

Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Lenita Freidenvall har på uppdrag av Grundlagsutredningen genomfört en övergripande analys av regeringsformen från ett könsperspektiv. Genomgången har bl.a. syftat till att ge en bild av regeringsformens nuvarande utformning i detta hänseende och ge underlag för vidare överväganden. Uppdraget redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är författarens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i september 2007

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

1	Inledning.....	7
1.1	Syfte	7
1.2	Bakgrund	7
1.3	Tidigare forskning.....	8
1.4	Disposition	10
2	Centrala begrepp.....	13
2.1	Kön och/eller genus.....	13
2.2	Intersektionalitet.....	16
2.3	Mainstreaming.....	17
3	Regeringsformen och kvinnors och mäns jämlikhet som en mänsklig rättighet	19
3.1	Folkrätten och mänskliga rättigheter	19
3.2	EG-rätten och mänskliga rättigheter	27
3.3	Regeringsformen och mänskliga rättigheter	29
3.4	Sammanfattning	32
4	Regeringsformen och jämställdhetsbegreppets multipla innebörder	35
4.1	Formell respektive reell jämställdhet.....	36
4.2	Likhet och skillnad.....	39

4.3	Universalitet och partikuläritet	42
4.4	Könsneutrala respektive könsspecifika formuleringar.....	44
4.5	Offentligt och privat	46
4.6	Språkets betydelse	47
4.7	Regeringsformen och jämställdhet.....	49
4.8	Sammanfattning.....	57
5	Regeringsformen ur tre strukturella teman.....	59
5.1	Representation/valsystem.....	60
5.1.1	Kvinnorepresentation	60
5.1.2	Kvotering.....	65
5.1.3	Majoritetsval i Sverige? Konsekvenser för kvinnorepresentationen	67
5.1.4	Personvalsinslaget	70
5.2	Folkomröstningsinstitutet.....	77
5.2.1	Representativ demokrati och direkt demokrati	78
5.2.2	Argument för och emot folkomröstningar	80
5.2.3	Typer av folkomröstningar i Sverige.....	81
5.2.4	Nationella folkomröstningar i Sverige.....	82
5.2.5	Valdeltagandet vid allmänna val	87
5.2.6	Åsiktsskillnader mellan kvinnor och män	88
5.2.7	Sammanfattning	89
5.3	Utnämningmakten/System för tjänstetillsättningar	90
6	Förslag till fördjupade studier och analyser.....	95
7	Slutord	97
	Referenser.....	99
	Tabeller och figurer	111

1 Inledning

1.1 Syfte

Denna rapport, som utförts på Grundlagsutredningens uppdrag, syftar till att göra en övergripande genomgång av den svenska regeringsformen ur ett könsperspektiv. Genomgången ska ge en bild av regeringsformens nuvarande utformning i detta avseende samt ge underlag för vidare överväganden under utredningens fortsatta arbete. Ett annat syfte är att mot bakgrund av den övergripande genomgången lämna förslag på områden eller frågeställningar som bör bli föremål för fördjupade studier och analyser.

1.2 Bakgrund

Enligt Grundlagsutredningens direktiv (Dir. 2004:96) ska en parlamentariskt sammansatt kommitté göra en samlad översyn av grundlagen. Kommittén ska särskilt inrikta sig på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. I uppdraget ingår därför att göra en utvärdering och översyn av valsystemet, samt av de bestämmelser som reglerar regeringsbildningsprocessen och förhållandet mellan riksdag och regering i övrigt. Uppdraget omfattar även en översyn av folkomröstningsinstitutet. Kommittén ska vidare utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. I det sammanhanget ska utredningen undersöka om det finns behov av att tydliggöra domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. I kommitténs uppdrag ingår härutöver att se över möjligheterna att öka öppenheten vid tillsättningar av högre statliga tjänster.

