

Ur *Zenit* nr 15 (nov/dec 1969)

Sune Sunesson

Fackföreningarna och den parlamentariska byråkratin

Den svenska fackföreningsrörelsens utveckling under 1900-talet kan betraktas från flera synpunkter. Ledande män i industriförbundet och arbetsgivareföreningen hävdar ibland att fackföreningsrörelsen har en stor andel i att arbetsmarknadens parter numera har ett förhållande som kännetecknas av ömsesidig ”respekt” och ”förståelse”. Liberala och konservativa tidningar konstaterar glatt att fackföreningsrörelsen ”känner sitt ansvar bättre” och i samhällskunskapsböcker kan man inhämta att fackföreningsrörelsen har ”mognat”.

Men inom fackföreningsrörelsen har det under många decennier funnits grupper som hävdar att fackförbunden och LO har ”byråkratiserats”. Radikala grupper attackerar ”LO-byråkratin” och pekar på toppstyrningen av fackföreningsrörelsen och Landsorganisationens samarbete med storfinansen och statsapparaten i utredningar och överläggningar.

Det här är två olika sätt att nalkas samma problem: att fackföreningsrörelsens funktioner i samhället blivit andra än de tidigare varit, att den nu blivit en grupp som kan kontrolleras, vars aktioner man kan förutse och planera in i ett långsiktigt mönster, och en grupp som inte hotar detta mönstrets fortbestånd. Jag tror att det är rimligt att beskriva den utvecklingen som en utveckling mot ”byråkrati” i fackföreningsrörelsen.

Utvecklingen innebär både en förändring av fackföreningsrörelsens uppgifter i samhället och en förändring av dess inre organisation vilket kanske är det man först tänker på när man talar om byråkrati. Jag tror inte man kan skilja på dess utvecklingslinjer. Byråkratin inom organisationerna beror, enligt mitt synsätt, just på att de spelar en bestämd roll i ett samhälle som domineras av en byråkrati-ideologi.

Vad är byråkrati?

Det är ganska klart att begreppet ”byråkrati” används på flera olika sätt i allmänt tal. Detta gör det nödvändigt att klara upp några terminologiska frågor innan jag kan gå vidare. Det finns åtminstone tre olika sätt att använda begreppet ”byråkrati” i de flesta västerländska språk.

(1) Man kan använda begreppet som ett *allmänt skällsord*: ”Riksförsäkringsverket är en riktig byråkrati. Det är omöjligt att få ett enda besked från dom på sex månader.” ”Sex man för att behandla en så enkel sak. Vilken byråkrati!” Med byråkrati menar man då en organisation som är präglad av vissa mindre önskvärda drag, omständlighet, benhårt fasthållande vid knappologiska regler, administrativ ritualism.

(2) *Max Weber* menade med byråkrati en organisation som uppkommer i vissa historiska skeden och karakteriseras av följande egenskaper:

- *Hög grad av specialisering inom organisationen*
- *Hierarkisk auktoritetsstruktur. Noga bestämda befälsområden*
- *Opersonlighet i förhållandet mellan medlemmar i organisationen*
- *Rekrytering av befattningshavare på grund av deras duglighet eller kunskaper*

Weber uppfattade att organisationer av denna typ började tränga undan andra på flera områden i samhället.

(3) Man kan också med byråkrati mena *alla i ett visst läge i ett samhälle verksamma byråkratier*

enl. (2) och deras medlemmar.

Alla dessa definitioner är aktuella här. När man talar om byråkrati i fackföreningsrörelsen använder man alla begreppen, men medan (1) och (2) avser interna organisationsförhållanden inom fackföreningsrörelsen, innebär (3) att man kopplar ihop fackföreningsrörelsens administrativa ledarskikt med andra sådana skikt i samhället.

Jag har bestämt mig för att mena följande med byråkrati:

Byråkrati är ett system för maktutövning inom olika samhällsstrukturer — som kännetecknas av att makten i en struktur är koncentrerad till toppen av de apparater som upprätthåller strukturen, och denna makt upprätthålles genom hierarkisk kontroll och styrning.

Byråkratin hör samman med en legitimering, dvs en ideologi, ett falskt medvetande, som innebär att, de som styr gör det därför att deras rätt att styra är fastslagen så att den på något sätt, låt vara indirekt, accepteras av de styrda. Men byråkratins makt är inte bara ideologisk. Den är en konkret handfast makt att bestämma över fördelningen av tillgångar till dem som innehar underordnade positioner i systemet. I sista hand kan byråkratin tillgripa fysiska maktmedel för att hävda sin rätt att styra på de villkor som är fastslagna.

Max Weber ägnade stor möda åt att undersöka hur makt i samhället ”legitimerades”, kom att framstå som legitim för både styrda och styrande. Han skiljer mellan flera typer av legitim mak. Den typ som är typisk för det moderna kapitalistiska samhället är enl. Weber den *legala* auktoriteten, som bygger på vördnaden för en rättsordning — att reglerna för organisationer och administrationsapparater är fastställda på ett sätt som står i överensstämmelse med det allmänna bästa och de styrande är valda enligt sådana regler, antingen det sker genom riksdagsval eller genom beslut på en bolagsstämma.

