

SAF och den moderna arbetsrättens framväxt

av *Gustav Svensson*

Recension av Anders Kjellström: "Normbildning och konfliktlösning. En studie om SAFs roll i växelspelet mellan lag och avtal". SAFs förlag 1987. 100 s.

Arbetslivsforskningen i Sverige har under 1970- och 1980-talen blivit omfattande. Undersökningar har genomförts såväl av de nuvarande förhållandena som av de förändringar som arbetslivet genomgått under 1900-talet. Forskningen har haft varierande inriktning, sociologisk, statsvetenskaplig, rättslig etc. Gemensamt för de flesta forskningsprojekten är emellertid att det är de anställda och deras fackliga organisationer som stått i centrum för intresset. De rättsliga projekten har gällt frågor om t ex vilken roll som arbetarnas och tjänstemännens fackliga organisationer spelat vid framväxten av det nya arbetsrättsliga systemet, vilken faktisk betydelse den nya arbetsrätten har fått för de anställdas förhållanden på sina arbetsplatser etc. Projekt som belyst arbetsgivarsidans inställning och agerande har däremot varit få. Anledningarna till detta kan vara flera. En möjlig orsak - i vart fall vad gäller de privata arbetsgivarna - är att material som belyser deras positioner och ställningstaganden har varit svåråtkomligt. De privata arbetsgivarna, med Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) i spetsen, har med andra ord av olika skäl vägrat låta forskare ta del av internt material.

SAF öppnar dörren

På senare år har emellertid SAF öppnat sina arkiv för oberoende forskare. En av dem som härigenom fått inblick i det interna spelet inom SAF är rätthistorikern Anders Kjellström i Lund. I boken "Normbildning och konfliktlösning" beskriver och analyserar han SAF:s roll i framväxten av det moderna arbetsrättsliga regelsystemet under 1900-talet. Två frågor är det som särskilt fångat författarens intresse. Den första frågan utgår från det förhållandet att det inom arbetsrätten alltid har funnits ett samspel mellan lag och avtal. Ibland har en intressekonflikt lösts genom lagstiftning, ibland genom avtal. Den fråga Kjellström ställer är *varför* så har skett i de

olika fallen. Den andra frågan är ett uttryck för att det, enligt författaren, finns en inneboende motsättning i SAF:s själva existens. Motsättningen skulle bestå i att SAF å ena sidan kämpat för, eller i vart fall sagt sig kämpa för individualism, liberalism och företagets frihet men å andra sidan i sitt faktiska agerande monopoliserat lönebildningen och eftersträvat starka och hårt centraliserade organisationer. "Är SAF egentligen inte en paradox, en organisation med en liberal grundsyn som av utvecklingens egen dynamik tvingats allt längre in i en korporativ världsbild?" frågar sig Kjellström.

För att få underlag att besvara sina frågor väljer Kjellström att studera SAF:s agerande i sex intressekonflikter under 1900-talet. De sex frågorna, som alla tilldelas var sitt kapitel, är i tur och ordning: (1) Arbetsdomstolen och kollektivavtalslagen; (2) Tillkomsten av Saltsjöbadsavtalet 1938; (3) Tillkomsten av 1938 års semesterlag; (4) Behandlingen av fackliga minoritetsorganisationer (i synnerhet syndikalisterna) i arbetsdomstolen (AD); (5) 1946 års avtal mellan SAF och Landsorganisationen (LO) om företagsnämnder och (6) Pensionsfrågan, dvs striden om införandet av den allmänna tilläggs pensioneringen (ATP) på 1950-talet.

Bra frågor men brister i metoden

Innan jag går vidare skall jag något kommentera Kjellströms val av frågeställningar och metod.

Den första frågan - varför avtalslösning valts i ett fall, lagstiftning i ett annat - uttrycker nog räknat inte det som Kjellström i första hand är intresserad av. Vad Kjellström primärt är ute efter är att belysa bevekelsegrunderna för SAF:s handlande, dvs belysa varför SAF i en viss situation agerat på ett visst sätt. Detta är emellertid inte detsamma som att undersöka varför avtalslösning valts i ett visst fall, lagstiftning i ett annat. Det sistnämnda är en mycket större fråga som kräver studium av en mängd aktörers agerande, såsom LO:s, de politiska partiernas etc. Detta hindrar givetvis inte att även Kjellströms mer inskränkta uppgift är en intressant fråga, som det är angeläget att få belyst.

Kjellströms andra frågeställning är oklar. Författaren anger inte uttryckligen om han enbart vill studera att SAF med åren anammat en korporativ världsbild eller om han dessutom vill förklara varför denna utveckling ägt rum. Närmast till hands ligger emellertid att anta att författaren även vill belysa varför denna utveckling ägt rum. En sådan tolkning är rimlig med tanke på vilken fråga som författarens material (internt SAF-material) typiskt sett är ägnat att belysa. Oklarheten på denna punkt är emellertid olycklig eftersom den påverkar helhetsbedömningen av boken. Mer härom nedan.