I Grundlagsutredningens direktiv (Dir. 2004:96) hänvisas även till ett uttalande av konstitutionsutskottet från våren 2004. Där anges att konstitutionsutskottet utgår från att man i samband med en översyn av den svenska författningen gör en analys av den framtida maktfördelningen bl.a. utifrån ett könsperspektiv (bet. 2003/04:KU9, rskr. 2003/04:148). Detta uttalande gjordes med anledning av en motion om behovet att tillsätta en utredning som kritiskt granskar och analyserar författningen bl.a. utifrån ett könsmaktsperspektiv (Motion 2002/03:K296 (v)). I motionen anfördes att vår författning framstår som strikt könsneutral. Den förefaller behandla båda könen lika. Män och kvinnor har formellt samma demokratiska fri- och rättigheter. Men författningen kan emellertid inte ses isolerad från samhället, ett samhälle där jämlikhet i realiteten inte råder mellan kvinnor och män. I motionen anfördes vidare att ojämlikheten mellan könen inte handlar om likhet eller skillnad utan om makt, om definition av makt och om den orättvisa fördelningen av makt (ibid.). Det förhållandet att kvinnor (som grupp) är underordnade män (som grupp) ställer bl.a. krav på en ny syn på författningen.

Grundlagsutredningen har bl.a. mot denna bakgrund beslutat att initiera ett arbete med en sådan analys.

En översyn av den svenska författningen – 1974 års regeringsform – utifrån ett könsperspektiv har inte tidigare gjorts i utredningssammanhang.

1.3 Tidigare forskning

Inom ramen för denna rapport har en inventering av forskningsläget avseende den svenska regeringsformen ur ett könsperspektiv gjorts. Denna inventering visar att det finns få statsvetenskapliga studier om författningen ur ett könsperspektiv. De relevanta studier som finns tillgängliga återfinns i första hand inom den juridiska forskningen, men även där är floran förhållandevis begränsad (se Svensson 2001 *Genusforskning inom juridiken*). Här kan särskilt nämnas Eva-Maria Svenssons (1997) avhandling *Genus och rätt, en problematisering av föreställningen om rätten*, där rättsfilosofiska frågeställningar belyses ur ett genusperspektiv, Lotta Lerwalls (2001) avhandling *Könsdiskriminering – en analys av nationell och internationell rätt, där den centrala frågan är vad menas med könsdiskriminering i svensk rätt*, samt Sari Kouvos (2004) avhandling

Making Just Rights? om mainstreaming-strategin som grunden för att implementera kvinnors mänskliga rättigheter i internationell rätt.

Därutöver kan Eva Schömers (1999) avhandling *Konstruktion av genus i rätten och samhället, en tvärvetenskaplig studie över svenska kvinnors rätt till jämställdhet i ett formellt jämlikt rättssystem* omnämnas. Genom en analys av företagens jämställdhetsarbete och arbetsdomstolens bedömning av mål om lönediskriminering visar avhandlingen hur sociala normer konstruerar genus på arbetsmarknaden. Karin Lundströms (1999) avhandling *Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten, en feministisk analys* undersöker könsjämlighet under perioden 1957–1997 på EG-rättens område. Avhandlingen visar hur lagstiftningen som ska råda bot på diskrimineringen av kvinnor används som medel för att upprätthålla maskulina normer. I antologin *Lika inför lagen?* (Granström red. 1999) behandlas bl.a. vilka förbud mot könsdiskriminering som finns i internationella konventioner, vilken syn på kön som kommer till uttryck i domstolsbehandlingar, samt konsekvenserna av en könsneutral lagstiftning.¹

En internationell utblick visar på motsvarande resultat. Det finns förhållandevis få statsvetenskapliga studier som explicit behandlar författningar och konstitutionella frågor ur ett könsperspektiv. Däremot finns vissa studier inom juridiken. Ett viktigt bidrag är antologin *Women Making Constitutions* (Dobrowolsky & Hart red. 2003), där den konstitutionella utvecklingen i flera länder redogörs för av jurister, rättssociologer och statsvetare. Antologin belyser i första hand kvinnors deltagande i såväl den konstitutionella utvecklingen som etableringen av nya politiska institutioner, samt i viss mån konsekvenserna av kvinnors deltagande. Ett annat viktigt bidrag är antologin *Gender of Constitutional Jurisprudence* (Baines & Rubio-Marin red. 2005), i vilken jurister belyser författningar ur ett komparativt perspektiv. Inget nordiskt land ingår i jämförelsen, däremot den franska, spanska och tyska konstitutionen. Därutöver bör även juristen och professorn Catharine MacKinnon omnämnas. Hon har publicerat flera verk om konstitutionella frågor. Det mest aktuella bidraget är *Are Women Human?: and other international dialogues* (MacKinnon 2006).

¹ För tidigare studier se även Karin Widerberg (1978) *Kvinnans rättsliga och sociala ställning i Sverige 1750–1976*, Lotta Westerhäll-Gisselsson (1979) *Kvinnor och rätt*, samt Anita Dahlberg, Gudrun Nordborg och Elvy Wicklund (1990) *Kvinnors rätt*.