Den moderna staten, säger Weber, är det bästa exemplet på ett legalt system. Här är all makt koncentrerad i toppen av systemet, och det för med sig att de styrande försöker utveckla ett så effektivt system som möjligt, ett system som kan planeras i detalj, där man kan förutse alla handlingar. Det enda system som svarar mot dessa försök, säger Weber, är det byråkratiska systemet, med alla dess kännetecken. Byråkratin är *rationell* genom sina egenskaper, och strävan efter rationalitet är typisk för det kapitalistiska samhället, menar Weber. (Se t.ex. H. H. Gerth och C.W. Mills *From Max Weber. Essays in Sociology*)

Webers utgångspunkter är mycket användbara för en diskussion om byråkratins roll i vårt samhälle, om man använder dem på ett kritiskt sätt. I artikeln i *Zenit* nr 11 (Berntson) visas hur det parlamentariska systemet genomfördes i Sverige, och hur förhållandet mellan statens byråkratiska apparat och riksdagen kom att utvecklas. De som hade makt att bestämma detta förhållande var kapitalistklassen i Sverige, som var den klass som var ekonomiskt, politiskt och ideologiskt dominerande, när dessa förändringar i det politiska systemet ägde rum. Förhållandet kom att bli det att statsapparaten gavs frihet att verka inom perfekt byråkratiska regler. Man fastslog som grundläggande rättsordning att den som getts makt av det parlamentariska systemet var fri att utnyttja den genom en så effektiv apparat som möjligt. Det parlamentariska systemet legitimerar alltså statsapparatsens makt. I och med att det parlamentariska systemet uppfattas som ”demokratiskt”, ”fritt”, innebär varje seriös attack mot den byråkrati, som detta system legitimerar, en attack mot systemet själv och dessa värden, ”demokratin”, ”friheten”.

På så sätt blir den borgerliga demokratin så effektiv som ideologisk stötta för statsapparaten och byråkratin. Även om de ”styrda” ibland kan ifrågasätta en enskild ”styrandes” rätt att styra i något bestämt avseende, kan de sällan utveckla ett medvetande om att hela det system som legitimerar den ”styrandes” auktoritet i själva verket inte skall accepteras utan bekämpas. Det här

innebär inte att medborgarna i Sverige tycker att det är ”legitimt” att de blir snorkigt behandlade på sjukkassan eller oskyldigt slagna i huvudet av en polis, utan att de snarare ifrågasätter detta beteende från en statlig befattningshavares sida och vill se till att det parlamentarisk-byråkratiska systemet i fortsättningen låter bli att vara snorkigt mot dem eller slå dem i huvudet. (Jag tror att Dag Österberg blandar ihop begreppen när han kommer in på denna fråga i sin Weber-kritik i *Zenit* nr 11).

En annan fruktbar utgångspunkt ger Roberto Michels, en tysk sociolog som var verksam i början av 1900-talet. Han var socialdemokrat — senare fascist — men en intelligent person som har skrivit en bra bok om problem som är viktiga i det här sammanhanget. Michels är känd framför allt för den ”oligarkins järnlag” som han formulerade. Järnlagen innebär att arbetarrörelsens massorganisationer är dömda att bli organisationer som styrs uppifrån. Ledarna blir så småningom professionella ledare som blir omöjliga att flytta från sina positioner. I och med det kommer de att föra en politik som inte äventyrar deras positioner och de kommer därför att förändra rörelsernas ursprungliga revolutionära mål även om de ursprungliga målen sparas och används i högtidstal eller vid polemik mot kritiker inom rörelsen. Så småningom kommer de man gör till ledare att kunna det arbetet så bra, att det inte blir möjligt att ersätta dem. Detta blir mer och mer accentuerat ju mer organisationen försöker följa de spelregler som det övriga samhället tillämpar. Organisationseliten kommer att ingå i samhällets övriga ”elit”. Eftersom de flesta av organisationens medlemmar är dåligt orienterade kommer ledningen, som förnyar sig själv genom att utbilda ledaradepter, att kunna styra alldeles själva, hur demokratiska organisationerna än är på papperet. Detta beror inte på att ledarna är skurkar, utan att deras situation kommer dem att överta hela makten, i synnerhet som deras mellanställning som förmedlare av arbetarorganisationernas ”korporativa” krav till en beslutsapparat som fungerar på ett specialiserat sätt, kommer att ställa mycket stora krav på skolning och skicklighet. (Roberto Michels är översatt till engelska. Hans *Political Parties* finns i olika paperbackutgåvor).*

Fackföreningsrörelsen integreras och integrerar

Det som gäller för enskilda individer gäller också för arbetarklassens organisationer. I den mån de kommer att acceptera det parlamentarisk-byråkratiska systemet som sitt arbetsfält, kommer de att på sin höjd utveckla och vidareföra ett medvetande om detaljproblem och skönhetsfläckar i detta system. Om arbetarklassens organisationer inom detta system får åta sig ”politiskt ansvar” kommer de att ytterligare bindas till systemet, och själva börja uppjobba legitimeringar — dels för sitt deltagande i apparaten, dels för apparaten som sådan och slutligen för sin ställning som ledare i arbetarorganisationerna. På så sätt kommer samma typ av ideologisk legitimering som är förhärskande inom staten att bli kännetecknande för arbetarrörelsens organisationer (Se ytterligare Berntsons artikel i *Zenit* 11 och min egen i nr 13).