När det sedan gäller *metoden* ger Kjellström inte någon närmare förklaring till varför han behandlar just de sex ovannämnda tvistefrågorna och inte några andra. Han nöjer sig med att uppge att de står i bäst överensstämmelse med hans frågeställningar. Kjellströms val är emellertid inte självklart. Exempelvis belyser kapitlet om arbetsdomstolen och kollektivavtalslagen enligt min mening knappast frågan om valet mellan lag eller avtal. Vad Kjellström gör där är snarare att redovisa några av SAF:s argument *för* lagstiftning men vilket alternativet skulle vara diskuteras inte. Däremot måste det faktum, att författaren inte alls behandlar SAF:s ställningstaganden inför 1970-talets demokratiseringsreformer (t ex i form av styrelserepresentationslagen och medbestämmandelagen), innebära att viktigt material undanhålls läsaren. Mot detta skulle naturligtvis författaren kunna invända att SAF:s fulla öppenhet vad gäller arkivmaterial - enligt vad som sägs i förordet - enbart avsett perioden 1930-1970. Frågan blir då om det egentligen inte är tillgången till källmaterial som styrkt författarens påstående om vilka intressekonflikter som han ansett stå i bäst överensstämmelse med frågeställningarna.

En annan och kanske viktigare metodisk fråga är om det, med det material som Kjellström använder sig av, över huvud taget är möjligt att ge ett helt tillförlitligt svar på de frågor som författaren ställer. Det material som Kjellström huvudsakligen arbetat med är sådant som finns att tillgå i SAF:s arkiv. Framför allt rör det sig om protokoll från möten med exempelvis SAF:s styrelse och arbetsutskott, ombudsmannakonferenser etc. Härutöver har Kjellström intervjuat fem direktörer i SAF.

Begränsningarna hos det skriftliga materialet diskuteras av Kjellström i bokens inledning. Uppenbart är att mötesprotokoll i de flesta fall ger en mycket formell och kanske också tillrättalagd bild av SAF:s ställningstaganden. Intervjuerna med SAF-direktörerna kan naturligtvis i viss mån avhjälpa bristerna hos detta "formella" material. Trots detta saknar jag material som på ett mer allsidigt sätt skulle kunna belysa de frågor som Kjellström behandlar. Exempelvis hade intervjumomentet kunnat göras mer ambitiöst och inte enbart avsett enstaka SAF-direktörer utan även företrädare för LO och riksdagspartierna. Annat betydelsefullt material hade varit officiell statistik som hade kastat ljus över styrkeförhållandena på arbetsmarknaden. Naturligtvis hade en breddning av källmaterialet inneburit en mycket mer omfattande undersökning än den Kjellström genomfört. Frågan är emellertid om inte de frågor som Kjellström söker svar på är så pass svåra att en sådan omfattande undersökning hade varit av nöden.

Oklara begrepp

Efter dessa kommentarer om frågeställningar och metod skall jag fortsätt-

ningsvis uppehålla mig vid bokens sakliga innehåll. Att få ett händelseförlopp belyst ur inte bara en utan flera synvinklar är givetvis av största betydelse för vår förståelse av skeendet i fråga. De sex tvistefrågorna som Kjellström behandlar är alla tidigare uppmärksammade i litteraturen, i vissa fall relativt ingående. Kjellströms framställning kompletterar emellertid på ett bra sätt tidigare beskrivningar. På ett koncentrerat och överskådligt sätt presenterar författaren de ställningstaganden som SAF under årens lopp gjort i de olika intressekonflikterna. Kjellström skriver elegant och han har också förmågan att ur ett till synes ganska torrt material vaska fram uttalanden som skänker liv åt texten och som låter läsaren ana de många gånger skarpa konflikter som förelegat bland SAF-företrädarna i en fråga. Kjellström sätter gärna in uttalanden i ett allmänpolitiskt sammanhang och de bedömningar som han gör av ett visst uttalandes betydelse känns välgrundade och relevanta. Enstaka gånger störs jag dock av skrivningar som gränsar till ett raljerande. På s 25 sägs t ex att en kommitté, som i början av 1920-talet tillsattes för att utreda frågan om lagstiftning mot "blockadanarkin", lades ned under den Thorssonska kommittéslakten senare under 1920-talet. Att utgå från att läsaren skulle känna till att det mot slutet av 20-talet fanns någon som hette Thorsson och som lade ner utredningar finns det knappast någon anledning till.

Över huvud taget använder sig Kjellström i framställningen av en del begrepp, som antingen inte alls förklaras eller i vart fall ges en alltför kortfattad förklaring. Till och från talar han t ex om *den svenska modellen*. Ingenstans i texten ges emellertid någon förklaring till vad uttrycket står för utan begreppet förutsätts känt. Att uttrycket "den svenska modellen" skulle ha en entydig innebörd är dock en betydande överdrift, tvärtom torde innebörden ofta skifta från en framställning till en annan. Frånvaron av någon som helst begreppsbestämning blir särskilt besvärande eftersom det på baksidestexten av boken görs gällande att Kjellström påvisar att storhetstiden för den svenska modellen - i vart fall som juridisk modell - är mer begränsad än vad som förut varit den gängse uppfattningen.