MacKinnon har explicit analyserat betydelsen av hur konstitutioner formuleras.²

Internationella forskare framhåller särskilt den sydafrikanska konstitutionen som ett föredöme när det gäller jämställdhet (Dobrowolsky & Hart red 2006, Baines & Rubio-Marin red. 2005, MacKinnon 2006). Inom ramen för grundlagsutredningens uppdrag har jag följaktligen gjort en övergripande analys av denna konstitution. Istället för att presentera slutsatserna från denna analys i ett separat avsnitt, har analyserna arbetats in i löpande text.

Det finns ett förhållandevis rikt utbud av statsvetenskaplig forskning om representation/valsystem ur ett könsperspektiv. Däremot är utbudet begränsat när det gäller statsvetenskapliga studier ur ett könsperspektiv om personvalssystemet, folkomröstningar och utnämningmakten/systemet för tjänstetillsättningar. Den mest relevanta forskningen inom dessa områden diskuteras i kapitel 5.

1.4 Disposition

Denna rapport inleds med en kort beskrivning av rapportens centrala begrepp. Begreppen kön, genus, intersektionalitet samt mainstreaming ges särskild belysning. Därefter följer en analys av regeringsformen med särskild betoning på regeringsformens kapitel 1 Statsskickets grunder, kapitel 2 Grundläggande fri- och rättigheter, kapitel 3 Riksdagen, kapitel 6 Regeringen, kapitel 7 Regeringsarbetet, kapitel 8 Lagar och förordningar, samt kapitel 11 Rättskipning och Förvaltning. Denna analys finns i kapitel tre till fem.

Kapitel 3 utgår från den teoretiska diskussionen om kvinnors och mäns jämlikhet som en mänsklig rättighet. Inledningsvis beskrivs mänskliga rättigheter som de definieras i den internationella folkrätten och EG-rätten. Därefter analyseras i vilken utsträckning mänskliga rättigheter inkorporerats i den svenska regeringsformen. Denna analys är primärt beskrivande till sin karaktär och syftar till att ge läsaren en bakgrund till de internationella rättssystem som Sverige är en del utav.

² Se även Tove Stang Dahl (1987) *Women's Law: An introduction to Feminist Jurisprudence*, Carol Smart (1989), *Feminism and the Power of Law*, samt Carole Pateman (1988), *The Sexual Contract*.

I kapitel fyra diskuteras jämställdhetsbegreppet och dess olika definitioner och innebörder. Mot bakgrund av sex analytiska kategorier analyseras vilken syn på jämställdhet som karakteriserar den svenska regeringsformen. Denna analys är primärt problematiserande till sin karaktär och syftar till att ge läsaren analytiska verktyg för att kritiskt diskutera regeringsformen.

I kapitel fem analyseras regeringsformen ur tre strukturella teman: representation/valsysteem, folkomröstningsinstitutet, samt utnämningmakten och systemet för tjänstetillsättningar.

I det första avsnittet görs en specialstudie om kvinnorepresentation. Detta avsnitt består av fyra delar. Inledningsvis analyseras kvinnorepresentationen i riksdagen i relation till valsysteem. Därefter diskuteras kvotering som en metod för att få en jämnare balans mellan kvinnor och män i beslutsfattande församlingar. Därpå följer en diskussion om eventuella konsekvenser för kvinnorepresentationen i Sveriges riksdag vid en förändring av valsysteem. Sist analyseras personvalsinslaget ur ett könsperspektiv.

I det andra respektive tredje avsnittet analyseras folkomröstningsinstitutet samt utnämningmakten ur ett könsperspektiv. Sammantaget tar kapitel fem genom sin analys av valsysteemets effekter på kvinnorepresentationen, folkomröstningsinstitutet, samt utnämningmakten särskilt fasta på Grundlagsutredningens direktiv om att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen.

Rapporten avslutas med förslag på områden eller frågeställningar som bör bli föremål för fördjupade studier och analyser under utredningens fortsatta arbete.

2 Centrala begrepp

I direktiven för denna övergripande genomgång anförts att en analys av regeringsformen ska göras ur ett *könsperspektiv*. I det följande görs en översiktlig redogörelse för begreppet ”kön” och dess relation till andra centrala begrepp såsom genus och intersektionalitet. Avsnittet avslutas med en diskussion om begreppet ”mainstreaming.”

