

10 Mäns våld mot kvinnor

10.1 Inledning

”Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld” är ett av de jämställdhetspolitiska delmålen enligt den senaste jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt delat ansvar*.¹ Sexualiserat våld är ett samlingsbegrepp från feministisk våldsforskning och omfattar våld och övergrepp mot vuxna kvinnor liksom sexuella övergrepp mot barn.² Här ingår bl.a. misshandel mot kvinnor, våldtäkt, incest, prostitution och våldspornografi. Begreppet sexualiserat våld innebär också att de olika våldsformerna förstås sammanhållet som uttryck för mäns överordning och kvinnors och barns underordning, dvs. relaterat till kön och makt.³ En sådan förståelse ligger också till grund för FN:s *Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor* som antogs 1993.⁴

Av den jämställdhetspolitiska propositionen framgår att regeringen ser ”det utbredda våldet mot kvinnor” som ”en av de allvarligaste bristerna när det gäller jämställdhet”, liksom att våld mot kvinnor är ett uttryck för en obalans i maktförhållandet mellan könen. Vidare sägs att den kvinnosyn som kommer till uttryck i prostitution, pornografi, incest och sexuella trakasserier på arbetsplatserna inte låter sig förenas med samhällets jämställdhetsmål.⁵

Frågan om mäns våld mot kvinnor har blivit allt mer uppmärksammas sedan början av 1990-talet. En stark opinion har vuxit fram, frågan har fått stor medial uppmärksamhet och en allt mer framträdande plats i såväl regeringens politik⁶ som i regeringens

¹ Prop. 1993/94:147.

² Mellberg (2002). Ibland sägs även fysiskt våld mot barn ingå i definitionen av sexualiserat våld, se t.ex. SOU 2004:121, s. 58.

³ SOU 2004:121.

⁴ FN (1993).

⁵ Prop. 1993/94:147, s. 17.

⁶ Här avses den stora mängd insatser som genomfördes till följd av propositionen *Kvinnofrid* (prop. 1997/98:55) liksom andra propositioner och uppdrag därefter. Se redovisningen i detta kapitel och bilaga 2 till detta betänkande.

målsättningar för att uppnå jämställdhet⁷. En rad utredningar har presenterats, lagstiftningen har ändrats på åtskilliga punkter och alla berörda myndigheter har fått i uppdrag att utöka och skärpa sitt arbete på området. Ett annat särskiljande drag är att sexualiserat våld är det jämställdhetspolitiska målområde där det finns en organiserad och särskilt aktiv kvinnorörelse.

Sedan början av 1990-talet har en förskjutning skett inom jämställdhetspolitiken som innebär att våld mot kvinnor har blivit en egen fråga som fått en allt mer framskjuten position. År 1990 lyfts våld mot kvinnor för första gången som en egen mer fristående jämställdhetsfråga i en jämställdhetspolitisk proposition, nämligen propositionen *Olika på lika villkor*⁸. Här presenteras också våld mot kvinnor för första gången som ett uttryck för en obalans i maktförhållandet mellan könen. Tidigare hade våld mot kvinnor behandlats som tillhörande områden som hälsa och sociala frågor eller familjefrågor⁹, men nu behandlades den som en egen fråga i ett eget kapitel. I nästföljande jämställdhetspolitiska proposition *Delad makt delat ansvar*, som är den nu gällande, formulerades för första gången ett jämställdhetspolitiskt mål om våldsförhållanden.¹⁰

I detta kapitel presenterar vi först omfattningen av våld mot kvinnor i samhället, för att sedan redogöra för regeringens insatser för kvinnofrid. Därefter redogörs för utvecklingen i samhället och effekter av insatser på området. Sedan följer en kritisk diskussion om kunskapsläget och inriktningen för regeringens fortsatta arbete med frågan. Kapitlet avslutas med en diskussion om det jämställdhetspolitiska målet på området och förslag till fortsatt arbete. Mäns våld mot kvinnor i relation till föräldraskap och barn tas huvudsakligen upp i kapitlet om pappapolitik.

10.2 Våldet i siffror¹¹

Detta avsnitt skildrar omfattningen av det våld som kvinnor utsätts för i samhället utifrån kriminalstatistik, brottsofferundersökningar och myndighetsrapporter. Men det är inte lätt att ge en rättvisande

⁷ Bedömningen om målsättningar har gjorts utifrån en jämförelse mellan de tre senaste jämställdhetspolitiska propositionerna (prop. 1987/88:105, prop. 1990/91:113, prop. 19993/94:147). Se även Wendt Höjer (2002) och Svensson (under publicering).

⁸ Prop. 1990/91:113.

⁹ Se t.ex. SOU 1979:56, prop. 1987/88:105.

¹⁰ Prop. 19993/94:147.

¹¹ När enbart BRÅ anges som källa i detta avsnitt är uppgifterna hämtade från BRÅ:s hemsida www.bra.se.

bild. Kriminalstatistiken visar bl.a. anmälningar, som på grund av stora mörkertal endast visar en del av våldet. Olika brottsofferundersökningar mäter i sin tur våldet på olika sätt och utgår från olika definitioner av våld, både sinsemellan och i relation till kriminalstatistiken. Även här finns dessutom ett mörkertal.

Kriminalstatistik

År 2004 anmäldes mer än 60 000 hot-, ofredande- och våldsbrott mot kvinnor, enligt Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Antalet anmälda fall av misshandel av kvinnor var drygt 22 700 och av grov kvinnofridskränkning ca 2 060.

Misshandelsstatistiken är indelad efter om förövaren är bekant eller obekant med kvinnan. Om man vill beskriva det våld som kvinnor utsätts för i nära relationer (dvs. nuvarande eller tidigare partner, make/maka eller sambo), brukar kategorin förövaren bekant med kvinnan användas. Men det innebär varken nödvändigtvis att kvinnan och förövaren har haft en nära relation eller att förövaren är en man. Cirka 80 procent av det totala antalet polisanmälda misshandelsbrott mot kvinnor utgörs av misshandel av bekant, enligt BRÅ. Omkring två tredjedelar av den polisanmälda misshandeln av kvinnor av en bekant förövare utgörs av män som de har eller har haft en nära relation med, dvs. pojkvän, make eller sambo. Den resterande tredjedelen inom kategorin misshandel av bekant har begåtts av en man som kvinnan känner utan att de har eller har haft en nära relation, av en kvinna som är bekant med offret eller av någon inom familjen, t.ex. modern, fadern, syskon eller barn.¹²

Mellan 1994 och 2004 har antalet polisanmälda misshandelsbrott¹³ mot kvinnor ökat med drygt 20 procent. Det är kategorin misshandel av bekant förövare som står för större delen av ökningen, denna kategori har ökat med drygt 15 procent. Misshandel av obekant gärningsman har ökat med 5 procent under perioden.

¹² Nilsson (2002).

¹³ Egna beräkningar utifrån BRÅ:s statistik. BRÅ:s beräkningar visar att den polisanmälda misshandeln mot kvinnor ökat med 32 procent under 1990-talet, liksom att den polisanmälda misshandeln mot kvinnor utförd av en bekant gärningsman har ökat med ca 40 procent (Nilsson, 2002). Dessa högre siffror beror på att anmälningar av misshandel mot kvinnor av bekant gärningsman ökade kraftigt under 1990-talets första år och sedan 1994 har ökningstakten varit relativt jämn.

Polisanmälningar av sexualbrott har ökat kraftigt, ökningen är 45 procent mellan 1994 och 2004.¹⁴ 2004 uppnåddes de högsta siffrorna någonsin, då anmäldes drygt 11 100 sexualbrott, varav våldtäkt utgjorde drygt 2 600 fall.¹⁵ Dessa siffror inkluderar även sexuella övergrepp på pojkar och ett fåtal män, eftersom BRÅ inte delar upp sin statistik över sexualbrott efter offrets kön. 29 fall av människohandel för sexuella ändamål anmäldes 2004. Antalet anmälda sexköpsbrott var 156.

Brottsofferundersökningar

Det finns ett omfattande mörkertal vad gäller mäns våld mot kvinnor och särskilt det våld som sker i nära relationer, vilket innebär att våld mot kvinnor underskattas i kriminalstatistiken, enligt BRÅ. Förändringar i statistiken över tid behöver därför inte innebära att den faktiska brottsligheten har förändrats, utan enbart anmälningsbenägenheten. Brottsofferundersökningar ger en bättre bild av den faktiska brottsligheten, men även här finns tolkningsproblem. Enligt BRÅ når brottsofferundersökningar sällan den grupp som är en av de mest utsatta för våld, vilket är socialt marginaliserade grupper som missbrukare och kriminella.¹⁶

Den som blivit utsatt för våld av någon närstående kan känna motstånd mot att tala om det och ens erkänna det. Detta motstånd ökar troligen om offret svarar på frågor i sitt hem (dvs. på själva brottsplatsen för ett eventuellt pågående brott) och särskilt om förövaren är närvarande.

I jämförelse med andra våldsbrott finns det flera särskiljande drag i mäns våld mot kvinnor i nära relationer som försvårar för offret att erkänna våldet, anmäla förövaren, delta i utredningen efter anmälan och söka hjälp. Feministisk våldsforskning och kvinnojourernas erfarenhet visar att mäns våld mot kvinnor i nära relationer ofta är en process av upprepade och allt allvarligare våld av flera olika typer, såsom nedsättande omdömen, hot, kontrollerande

¹⁴ Egna beräkningar utifrån BRÅ:s statistik.

¹⁵ Sexualbrotten omfattar enligt brottsbalken flera brottstyper som kan delas in i fyra huvudkategorier: våldtäkt, sexuellt utnyttjande m.m., exhibitionism (blottning) och så kallat annat sexuellt ofredande (annat än exhibitionism). Det vanligaste sexualbrottet i statistiken för 2004 var sexuellt ofredande som utgjorde mer än hälften av anmälningarna (Martens, 2004). BRÅ har nyligen genomfört en kartläggning av polisanmälda våldtäkter som vi inte haft möjlighet att redogöra för här.

¹⁶ Enligt BRÅ:s hemsida och Häll (2004).

beteenden, misshandel och våldtäkt.¹⁷ Brottets upprepade karaktär framgår också av att en fjärdedel av de kvinnor som enligt anmälningar utsatts för misshandel eller hot av bekant återkommer med upprepade anmälningar inom ett år. Ungefär hälften av kvinnorna i anmälningarna hade utsatts för våld vid mer än ett tillfälle.¹⁸ Detta innebär att offret har skäl att vara rädd för ytterligare våld efter anmälan, möjligen också till följd av anmälan. Offret kan också omdefiniera och neutralisera det våld hon utsatts för. Enligt sociologen Eva Lundgrens kvalitativa forskning och kvinnojourernas erfarenhet innebär den långvariga nedbrytande process som karaktäriserar mäns våld mot kvinnor i nära relationer att offret tar över förövarens verklighetsuppfattning, att våldet är legitimt. Hennes livsutrymme krymper och hennes beroende av mannen ökar.¹⁹

Studier av BRÅ och SCB

Lotta Nilsson, utredare på BRÅ, har genomfört en enkätundersökning bland drygt 3 300 kvinnor på deras arbetsplatser. En procent svarade att de hade utsatts för fysiskt våld (motsvarande den juridiska definitionen av misshandel) under det senaste året av en man som de hade eller hade haft en nära relation med. Detta innebär att ca 25 000 förvärvsarbetande kvinnor i Sverige under ett år utsätts för våld i nära relationer. *Ingen* av de utsatta kvinnorna i undersökningen hade polisanmält mannen. En grov skattning av mörkertalet utifrån dessa resultat visar att 20–25 procent av den faktiska brottsligheten polisanmäls. Resultaten visar att benägenheten att polisanmäla våld i nära relationer har ökat under 1990-talet. Flera faktorer tyder på att även benägenheten att berätta om våldserfarenheter vid intervjuundersökningar har ökat. Utifrån en analys av den egna undersökningen och ULF-undersökningen menar Lotta Nilsson att inget definitivt svar kan ges på frågan om det faktiska våldet mot kvinnor i nära relationer har ökat, men hon menar att det är troligt att det är så. Den troliga ökningen av det faktiska våldet är dock inte lika stor som av de anmälda brotten.²⁰

Omkring hälften av de utsatta kvinnorna, både i undersökningen och i det polisanmälda våldet, har utsatts för våld vid upprepade

¹⁷ Lundgren m.fl. (2001), Lundgren (2004), ROKS (1999), för en översikt se Eliasson (1997).

¹⁸ Carlstedt (2001).

¹⁹ Lundgren (2004), ROKS (1999).

²⁰ Nilsson (2002).

tillfallen. Drygt 30 procent av kvinnorna som polisanmält våld har dessutom anmält mannen för misshandel minst en gång tidigare. I en fjärdedel av polisanmälningarna vill kvinnan inte fortsätta att medverka i utredningen efter anmälan. I de fall där kvinnorna själva anmält brottet vill en femtedel inte medverka i ett senare skede.²¹

SCB:s undersökning om levnadsförhållanden (ULF) bygger på årliga besöksintervjuer i hemmet av 7 500 personer och rör en rad välfärdsområden, bl.a. trygghet och säkerhet. År 2002/03 svarade 3,3 procent av kvinnorna och 4,7 procent av männen att de hade utsatts för något våld²² under det senaste året. 5,2 procent av kvinnorna och 4,0 procent av männen svarade att de hade utsatts för hot om våld²³ under det senaste året. Det är nästan fyra gånger så vanligt att kvinnor rapporterar våld eller hot om våld som utövats av en nära bekant²⁴, vilket inte nödvändigtvis innebär att det rörde sig om en nära relation eller att förövaren var en man.

I undersökningen frågas efter utsatthet för tre olika kategorier av våld under det senaste året. 1,9 procent av kvinnorna svarade att de hade utsatts för våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada, varav 0,5 procent hade fått sådana skador att det krävde besök inom hälso- och sjukvården. 1,9 procent av kvinnorna uppgav att de hade utsatts för våld som *inte* ledde till synliga märken eller kroppsskada. 7,6 procent av våldshändelserna mot kvinnor hade medfört att de blev sjukskrivna eller oförmögna att utföra sina vanliga sysslor.²⁵

Enligt en uppskattning utifrån ULF-materialet är antalet fall av misshandel mot kvinnor ca 14 gånger högre än de fall som polisanmäls. I undersökningen har kvinnor redogjort för ca 105 000 hot- och våldshändelser under ett år som de inte berättat om för polisen av rädsla för repressalier eller av familjeskäl.²⁶

Sedan 1978 har män varje år rapporterat högre och ofta betydligt högre utsatthet för någon form av våld eller hot än kvinnor, men på

²¹ Ibid.

²² I kategorin "något våld" ingår svar på frågor om personen varit utsatt för "våld med synliga märken eller kroppsskada" respektive "våld utan synliga märken eller kroppsskada". Se frågeformuläret på www.scb.se.

²³ ULF-undersökningens fråga om hot innebär "hot eller hotelser om våld som var farliga eller så allvarliga att du blev rädd" (SCB 2004, rapp. 104, s. 33).

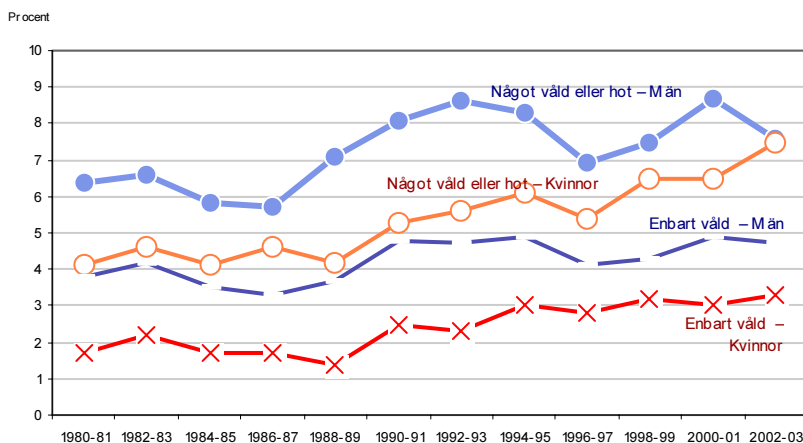
²⁴ Resultat från fördjupad ULF-undersökning 2000/-01. Frågan lyder: "Var gärningsmannen en bekant till dig, kände du denne enbart till namn eller utseende, eller var det en helt okänd person?" (ULF-formuläret 2001 enligt www.scb.se). 40,4 procent av kvinnorna och 11,4 procent av männen svarade att det var en bekant (Häll 2004).

²⁵ Häll (2004).

²⁶ Ibid.

senare år har könsskillnaderna minskat, se diagram 10.1 nedan.²⁷ Under 2002/03 var den sammanlagda utsattheten för våld och hot nästan lika stor för kvinnor (7,5 procent) som för män (7,6 procent). Män är dock fortfarande mer utsatta för enbart våld.²⁸

Diagram 10.1 Utsatta för våld eller hotelser respektive faktiskt våld enligt SCB:s ULF-undersökningar. Män och kvinnor 16–84 år. 1980–2003. Procent



Källa: Häll 2004 s. 10.

Det finns tydliga könsskillnader i vilka platser som människor utsätts för våld enligt ULF-undersökningarna. Medan kvinnor är kraftigt överrepresenterade när det gäller våld eller hot i bostadslägenheter²⁹ och i samband med yrkesutövning, är män lika överrepresenterade i våld eller hot på allmänna platser. Kvinnors utsatthet för någon form av våld eller hot har ökat mellan 1992/93 och 2002/03, särskilt i samband med yrkesutövning men även i bostadslägenheter. Kvinnor uppger betydligt oftare än män att de har avstått från att gå ut på kvällen av rädsla för våld, hittills under 2000-talet har drygt en fjärdedel av kvinnorna och 7–8 procent av männen uppgett detta.³⁰

²⁷ SCB (2004).

²⁸ Häll (2004).

²⁹ Gäller både egen och annans bostad.

³⁰ Häll (2004).

Slagen dam

Slagen dam är den första större nationella undersökning som genomförts i Sverige med syfte att studera omfattningen av mäns våld mot kvinnor. Annat typ av våld ingår inte i undersökningen, exempelvis mäns våld mot män eller kvinnors våld mot kvinnor. Författare är forskarna Eva Lundgren, Gun Heimer och Anne-Marie Kalliokoski liksom doktoranden Jenny Westerstrand. 70 procent av de 10 000 tillfrågade kvinnorna besvarade enkäten. Definitionerna av de olika typer av våld som ingår i undersökningen utgår från feministisk våldsforskning och är bredare än i ULF-undersökningen. Samtidigt gäller frågorna i *Slagen dam*, till skillnad från ULF-undersökningen, mycket *konkreta* våldshändelser av olika slag. Våldsdefinitionen utgår från handlingar som är kriminaliserade, men i vissa fall kan de olika frågorna gälla händelser som inte nödvändigtvis är kriminaliserade, t.ex. en knuff. Med våld menas fysiskt och sexuellt våld liksom hot. Med fysiskt våld menas allt ifrån att bli knuffad eller att få något kastat mot sig som kan skada till att bli knivskuren eller skjuten.³¹

Därutöver ställs frågor om kontrollerande beteenden och sexuella trakasserier, vars innebörd har vidgats så att de inte enbart gäller relationer på arbetsplatsen men begränsats till att inte gälla män som kvinnan har eller har haft en sexuell relation med. Sexuella trakasserier innebär här oönskad uppmärksamhet från t.ex. vänner, släktingar, arbetskamrater och okända män.

12 procent av kvinnorna svarade att de hade utsatts för någon typ av våld under det senaste året, varav 4 procent har utsatts för hot, 7 procent för sexuellt våld och 5 procent för fysiskt våld. Därutöver uppgav 16 procent att de hade utsatts för sexuella trakasserier under det senaste året.

Relationen till gärningsmannen har stor betydelse för hur kvinnan tolkar det våld hon utsätts för, enligt *Slagen dam*. När kvinnorna ombads uppge alla våldserfarenheter efter sin 15-årsdag, blev svaret att 30 procent har upplevt våld utanför en sexuell relation, 15 procent från pojkvän, 11 procent från nuvarande make/sambo och 35 procent från tidigare make/sambo. Bland det våld som utövats utanför en sexuell relation var det sexuella våldet vanligast. Bland

³¹ I frågeformuläret står: "Med fysiskt våld menas t.ex. att bli slagen i ansiktet eller på kroppen, att bli knuffad, att bli upptryckt mot en vägg, att bli sparkad, fasthållen för att bli slagen, biten, att bli knivskuren eller skjuten" (Lundgren m.fl. 2001 s. 97).

det våld som utövats av nuvarande eller tidigare make var det fysiska våldet vanligast.

Enligt *Slagen dam* finns ett tydligt samband mellan förekomsten av olika typer av våld inom en sexuell relation, framförallt mellan hot och fysiskt våld men även mellan sexuellt våld och hotelser. Endast 15 procent av de våldsutsatta kvinnorna polisanmälde den senaste våldshändelsen³² och nästan hälften av dem uppger som anledning att händelsen var för obetydlig. Kvinnorna uppger också skäl som skamkänslor, ville inte blanda in polisen och rädd för hämnd från förövaren till att de inte anmält. Det sexuella våldet är den våldstyp som kvinnorna anmälde i lägst utsträckning. Det fanns inga större skillnader i anmälningsbenägenheten beroende på vilken relation kvinnan hade till mannen.

Slagen dam visar vidare att kvinnor som drabbats av våld uppger sämre fysisk och psykisk hälsa än övriga kvinnor, bl.a. värk i kroppen, sömnproblem, överansträngning och nedstämdhet. 64 procent av kvinnorna som utsatts för våld rapporterar negativa konsekvenser av detta. Omkring en tredjedel uppgav vrede eller hat, rädsla och dålig självkänsla. Drygt var femte utsatt kvinna uppgav skam- och skuldkänslor, svårigheter i förhållandet till män och depression. Var tionde utsatt kvinna rapporterade svårigheter i studier och arbete. De kvinnor som utsatts för hot uppgav fler och mer fysiska och psykiska besvär av våldet än de som utsatts för fysiskt eller sexuellt våld. Nästan var femte kvinna som hotats under det senaste året uppgav att hon har fått problem i arbetet eller studierna.³³

Sexuella trakasserier

Jämställdhetslagen och lagen om förbud mot diskriminering har nyligen ändrats vad gäller sexuella trakasserier. Numera definieras trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier som två separata företeelser och ett uttryckligt förbud har införts i båda lagarna mot båda formerna av trakasserier. Enligt § 16 a jämställdhetslagen är trakasserier på grund av kön ”ett uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetssökandes eller arbetstagares värdighet och som har samband med kön”. Sexuella trakasserier definieras som ”ett

³² Frågorna i denna del av undersökningen har besvarats av ca hälften av de kvinnor som uppgett erfarenheter av våld, vilket innebär mellan 1 400 och 1 750 kvinnor. Lundgren m.fl. (2001).

³³ Lundgren m.fl. (2001).

uppträdande i arbetslivet av sexuell natur som kränker en arbetssökandes eller arbetstagares värdighet”.³⁴

SCB genomför på uppdrag av Arbetsmiljöverket arbetsmiljöundersökningar vartannat år där 10 000–15 000 personer medverkar. I dessa undersökningar ställs frågor om erfarenheter av sexuella trakasserier under det senaste året uppdelat i två betydelser. Den ena är ”ovälkomna närmanden eller kränkande anspelningar kring sådant man i allmänhet förknippar med sex”³⁵, något som i stort sett motsvarar jämställdhetslagens definition av sexuella trakasserier. Den andra betydelsen av sexuella trakasserier som efterfrågas är ”andra handlingar som grundas på ditt kön och som kränker din integritet eller är nedvärderande /.../ t.ex. nedsättande eller förlöjligande omdömen om kvinnor eller män i allmänhet eller i ditt yrke.”, vilket i princip överensstämmer med jämställdhetslagens definition av trakasserier på grund av kön.

Generellt sett är det minst dubbelt så stor andel kvinnor än män som rapporterar utsatthet för dessa olika former av trakasserier. Rapporterad utsatthet för sexuella trakasserier kan genom dessa undersökningar följas från 1995. Här märks en stadig ökning över tid för både kvinnor och män. Kvinnors rapporterade utsatthet för sexuella trakasserier från chefer eller arbetskamrater har ökat från 1,5 till 2,2 procent 1995–2003. Kvinnors utsatthet för samma kränkningar från andra personer på arbetsplatsen, t.ex. patienter, elever, klienter eller kunder, har ökat från 4,7 till 6,1 procent 1995–2003.³⁶

Utsatthet för trakasserier på grund av kön från chefer eller arbetskamrater kan följas från 1999. Kvinnors utsatthet för dessa kränkningar har ökat från 10,2 till 11,0 procent 1999–2003. Kvinnor i mansdominerade yrken förefaller vara mest utsatta för denna typ av trakasserier. Samma sak tycks gälla för män i kvinnodominerade yrken, men män är generellt sett mindre utsatta än kvinnor.

Sammantaget svarade 16,1 procent av kvinnorna och 5,1 procent av männen att de blivit utsatta för någon av de trakasserier som efterfrågas i undersökningen under 2003.³⁷

³⁴ Prop. 2004/05:147. SFS 2005:476.

³⁵ Citat ur respektive fråga i undersökningen. Källa: Telefonsamtal med Alf Andersson, SCB 2005-04-06.

³⁶ Arbetsmiljöverket & SCB (2003).

³⁷ Ibid.

Kostnader för mäns våld

Det har gjorts flera försök att beräkna vad mäns våld kostar samhället i olika länder.³⁸ Hittills har, enligt våra efterforskningar, en studie gjorts i Sverige men det är så nyligen att vi inte haft möjlighet att redogöra för den i detta sammanhang. De totala kostnaderna är naturligtvis mycket svåra att uppskatta. Alla empiriska försök är troligen grova underskattningar eftersom de immateriella och mer långsiktiga effekterna är särskilt svåra att beräkna kvantitativt.³⁹

De tänkta kostnaderna kan vara både direkta och indirekta. De direkta kostnaderna utgörs av värdet av alla insatser för att förebygga våld, behandla offer och att åtala och straffa förövare. Här ingår bland annat polisens, kriminalvårdens, kvinnojourernas, hälso- och sjukvårdens liksom socialtjänstens verksamhet. De indirekta kostnaderna kan vara lägre produktivitet och förlorad arbetsinkomst, men också immateriella kostnader i form av ökad ohälsa som inte medför hälso- och sjukvård (t.ex. rädsla och oro, missbruk, depression, självmord). Här finns även långsiktiga effekter som att barn som blir utsatta för och/eller bevittnar våld inom familjen oftare än andra barn avbryter sin skolgång, får missbruksproblem och själva utövar eller drabbas av våld i nära relationer som vuxna. Till de långsiktiga effekterna av mäns våld hör också minskade investeringar och sämre ekonomisk tillväxt.⁴⁰

I Finland gjordes en beräkning av de direkta kostnaderna för mäns fysiska, psykiska och sexuella våld mot kvinnor år 1998.⁴¹ Uppgifterna baseras enbart på de utsatta kvinnor som sökt offentlig hjälp, vilket endast en minoritet av de utsatta gör. Kostnaderna för hälso- och sjukvården beräknades till motsvarande ca 60 miljoner svenska kronor, för socialtjänsten ca 132 miljoner, för rättsväsende och kriminalvård ca 185 miljoner.⁴²

Kostnaderna för våld i nära relationer i England och Wales år 2001 har beräknats på uppdrag av den brittiska regeringen. Studien utgår från självrapporterade uppgifter om utsatthet för våld.⁴³ Mot bakgrund av att befolkningens mängden är mycket större än i Sverige

³⁸ För en översikt se de Vylder (2004), Walby (2004).

³⁹ de Vylder (2004).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Underlaget är bl.a. från en finsk brottsofferundersökning liknande *Slagen dam* (Heiskanen & Piispa 1998 refererad i Lundgren m.fl. 2001, Piispa & Heiskanen 2001).

⁴² Kostnaderna i svenska kronor avser värdet år 1998. Piispa & Heiskanen (2001).

⁴³ Underlaget är bl.a. från brottsofferundersökningen British Crime Survey av drygt 22 000 kvinnor och män (Walby & Allen 2004).

och välfärdssystemet och lagstiftningen skiljer sig från det svenska, kan inte kostnaderna jämföras rakt av med svenska förhållanden. Men det är ändå intressant hur man i denna studie gått tillväga för att beräkna kostnaderna, något som kan inspirera framtida studier i Sverige. I den brittiska studien beräknades den totala kostnaden för våld i nära relationer till ca 342 miljoner kronor.⁴⁴ Där ingår kostnaderna för staten (kostnader för polis, rättsväsende, kriminalvård, hälso- och sjukvård, socialtjänst, kvinnojourer och annat skyddat boende), kostnader för sjukfrånvaro från arbetet på grund av skador till följd av våld (varav arbetsgivarna står för den ena hälften och arbetstagaren den andra i form av förlorad arbetsinkomst) liksom en beräkning av de mänskliga och känslomässiga effekterna i form av värdet av offrens smärta och lidande.⁴⁵

Rapporter om prostitution och handel med kvinnor

Enligt Socialstyrelsen är det inte möjligt att göra något antagande om den totala omfattningen av prostitutionen i Sverige.⁴⁶ Utifrån information från storstädernas polisdistrikt och årsrapporter från socialtjänstens prostitutionsgrupper, uppskattar forskaren Sven-Axel Månsson att antalet kvinnor i prostitution år 2002 var ca 1 500.⁴⁷

I den befolkningsbaserade intervjuundersökningen *Sex i Sverige* som genomfördes 1996 uppgav ungefär var åttonde man över 18 år att han köpt sex någon gång under sitt liv, dvs. mer än 430 000 män. Majoriteten har köpt sex vid ett eller några få tillfällen, en mindre grupp hade haft mer än 20 prostitutionskontakter och av dessa hade ett tjugotal tillsammans haft nästan 700 sådana kontakter. De flesta sker utomlands i samband med semester eller arbets- och tjänsteresor.⁴⁸

Rikskriminalpolisen uppskattar att mellan 400–600 kvinnor kom till Sverige som offer för människohandel år 2003, i första hand från Estland, Litauen, Ryssland och Polen. Trots att Rikskriminal-

⁴⁴ Värdena i svenska kronor gäller år 2001.

⁴⁵ Grunden för beräkningar av detta värde är bl.a. en fråga i British Crime Survey om vad som skulle vara en rimlig summa pengar för att kompensera för den olägenhet och det besvär som offret har fått utstå (Brand & Price 2000 refererad i Walby 2004).

⁴⁶ Socialstyrelsen (2000, 2004c).

⁴⁷ Mejluppgift av Sven-Axel Månsson, professor i socialt arbete, Göteborgs universitet, 2005-03-18. Regeringens sakkunniga Gunilla Ekberg (2004) uppger flera källor inom polis och socialtjänst som ställer sig bakom denna uppskattning.

⁴⁸ Lewin (1998).

polisens uppskattningar av antalet offer har varit lägre tidigare år, hävdar man att detta kan bero på att polisen får kännedom om fler fall och inte nödvändigtvis att antalet offer som kommer till Sverige faktiskt ökat.⁴⁹ Kvinnorna och flickorna värvas ofta av falska erbjudanden om arbeten som servitris, dansare eller hemhjälp i privata hushåll. I destinationslandet tar hallickarna flickornas/kvinnornas pass och handlingar, för att sedan hålla dem isolerade, själva utnyttja dem sexuellt och prostituera dem i bordeller och sexklubbar.⁵⁰

10.3 Kvinnofridsreformen⁵¹

Kvinnofridsreformen, som kom till stånd genom propositionen *Kvinnofrid*, är ett omfattande batteri av åtgärder för att bekämpa olika former av mäns våld mot kvinnor. Åtgärder formulerades från tre centrala utgångspunkter: ändringar i lagstiftning, förebyggande åtgärder och bättre bemötande av utsatta kvinnor.⁵² Under 1998 satsade regeringen 41 miljoner kronor på Kvinnofridsreformen.⁵³ Underlaget för propositionen *Kvinnofrid* utgörs främst av Kvinnovaldskommisionens huvudbetänkande *Kvinnofrid*⁵⁴, men även betänkandet *Könshandeln* av 1993 års prostitutionsutredning⁵⁵ och en översyn av reglerna om sexuella trakasserier i form av rapporten *Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar*⁵⁶.

Ändringar i lagstiftning

Kvinnofridsreformen innebar ett antal förändringar i lagstiftningen. En ny bestämmelse infördes i brottsbalken om grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning⁵⁷, något som redogörs för mer utförligt längre fram i detta kapitel. I ett senare tillägg förtydligades lagstiftarens intentioner.⁵⁸

⁴⁹ Rikskriminalpolisen (2003, 2004).

⁵⁰ Näringsdepartementet (2004).

⁵¹ Detta avsnitt bygger på prop. 1997/98:55 samt Näringsdepartementet (1999, 2001).

⁵² Prop. 1997/98:55.

⁵³ Näringsdepartementet (1999).

⁵⁴ SOU 1995:60.

⁵⁵ SOU 1995:15.

⁵⁶ Bilaga 7 i prop. 1997/98:55.

⁵⁷ SFS 1998:393.

⁵⁸ SFS 1999:845.

Köp och försök till köp av sexuella tjänster förbjöds, med påföljden böter eller fängelse i högst sex månader.⁵⁹ Regeringens skäl för en kriminalisering är att prostitutionen medför allvarliga skador både för de enskilda och samhället.⁶⁰ De prostituerade har i allmänhet en mycket svår social situation och omkring dem förekommer i regel en omfattande kriminalitet. Regeringen avvisade prostitutionsutredningens förslag att kriminalisera både köparen och säljaren med hänvisning till att det inte är rimligt att också kriminalisera den som, åtminstone i flertalet fall, är den svagare parten som utnyttjas av andra. Att de som säljer sexuella tjänster inte riskerar någon påföljd är också viktigt för att motivera dem att söka hjälp för att komma bort från prostitutionen, enligt regeringen.

Våldtäktsbrottet utvidgades. Tidigare hade påtvingat samlag varit nödvändigt för att en gärning skulle bedömas som våldtäkt, nu skulle annat sexuellt umgänge kunna räknas som våldtäkt ”om gärningen med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med påtvingat samlag”.⁶¹ Underlåtenhet att avslöja vissa sexualbrott straffbelades.⁶²

Socialtjänstlagen fick en ny bestämmelse om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.⁶³ Begreppet kvinnlig omskärelse ersattes av könsstympning i lagen, samtidigt som straffet skärptes. Även förberedelse och stämpling till brott liksom underlåtenhet att avslöja könsstympning blev straffbart.⁶⁴ Jämställdhetslagen skärptes avseende sexuella trakasserier. Varje arbetsgivare blev skyldig att vidta aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier. Om arbetsgivaren får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt men underlåter att vidta åtgärder, ska arbetsgivaren betala skadestånd. Denna skärpning innebar dock inte att sexuella trakasserier i sig blev förbjudet enligt jämställdhetslagen.⁶⁵

⁵⁹ SFS 1998:408.

⁶⁰ Prop. 1997/98:55.

⁶¹ Prop. 1997/98:55, s. 1. SFS 1998:393.

⁶² SFS 1998:393.

⁶³ SFS 1998:409. Denna bestämmelse om socialtjänstens ansvar utvidgades senare till att gälla alla som utsatts för brott och deras anhöriga (SFS 2001:453).

⁶⁴ SFS 1998:407. Första stycket i 22 § jämställdhetslagen lyder: ”En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för sexuella trakasserier på grund av att arbetstagaren har avisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.”

⁶⁵ SFS 1998:208.

Förebyggande åtgärder

I Kvinnofridsreformen ingick även förebyggande åtgärder. Regeringen gav berörda myndigheter olika typer av uppdrag i syfte att konkretisera deras ansvar och skyldigheter att vidta åtgärder.⁶⁶ Uppdragen var långsiktiga och syftade till att förändra myndigheternas ordinarie verksamhet. Uppdragen pågick från 1998 till och med 2003. Myndigheterna var Riksåklagaren och alla åklagarmyndigheter, Rikspolisstyrelsen och alla polismyndigheter, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsoffermyndigheten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och i vissa delar Domstolsverket.

En del av uppdragen gavs gemensamt till myndigheterna, bland annat att öka ansträngningarna för att förebygga våldsbrott mot kvinnor och att utarbeta åtgärdsprogram för det egna arbetet. Det betonades starkt att samverka mellan myndigheter och organisationer är viktigt. De specifika uppdragen för olika myndigheter gällde bl.a. förbättringar av statistiken vad gäller våldsbrott mot kvinnor, att genomföra en särskild brottsofferundersökning⁶⁷, att inventera polisens rutiner och metoder, att främja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, att kartlägga och utvärdera behandlingsmetoder för förövare, att inrätta en nationell rapportör för handel med kvinnor samt att ge information om svenska regler vad gäller våld mot närstående ges till dem som söker uppehållstillstånd i Sverige.

Bättre bemötande av utsatta kvinnor

I Kvinnofridsreformens insatser för att få ett bättre bemötande av utsatta kvinnor ingick bland annat satsningar på fortbildning och förbättrad yrkesutbildning. En rad myndigheter fick i uppdrag att genomföra utbildning för personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården på central, regional och lokal nivå. Examensordningen i högskoleförordningen kompletterades vad gäller jämställdhet för en rad yrken som innebär kontakt med utsatta kvinnor, som lärare, jurister och personal inom vård och omsorg.⁶⁸ Ett särskilt uppdrag lämnades till Högskoleverket att följa och utvärdera de nya reglerna.

⁶⁶ Näringsdepartementet (1997).

⁶⁷ Undersökningen redovisades i *Slagen Dam* (Lundgren m.fl. 2001).

⁶⁸ SFS 1998:1003.

Rikskvinnocentrum inrättades 1994 på förslag av Kvinnovåldskommissionen⁶⁹ med syftet att vara ett ”nationellt resurs- och kompetenscentrum som utifrån ett kvinnoperspektiv skall skapa former för ett gott omhändertagande i vården”.⁷⁰ 1998 fick Rikskvinnocentrum ytterligare medel för att befästa sin verksamhet och sprida sina erfarenheter. Kvinnojourernas årliga stöd höjdes med sex miljoner kronor, något som utgick till både lokala jourer och de två riksorganisationerna. Därutöver utreddes hur en nationell kristelefon för utsatta kvinnor skulle kunna komma till stånd.

Insatser efter Kvinnofridsreformen

Regeringen har vidtagit en stor mängd åtgärder för kvinnofrid även efter Kvinnofridsreformen. Men det tycks ha skett en förskjutning av initiativet i frågan inom regeringskansliet under denna period. Medan Jämställdhetsenheten tog initiativet till Kvinnofridsreformen, har Justitiedepartementet initierat fler utredningar, gett fler uppdrag till myndigheter och skrivit fler propositioner på området än Socialdepartementet efter denna reform. Frågan om kvinnofrid tycks ha integrerats i Justitiedepartementets verksamhet i större utsträckning än i Socialdepartementets. Detta medför att regeringens arbete med mäns våld mot kvinnor efter Kvinnofridsreformen har varit mer inriktat på lagändringar och rättsväsende än sociala frågor. Den repressiva inriktningen har varit framträdande i regeringens arbete på senare år, möjligen kan man tala om en juridifiering av frågan.

För en redogörelse av regeringens omfattande insatser på området efter Kvinnofridsreformen, se bilaga 2 till detta betänkande. Här kan särskilt nämnas regeringens åtgärdsprogram mot så kallat hedersrelaterat våld som innebär att regeringen avsätter 180 miljoner kronor för perioden 2003–2007. Vi vill också särskilt nämna regeringens beslut att inrätta *Nationellt råd för kvinnofrid* år 2000, med uppgift att vara ett rådgivande organ för regeringen och uppmärksamma frågor som inte blivit belysta i Kvinnofridspropositionen i tillräckligt hög grad: kommunernas ansvar, lokala kvinnojourers arbete och villkor, män som misshandlar, barns utsatthet i misshandelsförhållanden, homosexuell partnermisshandel, hedersrelaterat våld liksom våld mot särskilda grupper av kvinnor, bla

⁶⁹ SOU 1994:56.

⁷⁰ Prop. 1997/98:55, s. 45.

äldre, funktionshindrade och missbrukande, liksom flickor och kvinnor med utländsk bakgrund. Rådet var verksamt under tre år, arrangerade seminarier och hearings och gav ut en rad skrifter.⁷¹

Vi vill också nämna två utredningar som kan ses som olika former av uppföljningar av förslag i Kvinnovaldskommissionens betänkanden och Kvinnofredspropositionen. En särskild utredare tillsattes 2004 med uppgift att finna formerna för en ombildning av Rikskvinnocentrum till ett nationellt institut och hur frågan om en nationell kristelefon ska lösas. Förslagen presenterades i utredningens betänkande *Nytt nationellt kunskapscentrum*.⁷² En särskild utredare tillsattes 2003 med uppgift att utvärdera kvinnofredspropositionens myndighetsuppdrag ur ett könsmaktperspektiv. Resultaten och en mängd förslag för fortsatt arbete presenterades i betänkandet *Slag i luften*.⁷³

10.4 Utvecklingen i samhället och effekter av insatser

Effekter av regeringens politik på området, dvs. i vad mån vi har kommit närmare eller längre ifrån det jämställdhetspolitiska delmålet frihet från sexualiserat våld sedan 1994, skulle kunna operationaliseras på två sätt: genom att studera dels i vad mån kvinnors utsatthet för detta våld har ökat eller minskat, dels i vilken mån ansvariga samhällsaktörer tar sitt ansvar och fullföljer sina uppdrag på området.

Det är troligt att feministisk kritik, en allt större massmedial uppmärksamhet och ett allt starkare opinionstryck lett till såväl förändrade politiska prioriteringar som ökad benägenhet hos kvinnor att anmäla och berätta om våldshändelser sedan början av 1990-talet. Men att mycket har gjorts mot detta våld innebär inte nödvändigtvis att tillräckligt har gjorts, att det har gjorts på rätt sätt eller att det ännu har gett några effekter i form av minskat våld på nationell nivå. Dessutom har regeringen begränsade möjligheter att styra över t.ex. kommunerna och dess socialtjänst, som har ett huvudansvar för att ge insatser för våldsutsatta kvinnor. Därutöver finns en mängd faktorer som påverkar samhällsutvecklingen vid sidan av regeringens politik.

⁷¹ För en översikt se: Nationellt råd för kvinnofred (2003c).

⁷² SOU 2004:117.

⁷³ SOU 2004:121.

Det är en angelägen forskningsuppgift att närmare undersöka hur utsatthet för olika typer av våld har utvecklats, vilka orsaker som ligger bakom och vilken eventuell inverkan regeringens politik och andra aktörers agerande har haft på denna utveckling, men det har inte varit möjligt att göra inom ramen för denna utredning. En förutsättning för att sådana fördjupade studier ska kunna ge tillförlitliga svar är att en och samma brottsofferundersökning tar upp utsatthet för olika typer av våld i olika sammanhang genomförs upprepade gånger, så att resultaten kan jämföras över tid. Något sådant har ännu inte genomförts i Sverige, förutom de begränsade uppgifter som kan fås genom ULF-undersökningen.

I detta avsnitt belyser vi frågan i vilken mån ansvariga samhällsaktörer, dvs. kommuner och statliga myndigheter, tar sitt ansvar och fullföljer sina uppdrag vad gäller mäns våld mot kvinnor. Även här finns problemet att upprepade undersökningar med samma metodik sällan har gjorts. Detta innebär att det är svårt att avgöra om utvecklingen inneburit att ansvariga samhällsaktörer förbättrat sitt arbete eller inte, skillnaderna i resultat kan bero på de olika sätten att mäta i olika undersökningar. I många fall får vi nöja oss med att försöka ge en bild av olika aktörers bedömningar av utvecklingen och/eller dagsläget.

Flera samhällsinstanser delar ansvaret för kvinnofrid

Nationellt råd för kvinnofrid sammanfattar samhällets ansvar för kvinnofrid i tre punkter:

1. förebygga våld mot kvinnor, bland annat genom att bestraffa och behandla män som utövar våld,
2. hjälpa de kvinnor som redan drabbats,
3. rehabilitera när kvinnan tagit sig ur den direkta våldssituationen.⁷⁴

Inom Utväg Skaraborg, en samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer för kvinnofrid, har man formulerat ett helhetsperspektiv på samhällets insatser mot mäns våld mot kvinnor. Det mer kortsiktiga målet att förhindra upprepning av våld har konkretiserats i tre uppdrag: ett reaktivt/repressivt, ett reparativt och ett framåtblickande/förebyggande. Polis och rättsväsende har en stor

⁷⁴ Nationellt råd för kvinnofrid (2003c).

repressiv uppgift i att förhindra att våld inte upprepas. Socialtjänsten har en reaktiv uppgift i ansvaret för att barn inte far illa. Det reparativa uppgiften, att lindra våldets skadeverkningar, ligger hos hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det framåtblickande/förebyggande uppdraget ska bäras av hälso- och sjukvård och socialtjänst men även av polis- och rättsväsende genom sin brottsförebyggande verksamhet. Varje myndighets handlande beskrivs som en länk i en helhet.⁷⁵

Samarbete och samverkan mellan olika myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer, bl.a. kvinno- och brottsofferjourer, är en förutsättning för att den utsatta kvinnan ska få den hjälp hon behöver. Många utsatta kvinnor behöver hjälp från flera olika instanser. Dessutom krävs kännedom om vilket stöd och vilken hjälp som andra aktörer kan erbjuda för att kunna hänvisa utsatta kvinnor till rätt instans. Vikten av samverkan mellan myndigheter på alla nivåer betonades i Kvinnofridspropositionen.

Vart söker sig utsatta kvinnor och vilket betyg får hjälpinstanserna?

I enkätundersökningen *Slagen dam* uppgav endast 15 procent att de anmälde den senaste våldshändelsen till polisen. En tredjedel av kvinnorna som lever eller har levt med en våldsutövande man uppgav att de har sökt sig till någon annan hjälpinstans än polisen i samband med att mannen utsatt henne för våld. De flesta av dessa kvinnor vände sig till hälso- och sjukvården och här var också andelen som var nöjda med hjälpen störst. Förhållandevis få kvinnor vände sig till en kvinnojour. Förutom hälso- och sjukvården var kvinnorna mest nöjda med advokater och kvinno- och brottsofferjourer. Kvinnorna var minst nöjda med socialtjänsten. Vår slutsats av dessa resultat är att det inte finns någon given samhällsinstans som våldsutsatta kvinnor kan vända sig till.

- 13 procent av de utsatta kvinnorna vände sig till psykiatrin. Av dessa uppgav 66 procent att de var nöjda med hjälpen.
- 9 procent vände sig till annan hälso- och sjukvård. Av dessa var 84 procent nöjda.
- 12 procent sökte sig till familjerådgivningen. Av dem var 54 procent nöjda.

⁷⁵ Hydén (2001a).

- 11 procent vände sig till en advokat och av dem var 77 procent nöjda.
- 9 procent sökte hjälp hos en socialsekreterare och av dem var 56 procent nöjda.
- 5 procent vände sig till en kvinnojour. Av dessa var 70 procent nöjda.
- 4 procent vände sig till en socialjour och av dem var 45 procent nöjda.
- 2 procent sökte sig till en brottsofferjour. Av dessa var 75 procent nöjda.⁷⁶

Statsvetaren Amy Elman har genomfört samma enkätstudie två gånger av kvinnor som sökt skydd på kvinnojouren, år 1990 respektive 1999. Knappt hälften av de tillfrågade kvinnorna medverkade, 82–84 kvinnor.⁷⁷

Det vanligaste önskemålet från kvinnorna vid båda tillfällena var att få ett nytt boende (ca 60–70 procent) och få hjälp att lämna den våldsutövande mannen (ca 50 procent). Kvinnorna uppgav olika hinder för att lämna den våldsutövande mannen. Rädsla för förvärrat våld liksom konsekvenserna för barnen var de vanligaste hindren vid båda tillfällena, omkring hälften av kvinnorna uppgav detta. I jämförelse med år 1990 uppgav dubbelt så stor andel kvinnor 1999 hinder i form av ekonomiska svårigheter, social utstötthet och rädsla för att andra ska skadas. Rädsla för att bli mördad var också ett betydligt vanligare hinder år 1999, en ökning från en tredjedel till hälften av kvinnorna.

Amy Elman konstaterar att kvinnorna uttrycker större sårbarhet i undersökningen 1999 i jämförelse med 1990 och frågar sig om detta kan bero på ökade ekonomiska svårigheter och social utstötthet hos kvinnor generellt. Bland våldsutsatta kvinnor som söker sig till kvinnojouren är kvinnor med invandrarbakgrund överrepresenterade, vilket kan förklaras av att de ofta har mindre av de resurser som krävs för att kunna fly från sina förövare på andra sätt, dvs. socialt nätverk och pengar.⁷⁸ Ökade ekonomiska svårigheter och ökad social utstötthet hos kvinnor som söker sig till kvinnojouren

⁷⁶ Bortfallet var ca 40 procent i denna del av enkäten. Cirka 1 300–1 700 kvinnor har besvarat frågorna i detta avsnitt (Lundgren m.fl. 2001).

⁷⁷ Elman (2001).

⁷⁸ Elman (2001), Nordiska ministerrådet (1998) refererad i Elman (2001), Almqvist & Broberg (2004). Uppgift vid personligt samtal med Iréen von Wachenfeldt, ordförande ROKS, 2005-01-26.

kan därför åtminstone delvis bero på en ökad andel kvinnor med invandrarbakgrund i Sverige, särskilt relativt nyanlända flyktingar.⁷⁹

I Amy Elmans undersökning uppgav kvinnorna vilka insatser som de hade fått av polisen, åklagaren och socialtjänsten och hur nöjda de var med dessa insatser⁸⁰. Enligt undersökningen från 1990 tycktes polisen vara motvillig till att vidta åtgärder och sällan ha sett misshandel av kvinnor som ett brott. I 1999 års undersökning märks en tydlig förbättring både vad gäller polisens och åklagarnas agerande. Polisen beslutar dubbelt så ofta att den våldsutövande mannen ska anhållas och fem gånger så ofta att ansöka om besöksförbud. Åklagarna beslutar i något högre utsträckning att den våldsutövande mannen ska anhållas och utfärdar besöksförbud nästan tre gånger så ofta.⁸¹ Dessutom ger kvinnorna både polisen och åklagarna högre betyg 1999 än 1990.

Medan polisen var den vanligaste instansen som kvinnorna vände sig till 1990, var socialtjänsten den vanligaste 1999. Kvinnornas bild av socialtjänstens insatser är i stort sett oförändrad under 1990-talet. Deras betyg har inte förbättrats och är 1999 lägre än för både polis och åklagare. På en skala mellan 1 och 5 gav kvinnorna betyget 3,1 till polisen, 3,2 till åklagarna och 2,6 till socialtjänsten.⁸²

Sammanfattningsvis var socialtjänsten den instans som de hjälpsökande kvinnorna var minst nöjda med i både *Slagen dam* och Amy Elmans studie. De flesta av de våldsutsatta kvinnorna i *Slagen dam* vände sig, förutom polisen, till hälso- och sjukvården och här var också andelen som var nöjda med hjälpen störst. Mot bakgrund av dessa resultat väljer vi att fokusera socialtjänstens liksom polisens och rättsväsendets arbete och att inte beröra hälso- och sjukvårdens arbete, när vi redogör för i vilken mån ansvariga samhällsaktörer tar sitt ansvar och fullföljer sina uppdrag på området.

Vi vill ändå nämnda Socialstyrelsens slutsats att hälso- och sjukvården i allt för låg utsträckning uppmärksammar när kvinnor som söker vård är utsatta för våld. Här finns enligt Socialstyrelsen ett stort behov av utbildning/fortbildning, etablerade rutiner och handlingsplaner för samarbete både internt och externt.⁸³

⁷⁹ Jfr Almqvist & Broberg (2004).

⁸⁰ Vid båda undersökningarna svarade ca 60 kvinnor på frågor om polisens agerande, ca 25 kvinnor på åklagarnas agerande och ett 50–60-tal kvinnor på socialtjänstens agerande.

⁸¹ Polisen fattar beslut om att ansöka om besöksförbud hos åklagare, som i sin tur fattar beslut om att utfärda detta.

⁸² Elman (2001).

⁸³ Socialstyrelsen (2003b).

Rikskvinnocentrum har, förutom att bedriva egen patientverksamhet, utvecklat metoder för patientomhändertagande och bedrivit utbildnings- och informationsverksamhet liksom forskning på området. Enligt Socialstyrelsens utvärdering av Rikskvinnocentrum har bl.a. den omfattande utbildningsverksamheten av olika personnalkategorier inom vården gett resultat.⁸⁴

Statliga myndigheters arbete med kvinnofridsuppdragen

Betänkandet *Slag i luften* från Utredningen om kvinnofridsuppdragen ger en övergripande bild av en rad brister i berörda myndigheters arbete med mäns våld mot kvinnor. Flera myndigheter har inte genomfört sina uppdrag enligt Kvinnofridspropositionen, inte avsatt tillräckligt med resurser för frågan och allt för ofta bedrivit arbetet i form av tillfälliga projekt. Dessutom framhålls i betänkandet att myndigheterna många gånger brister i kunskaper om och förståelse av frågan. Genomförandet av kvinnofridsuppdragen sägs inte ha lett till några genomgripande förändringar, vare sig i myndigheternas organisation eller konkreta verksamhet. Resultaten visar att inte en enda myndighet på central nivå har tagit fram handlingsplaner för hur arbetet med mäns våld mot kvinnor ska bedrivas. Det brottsförebyggande arbetet har generellt en undanskymd plats i myndigheternas verksamhet. Uppdraget om fortbildning har inte utförts på ett tillfredsställande sätt. Utredningen drar slutsatsen att myndigheternas arbete med mäns våld mot kvinnor är ett lågprioriterat och förminskat samhällsproblem, liksom att arbetet brister i kontinuitet, institutionalisering och politisering.⁸⁵

Utredningen framhåller att både myndigheter och särskilda verksamheter på lokal nivå inte delar den särskilda könsmaktsförståelse som utredningen anser vara önskvärd (denna förståelse redogörs för nedan). Detta betraktas som ett hinder för effektivt genomförande av uppdraget. Utredningen redovisar emellertid inga empiriska belägg för att denna särskilda könsmaktsförståelse skulle leda till förbättrade resultat. Utredningens utvärdering av myndighetsuppdragen inom kvinnofridsreformen har i princip genomförts utan att se till verksamheternas resultat.

⁸⁴ Socialstyrelsen (2002, 2003b), SOU 2004:17.

⁸⁵ SOU 2004:121.