I och med att arbetarrörelsens politiska ledning infogades i den beslutsapparat som behärskas av den industriella borgerligheten, kom detta att innebära rent strukturella förändringar i arbetarrörelsens organisationer, som till sin uppbyggnad mer och mer kommer att påminna om en borgerligt demokratisk organisation, där en lednings rätt att styra legitimeras genom det formella sätt som den utsetts på, och där ledningen sedan den utsetts har utomordentligt stora möjligheter att ”styra”, genom en från deras synpunkt effektiv apparat.

Denna förvandling är uppenbar både i SAP och i fackföreningsrörelsen. I SAP är det mycket lätt

* Se [Robert Michels teori om byråkratisering av arbetarorganisationer](#) för en utförligare diskussion av Michels byråkratiuppfattning.

att se hur makten i organisationen flyter från toppen och neråt. SAP-kongresserna brukar t.ex. bli noggrant upplysta — av dem de skall välja till avgörande förtroendeposter vilka beslut som är rimliga att fatta. Att kongressen skulle bestämma det själv ses som en omöjlighet. (Se SAP:s kongressprotokoll).

Det parlamentarisk-byråkratiska systemet legitimerar maktförhållandena inom ekonomin, genom att det som föregivet överordnat system förklarar sig inte ha med ekonomin att göra annat än ”utifrån”. Detta gör det givetvis omöjligt för en SAP-kongress att fatta några andra beslut än dem som överensstämmer med detta synsätt. Det blir ledarskiktets uppgift att tolka vad som är möjligt inom denna ram.

Fackföreningsrörelsen kom tidigt att få spela en sidoordnad roll, jämfört med den politiska delen av socialdemokratin. Enligt den strategi man hade, var det på det politiska området som man skulle hösta in de stora framgångarna. De politiska framgångarna skulle bereda marken för bättre möjligheter att föra den ekonomiska kampen — se min artikel i *Zenit* 13 — och den fackliga kampen skulle därför inte blandas ihop med politiken. Även om många fackförbund långt in på tiotalet i sina stadgar hävdade att de var ”revolutionära klasskamporganisationer”, betraktade man dem ofta som ett slags hjälpgummor i den politiska kampen.

Det ödesdigra i detta var emellertid den begränsning som man gav åt den politiska kampen, i och med att den enbart kom att innebära arbete i riksdagen, och inte en mobilisering av de organiserade arbetarmassorna i de politiskt lojala fackföreningarna. *På det sättet kom fackföreningsrörelsens roll tidigt att bli bestämd som ett bihang till en socialdemokrati som åtog sig större och större uppgifter för att hålla samman ett samhälle som förutsatte lönarbete och utsugning.*

Fackföreningarnas uppkomst

Fackföreningarna bildades ur arbetarklassens behov att försvara sig mot köparna av arbetskraft. Som framgår av min förra artikel hade arbetsgivarna övertagit under den period då fackföreningsrörelsen uppstod i Sverige. De tidiga kapitalisterna kunde också utnyttja legala kvarlevor, som inte på lång sikt var möjliga att behålla, i den inledande organiserade kampen mot arbetarklassens organisationer jag syftar då på lagarna som innebar arbetstvång och husbonderättigheter.

Arbetarnas svaghet och underlägsenhet gjorde att de var tvingade att bygga organisationer, vars svaga länkar var så få — och starka — som möjligt. Organisationerna gavs en centralistisk prägel, genom att *förbundsorganisationerna* fick en markerad roll. Förbunden bildades i allmänhet av en handfull lösliga och svaga lokala fackföreningar, som behövde förbunden som ett skydd för att överhuvudtaget våga driva facklig verksamhet. Eftersom arbetsgivarna för det mesta inte ville förhandla med fackföreningarna, var det nödvändigt att kunna tillgripa stridsåtgärder vid en sådan vägran. Förbunden fick rollen av centrala försäkringskassor för föreningarna. På det sättet föröddes inte lokalavdelningarnas stridskraft så fort som annars hade blivit fallet.

Den styrelsen som valdes i förbunden fick därigenom ett avgörande inflytande, genom att det var den som måste bedöma vilka lokala aktioner som var värda hela förbundets stöd. Det blev ofta fråga om ett urval, eftersom resurserna var små, men behovet av stridsåtgärder stort. Förbundsstyrelsen fick försöka utreda om en viss lokal konflikt kunde anses som angelägen, och ibland fick styrelseledamöter själva delta i förhandlingarna för att hjälpa en svag organisation eller få situationen mera klar för sig.

Från början var alla förhandlingar lokala, och i allmänhet gällde de bara ett enda företag. Då Svenska Arbetsgivareföreningen och Verkstadsföreningen och andra arbetsgivareorganisationer

började sin verksamhet under åren närmast efter sekelskiftet, blev det vanligare att fackförbunden på arbetsgivarnas initiativ träffade riksavtal med sin närmaste motpart på arbetsgivaresidan. Detta försvårades emellertid av den organisationsmodell som man dittills oftast följt inom den svenska fackföreningsrörelsen. Gentemot Verkstadsföreningen stod t.ex. åtta fackförbund. Det blev nödvändigt att rationalisera organisationerna, för att kunna framstå eniga i de riksförhandlingar, som förbunden tvingades att gå med på, framför allt under den stora nedgångsperiod som drabbade rörelsen efter storstrejken 1909. Förbundsstyrelserna fick i det sammanhanget stora befogenheter att föra förhandlingar, vars resultat sedan gick ut i förbunden på omröstningar.