2.1 Kön och/eller genus

Kön och genus är centrala begrepp inom det forskningsfält som brukar sammanfattas under beteckningen genusforskning.¹ Olika forskare använder begreppen på olika sätt. T.ex. har den amerikanska antropologen Gayle Rubin (1975) gjort en distinktion mellan kön och genus (*sex/gender*), enligt vilken kön (*sex*) hänvisar till biologiskt kön och genus (*gender*) till socialt kön. Medan kön är givet och beständigt representerar genus det konstruerade och kulturellt varierande och därmed det som går att förändra. Andra forskare såsom filosofen Judith Butler (1990) menar att även kön är föränderligt och varierande. Vad kön är och innebär är i likhet med genus kontextuellt bestämt.

Begreppsfrskjutningar över tid

Under 1960-, 1970- och början av 1980-talet användes i första hand begreppet kön eller kvinno- och könsforskning. Denna tidiga genusforskning handlade generellt om att lyfta fram kvinnor i sammanhang där de tidigare varit dolda eller bortglömda. Forsk-

¹ För en redogörelse för kön- och genusbegreppen, se Gothlin 1999. Se även Gemzöe 2002, Hirdman 2001, samt Åsberg 1998. För aktuell läsning om genusforskning, dess frågor och villkor, se t.ex. Thurén (2002, 2003) och Carlsson Wetterberg & Jansdotter red. (2004).

ningen handlade om vad som brukar benämnas kompletterande forskning – *add women and stir*. Tilläggsforskning, dvs. att fylla luckor i kunskapen därför att genus (oftast kvinnor) inte synliggjorts inom ämnet, kan ses som ett första steg i begreppsutvecklingen. Den teoretiska utvecklingen i den statsvetenskapliga kvinno- och könsforskningen under denna period dominerades av ett patriarkatsperspektiv. Detta perspektiv belyste särskilt reproduktionen av en mansdominerad samhällsordning och hade kopplingar till marxistisk forskning. Forskningen handlade i första hand om kvinnors aktiviteter utanför den etablerade politiken, t.ex. kvinno- och fredsrörelsen.

Senare genusforskning har generellt i större utsträckning än den tidigare uppmärksammat bägge könen i relation till varandra och maktaspekten dem emellan. Genus innebär därmed ett tydligare fokus på de uppfattningar om könen och relationen dem emellan som konstrueras i samhället och de konsekvenser det får på såväl individuellt som strukturellt plan. Termen genus infördes således för att kunna dra en skiljelinje mellan det sociala och kulturella från det biologiska.

Den teoretiska utvecklingen inom området visar dock att det blivit mindre givande att göra dessa indelningar. Genom att vidhålla åtskillnaden mellan kön/natur (biologiskt givet) och genus/kultur (socialt konstruerat) riskerar man att fastna i egna kategoriseringar i stället för att granska och kritisera dem. Av detta skäl talar allt fler forskare om genus om allt som rör relationen mellan kvinnor och män.

Flera nordiska forskare använder likväl begreppet kön. De menar t.ex. att det är onödigt att översätta engelskans *gender* med genus, eftersom det svenska ordet kön redan betyder både det som sex och det som *gender* betyder på engelska. Andra anser att maktaspekten eller den politiska sprängkraften försvinner om begreppet genus ersätter mer vardagliga och politiskt mer förståeliga begrepp som kvinnor eller kön. Vissa menar att genusbegreppet tillsammans med uttrycket 'mainstreaming' allt mer kommit att användas i den etablerade politiken och därmed delvis förlorat sin kritiska potential. Förskjutningen från s.k. kvinnofrågor till s.k. genusfrågor kan leda till att maktperspektivet förblir i bakgrunden (Rönblom 2002).