Kommunernas ansvar och kvinnojourernas arbete

Kommunerna och dess socialtjänst är sedan 1998 skyldiga enligt lag att ge stöd och skydd åt våldsutsatta kvinnor. Flera studier och aktörer har identifierat stora brister i kommunernas agerande i frågan och menar att den generellt sett har haft låg prioritet i kommunerna. Fortfarande lägger kommunerna en stor del av ansvaret på ideella kvinnojourer.⁸⁶

I Sverige finns omkring 160 ideellt drivna kvinnojourer. I ca 150 kommuner, dvs. drygt hälften av kommunerna, finns minst en kvinnojour. Kommunerna bidrog år 2000 med drygt 24 miljoner kronor till jourernas verksamhet, vilket innebär i genomsnitt 2,84 kronor per invånare. Det vanligaste bidraget var på 10 000–20 000 kronor. 68 kommuner, dvs. var fjärde kommun, gav inget ekonomiskt bidrag till någon kvinnojour och inte heller bidrag i andra former såsom hyra eller hyressubvention. Omkring 137 kommuner saknar kvinnojour. De flesta av dessa kommuner förlitar sig på en kvinnojour i en grannkommun, men mindre än var fjärde ger ekonomiskt bidrag till denna kvinnojour.⁸⁷

I en senare enkätundersökning av Amnesty uppgav en dryg tiondel av de 122 kommuner som besvarade frågan att de inte lämnat något verksamhetsbidrag till de ideella kvinnojourerna överhuvudtaget under 2004. Samtliga av dessa kommuner saknar kvinnojour i den egna kommunen, men flertalet uppger att det finns kvinnojour i en eller flera grannkommuner och att man hänvisar våldsutsatta kvinnor dit. Kommunernas genomsnittliga bidrag var 4,88 kronor per invånare år 2004. I de kommuner där det finns en ideell kvinnojour är det genomsnittliga bidraget betydligt högre än i de kommuner som saknar kvinnojour. Enligt Amnesty synliggör kvinnojourernas närvaro och opinionsbildande arbete både förekomsten av mäns våld mot kvinnor och behovet av stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor.⁸⁸

Vikten av kvinnojourernas närvaro i kommunerna märks också i en studie av det lokalpolitiska samtalet i de då 137 kommuner som saknade kvinnojour. Forskarna drar slutsatsen att det finns ett glapp mellan den nationella och den kommunala nivån: ”Intentionerna i kvinnofridspropositionen och talet om vikten av åtgärder

⁸⁶ Holmberg & Bender (2003), Bender & Holmberg (2001), Socialstyrelsen (2003a, 2004a, 2004b), Amnesty (2004a, 2004b), Nationellt råd för kvinnofrid (2001, 2003).

⁸⁷ Nationellt råd för kvinnofrid (2001a), Nationellt råd för kvinnofrid (2003c), Holmberg & Bender (2003).

⁸⁸ Amnesty (2004a).

för att stärka skyddet till utsatta kvinnor motsvaras i stort sett inte av konkreta handlingar av kommunpolitikerna. Det som ändå görs initieras i huvudsak av andra aktörer såsom oppositionella och experter inom socialtjänsten.⁸⁹ En femtedel av kommunerna (29 av de 141 som svarat) i Amnestys studie uppgav att ingen politisk diskussion har förts i kommunen om våldsutsatta kvinnor.⁹⁰

En jämförelse mellan de båda studierna av Nationella rådet för kvinnofrid och Amnesty visar en positiv utveckling mellan år 2000 och 2004.⁹¹ Kommunernas bidrag till de ideella kvinnojourerna har ökat något, samtidigt som antalet kommuner som inte ger något bidrag till kvinnojourernas verksamhet har mer än halverats. Men fortfarande är bidragen generellt sett blygsamma och de varierar kraftigt mellan kommunerna, vilket innebär stora skillnader i förutsättningar för de lokala kvinnojourernas arbete. Kommunerna i Amnestys studie avsatte från 20 öre till 23 kronor per invånare.⁹² De båda riksorganisationerna för kvinnojourerna i Sverige, ROKS och SKR, framhåller att bristen på mer långsiktig finansiering är ett hinder för verksamheten.⁹³

Socionomen Christine Bender och sociologen Carin Holmberg har kartlagt hur stöd och hjälp till misshandlade kvinnor såg ut i de då 139 kommuner i landet som saknade kvinnojour. En enkät om hur polis, socialtjänst och sjukvård hanterar problemen besvarades av 127 kommuner. Resultaten visar stora brister i samverkan mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna:

- I 77 av de undersökta kommunerna (60 procent) fanns ingen samverkan mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna.
- I 28 kommuner fanns formell samverkan, vilket innebär att en arbetsgrupp med representanter för de olika myndigheterna träffas regelbundet. I hälften av dessa kommuner ingick kvinnojouren i gruppen.
- I 45 kommuner fanns informell samverkan, att personer som arbetar med frågan samarbetar oregelbundet kring konkreta ärenden. I en knapp tredjedel av dessa kommuner ingick kvinnojouren i samarbetet.⁹⁴

⁸⁹ Holmberg & Bender (2003) s. 78.

⁹⁰ Amnesty (2004a).

⁹¹ Eftersom underlagen skiljer sig åt bör jämförelser tolkas med försiktighet.

⁹² Amnesty (2004a).

⁹³ Källa: Personligt samtal med Carina Olsson, ordförande SKR, 2005-01-14 samt Iréen von Wachenfeldt, ordförande ROKS, 2005-01-26.

⁹⁴ Bender & Holmberg (2001).

I samma studie gjordes en fördjupningsstudie av 10 kommuner genom intervjuer med personal på myndigheter och frivilligorganisationer. Resultaten visar stora skillnader mellan kommunerna i vilken grad de olika aktörerna samarbetar och samverkar med varandra, i vilken mån det finns rutiner och riktlinjer för hur de olika instanserna ska hantera misshandelsfall liksom i vilken mån man överhuvudtaget erkänner i vilken utsträckning våld förekommer i kommunen. De olika kommunerna karaktäriseras som tysta, samarbetande respektive blundande.⁹⁵

Amnesty frågade kommunerna om de kunde erbjuda våldsutsatta kvinnor skyddat boende i kommunens egen regi. Fyra kommuner har kommunala kriscenter för kvinnor som bland annat erbjuder skyddat boende. 37 av 141 kommuner svarar att de kan erbjuda boende i deras jourlägenhet/er, som endast i en kommun bemannas av stödpersonal. De flesta kommuner säger sig samarbeta med kvinnojourern, antingen i den egna kommunen eller grannkommunen, och hänvisar våldsutsatta kvinnor till dem. ”Det råder ingen tvekan om att kommunerna fortfarande – och nästan uteslutande – förlitar sig på de ideella kvinnojourerna när det gäller våldsutsatta kvinnors behov av stöd och skyddat boende.”, konstaterar Amnesty.⁹⁶

Många kvinnor har en utsatt livssituation som innebär att de kan vara i behov av särskilt stöd om de utsätts för våld. De utsätts många gånger för dubbel diskriminering. Dels diskrimineras de utifrån kön, dels utifrån faktorer som funktionshinder, etnicitet, missbruk, psykisk sjukdom och sexuell läggning. Detta kan innebära att dessa grupper har särskilt svårt för att söka hjälp och att den hjälp som finns inte är anpassad för deras behov. Att överhuvudtaget få kännedom om vart man kan vända sig är en förutsättning för att få hjälp. Amnestys undersökning visar att endast 38 av 141 kommuner hade något informationsmaterial om var en våldsutsatt kvinna kan söka hjälp och endast 12 kommuner hade även material på andra språk än svenska. Både Amnesty och Nationella rådet för kvinnofrid uppmärksammar att kvinnojourerna inte har möjlighet att ta emot våldsutsatta grupper med särskilda behov, som kvinnor med missbruksproblem, funktionshinder eller psykisk sjukdom, liksom att kommunernas insatser brister för dessa grupper. Det är

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Amnesty (2004a) s. 14.

därför extra angeläget att samhällets stöd förstärks för dessa grupper.⁹⁷

Socialtjänsten

Socialtjänsten har vid upprepade tillfällen fått kritik för brister i arbetet med våldsutsatta kvinnor.⁹⁸ I socialtjänstlagens andra kapitel framgår att "... kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver." Den så kallade kvinnofridsparagrafen som infördes i Socialtjänstlagen 1998 tydliggjorde socialnämndens ansvar för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor. År 2001 ändrades paragrafen så att den omfattar socialnämndens ansvar för alla brottsoffer som behöver hjälp och stöd (5 kap 11 § SoL). Utredningen om kvinnofridsuppdragen har föreslagit en skärpning av denna bestämmelse, så att ordet "bör" ersätts med "skall" i den inledande meningen: "Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp."⁹⁹ Vi stödjer detta förslag. En särskild utredare har nyligen tillsatts med uppdraget att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Utredaren ska kartlägga och analysera hur stödet ser ut, analysera socialtjänstens ansvar och föreslå hur stödet kan förbättras.¹⁰⁰

Både Socialstyrelsens uppföljning 18 månader efter lagändringen och Länsstyrelsernas tillsynsrapporter tyder på att den så kallade kvinnofridsparagrafen inte innebar några större förändringar av socialtjänstens arbete och att misshandlade kvinnor inte prioriterades i särskilt hög grad. De flesta kommuner hade inte några särskilda insatser för våldsutsatta kvinnor utan förlitande sig på kvinnojournerna. Endast ett fåtal kommuner hade tagit fram handlingsprogram el. dyl. för socialtjänstens arbete i frågan eller utsett en särskild handläggare med ansvar för denna grupp.¹⁰¹

Socialstyrelsens uppföljning av socialtjänstens arbete med 5 kap. 11 § Socialtjänstlagen bygger på intervjuer med företrädare för socialtjänsten i 29 kommuner. Resultaten visar å ena sidan att lagändringen är väl känd och att socialtjänsten i stor utsträckning har

⁹⁷ Amnesty (2004a, 2004b), Nationella rådet för kvinnofrid (2001b, 2002, 2003a, 2003b, 2003c).

⁹⁸ Se t.ex. Elman (2001), Lundgren m.fl. (2001), Nationella rådet för kvinnofrid (2001, 2003), Socialstyrelsen (2004a, 2004b).

⁹⁹ SOU 2004:121.

¹⁰⁰ Dir. 2005:32.

¹⁰¹ Socialstyrelsen (2004b).

uppmärksammat våldsutsatta kvinnor och deras barn, å andra sidan svarar endast en femtedel att arbetet har förändrats till följd av lagändringen och en tiondel att de får kontakt med fler brottsoffer nu än tidigare. I den mån socialtjänstens arbete har förändrats har det mest handlat om åtgärder för kvinnor som utsätts för misshandel i hemmet och deras barn, inte övriga våldsoffer. I många kommuner är denna grupp prioriterad eller den enda som har möjlighet att få vissa insatser som hjälp med bostad och jourlägenhet, praktisk hjälp vid rättegång, polisanmälan, läkarundersökning och kontaktperson. Socialstyrelsen menar att det är möjligt att kvinnofridsparagrafen fått genomslag först nu, fem år efter lagändringen. Majoriteten av de intervjuade svarar att de samarbetar med frivilligorganisationer som arbetar brottsofferstödande, främst kvinno- och brottsofferjourer. På frågan vilket stöd och vilken hjälp brottsoffer kan få av socialtjänsten var det näst vanligaste svaret vidareutslussning till ideella organisationer och landsting.¹⁰²

I Amnestys studie svarade nästan alla kommuner att deras socialtjänst samarbetar med andra aktörer och att polisen och landstinget/hälso- och sjukvården var de som nämndes av flest kommuner. Endast 21 kommuner svarar att de har ett samarbete i mer organiserad form och att socialtjänsten ingår i en samverkansgrupp el. dyl. i kommunen.¹⁰³

Socialstyrelsens kartläggning tyder på brister i samarbetet med polisen. De lämnar inte information till socialtjänsten om vilka brottsoffer som behöver hjälp och stöd och brister i sin skyldighet att ge information till brottsoffer om att de kan få hjälp av socialtjänsten, något som har påtalats flera gånger tidigare. Socialstyrelsen konstaterar också att det finns brister i allmänhetens kunskaper om socialtjänstens skyldighet att bistå med råd och stöd. Även rädsla för socialtjänstens repressiva verksamhet leder till att människor inte vänder sig dit.¹⁰⁴ Detta bekräftas av de båda riksorganisationerna för kvinnojourerna, ROKS och SKR, som menar att socialtjänsten inte utgör någon trygg samtalspartner för den misshandlade kvinnan. De har inte tillräcklig kunskap om mäns våld mot kvinnor, samtidigt som de har det uttalade uppdraget att ta hänsyn till barnens rätt till båda föräldrarna vid en konflikt mellan dem.¹⁰⁵ Här kan också nämnas socialtjänstens skyldighet att ingripa

¹⁰² Socialstyrelsen (2004a).

¹⁰³ Amnesty (2004a).

¹⁰⁴ Socialstyrelsen (2004a).

¹⁰⁵ Nationellt råd för kvinnofrid (2001a).

om barn far illa eller riskerar att göra det, vilket i de allra flesta fall innebär råd och stöd, men som i förlängningen kan innebära ett omhändertagande om situationen förvärras eller inte förbättras. De tidigare refererade studierna om våldsutsatta kvinnors upplevelse av olika hjälpinstanser pekar på ett ytterligare skäl till att de inte vänder sig till socialtjänsten: kvinnorna var minst nöjda med denna instans.¹⁰⁶

Länsstyrelsernas tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor år 2002 och 2003 visar dock en positiv utveckling. Under 2002 gjorde länsstyrelserna granskningar av hur 46 kommuner arbetar för att bemöta kvinnor som utsatts för våld. I en tredjedel av fallen fann man anledning att uttala kritik. Detta var en förbättring i jämförelse med granskningen året innan, då man uttalade kritik i två tredjedelar av fallen. Länsstyrelserna hävdar att kommunernas stöd till kvinnor som utsatts för våld utvecklas genom bl.a. utbildningar och kompetensutveckling. I över en tredjedel av länen fanns länsövergripande samverkansgrupper 2002. Länsstyrelserna hävdar att kommunerna i allt större utsträckning antagit handlingsplaner under både 2002 och 2003.¹⁰⁷

I Amnestys undersökning hade majoriteten av kommunerna antagit en handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, men i nästan samliga fall rör det sig om klargöranden av socialtjänstens ansvar och riktlinjer eller handläggningsrutiner för hur socialtjänsten ska agera i enskilda ärenden. Så mycket som 62 av 141 kommuner saknade riktlinjer eller handläggningsrutiner. Endast 2–3 kommuner hade antagit en kommunövergripande strategisk handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och garantera våldsutsatta kvinnor rätten till adekvat stöd, hjälp och skydd.¹⁰⁸

En anmärkningsvärd brist på kunskap gäller omfattningen och typen av insatser som socialtjänsten ger våldsutsatta kvinnor och deras eventuella barn. Kommunernas skyldighet att lämna verksamhetsstatistik för socialtjänsten till Socialstyrelsen omfattar inte insatser för denna grupp. Dessa insatser döljs bakom redovisade uppgifter om antal insatser som gäller t.ex. ekonomiskt bistånd, missbrukarvård eller utsatta barn. I socialtjänstens organisation finns i allmänhet inte heller någon särskild sektion eller enhet för våldsutsatta kvinnor. I Amnestys undersökning svarade endast 21 av 133 kommuner att de har registrerade uppgifter från socialtjäns-

¹⁰⁶ Elman (2001), Lundgren m.fl. (2001).

¹⁰⁷ Socialstyrelsen (2003a, 2004b).

¹⁰⁸ Amnesty (2004a).

ten om hur många våldsutsatta kvinnor som sökt stöd och hjälp hos dem. Över 70 kommuner uppger att de saknar uppgifter om omfattningen av mäns våld mot kvinnor i den egna kommunen.¹⁰⁹ Även detta är anmärkningsvärt mot bakgrund av att kommunerna har en skyldighet enligt Socialtjänstlagen att ha kännedom om omfattningen av behoven i den egna kommunen.

Polisen och rättsväsendet

Handläggning av ärenden om vålds- och sexualbrott mot kvinnor

Amnesty har sammanställt statistik och undersökningar som gäller polisens och rättsväsendets arbete med vålds- och sexualbrott mot kvinnor. Amnesty drar slutsatsen att dessa polisanmälda brott mot kvinnor i Sverige utgör mellan en fjärdedel och en femtedel av det faktiska våldet. En mindre andel av anmälningarna om misshandel av kvinna, grov kvinnofridskränkning, överträdelse av besöksförbud och våldtäkt leder till åtal. Ännu färre leder till lagföring. Andelen åtal för misshandel mot kvinnor minskade generellt sett under 1990-talet, trots åtgärder för att förenkla och underlätta för kvinnor i den rättsliga processen.¹¹⁰

Vi har sammanställt statistik från BRÅ och Åklagarmyndigheten för att granska utvecklingen under de senaste fem åren, 2000–2004, vad gäller polisens, åklagarnas och tingsrättens hantering av en rad brott som gäller mäns våld mot kvinnor: misshandel av kvinna av bekant gärningsman, grov kvinnofridskränkning, överträdelse av besöksförbud, våldtäkt, sexköp och människohandel för sexuella ändamål (se bilaga 2 till detta betänkande). Ambitionen har varit att försöka fånga hela kedjan från polisanmälan till att en brottsmisstanke lämnas över till åklagaren och vidare att åklagaren beslutar om lagföring (vilket innebär åtal, strafföreläggande¹¹¹ eller åtalsunderlåtelse¹¹²) och slutligen att gärningsmannen lagförs (vilket innebär fällande dom i tingsrätten, att personen godkänt ett av åklagare utfärdat strafförelägganden eller att åklagaren meddelat åtalsunderlåtelse till personen). Men detta är svårt att göra utifrån dagens

¹⁰⁹ Amnesty (2004a).

¹¹⁰ Amnesty (2004b).

¹¹¹ Strafföreläggande kan bara användas när gärningen är erkänd och påföljden för brottet är böter, villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter (Åklagarmyndigheten 2005).

¹¹² När åklagaren anser att den misstänkte är skyldig till brottet men ändå avstår från att väcka åtal kan reglerna om åtalsunderlåtelse användas. Skälet kan vara att den misstänkte är ung eller åtalas för andra brott eller att brottet är lindrigt (Åklagarmyndigheten 2005).

brotts- och lagföringsstatistik, man kan inte följa ett enskilt brott genom rättskedjan utan bara belysa flödet i stora drag (se vidare i bilaga 2).

Vår sammanställning av statistiken visar att antalet brott som anmäls till polisen och antalet personer som döms i tingsrätten har ökat för alla brottstyper under perioden. Men för att kunna avgöra om polis och åklagare blivit bättre på att hantera en viss brottstyp, dvs. om kvaliteten i deras arbete har förbättrats, måste man se till hur antalet lagföringsbeslut utvecklas i jämförelse med antalet nedlagda brottsmisstankar. Ett mått på denna kvalitet är andelen lagföringsbeslut av alla beslut som åklagarna fattar, något som kan kallas för lagföringsprocent¹¹³. Utifrån lagföringsprocenten visar statistiken att polisens och åklagarnas arbete med brottstypen våldtäkt har försämrats och att det i stort sett är oförändrat vad gäller misshandel av kvinna av bekant gärningsman. Utifrån samma mått har polisens och åklagarnas arbete med brottstyperna grov kvinnofridsbränkning, överträdelse av besöksförbud och köp av sexuella tjänster förbättrats. Statistiken för människohandel för sexuella ändamål gäller endast 2003 och 2004 eftersom det är en ny lag. Det är ännu för tidigt att utläsa några utvecklingstendenser ur statistiken för detta brott.

Statistiken visar också att lagföringsprocenten är särskilt låg för våldtäkt i jämförelse med de övriga brottstyperna. Det kan delvis bero på att gärningsmannen i större utsträckning är okänd för offret, i jämförelse med flera av de andra brottstyperna. En annan trolig förklaring till den låga lagföringsprocenten är att polis och åklagare brister i handläggningen av våldtäktsbrott. En annan förklaring kan vara att kvinnor anmäler långt efter händelsen vilket kan försvåra utredningen.¹¹⁴

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har granskat polisens handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor vid en polismyndighet. Nästan hälften av ärendena lades ner. Brister som identifierades var bland annat summariska och knapphändiga förhör, ingen dokumentation om eventuella skador, långa perioder innan målsäganden kallades till förhör. Inspektionsgruppen menade att detta skulle kunna förbättras genom snabba förstahandsåtgärder

¹¹³ Lagföringskvoten är antalet lagföringsbeslut dividerat med samtliga beslut, dvs. summan av besluten att lagföra och att lägga ner brottsmisstankar. Administrativa beslut ingår inte i samtliga beslut.

¹¹⁴ Personligt samtal med JämO Claes Borgström, särskild utredare med uppdrag att se över frågor som rör sexualbrottsoffer (Justitiedepartementet 2004).

för att säkra bevis och att åklagare kommer in som förundersökningsledare i ett tidigt skede.¹¹⁵

Polis och rättsväsende har under senare år genomfört en mängd insatser för att förbättra situationen. Amnesty hävdar att erfarenheter från lokala samverkansprojekt mellan polis, åklagare och andra myndigheter och organisationer visar att aktiva insatser, nya organisationsformer och utbildningssatsningar lett till att en ökad andel anmälningar resulterat i åtal och lagföring.¹¹⁶

Ungefär hälften av polismyndigheterna har inrättat så kallade familjevåldsenheter med ansvar att utreda våld mot kvinnor, vilket har inneburit att polisen blivit bättre på att hantera dessa brott. Enheterna har inriktat sig på utbildning av personal och fördjupad samverkan med åklagare och andra myndigheter. Utbildning och handledning har lett till att handläggningen av ärenden om mäns våld mot kvinnor har förbättrats. Andelen anmälningar om misshandel och våldtäkt som lett till åtal har ökat från 18 procent år 1999 till omkring 35 procent år 2001. De polismyndigheter som har en familjevåldsenhet använder sig av brottskoden för grov kvinnofridskränkning i betydligt högre utsträckning än andra polismyndigheter.¹¹⁷

Grov kvinnofridskränkning

En utvärdering av bestämmelsen om grov kvinnofridskränkning 18 månader efter att den hade trätt ikraft tydde på en del tillämpnings-svårigheter. För endast omkring 10 procent av de drygt 1 000 anmälda brotten hade åtal väckts. Åklagare menade att bevisläget var svårt och att det krävs annan bevisning utöver målsägandens berättelser, t.ex. rättsintyg. Avsikten med bestämmelsen, att döma mindre grova men upprepade brott mot samma kvinna som ett allvarligt brott, hade inte uppnåtts eftersom de män som dömts hade begått förhållandevis grova brott. Lagändringen hade inte heller inneburit att tidigare okända gärningsmän hade anmälts i större utsträckning. Tvärtom var det främst personer som redan tidigare var kända för polisen och hade utbredd kriminalitet och andra sociala problem som var misstänkta för grov kvinnofridskränkning. Lagstiftarens intentioner att det inte ska behöva fastställas datum

¹¹⁵ RÅ/RPS 1/00 och Riksåklagaren (2003) refererade i Amnesty (2004b).

¹¹⁶ Amnesty (2004b), se även Åklagarmyndigheten (2005).

¹¹⁷ Lindström (2004), Amnesty (2004b), se även Åklagarmyndigheten (2005).

för varje händelse som ingår i åtalet utan att det kan räcka med en tidsperiod har inte prövats i särskilt stor omfattning.¹¹⁸

Forskaren Peter Lindström har följt tillämpningen av bestämmelsen om grov kvinnofridskränkning sedan år 2000. Högsta domstolen tolkade 1999 kravet att ”gärningarna ska ha utgjort ett led i en upprepad kränkning” som att mannen tidigare måste ha dömts för liknande brott mot kvinnan, vilket inte var lagstiftarens intention. Den tydliggjordes genom att formuleringen ändrades till ”om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning” år 2000.¹¹⁹ Sedan dess har fler män som inte var dömda för tidigare våldsbrott dömts för grov kvinnofridskränkning. Sedan år 2000 har också antalet män som döms till fängelse för grov kvinnofridskränkning ökat kraftigt, från 80 män till 212 män år 2003. Ungefär 85 procent av männen som döms för detta brott får fängelsestraff, i genomsnitt 11 månader. 15 procent får villkorlig dom i kombination med någon form av behandling. Lindström hävdar att domstolar behandlar grov kvinnofridskränkning som ett allvarligt brott och att polis och åklagare blir allt bättre på att bedöma våld mot kvinnor enligt den nya lagstiftningen.¹²⁰

Besöksförbud

Besöksförbud kan vara ett effektivt sätt att förebygga mäns våld mot kvinnor i nära relationer, eftersom denna typ av brott ofta upprepas. Kvinnor som enligt anmälningar utsätts för denna typ av brott löper ungefär 50 gånger större risk att anmäla framtida brott jämfört med övriga kvinnor.¹²¹ Under 2000 till 2002 har igenomsnitt 6 600 personer per år ansökt om besöksförbud, varav knappt hälften beviljats. I en utvärdering av BRÅ, som inte omfattar lagen om utökat besöksförbud som infördes 2003 (se bilaga 2), visar att det i drygt 70 procent av fallen är en kvinna och hennes anhöriga som vill ha skydd mot en man som hon har eller har haft en nära relation till. Intervjuer med 40 kvinnor visar att de i hög grad utsätts för överträdelser och andra brott under besöksförbudstiden, men att ingenting händer när kvinnorna anmäler detta. Många gånger slutar kvinnorna att anmäla överträdelser, eller så anmäler de bara grova fall. Drygt hälften av utredningarna om överträdelser

¹¹⁸ Soukkan & Lindström (2000), Karlsson (2002) refererad i Lindström (2004).

¹¹⁹ Soukkan & Lindström (2000).

¹²⁰ Lindström (2004).

¹²¹ Carlstedt (2001).

läggs ned och den vanligaste motiveringen är att brott inte kan styrkas.¹²²

Två femtedelar av männen som belagts med besöksförbud misstänks för brott mot person inom ett år från det att besöksförbudet utfärdats. En dryg fjärdedel misstänks för överträdelser av besöksförbudet¹²³. BRÅ:s analys tyder på att besöksförbuden kan ha en viss avskräckande effekt, främst på män som inte är brottsbelastade sedan tidigare. Åklagarnas riskbedömning verkar sällan bygga på en helhetsbedömning och grunderna för besluten är bristfälligt dokumenterade. Enligt lagens förarbeten ska en av flera viktiga indikatorer på fortsatt risk vara att den som ansökan gäller har anmälts för brott som gått att styrka. I åklagarnas tillämpning av lagen har detta snarare blivit en förutsättning för att en ansökan ska beviljas.¹²⁴

BRÅ:s utvärdering visar att lagen sällan används som ett instrument för att förebygga brott. De flesta av polismyndigheterna arbetar inte aktivt med besöksförbuden, utan agerar först när överträdelser anmäls. Endast vid 7 av 21 polismyndigheter finns utarbetade rutiner för aktiv och löpande uppföljning av utfärdade besöksförbud. Det finns stora regionala skillnader i antalet ansökningar om besöksförbud, något som tyder på att polismyndigheter hantarer skyldigheten att informera om besöksförbud olika. Författarna föreslår flera förbättringar i tillämpningen av lagen.

Åklagarmyndighetens statistik visar att antalet meddelade besöksförbud har fördubblats mellan 1998 och 2004, från ca 2 000 till 4 000. Antalet polisanmälda överträdelser av besöksförbud har minskat på senare år.¹²⁵ En förklaring kan vara att besöksförbudens effektivitet har ökat. Men mot bakgrund av BRÅ:s utvärdering är det möjligt att de polisanmälda överträdelserna minskar för att kvinnor upphört att anmäla eller endast anmäler allvarliga händelser till följd av uteblivna reaktioner från rättsväsendets sida.

¹²² Edlund & Svanberg (2003).

¹²³ Enligt Edlund & Svanberg (2003) bör uppgifterna tolkas med försiktighet, eftersom det inte gått att skilja på om brotten riktas mot den aktuella kvinnan eller någon annan.

¹²⁴ Edlund & Svanberg (2003).

¹²⁵ Åklagarmyndigheten (2005).

Våldsutsatta kvinnors offerstatus och trovärdighet

Det finns flera tecken på att polisens och åklagarnas inställning till misshandel av kvinnor har förändrats. I en översikt av det svenska kunskapsläget om våld mot kvinnor konstaterar Anne-Lie Steen att det skett en förändring i förklaringarna till varför så få fall av misshandel av kvinnor leder till åtal. Från rättsligt håll, framförallt hos polisen, har man tidigare hävdat att kvinnors bristande samarbetsvilja är en trolig förklaring. Nu betonar man istället vikten av att förbättra sitt eget arbete, främst förstahandsåtgärder som bevissäkring, ett effektivare utredningsarbete, att åklagare ska in på ett tidigare stadium och att lagföringen ska ske snabbare.¹²⁶

En studie bestående av djupintervjuer med sammanlagt 20 poliser och åklagare i början av 1990-talet visar att den misshandlade kvinnan ofta sågs som en motsträvig klient och att detta ansågs vara förklaringen till att kvinnomisshandelsärenden är svårare än andra brottmålsutredningar. Kvinnomisshandelsärenden beskrevs som "följetonger" genom att kvinnan ofta ändrar sina uppgifter och går tillbaka till mannen. Polisernas attityd till dessa ärenden var "det ger inget resultat" och man upplevde dem som tröttsamma, eftersom kvinnorna ansågs försvåra polisens arbete genom att ställa sig på gärningsmannens sida. Polisens försök att få kvinnor att anmäla är inte lika energiska när det gäller t.ex. missbrukande och kriminella kvinnor, eftersom de ses som olämpliga målsäganden och inte överensstämmer med bilden av det oskyldiga offret. Kvinnor med invandrabakgrund ansågs däremot överensstämma med denna bild i högre utsträckning än svenskfödda kvinnor.¹²⁷

I en senare studie har polisens förhållningsprotokoll med misshandlade kvinnor och misstänkta män i 10 ärenden som lett till fällande domar analyserats. Här märks ingenting av den pessimism och bristande utredningsbenägenhet som enligt den tidigare studien var så väl etablerad i dessa ärenden. Något som är sig likt i båda studierna är däremot polisens grundantaganden om att män som misshandlar kvinnor är alkoholister (eller åtminstone alkoholpåverkade), arbetslösa och har invandrabakgrund. Detta bedöms vara de direkta orsakerna till våldet. Genom att noggrant dokumentera dessa attribut i protokollen bekräftar polisen sina grundantaganden. Även i denna studie märks liknande värderingar kring kvin-

¹²⁶ Brottsoffermyndigheten (2000), Lundberg (2001), SOU 1995:60 refererade i Steen (2003).

¹²⁷ Eriksson (1994).

nans offerstatus och trovärdighet i den rättsliga processen. Dessa föreställningar innebär att mindre typiska fall, som inte uppvisar de attribut hos offer och förövare som anses göra ett misshandelsfall trovärdigt, riskerar att inte utredas och prövas på samma sätt som de typiska fallen.¹²⁸ Kvinnor med olika funktionshinder, särskilt unga kvinnor med utvecklingsstörning, är andra grupper som anses vara "olämpliga målsäganden" och som därmed riskerar sämre bemötande och skydd, enligt Nationellt råd för kvinnofrid.¹²⁹

Våldtäkt

Enligt Amnesty finns stora brister i polisens och åklagarnas utredningar i våldtäktsärenden som leder till särskilt låg lagföring i våldtäktsfallen¹³⁰, något som har belysts i en rad examensarbeten som sammanställts av Christian Diesen, professor i juridik. Ungefär 95 av 100 polisanmälda våldtäkter läggs ner och den vanligaste motiveringen är att brott inte kan styrkas.¹³¹ Skälet är dock att man inte gjort någon verklig utredning. Diesen konstaterar att det är förlagade föreställningar och attityder som styr åtalsmöjligheten vid våldtäkt och sexuellt utnyttjande. Genomgångar av samtliga anmälningar inom ett polisdistrikt under ett eller flera år visar att åtalsmöjligheten beror på egenskaper hos förövare och offer.¹³² En sådan tendens märks också i domstolarnas beslut om friande eller fällande dom.¹³³ Vid en våldtäkt där det saknas vittnen eller entydiga skador ökar möjligheten att anmälan går vidare till åtal om kvinnan är ett "lämpligt offer" och som sådant bedöms ha hög trovärdighet, vilket utmärks av hög social status, nykter, inte alltför ung och utan relation till mannen. För en kvinna som är utmanande klädd, har haft många sexpartners och var berusad saknas förutsättningar för att driva ärendet till åtal. Diesen drar slutsatsen: "Med andra ord är det kvinnans skyddsvärdhet som bestämmer hennes chanser att få rättsordningens stöd. Skulle kvinnan vara prostituerad, hemlös, narkoman eller psykiskt störd saknar hon i princip detta stöd – inte ens om hon fått kraftiga skador av övergreppet

¹²⁸ Gumbel (2000).

¹²⁹ Nationellt råd för kvinnofrid (2001b).

¹³⁰ Amnesty (2004b).

¹³¹ Diesen (2004).

¹³² Diaz (1999) och Swärd, del Sante & Dackmar (2004) refererade i Diesen (2005).

¹³³ Leivner & Dahlbom (2004) refererad i Diesen (2005).

anses hon tillräckligt trovärdig för att ärendet ska kunna föras upp i domstol.”¹³⁴

För männen hänger åtalsrisken främst på hur socialt anpassade de är: ”En utslagen, arbetslös, en missbrukare eller tidigare kriminell riskerar åtal, medan en man med fast arbete, tidigare ostraffad och av svensk härkomst knappast behöver riskera någon rättegång om han blir anklagad för våldtäkt och situationen är sådan att han kan hävda att kvinnan samtyckte.”¹³⁵ Åtalsrisken är alltså störst om en lågstatusman förgripit sig på en högstatuskvinna, liksom om det varit fråga om en överfallsvåldtäkt. Om övergreppet sker inom en relation eller efter en ”uppragning” är åtalsrisken mycket mindre.

Diesen menar att det inte bara är förlegade attityder hos utredare och domare eller de bevissvårigheter som ofta finns i ord-mot-ord-situationer som ligger bakom detta, utan även hur lagstiftningen är utformad. Utgångspunkten för den rättsliga bedömningen är att kvinnan vill om hon inte gör motstånd. Kvinnan måste i praktiken ha markerat mycket tydligt, helst genom våldsamt motstånd, att hon inte ville ha sex. Trots att Högsta domstolen luckrat upp kravet på våld och kvinnors sexuella självbestämmanderätt även betonas i lagens förarbeten så räcker det inte med ett enkelt nej som inte respekteras för att handlingen ska bli straffbar. Om motståndet inte kan bevisas genom skador måste utredare och domare bedöma kvinnans beteende före, under och efter händelsen borde ha uppfattats av mannen. Kvinnans sexualhistoria och moraluppfattning, liksom om hon varit utmanande klädd, berusad och flirtat och varit ”risktagande” blir viktigt i bedömningen.¹³⁶

Diesen förordar att lagen ska ändras så att man utgår från att det inte finns något samtycke förrän kvinnan säger så. Det ska inte vara kvinnans skyldighet att bevisa att hon sagt nej. På så sätt skulle prövningen fokusera mer på gärningsmannen, som har att förklara hur han fick sitt ja, och mindre på offret.¹³⁷ Regeringen föreslog i propositionen *En ny sexualbrottslagstiftning* att fler gärningar ska bedömas som våldtäkt genom att kravet på tvång skulle sättas lägre och de allvarligaste fallen av sexuellt utnyttjande skulle arbetas in i våldtäktsbestämmelsen.¹³⁸ I lagrådsremissen hävdas att en sådan ändring som Diesen föreslår tvärtom skulle kunna leda till en ytterligare fokusering på offret och hennes beteende i brottsutredning-

¹³⁴ Diesen (2005) s. 220.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Leviner (2004) och Dahlbom (2003) refererade i Diesen (2005).

¹³⁷ Uppgift av Christian Diesen vid förfrågan per mejl 2005-04-06.

¹³⁸ Prop. 2004/05:45.

en.¹³⁹ Regeringens proposition ledde fram till att våldtäktsbestäm-
melsen utvidgades den 1 april 2005.¹⁴⁰

Effekter av sexköpslagen

Prostitutionsforskaren Sven-Axel Månsson uppskattar, utifrån information från storstädernas polisdistrikt och årsrapporter från socialtjänstens prostitutionsgrupper, att antalet kvinnor i prostitution i Sverige har sjunkit från ca 2 500 före sexköpslagen år 1999 till ca 1 500 år 2002. De människor som befinner sig i prostitution är till största delen kvinnor, men här finns även ett fåtal män.

Socialstyrelsen fick i Kvinnofridspropositionen regeringens uppdrag att följa prostitutionens omfattning och utveckling, samt de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå. Detta har lett till att myndigheten har presenterat två rapporter i ämnet. Detta kan jämföras med Rikspolisstyrelsen som i Kvinnofridspropositionen fick uppdrag att samla uppgifter om omfattningen av kvinnohandel och studera hur detta kan förebyggas och bekämpas. Uppdraget utförs av Rikskriminalpolisen som har gett ut årliga rapporter om utvecklingen på området.

Socialstyrelsen har kartlagt främst polisens och socialtjänstens uppskattningar av prostitutionens omfattning före och efter det att förbudet mot köp av sexuella tjänster trädde ikraft 1999. Kartläggningarna är dock gjorda med olika metodik, vilket begränsar möjligheterna att utifrån dem följa utvecklingen sedan sexköpslagen infördes. Socialstyrelsen avstår från att göra något antagande om den totala omfattningen av prostitutionen i Sverige, med hänvisning till att det inte är möjligt. Enligt Socialstyrelsen var en vanlig uppskattning innan sexköpslagen infördes att två tredjedelar av prostitutionen försiggår i dolda former, som på restauranger, hotell och massageinstitut liksom via annonser. En tredjedel av prostitutionen utgjordes därmed av gatuprostitution.¹⁴¹

Gatuprostitution finns enligt Socialstyrelsen i Stockholm, Göteborg och Malmö. På dessa orter uppgav polisen och socialtjänstens prostitutionsgrupper att antalet kvinnor i gatuprostitution och antalet köpare i gatumiljön minskade i samband med att sexköps-

¹³⁹ Lagrådsremiss (2004).

¹⁴⁰ SFS 2005:90.

¹⁴¹ Socialstyrelsen (2000, 2004c).

lagen trädde i kraft 1999.¹⁴² I de tre storstäderna fanns fortfarande färre kvinnor och köpare i gatuprostitution år 2003 i jämförelse med före sexköpslagen, men utvecklingen efter 1999 skiljer sig något mellan städerna och enligt de olika informanterna. Stockholm tycks man ha varit mest framgångsrik, åtminstone enligt polisen. De hävdar att antalet sexköp på gatan har minskat med 90 procent jämfört med 1998. De uppger också att antalet missbrukande kvinnor inom gatuprostitutionen har minskat drastiskt under 2002 och 2003. En del finns i kriminalvården och andra har frivilligt sökt sig till avgiftning och behandling.¹⁴³

BRÅ gjorde en utvärdering av tillämpningen av sexköpslagen under dess första år. Även BRÅ konstaterar att gatuprostitutionen minskade i storstäderna till följd av förbudet, men minskningen tycks också ha varit beroende av polisens spanings- och störningsinsatser. Polisens spaningsarbete inriktades främst mot den synliga gatuprostitutionen och det var svårt att kontrollera lagens efterlevnad vad gäller mer dold prostitution. Vissa avgränsnings- och bevissvårigheter uppstod vid tillämpningen av lagen.¹⁴⁴ Någon ytterligare utvärdering av tillämpningen av lagen har ännu inte gjorts.

Regeringens sakkunniga Gunilla Ekberg hävdar att en effektiv tillämpning av sexköpslagen är beroende av attityden inom polis och rättsväsende, särskilt vad gäller ledarskapet.¹⁴⁵ Ett tecken på en attityd som hindrat en effektiv tillämpning är att rättsväsendet visat särskild hänsyn mot köpare av sexuella tjänster, t.ex. i form av att kallelser till förhör av misstänkta sexköpare skickats till deras arbete istället för till bostaden. Rikskriminalpolisen konstaterar att detta är ett ovanligt hänsynstagande som tyder på en viss förståelse inom rättsväsendet för dessa män. I de flesta fall av koppleri, grovt koppleri och människohandel har en hel del köpare av sexuella tjänster kunnat identifierats, men ibland har de fallit bort från utredningen och klarat sig från en eventuell lagföring, enligt Rikskriminalpolisen. Den förklaring som anses trolig är brist på resurser.¹⁴⁶

Ekberg menar att polisens inledande tveksamhet till lagen tycks ha förändrats genom utbildningsprogram om prostitution och människohandel som Rikskriminalpolisen genomförde i samarbete

¹⁴² Gatuprostitutionen försvann helt i Norrköping i samband med sexköpslagen. Socialstyrelsen (2004c).

¹⁴³ Socialstyrelsen (2004).

¹⁴⁴ BRÅ (2000b).

¹⁴⁵ Ekberg (2004).

¹⁴⁶ Rikskriminalpolisen (2003).

med regeringens jämställdhetsenhet med start 2003. Anmälningarna om sexköp ökade under detta år i jämförelse med året innan (se bilaga 2). Ekberg menar att detta beror på polisutredarnas ökade kunskaper om skälen bakom lagen, deras djupare förståelse av de förhållanden som gör kvinnor sårbara för prostitution och människohandel, liksom att bättre utredningsmetoder utvecklats. Dessutom har polisens spaningsarbete även riktats mot sexköpare i lägenhetsbordeller, porrklubbar, massageinstitut och eskortfirmor. Samtidigt framhåller Ekberg att det främsta syftet med sexköpslagen är normativt och att man därför inte kan mäta dess effektivitet genom antalet anmälningar och domar. Polisens uppgift med att tillämpa lagen är att arbeta förebyggande, att ingripa innan en potentiell köpare begår brottet. Lagen har väckt stort nationellt och internationellt intresse, vilket med tanke på lagens normativa syfte kan betraktas som positiva effekter. Ännu är Sverige ensam om ett förbud mot endast sexköp, i vissa länder är båda parter kriminaliserade, men Ekberg redogör för diskussioner i bland annat Finland, Lettland och Ryssland om att införa en lag av svensk typ.¹⁴⁷

Enligt Rikskriminalpolisen fungerar sexköpslagen som en barriär mot att människohandel för sexuella ändamål etablerar sig här. Sverige anses inte vara en bra marknad eftersom köparna är rädda och man måste organisera verksamheten mer. Efterfrågan på kvinnorna har varit mindre och förtjänsterna lägre. Människohandlare söker sig hellre till andra länder, t.ex. Norge och Danmark. Rikskriminalpolisen hävdar också att gatuprostitutionen minskat drastiskt till följd av sexköpslagen och att endast ett fåtal tips om utländska kvinnor i gatuprostitution har inkommit under 2002.¹⁴⁸

I debatten om sexköpslagens effekter har det hävdats att minskningen av gatuprostitutionen inneburit att den dolda så kallade inomhusprostitutionen ökat. Socialstyrelsen menar att det utifrån deras kartläggningar är omöjligt att avgöra om så har varit fallet. I kartläggningen från 1998–1999 tillfrågades ett urval restauranger, hotell och liknande företag. Majoriteten såg inte någon ökning av prostitutionen i dessa miljöer mellan 1998 och 1999. I båda kartläggningarna såg dock vissa informanter en ökning av inomhusprostitutionen. Om så vore fallet, menar Socialstyrelsen att det ändå är omöjligt att veta om orsaken är förändringen i lagstiftningen, informationsteknikens utveckling och/eller något annat.

¹⁴⁷ Ekberg (2004).

¹⁴⁸ Rikskriminalpolisen (2003, 2004).

Internet används i allt större utsträckning för att knyta prostitutionkontakter även i andra länder som Danmark och USA. Socialstyrelsen argumenterar också för att prostitutionen kan sägas ha blivit mer offentlig och synlig via Internet, liksom att det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning hemsidor faktiskt leder till köp av sexuella tjänster. Prostitutionen på Internet är dock svårare att överblicka och insynen är sämre.¹⁴⁹

Rikskriminalpolisen hävdar dock att prostitution och människohandel inte behöver vara synlig för att polisen ska få information om var den pågår. Internetspaning, fysisk spaning, tips från allmänheten och andra källor innebär att polisen får sådan information dagligen, problemet är snarare avsaknaden av resurser för att arbeta med frågan, enligt Rikskriminalpolisen.¹⁵⁰ Polisen i Stockholm och Prostitutionsgruppen i Göteborg uppskattade år 2002 att 200–250 kvinnor säljer sexuella tjänster i Sverige via Internet.¹⁵¹ En forskningsstudie av sexindustrin på Internet under sex månader 2003 visade att mellan 80 och 100 svenska kvinnor drev egna webbplatser för sexuella tjänster. En och samma kvinna kunde annonsera på många olika webbplatser.¹⁵²

I debatten om sexköpslagens effekter har det hävdats att lagen lett till att kvinnor i prostitution utsätts för mer våld. Enligt det synsätt som låg bakom sexköpslagen definieras prostitution i sig som en form av våld mot kvinnor, här finns inte som i så många andra länder någon distinktion mellan frivillig och påtvingad prostitution. Ur detta perspektiv är alla sexuella handlingar som sker mot betalning i sig övergrepp, men därutöver utsätts kvinnor i prostitution ofta för ytterligare våld, såsom hot, rån, våldtäkt och misshandel. Flera studier tyder på att våld är nära förknippat med prostitution, oavsett lagstiftning. En rad studier visar kvinnors utsatthet i framförallt gatuprostitution och det hävdas att det förekommer mindre våld i inomhusprostitution. Socialtjänstens prostitutionsgrupper uppger att våld mot kvinnor i prostitution är vanligt, men att det inte är något nytt. Våldet fanns där även före sexköpslagen.¹⁵³ Rikskriminalpolisen resonerar på samma sätt.¹⁵⁴ Poli-

¹⁴⁹ Socialstyrelsen (2000, 2004c). Se vidare Månsson & Söderlind (2004), Månsson m.fl. (2003).

¹⁵⁰ Rikskriminalpolisen (2003).

¹⁵¹ Socialstyrelsen (2004c).

¹⁵² Månsson & Söderlind (2004).

¹⁵³ Socialstyrelsen (2004c).

¹⁵⁴ Rikskriminalpolisen (2003).

sen i Stockholm och Göteborg har särskilt granskat förekomsten av våld och har inte funnit några belegg för en ökning.¹⁵⁵

En del av Socialstyrelsens informanter menar dock att kvinnorna i prostitutionen uppfattar att situationen blivit mer farlig och riskabel, samtidigt som endast ett fåtal informanter uppger att kvinnornas våldsutsatthet faktiskt ökat. Eftersom kunderna blivit färre finns det kanske också en större andel ”farliga” kunder, vilket dels kan innebära fara för ökat våld men också konstigare krav, t.ex. på grövre sex. Informanterna ger inget entydigt svar på om kvinnorna oftare får förhandla kring kondomer och oftare går med på att ha sex utan kondom till följd av ökad konkurrens och pressade priser.

Enligt prostitutionsforskaren Sven-Axel Månsson förutsätter en verklig förändring i frågan en radikal omvärdering av männens ansvar. Prostitution handlar i första hand om mäns sexualitet, inte kvinnors. Sexköpslagen kan förstås som ett sätt att synliggöra männens ansvar, men det räcker inte med enbart repressiva åtgärder. Sexköpare kan enligt forskning på området delas in i två kategorier som är olika mottagliga för olika typer av åtgärder: tillfällighetsköpare och vaneköpare. Tillfällighetsköpare är de män som köper sex några få gånger i sitt liv. De är mest mottagliga för repressiva åtgärder som sexköpslagen. Minskningen av gatuprostitutionen på senare år är ett tecken på den avskräckande effekt lagen haft på denna grupp. Vaneköpare är de män som under kortare eller längre perioder av sina vuxna liv köper sex regelbundet. De utgör mellan en femtedel och en fjärdedel av alla köpsköpare. Denna grupp är troligen inte särskilt mottaglig för straffåtgärder. Deras relationer till kvinnor har betecknats som ”sexualiserade” och ”mycket problematiska”, här återfinns bl.a. svårt sexberoende män liksom män som brukar våld mot kvinnor. I Sverige har socialt stöd och rådgivning prövats för vaneköpare och de preliminära resultaten är lovande.¹⁵⁶

Denna forskning ger stöd för att det är angeläget att fortsätta utveckla stöd och behandling för vaneköpare, förutom stödet för kvinnor att lämna prostitutionen, något som ligger i linje med Kvinnofridspropositionen: ”En kriminalisering kan inte utgöra annat än ett komplement i arbetet med att minska prostitutionen och kan inte på något vis ersätta de sociala insatserna.”¹⁵⁷ Trots denna intention har inte några extra medel gått till socialtjänstens

¹⁵⁵ Socialstyrelsen (2004c).

¹⁵⁶ Månsson (2004). Se denna källa för forskningsreferenser.

¹⁵⁷ Prop. 1997/98:55 s. 106.

arbete med prostitution och människohandel, medan polisen fått extra medel för detta syfte vid upprepade tillfällen.¹⁵⁸ Trots att fler kvinnor är offer för prostitution än för människohandel, går mer medel till arbete mot människohandel än prostitution. Med tanke på att prostitution inte ingick i utbildningsmaterialet som användes i Kvinnofridsreformens utbildningssatsning av berörda yrkesgrupper, finns ett ännu starkare utbildningsbehov på området än för övriga former av mäns våld mot kvinnor.

Sexuella trakasserier

22 a § jämställdhetslagen lydde mellan 1998 och 2005: ”En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagarare för sexuella trakasserier på grund av att arbetstagararen har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.”¹⁵⁹ Antalet anmälningar till JämO om sexuella trakasserier har stigit från 8 st. år 1998, då bestämmelsen ovan började gälla, till 24 st. år 2004.¹⁶⁰ JämO och Sif har drivit var sitt mål om sexuella trakasserier enligt 22 a § jämställdhetslagen i Arbetsdomstolen. Båda målen har varit framgångsrika. Arbetsgivaren hade fått kännedom om sexuella trakasserier men inte utrett dem och inte heller vidtagit åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier enligt jämställdhetslagen. Arbetsgivaren dömdes att betala allmänt skadestånd till offret.¹⁶¹

Vid granskningar av arbetsgivares jämställdhetsplaner vid slutet av 1990-talet fick JämO ofta påminna arbetsgivarna om att de enligt jämställdhetslagen måste skriva in åtgärder i jämställdhetsplanen för hur de ska förebygga och förhindra sexuella trakasserier. Idag står det ofta, redan vid första genomgången av en jämställdhetsplan, något om sexuella trakasserier men då endast om trakasserier av sexuell natur och inte trakasserier p.g.a. kön. JämO får ofta påminna om att även trakasserier p.g.a. kön ingår i definitionen och att kravet på att förebygga även gäller detta. JämO kräver att arbetsgivarna ska skriva i jämställdhetsplanen att de har en uttalad policy mot sexuella trakasserier, att de ska utarbeta en skriftlig

¹⁵⁸ Enligt en överenskommelse mellan s, v och mp vid valet 2002 avsattes dock 10 miljoner för åtgärder mot mäns våld mot kvinnor, inklusive prostitution, som Socialstyrelsen skulle dela ut. Personligt samtal med Gunilla Ekberg, sakkunnig på regeringens jämställdhetsenhet, 2005-03-30.

¹⁵⁹ 2005-07-01 infördes ändringar i bestämmelsen enligt förslag i prop. 2004/05:147.

¹⁶⁰ Uppgifter per mejl från Märit Röger, JämO, 2005-03-11.

¹⁶¹ Målen i Arbetsdomstolen var dom nr 22/05 (2005-02-09) resp. dom nr 102/02 (2002-10-23).

handlingsplan för hur de ska hantera en eventuell anmälan om sådana trakasserier och att de ska utse kontaktpersoner som de anställda kan vända sig till om de behöver ta upp frågan på arbetsplatsen.¹⁶²

Mot bakgrund av att jämställdhetslagen tidigare inte innehöll något förbud mot sexuella trakasserier i sig och att lagens definition av själva fenomenet var otilfredsställande, är de ändringar som infördes den 1 juli 2005 ett framsteg. Nu definieras trakasserier p.g.a. kön och sexuella trakasserier som två separata företeelser och ett uttryckligt förbud har införts mot båda formerna av trakasserier i både jämställdhetslagen och lagen om förbud mot diskriminering.¹⁶³

Slutsatser

Vi drar följande slutsatser om olika aktörers insatser gällande mäns våld mot kvinnor:

- Det finns stora brister i kommunernas agerande i frågan och den har generellt sett haft låg prioritet i kommunerna. Fortfarande lägger kommunerna en stor del av ansvaret på ideella kvinnojourer.
- Förutom polisen är hälso- och sjukvården den instans som flest våldsutsatta kvinnor uppger att de söker sig till. Kvinnorna säger sig också vara mest nöjda med insatserna från denna instans. Socialtjänsten är de minst nöjda med.
- Berörda statliga myndigheter avsätter generellt sett inte tillräckligt med resurser för frågan och bedriver allt för ofta arbetet i form av tillfälliga projekt. Dessutom brister myndigheterna många gånger i kunskaper om och förståelse av frågan.
- Socialtjänsten har vid upprepade tillfällen fått kritik för bristande insatser för våldsutsatta kvinnor och deras eventuella barn, men här märks en positiv utveckling på senare år.
- Inom polis- och rättsväsende har ansträngningar gjorts i form av bland annat utbildning, samverkan och särskilda familjevåldsenheter för att förbättra arbetet med våldsutsatta kvinnor. Insatserna tycks ha gett resultat, här märks också en positiv utveckling.

¹⁶² Mejluppgift från Märith Röger, JämO, 2005-03-11.

¹⁶³ Prop. 2004/05:147, SFS 2005:476.

- Sexköpslagen har inneburit att antalet personer, främst kvinnor, som säljer sexuella tjänster har minskat. Lagen har också fungerat som en spärr mot människohandel för sexuella ändamål i Sverige.
- Utbildningsbehovet vad gäller mäns våld mot kvinnor är fortsatt stort inom berörda yrkesgrupper.

Vår sammantagna bedömning av utvecklingen på området är följande:

- Den repressiva uppgiften hos polis och rättsväsende tycks ha haft en framträdande plats i regeringens insatser på området och här verkar också effekterna ha varit störst. Den reaktiva och reparativa uppgiften har också märkts i regeringens insatser, men inte i samma utsträckning som den repressiva uppgiften. Den framåtblickande/förebyggande uppgiften har, som utredningen om kvinnofridsuppdragen konstaterat, ingen framträdande plats i myndigheternas arbete.
- Generellt sett har lagstiftningen förbättrats avsevärt sedan slutet av 1990-talet, medan mycket återstår att göra när det gäller tillämpningen av lagarna liksom kommunernas och myndigheternas ansvarstagande.
- Regeringens insatser på det sociala området har, i jämförelse med det som gäller polis- och rättsväsende, varit svaga. Detta är särskilt allvarligt mot bakgrund av att våldsutsatta kvinnor ger socialtjänsten sämst betyg av alla hjälpinstanser. De begränsade möjligheterna till statlig styrning av socialtjänstens verksamhet är troligen en ytterligare förklaring. De möjligheter till styrning som finns tycks emellertid inte ha utnyttjats fullt ut. Socialstyrelsen hör till de myndigheter som inte verkar ha prioriterat frågan i tillräckligt hög grad.