I fråga om termen *korporativism* anger Kjellström visserligen på ett tidigt stadium (s 12) att han anknyter till den amerikanske statsvetaren Philippe Schmitter och dennes uppsats "Still the Century of Corporatism" från 1979. Senare i framställningen tycks emellertid författaren ge uttrycket *korporativism* ett mycket mer vidsträckt innehåll. Enligt Schmitter är inte blotta förekomsten av avtalsslutande organisationer något korporativt drag i sig utan detta förekommer även i det som Schmitter kallar det pluralistiska samhället. Av Kjellströms framställning på t ex s 94, där han talar om korporativ normbildning, får man emellertid intrycket av att så skulle vara fallet.

Intressant om ATP

Vad finns då att säga om innehållet i de enskilda kapitlen? De sex kapitlen varierar avsevärt i omfattning och i motsvarande mån i kvalitet. Bristerna sammanhänger inte med vad Kjellström skriver utan med att läsaren av inledningen fått intrycket att författaren genomgående skall förklara *varför* SAF agerat som man gjort. Detta är ett löfte som inte alltid infrias. Som exempel kan tas det fjärde kapitlet. I kapitlet behandlas, som tidigare omnämnts, de s k minoritetsorganisationernas utsatta ställning i det arbetsrättsliga systemet. Frågan belyses med behandlingen av syndikalister i arbetsdomstolens praxis i mitten av 1940-talet. Principfrågan i dessa fall gällde om arbetsgivaren, till följd av kollektivavtal med ett LO-fackförbund, kunde kräva att på arbetsplatsen anställda syndikalister också gick med i LO-facket eller om det var att anse som föreningsrättskränkning om arbetsgivaren avskedade den syndikalist som vägrade att göra detta. I några inledande domar (AD 1945 nr 35, 36 och 77 samt AD 1946 nr. 41, 59 och 64) gjorde SAF-ledamöterna i domstolen gemensam sak med LO-ledamöterna och fann att avskedandet inte utgjorde föreningsrättskränkning. Efter en anmälan av syndikalisterna till justitieombudsmannen, som resulterade i ett mycket skarpt uttalande av denne, tvingades emellertid såväl SAF- som LO-ledamöterna att göra en helomvändning i frågan, se AD 1948 nr. 21.

Vad Kjellström gör i kapitlet är strängt taget bara att återge vilken ståndpunkt som SAF-företrädarna intog i sakfrågan vid olika tidpunkter. Här tillägger han dock knappast något väsentligt utöver vad som tidigare uttalats av t ex Folke Schmidt i Kollektiv arbetsrätt (5:e uppl, s 172 f). Om Kjellström däremot har ambitionen att säga något om *varför* SAF agerade i frågan som man gjorde så lämnas det i kapitlet inte någon förklaring till detta. Intressant hade t ex varit att få belyst *varför* SAF inledningsvis gjorde gemensam sak med LO och valde att inte avskeddannena i dessa fall som en föreningsrättskränkning.

Den sistnämnda kritiken faller givetvis om Kjellström *inte* haft som syfte att förklara *varför* SAF anammat en med hans terminologi korporativ världsbild. Författarens frågeställning blir emellertid i sådant fall inte särskilt spännande eftersom den faktiska händelseutvecklingen finns beskriven redan tidigare.

Det starkaste kapitlet i boken är utan vidare kap 6, som avhandlar striden om införandet av ATP. Striden avslutades som bekant med att rätten till allmän tjänstepension lagfästes 1959. Den kanske vanligaste tolkningen hittills är att LO redan under de första åren på 1950-talet övergav tankarna på en avtalsreglering av pensionsförmånerna och därefter helt satsade på lagstiftning. Kjellströms slutsats, att LO i ytterligare flera år

var öppen för en avtalslösning, verkar väl underbyggd utifrån det material som han gått igenom.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis skulle jag vilja hävda att "Normbildning och konfliktlösning" är en välskriven bok vars styrka främst ligger i att den på ett koncentrerat och lättöverskådligt sätt presenterar SAF:s ställningstaganden under årens lopp i de aktuella intressekonflikterna. Kjellström kunde i och för sig ha närmat sig ämnet med en mer kritisk blick men å andra sidan behandlar han frågorna allsidigt och relationen till SAF tycks inte direkt ha påverkat framställningen. Svagheter ligger på metodsidan och att boken utlovar saker som den inte lever upp till. De höga förväntningarna förstärks av de ganska braskande formuleringarna på bokens baksidestext. Nu skall man kanske inte lasta författaren för baksidestexten - det är normalt inte han som skriver den - men i detta fall tycker jag att författaren kunde ha ingripit och något tonat ned densamma.

Forfatteroplysninger:

Gustav Svensson, Högskolelektor, Rättsvet. inst., Gbg.univ.