Genussystem, genuskontrakt, genusordning

Vidare kan genusbegreppet användas för att analysera relationerna kulturellt bestämda köns kategorier och hur de hanteras politiskt och rättsligt. Historikern Yvonne Hirdman har utvecklat teorin om genusystem, ett system som förklarar hur relationen mellan kvinnor och män uttrycks och återskapas på samhällets olika nivåer (SOU 1990:44 *Demokrati och Makt i Sverige*, Hirdman 2001). Genusystemet bygger på två grundläggande principer eller logiker: isärhållandets princip och den manliga normens primat. Principen om isärhållande går ut på att relationen mellan kvinnor och män dikotomiseras. Kvinnor och män betraktas som två olika varelser, som hör hemma i olika sfärer och som bör beblanda sig så lite som möjligt med varandra. Detta resulterar i en könssegregering. I symbios med den första principen finns den andra principen – principen om den manliga normen. Den innebär att det som uppfattas som manliga egenskaper och sysslor värderas högre än de egenskaper och sysslor som faller inom den kvinnliga sfären, vilket leder till hierarkisering. Enligt Hirdman har varje historisk tid sitt specifika uttryck för genusystemet. Hon talar om ett *genuskontrakt* för att visa på variationer över tid och rum och systemens föränderlighet. Enligt Hirdman kan 1990-talets Sverige karakteriseras av en *genusordning* där män dominerar och har tolkningsföreträde. Ordningen upprätthålls genom att genuskategorierna hålls isär och görs olika.

Det performativa könet

Filosofen och queerfeministen Judith Butler har kritiserat den konventionella uppdelningen i kön (biologi) och genus (socialt förvärvade egenskaper) och menar i stället att kön är lika socialt konstruerat som genus (Butler 1990, 1993). Enligt Butler kan inte kvinnlighet respektive manlighet med självklarhet kopplas samman med det biologiska könet. Kvinnlighet kan lika väl hänföras till en individ med en mans kropp, precis som manlighet kan hänföras till en individ med en kvinnokropp. Hon menar att en manlig dragshowartist uppvisar ett lika konstruerat genus som en kvinna som spelar upp sin kvinnlighet. Sociologen Maria Törnqvist och statsvetaren Katharina Tollin menar att kön ofta associeras med "den stabila naturliga kroppen som genus placeras ovanpå och

formger.” Men som Törnqvist och Tollin påtalar: ”Snarare än att anta detta scenario, menar Butler, bör vi även undersöka hur könet skapas”. (Tollin & Törnqvist 2005 sid. 115). Enligt Butler är kön en imitation av de kulturella och sociala konstruktionerna kvinna och man – det är en imitation av en imitation. När vi härmar dessa konstruktioner – när vi iscensätter genus i tal och handling – utför vi en *performativ akt*. Kön är således inte något som är, utan något som skapas.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att genus är ett mångfacetterat begrepp och att det bland forskare råder olika åsikter om termen genus och andra relaterade begrepp. En minsta gemensamma nämnare är emellertid att genus är socialt och kulturellt skapat och att det är genusforskningens uppgift att undersöka hur det ser ut och vad det innebär. Att forska ur ett genusperspektiv innebär framförallt att problematisera genus.

2.2 Intersektionalitet

Begreppet intersektionalitet är ett analysverktyg som fokuserar på skärningspunkten mellan olika maktordningar som baseras på kön, klass, etnicitet, ras, ålder, sexualitet, etc. Det hänvisar till det komplexa och dynamiska samspelet mellan sociala kategorier såsom kön, klass, etnicitet, ålder och andra olikhets/skillnadsskapande kategorier och hur relationen mellan dem skapar maktordningar i olika situationer och sammanhang. Poängen är inte att lägga till en variabel efter en annan, utan snarare att analysera hur olika maktordningar konstruerar varandra, hur de kan försvaga och förstärka varandra, respektive komplettera och konkurrera med varandra (Lycke 2005).

Begreppet intersektionalitet har sitt ursprung i s.k. black feminism och myntades av Kimberle Crenshaw (1989, 1993) dels för att visa på de olika former av diskriminering som färgade kvinnor kunde utsättas för – både sexism och rasism i samhället (strukturell intersektionalitet) – och dels som en kritik mot den feministiska och den antirasistiska rörelsen för att inte erkänna att svarta kvinnors identitet och villkor formades av både kön och ras (och andra faktorer) samtidigt (politiskt intersektionalitet). En intersektionell ansats innebär således att såväl identiteter som strukturella mönster av inkludering och exkludering formas av fler än en faktor.

I Sverige introducerade intersektionalitetsbegreppet av ekonom-historikern Paulina de los Reyes, kulturgeografen Irene Molina och sociologen Diana Molinari (de los Reyes, Molina & Molinari 2002, 2005). För dem är intersektionalitet såväl ett analytiskt begrepp som ett emancipatoriskt projekt för att synliggöra det motstånd som finns mot maktutövningar och för att utmana maktsitueringar inom feministisk teoribildning och kunskapsproduktion. Statsvetarna Maria Carbin och Sofie Tornhill har i sina resonemang av intersektionalitetsbegreppet lyft fram behovet av problematisera vad vithet som norm innebär för feministisk kunskapsproduktion (Carbin & Tornhill 2004).