10.5 Kampen om tolkningsföreträdet: om kunskapsläget och inriktningen på det framtida arbetet

Olika sätt att förstå mäns våld mot kvinnor innebär att fenomenet hanteras på olika sätt, inom såväl politiken som olika samhällsinstanser. I princip kan olika sätt att förstå våldet leda fram till olika typer av samhälleliga insatser för att stoppa det, liksom olika sätt att ge skydd och stöd till offren och olika sätt att bemöta och

behandla förövare.¹⁶⁴ Men det är också möjligt att olika förståelser leder fram till samma insatser. Den kunskap som finns idag är dock knappast är någon enhetlig kunskapsmassa som utan problem låter sig omsättas i praktisk handling, till exempel i hur offer och förövare bör bemötas. Det svenska kunskapsläget vad gäller våld mot kvinnor är motsägelsefullt och präglad av motstridigheter, här pågår kort sagt en kamp om tolkningsföreträdet.¹⁶⁵

I direktiven till utredningen som skulle utvärdera kvinnofridspropositionens myndighetsuppdrag ur ett könsmaktsperspektiv står att ”det långsiktiga arbete med att motverka mäns våld mot kvinnor som tog sin början 1993 har nu i och med att myndighetsuppdragen redovisats kommit fram till en punkt då riktlinjerna för det fortsatta arbetet måste stakas ut”.¹⁶⁶ I utredningens betänkande stakas dessa riktlinjer ut på ett sätt som skiljer sig från såväl betänkandet *Kvinnofrid* som kvinnofridspropositionen, med hänvisning till en särskild inriktning inom feministisk våldsforskning. Vi menar att delar av dessa riktlinjer *inte* är en önskvärd inriktning på det framtida arbetet på området. I detta avsnitt kommer vi att presentera centrala delar av denna särskilda inriktning av feministisk våldsforskning, för att sedan föra en kritisk diskussion om kunskapsläget och vilka implikationer denna och annan forskning kan ha för det fortsatta arbetet med kvinnofrid. Avslutningsvis redogörs för det inriktning på det framtida arbetet som vi anser önskvärd.

Olika sätt att förstå och hantera mäns våld mot kvinnor i offentlig politik

I den mån våld mot kvinnor överhuvudtaget har definierats som en politisk fråga, har förståelsen av denna fråga varierat över tid inom offentlig politik, något som statsvetaren Maria Wendt Höjer belyser i sin avhandling *Rädslans politik*. Det är en studie av hur mäns våld mot kvinnor i form av misshandel och våldtäkt har hanterats i offentligt tryck under 1930-talet till och med 1990-talet.¹⁶⁷

1938 diskuteras våld mot kvinnor som en egen fråga i riksdagen för första gången under seklet. Fram till och med 1960-talet uppfattas ett visst mått av våld mot kvinnor i nära relationer främst

¹⁶⁴ Mellberg (2004) jfr SOU 2004:121.

¹⁶⁵ Steen (2003).

¹⁶⁶ Dir. 2003:112 i SOU 2004:121 s. 263.

¹⁶⁷ Wendt Höjer (2002).

som en privat, normal och naturlig aspekt av samvaron. Det grova, upprepade våldet uppfattas däremot som problematiskt och förklaras med hänvisning till alkoholism eller sinnessjukdom hos mannen. Men hur våldet tolkas beror inte bara på hur mycket våld som utövas, utan också på det sammanhang i vilket våldet utövas, dvs. vem som slår vem och på vilken plats det sker. Våld inom familjen är ett icke-problem till dess att det leder till kroppsligt lyte. Ett visst mått av våld anses också vara normalt i den sexuella samvaron inom äktenskapet. Våld blir mindre naturligt och försvarbart utanför familjen, när det utförs av en främling och när det kan kopplas till sinnessjukdom eller alkoholism. ”I den mån våldet uppfattas som ett problem, formuleras detta snarare som ett problem för barnen, för samhällsutvecklingen eller för den allmänna samhällsmoralen.”, konstaterar Maria Wendt Höjer.¹⁶⁸ När våldet inte definieras som kvinnors problem utan som välbekanta samhällsproblem som hotar övergripande samhällsintressen, är det legitimt att vidta åtgärder som innebär ökat skydd för utsatta kvinnor. Under denna period ändras åtalsreglerna för misshandel så att åtal för våld i hemmet underlättas. Våldtäkt inom äktenskapet blir straffbart 1965.

Under 1970- och 1980-talen etableras frågan på den politiska dagordningen genom att den diskuteras regelbundet. Misshandel formuleras främst som en fråga om psykologiska, sociala och ekonomiska problem hos både förövare och offer. Våldet hanteras som ett relationsproblem som ska lösas med hjälp, vård och stöd. Ett perspektiv som pekar på mäns våld mot kvinnor som ett uttryck för kvinnoförtryck framträder också i debatten, men detta våld tolkas mer i termer av klasskonflikt än könkonflikt. Mäns våld mot kvinnor ses som ett uttryck för sociala och ekonomiska orättvisor mellan könen. Dåliga arbetsvillkor antas skapa ojämlikhet mellan könen och våld.

Under 1970- och 1980-talen formuleras också problemet våld ur ett individuellt rättighetsperspektiv, som en fråga om individers lika rätt till kroppslig och sexuell integritet. Det principiella ställningstagandet är att våld mot kvinnor ska behandlas på samma sätt som annat våld. Utifrån detta perspektiv blir flera reformer möjliga under perioden, bl.a. att våldtäkt faller under allmänt åtal 1982 och att den korta preskriptionstiden förlängs så att den blir lika lång som för t.ex. misshandelsbrott.

¹⁶⁸ Ibid. s. 21.

Under 1990-talet formuleras våld mot kvinnor allt mer som en fråga om mäns makt över kvinnor, samtidigt som de tidigare förståelserna lever kvar. Könsmaktperspektivet bryter med tidigare förståelser på så sätt att våldet förstås som en särskild könsproblematik som inte kan förstås eller behandlas på samma sätt som annat våld. Våldet ses som uttrycket för en ojämlik maktrelation mellan könen. Det handlar inte längre främst om ett individproblem eller ett övergripande samhällsproblem, utan om ett könsproblem där inte bara kvinnor synliggörs som offer utan även män som förövare. Våldtagna och misshandlade kvinnor har en speciell situation och behöver specifik hjälp, något som främst motiveras utifrån kvinnors behov och intressen.¹⁶⁹

Maria Wendt Höjers avhandling visar hur våld mot kvinnor i nära relationer överskrider olika typer av politiska gränser under 1900-talet, något som utmanar kvinnors underordning. Den första gränsen som överskrids är *vad* eller *vilka problem* som över huvud taget kan formuleras på den offentliga politiska arenan. Den andra gränsen består i *hur* dessa problem kan formuleras och beskrivas. Den tredje gränsen utgörs av *vilka åtgärder* som blir resultatet av olika problemformuleringar. (Frågan om åtgärders resultat eller effekt, dvs. om åtgärderna inneburit att våldet minskat och situationen för våldsutsatta kvinnor förbättrats, har Wendt Höjer dock inte studerat.)

En slutsats är att graden av radikalitet i problemformuleringen inte nödvändigtvis får genomslag i de åtgärder som problemformuleringen resulterar i. Tvärtom menar Wendt Höjer att både den första periodens utgångspunkt i övergripande samhällsintressen och den andra periodens individuella rättighetsperspektiv har lett fram till flera åtgärder som inneburit ett förbättrat rättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Mönstret under tidigare perioder lever delvis kvar under 1990-talet: att åtgärder som riktas mot våldet legitimeras på andra grunder än kön, liksom att åtgärder som genomförs för kvinnor, i kvinnors intressen, inte är politiskt legitima. Trots att 1990-talets Kvinnofridsproposition ledde till en mängd åtgärder för att minska våldet och förbättra bemötandet av utsatta kvinnor, så menar Wendt Höjer att Kvinnofridutredningens problemformulering som utgår från kön och makt inte slår igenom i åtgärderna, särskilt inte i lagstiftningen där den könsneutrala individen fortfarande är norm.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Wendt Höjer (2002).

¹⁷⁰ Wendt Höjer (2002).

Ett exempel på detta är Kvinnofridutredningens förslag om en särskild bestämmelse om kvinnofridsbrott. Den är en del i utredningens övergripande ambition att synliggöra kön genom att skriva in kvinnor och män i lagen. Förslaget utgår från den feministiska våldsforskningens rön om utsatta kvinnors upplevelser, särskilt sociologen Eva Lundgrens teori om våldets normaliseringsprocess. Våldsprcessen vid misshandel av kvinnor skiljer sig enligt denna forskning från andra våldsbrott genom att den är en långvarig nedbrytande process som innebär att offrets verklighet blir helt präglad av våld och hot. I denna process ingår många beteenden som inte är straffbara men som i sitt sammanhang blir mycket kränkande, som diffusa hot, kontrollerande beteenden och psykisk terror. Misshandelslagstiftningen passar inte denna typ av brott eftersom den kräver att varje våldshandling som ingår är straffbar och tydligt kan avgränsas och preciseras i tid och rum. Kvinnofridutredningens förslag innebär att fler beteenden kriminaliseras och att redan kriminaliserade beteenden ska ses som en del i en pågående process, vilket minskar kravet på en detaljerad redogörelse för varje enskild handling.

I efterföljande propositioner och den slutliga utformningen av bestämmelsen faller allt mer av kvinnofridutredningens förståelse av det specifika i kvinnomisshandelsbrottet bort. Flera redan straffbara handlingar läggs samman till ett brott, vilket innebär att straffvärdet kan höjas om handlingarna kränkt personens integritet eller självkänsla. Varje enskild handling ska fastställas var för sig och inga nya handlingar definieras som straffbara. I Kvinnofridutredningens förslag till lagtext framgår att det rör sig om män som våldför sig på kvinnor, men paragrafen om kvinnofridsbrott får ett andra stycke om fridskränkning för de mer sällsynta fall där samma brott begås av en man mot en annan man eller av en kvinna mot en annan kvinna eller man. I den slutliga utformningen vänder man på utredningens förslag så att det könsneutrala fridsbrottet som riktar sig mot barn och andra närstående kommer först och framstår som det huvudsakliga och generella. Kvinnofridsbrottet blir det sekundära och formuleras som undantaget eller avvikelserna, enligt Wendt Höjer.¹⁷¹

¹⁷¹ Prop. 1997/98:55, prop. 1998/99:145, SFS 1999:845 refererade i Wendt Höjer (2002).

Från ”avvikelseförståelser” till *en* könsmaktförståelse

Att våldsamma män skulle vara avvikande på olika sätt är ett synsätt som dominerat det politiska samtalet om våld mot kvinnor, enligt Maria Wendt Höjers avhandling. Våldet förklaras med hänvisning till männens alkoholkonsumtion, psykiska sjukdom eller sociala omständigheter. Psykologiska, sociala eller ekonomiska problem lyfts ibland även fram hos offren. Sociologen Nea Mellbergs genomgång av svensk forskning, facklitteratur och offentligt tryck om mäns våld mot kvinnor och barn från 1970-talet och framåt visar att det finns en överensstämmelse mellan hur våldsförståelsen utvecklas i forskningen och i det politiska samtalet. Enligt Mellberg domineras även forskningen av en rad tolkningsperspektiv där våld kopplas till avvikelser hos förövare eller offer.¹⁷²

Vanmaktsperspektivet innebär en övergripande förståelse av mäns våld mot kvinnor som ett uttryck för vanmakt och frustration hos mannen. Detta perspektiv bygger på individualpsykologiska förklaringar. Inom *konfliktperspektivet* förstås våldet som en konflikt mellan två jämbördiga parter, t.ex. som utveckling av ett gräl. Inom dessa två perspektiv tenderar mannen att försvinna som våldsaktör och ansvarig för våldet, enligt Mellberg.

Ur *socialt arv-perspektivet* framstår våld som en fråga om ett mönster som upprepas tvångsmässigt i vissa, ofta socialt belastade, familjer. Pojkar tar efter sin misshandlande pappa, medan flickor från samma familjeförhållanden själva blir misshandlade i vuxen ålder. Mellberg menar att detta perspektiv skapar och vidmakthåller föreställningen om att våld inte drabbar de ”normala”, utan de ”onormala”, ”de andra”. Ett vi och dom-tänkande etableras som innebär att det blir lättare att förneka och bagatellisera våld. Samma funktion finns enligt Mellberg hos *kulturperspektivet*, där avvikelsen som får förklara våldet består i tillhörighet till en annorlunda kultur.

Allt och intet-perspektivet innebär en förståelse av mäns våld mot kvinnor där ”en lång rad perspektiv och förklaringsmodeller staplas på varandra”.¹⁷³ Ett exempel är att utgå från en skev maktfördelning mellan könen som förklaring till våldet i kombination med socioekonomiska levnadsförhållanden, individuella faktorer (som psykiska problem eller missbruk) och situationella faktorer (som tillfällig ekonomisk eller social stress). Mellberg menar att detta

¹⁷² Mellberg (2004).

¹⁷³ Mellberg (2004) s. 87.

angreppssätt är problematiskt när det perspektiv som utgår från en skev maktfördelning mellan könen får underordnad betydelse och den mest angelägna frågan blir varför vissa män utövar våld och inte andra. Det är också problematiskt att kombinera olika perspektiv och förklaringsmodeller när motsägelser mellan dem inte diskuteras.

Mellberg hävdar att det enda perspektiv som både bryter med avvikelseförståelser och möjliggör ett synliggörande av att ansvaret för våldet ligger hos förövaren är *makt- och kontrollperspektivet*: ”Med makt- och kontrollperspektivet menar jag att våldet förstås som ett uttryck för/relateras till samhällelig manlig dominans och kvinnlig underordning och att mannens våld på individnivå syftar till att skapa och upprätthålla kontroll över kvinnan.”¹⁷⁴ Detta perspektiv kallas i andra sammanhang för *könsmaktsförståelse* eller *feministisk våldsforskning*.¹⁷⁵ I Sverige har detta perspektiv främst utvecklats av sociologen Eva Lundgren och har framhållits som en viktig utgångspunkt för kvinnojourernas arbete.¹⁷⁶ Vi vill dock betona att det vid sidan av denna inriktning även finns andra inriktningar inom den feministiska våldsforskningen som utgår från ett könsmaktperspektiv.¹⁷⁷

Avvikelseförståelser är en del av en övergripande tolkningsram som Mellberg kallar för *åtskiljandets diskurs* och som hon menar dominerar samhällets förståelse av sexualiserat våld. Den går ut på att hålla isär våldets uttryck, dvs. mellan fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. Man skiljer också på olika våldstyper, så att våld mot barn förstås för sig och våld mot kvinnor för sig. Olika typer av offer och förövare skiljs också åt.¹⁷⁸ Feministisk våldsforskning har med begreppet sexualiserat våld formulerat en annan tolkningsram. I stället för isärhållande och avvikelse betonas ett *sammanhållet* perspektiv på mäns våld mot kvinnor med utgångspunkt i vad som ses som *det normala*, nämligen maktobalansen mellan könen. Det hävdas att våldet ses i sitt samhälleliga och kulturella sammanhang, som karaktäriseras av en ojämlik maktrelation mellan könen.¹⁷⁹ Mellbergs och Lundgrens forskning, liksom kvinnojourernas erfarenhet tyder på att män som utövar våld mot kvinnor i en nära relation använder sig av olika former av våld, såväl fysiskt och psykiskt

¹⁷⁴ Mellberg (2004), s. 85.

¹⁷⁵ SOU 2004:121, Lundgren 2004.

¹⁷⁶ ROKS (1999).

¹⁷⁷ För en översikt se Steen (2003).

¹⁷⁸ Mellberg (2002, 2004), Lundgren (2004).

¹⁷⁹ Lundgren (2004). SOU 2004:121.

som sexuellt. Mäns våld mot kvinnor som är mödrar tycks också vara sammanvävt med våldet männen riktar mot barnen. Mannen kan kontrollera och hota kvinnan via barnen, något som kan fortgå även efter en separation.¹⁸⁰

Denna typ av feministisk våldsforskning betonar ett sammanhållet perspektiv även utifrån vilka platser som kvinnor utsätts för mäns våld. Fysiskt, psykiskt och sexuellt våld mot kvinnor på offentliga arenor hänger samman med det våld som kvinnor utsätts för i hemmet.¹⁸¹ FN:s deklaration om våld mot kvinnor avspeglar en sådan förståelse genom att det omfattar våld inom familjen och ute i samhället, liksom våld som förövas eller tolereras av staten. Enligt FN är mäns våld mot kvinnor en fråga om mänskliga rättigheter och demokrati.¹⁸² Ur detta perspektiv är kvinnors rädsla att utsättas för våld relevant, eftersom den innebär att våldet påverkar långt fler kvinnor än de som blir utsatta. Maria Wendt Höjer lyfter fram kvinnors rädsla för och erfarenheter av mäns våld som ett grundläggande demokratiproblem:

Kvinnors möjlighet att delta i samhället på jämlika villkor begränsas kraftigt genom att den kroppsliga och sexuella integriteten är hotad, såväl i hemmet som i offentligheten. Rädsla för fysiskt och sexuellt våld förbrukar också kvinnors kraft, tid och självkänsla – vilket reducerar kvinnors möjligheter att agera i allmänhet, och kanske agera för förändring av en ojämlig samhällsordning i synnerhet.¹⁸³

Problem i det svenska kunskapsläget

Sociologen Anne-Lie Steen har skrivit en problematiserande översikt av det svenska kunskapsläget¹⁸⁴ vad gäller misshandel av kvinnor. Denna översikt ger en delvis annan bild av kunskapsläget än den särskilda inriktning av feministisk våldsforskning som utredningen om kvinnofridsuppdragen utgår från och som presenterats tidigare i detta avsnitt. Steen menar att kampen om tolkningsföreträdet i frågan huvudsakligen utspelas inom en könsföreläsningsram och att könsföreläsningsföreläsningarna dominerar litteraturen i ämnet. Hon menar att en kamp om tolknings-

¹⁸⁰ Mellberg (2002), Lundgren (2004), Lundgren m.fl. (2001), ROKS (1999).

¹⁸¹ Lundgren m.fl. (2001), SOU 2004:121. För ytterligare referenser, se kapitlet om pappapolitik.

¹⁸² FN (1993).

¹⁸³ Wendt Höjer (2002) s. 14.

¹⁸⁴ I översikten ingår både inomvetenskapligt producerad och utomvetenskapligt dokumenterad kunskap grundad i olika praktiker. Material fr.o.m. 1979 ingår.

företrädet är fruktbart på så sätt att kunskapsområdet kan växa, utvecklas och differentieras, men att det finns en rad problem i litteraturen om mäns våld mot kvinnor som motverkar detta. Samtidigt som begränsad empiri ligger till grund för högt ställda kunskapsanspråk, gäller den vanligaste kritiken inte detta utan olika förklaringsanspråks könsblindhet. Såväl teoretiska förhållningssätt som empiriska resultat avvisas ibland som myter, medan egna antaganden framställs som fakta. Även om polemik mellan olika författare är vanligt, är det vanligaste förhållningssättet ”en tystnadsstrategi”, att man i de olika texterna inte refererar till eller diskuterar implikationerna av olika kunskapsanspråk. Steen menar också att politiska intressen begränsar kunskapsutvecklingen på området:

Problemet uppstår när det inte finns tillräckligt utrymme för olika uppfattningar, på någorlunda lika villkor. Genom olika koalitioner t.ex. mellan politik och vetenskap eller mellan myndighetsarbete och vetenskap finns tendenser att vissa resultat avvisas utan analyser som syftar till att se eventuella likheter och fruktbara synteser.¹⁸⁵

Steen menar att 1990-talets kamp för att få mäns våld mot kvinnor att uppfattas som ett universellt och utbrett problem har en baksida:

På samma gång som det varit viktigt att visa på betydelsen av patriarkalt grundade könsförståelser, liksom att våld förekommer i alla samhällsskikt, och därmed kan drabba vilken kvinna som helst, har detta synsätt inneburit att kunskap och kunskapssökande om mer specifika faktorerets betydelse fått begränsat utrymme.¹⁸⁶

Hon menar att förklaringar som inriktar sig på mönster av olikheter och skillnader har fått ge vika för antaganden om generella kulturella mönster. Betydelsen av t.ex. uppväxtvillkor, arbetslöshet, alkohol, ekonomi, familjeförhållanden och psykiska faktorer har avvisats som individfokuserade och könsblinda. Hon hävdar att framtidens kunskapssökande bör vara mer nyanserat:

Både det generella och det specifika måste utsättas för kritiska ifrågasättanden. Det delikata problemet blir att utröna skillnader, istället för att gå förbi dem och utan att återinskriva dem, även om ett sådant förhållningssätt, på kort sikt, kan leda till politisk förlust.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Steen (2003) s. 121–122.

¹⁸⁶ Steen (2003) s. 104.

¹⁸⁷ Steen (2003) s. 122. Se även Hydén (2001b).

Denna kamp om tolkningsföreträdet kan också illustreras av den högt uppskrivade debatten om så kallat hedersrelaterat våld. I en kort översikt och analys av debatten om hedersmord hävdar etnologen Simon Ekström att den handlar om striden om verkligheten: vilken ideologisk position och vilken teoretisk förståelse som skulle ges företräde. Här finns en opposition mellan de som förespråkar och de som motsätter sig en kulturaliserad förklaring till hedersmorden.¹⁸⁸

Vår bedömning av inriktningen på det framtida arbetet

Utgångspunkten för den särskilda inriktning av feministisk våldsforskning som refererats i detta avsnitt utgör också utgångspunkten för analysen i utredningen om kvinnofridsuppdragen: att en könsmaktförståelse är den enda rätta förståelsen av mäns våld mot kvinnor och att denna förståelse inte kan kombineras med andra. Detta är också grunden för utredningens kritik mot Kvinnovaldskommissionens betänkande *Kvinnofrid*, Kvinnofridspropositionen, stora delar av myndighetsuppdragen och de två exempel på lokalt kvinnofridsarbete som utredningen granskat. Det hävdas att könsmaktförståelsen måste vara konsekvent i alla sammanhang, i alla verksamheter och på alla nivåer. Bland annat Kvinnofridspropositionen och i viss mån betänkandet *Kvinnofrid* pekas ut som exempel på ett *allt och intet-perspektiv* som söker förena en könsmaktförståelse med avvikelseförståelser.¹⁸⁹

Vi delar Kvinnovaldskommissionens bedömning att en grundförutsättning för uppkomsten av mäns våld mot kvinnor är den samhälleliga könsmaktsstrukturen, men att orsakerna till våldet knappast kan beskrivas endimensionellt: ”Sambanden mellan mäns våld mot kvinnor och olika faktorer som möjliggör eller utlöser våldet är i stället på många sätt komplicerade och svårfångade. Förklaringar måste sökas på individualpsykologiska liksom socialpsykologiska och strukturella nivåer, men våldet måste också ses ur ett könsmaktperspektiv.”¹⁹⁰

Utredningen om kvinnofridsuppdragen hävdar att brist på konsekvent könsmaktsförståelse innebär svårigheter med att formulera konkreta åtgärder, liksom att en könsmaktförståelse ofta fungerar

¹⁸⁸ Ekström (2004). Jfr Larsson & Englund (2004).

¹⁸⁹ SOU 2004:121 s. 60.

¹⁹⁰ SOU 1995:60, s. 106.

som en förklaring på strukturell nivå som försvinner på individnivå, bl.a. i det konkreta mötet med våldet. Antagandet att en annan analys än en konsekvent könsmaktförståelse skulle leda till svårigheter att formulera konkreta åtgärder beläggs inte av utredningen. Kvinnofridspropositionens många konkreta åtgärder och Maria Wendt Höjers avhandling tyder på det motsatta. Det finns fog att fråga om inte den hållbara vägen framåt i arbetet med mäns våld mot kvinnor är att öppet erkänna frågans komplexitet och bristen på systematisk kunskap, inte att slå fast en enda förståelse eller perspektiv som den enda förklaringen till mäns våld mot kvinnor som utesluter alla andra förklaringar. Relationer mellan människor är komplexa och mångfacetterade fenomen som sällan uppstår "rent" eller kan förklaras enbart utifrån ett perspektiv. Alla kvinnor lever inte under samma villkor och en ensidig betoning på ojämlikheten mellan könen döljer andra former av förtryck. Många fenomen i samhället som drabbar kvinnor kan inte enbart förklaras som ett uttryck för könsmakt utan att man även måste fråga sig hur kön samvarierar med andra maktordningar baserade på t.ex. klass, sexualitet, nationalitet och etnicitet. På senare år har en intressant vidareutveckling skett inom diskussionen om hedersrelaterat våld och begreppet intersektionalitet.¹⁹¹

Utredningen om kvinnofridssuppdragen utgick från att en speciell könsmaktförståelse som utesluter andra förståelser måste omfattas av alla som arbetar med frågan inom alla instanser på alla nivåer i samhället för att arbetet med frågan ska bli effektivt och framgångsrikt. Vad en sådan förståelse egentligen innebär eller hur den mer konkret bör ta sig uttryck inom olika instanser och nivåer klargörs dock inte i betänkandet, förutom korta hänvisningar till Alternativ till vold, en behandlingsmodell som utvecklats i Norge. Underlaget för denna ståndpunkt är snarare ett principiellt resonemang om att samverkan kräver samsyn som i sin tur kräver (samma) kunskap. Utredningen hävdar också att den typ av könsmaktförståelse som de förordar leder till att åtgärder riktas mot det grundläggande problemet, nämligen könsmaktordningen. Utredningen hänvisar i detta fall inte till något underlag i form av studier av om resultat eller effekter av olika insatser som grundar sig i olika förståelser. Det saknas empiriskt underlag om huruvida vissa insatser som bygger på en viss förståelse har inneburit att situationen

¹⁹¹ Lykke (2004), de los Reyes (2003), de los Reyes, Molina & Mulinari (2003), de los Reyes & Mulinari (2005), Gemzöe (2002). För vidare diskussion i frågan, se kapitlet *Från genus-system till könsmaktordning*.

för våldsutsatta kvinnor förbättrats i jämförelse med andra insatser grundade i andra förståelser. Behovet av sådana jämförande effektstudier kan därför bedömas vara stort.¹⁹² Vi menar att denna fråga bör den vara den mest avgörande för hur politiken ska bedrivas i framtiden, eftersom förbättrade villkor för våldsutsatta kvinnor tillsammans med en minskning av våldet utgör själva syftet med politiken på området.

Resultaten från Maria Wendt Höjers avhandling lyfter ett ytterligare argument för att inte utan vidare utgå från att insatser som uteslutande grundar sig i en särskild könsmaktförståelse är de bästa för alla våldsutsatta kvinnor, i alla sammanhang och alla verksamheter. Som Wendt Höjer visar har man utifrån en könsneutral förståelse av mäns våld mot kvinnor som i grunden lika andra våldsbrott genomfört en rad reformer som inneburit förbättrat lagligt skydd för utsatta kvinnor. Vilka insatser som den renodlade könsmaktförståelse som förordas av Utredningen om kvinnofridsuppdragen skulle kunna leda fram till i olika verksamheter och vilka effekter de skulle ha för att motverka mäns våld mot kvinnor är ett oprövat kort som bör utforskas.

En rimlig utgångspunkt skulle vara att olika typer av kunskap behövs inom olika verksamheter, liksom att en och samma kunskap används olika och får olika uttryck i olika verksamheter. Krav på ett enhetligt synsätt kan motverka samverkan. Detta är en erfarenhet som har gjorts av Rikskvinnocentrum.¹⁹³ Den feministiska våldsforskaren Margareta Hydén drar i en rapport om Utväg Skaraborg, ett regionalt samverkansprojekt för kvinnofrid, liknande slutsatser utifrån deras erfarenheter:

Våld mot kvinnor är inte ett enda kompetensområde, utan ett verksamhetsfält med flera aktörer, och den kunskap dessa behöver skall sökas brett inom ett tvärvetenskapligt fält. Om vi försöker driva det därhän att vi tänker oss att våld mot kvinnor skall bli ett eget kompetensområde med en enda specifik kunskap, kommer vi att hamna i strid om vem som skall definiera denna kunskap. En sådan strid är precis vad det nödvändiga samarbetet inte behöver.¹⁹⁴

Antagandet att så kallade avvikelseförståelser alltid är av ondo likom att de i princip är oförenliga med en könsmaktförståelse kan varken anses vara belagt eller rimligt. Enligt Nea Mellbergs (2004)

¹⁹² Walby (2004), Nordiska ministerrådet (2005) s. 103–108.

¹⁹³ Personligt samtal med Ingegerd Sahlström, särskild utredare i Utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum, 2005-05-18.

¹⁹⁴ Hydén (2001a) s. 12. Se även Hydén (2001b).

analys är det problematiskt att söka förena dessa perspektiv när könsmaktperspektivet får underordnad betydelse och den mest angelägna frågan blir varför vissa män utövar våld och inte andra, liksom att försöka kombinera olika perspektiv och förklaringsmodeller när motsägelser mellan dem inte diskuteras. Att utforska och diskutera motsägelser mellan olika perspektiv och samtidigt hålla fast vid könsmaktperspektivet som den överordnade tolkningsramen torde vara en framgångsrik väg. Att avvikelserförklaringar passar så väl in i det allmänna behovet av att blunda för, förminska och marginalisera våldet innebär att denna väg utgör en stor utmaning, men den är nödvändig.

Den forskning som Utredningen om kvinnofridsuppdragen avvisar som avvikelserförståelser torde istället utforskas och analyseras närmare. Utmaningen ligger i att göra detta utan att förstärka skillnaderna mellan olika grupper. Det finns en rad studier som påvisar en samvariation mellan välfärdsproblem/sociala problem och mäns våld mot kvinnor. Att det tycks finnas en överrepresentation av mäns våld mot kvinnor inom vissa grupper utesluter dock inte att mäns våld mot kvinnor förekommer i alla samhällsklasser, vare sig det finns välfärdsproblem/sociala problem hos kvinnan och mannen eller inte. Att något förekommer *universellt*, dvs. inte är isolerat till vissa områden eller grupper, betyder inte nödvändigtvis att det är *generellt*, dvs. är lika vanligt, ger samma effekter eller skapar exakt samma hjälpbehov hos alla som utsätts.¹⁹⁵ Det universella är inte detsamma som det generella. Till exempel kräver frågan om hedersrelaterat våld två olika förståelser samtidigt: att våldets bakomliggande mekanismer och uttryck många gånger är desamma som för mäns våld mot kvinnor i nära relationer i allmänhet, samtidigt som det finns en skillnad i hur legitimt våldet anses vara inom familjen och bland närstående. Detta innebär en mer utsatt situation för den som drabbas av hedersrelaterat våld.

Den stora enkätstudien *Slagen dam* avvisar myten att våld mot kvinnor *enbart* utövas av män i socialt lägre skikt, av män som är alkoholiserade eller arbetslösa, eller av utrikes födda män. Men utifrån rapportens redovisning av olika problem hos utsatta kvinnor och våldsutövande män går det inte riktigt att utläsa om det finns någon *överrepresentation* av olika sociala problem i dessa grupper. Bland annat redovisas inte uppgifterna om sociala problem bland utsatta kvinnor och deras förövare i relation till hur vanligt före-

¹⁹⁵ Jfr Skjörten (2004).

kommande de är i befolkningen som helhet. Inte heller redovisas uppgifterna om sociala problem genomgående hos de som utsatts under det senaste året, utan främst hos de som utsatts någon gång efter sin 15-årsdag. Detta ger ett mycket trubbigt mått som inte förmår fånga eventuella samband mellan våldsutsatthet och sociala problem.¹⁹⁶

I SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) är ensamstående småbarnsmödrar kraftigt överrepresenterade som offer för någon form av våld eller hot. 24 procent uppgav att de blivit utsatta under en ettårsperiod år 2000–2001, vilket är nästan tre gånger så mycket som bland kvinnor i allmänhet.¹⁹⁷ Kriminologerna Felipe Estrada och Anders Nilsson har gjort en mer ingående studie av utsatthet för våld eller hot bland ensamstående mödrar utifrån ULF-data från 1988–1999, bestående av drygt 1 700 intervjuer med denna grupp. Resultaten visar att skillnaderna i utsatthet mellan ensamstående mödrar och övriga kvinnor är större ju grövre våldet är, liksom att denna grupp oftare utsätts för upprepat våld och särskilt våld i hemmet. I jämförelse med övriga kvinnor är det fem gånger så vanligt att ensamstående mödrar utsätts för våld som kräver läkarbehandling. Det är sju gånger så vanligt att de utsätts för våld i hemmet än övriga kvinnor.¹⁹⁸

En faktor som delvis kan förklara ensamstående mödrars överrepresentation i dessa studier är att utsatta kvinnor som bor tillsammans med förövaren troligen underrapporterar sin utsatthet. Men ensamstående mödrars överrepresentation är så stor att detta endast kan förklara en liten del av den. Till saken hör att ensamstående mödrar är kraftigt överrepresenterade även i sina uppgifter om våldsutsatthet i andra sammanhang, som ute på gatorna och i nöjeslivet.¹⁹⁹

Studien visar att det snarare är bristen på individuella välfärdsresurser som avgör utsatthet för våld eller hot än det ensamstående moderskapet i sig. Det är graden av välfärdsresurser och därigenom handlingsutrymme som har samband med utsatthet för våld och hot, både inom gruppen ensamstående mödrar och mellan denna grupp och övriga kvinnor. Av de ensamstående mödrar som uppger att de har dålig hälsa, är lågutbildade, arbetslösa, har ekonomiska problem eller saknar en nära vän, uppger ungefär 20–25 procent att

¹⁹⁶ Lundgren m.fl. (2001).

¹⁹⁷ Uppgiften grundar sig på relativt få intervjuer, 108 st., men är i huvudsak återkommande år från år enligt SCB (2004).

¹⁹⁸ Estrada & Nilsson (2004).

¹⁹⁹ Ibid.

de har blivit utsatt för våld eller hot under det senaste året. Bland ensamstående mödrar som inte har välfärdsproblem är motsvarande andel 10–15 procent. Det är särskilt arbetslöshet och ekonomiska problem, i synnerhet beroende av socialbidrag, som är förknippat med en större utsatthet för hot eller våld. Den förhöjda utsattheten visar sig särskilt i våld i hemmet och upprepat våld.

Studien visar också att ensamstående mödrars utsatthet i hemmet, på gatorna och i nöjeslivet ökar kraftigt ju fler välfärdsproblem de har, särskilt vad gäller upprepat våld. Bland de kvinnor som rapporterar en hög ansamling av välfärdsproblem har 30 procent utsatts för upprepat våld under det senaste året, i jämförelse med 3 procent av de ensamstående mödrar som inte har några välfärdsproblem. Att ha små barn och välfärdsproblem innebar också en kraftigt förhöjd risk för att utsättas för hot och våld i hemmet, liksom att utsättas vid upprepade tillfällen. Estrada och Nilsson menar att, i de fall förövaren är far till barnen, kan kvinnornas beroende och utsatthet fortsätta även efter separationen genom hans ekonomiska underhåll och umgänge med barnen. Detta beroende blir större ju mindre de egna resurserna i form av socialt stöd och ekonomi är.

Sambandet mellan brist på välfärdsresurser och utsatthet för våld framgår tydligt av internationell forskning.²⁰⁰ Detta kan förklaras med att bristande resurser gör det svårare för en kvinna att lämna en man som utövar våld.²⁰¹ Estrada och Nilsson förordar riktade insatser för ensamstående mödrar, liksom en förstärkt generell välfärd, som en väg för att minska kvinnors utsatthet för hot och våld.

En annan studie av ULF-materialet som genomfördes inom ramen för *Välfärdsbokslut för 1990-talet* belyste funktionshindrade kvinnors särskilda utsatthet för våld eller hot. Utsattheten för våld och hot är större och har ökat mer bland människor med funktionshinder än bland resten av befolkningen under 1990-talet. Men utsattheten för funktionshindrade ökade mer för kvinnor än för män. Utvecklingen var särskilt markerad för rörelsehindrade kvinnor med en uppgång från två till elva procent. Särskilt anmärkningsvärt var att kvinnor med rörelsehinder eller nedsatt syn var mer utsatta för våld och hot vid slutet av 1990-talet än vad män med samma funktionshinder var. I befolkningen i övrigt är män

²⁰⁰ Se t.ex. Walby & Allen (2004), för en översikt se Walby (2004).

²⁰¹ Walby & Allen (2004), Walby (2004), Estrada & Nilsson (2004).

generellt sett mer utsatta för våld och hot.²⁰² Den särskilda utsatt-heten hos kvinnor med funktionshinder har också tagits upp av Nationellt råd för kvinnofrid.²⁰³

ROKS uppger att minst hälften av de kvinnor som söker sig till deras jourer har invandrarbakgrund²⁰⁴. En enkätstudie av 50 mödrar med barn som bodde på någon av kvinnojourerna i Göteborg under år 2000–2003 visar att 70 procent var födda utanför Sverige. 80 procent av de mödrar som inte var födda i Sverige hade varit bosatta här i mindre än 10 år. De hade oftast utsatts för våld av den man de bor tillsammans med som i de flesta fall kom från samma land som kvinnorna själva. Det vanligaste var att båda kommit från ett utom-europeiskt land och att de kommit till Sverige som flyktingar. En trolig orsak till den starka överrepresentationen av utrikes födda kvinnor är, enligt rapporten, att de hade svagt socialt nätverk och inte hade någon annanstans att ta vägen. Kvinnojourerna är fram-förallt en resurs för de mest utsatta kvinnorna i samhället, enligt rapporten.²⁰⁵ I den tidigare refererade studien om ensamstående mödrars våldsutsatthet försvann skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda kvinnor när forskarna tog hänsyn till välfärdsfakto-rer.²⁰⁶

Utöver studier som bygger på självrapporterade uppgifter, finns studier som bygger på polisanmälningar och lagförda gärningsmän. I dessa studier bör man ta hänsyn till att brott troligen oftare upp-täcks och lagförs när det gäller personer som är socialt marginalise-rade. Studier som vi refererat i tidigare avsnitt tyder på att man inom polis- och rättsväsende utgår från grundantaganden om vissa egenskaper hos förövare och offer. Mindre typiska fall, som inte uppvisar de attribut hos offer och förövare som anses göra ett fall trovärdigt, riskerar att inte utredas och prövas på samma sätt som de typiska fallen.²⁰⁷ Men det är oklart om detta kan förklara hela den stora överrepresentationen av socialt marginaliserade grupper i polisanmälningar och lagförda gärningsmän.

BRÅ:s kartläggning visar att det finns ett stort inslag av socialt marginaliserade personer bland både gärningsmän och offer i polis-anmäld misshandel mot kvinnor. Brottsbelastade, arbetslösa och

²⁰² SOU 2001:79.

²⁰³ Nationellt råd för kvinnofrid (2001b).

²⁰⁴ ppgift av Iréen von Wachenfeldt, ordförande i ROKS, under personligt samtal 2005-01-26.

²⁰⁵ Almqvist & Broberg (2004).

²⁰⁶ Estrada & Nilsson (2004).

²⁰⁷ Eriksson (1994), Gumbel (2000), Diesen (2005).

lågutbildade är överrepresenterade. Det gäller även utrikes födda. Före den aktuella polisanmälda misshandeln hade 73 procent av gärningsmännen och 38 procent av offren någon gång lagförts för brott, vilket är mycket höga andelar. Av alla män födda i Sverige 1960 blev 37 procent lagförda någon gång före 38 års ålder och motsvarande för kvinnor är 10 procent. 40 procent av offren och 43 procent av gärningsmännen i anmälningarna 1998 var arbetslösa någon gång under detta år, i jämförelse med 17 procent bland kvinnor och män i allmänhet. Samma år var en fjärdedel av gärningsmännen utrikes födda, i jämförelse med 11 procent av männen i befolkningen. 38 procent av gärningsmännen och 27 procent av män i befolkningen hade enbart grundskoleutbildning. Motsvarande gällde för hela 48 procent av offren och 26 procent av kvinnorna i befolkningen.²⁰⁸

En studie av samtliga polisanmälda fall av dödligt våld mot kvinnor under 1990-talet visar att i genomsnitt 16 kvinnor per år dödas av en man de har eller har haft en nära relation till. Detta våld har minskat med omkring 30 procent sedan 1970-talet. De dömda gärningsmännen är ofta socialt och/eller psykiskt marginaliserade. 80 procent av gärningsmännen är psykiskt störda eller sjuka, vilket visas genom att de diagnostiserats psykiatriskt eller genom det självmord som en fjärdedel av dem begår i samband med våldet. Nära hälften av gärningsmännen är antingen arbetslösa, har beredskapsarbete eller är förtidspensionerade. I 60 procent av fallen är de registrerade för tidigare brottslighet. Nära hälften av gärningsmännen är alkoholmissbrukare. Ändå spelar alkohol en betydligt mindre roll vid detta våld än vid dödligt våld generellt. Nära 40 procent av gärningsmännen och 30 procent av offren är utrikes födda och det är mycket vanligt att de kommer från samma land. Inte sällan gäller det familjer som lämnat sina hemländer som flyktingar. Men majoriteten av de utrikes födda gärningsmännen kommer från ett europeiskt land.²⁰⁹

Ett viktigt förbehåll är att det inte går att dra några slutsatser om orsak och verkan i den här typen av studier, dvs. om välfärdsproblem av olika slag leder till ökad våldsutsatthet eller om våldsutsatthet leder till välfärdsproblem.²¹⁰ Att det sistnämnda gäller tycks vara tämligen självklart. Till exempel framhåller Socialstyrelsen att våldets karaktär av makt och kontroll gör att den misshandlade kan

²⁰⁸ Nilsson (2002).

²⁰⁹ Rying (2001).

²¹⁰ Walby & Allen (2004).

drabbas av svåra sociala problem som social isolering, bristande ekonomisk frihet, akuta bostadsproblem, sjukskrivning, arbetslöshet eller svårigheter att upprätthålla normala arbetsrelationer och ekonomiska problem.²¹¹ Till detta kommer de fysiska och psykiska hälsoproblem som utsatta kvinnor uppger att våldet orsakat dem.²¹²

Oavsett om välfärdsproblem av olika slag leder till ökad våldsutsatthet eller om våldsutsatthet leder till välfärdsproblem, tyder dessa studier på behovet av insatser för att stärka kvinnors välfärd i bemärkelsen resurser som skapar handlingsutrymme. Istället för att se dessa studier som uttryck för avvikelsestänkande som syftar till att marginalisera utsatta kvinnor och förminska problemet och därmed behovet av verkningfulla insatser, bör dessa studier ses som värdefull kunskap för insatser som syftar till att förebygga våld och förbättra våldsutsatta kvinnors situation och möjligheter att lämna en misshandelsrelation.

Vår slutsats är att både generella insatser och insatser riktade mot riskgrupper behövs, liksom kraftfulla insatser som syftar till att öka de resurser som skapar handlingsutrymme hos våldsutsatta kvinnor som söker samhällets hjälp. På motsvarande sätt kan belägg för att män med olika typer av välfärdsproblem/sociala problem är överrepresenterade bland män som utövar våld mot kvinnor, innebära ökade möjligheter för förebyggande arbete och i förlängningen minskat våld.

Vi vill betona att både den svenska välfärdsstaten och välfärdsforskningen inte i tillräckligt hög grad uppmärksammat frågor om kroppslig integritet, trots att detta är en grundläggande förutsättning för välfärd. Att uppmärksamma frågor om kroppslig integritet innebär en kraftfull kritik av den svenska välfärdsstaten. Forskaren Keith Pringle har utvecklat ett instrument för en jämförande analys av i vilken grad olika välfärdssystem fokuserar på kränkningar av kroppslig integritet. Kriterierna är:

- I vilken utsträckning finns inhemsk forskning på området?
- I vilken utsträckning finns medvetenhet om problemets omfattning och könsrelaterade karaktär bland professionella, i politik och i riktlinjer?
- I vilken utsträckning utbildas professionella i att hantera problemet?
- I vilken utsträckning är deras arbete inriktat på problemet?

²¹¹ Socialstyrelsen (2002).

²¹² Lundgren m.fl. (2001).

Pringle menar, utifrån en rad studier och preliminära resultat av pågående forskning om både kvinnors och barns kroppsliga integritet utifrån dessa kriterier, att med våldsutsatta kvinnors och deras barns situation som utgångspunkt så hamnar Sverige långt ner i jämförelse med vissa andra europeiska länder. Sveriges välfärdssystem är sämre utifrån dessa kriterier än bl.a. Englands.²¹³

Vår slutsats är att jämställdhetspolitikens inriktning på området mäns våld mot kvinnor inte bör begränsa sig till enbart den renodlade form av könsmaktförståelse som förordas av Utredningen om kvinnofridsuppdragen. Jämställdhetspolitiken bör på området mäns våld mot kvinnor utgå från en mer nyanserad förståelse. Detta innebär att även ta hänsyn till välfärdsresurser, att vara inriktad på vilka insatser som ger bäst effekt och att problematisera män och manligheter utan att förlora maktperspektivet.²¹⁴ Det finns inte en enda fullständig förklaring till mäns våld och olika förklaringar kan integreras med varandra.

10.6 Förslag till fortsatt arbete

Måldiskussion

Genom valet av begreppet sexualiserat våld och utgångspunkten att våld mot kvinnor är ett uttryck för en obalans i maktförhållandet mellan könen, ansluter sig regeringen till den förståelse som utvecklats inom en viss inriktning av den feministiska våldsforskningen. Denna förståelse bygger i sin tur, teoretiskt och ideologiskt, på radikalfeministisk grund. Enligt den radikalfeministiska analysen är sexualiteten basen för patriarkatet, som uttrycks genom förtryck mot kvinnors kroppar i form av sexualiserat våld. Den ideologiska och teoretiska grunden för övriga jämställdhetspolitiska delmål är snarare en socialistisk feminism, där arbetsdelningen mellan könen ses som basen för patriarkatet, eller liberal feminism, som snarare är inriktad på lika rättigheter och att avskaffa diskriminering.

”Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld” är i princip ett könsneutralt mål, beroende på hur begreppet sexualiserat tolkas. Innebörden i begreppet sexualiserat våld är inte allmänt känt och

²¹³ Pringle (2005). Poängen är här inte att jämföra om våld är mer eller mindre förekommande utan hur väl välfärdssystemet lyckas hantera det. Omfattningen av våld påverkas troligen av en rad olika faktorer.

²¹⁴ Se t.ex. Ferguson m.fl. (2004), Walby (2004), Hearn (2002).

leder tankarna till enbart sexuella övergrepp. Precis som med begreppet sexuella trakasserier är sexualiserat våld en olycklig direktöversättning av engelskans sexual harassment respektive sexual violence, där sexual har den dubbla innebörden av både köns(makt)-relaterat och sexuellt. I svenskan innebär sexuella respektive sexualiserat att något primärt gäller sexualitet, vilket visserligen är grunden för den inriktning av radikalfeministisk teori som menar att kvinnor per definition underordnas även genom heterosexuella samlag.²¹⁵ Detta har inte regeringen ställt sig bakom. Könsrelaterat våld är i sin tur ett alltför vagt begrepp. I stort sett alla typer av våld i samhället kan ses som könsrelaterade. Mäns våldsutövande kan ses som ett sätt att konstruera maskulinitet och den vanligaste typen av våld är det som män riktar mot andra män.²¹⁶ Vi menar att det inte är jämställdhetspolitikens uppgift att verka för att alla typer av våld minskar.

Under senare år har diskussionen om våld i nära relationer kommit att handla även om kvinnors våld mot män och våld i samkönade relationer. Det har hävdats att offren för dessa typer av våld har osynliggjorts i större utsträckning och att bemötandet av dem är sämre än för kvinnor som blivit offer för våld i heterosexuella relationer. Det finns ingen publicerad forskning om kvinnors våld mot män och våld i samkönade relationer i Sverige. Internationella studier tyder på att denna typ av våld förekommer men uppgifterna om i vilken utsträckning varierar mellan olika studier.²¹⁷

De få internationella studier som finns av våld i samkönade relationer tyder på att det är minst lika vanligt förekommande som i heterosexuella relationer, enligt Nationellt råd för kvinnofrid. Våldet tar sig samma uttryck och misshandelns mekanismer är desamma. Däremot tenderar våld i samkönade relationer att trivialiseras och inte tas på samma allvar som våld i heterosexuella relationer, enligt Nationellt råd för kvinnofrid. Offer för våld i samkönade relationer riskerar sämre bemötande av bland annat polis och socialtjänst, vilket innebär sämre möjligheter att fly undan och få skydd från sin misshandlande partner. En misshandlad homosexuell man kan inte söka skydd på kvinnojouren och utsatta lesbiska kvinnor

²¹⁵ Se t.ex. MacKinnon (1994).

²¹⁶ Se t.ex. Hearn (2002), Ferguson m.fl. (2004).

²¹⁷ För våld i samkönade relationer se Nationella rådet för kvinnofrid (2003), RFSL & SKR (2001), Stjernqvist & Holmberg (2004). För kvinnors våld mot män se Dobash & Dobash (2004), Walby & Allen (2004).

kan uppleva att kvinnojourernas verksamhet inte är till för dem utan för heterosexuella kvinnor.²¹⁸

Bakom påståenden om att kvinnors våld mot män är minst lika omfattande som mäns våld mot kvinnor i nära relationer finns studier där våldet mäts på ett sätt som inte tar hänsyn till dess omfattning, grovhet och innebörd för offret, enligt en forskningsöversikt om våld i nära relationer. I denna typ av studier fokuserar man endast på förekomsten av en viss handling och fångar inte omfattningen, sammanhanget eller konsekvenserna. I sådana studier kan man till exempel tillmäta en enda örfil som inte orsakar någon skada eller rädsla hos offret samma värde som upprepade allvarliga våldshändelser som innebär att offret får omfattande skador och lever i ständig skräck. Förövaren betecknas som våldsam i båda fallen och de stora skillnaderna framgår inte. Mäns och kvinnors våld i nära relationer har också jämförts i en och samma studie som bygger på 190 intervjuer med 95 par. Detta är särskilt värdefullt eftersom mäns våld mot kvinnor och kvinnors våld mot män ofta har studerats ur olika perspektiv och med olika metoder, vilket gör resultaten svåra att jämföra. Resultaten av den jämförande studien visar att våld i nära relationer huvudsakligen utgörs av mäns våld mot kvinnor. Kvinnors våld är inte alls lika omfattande och allvarligt som mäns när man jämför våldets frekvens, grovhet, konsekvenser och offrets känsla av säkerhet och välbefinnande.²¹⁹ I stort sett samma resultat gav British Crime Survey, en enkätundersökning av ett representativt urval av knappt 22 500 kvinnor och män i England och Wales.²²⁰ En slutsats är att kvinnors våld i nära relationer är kraftigt överskattat i den typ av studier som inte tar hänsyn till dessa faktorer utan enbart ser till en eller flera enskilda händelser.²²¹

Dessa resultat är inte förvånande, mot bakgrund av att mäns våld mot kvinnor är ett uttryck för en maktordning som har varit institutionaliserad och legitim. Män har haft rätten att aga sin hustru, samma rätt som föräldrar haft gentemot sina barn och husbonden i relation till sitt tjänstefolk. Det motsatta förhållandet har aldrig förekommit. Både forskningsöversikten och den jämförande studien visar på vikten av att studera våld i nära relationer på ett sätt som sätter våldet i sitt sammanhang, inte minst vad gäller tidsperio-

²¹⁸ Nationellt råd för kvinnofrid (2003b).

²¹⁹ Dobash & Dobash (2004).

²²⁰ Walby & Allen (2004).

²²¹ Dobash & Dobash (2004).

den och frekvensen liksom offrets upplevelse, liksom att skilja på våld av olika grovhet.²²² Ur detta perspektiv är analysen och sätten att redovisa resultaten i *Slagen dam* problematiska. Ett exempel är att författarna företrädevis redovisar resultaten utifrån måttet alla våldserfarenheter sedan respondentens 15-årsdag och i mycket mindre utsträckning måttet våldserfarenheter under det senaste året. Dessutom slås ofta olika typer av våldserfarenheter i olika sammanhang och olika tidpunkter ihop i resultatredovisningen. Ett sådant angreppssätt ger en mycket hög andel våldsutsatta och förmår inte särskilja vilka grupper som blir mest utsatta över tid, vilka som blir utsatta för det grövsta våldet och vad konsekvenserna blir av detta. Detta riskerar att öppna för ett bakslag i frågan genom att mäns våld mot kvinnor i nära relationer likställs med kvinnors våld mot män.

Det är ytterst angeläget att alla olika kategorier av offer för alla typer av våld får samhällets hjälp och stöd, men vi menar att det inte är just jämställdhetspolitikens uppgift att hantera kvinnors våld mot män och inte heller primärt våld i samkönade relationer. Jämställdhetspolitikens uppgift är, utifrån dess begränsade resurser, verka för en jämlik relation mellan kvinnor och män som grupper. Regeringen har i det jämställdhetspolitiska målet på området dessutom ställt sig bakom förståelsen av sexualiserat våld som uttryck för en ojämlik maktrelation mellan könen, där män är överordnade och kvinnor underordnade. Vi ställer oss tveksamma till om denna analys utan vidare kan överföras att gälla våld inom samkönade relationer och särskilt inte kvinnors våld mot män i nära relationer. Det pågår en diskussion om denna fråga inom forskningen.

Utredningens bedömning

Vår bedömning är att statliga medel bör användas för att stödja kommunernas utvecklingsarbete och andra offentliga insatser, bl.a. Rikskvinnocentrums verksamhet. Detta utvecklingsarbete bör ske i samarbete med frivilligorganisationer, bl.a. kvinnojourer, för att ta tillvara deras kunskap och erfarenhet liksom för att få till stånd väl fungerande samverkan. Frivilligorganisationernas verksamhet är värdefull som komplement till offentliga insatser. Insatser mot mäns våld mot kvinnor är emellertid ett offentligt ansvar och som all offentlig verksamhet ska även denna granskas och ansvar utkrä-

²²² Ibid.

vas. En kraftig ökning av medel till frivilligorganisationer verkar inte i denna riktning. Därutöver stödjer vi förslaget att formuleringarna i socialtjänstlagen (5 kap. 11 § SoL) om socialnämndens ansvar om att ge stöd och hjälp till brottsoffer bör skärpas.

Vi vill framhålla de särskilt sakkunniga i jämställdhet på länsstyrelserna som viktiga aktörer i sammanhanget, inte minst som en samordningsfunktion. Ett förslag i detta betänkande är att länsstyrelserna ska översätta de nationella jämställdhetspolitiska målen till regionala mål och utifrån detta utarbeta en länsstrategi. Den ska fungera som en plattform för en lokal agenda för jämställdhet i kommunerna. I detta arbete ska frågan om mäns våld mot kvinnor inarbetas.²²³

Eftersom förutsättningar och behov varierar mellan kommunerna, inte minst p.g.a. de stora skillnaderna i kommunernas storlek, är länsnivå en lämplig nivå för mer institutionaliserad samverkan, dels mellan kommunerna, dels mellan polis, åklagarväsende och länsstyrelser. Verksamheten för de tre sistnämnda är länsindeldad. Länsstyrelserna har dels tillsynsansvar över en rad verksamheter som har ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn liksom våldsutövande män, dels finns där särskild kompetens i frågan genom de särskilt sakkunniga i jämställdhet. Ett exempel är Västmanlands län, där det finns ett förslag att genom samverkan inrätta ett länskvinnocentrum dit våldsutsatta kvinnor och deras barn från hela länet ska kunna vända sig för att få stöd, skydd och vård.²²⁴

Vi delar Utredningens om kvinnofridsuppdragen uppfattning att prioriterade områden för offentliga insatser bör vara resurser, organisation, kunskap och förståelse. Men mot bakgrund av det resonemang som fördes i föregående avsnitt vill vi tona ner den betydelse och de möjligheter som utredningen tillmåter den speciella könsmaktförståelse som förordas. Ett sådant renodlat perspektiv som utesluter möjligheten av att kompletteras med andra perspektiv och förklaringsmodeller riskerar att bli kontraproduktivt. Att utvärdera och förbättra olika verksamheters resultat när det gäller att minska mäns våld mot kvinnor och lindra dess skadeverkningar är viktigare än att anlägga ”rätt” teoretiskt perspektiv. Vi vill här hänvisa till det arbete och de förslag som Nationellt råd för kvinnofrid har presenterat.²²⁵

²²³ Se vidare kapitlet om stärkt styrning i jämställdhetspolitiken.

