invandringen.

Om organisationen inte längre kunde kontrollera invandringen och föra en restriktiv invandringspolitik hur påverkade då detta den inre och den innersta gränsen? Vad blir det egentligen kvar av LO och gränsbevakningen? Detta får ingen tillfredsställande förklaring och jag hade gärna sett att Yalcin resonerat om detta, i stället för att gång på gång hävda att LO kontrollerade gränsen. Nu blir avhandlingen för tesdrivande.

Formalia

Citaten och hänvisningar till litteraturen är mycket bra och helt korrekt angivna. Tyvärr finns en del brister i formalia. *Referenslistan* har ett något säregnet och mindre lyckat utseende. Den är på en och samma gång för utför-

lig och för återhållsam, speciellt med årtal, och uppfyller inte några krav på en bra referenslista. Både referenslistan och notsystemet besvärar dessutom av inkonsekvenser. Hänvisningarna stämmer inte alltid och dokument ligger (efter långt letande) i andra volymer än de angivna (s. 224, not 525). Yalcin skriver, vid flera tillfällen, "flera handlingar" (t.ex. s 227, not 532, s 307, not 732). Vid kontroll visade det sig att källmaterialet utgörs av Någons pärm och det är ganska mycket material. Jag visste inte riktigt vad jag skulle leta efter och kunde därför inte hitta vad han kan ha menat. Jag hittade tillfälliga arbetstillstånd, Arbetsmarknadsstyrelsens remissyttrande med mera. Alla handlingar hade datum och årtal och/eller diarienummer, som Yalcin kunde ha använt. Detta är inte riktigt bra.

Sammanfattning

Yalcin visar stor kreativitet med att lösa uppkomna problem som den samtidshistoriska undersökningen ställer honom inför. Detta visas tydligast i valet av källmaterial där han hela tiden förändrar sättet att söka efter tillgängligt material. Detta är inte en lätt uppgift att lösa. Med valet av tre olika gränser visas hur LO förhåller sig till hot mot organisationen både utifrån och inifrån. Valet av gränserna är ett lyckat drag och med all önskvärd tydlighet visar Yalcin hur LO hanterat olika frågor utifrån intresset att värna organisationen som intresseorganisation och manlig bastion.

Yalcin visar betydligt mer än så. Genom att fördjupa sina analyser visar han hur LO hierarkiserade och differentierade medlemmarna. När invandraren blev facklig medlem påbörjades en process som handlade om hur underordning gjordes inkluderande. Invandrarna särskiljdes beroende på vilka länder de kom ifrån och vilket kön de tillhörde. Genom Yalcins avhandling har vi fått syn på hur strukturer verkar men framför allt hur enskilda tjänstemän inom LO agerat. Och det var rätt oförlömligt.