Begreppet intersektionalitet har anammats av den Europeiska Kommissionen. Kommissionen understryker att denna integrerade ansats ska ses som ett nödvändigt steg mot ökad jämställdhet, bl.a. genom att på ett mer effektivt sätt kunna åtgärda diskriminering som baseras på flera grunder (se t.ex. EC Treaty, Article 13). Begreppet har även inkorporerats av den internationella folkrätten. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter klargör att stater måste ”address the ways” hur ”discrimination against women is often intertwined with discrimination on other grounds” (Human Rights Committee, General Comment 28, Equality of rights between men and women (article 3) UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1 /Add.10 (2000).) I EU:s färdplan för jämställdhet (2006–2010) anförts vidare att det är viktigt att bekämpa diskriminering på flera grunder av invandrarkvinnor och kvinnor som tillhör etniska minoriteter (Kommissionen, En färdplan för jämställdhet 2006–2010).

2.3 Mainstreaming

Mainstreaming är det engelska ordet för jämställdhetsintegrering och har sedan kvinnokonferensen i Peking varit en central strategi för flera länder för att befrämja ökad jämställdhet. Begreppen jämställdhetsintegrering infördes i EU-fördraget 1999 och ingår i EU:s nya vägvisare för jämställdhet åren 2006–2010. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i allt offentligt arbete där beslut fattas och resurser fördelas. Enligt Europarådets definition utgör jämställdhetsintegrering ”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg i processen, av de

aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.” Enligt regeringens definition innebär jämställdhetsintegrering för regeringen att ”varje statsråd ansvarar för att målsättningarna för jämställdhet uppfylls inom deras eget politikområde samt att ett av statsråden ansvarar för samordning och uppföljning av jämställdhetspolitiken” (*Nya vägar: organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*, Regeringskansliet 2004, *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet – fokus för arbetet 2006*, Regeringskansliet 2005). För regeringskansliet innebär det att ”ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i alla steg av beslutsprocesserna inom samtliga politikområden och att ansvaret för detta ligger inom respektive politikområde” (ibid.).²

² Se Sterner 2007, *Gender Mainstreaming in the EU Member States*, Regeringskansliet, för en analys av genomförandet av jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU:s medlemsländer.

3 Regeringsformen och kvinnors och mäns jämlikhet som en mänsklig rättighet

I detta kapitel redogörs för de viktigaste överenskommelserna om kvinnor och mäns jämlikhet som en mänsklig rättighet i den internationella folkrätten och EG-rätten. Därefter följer en redogörelse om hur kvinnor och mäns jämlikhet som en mänsklig rättighet uttrycks i den svenska regeringsformen. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur(uvida) doktrinerna om mänskliga rättigheter inkorporerats i regeringsformen. Avsikten med denna redogörelse är att kort beskriva det internationella regelverket som Sverige har anslutit sig till och därmed är en del utav.

3.1 Folkrätten och mänskliga rättigheter

Att kvinnor och mäns jämlikhet är en grundläggande mänsklig rättighet är ett relativt nytt fenomen. Det framhölls för första gången i Förenta Nationernas stadga, som skrevs under i San Francisco 1945. Sedan dess har jämlikhet som en mänsklig rättighet skrivits in i såväl internationella överenskommelser, konventioner och deklarationer som nationella författningar. Nedan redogör jag för de viktigaste internationella överenskommelserna.¹

¹ Avsnittet bygger på bl.a. Amnéus 2005, Granström red. 1999, Kouvo 2004, Lerwall 1999, 2001. Se även *Mänskliga rättigheter. Kvinnors rättigheter (2002)*, samt Peters & Wolper red. (1995).

FN-stadgan (1945)

I FN-stadgans förord från 1945 uttalas tron på kvinnor och mäns jämlikhet. I första artikeln anförs att ett av FN:s mål är att öka den internationella samverkan vid befordrande, och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla, utan åtskillnad med avseende på kön, ras, religion eller språk. Principen om mänskliga rättigheter bygger på konceptet att alla människor har lika värde och rättigheter och ska behandlas med värdighet. Mänskliga rättigheter tillfaller därmed alla människor.

Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (1948)

FN-stadgan följdes upp av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheter (The Universal Declaration of Human Rights) som antogs 1948. I dess första artikel fastslås principen om människors lika värde och rättigheter:

Article 1. All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

Artikeln kan kritiseras för att genom formuleringen "brotherhood" utesluta hälften av mänskligheten från internationellt skydd utifrån de mänskliga rättigheterna. I likhet med artikel 1 riktas artikel 22 och 25 företrädesvis mot män. I artikel 22 anförs att "envar äger i sin egenskap av samhällsmedlem rätt till social trygghet och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som äro oundgängliga för *hans* värdighet och för en fri utveckling av *hans* personlighet förverkligas" (min kursiv.). I artikel 25 anförs att "envar har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för *hans* egen och *hans* familjs hälsa och välbefinnande" (min kursiv.).

Den allmänna förklaringen innehåller därutöver bl.a. ett förbud mot könsdiskriminering, samt förbud mot diskriminering pga. av ras, färg, språk, religion, politiska eller andra åsikter, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller annan status (artikel 2). I förklaringen anförs vidare att moderskap och barndom berättigar till särskild hjälp och assistans: "Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance" (artikel 25).

Rättssubjektet i den allmänna förklaringen är följaktligen en man och i den mån kvinnor inkluderas kopplas de till moderskap. Denna aspekt diskuteras längre fram i rapporten.

KMPR och KESKR (1966)

De två FN-dokumenterna KMPR (Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter) och KESKR (Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter) utgör tillsammans med den allmänna förklaringen den internationella rättighetskatalogen (Bill of Rights). KMPR och KESKR innehåller såväl generella förbud mot diskriminering som särskilda artiklar som framhåller kvinnors och mäns lika rättigheter. De innehåller vidare ett särskilt stadgande om att medlemsstaterna särskilt åtar sig att försäkra att rättigheterna i respektive konvention ska åtnjutas lika av kvinnor och män (artikel 3 i respektive konvention). Enligt KMPR tillåts avvikelser under allmänt nödläge från de fri- och rättigheter som anges i konventionen, men dessa undantag får inte innebära könsdiskriminering. Skyddet mot könsdiskriminering har därmed en stark ställning. Juristen Lotta Lerwall menar att ”det faktum att skyddet mot könsdiskriminering finns med i alla centrala rättighetsdokument, att det framhålls som en grundläggande rättighet och att reservationer eller undantag från förbudet mot könsdiskriminering inte tillåts, gör att skyddet mot könsdiskriminering kan sägas vara starkare än skydd för/rätt till andra fri- och rättigheter” (Lerwall 2001 sid. 28).

I KMPR (artikel 12 och 23) uttalas ett explicit skydd för familjen och familjelivet från statlig intervention. I KMPR (artikel 27) och KESKR (artikel 15) finns ett uttalat skydd för rätten till kultur. Som feministisk forskning visat utgör ofta kultur och tradition legitima skäl för att inte tillerkänna kvinnor lika rättigheter. Det finns följaktligen en inbyggd paradox i de två FN-dokumenterna. Å ena sidan ska kvinnor tillerkännas lika rättigheter och skyddas mot könsdiskriminering, å andra sidan kan dessa rättigheter inskränkas på vissa arenor.

CEDAW – FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979)

FN:s konvention om avskaffande av alls slags diskriminering av kvinnor – kvinnokonventionen eller CEDAW-konventionen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) – antogs av FN:s generalförsamling 1979 och har ratificerats av 174 stater (år 2004). Kvinnokonventionen ses som en viktig internationell överenskommelse när det gäller jämställdhet, genom att den ställer mer långtgående krav på medlemsstaterna för att förverkliga kvinnors rättigheter än andra mer generella konventioner om mänskliga rättigheter såsom KMPR och KESKR. Den innehåller även frågor som utgår från kvinnors särskilda behov av skydd som i viss utsträckning skiljer sig från mäns, t.ex. prostitution och människohandel.

Kvinnokonventionen, som består av 30 artiklar, förbjuder all form av diskriminering av kvinnor. I konventionens första kapitel definieras diskriminering. Här anförs att diskriminering av kvinnor omfattar såväl handlingar som har till syfte att diskriminera som handlingar som inte har sådant syfte men får ett sådant resultat. Konventionen behandlar således såväl *direkt* som *indirekt diskriminering*. Dess mål är följaktligen att uppnå såväl *de jure* jämställdhet (juridisk, formell jämställdhet) och *de facto* jämställdhet (faktiskt, reell jämställdhet). Dessa begrepp diskuteras mer ingående i kapitel 4.