²²⁴ Länsstyrelsen Västmanlands län (2005).

²²⁵ Nationellt råd för kvinnofrid (2003c).

Vår bedömning är att möjligheten bör övervägas att tillskapa ett eget politikområde eller en särskild samordningsfunktion för regeringens politik rörande våld i vid mening, inte enbart mäns våld mot kvinnor. Vi lägger inte detta som förslag, men vill snarare väcka frågan som ett underlag för framtida arbete och förslag. Våld är en tvärsektoriell fråga i regeringens politik. Frågan kräver samarbete mellan en rad politikområden inom Socialdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Utbildningsdepartementet, bl.a. socialtjänstpolitik, äldrepolitik, hälso- och sjukvårdspolitik, barnpolitik, handikappolitik, rättsväsendet, integrationspolitik, demokratipolitik, försvarspolitik, utrikes- och säkerhetspolitik, internationellt utvecklingssamarbete, migrationspolitik, forskningspolitik och utbildningspolitik. Inom jämställdhetspolitiken har frågan vuxit i omfattning och även former av våld som inte primärt kan härledas ur en jämställdhetsproblematik förväntas hanteras inom jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitiken bör fortsättningsvis ha kvar ett eget mål rörande mäns våld mot kvinnor och fungera initierande och pådrivande i dessa frågor.²²⁶

²²⁶ För en fördjupning av hur området våld mot kvinnor kan följas upp, se bilaga 2.

Referenser

- Almqvist, Kerstin & Broberg, Anders (2004) *Barn som bevittnat våld mot mamma – en studie om kvinnor och barn som vistas på Kvinnojourer i Göteborg*. Göteborgs stad.
- Amnesty (2004a) ”Har ej prioriterat frågan”. *En undersökning om svenska kommuners arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor*.
- Amnesty (2004b) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer. En sammanställning om situationen i Sverige*.
- Arbetsmiljöverket och SCB (2003) *Statistiska meddelanden AM 68 SM 0401*. Sveriges officiella statistik.
- Bender, Christine & Holmberg, Carin (2001) *När var och en sköter sitt ... Hur ser stöd och hjälp ut till misshandlade kvinnor i kommuner utan kvinnojour?* Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 21.
- BRÅ (2000a) *Apropå* nr 3.
- BRÅ (2000b) *Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året*. BRÅ-rapport 2000:4.
- Carlstedt, Malena (2001) *Upprepad utsatthet för brott*. BRÅ-rapport 2001:3.
- de los Reyes, Paulina & Mulinari, Diana (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- de los Reyes, Paulina (2003) *Patriarkala enklaver eller ingenmansland? Våld, hot och kontroll mot unga kvinnor i Sverige*. Integrationsverkets skriftserie IV.
- de los Reyes, Paulina, Molina, Irene & Mulinari, Diana (red.) (2003) *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- de Vylder, Stefan (2004) Costs of male violence. I Ferguson, Harry m.fl. (2004) *Ending gender-based violence. A call for global action to involve men. A summary of research*. Sida.
- Diesen, Christian (2004) ”Helfalsk polisstatistik om våldtäkter”. *DN-Debatt* 10 mars.

- Diesen, Christian (2005) Om positiv och negativ särbehandling i straffprocessen. I Diesen, Christian, Lernestedt, Claes, Lindholm, Torun & Pettersson, Tove *Likhet inför lagen*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Dir. 2003:112 *Uppföljning och utvärdering av Kvinnofridspropositionens myndighetsuppdrag ur ett könsmaktsperspektiv*.
- Dir. 2005:32 *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*.
- Dobash, Russell P. & Dobash, R. Emerson (2004) Women's violence to men in intimate relationships. Working on a puzzle. *British Journal of Criminology* vol. 33, nr 3, Advance Access publication 8 april 2004.
- Edlund, Monika & Svanberg, Karin (2003). *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning*. BRÅ-rapport 2003:2.
- Ekberg, Gunilla (2004) The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services. Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings. I *Violence Against Women* vol. 10, nr 10, oktober 2004, s. 1187–1218.
- Ekström, Simon (2004) Hedersmordet på Fadime: debatt, fenomen, projektion i *Kulturella perspektiv* 2004:3 s. 36–42.
- Eliasson, Mona (1997) *Mäns våld mot kvinnor. En kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Elman, Amy (2001) Unprotected by the swedish welfare state revisited: Assessing av decade of reforms for battered women. *Women's Studies International Forum*, vol. 24, nr 1, s. 39–52.
- Eriksson, Katarina (1994) Motsträvighet som anomali i rättsväsendet. Poliser och åklagare om kvinnomisshandel. I *Kvinnofrid. Huvudbetänkande av Kvinnovaldscommissionen*. SOU 1995:60.
- Estrada, Felipe & Nilsson, Anders (2004) Exposure to threatening and violent behaviour among single mothers. The Significance of Lifestyle, Neighbourhood and Welfare Situation. *British Journal of Criminology* vol. 44, nr 2, s. 168–187.
- Ferguson, Harry, Hearn, Jeff, Gullvåg Holter, Øystein, Jalmert, Lars, Kimmel, Michael, Lang James, Morrell, Robert (2004) *Ending gender-based violence. A call for global action to involve men. A summary of research*. Sida.

- FN (1993) *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. www.un.org.
- Gemzöe, Lena (2002) *Feminism*. Stockholm: Bilda förlag.
- Gumbel, Ingetora (2000) *Hörd angående misshandel. Polisens protokoll vid förhör med misshandlade kvinnor och misstänkta män*. Text- och fackspråksforskning TeFa 38. Institutionen för nordiska språk, Stockholms universitet.
- Hearn, Jeff (2002) Men's violences to women, gendered power and 'non-violent' institutions. I *Kön och våld i Norden. Rapport från en konferens i Köge, Danmark, 23–24 november 2001*, Nordiska ministerrådet, TemaNord 2002:545.
- Holmberg, Carin & Bender, Christine (2003) *Det är nåt särskilt med den här frågan. Om det lokalpolitiska samtalet om mäns våld mot kvinnor*. Brottsoffermyndigheten.
- Holmberg, Carin & Stjernqvist, Ulrica (2004) Våldet ser likadant ut i samkönade relationer. *Kvinnotryck* nr 8, december 2004–januari 2005.
- Hydén, Margareta (2001a) Inledning. I *Våga se – kunna handla. Utväg Skaraborg – samverkan för kvinnofrid*. Socialstyrelsen.
- Hydén, Margareta (2001b) Ett helhetsperspektiv. I *Våga se – kunna handla. Utväg Skaraborg – samverkan för kvinnofrid*. Socialstyrelsen.
- Häll, Lars (2004) *Offer för våld och hotelser bland kvinnor och män 1980-2003*. Levnadsförhållanden.
- Justitiedepartementet (2004a) Regeringens insatser för ungdomar som riskerar hedersrelaterat våld. Faktablad Ju 04.17, november 2004.
- Justitiedepartementet (2004b) PM 2004-06-15 Uppdrag till Claes Borgström.
- Lagrådsremiss (2004) *En ny sexualbrottslagstiftning*. Justitiedepartementet.
- Larsson, Stieg & Englund, Cecilia (red.) (2004) *Debatten om hedersmord. Feminism eller rasism*. Stockholm: Svartvitts förlag.

- Lewin, Bo (1998) *Sex i Sverige. Om sexuallivet i Sverige 1996*. Folkhälsoinstitutet 1998:11.
- Lindström, Peter (2004) Violence against Women in Scandinavia: a Description and Evaluation of two new Laws Aiming to Protect Women. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* vol. 5, s. 1–16.
- Lundgren, Eva (2004) *Våldets normaliseringsprocess*. ROKS.
- Lundgren, Eva, Heimer, Gun, Westerstrand, Jenny, Kalliokoski, Anne-Marie (2001) *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*. Brottsofffermyndigheten & Uppsala universitet.
- Lykke, Nina (2003) Intersektionalitet – ett användbart begrepp för genusforskningen. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 1, s. 47–56.
- Länsstyrelsen Västmanlands län (2005) *Förslag till Länsstrategi ”Kvinnofrid i Västmanlands län” 2005–2010*. Regional samverkansgrupp för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.
- MacKinnon, Catharine A. (1994) Sexuality. I Herrmann, Anne C. & Stewart, Abigail J. (red.) *Theorizing Feminism. Parallell Trends in the Humanities and Social Sciences* s. 257–287. Boulder: Westview Press.
- Martens, Peter L. (2004) Sexualbrott. I *Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003*. BRÅ.
- Mellberg, Nea (2002) När det överkliga blir verklighet: mödrars situation när deras barn utsätts för sexuella övergrepp av fäder. Ak. avh. Umeå: Boréa.
- Mellberg, Nea (2004) *Mäns våld mot kvinnor: synliga mödrar och osynliga barn: en genomgång av svenskt offentligt tryck, facklitteratur och forskning om mäns våld mot kvinnor och våld/sexuella övergrepp mot barn*. Avdelningen för samhällsvetenskaplig genusforskning, Uppsala universitet.
- Månsson, Sven-Axel & Söderlind, Peder (2004) *Sexindustrin på nätet: aktörer, innehåll, relationer och ekonomiska flöden*. Stockholm: Egalité.
- Månsson, Sven-Axel (2004) Mäns könsköp – en meningsbärande handling på flera nivåer. I: Kolfjord & Widding Hedin (2004) *Hälsans sociala villkor*. Lund: Bokbox.

- Månsson, Sven-Axel, Daneback, Kristian, Tikkanen, Ronny & Löfgren-Mårtensson, Lotta (2003) *Kärlek och sex på Internet. Nätsexprojektet 2003:1*. Göteborgs universitet.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2001a) *Kommunerna som blundar för mäns våld mot kvinnor*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2001b) *När man slår mot det som gör ont – våld mot kvinnor med funktionsbinder*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2002) *Han var väl inte alltid så snäll – våld mot äldre kvinnor*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2003a) *Vi skulle inte bli svenskar. Vi skulle lyda*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2003b) *Kvinna slår kvinna, Man slår man – Homosexuell partermisshandel*. Näringsdepartementet.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2003c) *Råd för kvinnofrid till regeringen. Slutrapport från Nationellt Råd för Kvinnofrid*. Näringsdepartementet.
- Nilsson, Lotta (2002) *Våld mot kvinnor i nära relationer. En kartläggning*. BRÅ-rapport 2002:14.
- Nordic Council of Ministers (2004) *Nordic-Baltic campaign against trafficking in women: final report 2002*. Copenhagen.
- Nordiska ministerrådet (2005) *Kön & Våld. Ett nordiskt forskningsprogram 2000–2004*. Slutrapport. TemaNord 2005:544.
- Näringsdepartementet (1997) Regeringsbeslut 1997-12-16 nr 2, dnr A97/3077/JÄM.
- Näringsdepartementet (1999) *Kvinnofrid en sammanfattning av regeringens proposition 1997/1998:55*. Faktblad.
- Näringsdepartementet (2001) *Uppföljning av Kvinnofridsreformen*. Faktblad.
- Näringsdepartementet (2004) *Prostitution och handel med kvinnor*. Faktblad oktober 2004.
- Piispa, Minna & Heiskanen, Markku (2001) *The price of violence : the costs of men's violence against women in Finland*. Helsinki: Statistics Finland, Ministry of Social Affairs and Health.

- Pringle, Keith (2005) Neglected issues in Swedish child protection policy and practice: age, ethnicity and gender. I: Maria Eriksson m.fl. (red.) *Tackling men's violence in families: Nordic issues and dilemmas*. Bristol: Policy Press.
- Regeringens proposition 1987/88:105 *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet*.
- Regeringens proposition 1990/91:113 *Olika på lika villkor*.
- Regeringens proposition 1993/94:147 *Delad makt delat ansvar*.
- Regeringens proposition 1997/98:55 *Kvinnofrid*.
- Regeringens proposition 2004/05:147 *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering*.
- Regeringens proposition 2004/05:45 *En ny sexualbrottslagstiftning*.
- RFSL & SKR (2001) Våld i lesbiska relationer. En skrift i samarbete mellan Riksförbundet för sexuellt likaberättigade och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund.
- Rikskriminalpolisen (2003) *Handel med kvinnor. Lägesrapport 5. 31 december 2002*. RKP KUT Rapport 2003:1.
- Rikskriminalpolisen (2004) *Människohandel för sexuella ändamål. Lägesrapport 6. 1 januari–31 december 2003*. RKP KUT Rapport 2004:2.
- ROKS (1999) *Kvinnojourskunskap: en översikt av kvinnojourernas kunskap om sexualiserat våld, speglad mot aktuell forskning*. Stockholm: ROKS.
- Rying, Mikael (2001). Dödligt våld mot kvinnor i nära relationer. BRÅ-rapport 2001:11.
- SCB (2004) *Offer för våld och egendomsbrott 1978–2002*. Rapport nr 104 i serien Levnadsförhållanden.
- Skjørten, Kristin (2004) Kvinnemisshandling – kunskap og politikk. I *Kvinneforskning* nr 3/2004.
- SKR (2004) *Barn på kvinnojour. En handbok från SKR*. Stockholm: Premiss förlag.
- Socialstyrelsen (2000) *Kännedom om prostitution 1998–1999*. SoS-rapport 2000:5.

- Socialstyrelsen (2002) *Myndighetsgemensamma uppdrag om våld mot kvinnor*. Slutredovisning.
- Socialstyrelsen (2003a) *Social tillsyn 2002. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*.
- Socialstyrelsen (2003b) *Våldsutsatta kvinnor – Ett utbildningsmaterial för hälso- och sjukvårdens personal*. Reviderad version.
- Socialstyrelsen (2004a) *5 kap. 11 § SoL – en uppföljning av socialtjänstens arbete*.
- Socialstyrelsen (2004b) *Social tillsyn 2003. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*.
- Socialstyrelsen (2004c) *Kännedom om prostitution 2003*.
- SOU 1979:56 *Steg på väg ... Nationell handlingsplan för jämställdhet utarbetad av Jämställdhetskommittén*.
- SOU 1994:56 *Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. Delbetänkande av Kvinnovaldscommissionen*.
- SOU 1995:15. *Könshandeln. Betänkande av 1993 års prostitutionsutredning*.
- SOU 1995:60 *Kvinnofrid. Huvudbetänkande av Kvinnovaldscommissionen*.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut*.
- SOU 2004:117 *Nytt nationellt kunskapscentrum, ombildning av RKC. Betänkande av utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum*.
- SOU 2004:121 *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt. Betänkande av Utredningen om kvinnofridsuppdragen*.
- Soukkan & Lindström (2000) *Grov kvinnofridskränkning. En kartläggning*. BRÅ-rapport 2000:11.
- Steen, Anne-Lie (2003) *Mäns våld mot kvinnor – ett diskursivt slagfält. Reflektioner kring kunskapsläget*. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

- Svensson, Eva-Maria (under publicering) Ökad målstyrning och ny kunskap inom jämställdhetsområdet. I Rothstein, Bo & Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS förlag.
- Walby, Sylvia & Allen, Jonathan (2004) *Domestic violence, sexual assault and stalking: Findings from the British Crime Survey*. Home Office Research Study 276. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Walby, Sylvia (2004) Reducing gendered violence. I *Kön och våld i Norden. Rapport från en konferens i Köge, Danmark, 23–24 november 2001*, Nordiska ministerrådet, TemaNord 2002:545.
- Wendt Höjer (2002) Rädslans politik. Våld och sexualitet i den svenska demokratin. Ak. avh. Malmö: Liber.
- Åklagarmyndigheten (2005) *Årsredovisning 2004*.

11 Stärkt styrning i jämställdhetspolitiken

Dagens jämställdhetspolitiska mål kan ses om avlagringar av 30 års jämställdhetspolitik. Att kvinnor skall ha samma rätt och möjlighet som män till arbete och egen försörjning har varit centralt sedan 1970-talet då jämställdhet formades till ett politikområde. Efter hand har fler frågor blivit en del av jämställdhetspolitiken, vilket bland annat kan förklaras av genusforskningens framväxt och den kunskapsutveckling som jämställdhetspolitiken har tillgodogjort sig.¹ Förändringen under 1990-talet har beskrivits som en förflyttning av fokus från individ till struktur – från individuella till strukturella förklaringsmodeller, från förändring av individers attityder och värderingar till förändring av strukturella maktrelationer.²

Förutom att nya frågor successivt har fått betydelse och att den kunskapsbas som politiken vilar på har utvecklats, har också strategier och arbetssätt för genomförandet av politiken förändrats. Betydelsen av vilka strategier och arbetsmetoder som används för att genomföra jämställdhetspolitiken har betonats allt mer under 1990-talet. Metodutveckling har kommit att få en särskild plats inom jämställdhetsfältet.

I detta kapitel ligger fokus på just effektiviteten i genomförandet av politiken genom att styrningen av politiken analyseras.

Redan inledningsvis i utredningens arbete lämnades uppdrag till Statskontoret att göra en studie av hur målstyrningen fungerat samt hur ändamålsenlig och effektiv den jämställdhetspolitiska organisationen varit. Statskontoret ombads beakta frågor om vilka effekter målstyrningen inom jämställdhetspolitiken gett upphov till, hur uppföljningen har fungerat och hur kopplingen ser ut mellan målen inom jämställdhetspolitiken och de jämställdhetsmål som formulerats inom andra politikområden. Statskontoret lämnade

¹ Svensson, Eva-Maria (2005). Se även kapitlet Från genussystem till könsmaktordning: en begreppsdiskussion.

² Svensson, Eva-Maria (2005).

sin rapport *En effektivare jämställdhetspolitik* i december 2004. Rapporten utgör ett underlag i detta kapitel.

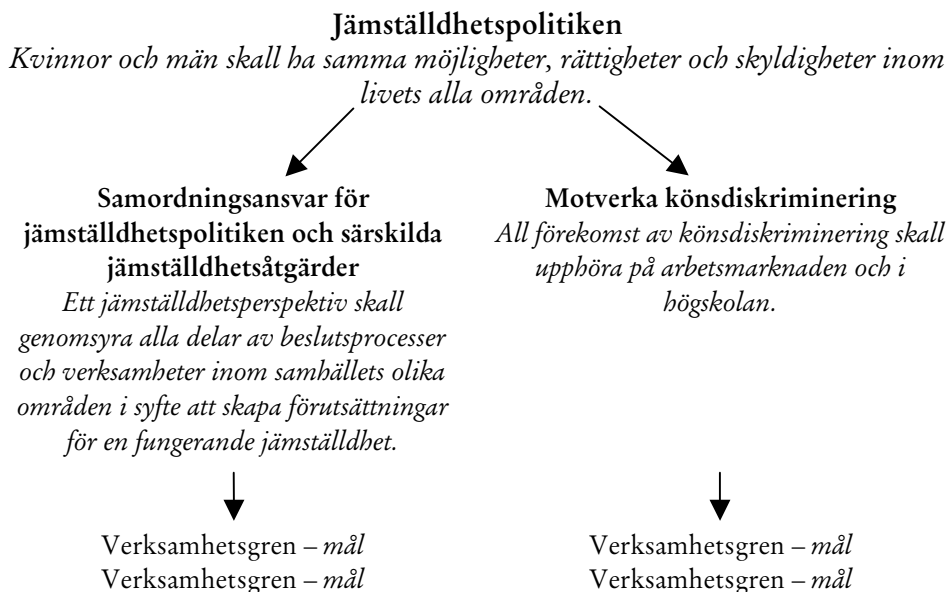
11.1 Resultatstyrningen i staten

Jämställdhetspolitiken, liksom alla andra politikområden, omfattas av resultatstyrningen i staten. Resultatstyrning innebär i stora drag att regeringen sätter mål, delegerar ansvar till myndigheter för hur målen skall uppnås och myndigheterna återrapporterar om uppnådda resultat. I resultatstyrningen ingår flera styrmedel: planering, målformulering, särskild prövning, resultatuppföljning, utvärdering och dialog mellan departement och myndighet kring mål och resultat. Resultatstyrningen förutsätter uppföljning från såväl myndigheternas sida som från regeringen.

Den statliga verksamheten delas in i utgiftsområden och politikområden. Reformen med att dela in den statliga verksamheten i politikområden genomfördes i början av 2000-talet och jämställdhetspolitiken kom att bli ett av 47 politikområden. Någon förändring av jämställdhetsmålen gjordes inte i samband med detta. Ett motiv till utvecklingen av politikområden var att få en tydligare koppling mellan mål, insatser (verksamhet och kostnader) och resultat.

Riksdagen sätter utgiftsramar för utgiftsområdena och beslutar om mål och resurser för politikområdena. Varje politikområde har ett övergripande mål och i förekommande fall delmål. Politikområdena delas i sin tur in i verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Det är regeringen som sätter mål på dessa nivåer. Målen anges i myndigheternas årliga regleringsbrev. Regleringsbreven kan också innehålla särskilda uppdrag till myndigheterna vid sidan av den ordinarie verksamhetsstrukturen men som faller in under myndighetens verksamhetsområde. Vissa politikområden har flera mål på övergripande politikområdesnivå. Antalet verksamhetsområden och verksamhetsgrenar varierar mellan politikområdena. Den gällande verksamhetsstrukturen för jämställdhetspolitiken ser ut enligt figuren nedan:

Figur 11.1 Verksamhetsstruktur för jämställdhetspolitiken



11.2 Styrning av kommunerna

Den statliga styrningen av kommuner och landsting sker genom lagstiftning, genom att myndigheter gör uppföljningar, stödjer eller utövar tillsyn över den kommunala eller landstingskommunala verksamheten samt genom andra typer av styrmedel, till exempel ekonomiska.³ Det kan också handla om samverkan mellan stat och kommuner kring olika frågor.

Kommunallagen (1991:900) reglerar kommunernas verksamhet i stort. Jämställdhet finns inte uttryckt i kommunallagen, men principen om likställighet gäller även kön och det uttrycks i 2 kap. 2 § där det sägs att ”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.” I övrigt regleras den kommunala verksamheten av speciallagarna och i vissa av dessa uttrycks jämställdhet.

³ Statskontoret 2005:1

Kommunernas olika roller och statens styrning

Kommunerna (vilket även inkluderar landstingen) har betydelse för jämställdhetspolitiken i flera avseenden och utifrån flera roller. För det första är kommuner *politiska organisationer* och utgör en del i samhällsorganisationen, dvs. den struktur som skall förverkliga de beslut som tas av regering och riksdag.⁴ Kommunerna är viktiga i den lokala demokratin och de utgör en nivå där makt fördelas och beslut fattas som har stor betydelse för människors levnadsvillkor. Kommunerna är sålunda viktiga när det gäller jämställdhetspolitikens mål om att kvinnor och män skall ha samma makt och inflytande. Liksom på riksnivå har partierna på kommunal nivå en central roll i strävan mot en jämn representation av kvinnor och män, men kommunerna har också ett ansvar när det gäller andra aspekter av jämställdhet i den lokala demokratin.

Genom främst politikområdet demokratipolitik hanterar staten frågor som rör den lokala demokratin. Inom demokratipolitiken uttrycks kvinnors brist på reell makt och inflytande som ett fundamentalt demokratiproblem.⁵ Regeringens metod att styra jämställdhetsaspekten i det lokala demokratiarbetet har främst varit att uppmuntra ”goda exempel” (t.ex. projektet ”Tid för Demokrati” 2002), skapa arenor för erfarenhetsutbyte mellan t.ex. förtroendevalda och att ta fram forskning. I statistiken om de förtroendevalda i kommuner och landsting som normalt publiceras efter de nationella valen beskrivs och analyseras könsfördelningen bland de förtroendevalda i kommunerna.⁶

För det andra är kommunerna stora *arbetsgivare*. Mot bakgrund av att 45 procent av kvinnorna på arbetsmarknaden är anställda i kommuner och landsting och att kvinnor utgör 80 procent av alla anställda i kommunsektorn, har kommunerna stor betydelse när det gäller kvinnors anställnings- och arbetsvillkor på arbetsmarknaden. Som arbetsgivare har kommunerna en skyldighet att följa jämställdhetslagen, men de kan även beröras av andra statliga insatser som riktar sig till arbetsgivarna och där jämställdhetsaspekter lyfts fram. Det kan till exempel röra sig om statliga insatser för att

⁴ SOU 2003:123.

⁵ Prop. 2004/04:1. Budgetpropositionen, UO 1, Demokratipolitik.

⁶ Se till exempel Rapporten ”Det nya seklets förtroendevalda” utgiven av Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet & Justitiedepartementet 2004.

minska sjukfrånvaron eller om att fler skall kunna gå från deltidstills till heltidsarbete.⁷

För det tredje är kommunerna utförare av *verksamhet och service* till medborgarna. De verksamhetsområden som kommunerna enligt lag är skyldiga att bedriva är socialtjänst, i vilken även ingår vård och omsorg av äldre och personer med funktionshinder samt försörjningsstöd, förskola och grundskola. Vidare ansvarar kommunerna för plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avloppshantering samt räddningstjänst. Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvården, men bedriver även vissa andra uppgifter, däribland kollektivtrafik.⁸ Kommuner och landsting bedriver också verksamheter som de enligt lag inte är ålagda att driva. Det kan gälla idrotts- och fritidsverksamhet eller åtgärder för att främja företagandet.

I Statskontorets uppdrag ingick att kartlägga och analysera den statliga styrningen av kommunerna när det gäller jämställdhetspolitiska frågor. Statskontoret inriktade sin studie av kommunerna främst på kommunerna som verksamhetsansvariga.

Horisontell samverkan som komplement till resultatstyrning

Kritik av olika slag har riktats mot resultatstyrningen. Kritiken gäller brister i kvaliteten och hur resultatstyrningen används. Det har handlat om att målen är illa formulerade och att det finns stora brister i uppföljning och analys av resultaten. Riksdagen har menat att resultatredovisningen i större utsträckning borde ta fasta på resultaten istället för på insatserna.⁹ Men kritik har också riktats mot resultatstyrningen som sådan, att det är ett ineffektivt sätt att styra den statliga verksamheten och genomföra politiken.

Antalet frågor som hanteras av den offentliga förvaltningen, liksom komplexiteten i frågorna, har ökat. Samhällsorganisationen är sektoriserad, specialiserad och uppdelad på olika huvudmän och olika myndigheter. Det leder till att många aktörer är inblandade för att lösa problem eller hantera politiska frågor, vilket gör det nödvändigt med samverkan.¹⁰

Förvaltningspolitiken börjar allt mer uppmärksamma behovet av att identifiera processer som löper över organisationsgränser och av

⁷ T.ex. HELA-projektet i vilket kommunerna medverkar i stor utsträckning.

⁸ Statskontoret (2005).

⁹ Ibid.

¹⁰ Statens kvalitets- och kompetensråd (2004).

att främja horisontell samverkan. Skälet är att politisk måluppfyllelse ofta skär tvärs över olika politikområden, myndighets- och huvudmannagränser, medan mål- och resultatstyrningen tenderar att vara en ”stuprörsstyrning”. Mål och mått sätts i den funktionella indelningen i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar och det är också där som resultaten mäts. Eftersom helhetsbilden saknas, leder det lätt till suboptimering, till icke önskvärda effekter och framför allt kan det leda till att man inte uppnår de politiska mål som är syftet med verksamheten. Konkret kan det till exempel ge upphov till att myndigheter ”skyfflar” arbetslösa eller sjukskrivna mellan åtgärder eller myndigheter för att det skall se ut som att myndigheten har uppfyllt sina mål. Men syftet med politiken – att människor skall ha varaktiga arbeten eller bli varaktigt friska – har inte uppnåtts.

Den förvaltningspolitiska myndigheten Statens kvalitets- och kompetensråd, fick i regleringsbrevet för 2004 i uppdrag att analysera och bedöma hur den traditionella myndighetsstyrningen kan kompletteras med en styrning baserad på myndighetsövergripande verksamhetsprocesser. Uppdraget resulterade i rapporten *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten – från ärende till medborgare*. Rapporten bygger på både svenska och internationella kunskaper och erfarenheter av ett mer processororienterat synsätt på verksamhet där utgångspunkt tas i den enskilde brukarens eller medborgarens behov. Ett sådant synsätt tillämpas redan av många myndigheter. Enligt Statens kvalitets- och kompetensråd behöver inte ett mer processororienterat angreppssätt innebära att den nuvarande verksamhetsstrukturen överges. Men det kräver ökad samverkan inom Regeringskansliet och mellan myndigheter.¹¹

I korthet innebär processbaserad verksamhetsstyrning att utgångspunkt tas i det övergripande syftet med politiken inom ett visst område (exempelvis fler människor i arbete, fler friska). Utifrån detta syfte identifieras olika medborgarprocesser (t.ex. från sjuk till frisk, från arbetslös till varaktigt arbete) samt vilka myndigheter som medverkar i processen. I nästa steg kan syftet och målet för respektive process fastställas. I de fall processen involverar flera myndigheter skall mål sättas som innebär att arbetet bedrivs för att nå resultat och effekter för processens helhet, dvs. som leder till att målen om att minska arbetslösheten eller minska sjukfrånvaron uppnås. Då mäts inte enbart resultaten och

¹¹ Statens kvalitets- och kompetensråd (2004).

effekterna för en myndighet isolerat, utan sammanvägt över alla myndigheter som medverkar i processen. Vissa mått som redan idag används kan naturligtvis utgöra viktiga delar i uppföljningen, men de skall ställas i relation till effekterna för helheten.

Med de exempel som anges ovan är det lätt att se fördelarna med en horisontell samverkan över myndighetsgränser. Statens kvalitets- och kompetensråd bedriver samarbete med Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstad universitet. Inom ramen för samarbetet har rapporten *Sammanhållna processer – en studie om horisontell samverkan* tagits fram, där en genomgång görs av internationell forskning och rapporter från statsförvaltningar i andra länder. I rapporten diskuteras hinder för horisontell samverkan som beror på organiseringen av statsförvaltningen. När flera myndigheter samverkar i gemensamma processer kan till exempel frågan om vem som bär det övergripande ansvaret vara en svårighet. Regler och lagstiftning kan vara ett hinder, bland annat när det gäller informationshantering och utbyte av information mellan myndigheter. Vidare tenderar myndigheter som verkar inom samma politikområde att tävla om uppmärksamhet och budgetutrymme, trots att de borde se värdet av samverkan.¹²

Längre fram i kapitlet återkommer vi till vad horisontell samverkan och processbaserad verksamhetsstyrning kan innebära för jämställdhetspolitiken.

11.3 Hur styrs jämställdhetspolitiken?

Ända sedan jämställdhet formades som ett politiskt område har det funnits en medvetenhet om att jämställdhet mellan kvinnor och män inte kan skapas isolerat från andra sakpolitiska frågor.

Bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor har under senare tid fått ökad aktualitet. Strävandena till jämställdhet har ett växande stöd hos allmänheten. Samhället bör aktivt stödja dessa strävanden och på samhällslivets olika områden genomföra åtgärder som skapar ökad jämställdhet mellan män och kvinnor. Målmedvetna och samordnade insatser krävs, formade efter en helhetssyn. Arbetet för jämställdhet kan inte bedrivas isolerat utan måste förenas med en strävan till social utjämning i hela samhället.

Detta skrevs 1972, i direktiven till Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor som tillsattes av Olof Palme och placera-

¹² Quist (2005).

des under Statsrådsberedningen. Insikten om att jämställdhet måste utgöra en del av andra sakpolitiska frågor ligger också till grund för strategin jämställdhetsintegrering som beslutades i och med propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147). Förutsättningen för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen är att alla samhällsområden samverkar och att det finns en medvetenhet och aktiv handling för att åstadkomma jämställdhet i alla led av beslutsprocesser och utförande av verksamhet.

Jämställdhetspolitiken räknas till ett av de ”horisontella” politikområdena, dvs. ett politikområde som har sitt genomförande inom en mängd andra politikområden. Detta är inte jämställdhetspolitiken ensam om. Det finns sammanlagt tretton horisontella eller tvärssektoriella politikområden. I myndighetsstyrningen kallas dessa ibland för ”generella frågor”. Bland dessa kan integrationspolitik, handikappolitik, barnpolitik, ungdomspolitik och miljöpolitik nämnas. Även inom dessa politikområden finns en strävan mot att frågorna skall genomsyra den statliga förvaltningen och ta plats inom andra politikområden. Detta kommer ofta till uttryck genom krav i regleringsbrev till myndigheterna. För att göra det växande antalet tvärssektoriella frågor hanterliga i myndighetsstyrningen, har Finansdepartementet tagit fram en intern handledning för hur de generella frågorna skall hanteras i styrningen av myndigheterna.¹³

Om styrning av politiken betecknas vara sådant som innebär att man kan gå från idé till handling, från politiska mål till genomförande, är det litet för snävt att inskränka detta enbart till resultatstyrning i enlighet med det cykliska förloppet mål – genomförande – uppföljning/utvärdering av resultat – nya mål. Därtill kommer även regleringar i form av lagar och förordningar, utnämningar och andra styrmedel.¹⁴ Därför är det viktigt att poängtera att i detta avsnitt ligger fokus primärt på resultatstyrning och hur den kommer till uttryck.

Den något schematiska beskrivningen av resultatstyrningen i staten som presenterades ovan visar hur den formellt går till. Men praktiken i Regeringskansliet, kan innehålla fler aspekter. Att ha kännedom om detta har betydelse för att skapa ett styrsystem för jämställdhetspolitiken som både fungerar i teorin och i praktiken. Det kan därför finnas skäl att se vilka aktörerna respektive

¹³ Finansdepartementet (2004).

¹⁴ Här nämner vi enbart de traditionella och formella styrmedlen. Forskare menar att även andra aspekter av styrningen är viktiga, såsom att det är fråga om en relation där det bör finnas en ömsesidig relation mellan styrande och styrda som präglas av lyhördhet, delaktighet och förtroende. Svensson, Eva-Maria (2005).

kanalerna är för resultatstyrningen i jämställdhetspolitiken, dvs. var mål och krav till myndigheterna formuleras och var uppföljning och utvärdering sker. Vilken styrande funktion har de jämställdhetspolitiska målen? För att söka svar på sådana frågor bör man skilja på *resultatstyrning inom jämställdhetspolitiken* och *resultatstyrning av jämställdhet inom andra politikområden*.

Jämställdhetsmål inom andra politikområden

Enligt Statskontorets kartläggning hade 38 av 47 politikområden någon form av mål, återrapporteringskrav eller uppdrag relaterade till jämställdhet för budgetåret 2004, vilket innebär att nio politikområden inte har några mål eller krav gällande jämställdhet.¹⁵ Fler än hälften av myndigheterna, sammanlagt 163 stycken, har antingen mål, återrapporteringskrav eller uppdrag rörande jämställdhet. Politikområden som har särskilt många myndigheter med jämställdhetskrav är utbildningspolitik, kulturpolitik och regional samhällsorganisation.

Mål och återrapporteringskrav kan emellertid finnas på olika nivåer i verksamhetsstrukturen. De allra flesta mål finns på verksamhetsgrensnivå (238), vilket är den lägsta nivån i verksamhetsstrukturen. Sett till hur målen fördelas på politikområdena konstaterar Statskontoret att fyra politikområden står för tre fjärdedelar av alla mål och återrapporteringskrav. Så trots att nära hälften av myndigheterna har någon form av mål och krav, är dessa inte spridda över samtliga politikområden, utan relativt koncentrerade till vissa.¹⁶

Jämställdhetspolitikens resultatstyrning

Genom att titta på målen inom andra politikområden torde man kunna sluta sig till att resultatstyrningen från jämställdhetspolitikens håll förefaller vara inriktad på att styra inåt det egna politikområdet, där regleringsbrev utfärdas för myndigheten JämO samt för anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder*. I mycket begränsad

¹⁵ De nio politikområden som under 2004 saknade jämställdhetsmål är Skatt, tull och exekution, Utrikes- och säkerhetspolitik, Barnpolitik, Folkrorelsepolitik, Bostadspolitik, Konsumentpolitik, Skogspolitik, Djurpolitik, Minoritetspolitik. Ålderspensionssystemet, som ligger utanför statsbudgeten, har heller inga jämställdhetsmål. Mot bakgrund av det analysarbete som pågår i Regeringskansliet för närvarande, kan detta ändras under 2005.

¹⁶ Statskontoret (2005).

utsträckning söker man från jämställdhetspolitiskt håll, utifrån sina mål, styra in mot andra politikområden.

Statskontoret menar att det finns en svag koppling mellan de övergripande jämställdhetspolitiska målen och de mål och återrapporteringskrav som formuleras inom övriga politikområden. Övriga politikområden förefaller utveckla ett eget jämställdhetspolitiskt förhållningssätt. En genomgång av målen visar att ungefär en tredjedel av de jämställdhetsmål som formuleras inom andra politikområden anknyter till de jämställdhetspolitiska delmålen. Det förefaller alltså inte finnas någon styrning eller vägledning med utgångspunkt i de övergripande jämställdhetspolitiska målen. Därmed är det föga troligt att målen och återrapporteringskraven formuleras som en konsekvens av resultatstyrning från jämställdhetspolitiken. Tillspetsat ger detta en bild av att regeringen formulerar jämställdhetspolitiska mål och hoppas att alla politikområden skall sträva åt samma håll, utan att aktivt tillse att så sker.

Hur styrs kommunerna på jämställdhetsområdet?

Utifrån de styrmedel som nämndes tidigare konstaterar Statskontoret att *reglering* (lagstiftning) används främst på skolans område genom att skollagen och läroplanerna uttryckligen säger att skolan på olika sätt skall verka för jämställdhet. När det gäller hälso- och sjukvårdslagen samt plan- och bygglagen uttrycks jämställdhetsperspektivet implicit, men jämställdhet eller kön uttrycks inte i de lagtexter som reglerar områdena. Socialtjänstens lagstiftning saknar helt ett uttalat könsperspektiv i både lagen och dess förarbeten.

Graden av tydlighet när det gäller jämställdhet inom de nämnda områdena, förefaller även gälla sett till *förhållandet mellan myndigheter och kommuner*. Myndigheterna på skolområdet har på olika sätt arbetat gentemot kommunerna när det gäller jämställdhetsfrågorna. Resultaten är emellertid inte så positiva och jämställdhetsområdet är mer eftersatt jämfört med andra områden eller värdegrunder som skall prägla skolans verksamhet.

Om man jämför socialtjänsten (kommunerna) och hälso- och sjukvården (landstingen) förefaller arbetet med jämställdhet ha kommit längre inom hälso- och sjukvården än inom socialtjänstens område, landstingen är mer aktiva än kommunerna.¹⁷ Skälen till

¹⁷ Se Socialstyrelsens rapporter *Jämställd socialtjänst?* och *Jämställd vård?*, 2004.

detta är flera. Ett kan vara att jämställdhet i hälso- och sjukvården har diskuterats, utretts och forskats om i större utsträckning än jämställdhet i socialtjänsten. Jämställdhet har också en större plats inom utbildningen på hälso- och sjukvårdsområdet än inom utbildningen på det sociala området. Ett annat skäl är att jämställdhet har lyfts fram i lagstiftning och förarbeten när det gäller hälso- och sjukvården, men inte när det gäller socialtjänsten.

När det gäller myndigheternas arbete gentemot kommunerna konstaterar Socialstyrelsen att jämställdhet inte har prioriterats av länsstyrelsernas sociala enheter och att kunskaperna om kommunernas arbete med jämställdhet i socialtjänsten är mycket begränsad. Kommunerna kan vara involverade när det gäller arbete kring mäns våld mot kvinnor, men hur kommunerna lyfter in jämställdhetsaspekter i socialtjänstens övriga delar har man dåliga kunskaper om. På ett fåtal länsstyrelser finns ett organiserat samarbete mellan jämställdhetsexperten och det sociala området. Genom uppdrag i regleringsbrev har Socialstyrelsen och länsstyrelserna fått ett gemensamt uppdrag att vidareutveckla den sociala tillsynen, där det ingår att visa hur jämställdhetsaspekter tas upp i bedömningskriterierna för tillsynen.

Statskontoret ger även exempel på *ekonomiska styrmedel* som regeringen har använt sig av, såsom stöd och specialdestinerade statsbidrag till kommunerna. Men även här förefaller det mest gälla på skolans och förskolans område.¹⁸

Den sammanfattande bilden Statskontorets ger i sin kartläggning av i vilken utsträckning styrmedlen används när det gäller de jämställdhetspolitiska frågorna är att kunskaper om kommunernas jämställdhetsarbete är bristfällig och att den statliga styrningen används i begränsad utsträckning. Statskontoret menar att inom de områden och myndigheter där staten vänder sig mot kommunerna skulle styrmedlen kunna användas i ökad utsträckning och mer effektivt när det gäller till exempel tillsyn, uppföljning och utvärdering samt ekonomiska styrmedel. Syftet skulle vara att förtydliga kommunernas ansvar för att uppnå jämställdhet i samhället.

¹⁸ Statskontoret, 2005:1.

11.4 Är andra verktyg viktigare än resultatstyrningen?

Vad är då förklaringen till att jämställdhetspolitiken ändå har ett visst genomslag och att det finns en så pass stor mängd jämställdhetsmål och återrapporteringskrav inom andra politikområden, utan direkt resultatstyrning från jämställdhetspolitiken? Svaret torde vara att jämställdhetspolitiken i större utsträckning använt sig av andra styrverktyg än resultatstyrningen som kan ha gett större genomslag.

Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är i formell mening inget styrverktyg. Men eftersom jämställdhetsintegrering som strategi föreskriver att varje departement och politikområde har ansvar för jämställdhet inom sitt ansvarsområde får jämställdhetsintegrering en styrande effekt. Då ansvaret ligger på det enskilda politikområdet är det också inom respektive politikområde som initiativ skall tas till att mål formuleras, att krav ställs på politikområdets myndigheter och att resultat följs upp och utvärderas.

Inom jämställdhetspolitiken har olika initiativ tagits för att främja implementeringen av jämställdhetsintegrering. En särskild handledning rörande jämställdhet i regleringsbrevens togs fram inför budgetåret 2002 och som riktade sig till myndighetshandläggare i Regeringskansliet. Handledningen baserades på den kartläggning och analys som på uppdrag av regeringen genomförts av dåvarande Riksrevisionsverket.¹⁹ Enligt Statskontoret har emellertid inga stora förändringar ägt rum sedan Riksrevisionsverkets genomgång, gällande till exempel antalet myndigheter med mål och återrapporteringskrav och kvaliteten i målformuleringarna. Därför är det tveksamt om handledningen har haft så stor effekt.

Ett annat initiativ utgörs av det analysarbete som inleddes under 2004 och som skall redovisas i budgetpropositionen och/eller i regleringsbrevens för 2006.²⁰ Samtliga politikområden är ålagda att genomföra en jämställdhetsanalys av sitt politikområde samt att mot bakgrund av analysen och där så är lämpligt identifiera jämställdhetsmål och indikatorer. Eftersom detta är ett pågående

¹⁹ Cirkulär nr Fi 2001:9. Se Ds 2001:64. *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet.*

²⁰ Presenterades i den senaste jämställdhetsskrivelsen till Riksdagen (Jämt och ständigt, Skr. 2002/03:140).

arbete, återstår det att se vilket resultat initiativet kommer att leda till.

Det förefaller alltså som att jämställdhetsintegrering har haft en indirekt styrande effekt på andra politikområden, även om genomslaget varit ojämnt fördelat över politikområdena. Om man ser till antalet mål och återrapporteringskrav rörande jämställdhet inom andra politikområden kan jämställdhetsintegrering sägas ha haft avsevärt större betydelse än de jämställdhetspolitiska målen.

Samverkan och samordning

Mer informella sätt att påverka, eller styra, andra politikområden som är av särskild betydelse för måluppfyllelsen, är genom *samverkan*. Jämställdhetspolitiken kan också ha rollen som *samordnare* inom ett visst område eller i en fråga. Två områden kan tjäna som exempel på respektive arbetssätt.

Länsstyrelserna anser att de under de senaste åren har fått tydligare mål och uppföljning rörande sitt jämställdhetsarbete.²¹ En förklaring till detta är att Länsstyrelseenheten i Finansdepartementet och Jämställdhetsenheten i Näringsdepartementet sedan ett par år tillbaka bedriver ett närmare samarbete. Samarbetet rör både utformningen av regleringsbrev och uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas årsredovisningar, där företrädare för jämställdhetspolitiken ger skriftlig återkoppling och bedömning av prestationer och uppnådda resultat till varje länsstyrelse individuellt. Detta tas emot mycket positivt av länsstyrelserna.

Även inom andra områden har samverkan mellan jämställdhetspolitiken och andra politikområden tillämpats. Däribland kan nämnas arbetet med att öka andelen kvinnor i företagsstyrelser (samarbete mellan jämställdhet och näringspolitik) och opinionsarbete för att förmå fler fäder att ta ut föräldraledighet (samarbete mellan jämställdhet och socialförsäkringsområdet).

När det gäller området mäns våld mot kvinnor har *samordning* tillämpats. Vid sidan av att föreslå ett nytt brott i brottsbalken²² och förbud mot köp av sexuella tjänster, innebar också propositionen Kvinnofrid (prop. 1997/98:55) att myndighetsgemensamma uppdrag lämnades till myndigheter på central och regional nivå som särskilt berörs av mäns våld mot kvinnor. Propositionen som spän-

²¹ Statskontoret (2005), s. 67

²² Brotten benämns grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning.

ner över ett flertal politikområden och myndigheter, lämnades av jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitiken har samordnat arbetet samt genomfört en uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete.²³

Gemensam beredning

När en styrelse eller kommitté skall tillsättas av regeringen har varje enhet inom departementen skyldighet att bereda ärendet gemensamt med jämställdhetsenheten. Jämställdhetsenheten (vilket i princip innebär jämställdhetsministern) måste ge sitt godkännande till styrelsens eller kommitténs sammansättning innan beslut kan fattas.²⁴ Denna ordning har bland annat sin utgångspunkt i delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män och hänger samman med strävan att uppnå hälften kvinnor och hälften män i de styrelser och kommittéer som tillsätts av regeringen. Även om tidplanen för när en jämn representation skulle vara uppnådd sprack 1998, ligger genomsnittet vid den senaste uppföljningen på 48 procent kvinnor och 52 procent män. Vår bedömning är att kravet på gemensam beredning med jämställdhetsenheten har haft stor betydelse för detta resultat.

Var sker uppföljning och utvärdering?

Vi har konstaterat att de jämställdhetspolitiska målen förefaller ha begränsad betydelse för de jämställdhetsmål som formuleras inom andra politikområden, men har de någon betydelse när det gäller uppföljningen av politiken?

I budgetpropositionen ges varje år en kortfattad beskrivning av resultaten för det gångna året. Det är en mycket översiktlig beskrivning som främst tar fasta på insatser som har genomförts inom jämställdhetspolitiken. Vid sidan av detta presenteras också i bilageform en uppföljning av könsfördelningen i statliga lekmanastyrelser och en analys av fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Den första uppföljningen ligger i anslutning till jämställdhetspolitiken (Utgiftsområde 14) och den senare bilagan ligger sedan budgetpropositionen för 2004 i anslutning till

²³ Se SOU 2004:121, *Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt*.

²⁴ Se *Samrådsformer i Regeringskansliet*. Promemoria från Statsträdsberedningen. SB PM 1997:4.

Finansplanen. Båda dessa bilagor kan delvis ses som uppföljning av delmålen om jämn fördelning av makt och inflytande samt delmålet om ekonomiskt oberoende.

Sedan den senaste jämställdhetspolitiska propositionen antogs av riksdagen, har regeringen lämnat tre skrivelser för jämställdhetspolitiken till riksdagen.²⁵ Den senaste skrivelsen, som lämnades i maj 2003, var uppdelad efter politikområden och innehöll både en bakåtblickande del och en framåtsyftande handlingsplan i vilken presenterades insatser som planeras inom respektive politikområde under mandatperioden. Vad som generellt kan sägas om skrivelsen är att den innehåller en bred redovisning av genomförda och planerade insatser, men mycket litet om vilka *resultat och effekter* regeringens insatser har haft för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället. Någon generell bedömning av utvecklingen i relation till de jämställdhetspolitiska målen ges inte.

Statskontoret har pekat på att uppföljning och utvärdering generellt är mycket bristfällig när det gäller jämställdhetspolitiken. Man menar att regeringen inte får tillräckligt med underlag för att kunna bedöma om myndigheterna uppfyller de krav som regeringen ställer när det gäller myndigheternas jämställdhetsarbete. Återkopplingen mellan regering och myndigheter är också mycket bristfällig, där undantaget utgörs av länsstyrelserna.²⁶

11.5 Sammanfattande om styrningen av jämställdhetspolitiken

Redan i propositionen *Delad makt delat ansvar* var kopplingen mellan mål och insatser i jämställdhetspolitiken svag. De åtgärder som föreslogs i propositionen knöts inte till målen och det beskrevs inte heller hur åtgärderna skulle bidra till måluppfyllelsen. Detta kan vara en förklaring till den bristande användningen av målen. En annan förklaring kan vara att man då ansåg det vara tillräckligt att yrka på tillämpningen av jämställdhetsintegrering. Det kan ha funnits en uppfattning om att övriga politikområden och aktörer automatiskt borde utgå från de jämställdhetspolitiska målen. Idag visar det sig att detta inte alltid är fallet.

²⁵ Dessa är Jämställdhetspolitiken (Skr. 1996/97:41), Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet (Skr. 1999/2000:24) och Jämt och ständigt (Skr. 2002/03:140).

²⁶ Statskontoret (2005), s. 16.

De brister som framkommer i Statskontorets undersökning och som utredningen finner särskilt viktiga att fästa uppmärksamhet vid är:

- Resultatstyrningen har haft begränsad effekt på myndigheternas arbete och resultat.
- Målen i regleringsbrev till myndigheter är allmänt formulerade och beskriver sällan vilka resultat som förväntas.
- Kopplingen mellan de jämställdhetspolitiska målen och jämställdhetsmål inom andra politikområden är bristfällig.
- Återkopplingen från Regeringskansliet till myndigheterna är bristfällig.

Vår slutsats är att jämställdhetspolitikens resultatstyrning – i meningen att jämställdhetspolitiken utifrån sina mål strategiskt och systematiskt styr in mot andra politikområden – har varit ett mindre viktigt verktyg för jämställdhetspolitikens genomförande än andra verktyg. Resultatstyrningen har snarare bedrivits av andra politikområden än av jämställdhetspolitiken. Med tanke på att jämställdhetspolitiken inte aktivt använder sig av sina egna mål, vare sig för att styra in mot andra politikområden eller för att följa upp och utvärdera politikens genomslag, kan man undra vad de jämställdhetspolitiska målen egentligen har tjänat för syfte?

Att myndigheterna uppfattar att styrningen av de jämställdhetspolitiska frågorna inte gett upphov till resultat i verksamheten är mycket allvarligt. Det visar att effektiviteten i systemet är låg.

Det kan noteras att de brister som framhålls av Statskontoret när det gäller jämställdhetspolitiken ligger nära de brister som påtalats när det gäller resultatstyrningen generellt – brist på helhetssyn, brister i mål och återkoppling.

Vår slutsats är att jämställdhetsintegrering som strategi ändå har varit framgångsrik eftersom jämställdhetspolitiska frågor, i varierande grad, har integrerats inom andra politikområden – dock utan tillräcklig koppling till de övergripande jämställdhetsmålen.

En annan synpunkt som framkommer i Statskontorets enkät- och intervjuundersökningen är att myndigheterna lyfter fram betydelsen av att konkreta problem identifieras. Detta uppfattas kunna ge jämställdhetsarbetet en mer saklig grund istället för den retoriska inramning jämställdhetsarbetet kan ha idag. Det skulle ge större effekt att utgå från en tydlig problembeskrivning än utifrån

allmänna formuleringar.²⁷ Ett sätt att tolka en sådan synpunkt är att den ger uttryck för att myndigheterna saknar en helhetsbild, en grund till att förstå syftet med arbetet, *varför* de skall hantera jämställdhetspolitiska frågor.

Att inte aktivt använda sig av de jämställdhetspolitiska målen och så gott som helt överlåta till andra politikområden att formulera sina egna jämställdhetsmål och att följa upp politiken riskerar att göra jämställdhetspolitiken passiv. De jämställdhetspolitiska målen bör vara uttryck för en politisk vilja till samhällsförändring i en viss riktning och bör användas aktivt för att driva politiken i den riktningen.

I Statskontorets enkät- och intervjuundersökning framkommer att myndigheterna inte önskar fler mål, men däremot tydligare mål. De jämställdhetspolitiska mål som ges i regleringsbrev uppfattas som mer diffusa och oprecisa än mål i andra politikområden.²⁸ De jämställdhetspolitiska målen oprecisa formuleringar kan möjligen vara en förklaring till varför övriga politikområden har problem med att formulera tydliga jämställdhetsmål för sina respektive verksamhetsområden. Vår bedömning är emellertid att det är nästan omöjligt att formulera övergripande jämställdhetspolitiska mål som är så tydliga att det, utan andra insatser, kan avhjälpa bristen på konkretion i målen inom andra politikområden.

11.6 Hur bör jämställdhetspolitiken styras?

En fråga att beakta vid utformningen av målstruktur och styrningsformer är vilken roll jämställdhetspolitiken bör ha. Jämställdhetspolitiken har ett brett synfält och en bred räckvidd. Dess uppgift är att förändra villkoren för och maktrelationerna mellan kvinnor och män. Det innebär att se till samhället i sin helhet, utan att begränsas av ett inramat verksamhetsområde. Det är både en styrka och en svaghet. Styrkan ligger i anspråken på förändring, vare sig möjligheten finns inom det egna verksamhetsområdet eller ej. Svagheten ligger just i att mycket litet ligger inom det egna verksamhetsområdet och att jämställdhetspolitiken därför är beroende av verksamhet inom andra politikområden.

Jämställdhetspolitiken vilar på en förståelse av att kön konstrueras och upprätthålls strukturellt i alla delar av samhället, i stort som

²⁷ Statskontoret (2005), s. 64.

²⁸ Statskontoret (2005), s. 61.

i smått. I grunden har varje politikområde och verksamhet därför ett ansvar att verka för att den ojämsställda genusordningen bryts inom det egna ansvarsområdet. Det är ett viktigt skäl till att hålla fast vid jämställdhetsintegrering som strategi för jämställdhetspolitiken.

Men utredningen anser att jämställdhetspolitiken som politikområde också skall definiera vad som är de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället och utifrån detta inrikta kraft och resurser på områden som är *särskilt centrala för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället*. I det avseendet bör jämställdhetspolitiken i större utsträckning använda sig av möjligheten att i samverkan med identifierade politikområden bedriva en tydligare resultatstyrning.

Utredningen finner sålunda att det finns skäl för jämställdhetspolitiken att prioritera vissa områden och frågor framför andra. Det är en svår uppgift, men icke desto mindre nödvändigt om avsikten är att skapa ett ökat tryck på förändring när det gäller jämställdhet. Svårigheten ligger också i att prioritera och *samtidigt* hålla fast vid att alla politikområden har ett ansvar för jämställdhetsfrågorna. Uppföljning och utvärdering bör avsevärt förbättras inom jämställdhetspolitiken.