LO bildades på en kongress år 1898. Där fastslogs den organisationsprincip som redan var den dominerande, d.v.s. förbunden blev de viktigaste enheterna, och inte som en minoritet hade yrkat, lokala samorganisationer för arbetare i olika fack. Landsorganisationen fick mycket små möjligheter att utöva någon makt enligt beslutet 1898. Den hade i uppdrag att lämna understöd vid konflikter som hade karaktär av ”försvarsstrider”, och dessutom skulle LO föra viss statistik över löner m.m.

Organisationsstrukturen stabiliseras

Medan förbundens centrala organ i början hade fått nöja sig med makten att avgöra om en avdelning skulle ha centralt stöd för en strejk som den ville vidta, utökades befogenheterna ganska snart, och kom att innebära att *förbundsstyrelsen* överhuvudtaget måste godkänna alla strejker som avdelningarna ville vidta, och under samma period blev det i många förbundsstadgar vanligt att förbundsledningen skulle godkänna alla förslag som avdelningen ville föra fram till en arbetsgivare, för att förbunden skulle kunna samordna förhandlingsverksamheten och se till att vissa minimikrav blev uppfyllda i alla avtal. Så småningom kom också i de flesta stadgar en bestämmelse om att förbundsledningen måste godkänna resultaten av avtalen, också detta en ”defensiv” bestämmelse.

Ett drag i den organisatoriska uppstramning som blev nödvändig inför trettiotalperioden och regeringssinnehavet var införandet av s.k. normalstadgar för fackförbund, som inträffade 1933. Enligt Westerståhl skedde det därför att förbundens stadgar ofta var svårtolkade och man på detta sätt ville skapa garanterat begripliga stadgar. Det kan så vara, men en annan viktig poäng med normalstadgarna är, att de fastslår förbundsstyrelsernas rätt att som sista instans i förbundet fatta beslut i frågor som rör avtal och arbetsnedläggelse och det understrykes att medlemmar inte har vare sig rätt eller skyldighet att rätta sig efter andra uppmaningar till strejk eller annan stridsåtgärd än de som förbundsledningarna har godkänt. Detta var en ordning som redan rådde i flera förbund, medan andra förbund — t.ex. Murarförbundet — lät medlemmarnas omröstning fälla avgörandet.

I min artikel i *Zenit* 13 kom jag in på den speciella situation som rådde på arbetsmarknaden under de första åren av trettiotalet — krisen, lönenedsättningarna, strejkerna och regeringens kamp för att få igång hjulen igen, en kamp som ofta konkret kom att rikta sig mot den organiserade arbetarrörelsen, som bads offra sina kortsiktiga intressen för det ”helas” skull. (se t.ex. Casparssons, 1947, referat av diskussionerna kring Sågverks- och Pappersavtalen 1932 eller byggnadsförbundens avtalsfråga 1934.

Från och med 1941 tog man in i LO:s stadgar — som alltså är något annat än normalstadgarna som bara är en central rekommendation till stadgar — att endast förbund som gav sina förbundsstyrelser rätt att i sista hand besluta i avtalsfrågor och frågor om strejk m.m. kan vara medlemmar av LO. Argumentet för detta är att dessa frågor måste ligga i ansvariga händer, och att det fordras stor skicklighet och kunskap för att kunna besluta i dessa frågor.

Detta beslut innebär otvivelaktigt ett stadfästande av den centralisering av makten inom organisationerna som länge varit på väg och en ökning av förbundens styrbarhet från LO och det centrala politiska ledarskiktet. Händelserna i början av trettioalet — främst byggnadsstrejken — hade visat att det var nödvändigt.

När fackförbunden bildades, brukade de organiseras så att det högsta beslutande organet skulle vara en *kongress*, bestående av ombud från de olika föreningarna i landet. Denna kongress valde sedan en styrelse, *Förbundsstyrelsen*. I denna brukade förbundets heltidsanställda funktionär ingå.

Så småningom blev det vanligt att stadgarna fastslog att en större styrelse, som kom att betecknas förbundsrådet eller Överstyrelsen i de flesta förbund, skulle vara den högsta beslutande myndigheten i förbundet mellan kongresserna, medan på sista tiden det blivit vanligt att frångå denna bestämmelse och i stället ge *Förbundsrådet* eller *Överstyrelsen* en rådgivande funktion och beslutanderätt i vissa särskilda frågor. Ofta stadgas det att den större styrelsen skall väljas så att regionala grupper eller yrkesgrupper blir representerade.

De heltidsanställda funktionärernas roll har också ändrats i förbunden. I början var det, som redan påpekats, vanligt att förbunden hade en ”förtroendemän”, vilken redan i fackförbundens barndom blev heltidsanställd för att sköta förbundets angelägenheter. Det blev snart regel att förtroendemannen skulle sitta med i förbundsstyrelsen, i början inte som ordförande vilket dock senare blev regel. Förbunden började, allt efter som de expanderade att anställa fler funktionärer, framför allt kassör och förhandlingsombudsmän, av vilka en så småningom specialiserades och blev *förbundssekreterare*.

I de flesta förbund beredde man plats för några av dessa nya ombudsmän i förbundsstyrelserna, (Jag kallar hädanefter alltid den mindre styrelsen för förbundsstyrelse, även om som sagt andra namn har förekommit) som därefter brukade bestå av tre—fyra heltidsanställda funktionärer och fyra—sex arbetande medlemmar. Det blev tidigt regel, att de högsta funktionärerna liksom den övriga förbundsstyrelsen valdes på kongressen, men med mandat som gällde på obestämd tid, oberoende av kongressperioderna. Detta system gäller fortfarande i alla LO-förbund.

I några förbund förekommer det en uppdelning utöver de två styrelserna, i och med att man har inrättat *verkställande utskott* inom den mindre styrelsen, utskott som uteslutande består av funktionärer. I några fall sägs det i stadgarna att detta utskotts beslut har samma bindande verkan som förbundsstyrelsebeslut, medan man i andra understryker att utskottet endast avgör ”rutinfrågor” och mindre ärenden.

I början var det regel, och är det ännu i vissa fackförbund, att alla funktionärer som är anställda av förbundet väljes av kongressen, vare sig de sitter i förbundsstyrelsen eller inte. Numera väljer dock överstyrelsen ofta alla eller vissa av de funktionärer som inte tillhör förbundsstyrelsen.¹

Kongressen har som tidigare påpekats, alltid haft ställningen som den högsta beslutande myndigheten i svenska fackförbund. I början kompletterades ofta stadgebestämmelserna om kongress med bestämmelsen att frågor kunde föras ut till allmän omröstning, en bestämmelse som i vissa förbund hängde kvar ganska länge. En kongress är dyrbar att sammankalla, och särskilt för de nybildade fattiga förbunden var den ofta en svår påfrestning på ekonomin. I och med upprättandet av överstyrelser (under olika namn) fick man ett representativt organ som

¹ Med funktionär menas här de av förbundens anställda som är sysselsatta med förhandlings- och organisationsarbete, som förbundsordförande, förbundssekreterare, förhandlingsombudsmän, organisationssekreterare, studiesekreterare m.fl. och i allmänhet rekryteras bland aktiva medlemmar med förtroendeposter.

kunde sammankallas oftare än kongressen, och man kunde på det sättet billigare fatta beslut enligt den representativa princip som man tidigt valde att följa.

Förbundens lokala organisationer, *förbundsavdelningarna* ("fackföreningarna") var från början avsedda som sammanslutningar av alla arbetare i ett fack på en plats. Detta tillämpades inom vissa förbund så att en avdelning upprättades vid varje arbetsplats, i andra var det orten som blev avgörande. Inom vissa förbund, t.ex. Kommunalarbetareförbundet kunde man därför ha en hel mängd avdelningar i en större stad, medan t.ex. Metall alltid har haft bara en avdelning i t.ex. Stockholm och Göteborg, och i stället haft särskilda arbetsplatsorganisationer, s.k. verkstadsklubbar på verkstäderna. Dessa har då skött de lokala förhandlingarna, under senare tid främst frågor om tillämpning av avtalen.

Storavdelningarna

På senare år har mindre avdelningar i vissa förbund sammanförts till s.k. storavdelningar. Dessa storavdelningar har bildats på olika sätt. I Metallindustriarbetareförbundet har det främst gällt att försöka få små avdelningar på orter med någon enstaka arbetsplats att sluta sig samman med större avdelningar i närheten, och det har inte inneburit någon grundläggande förändring av förbundets organisation, eftersom man alltid har haft stora avdelningar. I Träindustriarbetareförbundet har det inneburit en under några få år genomförd omorganisation som har berört hela förbundet, som förut varit organiserat i mycket små avdelningar som varit utspridda på de orter där det har funnits sågverk och snickerifabriker. Dessa avdelningar har nu, enligt en centralt uppgjord plan, slagits samman till större enheter. De avdelningar som inte velat finna sig i detta har uteslutits (hittills ett fall).

En följd av storavdelningsbildande i förbunden är att kåren av fast anställda funktionärer på lokal nivå ökar drastiskt. I förbund som tidigare haft fast anställda lokalfunktionärer i avdelningarna, har omständigheterna kring deras anställning varit mycket olika. I vissa förbund har man i stadgarna bara sagt, att om en avdelning vill ha funktionärer, kan de anställa en och får själva komma överens med vederbörande om villkoren för anställning. I andra förbund har avdelningar som haft funktionärer anställda fått ekonomiskt bidrag för förbundet för detta, och bl.a. därför har vissa förbund stadgat att förbundsstyrelsen på olika sätt skall vara med och anställa avdelningsfunktionären och ha inflytande över lönevillkor m.m. Avdelningarnas ekonomiska självständighet varierar också mellan förbunden. I vissa förbund kan avdelningarna själva ta ut den avgift som de finner behövlig, i andra är det fastslaget hur hög avgiften skall vara. Utvecklingen går emot en centralisering på dessa punkter.

Som jag tidigare nämnde, var LO:s roll i fackföreningsrörelsen ganska begränsad då man bildade den, och under de första fem åren av Landsorganisationens historia gjorde den inga större ingripanden i förbundens verksamhet. I och med att arbetsgivarna började att organisera sig i starka, centraliserade föreningar och uppfann sympatilockouten som ett vapen mot fackföreningarna (Dvs de utvidgade lokala konflikter eller konflikter inom en bransch genom att lockouta hela branscher eller andra branscher än den där konflikten uppstått) började LO att i vissa fall försöka påverka förbunden att inställa konflikter och acceptera avtalsförslag för att inte stora lockouter skulle uppstå, då man inte hade råd att betala ut understöd — vilket för det mesta var fallet f. ö.