Statskontorets förslag

I enlighet med sitt uppdrag har Statskontoret lämnat förslag på utgångspunkter för resultatstyrningen samt hur resultatstyrningen bör tillämpas inom jämställdhetspolitiken.

Statskontoret framhåller vikten av att värna det ansvar som övriga politikområden har tagit när det gäller att driva jämställdhetsfrågor. Man menar att det både ligger i linje med strategin jämställdhetsintegrering och i linje med strävan mot en ökad verksamhetsanpassning. En starkt målstyrning från jämställdhetspolitikens håll anser Statskontoret skulle äventyra verksamhetsanpassningen och öka oklarheten kring vem som styr jämställdhetspolitiken.²⁹

Statskontorets skiss över hur en starkt jämställdhetspolitisk resultatstyrning skulle kunna se ut hämtar näring från exempel på ungdomspolitikens respektive folkhälsopolitikens område. Stats-

²⁹ Verksamhetsanpassning innebär i korthet att mål och krav så väl som möjligt skall anpassas till de uppgifter, förutsättningar och villkor som råder inom politikområdet eller myndigheten.

kontoret menar att överfört till jämställdhetspolitiken skulle det innebära att de övergripande jämställdhetsmålen som riksdagen fastslår bryts ned och omsätts för berörda politikområden. Men jämställdhetspolitiken berör i princip samtliga politikområden och myndigheter, vilket inte är fallet för ungdoms- och folkhälsopolitiken som istället har identifierat vilka politikområden och myndigheter som är särskilt berörda av politikområdena. Det är bland annat utifrån denna jämförelse som Statskontoret anser att det varken är önskvärt eller möjligt att överföra samma typ av resultatstyrningsmodell till jämställdhetspolitiken.

Vi delar Statskontorets uppfattning om betydelsen av att betona och uppmärksamma det ansvar som politikområdena har tagit för jämställdhetsfrågorna. Samtidigt anser vi att de brister som Statskontorets kartläggning uppvisar innebär en kraftig svaghet i nuvarande system och en oacceptabel ineffektivitet i jämställdhetspolitiken. Vår slutsats och bedömning är att en stärkt resultatstyrning i jämställdhetspolitiken inte står i motsats till eller innebär att vare sig verksamhetsanpassning eller jämställdhetsintegrering åsidosätts. Det är vår uppfattning att jämställdhetsarbetet primärt skall styras av jämställdhetspolitiken, där de jämställdhetspolitiska målen skall vara vägledande. Det finns därför skäl att pröva nya vägar för en resultatstyrning som inte åsidosätter verksamhetsanpassning eller jämställdhetsintegrering. Det är också i det sammanhanget som frågan om jämställdhetspolitikens behov av att prioritera vissa frågor ska ses.

Lämpar sig horisontell samverkan i jämställdhetspolitiken?

Att resultatstyrningen i staten kan bidra till ”stuprörsstyrning”, såsom kritiken har gjort gällande, försvårar även styrningen av horisontella/tvärsektoriella politikområden. Jämställdhetspolitiken är till sin karaktär horisontell, griper över många politikområden och politikens genomförande är beroende av att olika delar av samhället ”drar åt samma håll”. Ur det perspektivet förefaller horisontell samverkan och Statens kvalitets- och kompetensråds modell för processbaserad verksamhetsstyrning lämpa sig för jämställdhetspolitiken, vilket det också finns internationella erfarenheter av.³⁰ Helhetssyn och medborgarperspektiv liksom samverkan mellan politikområden och myndigheter kring gemensamma mål är ingre-

³⁰ Quist (2005)

dienser som gör att denna styrningsform verkar svara väl mot jämställdhetspolitikens behov. Detta har emellertid inte prövats tidigare och tillgängliga analyser av processbaserad verksamhetsstyrning har heller inte utgått från utpräglat tvärsektoriella politikområden och vad det kan innebära för dessa.

Enligt den forskningsöversikt som tidigare refererats, finns det exempel på olika typer av horisontell samverkan³¹:

- *Samverkan utifrån en sammanhållen process.* När två eller flera myndigheter är inblandade i att leverera en medborgartjänst. Ett exempel anges vara ansökan om yrkestrafiktillstånd som kräver att den enskilde måste ha kontakt med flera myndigheter.
- *Samverkan utifrån en målgrupp.* Samverkan mellan flera myndigheter för att förbättra situationen för en viss målgrupp. Målgruppen kan t.ex. vara studenter, arbetslösa eller sjukskrivna.
- *Samverkan utifrån en gemensam vision.* Exempel som angetts är geografiska områden där t.ex. ett naturvårdsområde står i centrum för samverkan mellan myndigheter.

Internationellt anges också horisontella frågor vara vanliga för samverkan mellan myndigheter.

Horisontell samverkan och jämställdhetsintegrering

Den definition av jämställdhetsintegrering som används är framtagen av Europarådet:

En omorganisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.³²

Definitionen tar sikte på att ett jämställdhetsperspektiv skall införlivas i beslutsprocessen, men i praktiken inbegrips förstås även genomförandet av verksamhet. Definitionen talar om *var* jämställdhetsfrågorna skall ta plats och *vem* som skall ansvara för att så sker. Jämställdhetsintegrering är en strategi. *Vad* som skall integreras är förstås också av betydelse. Det är där målen för jämställdhetspolitiken kommer in. Som tidigare konstaterats har ett jäm-

³¹ Quist (2005).

³² Ds 2001: 64 *Ändrad ordning strategisk utveckling för jämställdhet*.

ställdhetsperspektiv integrerats i andra politikområden i varierande utsträckning. Svagheten ligger alltså inte primärt i *att* jämställdhetsperspektivet integreras, utan snarare ligger svagheten i *vad* som integreras och hur kopplingen till de övergripande jämställdhetsmålen ser ut.

Vad skulle horisontell samverkan och processbaserad verksamhetsstyrning kunna innebära för jämställdhetspolitiken? Den tidigare refererade forskningsgenomgången visar att olika modeller används internationellt.³³ Gemensamt är att de bygger på samverkan över organisationsgränser. Den modell som utvecklats av Statens kvalitets- och kompetensråd bygger på att processer identifieras, men som forskningsgenomgången visade kan samverkan tillämpas även där det inte är så tydligt att det finns *en* identifierbar process utan flera processer som bidrar till måluppfyllelsen. Överfört till jämställdhetspolitiken kan man lätt se att de olika frågeområdena är av olika karaktär. Området kvinnofrid skiljer sig från arbetsmarknadsfrågorna både vad gäller möjligheter att identifiera målgrupper och processer. Inom vissa områden – som t.ex. kvinnofrid – finns identifierade aktörer som redan i dag samverkar i mer eller mindre grad. På andra områden måste relevanta aktörer identifieras och samverkan tillskapas. Vår bedömning är att jämställdhetspolitiken som varandes ett horisontellt politikområde torde kunna ha mycket att vinna på att tillämpa horisontell samverkan som ett komplement till resultatstyrningen. Vi ser det som en tillämpning av jämställdhetsintegrering som strategi.

³³ Quist (2005).

11.7 Förslag till stärkt styrning av jämställdhetspolitiken

Utredningens förslag: Strategisk och aktiv användning av de jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen skall åstadkommas genom samverkan med relevanta politikområden.

Ett utvecklingsarbete inleds som skall pröva tillämpningen av processbaserad verksamhetsstyrning. Den skall bygga på ökad samverkan mellan jämställdhetspolitiken och andra relevanta politikområden samt ökad samverkan på myndighetsnivå. Syftet med utvecklingsarbetet är att stärka jämställdhetspolitikens genomförande. I ett första steg inriktas utvecklingsarbetet på området kvinnofrid.

Former för uppföljning och utvärdering föreslås. Jämställdhetsmyndigheten ges ansvar för att lämna en jämställdhetspolitisk rapport till regeringen vart fjärde år, samt tematiska uppföljningar och utvärderingar av områden som är strategiskt viktiga för jämställdhetspolitiken.

Uppdrag lämnas till länsstyrelserna att i samverkan med kommuner och övriga relevanta aktörer i länet översätta de nationella jämställdhetsmålen till regionala jämställdhetsmål. Arbetet skall främja framväxten av en lokal agenda för jämställdhet.

Jämställdhetsintegrering och jämställdhetsmål

Vi föreslår en mer aktiv användning av de nationella jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen. Det betyder emellertid inte att det skall åvila jämställdhetspolitiken att även formulera mål till myndigheter. Vi menar istället att en ökad *samverkan* mellan jämställdhetspolitiken och relevanta politikområden kring hur olika myndigheter kan bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen ska ske. Det ligger fortfarande inom respektive politikområdes ansvar att formulera sina konkreta mål och följa upp myndigheternas arbete.

Vårt förslag om en mer strategisk användning av de jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen varken åsidosätter eller står i motsats till, utan förstärker jämställdhetsintegreringen. För politikområden som inte har direkt betydelse för uppfyllelsen av de jämställdhetspolitiska målen gäller fortfarande att de skall integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Uppföljning och utvärdering av målen

Vi föreslår att Jämställdhetsmyndigheten får ansvar för att utarbeta en jämställdhetspolitisk rapport som skall ligga till grund för regeringens bedömning av utvecklingen. Rapporten skall tas fram med ett intervall av förslagsvis fyra år. Rapporten skall med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen innehålla en redogörelse för utvecklingen i samhället och myndighetens bedömning av effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande genom att ta fasta på vilka effekter och resultat jämställdhetspolitiken har gett upphov till.

Vidare bör myndigheten ges i uppdrag att genomföra tematiska uppföljningar och utvärderingar av områden som är strategiskt viktiga för jämställdhetspolitiken. Härvidlag bör en utvärderingsplan tas fram av myndigheten. Vi föreslår att ett återkommande tema är styrningen av jämställdhetspolitiken och myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering.

Vartannat år publicerar SCB *På tal om kvinnor och män*.³⁴ Publikationen i fickformat innehåller statistik från en mängd områden och speglar kvinnors och mäns villkor i Sverige. Vi föreslår att uppdrag lämnas till Jämställdhetsmyndigheten att i samarbete med SCB utarbeta en analysdel till den statistik som publiceras i *På tal om kvinnor och män*.

Processbaserad verksamhetsstyrning

Vi föreslår att ett utvecklingsarbete med processbaserad verksamhetsstyrning i jämställdhetspolitiken igångsätts som en form för samverkan mellan politikområden och myndigheter. Syftet med utvecklingsarbetet skall vara att öka effektiviteten i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Utgångspunkt för arbetet skall tas i de jämställdhetspolitiska delmålen eller i avgränsade delar av dessa.

Försöksverksamhet på området kvinnofrid

Utredningen föreslår att arbetet i en första etapp inriktas på målområdet *mäns våld mot kvinnor* (kvinnofrid). Området har förutsättningar som gör att det lämpar sig väl för en processorienterad

³⁴ Se kapitlet om Jämställdhetspolitikens organisation

styrning. För det första finns ett tydligt samordningsansvar för arbetet med kvinnofrid inom jämställdhetspolitiken. För det andra har redan relevanta politikområden identifierats (vilket gjordes i samband med propositionen *Kvinnofrid*) och därmed finns det myndigheter som har ett särskilt uppdrag att arbeta med kvinnofrid. Viss samverkan sker redan idag mellan dessa myndigheter. Dessutom innebär arbetet att såväl stat, kommuner, landsting och ideella organisationer, främst kvinnojourer, är delaktiga i processen.

Ytterligare motiv till att pröva denna form av verksamhetsstyrning är att uppföljningen av de myndighetsgemensamma uppdrag som lämnades i samband med propositionen *Kvinnofrid* visar att det har varit svårt att etablera samverkan mellan myndigheter och att få några bestående effekter av detta. Med tiden har samverkan reducerats till informationsutbyte och den gemensamma hemsidan Kvinnofridsportalen. Samverkan varierar också mycket på regional och lokal nivå. Samverkansarbetet har i stor utsträckning bedrivits i projektform.³⁵ Det kan därför vara skäl att pröva om processbaserad verksamhetsstyrning på kvinnofridsområdet kan ge upphov till en mer bestående samverkan mellan myndigheter på central, regional och lokal nivå. Detta kan också lägga grunden för bättre resultatredovisning av området, vilket utgör en viktig förutsättning för regeringens bedömning av måluppfyllelsen.

Arbetet kan inledas med att ett samlat uppdrag lämnas till berörda myndigheter om att samverka i ett utvecklingsprojekt. Ett lämpligt metodstöd, exempelvis från en förvaltningspolitisk myndighet, bör knytas till arbetet. Jämställdhetsenheten i Näringsdepartementet bör samordna arbetet i Regeringskansliet och på myndighetsnivå skall ett samordnings- eller processansvar lämnas till lämplig myndighet. Detta kan antingen vara till en nyinrättad jämställdhetsmyndighet eller till någon av de berörda myndigheterna på området, till exempel Socialstyrelsen eller till Brottsoffermyndigheten.

Erfarenheter skall ligga till grund för vidareutveckling

Erfarenheterna av att under en tid ha tillämpat en processbaserad verksamhetsstyrning på kvinnofridsområdet ska ligga till grund för att överväga möjligheten att tillämpa metodiken på andra målområden inom jämställdhetspolitiken. Det handlar då om att bygga upp nya

³⁵ SOU 2004:121.

former för samverkan såväl inom Regeringskansliet som inom myndighetsfären. Utredningen finner detta vara möjligt. Förutsättningen är att relevanta politikområden och myndigheter identifieras som har betydelse för uppfyllelsen av de olika delmålen.

Konsekvenser för nuvarande verksamhetsstruktur

Jämställdhetspolitiken är funktionellt indelad i två verksamhetsområden: *Samordningsansvar för jämställdhetspolitiken och särskilda jämställdhetsåtgärder* samt *Motverka könsdiskriminering*.³⁶ Med ett verksamhetsområde som benämns samordningsansvar förefaller sålunda inte den nuvarande verksamhetsstrukturen lägga hinder i vägen för ett mer processinriktat arbetssätt. Målet för verksamhetsområdet är i dag formulerat som att ”ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra alla delar av beslutsprocesser och verksamheter inom samhällets olika områden i syfte att skapa förutsättningar för en fungerande jämställdhet”.

Utredningens förslag om inrättande av en ny myndighet på jämställdhetsområdet kommer att innebära att *särskilda jämställdhetsåtgärder* lyfts bort från verksamhetsområdet samordningsansvar. Den av utredningen föreslagna myndigheten bör läggas under verksamhetsområdet. Indelningen i samordningsansvar och motverka könsdiskriminering behöver inte ändras. Det kan emellertid finnas skäl att överväga formuleringen av målet för verksamhetsområdet samordningsansvar.³⁷ Den nuvarande skrivningen ”en fungerande jämställdhet” är oklar, varför det också bör övervägas om inte syftet bör omformuleras. Vi föreslår att formuleringen ändras till ”att skapa förutsättningar för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen” eller till ”att uppnå jämställdhet i samhället”.

Förslag till regionala mål och lokal agenda

En förbättrad styrning av jämställdhetspolitiken kommer att inverka på styrningen av kommunerna genom de kanaler som staten normalt sett använder för att styra kommunerna. Det är viktigt att förtydliga jämställdhetsperspektivet i regleringar och att

³⁶ Se budgetpropositionen, prop. 2004/05:1, UO 14.

³⁷ Se inledande avsnitt i detta kapitel.

använda sig av möjligheten att lyfta in jämställdhetsaspekter i tillsynsutövningen.

Men utredningen anser inte att det räcker. Viljan och förmågan att skapa ett jämställt samhälle måste bäras på lokal nivå, med utgångspunkt i lokala förutsättningar. Det är på den lokala nivån som det likvärdiga medborgarskapet konkretiseras. Kommunerna har en central roll för att skapa en vardag för människor som kännetecknas av jämställdhet. Kommunerna har även en viktig roll när det gäller det lokala arbetet med jämställda löner. Även om ojämställdheten framträder tydligt i nationell statistik, kan både problemens omfattning och skälen till ojämställdheten variera mellan olika delar av landet och mellan kommuner. Vad som orsakar problemen – och därmed hur lösningarna ser ut – kan skilja sig åt mellan t.ex. storstad och glesbygd. Kommunernas förmåga att analysera kvinnors och mäns villkor och med utgångspunkt i de mål som läggs fast av regering och riksdag formulera lokala mål och insatser för att öka jämställdheten har stor betydelse för måluppfyllelsen på den nationella nivån.

Förutom statens möjligheter att styra, bör man också se till statens möjligheter att stödja de utvecklingsinitiativ som finns på lokal nivå. Kommunernas och landstingens intresseorganisation, Sveriges kommuner och landsting, har sedan mitten av 1990-talet bedrivit utbildning och olika former av utvecklingsarbete riktat till kommuner och landsting när det gäller att integrera ett jämställdhetsperspektiv i den kommunala verksamheten.³⁸ I en satsning som gjordes av dåvarande Kommunförbundet under senare delen av 1990-talet, det så kallade JämKom-projektet, gick regeringen initialt in med medel för att stödja utvecklingsarbetet.

Kommunerna är centrala, men ett engagemang på lokal nivå som involverar lokalsamhällets olika aktörer, såväl kommuner som företag, föreningsliv, organisationer, församlingar, samfund och statliga myndigheter på lokal nivå, skulle ge än större kraft åt ett utvecklingsarbete. Vi har valt att kalla det för en *lokal agenda för jämställdhet*.

I samband med tillskapandet jämställdhetsexperterna på länsstyrelserna 1995 (de benämns numera särskilt sakkunniga för jämställdhet), uppdrogs åt länsstyrelserna att utarbeta länsvisa så kallade jämställdhetsstrategier. Flera länsstyrelser har senare utvärderat de länsvisa jämställdhetsstrategierna. Strategierna är viktiga

³⁸ För information om jämställdhetsarbete i kommuner och landsting, se www.skl.se.

styrmedel för jämställdhetsarbetet i länen och ger en grund för analyser och bedömningar av insatser på jämställdhetsområdet.

Forskning och erfarenheter av utvecklingsarbete lokalt, visar att den regionala nivån kan utgöra ett betydelsefullt stöd för lokalt utvecklingsarbete.³⁹ Att utarbeta regionala strategier kan bl.a. innebära att man skaffar sig en gemensam syn på jämställdhetsfrågorna i regionen, att resurser och aktörer kan samlas. Det kan också utgöra en god plattform för uppföljning och utvärdering.

Lokal agenda för jämställdhet

Vi föreslår att uppdrag lämnas till länsstyrelserna att översätta de nationella jämställdhetsmålen till regionala jämställdhetsmål. I arbetet bör regionala och lokala aktörer involveras. Det gäller kommuner, företag, föreningsliv, organisationer, församlingar, samfund och statliga myndigheter på lokal nivå. Utifrån de regionala målen skall en länsövergripande strategi formuleras. De regionala strategierna skall bygga på analyser av jämställdheten på den lokala nivån i länet. Strategierna bör kunna kopplas till de regionala tillväxtprogrammen (RTP) och till de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och ses som komplement till dessa. De regionala jämställdhetsmålen skall utgöra utgångspunkt för uppföljning och utvärdering regionalt, men även för jämställdhetsmålen på nationell nivå i syfte att mäta effektiviteten i jämställdhetspolitiken.

Att samla aktörer kring en gemensam plattform bedömer vi kunna utgöra grund för framväxten av en *lokal agenda för jämställdhet* där kommuner och lokalsamhällets olika aktörer är involverade. Vi föreslår att de medel som idag används till att finansiera lokala och regionala resurscenter överförs till Jämställdhetsmyndigheten. På sikt bör dessa medel ges en delvis ny och bredare inriktning för att kunna användas för lokalt arbete och främja framväxten av en lokal agenda för jämställdhet.⁴⁰

³⁹ Rönnblom, Malin (2002).

⁴⁰ Se kapitlet om Jämställdhetspolitikens organisation i detta betänkande.

Referenser

- Ds 2001: 64 *Ändrad ordning strategisk utveckling för jämställdhet*.
- Finansdepartementet (2001). *Cirkulär nr Fi 2001:9*.
- Finansdepartementet (2004). *Handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrningen*.
- Quist, Johan (2005). *Sammanhållna processer – en studie om horisontell samverkan*. Centrum för tjänsteforskning.
- Regeringens proposition 2004/04:1. *Förslag till statsbudget*.
- Regeringens proposition 2004/05:1. *Förslag till statsbudget*.
- Regeringens skrivelse 1996/97:41 *Jämställdhetspolitiken*.
- Regeringens skrivelse 2002/03:140 *Jämt och ständigt. Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*.
- Regeringens skrivelse 1999/2000:24 *Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet*.
- Rönblom, Malin (2002). *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå universitet.
- Socialstyrelsen (2004). *Jämställd socialtjänst?*
- Socialstyrelsen (2004). *Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården*.
- SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.
- SOU 2004:121 *Slag i luften – en utredning om myndigheter, manskvald och makt*.
- Statens kvalitets- och kompetensråd (2004) *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten – från ärende till medborgare*. Rapport från Statens kvalitets- och kompetensråd, maj 2004.
- Statskontoret (2005). *En effektivare jämställdhetspolitik*. Statskontoret 2005:1.

Statsrådsberedningen (1997). *Samrådsformer i Regeringskansliet*.
Promemoria från Statstrådsberedningen. SB PM 1997:4.

Svensson, Eva-Maria (2005). Ökad målstyrning och ny kunskap inom jämställdhetsområdet. I Rothstein, Bo och Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag. Under publicering.

12 Förslag till nya mål för jämställdhetspolitiken

Utredningens förslag: Nytt övergripande mål, nya delmål samt indikatorer för jämställdhetspolitiken föreslås.

I det föregående kapitlet lämnades förslag om stärkt styrning av jämställdhetspolitiken genom en mer strategisk användning av de jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen. I detta kapitel lämnas förslag till nya mål, delmål samt indikatorer.

12.1 Målstruktur

Vårt förslag innebär en minskning av antalet mål, från sex till fyra delmål. Vår strävan har varit att formulera kärnfulla, tydliga och kortfattade mål som utifrån vår analys av utvecklingen i samhället, tar sikte på de mest centrala jämställdhetsproblemen. Samtidigt speglas olika aspekter av människors liv. Pregnanta och tydliga målformuleringar kan inte vara detaljerade och långrandiga. Det är omöjligt att i en mening fånga alla de aspekter man vill knyta till respektive mål. I vårt förslag består därför varje delmål i själva verket av en treenighet:

- mål
- målkomentar
- indikatorer

Det vi kallar ”målkomentar” skall ses som en motsvarighet till författningskomentar.¹ På samma sätt som författningskomentarer används, använder vi här målkomentarerna till att ge vägledning i tolkningen av målen, förklara vad vi menar med begreppen och hur de olika målen hör ihop med varandra. Vår avsikt är att

¹ Ds 1997:1.

målkommentarerna skall utgöra en hjälp att genomföra jämställdhetspolitiken.

En indikator är en visare eller en mätare. Den skall visa om man närmar sig eller fjärrar sig ifrån målet. En indikator är statistisk information som syftar till att synliggöra ett specifikt problem.² Indikatorer kan också belysa uppfyllelsen av ett mål och förändringar över tid. Statskontoret har i sitt uppdrag till utredningen erinrat om vaksamhet när det gäller användningen av indikatorer. De menar att indikatorer i sig inte räcker för att belysa utvecklingen på ett område, utan en analys krävs av de förhållanden som studeras för att få en bild av utvecklingen.³ Indikatorerna skall vara få till antalet, men kan kompletteras med annan statistik som belyser måluppfyllelsen. En indikator på området ekonomisk jämställdhet kan exempelvis utgöras av kvinnors och mäns marknadsinkomster. Indikatorn kan kompletteras med statistik rörande lönestatistik, företagarinkomst och inkomst av kapital.

Läsanvisning

Varje avsnitt i detta kapitel – avsnittet om övergripande mål undantaget – inleds med nuvarande målet och en kort sammanfattning av vår uppföljning av de områden som kan knytas till respektive mål. Analyserna som ligger till grund för detta finns i respektive kapitel i betänkandet. Därefter följer vårt förslag nytt till mål och målkommentar. Sist i avsnittet anges våra förslag till indikatorer.

12.2 Övergripande mål – makt att forma samhället och sitt eget liv

Nuvarande mål

Kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på livets alla områden.

² Hedman m.fl. (1996), s. 41.

³ Statskontoret (2005), s. 21.

Vårt förslag till mål

Kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Målkommentar

Vårt förslag till nytt övergripande mål för jämställdhetspolitiken är framåtsyftande istället för återspeglade. Att kvinnor och män har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter på livets alla områden ser vi som en *förutsättning* för det jämställda samhället, där vi har möjlighet att forma både samhället och våra egna liv. Målet lyfter fram att vi är inne i en ny fas i jämställdhetsarbetet. Det handlar inte enbart om kvantitativa förändringar eller om att rätta till skevheter och hindra diskriminering. De uppgifterna kommer att vara viktiga även i framtiden, men det jämställda samhället utmärks av att den genusordning vi känner idag upphör att råda. Vi försöker alltså sätta mål på någonting som idag är okänt för oss, som vi kanske till och med kan ha svårt att föreställa oss. Hur ser ett samhälle ut som inte ordnar och underordnar utifrån kön?

Maktfrågor har sedan propositionen *Delad makt delat ansvar* utgjort basen för de analyser som gjorts av hur samhället bör utvecklas i riktning mot jämställdhet. Makt har också varit ett av jämställdhetspolitikens delmål, men har där nästan uteslutande kopplats till representationsfrågor. Nu lyfter vi makt till det övergripande målet – inte för att ange en demokratisk förutsättning utan för att ange ett demokratiskt innehåll.

Med det nya målet svarar vi på den fråga som låg implicit i propositionen: Vad ska vi ha den delade makten och ansvaret till? Här är vårt svar: att forma samhället och våra egna liv. Om tio år kanske en utredning kommer att ge ett nytt svar.

Vårt förslag till mål anknyter också till de stora och internationella frågorna om hållbar utveckling och mänskliga rättigheter. Strävan mot ett jämställt samhälle kräver samma helhetssyn som strävan mot en hållbar samhällsutveckling. Den internationella parollen är giltig även här: Kvinnors rättigheter är mänskliga rättigheter och mänskliga rättigheter är kvinnors rättigheter.

12.3 Delmål

Aktivt medborgarskap

Nuvarande mål

En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.

Fördelningen av makt och inflytande mellan kvinnor och män ser olika ut i olika delar av samhället. Könsfördelningen är jämnare inom politiska maktfält än inom ekonomiska. Skillnader finns också mellan olika nivåer inom ett fält eller sektor. En studie av eliterna i Sverige visar att andelen kvinnor har ökat inom samtliga fält – till viss del tack vare att kvinnorepresentation är hög inom politiken. I den politiska eliten utgör kvinnor 45 procent och män 55 procent. I övriga samhällsfält – vetenskap, förvaltning, kultur, massmedier, organisationer, svenska kyrkan och näringslivet – är kvinnorna färre. På ledande poster i näringslivet är mansdominansen allra störst, trots att vissa förändringar har kunnat anas de senaste åren. De statligt ägda bolagen har dock lyckats uppnå en jämnare könsmässighet i styrelser och ledningsgrupper än övriga aktiebolag.

Utredningens uppföljning av det nuvarande målet visar på en ganska snäv förståelse av maktbegreppet, där den demokratiska diskussionen i stort sett har handlat om representationsfrågor. Vår uppföljning av var kvinnor och män tar plats i samhällets beslutsfattande visar att kvinnorepresentationen har ökat i direktvalda politiska organ och i indirekt valda organ som redovisas offentligt. På indirekt valda positioner, framförallt de som inte redovisas offentligt, råder däremot fortsatt mansdominans. Ett exempel på detta är de nya samverkansorganen och partnerskapen på regional nivå. På ledande nivåer inom kommuner och landsting – det gäller såväl på tjänstemannasidan som bland politiker – råder också mansdominans. Konsekvensen av detta är en manlig maktformation i ledningen för kommuner och landsting.

Trots den förhållandevis jämna fördelningen av kvinnor och män inom politiken, finns det brister när det gäller de kvalitativa aspekterna av jämställdhet i politiskt arbete. Kvinnor erfar att de motarbetas och marginaliseras. Fler kvinnor, i synnerhet yngre kvinnor, hoppar av sina politiska uppdrag jämfört med män. En fördjupad diskussion behövs kring villkoren för det politiska arbetet och de

informella regler och maktordningar som i hög grad styr det politiska livet och som innebär att kvinnors reella inflytande i politiken inte står i proportion till deras andel av de politiskt valda.

Förslag till mål

Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att utöva ett aktivt medborgarskap och att forma villkoren för beslutsfattandet.

Målkommentar

Representation i politiska församlingar är ett mått på hur öppet och demokratiskt samhället är. Rådande maktordningar syns bland annat genom att stora grupper människor är frånvarande där beslutsfattande sker. Men ett aktivt medborgarskap utövas inte enbart i politiken utan på alla samhällets områden.

Att omfattas av medborgarskapet var kvinnorörelsens första organiserade krav. Medborgarskapstanken har i olika tider varit mer eller mindre central i jämställdhetspolitiken. Begreppet *aktivt medborgarskap* har en historia som går tillbaka till då jämställdhetspolitiken började formas. Det innebar att medborgarskapet inte enbart är en formell rättighet utan också syftar till att kvinnor skall ha samma möjligheter som män att uttrycka sitt samhällsengagemang. Det har handlat om att vara aktiv i politiska församlingar, folkrörelserna och i fackföreningsrörelsen. Men det har också handlat om kvinnors lika möjligheter att delta i det som formar våra föreställningar, tankar och idéer om oss själva och vårt samhälle. Det gäller kulturen, utbildningen och folkbildningen.

Vi vill lyfta upp denna tanke igen. Ett aktivt medborgarskap fångar också de tankegångar som uttrycks i delmålet om kvinnors och mäns lika tillgång till utbildning och till möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger. Vi ser utbildning som en fråga med två dimensioner – i det ena fallet handlar det om att utbildning är en viktig förutsättning för kvinnor och män att ha ett arbete och ekonomisk självständighet. Men utbildning och bildning är också en förutsättning för ett aktivt medborgarskap.

Med *rätt* avser vi den formella rätten men även att informella maktstrukturer inte i praktiken skall verka utestängande. Med *möjlighet* vill vi uppmärksamma att ekonomiska och sociala faktorer styr det utrymme individen har som medborgare. Denna typ av frågor har vi inte funnit lämpade att fånga i indikatorer, men likväl bör ”aktivt medborgarskap” följas upp och utvärderas i jämställdhetspolitiken. Målet adresserar ett flertal andra politikområden såsom demokratipolitik, kulturpolitik, folkrörelsepolitik och utbildningspolitik.

Indikatorer

- Könsfördelning i statliga lekmannastyrelser som utses av regeringen, uppdelat på ordförande och ledamöter.
- Könsfördelning bland myndighetschefer i statlig förvaltning.
- Könsfördelning på ledande nivåer inom kommuner och lands-ting uppdelat på ledande politiker (ordföranden i nämnder och styrelser) och förvaltningschefer.
- Könsfördelningen bland de folkvalda som lämnar sina uppdrag.
- Könsfördelningen inom eliten på samhällets alla fält.

Arbete och ekonomisk jämställdhet

Nuvarande mål

Samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende.

Lika villkor och förutsättningar för kvinnor och män i fråga om företagande, arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Lika tillgång för flickor och pojkar, kvinnor och män, till utbildning och samma möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger.

Utredningens uppföljning visar att kvinnors sysselsättningsmönster allt mer har kommit att likna mäns och att skillnaderna i förvärvsfrekvens har minskat. Trots det kvarstår stora skillnader vad gäller möjligheter och villkor på arbetsmarknaden. Det råder olika normer för kvinnor och för män på arbetsmarknaden. I motsats till män får kvinnors kollektiva problem i arbetslivet lösas av kvinnor individuellt. Kvinnor har i större utsträckning än män otrygga arbeten, är arbetslösa i större utsträckning (när både heltids- och deltidsarbetslöshet inbegrips), har högre sjukfrånvaro och är i större utsträckning förtidspensionerade. Vidare arbetar fler kvinnor än män deltid (frivilligt och ofrivilligt). Löneskillnaderna består. Dessa faktorer är sammantaget uttryck för ojämställdheten på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Deltidarbete och sjukskrivningar kan också ses som kvinnors individuella lösningar på strukturella problem.

Utredningens studie av *den ekonomiska utvecklingen* visar att den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män har ökat under 1990-talet. Skälet till detta är främst att kvinnors inkomster från marknaden, dvs. från lönearbete och företagande, har ökat genom ökad sysselsättning och att kvinnor arbetar fler timmar i betalt arbete. Transfereringarnas andel av den individuella disponibla inkomsten har minskat för både kvinnor och män, men fortfarande innebär transfereringarna en betydande omfördelning mellan kvinnor och män. Den stärker kvinnors ekonomiska ställning i relation till mäns. Basen för försörjningen är de marknadsinkomster som genereras av lönearbete, vilket också ligger till grund för ersättningsnivåerna i sjuk- och socialförsäkringen. Kvinnors inkomster av betalt arbete måste öka för att vi skall närma oss ekonomisk jämställdhet.

Skillnaderna *mellan* olika grupper av kvinnor har ökat under 1990-talet. Särskilt gäller det skillnader mellan ensamstående mödrar och övriga kvinnogrupper. Sysselsättningen för ensamstående mödrar har minskat kraftigt under 1990-talet och har inte återhämtat sig till samma nivå som den var i början av 1990-talet. Vidare har andelen heltidsarbetande minskat bland de ensamstående mödrarna jämfört med de sammanboende mödrarna. Detta ger också effekter på ensamstående mödrars inkomster. Det finns en långsiktig tendens till ett ökande gap i genomsnittlig inkomst mellan ensamstående föräldrar och sammanboende föräldrar.

När det gäller *utbildning* har kvinnor idag en högre utbildningsnivå än män, fler kvinnor än män går vidare till högre studier och

flickor presterar generellt bättre i skolan än pojkar. Utbildningssystemet är emellertid fortfarande könssegregerat och män dominerar på de högre positionerna i högskolan. Ungdomarnas studieval fortsätter att vara könsbundna i stor utsträckning, vilket även ger återverkningar på den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Förslag till mål

Kvinnor och män skall ha samma möjligheter till avlönat arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

Målkommentar

Tre av de nu gällande delmålen slås samman till ett. Begreppet ekonomisk självständighet introduceras och knyts till rätten till avlönat arbete. Med *avlönat arbete* menas arbete som ger en lön eller inkomst, vare sig det är som anställd eller som företagare. *Ekonomisk självständighet* betecknar att kvinnor och män skall ha samma reella möjligheter att försörja sig själva och sina eventuella barn.

Målet omfattar även att kvinnor och män skall ha samma *villkor* i det avlönade arbetet vad gäller anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Vi föreslår ett livscykelperspektiv. Med detta menar vi att det avlönade arbetet inte bara skall ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet under pensionen.

Målet omfattar även utbildningen. Av särskild betydelse för jämställdhetspolitiken är de könsbundna studievalen, där ungdomarnas val av gymnasieutbildning även ger effekter för universitetsutbildningen och arbetsmarknaden.

Förslag till indikatorer:

- Kvinnors andel av mäns marknadsinkomster.
- Kvinnors andel av mäns disponibla inkomst.
- Kvinnors andel av mäns pensionsinkomster för de över 65 år.
- Könsfördelning i kort och lång sjukfrånvaro.

- Könsfördelning av de med otrygga anställningar.
- Socialbidragsberoende bland ensamstående föräldrar efter kön.
- Andel kvinnor och män som arbetar deltid respektive heltid.
- Könsfördelning inom gymnasieskolans respektive högskolans olika program.

Omsorg utan underordning

Nuvarande mål

Samma ansvar för kvinnor och män för arbetet med hem och barn.

Vår uppföljning omfattar fördelningen av det obetalda hemarbetet mellan kvinnor och män samt det vi valt att kalla "pappapolitik", dvs. den politik som har riktats mot fäderna när det gäller vårdnadsfrågor, omsorg om sina barn och uttag av föräldraförsäkringen. Vidare omfattar uppföljningen den offentligt finansierade omsorgen – både om äldre och omsorgen om barn – liksom den obetalda omsorgen som utförs av föräldrar, anhöriga och närstående.

Under 1990-talet minskade skillnaderna mellan kvinnor och män det gäller det obetalda hemarbetet. Kvinnorna minskade sitt hemarbete med 4,5 timmar, medan män låg kvar på samma nivå. Strukturen på tidsanvändningen har blivit mer lika mellan kvinnor och män men någon reell *omfördelning* av det obetalda hemarbetet har inte ägt rum. Tidsanvändningen ser olika ut under olika faser av livet, beroende på familjesituation. Variation i tidsanvändningen i olika livsfaser är emellertid avsevärt större för kvinnor än den är för män. Tyngst belastade av obetalt hemarbete är kvinnor med små barn.

Flera reformer infördes under 1990-talet för att stimulera fäder att ta ett ökat ansvar för omsorgen om sina barn. Införandet av kvoteringen av föräldraförsäkringen och lagändringar som syftar till ökad användning av gemensam vårdnad är två exempel. Bruket av gemensam vårdnad har ökat. Efter föräldrars skilsmässa eller separation har barns umgänge med och boende hos sina pappor ökat. Det vanligaste är emellertid att barnen bor hos sina mödrar.

Mäns uttag av föräldrapenningdagar har ökat under 1990-talet, från 7 procent år 1990 till 19 procent år 2004. Kvotering är det styrmedel som påverkat mäns uttag av föräldrapenningdagar mest och det är ett effektivt medel för att markera mäns omsorgsansvar.

Konstruktionen av och retoriken kring föräldraförsäkringen framställer emellertid fortfarande mäns föräldraledighet som ett fritt val eller ett attraktivt erbjudande. Vår bedömning är att ökad kvotering, med sikte på en individualisering av föräldraförsäkringen, är steg som måste tas för att öka mäns föräldrapenninguttag.

Jämställdhetspolitiken strävar efter att män skall ta ett ökat ansvar för omsorgen om sina barn. Det har dock visat sig att våldutövande män kan använda sina rättigheter till att fortsätta kontrollera kvinnor och barn. Vår slutsats är att strävan mot att män ska ta ett större ansvar för omsorgen om sina barn *inte* står i motsättning till en strävan mot att mäns våld mot kvinnor och barn ska minska. Att minska mäns våld mot kvinnor kan inte lösas inom ramen för föräldraförsäkringen.

En kraftig utbyggnad av barnomsorgen ägde rum under 1990-talet. Idag anses förskolan i princip vara fullt utbyggd. Samtidigt tunnades resurserna ut, vilket ledde till större barngrupper och lägre personaltäthet. Under senare år har denna utveckling avstannat för förskolans del.

I motsats till utvecklingen i barnomsorgen har tillgången på den offentligt finansierade äldreomsorgen minskat. Människors möjligheter att åldras med bibehållet oberoende och erhålla omsorg efter behov har minskat sedan 1980-talet. En markant minskning av antalet äldre som får hemtjänst och antalet institutionsplatser har skett parallellt med en kraftig ökning av antalet mycket gamla. Hemtjänsten har koncentrerats till de mest skröpliga. Det har skett en förskjutning av omsorgsansvaret från den offentliga sektorn till familjen. Kvinnliga anhöriga, främst äldre makar och medelålders döttrar, har ökat sitt obetalda omsorgsarbete om gamla. Insatserna från manliga anhöriga har inte ökat i motsvarande grad. Det saknas statistik och forskning om vad denna ökade ansvars- och arbetsbörda har fått för konsekvenser för kvinnors möjligheter att förvärvsarbета liksom för deras hälsa. Det är av stor betydelse för jämställdhetspolitiken att följa denna utveckling.

Förslag till mål

Kvinnor och män skall ha samma möjlighet att ge och få omsorg utan att underordnas. Det obetalda hemarbetet skall delas lika.

Målkommentar

Målet omfattar obetalt hemarbete, omsorgen om de äldre samt omsorgen om barnen. Målet inbegriper både den som ger omsorg och den som tar emot den. Med hemarbete åsyftas det hushålls- och underhållsarbete vi utför i våra hem.

I vårt förslag till mål vill vi lyfta fram att det råder ömsesidiga beroendeförhållanden människor emellan. Beroendet är lika – men förhållandet är ofta asymmetriskt. Vi genomlever olika faser i livet då vi är *särskilt* beroende av andra människors omsorg – till exempel när vi är barn, sjuka eller gamla. Jämställdhetspolitikens strävan är att organiseringen inte sker på ett sådant sätt att det skapar mönster som underordnar kvinnor (eller män). Vi menar att omsorgsgivande i sig inte är underordnande. Underordningen uppkommer av den *skeva fördelningen* i omsorgsgivandet. Ett stort och asymmetriskt fördelat ansvar för omsorgsgivandet beskär kvinnors möjligheter till förvärvsarbete, ekonomisk självständighet och deltagande i samhällslivet. Kvinnors handlingsutrymme inskränks och därmed kvinnors välfärd. När det saknas tillgång till vård och omsorg från den offentliga sidan, kan dessutom den frivilligt givna omsorgen om anhöriga leda till ett motvilligt påtvingat omsorgsansvar. Det är inte önskvärt vare sig för den som ger omsorgen eller den som tar emot den.

Samhällets oförmåga att erkänna hemarbetet och omsorgsarbetet betydelse för vår välfärd speglas också i den offentligt organiserade omsorgen. I det avseendet länkar detta mål även till det föregående målet om möjligheterna att ha ett avlönat arbete med goda arbetsvillkor som ger ekonomisk självständighet.

Indikatorer

- Fördelningen av omsorg om äldre kvinnor och män, uppdelat på anhöriga och offentlig omsorg.
- Omfattningen på kvinnors respektive mäns omsorgsgivande.
- Föräldrars val av omsorg om sina barn uppdelat på olika omsorgsgivare.
- Föräldrapenninguttag efter barnets ålder och förälderns kön.

Kroppslig integritet och mäns våld mot kvinnor

Nuvarande mål

Frihet från sexualiserat
(könsrelaterat) våld.

Sedan början av 1990-talet har frågan om mäns våld mot kvinnor fått en mer framskjuten plats i jämställdhetspolitiken. I Kvinnofridspropositionen som kom 1998 föreslogs en stor mängd åtgärder för att bekämpa mäns våld mot kvinnor: ändringar i lagstiftning, förebyggande åtgärder och bättre bemötande av utsatta kvinnor. En ny bestämmelse infördes i brottsbalken om grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning. Köp och försök till köp av sexuella tjänster förbjöds och våldtäktsbrottet utvidgades. Socialtjänstlagen fick en ny bestämmelse om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Mörkertalet vad gäller mäns våld mot kvinnor och särskilt det våld som sker i nära relationer är stort. Det är svårt att erhålla tillförlitliga uppgifter om våldets omfattning i samhället och därmed är det svårt att bedöma huruvida våldet ökar eller minskar över tid. Antalet polisanmälningar om vålds- och sexualbrott har ökat sedan början av 1990-talet. ULF-undersökningarna tyder på att våld och hot om våld mot kvinnor har ökat. Denna utveckling har skett parallellt med att frågan kommit att prioriteras mer än någonsin tidigare i regeringens politik. Det är troligt att feministisk kritik, en allt större massmedial uppmärksamhet och ett allt starkare opinionstryck lett till såväl ökad prioritering av problemet hos myndigheter som ökad benägenhet hos kvinnor att anmäla och berätta om våldshändelser i undersökningar.

Vår sammantagna bedömning av utvecklingen på området är att lagstiftningen avsevärt har förbättrats. De största förbättringarna har skett hos polis och rättsväsende när det gäller de repressiva uppgifterna. Kommunernas och myndigheternas insatser på det sociala området har varit svaga.

Förslag till mål

Kvinnor och män skall ha samma
möjlighet till kroppslig integritet.
Mäns våld mot kvinnor skall upphöra.

Målkommentar

I vårt förslag inför vi begreppet *kroppslig integritet*. Det åsyftar kvinnors möjligheter att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Det handlar också om de kränkningar som kvinnor, reellt eller symboliskt, utsätts för. Kommersialiseringen och exploatering av kvinnokroppen – men även i ökande grad manskroppen – i reklam, medier och pornografi har på senare år lyfts upp allt mer inom jämställdhetspolitiken och i debatten under rubriken ”sexualisering av det offentliga rummet”.

Formuleringen i gällande mål – ”frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld” – är i princip könsneutral och begreppet *könsrelaterat* är vagt. Vissa menar att allt våld i samhället kan ses som könsrelaterat i den meningen att mäns våldsutövande är ett sätt att konstruera maskulinitet. Den vanligaste typen av våld är det som män riktar mot andra män. Innebörden av begreppet *sexualiserat våld* är inte allmänt känt och leder tankarna till att det enbart handlar om sexuella övergrepp. Under senare år har det blivit allt vanligare att istället använda uttrycket ”mäns våld mot kvinnor”. Uttrycket är tydligt och därför föreslår vi att det skall ingå i målformuleringen. Det är angeläget att alla som utsätts för våld får samhällets stöd och hjälp, oberoende av vem som är förövaren. Men det är jämställdhetspolitikens uppgift att verka för att mäns våld mot kvinnor bekämpas. Berörda myndigheters insatser skall hålla hög kvalitet där våldsutsatta kvinnor bemöts på ett professionellt och respektfullt sätt, oberoende av var i landet de bor.

Bekämpningen av prostitution och trafficking hör också hemma under detta mål.

Förslag till indikatorer

- Andelen lagföringsbeslut av samtliga beslut som fattas av åklagare som gäller mäns våld mot kvinnor. Det gäller misshandel av kvinna av bekant gärningsman, grov kvinnofridskränkning,

överträdelse av besöksförbud, våldtäkt, köp av sexuella tjänster och människohandel för sexuella ändamål.

- Handläggningstid/genomströmningstid hos åklagare (antal dagar).
- Antal insatser i hälso- och sjukvården för våldsutsatta kvinnor, fördelat på olika landsting i landet.
- Kvinnors utsatthet för hot och våld. (ULF-undersökningarna)

Referenser

Ds 1997:1. *Propositionshandboken*.

Hedman, Birgitta, Perucci, Francesca, Sundström, Pehr (1996).
Engendering statistics. A tool for change. SCB.

Bergqvist, Christina & Nyberg, Anita (2001) Den svenska barnomsorgsmodellen: kontinuitet och förändring under 1990-talet i SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling: antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*.

13 Jämställdhetspolitikens organisation

Detta kapitel behandlar den jämställdhetspolitiska organisationen. I den inledande delen beskrivs översiktligt den nuvarande organisationen och förslag som tidigare lagts vad gäller organiseringen av det jämställdhetspolitiska arbetet. I den senare delen redovisas utredningens bedömning och förslag till ny organisation samt förslag till finansiering.

13.1 Bakgrund

Organisationen i dag

Dagens jämställdhetspolitiska organisation omfattar Jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet (och de projekt som bedrivs i anslutning till enheten), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Jämställdhetsnämnden samt de särskilt sakkunniga i jämställdhetsfrågor med placering på länsstyrelserna. I det följande ges en översikt av denna organisation.

Jämställdhetsenheten

Inom Regeringskansliet bereds jämställdhetsfrågorna vid Näringsdepartementets jämställdhetsenhet. Enheten har följande uppgifter:¹

- Stödja och driva på jämställdhetsarbetet centralt och regionalt samt att utveckla metoder för att genomföra regeringens jämställdhetspolitik.
- Granska förslag etc. från andra politikområden. Detta sker genom s.k. gemensam beredning, vilket innebär att ett

¹ Statskontoret 2005:1.

- regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd.
- Initiera utbildning i jämställdhetskunskap för Regeringskansliet och övrig statlig förvaltning.
 - Ansvara för det jämställdhetspolitiska samarbetet inom FN, EU och Norden.
 - Bereda ansökningar om medel för utvecklingsarbete och projekt som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt organisationer som driver projekt med detta syfte. Anslaget för detta (anslag 24:2 Särskilda jämställdhetsinsatser) kan även användas för att pröva nya metoder inom jämställdhetsarbetet.

Enheten har 22 personer anställda våren 2005 varav 15 personer har fasta anställningar och övriga arbetar med skilda projekt i anslutning till Jämställdhetsenheten. Detta förhållande, med så många personer knutna till enheten via särskilda projekt, illustrerar enhetens säregna karaktär som sakenhet i Regeringskansliet.

Jämställdhetsenhetens arbete med gemensam beredning grundar sig på den ordning som följer av regeringsformen att i princip alla regeringsärenden ska avgöras av regeringen som ett kollektiv och att de statsråd som är närvarande vid avgörandet av ett ärende, utan att anmäla skiljaktig mening, samtliga blir ansvariga för beslutet. Genom bl.a. gemensam beredning säkerställs principen om kollektivt beslutsfattande. Detta innebär att alla frågor som berör jämställdhetsministrarnas ansvar ska beredas med jämställdhetsenheten innan de tas upp för beslut på regeringssammanträde. Enheten har till uppgift att granska hur jämställdhetsaspekterna beaktas i beslutet. Eftersom så många av regeringsärenden kan sägas ha betydelse för jämställdhetspolitiken tvingas jämställdhetsenheten i praktiken kraftigt prioritera vilka frågor den kan engagera sig i.

Dessutom ska alla ärenden som rör uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. samt kommittéer alltid beredas med jämställdhetsenheten. Detta i syfte att skapa en jämnare representation av kvinnor och män.

Om jämställdhetsenheten har invändningar mot ett beslut som förbereds i ett annat departement, t.ex. en proposition, sker först en beredning på tjänstemannanivå där man försöker finna en lösning. Skulle detta misslyckas lyfts frågan upp till den politiska nivån och i sista hand till regeringen. Denna praktik med gemen-

sam beredning skapar således goda möjligheter för jämställdhetsenheten att påverka i princip alla regeringsbeslut där det finns en jämställdhetsaspekt. Dessa möjligheter begränsas emellertid av tvånget att prioritera enbart de viktigaste frågorna och svårigheterna med att belasta den politiska nivån med alltför många olösta frågor.

För att effektivisera det jämställdhetspolitiska arbetet i Regeringskansliet har ett arbete inletts med att utveckla jämställdhetsintegrering. I regeringens skrivelse² *Jämt och ständigt* konstateras att den fortsatta utvecklingen förutsätter en fördjupad analys av jämställdhetsperspektivet inom alla politikområden. Därför ska analyser genomföras och mål och indikatorer identifieras inom alla politikområden.

Våren 2004 fattade regeringen beslut om en plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. Planen som gäller fram till och med år 2009 har som övergripande mål att skapa bästa möjliga förutsättningar för att jämställdhet ska genomsyra hela regeringens politik. Jämställdhetsperspektivet ska integreras i alla beslutsprocesser och samtliga tjänstemän i Regeringskansliet ska ha kunskaper om de centrala jämställdhetspolitiska frågeställningarna inom respektive politikområde.

Syftet med detta arbete är att stärka jämställdhetspolitiken inte enbart genom att, med den gemensamma beredningen som stöd, kontrollera andra politikområden utan även genom stöd till andra departement höja kunskapsnivån och kvaliteten i jämställdhetsarbetet i hela Regeringskansliet.

I januari 2005 utsåg regeringen en särskild utredare med uppgift att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten. I direktiven³ pekar regeringen på behovet av stöd till myndigheterna i arbetet med jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsintegrering är en form av verksamhetsutveckling som bland annat kräver utveckling av kunskaper och kompetens hos medarbetarna samt förändringar av rutiner och arbetsformer. Det kan gälla att dela upp den individbaserade statistiken efter kön, att se över interna rutiner och riktlinjer och att använda sig av analysmetoder. Handböcker, riktlinjer och forum för erfarenhetsutbyte är viktiga kunskapskällor för en myndighet i ett sådant förändringsarbete. Erfarenheterna visar att efterfrågan på information och utbildning ökar i en sådan förändringsprocess.

² Skr. 2002/03:140.

³ Dir. 2005:7.

Mot bakgrund av de ökade ansträngningar som görs bl.a. inom Regeringskansliet för att integrera ett jämställdhetsperspektiv, finns det ett behov av information och utbildning i jämställdhetsintegrering inom den statliga verksamheten. Dessa uppgifter bör skötas av en särskild utredare som kan stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten.⁴

Insatserna ska riktas till såväl myndigheter under regeringen som Regeringskansliet. I utredarens uppgift ingår att informera om jämställdhetsintegrering och om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av jämställdhetspolitiken, utforma utbildningar i jämställdhetsintegrering, vidare utveckla metoder och skapa ett forum för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter i fråga om jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden

Jämställdhetsombudsmannens (JämO) uppgifter följer av jämställdhetslagen och lagen om likabehandling av studenter i högskolan.⁵ JämO har enligt sin instruktion ansvar för tillsynen över jämställdhetslagen samt stöd till arbetsgivare i syfte att främja arbetet med aktiva åtgärder på arbetsplatserna. JämO:s uppgifter är att genom rådgivning och upplysning samt överläggningar med enskilda parter verka för att jämställdhetslagen och lagen om likabehandling följs. JämO ska också efter anmälan av enskilda eller på eget initiativ ta upp ärenden som handlar om att lagarna inte efterlevs. I första hand ska JämO verka för att en överenskommelse nås mellan parterna, i andra hand kan JämO begära vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden. JämO kan också företräda enskilda i förhandlingar i Arbetsdomstolen, när det finns särskilda skäl. JämO ska också informera allmänheten och på olika sätt främja jämställdhet i arbetslivet.

Diskrimineringskommittén ser för närvarande över samtliga diskrimineringslagar och ombudsmannainstitutioner inom diskrimineringsområdet, vilket kan komma att innebära att ombudsmännen samorganiseras. Frågan om att eventuellt låta överföra huvudmannaskapet till riksdagen ska även utredas.

JämO:s budget för 2005 uppgår till 22 miljoner kronor. I budgeten ingår kostnader för Jämställdhetsnämnden som har till upp-

⁴ Ibid.

⁵ SFS 1991:1438.

gift att pröva frågor om vitesföreläggande enligt jämställdhetslagen då en arbetsgivare inte följer någon av särskilt angivna föreskrifter i lagen.

Jämställdhetsexperter på länsstyrelserna

I propositionen *Delad makt – delat ansvar*⁶ föreslogs att länsstyrelserna skulle förse med en expertfunktion för jämställdhet. Syftet var att stärka förutsättningarna för länsstyrelsernas strävan att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheterna. En huvuduppgift för länsstyrelsen skulle vara att med utgångspunkt i de övergripande målen för jämställdhetspolitiken och i länets strategi för jämställdhet främja jämställdhetsarbetet i länet. Länsstyrelsen skulle också ha konkreta uppgifter som att följa upp de övergripande målen, utveckla metoder, samordna statlig och kommunal verksamhet genom att initiera, stödja och följa upp jämställdhetsarbetet, utgöra ett stöd för länets företag och arbetsplatser samt samverka med JämO i frågor som rör jämställdhet i arbetslivet.

För närvarande anger länsstyrelseinstruktionen att det ska finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män vid myndigheten. Benämningen ändrades efter att andra liknande expertfunktioner lyftes ut ur instruktionen som en följd av den senaste regionalpolitiska propositionen. Regeringen fann det dock befogat att även fortsättningsvis reglera länsstyrelsernas organisation med avseende på jämställdhet. Enligt instruktionen för länsstyrelserna ska den särskilt sakkunnige för jämställdhetsfrågor ”utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekten i länsstyrelsens uppgifter.”