Fackföreningsrörelsen var mycket svag vid denna tid, medan arbetsgivarna var ekonomiskt rustade för stora strider. Allteftersom den återhållande, försiktiga taktiken blev vanligare och arbetsgivarna framgångsrikare i sina försök att motarbeta fackföreningsrörelsen utan att denna kunde sätta sig till motvärn, uppstod ett stort missnöje med LO:s politik, och många krävde ett

militantare uppträdande. 1909 stod man i en ohållbar situation, eftersom arbetsgivarna företagit en jättelockout. LO-ledningen valde då att mot sin övertygelse proklamera en storstrejk, som slutade med seger för arbetsgivarna. Fackföreningarna blev hårt skakade, och LO:s inflytande sjönk kraftigt.

LO :s dilemma 1909

LO-ledningen var här fångad i en besvärlig kniptångssituation. Å ena sidan ville den solidariskt följa partiledningens löftesrika linje, som innebar samarbete med liberalerna genom vilket rösträttsfrågans slutgiltiga lösning stod inom räckhåll, om man uppträdde på ett klokt och moget sätt och tog hänsyn till liberalernas känslighet för social ”oro”. Å andra sidan skulle det vara nästan omöjligt för LO:s ledande män att gå emot strejken. Det hade kunnat vara ett slag mot socialdemokraternas ledarställning inom fackföreningsrörelsen, eftersom den ungsocialistiska propagandan vid denna tid hade vissa framgångar.

Det är möjligt att det dåliga resultatet av konflikten berodde av ledningens tveågsenhet inför hela affären. Flera ledande män var färdiga att ge upp i konflikten redan innan man börjat den. Under hela konflikttiden försökte de avblåsa arbetsnedläggelsen, och kunde efter att Sveriges arbetare kommit tillbaka i produktionen visa på att de hade haft rätt när de förutspådde konfliktens resultat.

Under en lång tid avstod LO från att blanda sig i förbundens politik, men började med det igen på tjugo- och trettiotalen, framför allt 1934 då man tvingade fram en uppgörelse i en byggnadsarbetarstrejk mot vissa medlemsgruppers vilja. Ett av skälen var att denna strejk ansågs äventyra den socialdemokratiska regeringens krispolitik. Fortfarande gav LO:s stadgar endast möjlighet till konfliktstöd vid ”försvarsstrider” och detta var en ständig stridsfråga inom Landsorganisationen. I flera sammanhang hade olika förbund krävt att stadgarna skulle ändras, så att LO fick större makt att leda de enskilda förbundens löneförhandlingar och möjlighet att lämna understöd vid ”anfallsstrider”.

Under trettiotalet kom ytterligare skäl för en centralisering. Den socialdemokratiska regeringen var beroende av en lugn och kontrollerad arbetsmarknad, och inom LO var man angelägen att hjälpa till att föra krispolitiken. Man ville därför förhindra att det skulle uppstå situationer som 1934 med byggnadsarbetarna och tidigare, 1932, då en storkonflikt ägde rum inom cellulosaindustrin mot LO:s styrelses (kallas *landssekreteriatet*) vilja. I bägge dessa fall hade förbunden vägrat att acceptera stora lönesänkningar. Ytterligare ett skäl för en centralisering och översikt av verksamhetsförhållandena var den borgerliga, delvis fascistiska propaganda som fördes mot fackföreningsrörelsen under trettiotalet och som hade stora gruppers stöd. Denna propaganda krävde ytterligare lagstiftning och kontroll för att stävja vad man betraktade som ”tyranni” från fackföreningsrörelsens sida.

År 1936 fattade LO-kongressen beslut om att utreda frågor som hade med dessa problem att göra. Som grundval för utredningen låg en motion om ökad centralisering från ett förbund, Metall. 1941 vidtog man förändringar i LO-stadgarna, som innebar att LO och landssekreteriatet gavs en ledande roll i svensk fackföreningsrörelse. Man beslöt bl.a. att landssekreteriatets godkännande krävdes för att LO-förbund skulle få stöd vid konflikt som omfattade mer än 3 % av hela antalet förbundsmedlemmar, att förbund som var invecklade i gemensamma avtalsförhandlingar skulle stå under ledning av landssekreteriatet, och att endast förbund som lät förbunds- eller överstyrelserna ha ”vetorätt” i avtalsfrågor skulle ha rätt att tillhöra Landsorganisationen. Senare har man infört stadgeändringar som noga reglerar de s.k. samordnade förhandlingar, som LO för med Sv. Arbetsgivareföreningen på flera förbunds vägnar.

LO:s uppgifter har utvidgats åtskilligt. På sista LO-kongressen var femtiotre funktionärer och tjänstemän närvarande, som representerade LO:s juridiska avdelning, medicinska avdelning, utredningsavdelning, tekniska avdelning, företagsnämndsavdelning m.m.

År 1928 antog riksdagen lagar om kollektivavtal och arbetsdomstol. Dessa lagar var utomordentligt impopulära bland arbetarna och bekämpades hårt av fackföreningsrörelsen, eftersom de innebar inskränkningar i fackföreningarnas rätt att vidta stridsåtgärder och man hävdade att detta stred mot allmän rättsuppfattning, eftersom arbetsgivaren å sin sida kan vidta förändringar som drabbar arbetarna. Under trettioalets lopp gav man dock upp alla försök att ändra denna lagstiftning, vilket också kan ha samband med att man hade en socialdemokratisk regering som man kände sig lojal med och därför inte ville tvinga in på politiska farligheter i ett läge där den borgerliga kampanjen mot både socialdemokrater och fackföreningar var utomordentligt hård. För att krispolitiken skulle kunna genomföras måste fackföreningsrörelsen även i detta fall åläggas moderation, och det är möjligt att LO-ledningen uppfattade kollektivavtalslagen som en hjälp att hålla besvärliga medlemsgrupper i schack.²

Saltsjöbaden 1938 – Arbetarrörelsen ”mognar” in i kapitalismen

1941 års stadgeförändringar markerar LO:s förändrade ställning i svensk fackföreningsrörelse, en förändring som tagit sig uttryck i den aktivare politik som LO bedrivit under trettioalet gentemot sina medlemsförbund och de direkta förhandlingar med SAF, som ledde fram till *huvudavtalet* i Saltsjöbaden 1938. Jag har redogjort för den politiska bakgrunden till dessa förhandlingar (*Zenit* 13), men det återstår att redogöra för resultaten och hur dessa påverkat de nuvarande formerna på arbetsmarknaden.

Huvudavtalet, som var avsett som svar på lagstiftningskraven om ”tredje mans rätt”, innehåller dock betydligt mer än lösningar av problem som har med ”tredje man” att göra. Avtalet innehåller bestämmelser om förhandlingsordning, om avsked och permittering av arbetare och skapande av bestämda former för samverkan mellan SAF och LO (Arbetsmarknadsnämnden). *I och med detta kom inte statsapparaten att behöva reglera förhållandena mellan arbetare och arbetsköpare ytterligare. I och med att organisationerna skapade en egen rättsordning och organ som upprätthåller denna övertog de vissa uppgifter från staten.*

Jag tror att det är viktigt att ha just detta som utgångspunkt när man betraktar huvudavtalet och hela raden av senare samarbetsavtal — lärlingsavtalet, arbetarskyddsavtalet, företagsnämndsavtalet, arbetsstudieavtalet och de speciella nämnder och kommittéer som upprätthåller dem. Huvudavtalet får sin betydelse, inte på grund av att det innehåller enskilda bestämmelser som i och för sig är besvärande för en aktiv fackföreningsrörelse utan därför att det uppfyller samma funktion som statsapparaten gör i ett kapitalistiskt samhälle, funktionen att — i sista hand med våld — reglera samhällsförhållandena så att det ekonomiska systemet kan fortleva och frodas. LO gick in på detta avtal för att självt kunna påverka det sätt som deras verksamhet skulle regleras på. Ty fackföreningsrörelsens verksamhet skulle kontrolleras, det var uppenbart.

Erfarenheterna av hur det var att sitta i regeringsställning och försöka genomföra ett krisprogram när stora fackförbund trilskades, hade gjort att socialdemokraternas politiska ledare hade en annan inställning till statliga ingripanden på arbetsmarknaden än de hade haft 1928. De kanske

² I ett yttrande av landssekreteriatet över en motion vid 1939 års riksdag om avskaffande av kollektivavtalslagen och lagen om arbetsdomstol, hette det: ”Från allmän arbetsrättslig synpunkt synes det vara till större fördel för en enhetlig rättsutveckling på arbetsmarknadens område, därest tolkningen och tillämpningen av kollektivavtalens allmänna bestämmelser ankommer på en permanent central specialdomstol, än om den splittras upp ...”

också såg det som fördelaktigt att kunna hota med statsingripanden enligt lag mot besvärliga fackförbund — det skulle ju göra ingripandena mindre obehagliga för de inblandade, eftersom det då inte skulle bli en fråga om personlig eller politisk förföljelse ”inom” arbetarrörelsen, utan en opersonlig, överordnad statsmakts ingrepp.

SAP:s politiska ledning accepterade dock Saltsjöbadslösningen, eftersom den insåg att lösningen hade utsikter att bli utomordentligt effektiv. Dessutom innebar den en bekräftelse av den bild SAP försökte ge av arbetarrörelsen som ”mogen” och ”ansvarig” — detta var rent av det ”mognaste” som hänt arbetarrörelsen. Eftersom SAP-ledningen inte var motståndare till regleringar (se f.ö. Möller-citaten i *Zenit* 13) fanns det inte några motståndare av vikt längre på det politiska området. Detta hade inneburit att en reglering hade genomförts med eller mot LO-ledningens vilja. Nu skedde det med LO-ledningens vilja.

Huvudavtalets och de andra samarbetsavtalens tillkomst är typexempel på hur fackföreningsrörelsens linje uppstår utanför organisationen för att sedan föras ned i organisationen genom en hierarki av ombudsmän som sammankallar informationskonferenser, studieledarträffar och veckoslutskurser, där den fackliga kadern tränas in i att förstå de avtal som någon annan har beslutat åt dem. Några av de utvecklingslinjer inom fackföreningsrörelsen som jag pekade på tidigare i denna artikel har haft stor betydelse för att bereda marken för denna utveckling. Dit hör den starka centraliseringen av inflytandet till förbundsstyrelserna, utan motsvarande möjligheter till information och kritik från basens folk.

Det är vanligt att man diskuterar som om reformismen hade uppkommit i ett speciellt ögonblick eller genom ett särskilt, avgränsbart förräderi. Detta innebär att man ser reformismen som en abnormitet, ett historiskt missfoster av något slag. Detta är en ovetenskaplig ståndpunkt.