Regleringen av jämställdhetspolitiken

I detta avsnitt ges en översyn av den reglering som berör jämställdhetspolitiken.

I *regeringsformen* stadgas (RF 1 kap. 2 §) att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska vidare motverka diskriminering på grund av kön.

⁶ Prop. 1993/94:147.

Enligt regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna anges i artikel 14 att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön.

I 2 kap. 16 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden för att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Jämställdhetslagen (1991:433) syftar till att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen siktar till att förbättra främst kvinnors villkor i arbetslivet.

Lagen om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286) har till syfte att inom högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Lagen gäller såväl statliga och kommunala arbetsgivare liksom övriga delar av samhället.

För närvarande pågår en översyn av alla diskrimineringslagar. Diskrimineringskommittén har bl.a. i uppdrag att utreda möjligheterna att skapa ett enhetligt ramverk och att överväga frågan om en gemensam organisation för några eller samtliga ombudsmän. En fråga som prövas i detta sammanhang är om man ska införa förbud mot diskriminering på grund av kön på fler områden än arbetslivet. Från och med den 1 juli 2005 gäller skyddet mot könsdiskriminering inte bara i arbetslivet och högskolan. Enligt lagen om förbud mot diskriminering kommer man att kunna anmäla till JämO om man till exempel blivit könsdiskriminerad när man handlat varor, tagit del av tjänster eller skaffat bostad. Det blir också förbjudet med könsdiskriminering i arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start och bedrivande av näringsverksamhet, medlemskap eller medverkan i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer och förmåner som sådana medlemmar kan ha rätt till, socialförsäkringen och anslutande bidragssystem samt arbetslöshetsförsäkringen.

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anger i paragraf 14 att individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.

I *kommittéförordningen* (1998:1474) anges att förslag i utredningsbetänkanden har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska dessa konsekvenser anges.

I *verksförordningen* (1995:1322) anges att chefen för myndigheten bland annat ska beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män. Regeringen avser att besluta om ny verksförordning och frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns krav om att redovisa sjukfrånvaron könsuppdelad och i anställningsförordningen (1994:373) anges att utöver skicklighet och förtjänst även allmänna jämställdhetsmål ska beaktas vid anställning av personal.

I Statskontorets rapport⁷ till den jämställdhetspolitiska utredningen anges att ett antal myndigheter har instruktioner som innehåller uttryckliga krav på någon form av jämställdhetsarbete. För närvarande finns 42 myndigheter med instruktioner som anger att myndigheten på något sätt ska arbeta med jämställdhet. Av dessa har 37 stycken krav som anger att myndigheten i sitt verksamhets-externa arbete ska beakta jämställdhet. I denna grupp ingår 21 länsstyrelser.

I Statskontorets rapport redovisas⁸ ytterligare lagar och förordningen angående jämställdhetsarbete. Statskontoret konstaterar att regleringen är omfattande men att gemensamma principer saknas.

I flera års tid har frågan om en generell förordning om myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering varit föremål för beredning i Regeringskansliet. Avsikten är att i princip samtliga myndigheter ska upprätta en plan för detta arbete.

Det internationella jämställdhetsarbetet

Vid sidan av det inrikespolitiskt inriktade jämställdhetsarbetet bedrivs ett omfattande internationellt samarbete. Jämställdhetsenheten i Näringsdepartementet ägnar omkring en tredjedel av sina resurser åt detta arbete.

⁷ Statskontoret 2005:1.

⁸ Ibid sid. 39 f.

Jämställdhetsarbetet i EU

Jämställdhet mellan kvinnor och män ingår i EU-fördraget som ett av gemenskapens grundläggande mål. Strategin för genomförandet, jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming), finns också inskriven i fördraget. Jämställdhet ska genomsyra alla EU:s politikområden och främjandet av jämställdhet ska vara ett viktigt inslag i EU:s yttre förbindelser och dess politik när det gäller utvecklingsarbete i tredje land.

Jämställdhetsintegrering är en skyldighet såväl för EU:s medlemsstater som för gemenskapens institutioner. Enligt EU:s definition avses med jämställdhetsintegrering ”att införliva jämställdheten mellan kvinnor och män i gemenskapens hela politik och i samtliga insatser”.

Ministerrådet

I rådet är det främst två processer som är aktiva när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. Den ena gäller de handlingsprogram (1996–2000 respektive 2001–2005) för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män som kommissionen utarbetar vart femte år och som ministerrådet antar, och den andra handlar om årlig uppföljning av den överenskommelse som regeringarna träffat rörande handlingsplanen från FN:s kvinnokonferens i Peking 1995 (Pekingplattformen).

Kommissionen

Kommissionen har ansvaret för att utarbeta en policy inom jämställdhetsområdet för Europeiska unionen. Jämställdhetspolicyn är en av flera policies inom politikområdet Sysselsättning och sociala frågor.

Varje år utarbetas ett arbetsprogram med övergripande prioriteringar för alla generaldirektorat samt specifika mål och åtgärder för varje politikområde.

Sedan 1982 har Kommissionen haft en rådgivande kommitté för jämställdhet mellan kvinnor och män. Kommittén ska bistå Kommissionen med att formulera och genomföra jämställdhetsaktiviteter och stödja ett fortlöpande erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna och andra berörda aktörer avseende erfarenheter,

politik och goda exempel. Rådgivande kommittén möts två gånger per år. Den har även möjlighet att utse arbetsgrupper för att förbereda vissa frågor.

Europeiska kommissionens högnivågrupp för jämställdhetsintegrering är ett informellt nätverk av cheferna för jämställdhetsenheter och motsvarande i medlemsländernas regeringskanslier. Kommissionen bjuder in till möten två gånger per år och EU:s ordförandeskap står för lokaler och praktiska arrangemang (dvs. gruppen träffas alltid i ordförandelandet). Gruppen arbetar främst med att förbereda politiska frågor, i första hand att förbereda den årliga rapporten om jämställdhet mellan kvinnor och män som kommissionen lämnar till vårtoppmötet (som innehåller en kort rapport om utvecklingen och prioriteringar för den närmaste framtiden), samordning av ordförandeskapets insatser för att främja jämställdhet samt samordning av ordförandeskapets uppföljning av hur Pekingplattformen genomförs. Gruppen arbetar också för att stärka jämställdhetsintegrering i EU:s politikområden.

Våld mot kvinnor och människohandel

Frågor om våld mot kvinnor och sådan handel med människor som syftar till sexuell exploatering har uppmärksammats inom EU under de senaste åren. 1998 presenterade kommissionen ett förslag till rådsbeslut i syfte att anta ett gemenskapsprogram för perioden 2000–2004 om våld mot barn, ungdomar och kvinnor, kallat Daphneprogrammet. År 2003 presenterade kommissionen ett förslag till fortsättning på programmet för perioden 2004–2008.

Kampen mot handel med människor är en av EU:s politiska prioriteringar. EU inledde 1996 Stop-programmet för att stödja åtgärder som syftar till att bekämpa handel med människor och sexuellt utnyttjande av barn.

Den europeiska konferensen *Förebygga och förhindra människohandel – en global utmaning för 2000-talet* hölls i september 2002 i Bryssel. Bryssel förklaringen är det viktigaste resultatet av konferensen. Förklaringen syftar till att vidareutveckla det europeiska och internationella samarbetet, konkreta åtgärder, standarder, lösningar och mekanismer för att förebygga och bekämpa handel med människor. Bryssel förklaringen innehåller därför rekommendationer om förebyggande av handel med människor, skydd för och hjälp till drabbade personer samt polis- och domstolssamarbete.

EU:s sysselsättningsstrategi

EU:s sysselsättningsstrategi initierades 1997. Alltsedan samarbetet inleddes har jämställdhetspolitiken varit en uttalad del av strategin.

Sysselsättningsstrategin bygger på mellanstatligt samarbete utan bindande direktiv och lagstiftning. Sysselsättningspolitiken är nationell och ansvaret för såväl utformningen som genomförandet ligger således hos medlemsstaterna. De riktlinjer som berör jämställdhet behandlar: att integrera ett jämställdhetsperspektiv i strategins alla pelare, att minska klyftan mellan könen och aktivt främja sysselsättningsgraden hos kvinnor, att se till att kvinnor och män är jämt representerade inom alla sektorer och yrken, arbeta för lika lön för lika arbete och att överväga nya åtgärder för att främja kvinnors ställning samt att möjliggöra kombinationen av arbete och familj. År 2005 ska 57 procent av kvinnorna vara sysselsatta och 2010 ska siffran ha ökat till 60 procent i enlighet med stats- och regeringschefernas beslut. Stats- och regeringscheferna har också fastställt målet att år 2010 ska 90 procent av barn mellan tre år och skolålder ha tillgång till barnomsorg.

Likabehandlingsdirektivet

Likabehandlingsdirektivet innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering på grund av kön. Trakasserier, sexuella trakasserier och instruktion att diskriminera definieras som diskriminering och omfattas av diskrimineringsförbudet. Förbuden mot diskriminering gäller inom arbetslivet i vid mening. Detta innebär bl.a. att villkor för tillträde till anställning, tillträde till yrkesutbildning och yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor och medlemskap och medverkan i arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer omfattas. Undantag från diskrimineringsförbuden får göras för verkliga och avgörande yrkeskrav, för att skydda kvinnor under graviditet och mammaledighet samt för positiv särbehandling. Lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling ska upphävas. Vidare finns bestämmelser om bl.a. förebyggande åtgärder mot diskriminering, skydd mot repressalier, tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden, sanktioner, organ för främjande av likabehandling och dialog mellan arbetsmarknadens parter.

Direktivet om varor och tjänster

Direktivet behandlar diskriminering utanför arbetslivet. Syftet är att genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. Direktivet kan tillämpas på alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive offentliga organ. Varan eller tjänsten ska erbjudas utanför området för privat- och familjeliv för att kunna träffas av diskrimineringsförbudet. Direktivet gäller inte medie- och reklam innehåll eller utbildning. Det påverkar inte heller individens frihet att välja avtalspart så länge avtalet inte grundar sig på avtalspartens kön. Liksom likabehandlingsdirektivet är detta ett s.k. minimidirektiv. Medlemsstaterna får alltså införa eller behålla bestämmelser som går längre än direktivet. Det skydd som redan finns på de områden som omfattas av direktivet får dock inte inskränkas.

Europarådet

Europarådet bildades 1949 av tio länder i Västeuropa, däribland Sverige. Idag har Europarådet 46 medlemsländer. Det innebär att alla Europas stater förutom Vitryssland är medlemmar. Europarådets beslutsfattande och verkställande organ är ministerkommittén. Ordförandeskapet roterar halvårsvis mellan medlemsländerna. Den parlamentariska församlingen, som utgörs av representanter från alla medlemsländers parlament, spelar en roll som idégivare och debattforum. Den europeiska kongressen för lokala och regionala myndigheter har motsvarande uppgift för samarbetet på de lokal- och regionalpolitiska planen.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna trädde i kraft år 1953. Idag har samtliga medlemsländer undertecknat Europakonventionen. Kontrollen att konventionen efterlevs sker genom Europadomstolen för mänskliga rättigheter där enskilda personer ges möjlighet att i en internationell instans få prövat om en stat brutit mot sina förpliktelser.

Europarådets styrkommitté för jämställdhetsfrågor (CDEG) har till uppgift att inom Europarådets verksamhetsområde främja jämställdhetsfrågorna. Styrkommittén sammanträder två gånger per kalenderår. CDEG prioriterar främjandet av lika möjligheter och

rättigheter, friheter och ansvar för kvinnor och män, att förebygga och motverka våld mot kvinnor och handel med människor samt utvecklandet av jämställdhetsintegrering inom Europarådet och på nationell nivå. Insatser för att få männen delaktiga i jämställdhetsarbetet prioriteras också.

Europarådet anordnar en ministerkonferens i Stockholm med inriktning på jämställdhet i juni 2006.

Nordiskt jämställdhetsarbete

Det samnordiska jämställdhetsarbetet sker främst inom det Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet. Nordiska ministerrådet som bildades 1971, är de nordiska regeringarnas samarbetsorgan. Samarbetet koordineras av de nordiska samarbetsministrarna. Ministerrådet är – trots namnet – inte ett utan flera ministerråd. Flertalet nordiska fackministrar möter sina nordiska kollegor i ministerråd ett par gånger om året. Nordiska rådet, bildat 1952, är parlamentarikernas samarbetsforum. Rådet har 87 valda medlemmar, representerande de fem länderna och de tre självstyrande områdena. Rådsmedlemmarna sitter i ländernas parlament och utses av parlamenten efter förslag av partigrupperingar.

Jämställdhetsarbetet i Nordiska ministerrådet sker inom femårsprogram som årligen kompletteras med handlingsplaner. Åren 1995–2000 prioriterades kvinnors och mäns lika tillgång till de politiska och ekonomiska beslutsprocesserna, kvinnors och mäns lika ekonomiska ställning och förbättrade möjligheter för kvinnor och män att förena yrkesarbete och föräldraskap. Under perioden 2001–2005 prioriteras köns- och jämställdhetsperspektiv i nordisk ekonomisk politik, män och jämställdhet samt kvinnofrid.

Nordiska ministerrådets målsättning för jämställdhet under innevarande period är att:

- integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv i Nordiska ministerrådets verksamhet,
- utveckla metoder för att utvärdera vilken effekt Nordiska ministerrådets budgetar har för jämställdheten mellan könen,
- etablera ett samarbete med ländernas finansministerier och andra aktuella aktörer kring metoder för att jämställdhetsbedöma den ekonomiska politiken,
- säkerställa att köns- och jämställdhetsperspektivet blir synligt inom ramen för förändringar i de nordiska välfärdsstaterna,

- i slutet av perioden lägga fram de erfarenheter som har gjorts vid integreringen av ett könsperspektiv i den ekonomiska politiken.

Våren 2005 antogs en ny plan för jämställdhetsarbetet i Norden för åren 2006–2010. I planen betonas att det mångkulturella samhället ställer nya krav på jämställdhetsarbetet och att det nordiska jämställdhetsarbetet ska omfatta fler områden än idag med maktstrukturer och ungdom som viktiga prioriteringsområden.

Jämställdhetsarbetet i de Nordiska länderna

Danmark

I Danmark sorterar jämställdhetspolitiken under Socialdepartementet. Den ansvariga ministern är både socialminister och jämställdhetsminister. Vid sidan av departementets jämställdhetsenhet finns en jämställdhetsnämnd som utövar tillsyn i enlighet med de danska jämställdhetslagarna.

Danmark tillämpar liksom övriga nordiska länder strategin jämställdhetsintegrering. Det innebär att alla offentliga institutioner har en förpliktelse att arbeta för jämställdhet. Vartannat år presenterar jämställdhetsministern en redogörelse samt en handlingsplan för folketinget.

Finland

I Finland svarar Social- och hälsovårdsdepartementet för jämställdhetspolitiken. Delegationen för jämställdhetsärenden utses av social- och hälsovårdsministern. Rådets uppgift är att allmänt främja jämställdhetsfrågor. Den är ett aktivt diskussionsforum i samhället för jämställdhetspolitiken och främjar jämställdheten bland annat med initiativ och utlåtanden. Delegationens mandattid är lika lång som riksdagens mandattid.

Även i Finland finns en jämställdhetsombudsman. Jämställdhetsombudsmannens uppgift är att vaka över att jämställdhetslagen och i synnerhet diskrimineringsförbudet och förbudet mot diskriminerande annonsering iakttas, att främja lagens syften genom initiativ, råd och anvisningar, att ge information om jämställdhetslagen och

dess tillämpning och att följa hur jämställdheten mellan kvinnor och män förverkligas på samhällslivets olika områden.

Jämställdhetsnämnden är en i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet fungerande lagövervakande myndighet. En domstol kan begära utlåtande av jämställdhetsnämnden i mål som gäller gottgörelse på grund av diskriminering. Också jämställdhetsombudsmannen och arbetsmarknadens organisationer kan hänvisa frågor till att behandlas av jämställdhetsnämnden.

Island

Även på Island sorterar jämställdhetspolitiken under Socialdepartementet. Enheten för anställning och jämställdhet driver frågorna på tjänstemannanivå. Jämställdhetsrådet består av nio medlemmar utsedda av socialministern. Rådet ska främja jämställdheten främst på arbetsmarknaden men även på andra områden. Klagomålskommittén och Jämställdhetscentret är samlokaliserade. Jämställdhetscentret administrerar jämställdhetslagen och erbjuder rådgivning och utbildningar för statliga myndigheter, regeringen, kommunerna, institutioner, företag, enskilda individer and ideella organisationer.

Norge

I Norge bedrivs jämställdhetspolitiken från Barn- och familjdepartementet. Till sin hjälp har Barn- och familjeministern en enhet på departementet. Jämställdhetscentret (Ligestillingscenteret) arbetar för reell jämställdhet mellan kvinnor och män på alla samhällsområden. Centret leds av en styrelse och en direktör. Det är Barn- och familjdepartementet som fattar beslut om vem som ingår i styrelsen.

Jämställdhetsombudsmannen (Ligestillingsombudet) handhar jämställdhetslagen och ger råd och vägledning kring lagens bestämmelser. Till ombudsmannen kan alla vända sig med klagomål men ombudsmannen tar också upp saker på eget initiativ. Jämställdhetsombudsmannen ska arbeta för ökad jämställdhet mellan könen genom information och aktivt deltagande i samhällsdebatten.

Stortinget har nyligen beslutat att slå samman Jämställdhetscentret, jämställdhetsombudsmannen och Centret mot etnisk diskriminering från och med den första januari 2006.

FN

År 1995 hölls FN:s fjärde världskonferens om kvinnor i Peking. Kvinnokommissionen har genomfört årliga uppföljningsmöten samt två specialejourer, en fem år efter Pekingkonferensen och en tio år efter Pekingkonferensen.

1979 antog FN konventionen om avskaffandet av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). År 2000 trädde ett tilläggsprotokoll i kraft som inför en möjlighet för enskilda individer eller grupper att klaga inför den kommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen. Sverige undertecknade kvinnokonventionen 1981 och tilläggsprotokollet 2003.

Tidigare lagda organisationsförslag

I en rad tidigare utredningar har frågan om jämställdhetspolitikens organisering och inrättandet av en särskild jämställdhetsmyndighet väckts.

Jämit

Rådet för jämställdhet i transporter och IT (Jämit) pekar i sitt slutbetänkande *Jämställdhet – transporter och IT*⁹ på behovet av en myndighet för jämställdhetspolitiken. Regeringens jämställdhetspolitiska ställningstaganden är, enligt Jämit, kraftfullt uttryckta i olika policydokument men likafullt genomsyrar inte jämställdhet verksamheterna i tillämpningen. Det behövs metodutveckling, goda exempel, utbildning och praktisk handledning för att jämställdhet ska komma att integreras i myndigheternas externa verksamhet. Det saknas ett institutionellt stöd för myndigheternas arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Jämit har funnit att under den tid rådet har arbetat har det uppstått en stark efterfrågan på att Jämit ska medverka i en rad

⁹ SOU 2001:44.

olika sammanhang – som samtalspartner, som kunskapsförmedlare, som mötesplats, som kunskapsframtagare, som ifrågasättare etc. Det är enligt Jämit uppenbart att det finns ett stort behov av en sådan aktör och frågan har väckts om hur denna verksamhet kan utvecklas på ett mera permanent och gediget sätt sedan Jämit avslutat sitt arbete. Samma behov av institutionellt stöd finns i alla politikområden varför det är mera naturligt att skapa en myndighet med ett brett ansvar.

Både näringsliv och myndigheter har gett uttryck för behov av goda exempel som stöd för fortsatt utveckling. Därför behövs enligt Jämit en projektdatabas och en ansvarig organisation som svarar för uppdatering och informationsspridning.

Jämit föreslår att en myndighet inrättas med uppdrag att verka som ett nationellt pådrivande kunskaps- och resurscentra för samhälle och näringsliv. Myndighetens uppgift bör vara att:

- Samla befintlig kunskap inom området.
- Ansvara för kunskapsförmedling om jämställdhet genom seminarier och annan opinionsbildande verksamhet.
- Utveckla metoder för jämställdhetsanalyser.
- Samordna jämställdhetsarbetet.
- Bistå vid införandet av kunskap från genus- och jämställdhetsforskning i näringsliv, i utbildningar och i övrig berörd verksamhet.
- Bygga upp en databas med goda exempel på jämställdhetsprojekt och metodutveckling.
- Etablera samarbete med näringslivet och med arbetsmarknadens parter. Regeringen bör skyndsamt utreda hur en sådan myndighet ska utformas och finansieras.

Arbetsgruppen för metodutveckling

Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet gav i sin slutrapport *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*¹⁰ en samlad redovisning av de undersökningar och uppföljningar som har gjorts av arbetsformerna i jämställdhetsarbetet. Arbetsgruppen menade att erfarenheter visar att jämställdhetsintegrering kräver tydlig styrning, utbildning, metoder för kartläggning och analyser samt stödfunktioner för arbetet. Arbetsgruppen instämde i Jämits

¹⁰ Ds 2001:64.

uppfattning om behoven av utveckling, kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte och ansåg att det är angeläget att utreda frågan och ta ställning till hur dessa behov ska tillgodoses.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen

Utredningen om kvinnofridsuppdragen har i betänkandet¹¹ *Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt* undersökt hur frågorna om mäns våld mot kvinnor ska organiseras och lyfter fram behovet av att bättre organisera och systematisera arbetet. Därför bör, enligt utredningen, bl.a. en nationell expertgrupp för mäns våld mot kvinnor och barn inrättas. I gruppen ska ingå representanter för samhällsinstanser med ansvar för att motverka mäns våld mot kvinnor. Gruppen ska bestå av minst en årsarbetskraft för berörda myndigheter, det vill säga Riksåklagaren, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen samt Statens skolverk, Integrationsverket, Migrationsverket och Försäkringskassan. Även ytterligare representanter föreslås ingå i gruppen som föreslås få i uppdrag att rådgöra med kvinnojourernas riksorganisationer. Den Nationella expertgruppen ska sortera under det departement som har ansvar för jämställdhetsfrågorna.

Utredningen om Rikskvinnocentrum (RKC)

Utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum har haft i uppdrag att finna formerna för en ombildning av Rikskvinnocentrum (RKC) till ett nationellt centrum för kvinnor som misshandlats och våldtagits. I betänkandet¹² *Nytt nationellt kunskapscentrum – ombildning av RKC* föreslås att en ny organisation ska ges ansvar att

- bedriva klinisk verksamhet och erbjuda vård, stöd och behandling för kvinnor som misshandlats och våldtagits inom Uppsala läns landsting,
- sprida kunskap om och utveckla metoder för stöd och behandling av kvinnor som misshandlats och våldtagits,

¹¹ SOU 2004:121.

¹² SOU 2004:117.

- upprätta och driva en utbildningsverksamhet om mäns våld mot kvinnor och våld i samkönade relationer,
- bedriva forskning inom ramen för den kliniska verksamheten,
- följa och sammanställa forskning och projekt inom området mäns våld mot kvinnor samt våld i samkönade relationer samt främja utbyte av erfarenheter och idéer mellan forskare, myndigheter och andra organisationer,
- peka på behov av forskning och identifiera nya områden som inte uppmärksammas i hela sin vidd,
- vara ett stöd för lokala, regionala och centrala myndigheter och organisationer samt arbeta för samverkan mellan dessa,
- sprida information, fungera som opinionsbildare och aktivt delta i debatten om mäns våld mot kvinnor och våld i samkönade relationer.

Den nya organisationen föreslås vara placerad vid Uppsala universitet medan Uppsala läns landsting blir uppdragsgivare för den kliniska verksamheten. Som huvudman för verksamheten föreslås Utbildningsdepartementet.

Utredningen om statligt stöd för kvinnors organisering

Utredningen om statligt stöd till kvinnors organisering¹³ föreslår att handläggningen av det nya statsbidraget för kvinnors organisering ska utföras av en särskild jämställdhetsmyndighet "när en sådan inrättas". Myndighetsformen bedöms av utredaren vara nödvändig utifrån behovet av att kunna följa jämställdhetsperspektivet mer kontinuerligt och för att kunna göra strategiska uppföljningar. Eftersom det i dag inte finns någon sådan lämplig myndighet föreslås att en särskild nämnd inrättas för detta arbete. När en jämställdhetsmyndighet inrättas kan uppgifterna, enligt utredningen, överföras från nämnden till en avdelning på den nya myndigheten.

¹³ SOU 2004:59.

Genus på museer

Arbetsgruppen Genus på museer¹⁴ har utrett hur genusperspektivet kan få större genomslagskraft i museers verksamhet. I sitt betänkande¹⁵ *Genus på museer* framhåller arbetsgruppen behovet av att institutionalisera frågan om genus och att låta den få ett konkret och materiellt resultat i form av en resursenhet med kompetens inom och överblick över det genusvetenskapliga fältet. Resursenheten måste vara permanent och långsiktig och bör vara pådrivande i genusfrågor gentemot museerna, men också mot det offentliga i form av staten och bidragsgivare. Till en resursenhet ska museerna dessutom kunna vända sig för att få konkreta råd och idéer samt hjälp med exempelvis ansökningar om medel till olika projekt. Arbetsgruppen föreslår att resursenheten placeras vid Arbetets museum i Norrköping.

European Gender Institute

I sammanhanget bör även nämnas att Sverige har tagit initiativ till att föra upp frågan om ett europeiskt jämställdhetsinstitut, European Gender Institute (EGI). En förstudie om förutsättningarna för ett europeiskt jämställdhetsinstitut har genomförts på uppdrag av EG-kommissionen och rapporten publicerades 2002. Den visar att förslaget om ett europeiskt institut för jämställdhet mottogs mycket positivt av såväl EU:s medlemsländer och EU:s institutioner som ideella organisationer. I förstudien pekar man bland annat på att institutet skulle kunna fylla en mycket viktig funktion genom att samla och sprida kunskaper och erfarenheter mellan medlemsländerna, att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering, att fungera som ett stöd för EU:s institutioner i deras arbete med jämställdhetsintegrering samt att kunna ge en samlad beskrivning av de initiativ som tas i de olika medlemsländerna.

Under år 2005 kom frågan om att inrätta EGI in i ett mer avgörande skede. Den 8 mars 2005 presenterade Kommissionen ett förslag angående inrättande av en europeisk jämställdhetsmyndighet (Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, establishing a European Institute for Gender Equa-

¹⁴ KU 2001:A.

¹⁵ Ds 2003:61.

lity). Våren 2005 fattade ministerrådet beslut om att inrätta denna myndighet.

Statskontorets översyn

Statskontoret har på jämställdhetspolitiska utredningens uppdrag granskat organisationen och resultatstyrningen inom den statliga jämställdhetspolitiken samt lämnat förslag på hur den framtida organisationen och resultatstyrningen bör utformas.¹⁶

Statskontoret konstaterar att resultatstyrningen har begränsade effekter på myndigheternas arbete och resultat. Regleringsbrevens för myndigheterna innehåller inte alltid jämställdhetsmål och de mål som förekommer är ofta allmänt formulerade. Målen föreskriver snarare hur jämställdhetsarbetet ska bedrivas, inte vilket resultat regeringen förväntar sig. Knappt tre av tio intervjuade myndighetsrepresentanter instämmer i att regeringens mål och uppdrag för det externa jämställdhetsarbetet har förbättrat detta. Många krav på myndigheternas jämställdhetsarbete har en stark koppling till myndigheternas interna jämställdhetsarbete.

Uppföljningen av jämställdhetspolitiken är, enligt Statskontoret, mycket bristfällig. Regeringen får inte tillräckligt underlag för att bedöma om myndigheterna uppfyller de krav som regeringen ställer.

Även jämställdhetsmålen är oklara, enligt Statskontoret. Jämställdhetsmål, uppdrag och åtterrapporteringskrav utgår inte ifrån övergripande gemensamma mål. Olika politikområden utvecklar olika förhållningssätt. Omkring en tredjedel av de jämställdhetsmål som har formulerats inom andra politikområden anknyter till de övergripande jämställdhetspolitiska målen. Övriga mål är allmänt vaga eller omöjliga att koppla till de övergripande målen.

I rapporten påpekas att jämställdhetspolitiken saknar en sektormyndighet vilket skiljer den från andra sektorövergripande politikområden. Det finns emellertid myndigheter som fått ett utpekat ansvar för att genomföra och följa upp jämställdhetspolitiken inom sina respektive områden.

JämO:s roll i den nationella jämställdhetspolitiken är enligt rapporten oklar och tenderar att inbegripa arbete med externt jämställdhetsarbete, dvs. frågor som rör verksamhetens utformning sna-

¹⁶ Statskontoret 2005:1.

rare än det inre personalinritade arbete som jämställdhetslagen tar sikte på.

Vad avser länsstyrelsernas jämställdhetsarbete anser Statskontoret att uppdraget är alltför omfattande till sin natur och bör utformas så att större uppmärksamhet kan ägnas färre prioriterade frågor.

Vi återkommer till Statskontorets förslag rörande organisationen i det följande.

Utredningen om regeringens stabsmyndigheter

En särskild utredare har haft regeringens uppdrag¹⁷ att föreslå hur arbetet bör fördelas mellan de myndigheter som ska stödja regeringen och arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Myndigheterna som avses är Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och en ny förvaltningspolitisk myndighet.

Utredaren lämnade i april 2005 sitt betänkande *Regeringens stabsmyndigheter*.¹⁸ I betänkandet uppmärksammas frågan om organisationen av det framtida jämställdhetsarbetet som betraktas som en viktig del i förvaltningspolitiken. Jämställdhetsfrågorna bör, enligt utredaren, hanteras i det dagliga arbetet inom de olika myndigheterna och övriga verksamheter men därtill kan fortfarande främjande insatser behövas. Eftersom jämställdhetspolitiken är föremål för utredning föreslår utredaren att regeringen först senare tar ställning till frågan om ett eventuellt överförande av dessa uppgifter till den nya förvaltningspolitiska myndigheten.

Bidrag till projekt och organisationer

Statliga medel till jämställdhetsprojekt och organisationer fördelas via olika politikområden och utan någon egentlig samordning och övergripande strategi. Förutom de medel som står till regeringens disposition till särskilda jämställdhetsinsatser inom jämställdhetspolitiken som för budgetåret 2005 omfattar 7,7 miljoner kronor finns medel till kvinnoorganisationer, som handläggs i Justitiedepartementet och regionalpolitiska medel som fördelas av NUTEK.

¹⁷ Dir. 2004:166.

¹⁸ SOU 2005:32.

Dessa senare medel omfattar 26 miljoner kronor till medfinansiering av projekt vid lokala och regionala resurscentra för kvinnor och 10 miljoner kronor i basfinansiering. Resurscentra för kvinnor finns på omkring 130 platser i Sverige. Därtill finns omkring 50 nätverk för kvinnor med kopplingar till olika resurscentra. Verksamheten syftar till att utveckla jämställdhetsperspektivet inom de regionala tillväxtavtalen och de regionala tillväxtprogrammen. Av budgetpropositionen för år 2005 framgår att NUTEK under år 2003 fattat beslut om projektverksamhet som samlat bedöms uppgå till 102 miljoner kronor. Medfinansierare i projekten är även EU, länsarbetsnämnder, länsstyrelser, kommuner, regionala självstyrelseorgan och landsting. En stor del av projekten omfattar utbildningsinsatser och kompetensutveckling.

Förutom de statliga medel som avsätts för jämställdhetsprojekt bidrar EU med medel via strukturfonderna. Europeiska socialfonden som har till mål att främja sysselsättningen och utvecklingen av mänskliga resurser svarar för cirka nio av de totalt cirka 19 miljarder kronor av strukturfondsmedel som Sverige får under programperioden 2000–2006. De övriga strukturfonderna är regional-, jordbruks- och fiskefonderna.

Svenska ESF-rådet är förvaltningsmyndighet för Europeiska socialfondens program Växtkraft Mål 3 och Equal i Sverige.

För programperioden 2000–2006 disponerar Sverige ca 875 miljoner kronor per år för programmet Växtkraft Mål 3 respektive ca 700 miljoner kronor totalt för Equalprogrammet. För Mål 3 har 445 miljoner avsatts för jämställdhetsprojekt (åtgärd 3:2) för hela programperioden varav något mer än hälften är in-tecknade. Därutöver satsas en del medel på åtgärd 1:1 B, kompetensutveckling av nyckelpersoner inom jämställdhet, mångfald mm. För programmet Equal används ca 10 procent av medlen för jämställdhetspolitiska åtgärder (Tema 4).

Samtliga projekt ska ha ett jämställdhetsperspektiv och ca 10 procent av medlen har avsatts för rena jämställdhetsprojekt. Utvärderingar av hur medlen använts för jämställdhetsändamål visar att jämställdhetsperspektivet i hög grad begränsats till att handla om jämn könsfördelning och fokus på särskilda åtgärder för kvinnor.

Forskning och jämställdhetsarbete

En förutsättning för att jämställdhetsarbetet ska kunna bedrivas effektivt är att de människor i departement och myndigheter som har i uppgift att genomföra regeringens jämställdhetspolitiska mål också har den kunskap som är nödvändig för att bedriva detta jämställdhetsarbete på ett meningsfullt sätt. Brist på kunskap om jämställdhetsarbete och metoder har inte så sällan lett till att arbetet bedrivits pliktskyldigt, osystematiskt och med låg kvalitet.

Genusforskningen som under senare decennier har utvecklats kraftfullt har ett ursprung i feminism och arbetet för ett jämställt samhälle och den kunskap denna forskning skapar kan delvis vara av stor betydelse i det praktiska arbetet med att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. I detta arbete är även forskning som inte kan betraktas som genusforskning av stor betydelse. Under senare år har jämställdhetsmotivet alltmer nedtonats inom genusforskningen och forskningspolitiken. Genusforskningen har etablerats som en självständig disciplin med krav på frihet, oberoende och möjlighet att själv bestämma sina prioriteringar. Nationella sekretariatet för genusforskning pekar i en skrivelse till regeringen inför forskningspropositionen 2005/06 att det ligger i genusforskningens intresse att jämställdhetsinsatserna blir bättre koordinerade. En särskild jämställdhetsmyndighet "borde kunna verka stimulerande på efterfrågan av bred kunskapsuppbyggnad från genusforskningsfältet".¹⁹

På uppdrag av den jämställdhetspolitiska utredningen har FD Birgitta Jordansson beskrivit och analyserat utbytet mellan forskning och det praktiska jämställdhetsarbetet. En röd tråd i kartläggningen är bristen på kunskaper om vad ett könsmaktsperspektiv innebär i det praktiska jämställdhetsarbetet. Jordansson pekar också på att genusforskningen värjer sig mot att sammanblandas med det praktiska jämställdhetsarbetet. "Det handlar om forskningsområdets legitimitet på det vetenskapliga fältet och att detta hotas av en alltför påtaglig koppling till politiken." Behovet av att hålla isär jämställdhetsarbete och genusforskning "leder fram till möjligheten att satsa på en specifik jämställdhetsmyndighet".²⁰ En sådan myndighet skulle kunna bidra till att utveckla jämställdhetsforskning som tillämpad forskning utan att konkurrera med genusforskning. De svårigheter som i dag finns i det jämställdhetspolitiska arbetet är bl.a. förknippade med att praktiskt tillämpa den

¹⁹ Nationella sekretariatet för genusforskning, PM 2004-07-06, sid. 10.

²⁰ Birgitta Jordansson (2005), sid. 3.

genuskunskap som finns. ”Jämställdhetsforskning som även ägnas implementeringssvårigheterna och de problem som uppstår i mötet mellan de politiska målen och de olika organisationernas logiker skulle här kunna bidra i förändringsarbetet.”²¹

Jämställdhetsstatistik

I början av 1980-talet inleddes utvecklingen av jämställdhetsstatistiken på Statistiska centralbyrån (SCB). Man hade identifierat behovet av att utveckla statistiken så att den bättre kunde spegla kvinnors och mäns villkor i samhället. Dels fanns det stora brister när det gällde tillgång på statistik som var könsuppdelad, dels fanns det brist på statistik som synliggjorde jämställdhetsproblemen i samhället. En grupp formerades med personer med olika kompetenser och från olika statistikområden. Efter hand blev det tydligt att det behövdes en samlad redovisning och beskrivning av jämställdhetsstatistik, vilket resulterade i framtagandet av den första publikationen *På tal om kvinnor och män – Lathund om jämställdhet*, 1984. Därefter publicerades *Kvinno- och mansvär(l)den* 1986, en temapublikation som speglade kvinnor och män inom många områden i samhället i form av statistik. Till denna fogades en omfattande tabellbilaga.

Mot bakgrund av förslaget i budgetpropositionen för 1994²² kom jämställdhetsstatistiken att bli del av den officiella statistiken, vilket innebar att etablera området och ge det en starkare ställning. Huvudansvaret lades på SCB med motiveringen att jämställdhetsstatistik är ett tvärsektoriellt område som bygger på underlag från ett flertal statistikområden. Dessutom ansågs SCB:s centrala roll vara viktig för att övervaka och påverka andra statistikansvariga myndigheter att tillgodose användarna med könsuppdelad statistik. I anslutning till detta infördes 1994 en ny paragraf i statistikförordningen (10 §, 1992:1668, numera 14 §, 2001:100 Förordning om den officiella statistiken) som angav att all individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot det.²³

Jämställdhetsstatistiken innehåller således två delar: Den ena är att all officiell statistik (som rör individer) ska vara insamlad, ana-

²¹ Ibid.

²² Prop. 1993/94:100, bil. 8.

²³ ”Individbaserad statistik” kan definieras som statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer.

lyserad och presenterad efter kön. Den andra delen är att statistiken ska spegla jämställdhetsfrågor i samhället. Kön ska vara en övergripande och genomgående indelningsgrund.

Under 2003 gavs SCB i uppdrag att göra en samlad analys och bedömning av jämställdhetsstatistikens omfattning.²⁴ Syftet var att se hur de 289 produkterna som då ingick i den officiella statistiken levde upp till kravet i 14 § i statistikförordningen. Av dessa produkter var 111 att betrakta som individbaserade produkter, 79 som direkt individbaserade och 32 som indirekt individbaserade (t.ex. statistik som redovisas efter hushåll).

Förutsättning för att statistiken ska vara könsuppdelad är att kön finns med som en faktor i alla led av statistikproduktionen, från insamling till analys och presentation. För användarna är det av särskild betydelse att kön finns med i presentationen av statistiken. SCB:s kartläggning av statistikprodukter visar att enbart ett fåtal alltid presenterar kön i de olika presentationsformerna. Det vanligaste är att kön redovisas ibland. Få produkter baserade på individer saknar uppgift om kön i dataunderlaget, vilket innebär att ”grundmaterialet” i så gott som samtliga produkter i den officiella statistiken har uppgift om kön. Bristerna rör presentationerna, dvs. att statistiken presenteras utan uppdelning på kön. Det innebär att den användare som vill ha en viss uppgift efter kön kan beställa den särskilt från SCB. Men mot bakgrund av att paragrafen om könsuppdelad statistik står under rubriken ”tillgänglighet” i statistikförordningen, kan man säga att SCB i stort sett lever upp till ”produktionskravet” men brister i tillgänglighetskravet när det gäller könsuppdelad statistik.

Orsakerna till frånvaron av könsuppdelad statistik anger producenterna bland annat vara traditionellt tänkande, ovana att tänka på att statistiken ska redovisas efter kön, bristande kunskaper eller brist på utrymme. Det kan också handla om legitima skäl, till exempel att urvalet i en urvalsundersökning är för litet för att uppgifterna ska bli statistiskt säkerställda. Tyvärr glöms det ofta bort att förklaras i presentationen.

Året efter SCB:s kartläggning, 2004, gavs SCB i uppdrag att ta fram råd och riktlinjer för arbete med könsuppdelad statistik,²⁵ som en åtgärd för att öka kunskaperna.

Även på den internationella arenan har jämställdhetsstatistik lyfts fram som avgörande för möjligheten att bedriva jämställdhets-

²⁴ Finansdepartementet, dnr Fi 2004/959. Se även SCB:s årsredovisning för 2003.

²⁵ CBM 2004:1, SCB.

arbete och förbättra kvinnors villkor i världen. I Platform for Action²⁶, handlingsplanen som antogs vid FN:s fjärde kvinnokonferens 1995, berör ett flertal paragrafer frågan om jämställdhetsstatistik. Med stor sannolikhet kan Sverige bedömas vara världsledande när det gäller jämställdhetsstatistik och vid sidan av genusforskningens utveckling, har jämställdhetsstatistiken haft stor betydelse för möjligheten att förstå jämställdhetsproblemen i samhället och för att bedriva förändringsarbete.

Från Regeringskansliet har aviserats att man ser över möjligheterna att utvidga kravet på att förutom den statistik som ingår i den officiella statistiken ska all statistik som produceras inom staten vara uppdelad efter kön. En förordning är under beredning.

Statskontorets förslag

Av Statskontorets rapport framgår tydligt att det finns ett stort behov av stöd till myndigheternas jämställdhetsarbete. I enkätundersökningen visas att myndigheterna saknar stöd i frågor som rör metodutveckling, kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte. Av Statskontorets intervjuer framkommer också att kunskaperna om jämställdhet är bristfälliga.

Möjligheten att inrätta en särskild myndighet för detta ändamål uppmärksammas men avfärdas av Statskontoret. Man avfärdar även tanken att ge JämO ett vidgat ansvar samt ge länsstyrelserna ett tillsynsansvar för jämställdhetslagen. Statskontoret bedömer att det skulle medföra en rollkonflikt om JämO dels skulle stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering och samtidigt utöva tillsyn av lagar.

Istället föreslår Statskontoret att stöd till myndigheterna i fråga om jämställdhetsintegrering blir en uppgift för den nya förvaltningspolitiska myndigheten som för närvarande är på väg att inrättas. Enligt regeringens direktiv ska denna myndighet bl.a. svara för organisationsutveckling och erfarenhetsutbyte vilket, enligt statskontorets mening, även bör omfatta stöd i jämställdhetsintegrering. Som tidigare redovisats fanns inget sådant förslag i det betänkande²⁷ som lämnades av den särskilde utredaren med uppdrag att lämna förslag om den nya förvaltningsmyndighetens organisation. Utredaren föreslog istället att regeringen avvaktar med

²⁶ Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, Peking den 4–5 september 1995.

²⁷ SOU 2005:32.

beslut i denna fråga tills det förslag som denna utredning lämnar om jämställdhetspolitikens organisation är lämnat.

Statskontoret föreslår vidare att uppföljningen och utvärderingen stärks dels inom berörda myndigheter, dels av en ny extern uppföljningsfunktion. Inte heller denna funktion bör, enligt förslaget, läggas på en ny sektormyndighet. Eftersom det är av stor vikt att tillräcklig kompetens kan byggas upp och att utvärderingsinsatserna får en ”tydlig hemvist” är det, enligt Statskontorets rapport, olämpligt att lägga denna uppgift på en befintlig stabsmyndighet. Istället föreslås att regeringen inrättar en särskild delegation med koppling till Regeringskansliet för att under en angiven tid genomföra externa utvärderingsinsatser.

Vad gäller de särskilt sakkunniga med ansvar för jämställdhetsarbetet vid länsstyrelserna föreslår Statskontoret att regeringen omprövar bestämmelsen i instruktionen att varje länsstyrelse ska ha en sådan sakkunnig. Istället bör det framgå av instruktionen att varje länsstyrelse har i uppdrag att utarbeta en plan för jämställdhetsintegrering.

13.2 Utredningens bedömning

Frågan om en statlig organisation för jämställdhetspolitiken har således aktualiserats i en rad sammanhang under senare år. Det strukturella annorlundaskap som präglar jämställdhetspolitiken gör att det inte finns en naturlig aktör för de uppgifter som bedöms vara angelägna ur en rad olika utgångspunkter. Inom andra politikområden finns normalt en organisering som ansvaret kan adresseras till. Det är vår bedömning att detta förhållande allvarligt försvagat det jämställdhetspolitiska arbetet. Den traditionella, och ganska framgångsrika, svenska modellen för att hantera samhälliga problem har inte tillämpats inom jämställdhetspolitiken. Och det har varit till dess förfång.

Som exempel kan nämnas ungdomspolitiken, som trots att den till sin karaktär är mer begränsad än jämställdhetspolitiken, har en traditionell organisatorisk struktur med en myndighet – Ungdomsstyrelsen – med uppdrag att följa upp den nationella ungdomspolitiken, stödja utvecklingen av kommunal ungdomspolitik, svara för metodutveckling och fördela bidrag.

En invändning mot en fast organisation för jämställdhetspolitiken är att strategin med jämställdhetsintegrering innebär att alla

politikområden själva har ansvar för sitt jämställdhetsarbete och att en organisering skulle innebära att andra politikområden då fråntår sitt ansvar och i praktiken överlämnar det till jämställdhetsorganisationen. Denna invändning måste avfärdas eftersom en myndighetsorganisation för jämställdhetspolitiken självfallet inte tänks överta andra myndigheters ansvar för jämställdhetsaspekterna inom sina respektive ansvarsområden utan stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering och följa upp resultaten av regeringens samlade jämställdhetspolitik.

Jämställdhetspolitiken utgör inte enbart summan av alla jämställdhetsinsatser inom alla andra politikområden. Jämställdhetspolitiken har också ansvar för helheten, samordningen, utvärderingen och utvecklingen av politikområdet.

En konsekvens av bristen på organisering är att JämO som enda myndighet i politikområdet fått åta sig uppgifter som inte strikt ligger inom myndighetens kompetensområde. I JämO:s årsredovisning för år 2003 uttrycks detta på följande sätt:

Eftersom JämO är den enda myndighet i Sverige som har som mål att motverka könsdiskriminering och också är den myndighet som besitter störst expertkompetens inom jämställdhetsområdet så är det lika förklarligt som ofrånkomligt att myndigheten belastas med betydande arbetsinsatser utanför området för dess kärnverksamhet.

I Statskontorets rapport²⁸ påpekas också att JämO:s uppgifter tenderar i praktiken att i allt större utsträckning innefatta ett externt jämställdhetsperspektiv, dvs. en utvidgning av det interna jämställdhetsarbete kopplat till Jämställdhetslagen som är ombudsmannens centrala uppgift.

På motsvarande vis har Näringsdepartementets jämställdhetsenhet fått åta sig uppgifter som normalt utförs av myndigheter vilket strider mot principerna om vilka verksamheter som bör utföras i Regeringskansliet och vilka som bör utföras av förvaltningsmyndighet.

Detta organisatoriska tomrum kommer sannolikt att utvidgas som en konsekvens av regeringens arbete med jämställdhetsintegrering vilket innebär att mängden av krav som ställs på myndigheterna via regleringsbrev ökar väsentligt. I Statskontorets rapport anges att antalet myndigheter med åtrerrapporteringskrav rörande jämställdhet i regleringsbreven ökat från 77 stycken år 1997 till 144 stycken år 2004. Som tidigare omtalats pågår även beredning i

²⁸ Statskontoret 2005:1.

Regeringskansliet av ett förslag till förordning om alla myndigheters ansvar för jämställdhetsintegrering. En sådan förordning skulle förtydliga och ytterligare öka kraven på myndigheternas jämställdhetsarbete. Därmed ökar även behovet av stöd till och uppföljning av detta arbete.

Som framgått tidigare har en rad förslag lagts fram om att utveckla den statliga organiseringen av jämställdhetsarbetet. Det är emellertid inte vår bedömning att alla de förslag till myndighetsuppgifter som olika utredningar lagt fram självklart bör inordnas i en ny organisation för jämställdhetspolitiken. Rikskvinnocentrum är exempelvis en verksamhet med naturlig anknytning till utbildning, forskning och klinisk verksamhet som inte bör brytas ut ur detta sammanhang. Även vad gäller den omfattande organisering som föreslås angående åtgärder mot mäns våld mot kvinnor har vi reservationer. Frågan om mäns våld mot kvinnor är emellertid ett gott exempel på hur jämställdhetspolitiken, som ett horisontellt politikområde, har behov av verktyg för att effektivt kunna samordna jämställdhetspolitiska frågor som berör flera myndigheters ansvarsområde. Kraftfulla insatser mot detta våld kan enbart genomföras genom en effektiv samverkan mellan i det här fallet en rad myndigheter (bl.a. Riksåklagaren, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen) samt i samarbete med kommuner. Frågan ägs delvis av alla berörda myndigheter men det finns ingen enskild myndighet som ser den i sin helhet.

Jämställdhetspolitikens unika bredd som politikområde gör att åtskilliga jämställdhetspolitiska frågor förutsätter samverkan och samordning mellan en rad olika myndigheter och aktörer.

Statskontorets utredning om jämställdhetspolitikens organisation och resultatstyrning ger en god överblick över politikområdet och de problem som finns vad gäller styrning, stöd och uppföljning.

Vi delar i långa stycken Statskontorets bedömningar inte minst vad gäller behovet av att finna organisatoriska former för stödet till myndigheterna och uppföljning av jämställdhetspolitiken. Vi delar även bedömningen att det är olämpligt att lägga dessa uppgifter på JämO.

Däremot ser vi ingen fördel med Statskontorets förslag att låta den tilltänkta förvaltningspolitiska myndigheten få till uppgift att svara för myndighetsstödet och att inrätta en särskild delegation för uppföljningsarbetet. Förslaget innebär visserligen en förstärk-

ning av jämställdhetsorganisationen i förhållande till läget i dag men det innebär samtidigt att organisationen blir uppsplittrad. Möjligheterna till samordning och kunskapsuppbyggnad försvåras och förslaget löser inte tillfredställande de problem med den nuvarande organisationen som tidigare redovisats. Regeringen får med denna lösning inte ett kraftfullt redskap för att genomföra jämställdhetspolitiken. Att inrätta en delegation vore att fortsätta den annorlunda organisering som i hög grad präglad – och hämmat – jämställdhetspolitiken sedan den etablerades under 1970-talet, dvs. tillfällig splittrad organisering utan kontinuitet och samordnad strategi. Det är också angeläget att renodla de uppgifter som bör åligga Regeringskansliet. Statskontorets förslag innebär att det finns risk för att Jämställdhetsenheten fortsatt kommer att vara en hybrid enhet dvs. traditionella förvaltningsuppgifter kommer även fortsättningsvis att utföras i Regeringskansliet.

De särskilt sakkunniga för jämställdhetsfrågor vid länsstyrelserna har i kommentarer till Statskontorets rapport bl.a. lyft fram kritik mot förslagen och pekat på behovet av en stärkt organisation genom en särskild myndighet och att jämställdhetsintegrering inte kommer till stånd utan gedigen genuskunskap. Hänsyn måste också tas till att jämställdhetspolitiken behöver styrka för att möta det – dolda eller öppna – motstånd mot jämställdhetsinsatser som fortfarande finns i alltför stor utsträckning på såväl central, regional som lokal nivå.

Utredningen delar dessa synpunkter och finner, liksom de särskilt sakkunniga, ingen anledning att i dag ändra länsstyrelsernas instruktion och ta bort bestämmelsen om att särskilt sakkunniga jämställdhetsexperter ska finnas vid länsstyrelsen. Vi bedömer det som sannolikt att en sådan ändring skulle innebära en kraftig försvagning av länsstyrelsernas jämställdhetsarbete.

Problemen med nuvarande organisation

Som framkommit finns det åtskilliga problem med den statliga organisationen för jämställdhetspolitiken. Eller kanske mera korrekt uttryckt: åtskilliga problem med bristen på organisering av jämställdhetspolitiken. Det finns inte en organisation motsvarande den som finns inom andra politikområden och detta hämmar väsentligt jämställdhetspolitikens effektivitet. Några av de problem som uppmärksammats sammanfattas här.

1. *Ad hoc-insatser*
Många insatser görs i tillfälliga projekt som inte fortsätts på ett organiserat sätt vilket skapar en brist på kontinuitet och systematisk kunskapsuppbyggnad.
2. *Brist på styrning*
Som bl.a. framhållits av Statskontoret och Riksrevisionsverket är regeringens styrning av jämställdhetspolitiken otydlig, inkonsekvent och med svagt genomslag.
3. *Brist på uppföljning*
Regeringens jämställdhetspolitik följs inte upp på ett strukturerat sätt varför det är omöjligt att bedöma i vilken mån de jämställdhetspolitiska målen uppnås.
4. *Brist på samordning*
Jämställdhetspolitik är ett horisontellt politikområde som omfattar frågor inom en stor mängd myndigheter. I dag saknas ett instrument för att samordna olika myndigheters jämställdhetsinsatser.
5. *Särorganisering*
Avsaknaden av organisation medför att Jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet i hög utsträckning utför uppgifter som en förvaltningsmyndighet normalt skulle utföra. Även JämO belastas med uppgifter som ligger utanför dess kärnverksamhet.
6. *Inget stöd för jämställdhetsintegrering*
De ökade krav på myndighetsinsatser som följer av regeringens strategi för jämställdhetsintegrering saknar ett organisatoriskt stöd.
7. *Brist på kunskap och kunskapsförmedling*
Jämställdhetspolitik är ett kunskapsområde men idag saknas en organisation för utveckling och förmedling av metoder och forskning, konsultationer m.m. av betydelse för jämställdhetsarbetet.
8. *Brist på stöd till det regionala jämställdhetsarbetet*
De särskilt sakkunniga med ansvar för jämställdhet vid länsstyrelserna har inget myndighetsstöd för sin verksamhet.
9. *Uppsplittad bidragsgivning*
Som framgått fördelar staten via flera anslag bidrag till projekt med jämställdhetsinriktning. För denna bidragsgivning svarar olika myndigheter utan någon samordning alls inom jämställdhetspolitiken vilket medför en uppenbar risk för ineffektivt resursutnyttjande.

10. *Brist på utförare*

Avsaknaden av en central myndighetsorganisation för politikområdet medför bl.a. att många uppgifter inte har någon naturlig utförare vilket riskerar att ytterligare försämra samordningen av jämställdhetspolitiken. Detta illustreras bl.a. av att en rad utredningar, som redovisats ovan, saknar en aktör som lämpligen kan utföra föreslagna åtgärder, vilket t.ex. framhållits av utredningen om kvinnors organisering.²⁹

13.3 Utredningens förslag

En ny jämställdhetspolitisk myndighet

Utredningens förslag: En myndighet bildas med ansvar för samordningen av genomförandet av jämställdhetspolitiken och uppföljningen av jämställdhetspolitikens resultat.

Om de jämställdhetspolitiska målen ska kunna förverkligas krävs att insatser genomförs inom alla sektorer och på alla samhällsnivåer. Det är därför nödvändigt att skapa en organisation som stöder, samordnar, utvecklar och utvärderar de jämställdhetspolitiska insatserna.

Myndighetens uppgifter

Utredningens förslag: Myndighetens uppgifter ska omfatta omvärldsbevakning, uppföljning och utvärdering, samordning, stöd, bidragsgivning samt kunskapsutveckling och information.

Myndigheten föreslås få följande uppgifter.

Omvärldsbevakning

Myndigheten ska förse regeringen med underlag för styrningen mot de jämställdhetspolitiska målen. Inom ramen för detta uppdrag ska myndigheten identifiera områden som kräver särskilda insatser eller nya problemområden som behöver uppmärksammas. Myndig-

²⁹ SOU 2004:59.

heten ska även följa den internationella utvecklingen inom jämställdhetsområdet.

Med den breda kunskap om jämställdhet som myndigheten förvärvar blir den även en kvalificerad remissinstans som kan anlägga könsperspektiv och identifiera konsekvenser för jämställdhetspolitiken av olika utredningsförslag.

Uppföljning och utvärdering

Myndigheten ska följa upp och utvärdera de insatser som görs för att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen och rapportera till regeringen. I kapitlet om stärkt styrning av jämställdhetspolitiken redovisas förslag om myndighetens rapporteringsansvar avseende en jämställdhetspolitisk rapport och tematiska uppföljningar. Myndigheten ska även uppmärksamma utvärderingar som genomförs av andra organisationer och forskning av relevans för de jämställdhetspolitiska målen. En förordning om jämställdhetsintegrering är under beredning i Regeringskansliet. Det är vår bedömning att det är angeläget att beslut fattas om en sådan förordning och att den här föreslagna myndigheten får i uppdrag att följa tillämpningen av förordningen.

Samordning

Myndigheten ska på eget initiativ eller efter uppdrag från regeringen samordna olika myndigheters arbete med jämställdhetspolitiska frågor som griper över flera politikområden eller över flera myndigheters kompetensområde. I uppdraget ligger även att skapa möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan olika myndigheter som arbetar med likartade frågor.

De särskilt sakkunniga för jämställdhetsfrågor som arbetar på länsstyrelserna har behov av stöd från en sektormyndighet som kan bidra med samordning, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling. Samtidigt kan dessa sakkunniga bidra med kunskap om utvecklingen i respektive län vad gäller implementeringen av de nationella jämställdhetspolitiska målen. De mål som fastställs för den nationella jämställdhetspolitiken bör konkretiseras i regionala mål som utvecklas vid respektive länsstyrelse.

Om beredningen av utredningen om kvinnofridsuppdragens betänkande³⁰ *Slag i luften* leder till beslut om en organisation av den karaktär som där föreslås, med en nationell expertgrupp för mäns våld mot kvinnor, så bör detta uppdrag tillföras antingen den här föreslagna myndighetens samordningsuppdrag eller Rikskvinnocentrum (RKC).

Stöd

Myndigheten ska ha en stödjande roll gentemot andra myndigheter och även mot kommuner i deras arbete med jämställdhet. I det stödjande uppdraget ingår att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering och stödja myndigheter i detta arbete. Behovet av detta stöd understryks bl.a. i regeringens direktiv³¹ om jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten som refererats ovan.

Sverige har åtagit sig att leva upp till principerna i Pekingplattformen och är dessutom juridiskt förbundet³² att följa FN:s kvinnokonvention (CEDAW). Dessa åtaganden är långtgående och berör såväl statliga myndigheter som kommuner. Myndigheten bör därför bistå berörda myndigheter och kommuner med information och stöd vad gäller dessa åtaganden.

Även inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet finns ett stort behov av stöd och metodutveckling. Inom samtliga strukturfundsprogram såväl som inom de regionala tillväxtprogrammen finns krav på jämställdhetsintegrering. De utvärderingar som gjorts av strukturfundsprogrammen och de bedömningar som ITPS och regeringen har gjort av tillväxtprogrammen visar emellertid på brister. Det har varit svårt att på regional nivå få till stånd en systematisk jämställdhetsintegrering liksom projekt inom jämställdhetsområdet bland annat beroende på bristande ämneskunskap bland ansvariga aktörer. Jämställdhetsperspektivet har begränsats till att handla om jämn könsfördelning och särskilda åtgärder för kvinnor. Det behövs en mer strategisk samordning vad gäller inriktningen av projekt, stöd och utbildning till projekt liksom ett bättre tillvaratagande av erfarenheter.

³⁰ SOU 2004:121.

³¹ Dir. 2005:7.

³² Prop. 1979/80:147.

Bidragsgivning

Stödet till lokala och regionala resurscenter för kvinnor syftar bl.a. till att bidra till att förbättra kvinnors villkor och förutsättningar inom de regionala utvecklingsprogrammen. Medlen, 10 miljoner kronor per år, fördelas av NUTEK som även avsätter 26 miljoner kronor för bidrag till projekt vid lokala och regionala resurscenter för kvinnor. Enligt NUTEK:s årsredovisning för 2003 har 5,5 årsarbetskrafter och en halv miljon av förvaltningsanslaget använts för detta arbete. Administrationen av detta stöd bör överföras från NUTEK till den här föreslagna myndigheten som är bättre lämpad att anlägga de jämställdhetspolitiska aspekterna i fördelningsbesluten.

Den nya myndigheten kan även ge metodstöd till dessa center och projekt och svara för erfarenhetsutbyte gentemot annat jämställdhetsarbete. Myndighetens kontaktfunktion gentemot de särskilt sakkunniga i jämställdhetsfrågor på länsstyrelserna och ansvaret för de projektmedel som föreslås bli överförda från Regeringskansliet skapar förutsättningar för en bättre samordning och ett bättre resursutnyttjande av de projektmedel som finns tillgängliga för jämställdhetsarbete.

På sikt bör användningen av dessa resurser (sammantaget 36 miljoner kronor) ges en delvis ny inriktning och även kunna användas för att delfinansiera lokala jämställdhetsprojekt av utvecklingskaraktär som syftar till att främja framväxten av en lokal agenda för jämställdhet.³³

Det statliga stödet till kvinnors organisering bör, i enlighet med förslaget i betänkandet av utredningen statligt stöd för kvinnors organisering,³⁴ handläggas av myndigheten. I ett remissvar avseende förslaget om stöd till kvinnors organisering stödjer Svenska UNIFEM-kommittén förslaget om en särskild jämställdhetsmyndighet och föreslår att denna myndighet utöver handläggningen av det nya statsbidraget skulle kunna övervaka kraven på jämställdhet i folkrörelser och föreningsliv kopplat till övriga statsbidrag. Jämställdhetspolitiska utredningen ställer sig bakom detta förslag.

³³ Se avsnittet om styrningen av jämställdhetspolitiken i detta betänkande.

³⁴ SOU 2004:59.

Kunskapsutveckling och information

I dag finns ingen struktur för att samla, utveckla och förmedla kunskaper om jämställdhetspolitik och jämställdhetsintegrering. Den föreslagna myndigheten måste därför svara för denna uppgift. Som bl.a. JämIT³⁵ påpekat finns det ett behov av att samla och sprida erfarenheter av jämställdhetsarbete. Myndigheten bör även tillföras medel för att initiera forskning och utvecklingsarbete samt i samverkan med Sekretariatet för genusforskning förmedla forskning av relevans för de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhetsstatistik är av strategisk betydelse för allt jämställdhetsarbete och myndigheten bör därför utveckla en sådan kompetens. Det kan även övervägas om det ansvar som SCB i dag har för jämställdhetsstatistiken bör överföras till myndigheten.

I anslutning till detta uppdrag ska myndigheten också svara för informationsverksamhet riktad till allmänheten, statliga myndigheter och kommuner. Det finns också en omfattande internationell efterfrågan på information om svensk jämställdhetspolitik som myndigheten kan bidra med att tillgodose.

Myndighetsform

Utredningens förslag: Myndigheten etableras som en självständig myndighet utanför Regeringskansliet och under det departement som ansvarar för jämställdhetspolitiken.

Det är enligt vår bedömning inte lämpligt att inordna den här föreslagna myndigheten inom Regeringskansliet. Den här föreslagna myndigheten ska ha åtskilliga operativa uppgifter av sådant slag som normalt inte utförs i Regeringskansliet. Att, som Statskontoret föreslår, inrätta en särskild delegation, med begränsade uppgifter är som framkommit tidigare, enligt vår bedömning inte tillräckligt för att ens hjälpligt råda bot på de svagheter som den jämställdhetspolitiska organisationen är behäftad med. Delegationsformen tillämpas normalt för verksamheter där man bedömer att behovet av en organisering är relativt begränsad i tiden. Så är inte fallet här. Det är frånvaron av en mera permanent organisering som vi uppfattar som en av jämställdhetspolitikens främsta brister. För att åstadkomma en angelägen kontinuitet och långsiktighet i

³⁵ SOU 2001:44.

det jämställdhetspolitiska arbetet krävs därför att den traditionella myndighetsformen tillämpas.

Som framkommit finns det inte heller förutsättningar att inordna den föreslagna verksamheten i någon i dag befintlig myndighet, t.ex. JämO, ej heller i den föreslagna men ännu icke etablerade förvaltningspolitiska myndigheten.

Myndigheten bör sortera under det departement som har ansvar för de jämställdhetspolitiska frågorna. Det är statministerns och regeringens ansvar att fördela ansvaret i regeringen och organisera arbetet i Regeringskansliet och vi lämnar ingen rekommendation avseende vilket departement som jämställdhetsfrågorna lämpligast hör hemma i. Jämställdhetsministern och jämställdhetsenheten har genom åren varit placerade på en rad olika departement och i Statsrådsberedningen men det går inte att av historien dra några adekvata slutsatser om vilken departementstillhörighet som i framtiden är lämpligast.

Utredningen bedömer, med beaktande av de rutiner och krav som är förknippade med att inrätta en ny myndighet³⁶, att myndigheten kan inleda sin verksamhet som tidigast den 1 juli 2006.

Myndighetens namn

Utredningens förslag: Myndigheten bör benämnas Jämställdhetsmyndigheten.

Myndigheten bör ha ett namn som enkelt och tydligt anger vad det är för en slags organisation och vad dess uppgift är. Namnet bör därför vara: *Jämställdhetsmyndigheten*.

Ledningsform

Utredningens förslag: Jämställdhetsmyndigheten bör vara ett enrådighetsverk.

³⁶ *Myndighet startar*, reviderad 2002, Ekonomistyrningsverket 2002. *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Finansdepartementet 2003.

I den förvaltningspolitiska propositionen *En förvaltning i medborgarens tjänst*³⁷ redovisades tre grundformer för ledningen av statliga myndigheter.

Enrådighetsverk – Myndigheten leds av en chef som inför regeringen ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet.

Styrelse med begränsat ansvar – Myndigheten leds av en chef med ansvar inför regeringen. Myndighetens styrelse beslutar om delårsrapport, årsredovisning, budgetunderlag m.m. I övrigt fungerar styrelsen som ett rådgivande organ åt myndigheten.

Styrelse med fullt ansvar – Styrelsen är myndighetens högsta ledning och ansvarar kollektivt inför regeringen för myndighetens verksamhet. Myndighetens chef ansvarar för den löpande verksamheten efter beslut av styrelsen. Ordförande i styrelsen är normalt en person utanför styrelsen.

I Statkontorets rapport³⁸ *Myndigheternas ledning och organisation* föreslås att mellanformen *styrelse med begränsat ansvar* avvecklas. Statskontoret pekar på att denna form skapar osäkerhet och förvirring om styrelsens roll och ansvar. Frågan om myndigheternas ledningsformer har dessutom behandlats i tre stora utredningar sedan 1980-talet. Samtliga har avrått från denna ledningsform, som även kallats lekmannastyrelse.³⁹

Vi delar denna bedömning och finner det olämpligt att Jämställdhetsmyndighetens ledningsfunktion blir oklar. En styrelse med begränsat ansvar är därför inte lämplig. Även ledningsformen där styrelsen har fullt ansvar förefaller inte tillämplig. Denna styrelseform rekommenderas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har stort finansiellt självständigt ansvar. Den passar även myndigheter där politisk direktstyrning anses mindre lämplig såsom forsknings- eller kulturmyndigheter. Den här föreslagna Jämställdhetsmyndigheten har således inte uppgifter som är lämpliga för denna ledningsform.

Jämställdhetsmyndigheten ska i första hand vara regeringens redskap att genomföra jämställdhetspolitiken och dess chef bör därför direkt och ensam bära ansvar för verksamheten inför regeringen. Ledningsformen bör således vara ett så kallat enrådighetsverk. Denna form skapar goda förutsättningar för att riksdagens och regeringens politiska beslut snabbt ska kunna genomföras.

³⁷ Prop. 1997/98:136.

³⁸ Statskontoret 2004:9.

³⁹ Ibid sid. 63.

I Statskontorets rapport om myndigheternas ledning och organisation påpekas att till enrådgivningsverkens förtjänster hör att ansvaret är tydligt knutet till en person. Regeringen kan lättare styra ett enrådgivningsverk direkt och tydligt, än en myndighet med styrelse. En annan fördel, som redovisas i rapporten, är att beslut kan genomföras utan fördröjning vilket är alltmer angeläget med de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. En svaghet är dock, enligt Statskontoret, att ansvaret samlas hos en person som kan visa sig vara en ”dålig utnämning”.⁴⁰ Denna risk torde dock föreligga även om ledningsformen med en ansvarig styrelse väljs.

Jämställdhetsmyndigheten bör ha ett rådgivande organ kopplat till sig med företrädare för politikområden som är av central betydelse för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Myndighetens chef är ordförande i rådet och regeringen föreslås förordna rådets övriga ledamöter.

Det bör stå myndigheten fritt att inrätta andra rådgivande organ till stöd för verksamheten.

Lokalisering

Utredningens förslag: Jämställdhetsmyndigheten lokaliseras till Stockholm.

Den här föreslagna jämställdhetsmyndigheten är att betrakta som ett redskap för regeringen att mera kraftfullt genomföra de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska tillföras uppgifter som i dag utförs i anslutning till jämställdhetsenheten i Regeringskansliet och det ligger ett värde i att skapa förutsättningar för en fortsatt nära koppling mellan Regeringskansliet och det aktiva jämställdhetsarbetet. Myndigheten kan i detta avseende betraktas som en stabsmyndighet åt regeringen.

Jämställdhetsmyndigheten har således behov av närhet till i första hand det departement som har ansvar för de jämställdhetspolitiska frågorna. Men eftersom alla departement inom sina respektive politikområden har ansvar för jämställdhetsintegrering behöver myndigheten också nära kontakter med andra departement. Det stöd som *JämStöd* – Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering

⁴⁰ Ibid sid. 32 och sid. 68.

ring i staten⁴¹ – idag lämnar Regeringskansliet och andra centrala myndigheter avses Jämställdhetsmyndigheten således få ansvar för och detta uppdrag kan knappast utföras från någon ort utanför Stockholm. Detsamma gäller uppdraget att följa myndigheternas jämställdhetspolitiska insatser.

För en lokalisering till Stockholm talar även den omständigheten att de flesta frivilligorganisationer som är engagerade i de jämställdhetspolitiska frågorna är lokaliserade till huvudstaden.

Konsekvenser för JämO och Jämställdhetsenheten

Det här framlagda förslaget om att inrätta en jämställdhetsmyndighet innebär att JämO kan renodla sin roll och fokusera på diskrimineringsfrågor. Som framkommer på annan plats i detta betänkande är arbetet för jämställda löner och kampen mot lönediskriminering av fundamental betydelse för jämställdhetspolitiken och i detta arbete har JämO en central roll. De uppgifter som i dag belastar JämO till följd av att det är den enda myndigheten inom det jämställdhetspolitiska fältet får en naturlig hemvist i den nya myndigheten. Som tidigare redovisats har JämO uppmärksammat detta problem bl.a. i årsredovisningen för år 2003 och framhållit att myndigheten belastas med betydande arbetsinsatser utanför området för dess kärnverksamhet. En avlastning av detta slag är angelägen oberoende av vilken ställning JämO i framtiden kommer att få till följd av det utredningsuppdrag som Diskrimineringskommittén för närvarande arbetar med. Vi gör bedömningen att JämO bäst kan främja jämställdhetsarbetet som en självständig myndighet och att en samordning av samtliga diskrimineringsombudsmän, vilket för närvarande övervägs av Diskrimineringskommittén, därför skulle innebära en försvagning.

Även för Jämställdhetsenheten i Regeringskansliet innebär förslaget en behövlig renodling av arbetsuppgifterna. Det särskilda anslaget, 24:2 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 14 förs över till den nya myndigheten vilket medför att beredningen av dessa beslut inte i fortsättningen behöver belasta enhetens handläggningsresurser. Med tanke på att förslaget till finansiering av myndigheten, som redovisas nedan, även innebär att Jämställdhetsenheten förlorar resurser för jämställdhetsarbete som utförs i anslutning till enheten, är det angeläget att enheten kompen-

⁴¹ N 2005:02.

seras. Ökade resurser behövs för att enheten kraftfullare ska kunna utföra den centrala och omfattande uppgiften som granskare av jämställdhetsaspekten i beredningen av regeringsbeslut rörande övriga politikområden. Det är utredningens bedömning att det arbete med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet som regeringen fattat beslut om också kräver att större resurser tillförs Jämställdhetsenheten.

Finansiering

Den här föreslagna finansieringen, som delvis är en följd av de organisationsförändringar som tidigare redovisats, torde mer än väl täcka kostnaderna för att etablera den nya myndigheten. Den samordning och utveckling av de jämställdhetspolitiska insatserna som den föreslagna organisationen innebär bedöms även leda till effektivitetsvinster och ett mer rationellt utnyttjande av de statliga medlen.

Särskilda jämställdhetsåtgärder

Anslaget 24:2 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 14 Arbetsliv uppgick år 2004 till 13,7 miljoner kronor som disponeras av regeringen. För budgetåret 2005 har 6 miljoner kronor förts till utgiftsområde 1 Rikets styrelse anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.* för att stödja jämställdhetsarbete som utförs i anslutning till jämställdhetsenheten i Näringsdepartementet. Arbetet omfattar bl.a. ett projekt om åtgärder mot handel med kvinnor.

Detta arbete är exempel på det slags arbete som naturligen bör utföras av en myndighet utanför Regeringskansliet och dessa medel föreslås därför föras över till myndighetens förvaltningsanslag.

Resterande medel som omfattar 7,7 miljoner kronor för stöd till organisationer som arbetar med projekt som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män förs också över till myndigheten att använda för stöd till utvecklingsprojekt och forskning.

Brytmedel

Anslaget 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader* omfattar omkring fyra och en halv miljard kronor för budgetåret 2005. Av dessa medel får AMS årligen använda 28 miljoner kronor för projektverksamhet som syftar till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Dessa medel har använts till en rad angelägna projekt genom åren men de har enbart haft begränsad påverkan på den könsuppdelade arbetsmarknaden. AMS bör ges i uppdrag att fortsätta detta arbete inom ramen för sina övriga arbetsmarknadspolitiska resurser och den kompetens inom detta område som utvecklats inom AMS kan därigenom tas till vara i ett större sammanhang. De särskilda medlen torde bättre främja den samlade jämställdhetspolitiken om de tillförs jämställdhetsmyndigheten som förvaltningsmedel.

Stöd till myndigheter

I den föreslagna myndighetens uppgifter ligger att ge stöd åt statliga myndigheter bl.a. i deras arbete med jämställdhetsintegrering. I budgeten för 2005 har fyra miljoner anslagits i anslag 24:3 *Delegation för stöd till jämställdhetsintegrering* för att finansiera stöd till statsförvaltningens arbete med jämställdhetsintegrering. Medlen finansierar f.n. den särskilde utredare⁴² med uppgift att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten. När den nya myndigheten inrättas övertar den ansvaret för detta arbete och motsvarande summa tillförs myndigheten.

I Statskontorets analys, som anförts tidigare, framhölls att eftersom kravet på jämställdhetsintegrering avser alla myndigheter är stödet för denna verksamhet att betrakta som en förvaltningspolitisk uppgift som skulle kunna tillföras den nya förvaltningspolitiska myndighet som håller på att utformas. Den särskilda utredare som haft i uppdrag att närmare precisera den nya myndighetens uppgifter föreslog emellertid att regeringen borde avvakta Jämställdhetspolitiska utredningens förslag i detta avseende.

Jämställdhetsmyndighetens uppgift att stödja de statliga myndigheternas jämställdhetsarbete är mycket omfattande och den kan sannolikt bidra till att öka effektiviteten i myndigheternas verksamhet. Om inte Jämställdhetsmyndigheten utför denna uppgift

⁴² Dir. 2005:7.

måste någon annan myndighet få detta uppdrag. Eftersom detta stöd är att betrakta som en förvaltningspolitisk uppgift, i den meningen att stödet avser hela den statliga förvaltningen, bör förvaltningspolitiska medel tillföras den nya myndigheten. Därför bör minst 12 miljoner kronor överföras från politikområdet (PO 1) Effektiv statsförvaltning.

Medel till resurscenter och projektmedel

I regleringsbrevet för år 2005 avseende anslaget 33:1 *Allmänna regionalpolitiska åtgärder* under utgiftsområde 19 *Regional utveckling*, anslagspost 22 finns upptaget dels, 10 miljoner kronor till basfinansiering av lokala och regionala resurscenter, dels 26 miljoner kronor för bidrag till projekt. Dessa medel disponeras i dag av NUTEK men föreslås bli överförda till Jämställdhetsmyndigheten. Även medel för handläggningen av dessa medel, 3 miljoner kronor, tillförs myndigheten från NUTEK.

Stöd till kvinnors organisering

I betänkandet *Kvinnors organisering*,⁴³ från utredningen om statligt stöd till kvinnors organisering, beräknas kostnaden för handläggning av stödet till 3 miljoner kronor per år. Regeringen kommer under år 2005 att fatta beslut om en proposition med anledning av betänkandet. Hur kostnaderna för administrationen ska finansieras är ännu inte avgjort men medlen bör således föras till Jämställdhetsmyndigheten när denna bildas.

⁴³ SOU 2004:59.

*Sammanställning av förslag till finansiering av myndigheten**Förvaltningsmedel*

Jämställdhetspolitik ("Särskilda jämställdhetsinsatser")	6 mnkr
Arbetsmarknadspolitik ("Brytmedel")	28 mnkr
Delegationen för stöd till jämställdhetsintegrering	4 mnkr
Förvaltningspolitik	12 mnkr
Regionalpolitik	3 mnkr
Handläggning av stöd till kvinnoorganisationer	3 mnkr

Projektmedel m.m.

Särskilda jämställdhetsinsatser	7,7 mnkr
Regionalpolitiska insatser	36,0 mnkr
Stöd till kvinnors organisering	3,4 mnkr

Referenser

- Direktiv 2004:166 *Regeringens stabsstöd*.
- Direktiv 2005:7 *Jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten*.
- Ds 2001:64 *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*.
- Ds 2003:61 *Genus på museer*.
- Ekonomistyrningsverket *Myndighet startar*, reviderad 2002, Ekonomistyrningsverket 2002.
- Finansdepartementet *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Finansdepartementet 2003.
- Jordansson, Birgitta (2005) *Jämställdhetsarbete och genusforskning. Kartläggning av utbytet mellan praktik och forskning*. SOU 2005:66.
- Nationella sekretariatet för genusforskning, PM 2004-07-06.
- Regeringens proposition 1979/80:147 *Om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*.
- Regeringens proposition 1993/94:100 *Budgetproposition*, Bilaga 8.
- Regeringens proposition 1993/94:147 om jämställdhetspolitiken, *Delad makt – delat ansvar*.
- Regeringens proposition 1997/98:136 *En förvaltning i medborgarens tjänst*.
- Regeringens skrivelse 2002/03:140 *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*.
- SCB CBM 2004:1, SCB.
- SFS 1991:1438
- SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT*.
- SOU 2004:59 *Kvinnors organisering*.
- SOU 2004:117 *Nytt nationellt kunskapscentrum – ombildning av RKC*.
- SOU 2004:121 *Slag i luften – en utredning om myndigheter, manskvald och makt*.

SOU 2005:32 *Regeringens stabsmyndigheter.*

Statskontoret *Myndigheternas ledning och organisation*, Statskontoret 2004:9.

Statskontoret *En effektivare jämställdhetspolitik*, Statskontoret 2005:1.

Utrikesdepartementet *Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, Peking den 4–5 september 1995*. Ny serie II:51. Stockholm 1996.

Utvecklingen av jämställdhetspolitiken sedan propositionen *Delad makt – delat ansvar*

Delad makt – delat ansvar

Den senaste propositionen om jämställdhetspolitiken lämnades till riksdagen för över tio år sedan, i februari 1994. Propositionen är undertecknad av statsminister Carl Bildt och Bengt Westerberg, den senare var då socialminister och jämställdhetsminister. Propositionen behandlades av riksdagen våren 1994. Valrörelsen inför valet hösten 1994 var då redan i full gång och jämställdhetsfrågorna hade inför detta val fått en ovanligt stor betydelse vilket inte minst var en följd av Stödstrupornas uppmärksammade arbete.

Även om regeringen därefter har lämnat ett antal skrivelser om jämställdhetspolitiken till riksdagen, samt lämnat en proposition om ändring av jämställdhetslagen, torde det vara ovanligt att ett politikområde under så lång tid inte behandlas i en proposition. Denna proposition har därför haft stort inflytande under lång tid. En bidragande orsak till att inga propositioner lämnats under mer än tio års tid kan mycket väl antas vara att propositionen *Delad makt – delat ansvar*¹ på många sätt är genomtänkt, radikal och framåtsyftande. De socialdemokratiska regeringar som, efter valet hösten 1994, efterträtt den borgerliga regeringen har fullföljt den inriktning som anges i propositionen och tämligen samvetsgrant genomfört de förslag som framförts. Det kan även påpekas att propositionen bygger vidare på den femåriga handlingsplan som presenterades i den tidigare propositionen *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet*² som lades fram av den socialdemokratiska regeringen. Det har således funnits en påfallande kontinuitet över regerings-skiftena i den jämställdhetspolitiska utvecklingen.

¹ Prop. 1993/94:147.

² Prop. 1987/88:105.

I propositionen behandlas huvudsakligen följande områden:

- Ökad kvinnorepresentation i beslutande församlingar
- Fördelning av ekonomisk makt
- Utveckling av jämställdhetslagen
- Förändringar av föräldraförsäkringen
- Länsexperter för jämställdhet samt
- Metodfrågor.

Denna proposition har således i hög grad präglat den svenska jämställdhetspolitiken i över ett decennium. Det finns därför anledning att återknyta till de resonemang, slutsatser och förslag som presenteras i propositionen. I det följande redovisas översiktligt innehållet i propositionen och den utveckling som därefter skett inom de områden som särskilt lyfts fram.

Jämställdhetspolitiken mål

Inledningsvis anges att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken ska ligga fast, nämligen: att kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet.

Det övergripande målet bryts ner i lite mer konkreta delmål:

- En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.
- Samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende.
- Lika villkor och förutsättningar för kvinnor och män i fråga om företagande, arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.
- Lika tillgång för flickor och pojkar, kvinnor och män, till utbildning och samma möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger.
- Samma ansvar för kvinnor och män för arbetet med hem och barn.
- Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld.

Regeringen konstaterar att en jämställdhetspolitik som ska leda till att dessa mål uppnås inte kan formas isolerad från andra politikområden. Den måste tvärtom bygga på att statsmakterna genom åtgär-

der på olika samhällsområden underlättar och stöder utvecklingen mot jämställdhet.

För att uppnå ett jämställt samhälle måste således ett jämställdhetsperspektiv läggas på alla politikområden. Jämställdhetsarbetet måste bedrivas inom varje politikområde och insatser huvudsakligen göras inom ramen för berörda organs ordinarie verksamhet. Även speciella satsningar behövs emellertid för att driva på utvecklingen i önskad riktning.

Insikten att jämställdhetspolitiken måste förverkligas och vinna utrymme inom andra politikområden var vid denna tid inte ny. Det var emellertid först efter denna proposition som formerna och metoderna för jämställdhetsintegrering mera systematiskt utvecklades. Året därpå, vid FN:s världskvinnokonferens i Peking 1995, etablerades denna strategi (gender mainstreaming) även i det internationella samarbetet.

Makt och kön

I ett inledande avsnitt om makt och inflytande redovisas den teoretiska utgångspunkt som enligt propositionen fortsättningsvis bör präglade det jämställdhetspolitiska arbetet.

Arbetet har hittills, enligt propositionen, huvudsakligen varit inriktat på att förändra formella strukturer och att påverka attityder och i mindre utsträckning på att förändra de informella strukturer i samhället som upprätthåller den ojämna maktfördelningen mellan könen. Jämställdhetsarbetet bör därför kompletteras och breddas med utgångspunkt i ett synsätt som i ökad utsträckning beaktar det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor på olika samhällsområden.

Som grund för detta ställningstagande hänvisas till den forskning som bidragit med ökade kunskaper om dessa den bristande jämställdhetens bakomliggande orsaker och mekanismer. I synnerhet hänvisas till Maktutredningen, *Demokrati och Makt i Sverige*³ och den text om genussystemet av Yvonne Hirdman som ingår i betänkandet och som bl.a. beskriver genussystemets principer om könens isärhållande, mäns överordning och kvinnors underordning inom olika områden i samhället.

Mot bakgrund av bl.a. den moderna forskningen på området bör jämställdhetspolitiken framöver, enligt propositionen, i ökad

³ SOU 1990:4.

utsträckning inriktas på att förändra de strukturer i samhället som bidrar till, eller förstärker det ojämna maktförhållandet mellan könen. Jämställdhet kan inte ses som en isolerad fråga. Inom i stort sett alla politikområden bör frågor om kvinnors och mäns skilda villkor analyseras för att kunna utgöra underlag för politikens utformning. Av texten framgår inte med tydlighet hur den nya inriktningen i praktiken ska gestaltas men utformningen av föräldraförsäkringen och männens ansvar för arbete med hem och barn anförs som exempel.

Regeringen konstaterar att den inriktning som jämställdhetspolitiken tidigare haft, med betoning på attitydförändrande insatser och på att öka kvinnors resurser och kunskaper på olika områden, visserligen har lett till betydande vinster för enskilda kvinnor och män, men inte i tillfredsställande utsträckning lett till ökad jämställdhet för kvinnor och män som grupper. Trots att det idag inte råder några stora skillnader mellan könen när det gäller formell kompetens så har kvinnor som grupp en sämre position än män både i arbetslivet och på andra områden. Därför är kompetensökning som medel för att nå jämställdhet inte tillräckligt.

I stället anges att jämställdhetsarbetet framöver bör kompletteras och breddas med utgångspunkt i ett synsätt som i ökad utsträckning synliggör och erkänner det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor inom olika samhällsområden.

Den fortsatta utvecklingen

Detta synsätt kom framöver att sätta sin prägel på regeringens redovisningar av jämställdhetspolitiken. I regeringens skrivelse om jämställdhetspolitiken från 1996⁴ framhålls att makt och inflytande är ojämnt fördelat mellan kvinnor och män och att samhällets strukturer är uppbyggda efter en manlig norm. ”Denna i modern kvinnoforskning ofta kallade könsmaktordning som innebär mäns relativa överordning och kvinnors relativa underordning, upprätthålls och återskapas fortfarande i vårt samhälle.”⁵ I inledningen till regeringens skrivelse *Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet*⁶ lyfts maktperspektivet åter fram.

⁴ Skr. 1996/97:41.

⁵ Ibid. Sid 4.

⁶ Skr. 1999/2000:24.

Jämställdhet ... handlar om att bryta den samhällsstruktur som fortfarande råder och som varje dag säger oss att:
män är norm och kvinnor är undantag
män är överordnade och kvinnor är underordnade
män har stor makt, kvinnor liten.

I regeringens senaste skrivelse *Jämt och ständigt*⁷ blir maktperspektivet än tydligare. Nya begrepp introduceras som *könsmaktperspektiv* och *feminism* tar plats på ett nytt sätt. I texten framhålls att politiska reformer som syftar till att främja jämställdhet får begränsat genomslag på grund av samhällets genusstruktur. De formella rättigheterna är inte tillräckliga för att ändra människors beteenden. I skrivelsen illustreras detta med att flickor och pojkar, trots den formellt lika tillgången till utbildning, påverkas av stereotypa föreställningar om kön i sina studieval. Detsamma gäller föräldraledigheten som enbart i begränsad utsträckning utnyttjas av fäderna trots att de har samma tillgång till den som mödrarna.

I det faktiska valet påverkas föräldrarna av värderingar i samhället, arbetsgivare, släktingar, vänner och kanske av ekonomiska överväganden som grundas i att mannen har högre lön än kvinnan. Begreppet pappamånad får innebörden att det är just de månaderna som bör tillhöra pappan, dvs. enbart en liten del av den totala tiden. De politiska reformerna bemöts av ett genussystem och kan rent av återskapa och stärka föreställningarna om fundamentala skillnader mellan kvinnor och män.⁸

Detta kan tolkas som en ökad insikt om svårigheterna att genomföra jämställdhetspolitiken. I skrivelsen betonas därför behovet av att kraftfullt stärka styrningen av jämställdhetspolitiken och kvaliteten i jämställdhetsarbetet.⁹

Kvinnorepresentation

I propositionen betonas att arbetet med att öka kvinnors inflytande i beslutsfattande församlingar måste öka. Det ”slutmål” som tidigare angivits,¹⁰ nämligen att en jämn könsfördelning ska vara uppnådd år 1998 ligger fast.

⁷ Skr. 2002/03:140.

⁸ Ibid. sid 7.

⁹ Se vidare kapitlet om begrepp i jämställdhetspolitiken.

¹⁰ Prop. 1987/88:105.

Regeringen pekar på att avsevärda framsteg har uppnåtts vad gäller kvinnors inflytande i statliga organ. Statsmakterna har givit ekonomiskt stöd till projektverksamhet bl.a. i syfte att stimulera aktivt arbete, hos de organisationer som nominerar ledamöter till statliga organ och regeringen föreslår att ytterligare medel anslås till projekt med syfte att öka kvinnors andel i statliga styrelser och kommittéer samt andra beslutande församlingar.

Nya rutiner för regeringens handläggning av ärenden som rör styrelseuppdrag har etablerats. Detta innebär att fackdepartementens förslag till ledamöter i statliga styrelser och kommittéer anmäls för godkännande till jämställdhetsenheten hos det statsråd som är jämställdhetsminister.

Medel anslås i propositionen även för en särskild satsning för att stimulera utvecklingen mot en jämn könsfördelning på chefsnivå i arbetslivet. Regeringen avser att i samverkan med näringslivet etablera en näringslivsakademi för kunskapsspridning, opinionsbildning och förändringsarbete i syfte att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar.

Regeringen hade under år 1993 tillkallat en särskild utredare med uppgift att undersöka möjligheter till en jämnare könsfördelning på denna nivå. Syftet var att samla erfarenheterna från senare års utvecklingsarbete och forskning och låta dem ligga till grund för en bedömning av fortsatta insatser. Utredningen slutförde sitt arbete i februari 1994 med betänkandet *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*.¹¹ Regeringen delade utredningens uppfattning att kunskap och tillgången till egna erfarenheter av samverkan mellan kvinnor och män på ledningsnivå är viktiga inslag för att uppnå ett förändrat synsätt på ledarskapsfrågorna.

Den fortsatta utvecklingen

Under 1995 bildades stiftelsen Näringslivets Ledarskapsakademi efter samråd mellan regeringen och företrädare för näringslivet. Akademiens huvudsakliga syfte var att bidra till utvecklingen av ledarskapet i svenskt näringsliv genom att identifiera, utveckla och ta till vara den samlade kompetensen och potentialen hos såväl kvinnor som män.

¹¹ SOU 1994:3.

Flera rapporter från SCB¹² visade att andelen kvinnor på chefsnivå visserligen är högre i offentlig än i privat sektor men likafullt otillräcklig. Staten bör, enligt regeringens uppfattning, vara föregångare och i 1995 års budgetproposition¹³ angavs som mål att kvinnor ska utgöra minst hälften av de nya myndighetschefer inom den civila statsförvaltningen som regeringen utser.

Våren 2002 tillsatte regeringen *Utredningen om kvinnor på ledande poster i näringslivet*¹⁴ med uppgift att kartlägga kvinnors och mäns förekomst i styrelser och på ledande befattningar i det privata näringslivet, sammanställa och analysera den forskning som finns om kön och organisation samt ge förslag till åtgärder för en jämnare könsfördelning. Utredningen som är en uppföljning av motsvarande utredning från 1994, lämnade sitt betänkande *Mansdominans i förändring*¹⁵ våren 2003. Av betänkandet framgår att mansdominansen i företagens ledningsgrupper och styrelser består, även om det skett en viss förändring sedan 1994. Rapporten följdes av två rundabordssamtal där näringsministern inbjöd representanter för näringslivet att diskutera konkreta åtgärder i syfte att påskynda processen.

År 2002 avsatte regeringen medel till projektet *Jämt på toppen* för att inspirera till och ge verktyg för en jämnare könsfördelning i näringslivet. Året därpå la regeringen fram propositionen *Redovisning av könsfördelningen i företagsledning*¹⁶ till riksdagen med förslag att andelen kvinnor och män i företagets styrelse och ledning ska redovisas i årsredovisningen.

Ett EU-projekt har genomförts av JämO tillsammans med Estland, Danmark och Grekland. Projektet har riktat sig till kvinnor som vill nå högre chefsbefattningar, till beslutsfattare i arbetslivet och till konsultföretag som rekryterar toppchefer. JämO kommer att år 2007 följa upp de handlingsplaner för att främja fler kvinnor på ledande poster, som de deltagande företagen har utarbetat. I flera år har regeringen också inbjudit näringslivet till de s.k. Nalenkonferenserna om jämställdhet.

Våren 2005 fattade regeringen beslut om en utredning med uppdrag att se över möjligheten av och lämpligheten i att via lagstiftning få till stånd en jämnare könsfördelning i bolagsstyrelserna.

¹² SCB (1992a och 1997).

¹³ Prop. 1994/95:100, bil. 8 sid. 12.

¹⁴ Dir. 2002:19.

¹⁵ SOU 2003:16.

¹⁶ Prop. 2002/03:56.

Fördelning av ekonomisk makt

I propositionen *Delad makt – Delat ansvar* meddelade regeringen att den avsåg att tillsätta en utredning för att belysa skillnader i kvinnors och mäns tillgång till ekonomiska resurser och möjligheter att utöva ekonomisk makt på individnivå, familjenivå och samhällelig nivå.

Skillnader vad gäller kvinnors och mäns löner hade utretts av Löneskillnadsutredningen och i betänkandet *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*¹⁷ redovisades forskning om kvinnor som chefer. Vidare hade SCB:s tidsanvändningsstudie *I tid och otid*¹⁸ bl.a. redovisat fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män.

Kvinnomaktutredningen

Sommaren 1995 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, den s.k. Kvinnomaktutredningen.¹⁹

I utredarens uppgift ingick bl.a. att kartlägga och analysera i vilken utsträckning kvinnor och män har makt att skapa, upphäva och ändra de ekonomiska regelsystemen samt finna metoder för att synliggöra och följa utvecklingen av andelen kvinnor bland ekonomiska makthavare. Kvinnors och mäns tillgång till ekonomiska resurser skulle belysas med avseende på hur stora dessa är, från vilka källor de kommer, och om detta förändras i ett livscykelperspektiv. Utredaren gavs även möjlighet att belysa andra aspekter av betydelse för uppdraget samt föreslå de åtgärder som kan föräntledas av utredningen.

Denna möjlighet, att belysa andra aspekter än de som uttryckligen lyftes fram i direktiven, kom i hög grad att utnyttjas. Fem forskare knöts till utredningen som vetenskapliga experter och hundratalet forskare från olika discipliner engagerades i utredningens arbete. Slutbetänkandet *Ty makten är din ... myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*²⁰ presenterades i

¹⁷ SOU 1994:3.

¹⁸ SCB (1992b).

¹⁹ Dir. 1994:102.

²⁰ SOU 1998:6.

januari 1998. Dessförinnan hade tretton rapporter i skilda ämnen publicerats i SOU-serien.

Utredningens omfattande arbete är värdefulla publikationer men ledde inte fram till någon omfattande katalog med konkreta åtgärdsförslag. I regeringens skrivelse *Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet*²¹ redovisar regeringen vilka åtgärder den ämnar vidta med anledning av Kvinnomaktutredningens förslag. Av redovisningen framgår att flera av de frågor som väckts av utredningen kommer att behandlas av andra utredningar.

Ett av Kvinnomaktutredningens förslag var att pröva möjligheten att införa ett system för jämställdhetsmärkning av företag och organisationer. Ett underlag för ett sådant arbete fanns i förstudien *Jämställdhetsmärkning – konsumentmakt för ett jämställt samhälle*²². År 1999 tillsatte regeringen en särskild utredare som skulle undersöka möjligheterna att eventuellt införa ett system för frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster²³. Utredningen om frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster (FRIJA) lade 2001 fram delbetänkandet *Reglerna kring och inställningen till frågor om frivillig jämställdhetsmärkning*²⁴ och 2002 slutbetänkandet *Märk – värdig jämställdhet*.²⁵ Utredningens slutbetänkande har remissbehandlats och frågan bereds fortfarande inom regeringskansliet

Jämställda löner

I januari 1993 presenterade löneskillnadsutredningen sitt betänkande *Löneskillnader och lönediskriminering – Om kvinnor och män på arbetsmarknaden*.²⁶ I betänkandet konstateras att de löneskillnader som finns till stor del förklaras av att arbetsmarknaden är könsuppdelad. Kvinnor och män har olika utbildningar och yrken. Även åldersfördelningen har betydelse. Detta är emellertid inte hela förklaringen. Mellan en och åtta procent av löneskillnaden kan inte förklaras på detta sätt. Enligt utredningen kan dessa skillnader betraktas som osakliga och är därmed ett utslag av lönediskriminering.

²¹ Skr. 1999/2000:24.

²² Ds 1998:49.

²³ Dir. 1999:13.

²⁴ SOU 2001:9.

²⁵ SOU 2002:30.

²⁶ SOU 1993:7.

I propositionen *Delad makt – delat ansvar* framhåller regeringen att Löneskillnadsutredningen haft stor betydelse för att öka kunskaperna om löneskillnaderna mellan kvinnor och män men, vilket även utredningen framfört, att kunskaperna fortfarande är alltför begränsade för att det ska vara möjligt att fullt ut avgöra diskrimineringens art och omfattning. Regeringen gav därför Arbetsmiljöfonden i uppdrag att avsätta medel för forskning, utvecklingsarbete och kunskapsspridning på området. SCB och berörda partner uppmanas tillse att den centrala lönestatistiken är av sådan kvalitet och utformning att den kan utgöra underlag för analyser av kvinnors och mäns löner.

Något år senare påbörjar Arbetslivsinstitutet i samverkan med SCB arbetet med att utveckla lönestatistiken så att den ska kunna ligga till grund för djupare analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män. JämO erhöll 1997 och 1999 resursförstärkningar för att bl.a. driva frågor om lönediskriminering, bl.a. genom informations- och opinionsbildande insatser. Från och med budgetåret 1999 har ytterligare resurser tillförts JämO. Syftet är att JämO i sin tillsyn över arbetsgivarnas aktiva jämställdhetsarbete ska uppmärksamma ärenden rörande osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män.

På regeringens uppdrag avsatte Arbetslivsinstitutet under flera år medel till forskning, utvecklingsarbete och kunskapsspridning om lönebildning. Uppdraget genomfördes inom ramen för forsknings- och utvecklingsprogrammet *Lönebildning och arbetsvärdering* (LÖV) som slutredovisades i september 1999. Detta program följdes senare upp inom JämO:s projekt *Lönelots*. Våren 1999 hade jämställdhetsministern överläggningar med arbetsmarknadens parter i syfte att påskynda det arbete som parterna bedriver för att motverka lönediskriminering.

Jämställdhetslagen

I propositionen lades även förslag om ändringar i jämställdhetslagen (1991:433). Förändringar i lagen trädde sedermera i kraft den 1 juli 1994. Lagens bestämmelser om att reglerna om aktiva åtgärder och jämställdhetsplan får ersättas av andra regler i kollektivavtal ändras nu så att lagens regler alltid ska iakttas även när det finns kollektivavtal. JämO:s tillsyn utsträcktes därmed till att omfatta hela arbetsmarknaden.

Vidare infördes en skyldighet för alla arbetsgivare som har tio eller fler anställda att varje år kartlägga löneskillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. Kartläggningen ska i görligaste mån utformas så att likvärdigt arbete kan identifieras. I propositionen anges vilka kriterier som kan användas i bedömningen om ett arbete är likvärdigt med ett annat.

Kartläggningen och de åtgärder som arbetsgivaren tänker genomföra med anledning av den ska redovisas i den jämställdhetsplan som årligen ska upprättas på arbetsplatsen. Den arbetsgivare som inte följer lagen riskerar böter.

JämO, som får ökade resurser, får även möjlighet att i en diskrimineringsprocess föra talan på annan grund än könsdiskriminering. Sådan grund kan t.ex. vara anställningsskyddslagen eller föräldradighetslagen.

Fortsatta ändringar i jämställdhetslagen

Den 1 juli 1998 ändrades lagen igen vilket innebar en skärpning vad gäller sexuella trakasserier. Dels infördes i lagen en definition av begreppet sexuella trakasserier, dels förtydligades lagen så att det klart framgår att varje arbetsgivare är skyldig att vidta aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier. Bestämmelsen är förenad med ett skadeståndsansvar för arbetsgivaren om denne inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen.

I juli 1998 tillsatte regeringen en särskild utredare²⁷ med uppdrag att se över vissa delar av jämställdhetslagen.²⁸ Enligt ursprungsdirektiven skulle utredaren undersöka om några ändringar i lagen var påkallade med hänsyn till EG-rätten. Sedan Jämställdhetsombudsmannen bl.a. i en skrivelse till regeringen 1998 anmält vissa problem med sin handläggning av anmälningar om lönediskriminering, beslöt regeringen i december 1998 om tilläggsdirektiv till utredningen. Dessa innebar att utredaren skulle göra en analys av frågor som hänger samman med arbetsvärdering och bedöma om ytterligare åtgärder behövs för att arbetet med att bestämma lika lön för lika eller likvärdigt arbete kan underlättas i praktiken. Utredningen, som bedrevs i nära samarbete med arbetsmarknadens parter redovi-

²⁷ A 1998:03.

²⁸ Dir. 1998:60 och 1998:98.

sade i betänkandet *En översyn av jämställdhetslagen*²⁹ uppdraget till regeringen, i september 1999.

Utredningen ledde så småningom till en skärpning av lagen fr.o.m. januari 2001. Förändringarna rörde dels diskrimineringsbestämmelserna, där en samordning med EG-rätten och övriga diskrimineringslagar gjordes, dels bestämmelserna om lönekartläggning. Krav infördes på arbetsgivarna att varje år kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete. Skillnaderna ska även analyseras och analysen ska därefter ligga till grund för en handlingsplan för jämställda löner. De åtgärder som planen innehåller ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år.

Förändringarna i lagen innebar också att fackliga organisationer fick möjlighet att föra ärenden till Jämställdhetsnämnden om en arbetsgivare inte följer bestämmelserna om aktiva åtgärder. Det är Jämställdhetsnämnden som prövar frågor om vitesföreläggande.

Ytterligare en fråga med anknytning till jämställdhetslagen har utretts. Det gäller tillsynen av lagens krav på aktiva åtgärder. JämO har ett odelat ansvar för att alla arbetsplatser i hela landet följer lagen och den nu aktuella frågan gällde om även länsstyrelserna skulle kunna ha ansvar för tillsynen. Ett utredningsförslag presenterades i *Tillsynsansvar över jämställdhetslagen*³⁰ med innebörden att länsstyrelserna skulle ha tillsyn över att jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder iakttas i länet. Enligt förslaget skulle länsstyrelserna utöva sin tillsyn i samråd med JämO som skulle ge den vägledning som behövs i tillsynsarbetet. Efter att ha varit på remiss överlämnades frågan i tilläggsdirektiv³¹ till Diskrimineringskommittén³² i maj 2003.

Diskrimineringskommitténs uppgift är att göra en översyn av den svenska lagstiftningen till skydd mot diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. I kommitténs uppdrag ingår bland annat att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden samt att se över ansvarsområden och uppgifter för Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen

²⁹ SOU 1999:91.

³⁰ Ds 2001:37.

³¹ Dir. 2003:69.

³² N 2002:06.

mot diskriminering på grund av sexuell läggning och överväga en samordning eller sammanslagning av några av eller samtliga dessa ombudsmän. Kommittén ska även lämna förslag om den eller de framtida ombudsmannainstitutioner som föreslås ska vara underställda regeringen eller riksdagen. Behovet av särskilda organ med uppgifter som Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering ska undersökas och kommittén ska även överväga hur domstolsprocessen i diskrimineringsmål ska utformas. Kommittén har fått ytterligare tilläggsdirektiv³³ och ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2006.

Länsexperter

I propositionen lades förslag om att utöka jämställdhetspolitikens ganska blygsamma organisation, för första gången sedan JämO etablerades 1980. Regeringen bedömde att de nationella målen för jämställdhetspolitiken behövde en tydlig regional förankring för att bättre kunna omsättas i hela landet. Länsstyrelsen, som har det regionala samordningsansvaret för statliga och kommunala verksamheter inom olika samhällsområden, gavs nya resurser och en ny uppgift i sin instruktion för att främja jämställdhet. En tjänst som länsexpert för jämställdhetsfrågor inrättades i varje län.

Huvuduppgiften för länsexperten skulle vara att utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken och länets jämställdhetsstrategi främja jämställdhetsarbetet i länet. När det gäller sakfrågorna på området gavs länsexperten ett direkt ansvar under länsstyrelsens ledning. Ansvar omfattade bl.a. följa upp de nationella målen för jämställdhet i länet och svara för en jämställdhetsstrategi för det utåtriktade arbetet. Länsexperterna gavs även ansvar för att utveckla metoder och modeller för att såväl kvinnors som mäns villkor och behov analyseras i åtgärdsförslag, strategidokument, fördelning av resurser samt att samverka med JämO i frågor som rör jämställdhet i arbetslivet. Dessa, och ytterligare några, synnerligen omfattande uppgifter förväntades en ensam tjänsteman på länsstyrelsen kunna utföra.

³³ Dir. 2005:8.

Den fortsatta utvecklingen

Flera länsstyrelser har senare utvärderat de länsvisa jämställdhetsstrategierna och inlett arbetet med att ta fram nya. Strategierna är viktiga styrmedel för jämställdhetsarbetet i länen och ger en grund för analyser och bedömningar av insatser på jämställdhetsområdet. Länsstyrelserna har fortsatt sitt arbete med att integrera jämställdhetsaspekterna i sin dagliga verksamhet. Chefer och medarbetare har deltagit i utbildningar, seminarier och konferenser för att öka kunskapen om jämställdhet och få verktyg för att integrera jämställdhetsaspekter i sina verksamhetsområden. Flera länsstyrelser har också inlett arbetet med att integrera jämställdhetsperspektiv i sina lednings- och styrsystem. Ett exempel på detta är ett samarbete mellan tre av länsstyrelserna med syfte att utveckla nyckeltal för jämställdhet inom olika verksamheter.

Det regionala arbetet med jämställdhetsintegrering har även omfattat inrättande av regionala kunskapscentra om jämställdhet i ett par län. Länsstyrelserna arbetar också aktivt med att stötta särskilda insatser inom olika områden, bl.a. åtgärder mot mäns våld mot kvinnor, stöd till hotade flickor och projekt för att få fler män att arbeta i skolan. Jämställdhetsexperterna samarbetar också med JämO i arbetet med att granska arbetsgivarnas verksamhet i länen. Vidare har länsstyrelserna arbetat aktivt med insatser för att öka andelen kvinnor som företagare och andelen kvinnor i ledande ställning inom näringslivet. Länsexperterna, som numera kallas särskilt sakkunniga för jämställdhet, har även stöttat arbetet med jämställdhetsintegrering i det regionala utvecklingsarbetet i de län där kommunala samverkansorgan bildas.

Inom Regeringskansliet genomförs under 2003 en utvärdering av länsstyrelsernas jämställdhetsarbete med fokus på perioden 1998 till 2002. Resultatet av utvärderingen redovisades i augusti 2003. Av utvärderingen framgår att länsstyrelsernas årliga redovisningar av jämställdhetsarbetet tyder på stora variationer när det gäller både omfattning och inriktning. Jämställdhetsexperterna har redovisat hinder och svårigheter i jämställdhetsarbetet och uttryckt önskemål om ökat stöd, bland annat genom tydligare styrning från regeringen när det gäller länsstyrelsernas jämställdhetsuppdrag.

I utvärderingens förord konstaterar chefen för Näringsdepartementets jämställdhetsenhet att det finns brister i arbetet som riskerar att befästa en sidoordning av jämställdhetsfrågorna såväl inom länsstyrelsen som ute i länen.

Föräldraförsäkringen

Den jämställdhetspolitiska propositionen innehåller ett väsentligt avsnitt som handlar om familjepolitik nämligen föräldraförsäkringen och tar sikte på att öka mäns utnyttjande av föräldraförsäkringen. I propositionen³⁴ om *En ny jämställdhetslag m.m.* angavs ett mål för fädernas uttag av föräldrapenning. Det blygsamma målet var att minst två tredjedelar av fäderna i någon utsträckning, vid utgången av år 1993, skulle utnyttja föräldrapenning med anledning av barns födelse. Målet uppnåddes ej.

Mot bl.a. denna bakgrund föreslogs i propositionen *Delad makt – delat ansvar* att antalet föräldrapenningdagar delas lika mellan föräldrarna. En förälder kan emellertid överföra sin rätt till föräldrapenningdagar till den andre föräldern – dock får inte 30 dagar överlåtas. Den första "pappamånaden" lanserades därmed. Samtidigt föreslogs en sänkning av ersättningsnivån från 90 procent till 80 procent. En nivå som alltså gäller. Ersättningen för den icke överförbara månaden föreslogs dock fortfarande uppgå till 90 procent. Det vill säga om föräldrarna delar lika på hela föräldraledigheten erhåller båda föräldern var sin månad med 90 procents ersättning.

I sin motivering till förslaget hänvisar regeringen återigen till den då aktuella löneskillnadsutredningen som, utan att lämna konkret lagförslag, pekade på möjligheten att vid en framtida utbyggnad av föräldraledigheten begränsa möjligheten att överföra dagar till den andre föräldern. Vidare hänvisas till forskning som visar att en tidigt etablerad och nära relation mellan fader och barn är gynnsam, både för fadern och barnet och ger en god grund för den fortsatta relationen. Eftersom det lilla barnets behov av båda föräldrarna inte kan framföras av barnet själv är det, enligt regeringen, rimligt att samhället bidrar med det stöd som behövs för att detta behov ska kunna tillgodoses. En utökad andel av fädernas föräldraledighet bedöms även bidra till att attityderna på arbetsplatserna påverkas i mer jämställd riktning samt öka kvinnors möjlighet att nå jämställdhet med männen på arbetsmarknaden vilket motverkas av att de huvudsakligen har ansvar för den praktiska omsorgen om barnen. Det finns en stor tillväxtpotential i att bättre ta till vara kvinnors kompetens i arbetslivet vilket innebär både en samhällsekonomisk vinst och en kvalitetshöjning i arbetslivet.

³⁴ Prop. 1990/91:113.

I samband med ändringen av föräldraförsäkringen avsattes medel för information och opinionsbildning om delad föräldraledighet. Information riktades särskilt till blivande och nyblivna fäder. Även åren efter reformens ikraftträdande, den 1 januari 1995, har sådana informationsinsatser genomförts och uppdrag har lämnats till försäkringskassorna att verka för att fäderna ska ta ut en större del av föräldraledigheten har fortsatt.

Föräldraförsäkringen har efter hand förändrats ytterligare. Bland annat har en ny pappamånad införts och tiden för 80 procents ersättning har förlängts med en månad till 13 månader. År 2004 tillsattes en särskild utredare (Karl-Petter Thorwaldsson) med uppgift att bland annat undersöka hur föräldraförsäkringen bättre ska kunna bidra till att barnen får bättre tillgång till båda sina föräldrar. Utredningen ska lämna sitt betänkande hösten 2005.