Det viktigaste skälet till att fackföreningsrörelsen fått sin nuvarande struktur är emellertid ett annat. Jag har tidigare varit inne på hur det falska medvetandet, som legitimerar det parlamentarisk-byråkratiska systemet är beskaffat. Den ideologin samexisterar gärna med en korporativ, begränsad arbetarklass-ideologi. Klasskampen får i det läget inte spontant en revolutionär inriktning.

”Klasskampen har pågått länge i Tyskland, och den kommer att pågå vare sig vi socialdemokrater skyndar på den eller inte. Vi skapar inte klasskampen, vi har uppstått ur den, för att ge den en vetenskaplig ledning” säger Rosa Luxemburg i sin *Junius*-pamflett. Detta synsätt innebär att man inser att det normala, om ingen finns som kan ge denna vetenskapliga inriktning åt klasskampen, är att klasskampen kommer att ta sig uttryck och former som inte är grundade på en noggrann analys av klassförhållanden och historia, och att den kommer att bli spontan eller reformistisk. Detta är Lenins tes i *Vad bör göras?* och den bestyrks om man betraktar samhällsutvecklingen i Sverige.

Den svenska socialdemokratin, som i början av sin verksamhet bekände sig till marxismen, kom att redan i början av 1900-talet lämna marxismen och bli reformistisk. Detta berodde emellertid inte på något förräderi av Branting eller Thorson. De socialdemokratiska ledarna i Sverige var aldrig marxister. De försökte aldrig tillämpa marxistiska metoder för att analysera Sverige och Sveriges särart. I stället övertog de paroller färdiga från Tyskland, som de använde för att mobilisera arbetarklassen kring vissa grundläggande krav — allmän rösträtt bl.a., som blev kärnpunkten i den politiska kampen, och vissa ekonomiska krav som skulle göra proletariatets lott uthärdligare i samhället. I kampen för den allmänna rösträtten slog socialdemokraterna följe med den borgerliga demokratins parti, liberalerna, och tillsammans med liberalerna skapade man de förändringar som fullbordade det parlamentariska systemet. De svenska socialdemokraternas

ledargrupp kännetecknades alltså från början av frasmakeri och socialliberalism och den svenska arbetarklassen kom att sluta upp kring detta, eftersom det under tjugo år var det enda som erbjöds dem. *De ledande socialdemokraterna var med och genomförde "demokratiseringen" och enligt spelreglerna fick de också "ta politiskt ansvar" för vad de varit med om att genomföra, dvs, de blev koopterade, uppsugna i det parlamentarisk-byråkratiska systemet. Detta var inget förräderi, utan följderna av objektiva processer. Det är ungefär lika meningsfullt att kalla Branting en förrädare som att kalla Gustav V en förrädare, (mot proletariatet alltså).*

I och med denna kooptering, som alltså är av mycket tidigt datum, blev också förhållandena inom arbetarrörelsen förändrade, genom att ledningen av rörelsen, både den fackliga och politiska, nu var uppbounden i statsapparaten, genom sitt politiska ansvar för denna. Det spelade inte längre någon roll vilka som satt i ledningen för rörelsen, för så länge de accepterade spelreglerna fortsatte uppsugningen och fogningen i systemet. Arbetarklassen kan inte ändra på ledningens politik, med mindre den tar strid mot hela det system som binder ledningen till sig och ger den i uppgift att "ta ansvar för" lönepolitik m.m. Men utan att detta medvetande tillförs arbetarklassen, kommer den alltså inte själv att utveckla det. Medan det borgerliga och reformistiska medvetandet beror av politiska organisationsformer som är tillkomna för att hålla klasskampen på en oskyldig nivå så att ett kapitalistiskt produktionssystem kan upprätthållas, måste den vetenskapliga insikten om samhällsförhållandena för arbetarklassen leda fram till ett medvetande som möjliggör skapandet av organisationsformer av ett annat slag, organisationsformer som möjliggör för arbetarklassen att handla politiskt — genom dubbelvälde, socialistisk revolution, proletariatets diktatur — för att upphäva kapitalismen.

Arbetarrörelsen kommer i och med dessa förändringar att få en annan organisation. Det kommer att mer och mer utveckla sig ett byråkratiskt administrationssystem i fackföreningsrörelsen, samtidigt som man inför ett beslutssystem som efterliknar den borgerliga demokratin. I SAP har man samma system — där ser man tydligt hur makten i organisationen går från topp till botten, och inte tvärt om, t.ex. när partikongressen där noga upplyses av dem den skall välja om vad den har rätt att besluta.

Detta är nyckeln till förståelsen av arbetarrörelsens byråkratisering. "Vad som är möjligt" bestäms inte av organisationerna själva utan av apparater utanför organisationen. Politiken kommer alltså att beslutas utanför organisationen men delges organisationen genom en pseudo-demokratisk hierarki inom den. Organisationerna blir ämbetsverk, som har kommunalfullmäktige (avdelningsrepresentantskap) och riksdagar (förbundskongresser), vilka delar ut makten. Vad man skall göra med makten är emellertid inte en fråga för dessa organ.

Till den parlamentariska ordningen hör regeln att all politik finns bara i efterhand. I efterhand kan kongresserna granska vad som hänt. Det som hart hänt har alltid redan hänt, och det var givetvis också det enda möjliga, det enda som kunde hända. Men det var inte medlemmarna som bestämde det. □

Av Sune Sunesson, se även:

[Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer](#) (doktorsavhandling)