Metoder i jämställdhetsarbetet

I flera sammanhang i propositionen *Delad makt – delat ansvar* understryks vikten av att anlägga ett jämställdhetsperspektiv inom *alla* politik- och samhällsområden och att kvinnors och mäns skilda villkor måste beaktas närhelst analyser görs och åtgärder föreslås. Jämställdhetsfrågorna ska inte bara ”genomsyra” utan också få ”genomslag” på alla områden. Det hänvisas även till att detta arbetssätt etablerats internationellt, under beteckningen (gender) mainstreaming. Året efter, vid FN:s kvinnokonferens i Peking 1995, antogs en deklaration och en handlingsplan för jämställdhetsarbetet där jämställdhetsintegrering som strategi lyftes fram.

Om dessa skillnader i kvinnors och mäns villkor ska kunna synliggöras måste tillgänglig statistik vara könsuppdelad och lättillgänglig. I budgetpropositionen³⁵ la regeringen ett förslag om att jämställdhetsstatistiken klassificeras som officiell statistik, vilket ger den en starkare ställning. Det samlade ansvaret för statistiken ligger hos SCB som även har ansvar för att bevaka att statistikan-svariga myndigheter tillgodoser kravet på uppdelning på kön.

Regeringen fattade hösten 1994 beslut om allmänna direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser av sina förslag i syfte att synliggöra förhållanden för kvinnor och män i regeringens beslutsunderlag.

³⁵ Prop. 1993/94:100.

Även ”kvinno- och jämställdhetsforskningen” lyfts fram som en förutsättning för en aktiv jämställdhetspolitik. Relationer och maktförhållanden mellan kvinnor och män beskrivs ofta som naturliga och givna. Forskningen har haft stor betydelse för att bryta sådana föreställningar. Särskilda medel avsätts dessutom för att stödja universitet och högskolor som tar initiativ till att utveckla yrkesinriktade jämställdhetskurser. Kurserna skulle kunna ingå som delar i en akademisk utbildning eller vara fristående. En särskild utredare tillkallas i januari 1995³⁶ för att föreslå åtgärder som främjar ”kvinno- och jämställdhetsforskning (genusforskning)”. Utredningsförslag presenterades i betänkandet *Viljan att veta och viljan att förstå*.³⁷

Regeringen framhåller i propositionen att förslag och beslut inom olika politikområden bör analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv. Med kunskap från bl.a. könsuppdelad statistik och forskning ska konsekvenser för kvinnor respektive män klarläggas. Detta bör ske på såväl central som regional och lokal nivå.

Regeringen hänvisar till de arbetsmetoder som tillämpas inom regeringskansliet där jämställdhetsenheten, som sorterar under jämställdhetsministern, granskar bl.a. förslag till propositioner och utredningsdirektiv ur jämställdhetssynpunkt. Eftersom alla regeringsärenden av betydelse ska beredas med jämställdhetsenheten har enheten en roll som samordnare och pådrivare gentemot övriga departement och politikområden. ”Det betyder att enheten medverkar till att det i statliga utredningsdirektiv skrivs in att förslagen skall analyseras och redovisas ur ett jämställdhetsperspektiv, att en analys skall göras av hur ett budgetförslag kan förväntas inverka på kvinnors och mäns levnadsförhållanden eller på flickors och pojkars fritidsverksamhet, att beslut inte kan fattas förrän en analys utförts som visar om förslagen ger skilda konsekvenser för kvinnor respektive män.”³⁸

Mainstreaming blir jämställdhetsintegrering

Den verksamhet som syftade till att analysera förslag och beslut ur ett jämställdhetsperspektiv gavs en framträdande plats i länsexperternas uppdrag. Med syftet att stimulera jämställdhetsarbetet

³⁶ Dir. 1995:8

³⁷ SOU 1995:110.

³⁸ Prop. 1993/94:147, sid 81.

även på kommunal nivå avsattes särskilda medel för ett utvecklingsprogram som syftade till att anlägga jämställdhetsperspektiv på alla politikområden i kommunernas verksamhet. Kommunförbundet tillsatte en programberedning för detta ändamål. Inom beredningen genomfördes projektet *JämKom* vars uppdrag var att utarbeta och pröva metoder för att integrera jämställdhet i kommunala verksamheter. Inom ramen för *JämKom* presenterades *3 R-metoden* som sedan fått spridning i Sverige och internationellt. Det internationella begreppet *gender mainstreaming* fick här sin första svenska motsvarighet, *jämtegrering*. År 2001 etablerades begreppet *jämställdhetsintegrering* av Näringsdepartementets jämställdhetsenhet.

Den metod för jämställdhetsarbete som regeringen förespråkar och även vill införa på regional och kommunal nivå utgår således från de former för beredning som förekommer i Regeringskansliet. Om jämställdhetspolitiken på allvar ska förverkligas inom andra politikområden är det inte heller nog, som kanske antyds i propositionens text som återges ovan, att skriva in några ord om behovet av jämställdhetsperspektiv i olika beslut. Det krävs också en mer djupgående kunskap om de specifika jämställdhetsaspekter som finns inom respektive politikområde. I det fortsatta utvecklingsarbetet i Regeringskansliet försöker man finna lösningar på bl.a. dessa svårigheter.

I olika sammanhang hävdas att strategin *jämställdhetsintegrering* etablerades i och med propositionen. Detta är en överdrift. Visserligen nämns (*gender*) *mainstreaming* som begrepp i den internationella diskussionen men någon utveckling av strategins praktiska tillämpning erbjuds inte. Vid åtskilliga tillfällen påtalas i propositionen att ett jämställdhetsperspektiv måste anläggas på andra politikområden. Men detta är i sig inte *jämställdhetsintegrering*. Och heller ingenting nytt. Inom jämställdhetspolitiken har man sedan dess begynnelse påpekat behovet av, och än mer problematiken med, att påverka andra politikområden. Det är snarast ett ganska trivialt påpekande att arbetsmarknadspolitiken och familjepolitiken, för att ta två exempel, måste ha en jämställdhetsaspekt. Var ska jämställdhetspolitiken ta gestalt om inte i människors vardag? Svårigheterna, som jämställdhetspolitiken brottats med, ligger i att hitta de lämpligaste och effektivaste formerna.

Jämställdhetsintegreringens innebörd tydliggjordes senare bl.a. i den definition som Europarådet utformade: "Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is

incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.”

Genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999 kommer jämställdhetsintegrering till uttryck även i EU. Enligt fördraget ska gemenskapen införliva ett jämställdhetsperspektiv i all verksamhet.

I någon mån har det varit ett dilemma i det praktiska jämställdhetsarbetet i Regeringskansliet att fastställa ansvarsfördelningen. Om alla har ansvar för jämställdhet ligger risken nära att ingen i praktiken tar ansvar. Om exempelvis Socialdepartementet har ansvar för jämställdheten i socialförsäkringarna så har ju jämställdhetsenheten i någon utsträckning avsvurit sig det inflytande som den formella ställningen i Regeringskansliet ger. Det är heller inte okomplicerat att ange vad ansvar för jämställdhetsintegrering innebär. Man kan analysera en fråga, med stöd av könsuppdelad statistik, genusforskning och gediget analysera konsekvenser för kvinnor respektive män, och likafullt komma fram till olika bedömningar av vilket beslut som bäst gynnar jämställdhetspolitiken. Alla politikområden har också andra plikter än att beakta jämställdhetsaspekten. Man är skyldig att bevaka ekonomiska aspekter, regionalpolitiska aspekter, miljökonsekvenser etc. Dessa aspekter måste i det slutliga avgörandet vägas emot varandra och det är inte en självklarhet att jämställdhetsintresset då erhåller tillräcklig tyngd även om det de facto, och kanske välvilligt, har beaktats.

Det var således inte oväntat att regeringen bedömde det som viktigt att mera genomtänkt utveckla metoder för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, och även annorstädes. År 1997 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med namnet *Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet*.³⁹ Gruppen bestod av representanter från såväl offentlig som privat sektor. Statssekreteraren för jämställdhetsfrågor var gruppens ordförande. Uppdraget var att föreslå åtgärder för utbildning och information om jämställdhetsfrågor, utveckling av metoder samt åtgärder som stärker jämställdhetsintegreringen.

Arbetsgruppen presenterade sina slutsatser och erfarenheter i två publikationer. I oktober 2001 publicerades boken *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten* som innehåller ett urval metoder och modeller för jämställdhetsintegrering. Här presenterades även erfarenheterna av de metodutvecklingsprojekt arbetsgruppen initierat och modeller och metoder för jämställdhetsintegrering.

³⁹ Dnr A97/3466/JÄM

Efter initiativ från arbetsgruppen gav regeringen Riksrevisionsverket (RRV) ett uppdrag att granska regeringens styrning på jämställdhetsområdet. Uppdraget avrapporterades i rapporten *Jämställdhet – hur styr regeringen?*⁴⁰ RRV:s kartläggning visade att under budgetåret 1999 hade ca hälften av myndigheterna någon form av återrapporteringskrav beträffande jämställdhet i sin verksamhet och att de typer av krav som ställs på myndigheterna beträffande jämställdhet kan delas in i tre kategorier: organisatoriska och verksamhetsmässiga krav samt krav på könsuppdelad statistik. RRV drog slutsatsen att det råder brister i konsekvens och systematik i regeringens jämställdhetspolitiska styrning av myndigheterna.

RRV föreslår därför bl.a. att regeringen bör ta principiell ställning till vilka myndigheter som ska ha jämställdhetsuppdrag, att verksförordningen bör ses över och utökas med preciseringskrav när det gäller jämställdhet samt att större vikt bör läggas vid jämställdhetsfrågorna vid den årliga dialogen mellan myndigheter och departement.

Slutrapporten från arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet, *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*⁴¹ presenterades 2001 och behandlar strategin jämställdhetsintegrering. Arbetsgruppen pekar på svagheter i tillämpningen av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bland annat utifrån Riksrevisionsverkets granskning. Svagheter omfattar:

- brister i styrningen av de jämställdhetspolitiska frågorna. Det saknas exempelvis en förordning som tydliggör att jämställdhetsintegrering ska tillämpas,
- avsaknad av utbildning om hur man tillämpar jämställdhetsintegrering för politiker och tjänstemän i Regeringskansliet,
- avsaknad av utprovade analysmetoder för jämställdhet i Regeringskansliet,
- avsaknad av tillräckligt stöd för tjänstemän på departementen.

Som en följd av dessa förslag beslutade regeringen i december 2002 att tillsätta en *Styrgrupp för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet* med uppdrag att utarbeta förslag till en plan för genomförande av jämställdhetsintegrering.⁴² Planen ska behandla styrningen av de jämställdhetspolitiska frågorna, utbildningar för politiker och tjäns-

⁴⁰ RRV (2000).

⁴¹ Ds 2001:64.

⁴² Beslut N 2002/11370/JÄM.

temän i Regeringskansliet, utprovning av analysmetoder samt former för stöd och samordning på departementen.

Regeringen fastställde, efter förslag från styrgruppen, våren 2004 en plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. Planen som gäller fram till och med år 2009 har som övergripande mål att skapa bästa möjliga förutsättningar för att jämställdhet ska genomsyra hela regeringens politik. Jämställdhetsperspektivet ska integreras i alla beslutsprocesser och samtliga tjänstemän i Regeringskansliet ska ha kunskaper om de centrala jämställdhetspolitiska frågeställningarna inom respektive politikområde. Samtliga departement har utsett en eller två jämställdhets-samordnare som har ansvar för att koordinera och driva på arbetet med jämställdhetsintegrering inom respektive departement. Inom ramen för planen har ett omfattande utbildningsprogram genomförts i Regeringskansliet för statsråd och övriga politiker, chefer och tjänstemän.

Parallellt med dessa ansträngningar har det inom Regeringskansliet inletts ett arbete med att bättre integrera jämställdhetsperspektivet i den statliga budgetprocessen. Behovet av en sådan integrering påtalades redan i den tidigare propositionen om jämställdhetspolitiken.⁴³ Sedan 1988 redovisas årligen till riksdagen vissa uppgifter om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män i en bilaga till budgetpropositionen.

Målet med detta utvecklingsarbete är att synliggöra kön i den statliga budgetprocessen och statsbudgeten, så att regeringens jämställdhetspolitik på ett strukturerat och tydligt sätt kommer till uttryck i form av mål inom alla politikområden. Avsikten är att därmed skapa bättre förutsättningar för genomförande av de jämställdhetspolitiska målen, samt uppföljning och utvärdering av erhållna resultat.

Även i andra länder har man uppmärksammat statsbudgetens betydelse i jämställdhetsarbetet. Australien tog till exempel redan 1984 fram en bilaga till statsbudgeten kallad *Women's Budget*. Tillvägagångssätt, metodik och omfattning har sedan utvecklats vidare genom konkret arbete i ett 40-tal länder runt om i världen, varav många utvecklingsländer. Flera internationella organisationer som Nordiska Ministerrådet, the Commonwealth, EU, Europarådet, OECD och olika FN-organ inlett arbete med *gender budgeting*.

⁴³ Prop. 1987/88:105.

Övriga insatser

Kvinnors hälsa uppmärksammas tämligen sparsamt i propositionen. De höga ohälsotalen och den stora skillnaden mellan kvinnors och mäns sjukskrivningar hade ännu inte visat sig. Regeringen pekar likafullt på behovet av att öka kunskaperna om de faktorer som skiljer kvinnors och mäns hälsa. Det saknas fortfarande ett köns- perspektiv i forskning och statistik om hälsofrågor.

Folkhälsoinstitutet har inlett ett program om kvinnors hälsa och nya medel förs till institutet för en studie om kvinnors hälsa ur ett livscykelperspektiv. Jämställdhetsperspektivet i bör lyftas fram mer i den grundläggande läkarutbildningen och vissa medel sätts därför av för att vidareutveckla kurser om kvinnors hälsa. En särskild utredning tillsätts dessutom för att belysa hur kvinnor och män bemöts inom hälso- och sjukvården.

Våren 1995 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att kartlägga fritidsverksamheten för kvinnor och män samt analysera fördelningen av de offentliga resurserna ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredningen lämnade sitt betänkande *Fritid i förändring – om kön och fördelning av fritidsresurser*⁴⁴ i början av 1996.

Männens roll i jämställdhetsarbetet har uppmärksammas sedan mitten av 1980-talet. Den s.k. *Idégruppen för mansrollsfrågor* arbetade med opinionsbildning från 1983 till 1992 då den ersattes av Arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet. Denna pappa-grupp avlämnade sin slutrapport i december 1994.⁴⁵ Projektmedel fördelades till projekt som syftade att öka andelen män inom skola och barnomsorg, att öka mäns uttag av föräldrapenning och att stödja män som arbetar mot våld. Våren 1999 inleddes projektet *Män och jämställdhetsarbete* med uppgift att svara på frågor om varför män inte tar vara på möjligheten att vara föräldraledig, varför män inte vill delta i dialogen kring mäns våld mot kvinnor, varför inte fler män söker sig till yrken som domineras av kvinnor och frågor av liknande karaktär. I april 2002 avslutades projektet *Män och jämställdhet* med rapporten *Vill man ha jämställdhet?* som redovisar tankar och idéer och förslag på vad politiken kan göra för att män i ökad utsträckning ska kunna engageras för jämställdhet. Regeringen har under senare år arbetat med att lyfta upp frågan om män och jämställdhet i det internationella samarbetet.

⁴⁴ SOU 1996:3.

⁴⁵ Ds 1995:2.

Denna översiktliga genomgång av insatser som genomförts sedan den senaste propositionen antogs av riksdagen omfattar åtskilliga aktiviteter men är inte fullständig. Flera verksamheter beskrivs i sitt sammanhang i andra delar av detta betänkande. Detta gäller t.ex. det omfattande, och under denna tid prioriterade, arbetet med kvinnofrid liksom insatserna för att öka kvinnors representation, insatser inom utbildningspolitiken och social- och familjepolitiken. Mer aktuella och pågående insatser inom olika politikområden redovisas i regeringens senaste jämställdhetspolitiska skrivelse *Jämt och ständigt*.⁴⁶

⁴⁶ Skr. 2002/03:140.

Referenslista

Direktiv 1994:102.

Direktiv 1995:8.

Direktiv 1998:60.

Direktiv 1998:98.

Direktiv 1999:13.

Direktiv 2002:19.

Direktiv 2003:69.

Direktiv 2005:08.

Regeringens proposition 1987/88:105 *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet.*

Regeringens proposition 1990/91:113 *En ny jämställdhetslag m.m.*

Regeringens proposition 1993/94:100 *Budgetproposition.*

Regeringens proposition 1993/94:147 om jämställdhetspolitiken, *Delad makt – delat ansvar.*

Regeringens proposition 1994/95:100 *Budgetproposition.*

Regeringens proposition 2002/03:56 *Redovisning av könsfördelningen i företagsledning.*

Regeringens skrivelse 1996/97:41 *Jämställdhetspolitiken.*

Regeringens skrivelse 1999/2000:24 *Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet.*

Regeringens skrivelse 2002/03:140 *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden.*

Riksrevisionsverket (2000) rapport 2000:17.

Ds 1995:2. *Pappagruppens slutrapport.*

Ds 1998:49 *Jämställdhetsmärkning – konsumentmakt för ett jämställt samhälle.*

Ds 2001:37 *Tillsynsansvar över jämställdhetslagen.*

Ds 2001:64 *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet.*

- SOU 1990:4 *Demokrati och Makt i Sverige.*
- SOU 1993:7. *Löneskillnader och lönediskriminering – Om kvinnor och män på arbetsmarknaden.*
- SOU 1994:3 *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap.*
- SOU 1995:110 *Viljan att veta och viljan att förstå.*
- SOU 1996:3 *Fritid i förändring – om kön och fördelning av fritidsresurser.*
- SOU 1998:6. *Ty makten är din ... myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige.*
- SOU 1999:91 *En översyn av jämställdhetslagen*
- SOU 2001:9 *Reglerna kring och inställningen till frågor om frivillig jämställdhetsmärkning.*
- SOU 2002:30. *Märk – värdig jämställdhet.*
- SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring.*
- SCB (1992a) *Man är chef: en studie av kvinnor och män i ledande ställning i privat och offentlig sektor.*
- SCB (1992b) *I tid och otid: En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/1991.*
- SCB (1997) *Kvinnor och män på toppen – Fakta om antal och lön 1995.*

Insatser och statistik gällande mäns våld mot kvinnor

Regeringens insatser efter Kvinnofridsreformen

I denna bilaga ges en översikt av regeringens insatser efter Kvinnofridsreformen uppdelat efter vilket departement eller enhet inom regeringskansliet som har arbetat med den: Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementets jämställdhetsenhet och Utrikesdepartementet. Avslutade utredningar tas inte upp om de lett till proposition. Redovisningen är inte fullständig, utan syftet är att ge en kortfattad översikt med källor som visar den stora omfattningen av regeringens insatser på området efter Kvinnofridsreformen.

Justitiedepartementets insatser

Bland Justitiedepartementets arbete på området efter Kvinnofridsreformen kan, förutom en rad uppdrag till berörda myndigheter, nämnas:

- Propositionen *Stöd till brottsoffer* (prop. 2000/01:79) ledde till att lagen om målsägandebiträde ändrades (SFS 2001:230) så att det är möjligt att få ett målsägandebiträde även i mål som inte faller under brottsbalken, som vid könsstympling och överträdelse av besöksförbud.
- Propositionen *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer* (prop. 2002/03:70) ledde till att lagen om besöksförbud skärptes (SFS 2003:484). Besöksförbud kan nu avse den gemensamma bostaden och större geografiska områden än tidigare. BRÅ fick i uppdrag att utvärdera tillämpningen av besöksförbudslagstiftningen under en treårsperiod. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren fick i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner för polisens arbete med ärenden om besöksförbud.

- Propositionen *Straffansvaret för människohandel* (prop. 2001/02:124) ledde bl.a. till att det nya brottet människohandel för sexuella ändamål infördes (SFS 2002:436).
- Propositionen *Ett utvidgat straffansvar för människohandel* (prop. 2004/04:111) ledde till att straffansvaret utvidgades till att omfatta bl.a. människohandel som sker inom Sverige (SFS 2004:406).
- År 2003 öronmärktes 30 miljoner kronor för polisens arbete mot människohandel under 2004–2006.
- Propositionen *En ny sexualbrottslagstiftning* (prop. 2004/05:45, se även faktablad Ju 05.07 2005) ledde fram till en rad lagändringar 2005 (SFS 2005:90). Bland annat ska fler gärningar bedömas som våldtäkt genom att kravet på tvång sattes lägre och de allvarligaste fallen av sexuellt utnyttjande arbetades in i våldtäktsbestämmelsen. Särskilda bestämmelser infördes för sexualbrott mot barn. Sexköpslagen inarbetades i brottsbalken och gäller även den som nyttjar en sexuell tjänst som någon annan betalar för.
- Personsäkerhetsutredningen presenterade 2002 delbetänkandet *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer* (SOU 2002:71). En rad åtgärder för att öka skyddet för våldsutsatta kvinnor föreslogs, liksom att en nationell handlingsplan och en nationell samordnare skulle tillsättas.
- Justitiedepartementets integrationsenhet har genomfört ett större åtgärdsprogram för att motverka så kallat hedersrelaterat våld (för en sammanställning se faktablad Ju 04.17, 2004). Åtgärderna är huvudsakligen inriktade på förebyggande arbete och ett bättre skydd för individen. Insatserna riktas främst mot flickor och unga kvinnor, men även mot pojkar och unga män liksom ungdomar som hotas pga. sin sexuella läggning. För perioden 2003–2007 avsätter regeringen 180 miljoner kronor för skyddat boende och andra insatser för ungdomar som riskerar att utsättas för så kallat hedersrelaterat våld. Myndigheter har fått i uppdrag att sprida kunskap och förbättra situationen för familjer med hederstänkande samt avsatt projektmedel för att frivilligorganisationer ska kunna arbeta förebyggande. Nätverket Terrafem har fått medel till att inrätta och driva en särskild jourtelefon på ett tjugotal språk till stöd för flickor och unga kvinnor som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld.
- Propositionen *Åtgärder mot barnäktenskap och tvångsäktenskap* (prop. 2003/04:48) ledde till att en åldersgräns på 18 år infördes

för alla som vill viga inför svensk vigsselförrättare. I lagen förtydligades också att barnäktenskap och tvångsäktenskap som ingåtts i annat land inte accepteras i Sverige.

- En särskild utredare tillsattes 2004 som ser över frågor som rör sexualbrottsoffer (PM 2004-06-15), hur benägenheten att anmäla sexuella övergrepp kan öka och hur påfrestningarna på målsäganden i dessa mål kan minska.
- Propositionen *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering* (prop. 2004/05:147) ledde fram till ändringar i jämställdhetslagen och i lagen om förbud mot diskriminering har stärkts. Trakasserier p.g.a. kön och sexuella trakasserier har definierats som två separata företeelser och ett uttryckligt förbud har införts i båda lagarna mot båda formerna av trakasserier.
- 2002 års vårdnadskommitté presenterade 2005 sitt slutbetänkande SOU 2005:43 *Vårdnad–Boende–Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar*. Kommittén har utvärderat 1998 års reform om vårdnad, boende och umgänge och 1996 års reform om barns rätt att komma till tals samt gjort en översyn av reglerna om verkställighet i föräldrabalken. Kommittén har beaktat fall där den ena föräldern gjort sig skyldig till brott/övergrepp mot den andra föräldern och/eller barnet.

Socialdepartementets insatser

Bland Socialdepartementets arbete på området efter Kvinnofridsreformen kan nämnas:

- En proposition om könsstympning av kvinnor (prop. 1998/99:70) som ledde till en skärpning av lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor (SFS 1999:267), samt en nationell handlingsplan mot kvinnlig könsstympning (PM S2003:026).
- Propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer* (prop. 2002/03:53) ledde till en rad myndighetsuppdrag och lagändringar. Bland annat höjdes straffvärdet för brott som varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i förhållandet till en närstående person, vilket gäller både våld mot barnet självt och fall där barnet ser den ena föräldern bruka våld mot den andra. Barn som utsätts för vissa former av fysisk och psykisk misshandel har tidigare varit beroende av att deras vårdnadshavare anger brottet till åtal, något som avskaffades för att

stärka skyddet för utsatta barn vars vårdnadshavare motsätter sig att åtal väcks, t.ex. för att de själva är förövaren.

- En särskild utredare tillsattes 2005 med uppdraget att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (dir. 2005:32). Utredaren ska kartlägga och analysera hur stödet ser ut, analysera socialtjänstens ansvar och föreslå hur stödet kan förbättras.
- En rad uppdrag har också getts till berörda myndigheter. Socialstyrelsen fick bl.a. uppdraget att förebygga kvinnlig könsstypning 2003, uppdraget att ta fram en kunskapssammanställning om verkningsfulla metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor 2004 liksom ett uppdrag om socialtjänstens arbete med personer som har skyddade personuppgifter 2005. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har i regleringsbrev för 2005 fått i uppdrag att inventera i vilken utsträckning kommunerna har handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor. (Källa: Mejl från Eva Ambesjö, Socialstyrelsen, 2005-04-12).

Insatser av Näringsdepartementets jämställdhetsenhet

Bland de insatser som Näringsdepartementets jämställdhetsenhet gjort efter Kvinnofridsreformen kan nämnas:

Nationellt råd för kvinnofrid inrättades år 2000, med uppgift att vara ett rådgivande organ för regeringen och uppmärksamma frågor som inte blivit belysta i Kvinnofridspropositionen i tillräckligt hög grad: kommunernas ansvar, lokala kvinnojourers arbete och villkor, män som misshandlar, barns utsatthet i misshandelsförhållanden, homosexuell partnermisshandel, hedersrelaterat hot och våld liksom våld mot äldre kvinnor, gravida kvinnor, kvinnor med funktionshinder, missbrukande kvinnor, flickor och kvinnor med utländsk bakgrund. Rådet var verksamt under tre år, arrangerade seminarier och hearings och gav ut en rad skrifter. (För en sammanställning se slutrapporten: Nationellt råd för kvinnofrid, 2003 *Råd för kvinnofrid till regeringen.*)

Mäns våld mot kvinnor är tillsammans med prostitution och handel med kvinnor för sexuella ändamål ett av fem fokusområden för jämställdhetspolitiken för mandatperioden 2002–2006 (skr. 2002/03:140).

Sexualiseringen av det offentliga rummet är ett annat fokusområde för jämställdhetspolitiken under samma period (ibid.). Regeringen menar att samhället präglas av en tilltagande sexualisering där kvinnors kroppar används för att dra uppmärksamheten till och sälja en vara eller tjänst, vilket bidrar till en avtrubbning som kan innebära en större acceptans för sexualiserat våld. 2004 utlystes 2,5 miljoner för arbete med frågan i projektform. En arbetsgrupp har börjat arbeta med frågan för att komma med förslag på politiska åtgärder.

Sverige har drivit frågan om människohandel inom olika former av internationellt samarbete. Sverige drev frågan under ordförandeskapet i EU under 2001. Sverige medverkade i en stor informationskampanj som genomfördes i de nordiska och baltiska länderna under 2002 (se vidare: Nordic Council of Ministers, 2004 *Nordic – Baltic campaign against trafficking in women: final report 2002*. Copenhagen.). Som en fortsättning på kampanjen tillsattes en nordisk – baltisk aktionsgrupp som utgör en paraplyfunktion för arbetet mot människohandel i området. Sverige tog initiativ till ett samarbetsprojekt i form av kartläggning av och insatser mot prostitution och handel med kvinnor i Barentsregionen 2003. På svenskt initiativ tillsattes en aktionsgrupp mot människohandel i Barentsområdet 2003, till en början i syfte att förbättra det operativa polissamarbetet i regionen. (Se vidare om insatser mot människohandel och prostitution: Näringsdepartementets faktablad oktober 2004, prop. 2003/04:111.)

Regelbunden undervisning om prostitution och människohandel på polisutbildningen och Rikskriminalpolisens olika utbildningar av polisdistriktens kontaktpersoner. Särskild utbildning av länspolisen, ordningspoliserna och åklagarna i Norrbotten i ämnet genomfördes under 2004 i samarbete med Rikskriminalpolisen. Arbetet med att ta fram en nationell handlingsplan för att bekämpa prostitution och handel med människor, särskilt kvinnor och barn, för sexuella ändamål inleddes 2004 (se vidare Näringsdepartementets faktablad oktober 2004, prop. 2003/04:111).

År 2004 utsågs en interdepartemental arbetsgrupp med representanter från Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet, där Jämställdhetsenheten är sammankallande. Syftet med gruppen är bl.a. att samordna arbetet med mäns våld mot kvinnor inom regeringskansliet.

En särskild utredare tillsattes 2004 med uppgift att finna formerna för en ombildning av Rikskvinnocentrum till ett nationellt institut och hur frågan om en nationell kristelefon ska lösas. Förslagen presenterades i utredningens betänkande *Nytt nationellt kunskapscentrum* (SOU 2004:117).

En särskild utredare tillsattes 2003 med uppgift att utvärdera kvinnofridspropositionens myndighetsuppdrag ur ett könsmaktsperspektiv. Resultaten och en mängd förslag presenterades i betänkandet *Slag i luften* (SOU 2004:121).

Utrikesdepartementets insatser

Utrikesdepartementet har bl.a. gjort följande:

- Sverige tog år 2000 initiativ till samarbete mellan EU:s medlemsländer och tio länder i Öst- och Sydostasien i frågan om människohandel.
- Propositionen *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen, m.m.* (prop. 2003/04:35) som ledde till att en ny bestämmelse infördes i utlänningslagen som gör det möjligt för en förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsäganden och vittnen, bl.a. för offer för människohandel.
- Propositionen *Upphållstillstånd på grund av anknytning* (prop. 1999/2000:43) ledde till ändringar i utlänningslagen (SFS 2000:292). Våldsutsatta kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd i anknytningsärenden ska kunna få fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört. Samtidigt ska en ansökan om uppehållstillstånd grundad på anknytning kunna avslås om det finns påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet.

Brotts- och lagföringsstatistik¹

Vi har sammanställt statistik från BRÅ och Åklagarmyndigheten för att granska utvecklingen under de senaste fem åren, 2000–2004, vad gäller polisens, åklagarnas och tingsrättens hantering av en rad brott som gäller mäns våld mot kvinnor: misshandel av kvinna av

¹ Konstruktionen av statistiken och underlag till löpande text i denna bilaga har getts av Louise Ekström, utredare på BRÅ, genom samtal och mejl 2005-04-01–2005-04-12.

bekant gärningsman, grov kvinnofridskränkning, överträdelse av besöksförbud, våldtäkt, sexköp och människohandel för sexuella ändamål. Ambitionen har varit att försöka fånga hela kedjan från polisanmälan till att en brottsmisstanke lämnas över till åklagaren och vidare att åklagaren beslutar om lagföring (vilket innebär åtal, strafföreläggande² eller åtalsunderlåtelse³) och slutligen att gärningsmannen lagförs (vilket innebär fällande dom i tingsrätten, att personen godkännt ett av åklagare utfärdat strafförelägganden eller att åklagaren meddelat åtalsunderlåtelse till personen). Men dagens statistik kan endast i stora drag belysa flödet inom rättsväsendet. Det finns inte något tillförlitligt sätt för att i statistiken koppla ihop ärenden hos olika myndigheter inom rättsväsendet som rör samma brott. Därför är det inte möjligt att genom statistiken följa ett enskilt brott genom rättsväsendet. Den nuvarande statistiken redovisar enbart tvärsnitt från rättsprocessen, t.ex. hur många brott som anmäls eller hur många beslut av olika slag som fattas inom de olika myndigheterna under ett kalenderår. Ett utvecklingsarbete pågår inom rättsväsendet för att man i framtiden ska kunna följa varje enskilt brott genom rättskedjan.

I tabellerna nedan har vi kombinerat tvärsnittsstatistik från BRÅ och Åklagarmyndigheten för att få bästa möjliga bild av rättskedjan. Men vi vill poängtera att direkta jämförelser *inte* kan göras mellan polis, åklagare och domstol eftersom statistiken för de olika myndigheterna redovisas i olika enheter. Detta markeras med streck i tabellerna. De skilda enheterna innebär att det t.ex. inte är möjligt att utifrån statistiken beräkna andelen beslut om åtal på brottsmisstankar som leder till fällande dom. Antalet polisanmälda brott kan inte direkt jämföras med antalet inkomna brottsmisstankar till åklagare, eftersom ett brott i anmälan kan leda till flera brottsmisstankar t.ex. om det finns flera gärningsmän. På samma sätt går det inte att göra direkta jämförelser mellan å ena sidan antalet brottsmisstankar och lagföringsbeslut hos åklagarna och å andra sidan de lagförda personerna. Detta beror på att en och samma person kan befinnas skyldig till flera brott i en och samma lagföring. Här redovisas enbart det allvarligaste brottet, det så kallade huvud-

² Strafföreläggande kan bara användas när gärningen är erkänd och påföljden för brottet är böter, villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. Källa: Åklagarmyndigheten (2005) *Årsredovisning 2004*.

³ När åklagaren anser att den misstänkte är skyldig till brottet men ändå avstår från att väcka åtal kan reglerna om åtalsunderlåtelse användas. Skälet kan vara att den misstänkte är ung eller åtalas för andra brott eller att brottet är lindrigt. Källa: Åklagarmyndigheten (2005) *Årsredovisning 2004*.

brottet. Antalet lagförda personer ett visst år är därför färre än det antal brott och brottsmisstankar som dessa personer befunnits skyldiga till.

Tabell 1–6. Rättskedjan baserat på tvärsnittstatistik för år 2000–2004 vad gäller misshandel av kvinna bekant med gärningsmannen, grov kvinnofridskränkning, överträdelse av besöksförbud, våldtäkt, köp av sexuella tjänster och människohandel för sexuella ändamål.

Tabell 1 Misshandel av kvinna, bekant med gärningsmannen

År	Polis	Åklagare			
	Antal anmälda brott	Antal inkomna brottsmisstankar	Antal lagföringsbeslut	Antal nedlagda brottsmisstankar	Andel lagföringsbeslut av samtliga beslut
2000	16 041	13 584	3 363	6 410	34 %
2001	15 657	13 141	3 953	8 242	32 %
2002	16 308	13 791	3 978	8 788	31 %
2003	16 854	14 183	4 066	8 979	31 %
2004	16 975	14 249	4 308	8 867	33 %

Anm. Uppgifter om lagförda och dömda personer vad gäller misshandel av kvinna av bekant gärningsman saknas eftersom misshandel mot kvinnor inte redovisas separat från övrig misshandel i lagföringsstatistiken. Men enligt Åklagarmyndigheten leder så gott som alla åtal som väcks som gäller misshandel mot kvinna av bekant gärningsman till fällande dom.

Tabell 2 Grov kvinnofridskränkning

År	Polis	Åklagare				Domstol m.m.	
	Antal anmälda brott	Antal inkomna brottsmisstankar	Antal lagföringsbeslut	Antal nedlagda brottsmisstankar	Andel lagföringsbeslut av samtliga beslut	Samtliga lagförda personer	Därav dömda i tingsrätt
2000	1 147	1 071	301	614	33 %	74	74
2001	1 513	1 394	501	724	41 %	150	150
2002	1 572	1 572	565	910	38 %	184	184
2003	1 860	1 844	705	917	43 %	219	218
2004	2 068	1 972	778	1 052	43 %		

Tabell 3 Överträdelse av besöksförbud

År	Polis	Åklagare				Domstol m.m.	
	Antal anmälda brott	Antal inkomna brotts- misstankar	Antal lagförings- beslut	Antal nedlagda brotts- misstankar	Andel lagföringsbeslut av samtliga beslut	Samtliga lagförda <i>personer</i>	Därav dömda i tingsrätt
2000	3 194	2 422	1 036	1 274	45 %	133	108
2001	3 465	3 007	1 456	1 448	50 %	116	102
2002	5 024	3 366	1 622	1 396	54 %	141	118
2003	3 745	3 164	1 332	1 469	48 %	152	139
2004	3 752	3 460	1 715	1 629	51 %		

Tabell 4 Våldtäkt

År	Polis	Åklagare				Domstol m.m.	
	Antal anmälda brott	Antal inkomna brotts- misstankar	Antal lagförings- beslut	Antal nedlagda brotts- misstankar	Andel lagföringsbeslut av samtliga beslut	Samtliga lagförda <i>personer</i>	Därav dömda i tingsrätt
2000	2 026	1 045	262	722	27 %	121	121
2001	2 086	1 049	171	838	17 %	111	111
2002	2 185	1 074	144	862	14 %	113	113
2003	2 565	1 200	219	920	19 %	132	131
2004	2 631	1 296	236	923	20 %		

Tabell 5 Köp av sexuella tjänster

År	Polis	Åklagare				Domstol m.m.	
	Antal anmälda brott	Antal inkomna brotts- misstankar	Antal lagförings- beslut	Antal nedlagda brotts- misstankar	Andel lagföringsbeslut av samtliga beslut	Samtliga lagförda <i>personer</i>	Därav dömda i tingsrätt
2000	92	97	39	40	49 %	29	22
2001	86	64	53	30	64 %	38	20
2002	110	108	46	28	62 %	37	14
2003	300	272	157	72	69 %	72	23
2004	156	156	73	55	57 %		

Tabell 6 Människohandel för sexuella ändamål

År	Polis	Åklagare				Domstol m.m.	
	Antal anmälda brott	Antal inkomna brottsmisstankar	Antal lagföringsbeslut	Antal nedlagda brottsmisstankar	Andel lagföringsbeslut av samtliga beslut	Samtliga lagförda personer	Därav dömda i tingsrätt
2003	22	31	9	7	56 %	1	1
2004	29	30	5	17	23 %		

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten och BRÅ.

Kommentarer till tabellerna:

- Lagföringsbeslut innebär att åklagaren fattar beslut om åtal, strafföreläggande⁴ eller åtalsunderlåtelse⁵.
- Med samtliga beslut avses summan av antalet lagföringsbeslut och antalet beslut om att lägga ner brottsmisstankar. Här ingår inte beslut av administrativ karaktär.
- Lagförda personer är personer dömda i tingsrätt och personer som godkänt ett av åklagare utfärdat strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse av åklagare.
- Statistiken om lagförda personer fanns ännu inte tillgänglig för 2004 varför dessa uppgifter saknas.
- Dömda i tingsrätt innebär en fällande dom.

⁴ Strafföreläggande kan bara användas när gärningen är erkänd och påföljden för brottet är böter, villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. Källa: Åklagarmyndigheten (2005) Årsredovisning 2004.

⁵ När åklagaren anser att den misstänkte är skyldig till brottet men ändå avstår från att väcka åtal kan reglerna om åtalsunderlåtelse användas. Skälet kan vara att den misstänkte är ung eller åtalas för andra brott eller att brottet är lindrigt. Källa: Åklagarmyndigheten (2005) Årsredovisning 2004.

Hur kan området mäns våld mot kvinnor följas upp?

Två typer av indikatorer är möjliga för att mäta utvecklingen på området: *processindikatorer* och *resultatindikatorer*.

Processindikatorer kan mäta huruvida ansvariga kommunala och statliga myndigheter fullföljer sina uppdrag, om insatserna är av god kvalitet och likvärdiga över landet. Resultatindikatorer kan mäta utvecklingen av våldet mot kvinnor. Dessa två typer av indikatorer kan sammantaget ge en bild av effektiviteten i insatserna. De kan ge svar på om samhällets insatser har inneburit att våldet har minskat. Med de undersökningar och statistik som idag finns tillgängliga är detta inte möjligt. En omfattande kunskapsuppbyggnad behövs. I detta avsnitt beskrivs både befintliga källor och vilken kunskapsutbyggnad som skulle behövas för att möjliggöra en bättre uppföljning.

Att mäta myndigheters insatser

Idag saknas kunskap om antalet våldsutsatta kvinnor och våldsoövande män och vilka insatser de får från samhällets sida. Det är endast rättsväsendet som systematiskt dokumenterar antalet våldsutsatta kvinnor i sin brotts- och lagföringsstatistik. I denna finns emellertid brister. Det är t.ex. inte möjligt att utläsa om offret haft en nära relation till förövaren och statistiken över sexualbrott är inte uppdelad efter förövarens kön. Utredningen om kvinnofridsuppdragen har föreslagit att screening används för att synliggöra våldserfarenheter. Screening innebär att man aktivt frågar efter våldsutsatthet. Åklagarmyndighetens statistik över lagföring och genomströmningstider kan användas som processindikatorer. Statistiken ger information om hur många beslut hos åklagare som leder till lagföring och hur lång tid det tar för ett ärende att gå igenom domstol.

För att studera kommuners och myndigheters insatser, krävs att tillsynen skärps och att uppföljningar och utvärderingar genomförs. Till exempel bör kommunernas insatser för våldsutsatta kvinnor och barn följas upp. En central myndighet bör ansvara för årliga uppföljningar, där frågor om kvalitet och likvärdighet analyseras. Dessa uppföljningar bör belysa vilka insatser och metoder som är effektiva för människor i olika grupper och livssituationer. Sådana studier är viktiga för att förbättra verksamheten.

Tillämpningen av förbudet mot köp av sexuella tjänster och bestämmelsen om grov kvinnofridskränkning bör utvärderas. Detta har endast gjorts 12 respektive 18 månader efter det att lagarna trädde i kraft. Utvärderingarna kan ske på uppdrag till Rikskriminalpolisen respektive BRÅ.

Att mäta utvecklingen av våldet mot kvinnor

Det saknas idag löpande studier som ger svar på hur kvinnors utsatthet för olika typer av våld utvecklas. ULF-undersökningarna är en befintlig källa som ger svar på vissa frågor. Men därtill skulle särskilda brottsofferundersökningar behöva genomföras regelbundet.

Brottsoffermyndighetens stora studie som resulterade i rapporten *Slagen dam* handlade om kvinnors våldutsatthet. Det var en omfattande studie som gav ett rikt underlagsmaterial. Studien bör replikeras, förslagsvis vart tionde år, och materialet göras tillgängligt för fler forskare. I Finland gjordes en liknande studie där flera forskare gavs möjlighet att analysera materialet utifrån olika utgångspunkter.⁶

⁶ Se Piispa, Minna (2002) Complexity of patterns of violence against women in heterosexual partnerships i tidskriften *Violence against women*, Vol. 8, nr. 7, juli 2002.

Kommittédirektiv



Översyn av jämställdhetspolitiken

Dir.
2004:18

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Utredaren skall överväga vilka mål som bör gälla för den framtida jämställdhetspolitiken samt lämna förslag till mål och resultatindikatorer för dessa. Utredaren skall grunda sina förslag på en analys av vilket ansvar och åtagande som det offentliga, i form av stat och kommun, bör ha. Utredaren skall vidare analysera hur den nuvarande organisationen för jämställdhetspolitiken fungerar och lämna förslag till hur den skall kunna förbättras och effektiviseras.

Bakgrund

Jämställdhetspolitikens mål

I den jämställdhetspolitiska propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147) angavs att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle där kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Utifrån detta övergripande mål formulerades sex delmål:

– en jämn fördelning av makt och inflytande,

- lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet,
- lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger,
- delat ansvar för hem och barn samt
- frihet från könsrelaterat våld.

Dessa mål gäller i dag för jämställdhetspolitiken.

I regeringens skrivelse Jämt och ständigt (skr. 2002/03:140) som lämnades till riksdagen våren 2003 framhöll regeringen att jämställdhetsarbetet fortsättningsvis måste ges en mer feministisk inriktning. "Utmaningen i jämställdhetsarbetet framöver måste således vara att förändra kvinnors och mäns kvalitativa rättigheter och möjligheter. Vi måste synliggöra könsmaktsordningen och angripa de strukturer som upprätthåller den."

I sammanhanget kan nämnas att jämställdhetspolitiken även är en viktig del i regeringens arbete med hållbar utveckling som är ett övergripande mål för regeringens politik.

Jämställdhetspolitikens organisering

Den organisatoriska uppbyggnaden av jämställdhetspolitiken inleddes 1980 med inrättandet av Jämställdhetsombudsmannen, JämO. I Regeringskansliet inrättades jämställdhetsenheten 1982.

I linje med den uttalade strategin om jämställdhetsintegrering och i syfte att stärka jämställdhetsarbetet på regional och lokal nivå, föreslogs i propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147) att jämställdhetsorganisationen skulle utökas. Detta skedde i och med inrättandet av experter för jämställdhet på regional nivå 1995.

En viktig del i jämställdhetsintegreringen är att myndigheterna har ett tydligt ansvar för genomförandet av jämställdhetsmålen inom olika sakområden. Verksförordningen (1995:1322) – som på övergripande nivå reglerar myndigheternas ledningsformer, organisation, ansvar och uppgifter – fick 1995 ett tillägg om att samtliga myndigheter har ansvar för att beakta de krav som ställs på verksamheten i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män. Utöver verksförordningen förtydligas också ansvaret för jämställdhetsfrågor i instruktionen till ett fåtal myndigheter. Riksrevisionsverkets granskning av regeringens styrning av myndigheterna på jämställdhetsområdet (RRV 2000:17) visade att cirka hälften av

myndigheterna under 1999 hade någon form av uppdrag eller återrapporteringskrav som gällde jämställdhet i de årliga regleringsbreven.

Cirka 230 myndigheter lyder direkt under regeringen. Förutom att varje departement inom Regeringskansliet har fått ansvar för jämställdhetsfrågorna inom sina ansvarsområden, har myndigheterna detta ansvar – genom verksförordningens krav, eller direkt genom uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbreven. Detta har inneburit att antalet aktörer med ansvar för jämställdhetspolitiken har ökat.

Jämställdhetsarbetets utveckling

Den centrala statliga jämställdhetsorganisationen utanför Regeringskansliet utgörs i dag av Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Jämställdhetsnämnden.

JämO:s uppdrag är kopplat till jämställdhetslagen (1991:433) som gäller i arbetslivet och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Frågor om jämställdhetsintegrering i myndigheters ordinarie verksamhet åligger inte JämO.

Länsstyrelserna skall, enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Länsstyrelserna är den myndighet på regional nivå som har ansvaret att verka för att jämställdhetspolitikens mål får genomslag i länen. I instruktionen framgår att länsstyrelsen skall ha en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Han eller hon skall utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekten i länsstyrelsens uppgifter. En utvärdering av jämställdhetsarbetet vid länsstyrelserna har genomförts (Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998–2002, Regeringskansliet 2003).

En sammanhållen, effektiv statlig länsförvaltning är ett prioriterat intresse vid organisering av den statliga regionala förvaltningen, enligt propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7).

Vissa andra myndigheter har i regleringsbrev fått i uppdrag att inrätta samordnings- och stödfunktioner i sitt jämställdhetsarbete, vilket särskilt gäller myndigheter som lyder under Socialdepartementet. En del myndigheter har på eget initiativ inrättat en organisation med ansvar för att bevaka och stödja arbetet med jämställd-

hetsintegrering internt. Riksrevisionsverket bedömer att de större samt en del av de medelstora myndigheterna har inrättat organisationer för sitt arbete med jämställdhet.

I detta sammanhang kan även nämnas den utredning som tillsattes i maj 2003, Utredningen om stöd till kvinnors organisering (Ju 2003:05). Utredningen har till uppdrag att analysera och utvärdera det statliga stödet till kvinnoorganisationer. Inom ramen för uppdraget skall det även undersökas vilka krav avseende jämställdhet som ställs generellt på folkrörelser och föreningar för att de skall få statligt bidrag.

Diskrimineringskommittén (N 2002:06) har I uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden.

Jämställdhetslagen

Jämställdhetslagen (1991:433) är ett viktigt verktyg för att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Lagen innehåller förbud mot trakasserier och diskriminering på grund av kön vad gäller lön, rekrytering, befordran, uppsägning m.m. Vidare ställs krav på arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att uppnå jämställdhet på arbetsplatserna. En årlig jämställdhetsplan skall därför upprättas.

Lagen skärptes fr.o.m. januari 2001. Förändringarna rörde dels diskrimineringsbestämmelserna, där en samordning med EG-rätten och övriga diskrimineringslagar gjordes, dels bestämmelserna om lönekartläggning. Krav infördes på arbetsgivarna att varje år kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete. Skillnaderna skall även analyseras och analysen skall därefter ligga till grund för en handlingsplan för jämställda löner. De åtgärder som planen innehåller skall genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år.

Förändringarna i lagen innebar också att fackliga organisationer fick möjlighet att föra ärenden till Jämställdhetsnämnden om en arbetsgivare inte följer bestämmelserna om aktiva åtgärder. Det är denna nämnd som prövar frågor om vitesföreläggande.

Utredningsförslag som lämnats om organiseringen av jämställdhetsarbetet

Rådet för jämställdhet i transporter och IT (Jämit) lämnade sitt slutbetänkande Jämställdhet – transporter och IT (SOU 2001:44) under våren 2001. I betänkandet konstaterar Jämit att regeringens ställningstagande är kraftfullt uttryckt i olika policydokument men att jämställdhet likafullt inte genomsyrar alla verksamheter i tillämpningen. Rådet föreslår bland annat att nya mål sätts inom transportsektorn och påpekar att det saknas ett institutionellt stöd för myndigheternas arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Det gäller såväl inom transport- och IT-sektorn som andra politikområden. Därför föreslår Jämit att en myndighet inrättas.

Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet gav i sin slutrapport Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet (Ds 2001:64) en samlad redovisning av de undersökningar och uppföljningar som har gjorts av arbetsformerna i jämställdhetsarbetet. Arbetsgruppen menade att erfarenheter visar att jämställdhetsintegrering kräver tydlig styrning, utbildning, metoder för kartläggning och analyser samt stödfunktioner för arbetet. Arbetsgruppen instämde i Jämits uppfattning om behoven av utveckling, kunskapspridning och erfarenhetsutbyte och ansåg att det är angeläget att utreda frågan och ta ställning till hur dessa behov skall tillgodoses.

Sverige har tagit initiativ till att föra upp frågan om ett europeiskt jämställdhetsinstitut, European Gender Institute. Sverige arrangerade bland annat ett seminarium under våren 1999 där frågan diskuterades. En förstudie om förutsättningarna för ett europeiskt jämställdhetsinstitut har genomförts på uppdrag av EG-kommissionen och rapporten publicerades 2002. Den visar att förslaget om ett europeiskt institut mottas mycket positivt av såväl EU:s medlemsländer och EU:s institutioner som ideella organisationer. Bland annat pekar man på att institutet skulle fylla en mycket viktig funktion genom att samla och sprida kunskaper och erfarenheter mellan medlemsländerna, att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering, att fungera som ett stöd för EU:s institutioner i deras arbete med jämställdhetsintegrering samt att kunna ge en samlad beskrivning av de initiativ som tas i de olika medlemsländerna.

Behovet av förändring

Under 1990-talet etablerades mål- och resultatstyrning som styrinstrument i den statliga förvaltningen. Det innebär att mål anges, att resultatet följs upp eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder. Verksamhetsanpassning är en viktig komponent i denna styrning. Avsikten är att skapa ett bättre beslutsunderlag för regering och riksdag genom att tydliggöra sambandet mellan mål, resurser och resultat.

Jämställdhetspolitiken är en sektorsövergripande verksamhet, dvs. ett politikområde vars måluppfyllelse är beroende av verksamheter inom andra politikområden. Det innebär att den direkta kopplingen mellan mål, resurser och resultat ofta kan vara svår att följa upp. Ett sätt att tydliggöra denna koppling är att specificera verksamhetsanpassade delmål för övriga politikområden så att det framgår vilket resultat som skall uppnås och vid vilken tidpunkt detta skall vara uppnått. Målen bör konkretiseras med hjälp av resultatindikatorer som i sin tur kan ligga till grund för en utvärdering av jämställdhetspolitikens resultat, sammanvägt över alla politikområden.

Samhället har utvecklats och förändrats sedan de jämställdhetspolitiska målen formulerades. Dessa förändringar måste även återspeglas i jämställdhetspolitiken. De mål som sedan snart tio år gällt för jämställdhetspolitiken behöver därför ses över. Det är även angeläget att utvärdera de strategier som tillämpats i jämställdhetsarbetet.

Det saknas en samlad kartläggning och analys av jämställdhetsarbetets organisering och funktion i sin helhet, samt en bedömning av hur ändamålsenlig den nuvarande organisationen är.

Genom införandet av jämställdhetsintegrering som strategi har antalet aktörer med ansvar för genomförande av de jämställdhetspolitiska målen ökat. Den nuvarande organisationen för jämställdhetspolitiken innebär att jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet i hög grad involveras i uppgifter som normalt är att betrakta som myndighetsuppgifter, som t.ex. handläggning av projektansökningar. Sammantaget pekar detta på behovet av att utreda jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av jämställdhetspolitiken. Uppdraget omfattar följande.

1. Utredaren skall utvärdera jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet samt pröva om de samhällsförändringar som skett under senaste tioårsperioden medför att jämställdhetspolitiken bör ges en ny inriktning.

2. Utredaren skall analysera och identifiera det offentligas roll och uppgifter för att uppnå jämställdhet. Jämställdheten i samhället påverkas av en rad faktorer som staten inte, eller enbart i begränsad utsträckning, kan eller bör ha inflytande över. Det är därför angeläget att identifiera gränserna för det offentligas roll och uppgifter.

3. Utredaren skall överväga vilka mål som bör gälla för statens insatser i den framtida jämställdhetspolitiken och lämna förslag till sådana mål. Utredaren skall också föreslå resultatindikatorer som kan användas för att utvärdera om målen uppfylls. Målen skall utgå från analysen av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning och vara verksamhetsanpassade. Förslaget skall utgå från en analys av vilka frågor som i dag och framgent är mest angelägna för jämställdhetspolitiken.

4. Utredaren skall analysera och bedöma hur den nuvarande organisationen för jämställdhetspolitiken fungerar och lämna förslag till den framtida organisationen och inriktningen av jämställdhetsarbetet. Utredaren skall i detta fall särskilt beakta att en sammanhållen, effektiv statlig länsförvaltning är ett prioriterat intresse vid organisering av den statliga regionala förvaltningen, enligt propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7). Utredaren skall även beakta att länsstyrelsen, enligt förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete, har till uppgift att samordna de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

Utredaren skall samråda med Diskrimineringskommittén (2002:06).

Förslagens konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 1 juni 2005.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]
- Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]
- Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]
- Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]
- Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]
- Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]
- Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]
- Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]
- Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. [58]

Utrikesdepartementet

- KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]
- Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]
- Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]
- Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

- Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]
- Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]
- Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Socialdepartementet

- Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]
- Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]
- Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]
- Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]

Finansdepartementet

- Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]
- Reformerat system för insättningsgarantin. [16]
- Prospektansvar. [18]
- Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]
- Vinstandelar. [21]
- Nya upphandlingsregler. [22]
- en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]
- Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
- Regeringens stabsmyndigheter. [32]
- Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
- Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
- Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. [57]

Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som
deponeras. [64]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig
forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav.
[37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem
för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den
digitala tekniken. [62]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna
och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en ut-
värdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygds-
utveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-
hanteringen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds-
och foderkontroll – för en högre och
jämnare kvalitet. [52]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och
samhället. [47]

Bättre inomhusmiljö. [55]
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljö-
organisationerna i miljöprocessen och
avgifter. [59]
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter
konkurs. [63]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivs-
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och
terränghjulning. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En
fusion mellan Arbetslivstjänster och
Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad
i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget
liv – jämställdhetspolitiken mot nya
mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]