I artikel 2–16 anges vad staterna åtagit sig att genomföra. Dessa åtaganden inkluderar t.ex. att tillförsäkra kvinnor rätten att delta i det politiska och offentliga livet (artikel 7). Positiv särbehandling medges för att uppnå jämställdhet till dess att målet om lika behandling uppnåtts (artikel 4). Särbehandlingen får dock endast utgöra en tillfällig åtgärd för att uppnå samstämmighet mellan *de jure* och *de facto* jämställdhet. Konventionen inkluderar även den privata sfären genom dess familjerättsliga reglering (artikel 16). I artikel 16 anges bl.a. att kvinnor och män ska ges lika rätt att ingå äktenskap, välja make/maka, samtycka till äktenskapet, ha lika rättigheter och skyldigheter inom äktenskapet, vid äktenskapskillnad och ha lika stark beslutande rätt när det gäller familjeplanering.

I artikel 17–22 stadgas regelverket för den kvinnokommitté som har till ansvar att granska tillämpningen av konventionen. Artikel 23–30 gäller regler för bl.a. ratificering och revision av konventionen.

Kvinnokonventionen har kritiserats på en rad punkter (se t.ex. Amnéus 2005, Lerwall 2001). Den har bl.a. kritiserats för att utgå från mannen som norm för jämställdhet och för att den saknar reglering av frågor såsom aborträtten och homosexuella kvinnors rättigheter. Den saknar även reglering av frågor såsom förbud av våld mot kvinnor, förbud av våldtäkt inom äktenskapet samt lika arvsrättigheter.

Kvinnokonventionen har även kritiserats för svag implementering. Uppföljning av konventionen sker genom att kvinnokommittén, ett oberoende FN-organ, granskar de rapporter som medlemsstaterna regelbundet har åtagit sig att skicka in. Kommittén ger på basis av vad som framkommit i rapporterna förslag till åtgärder.² Dessa förslag och rekommendationer är inte juridiskt bindande.

Kvinnokommitténs allmänna rekommendation nummer 19 (1992)

I kvinnokommitténs allmänna rekommendation nummer 19 från 1992 påtalas CEDAW-konventionens brist på förbud mot kvinnovåld. I den allmänna rekommendationen nummer 19 klargörs att förbudet mot könsdiskriminering i konventionens första kapitel också ska inkludera könsbaserat våld. Könsbaserat våld definieras enligt följande: ”våld riktat mot en kvinna därför att hon är en kvinna eller som får opropotionerliga effekter just för att hon är kvinna” (Kvinnokommitténs allmänna rekommendation nummer 19, 1992). Det anförs vidare att våld omfattar ”alla handlingar som kan orsaka fysiskt, psykiskt eller sexuellt lidande samt hot om sådana handlingar, tvång eller andra former av inskränkningar i den personliga friheten” (ibid.). Rekommendation nummer 19 uttalar dessutom att pornografi bidrar till våld mot kvinnor, och att stater ska vidta adekvata åtgärder samt erbjuda rättsliga medel och kompensation för dessa skadeverkningar.

² Se t.ex. *Den svenska regeringens sjätte och sjunde periodiska rapport om åtgärder för genomförande av Konventionen av all slags diskriminering av kvinnor*, Regeringskansliet, Näringsdepartementet. N2005/7933/JÅM.

Våld mot kvinnor ska följaktligen ses som en form av diskriminering och står därför i strid med principen om lika behandling som är grundläggande för att kunna besitta mänskliga rättigheter. Rekommendationen är emellertid inte formellt juridiskt bindande, till skillnad från kvinnokonventionen. Samtidigt skulle man kunna hävda att de stater som ratificerat kvinnokonventionen och som rapporterar om sina åtgärder mot könsbaserat våld också godtar synen på våld mot kvinnor som ett brott mot de mänskliga rättigheterna (Wigenmark 2002). Enligt juristerna Hilary Charlesworth och Christine Chinkin (2000) kan en repetition av uttalanden i flera olika internationella fora om att sexualiserat våld är könsdiskriminerande och står i strid med de mänskliga rättigheterna innebära att de utvecklas till en vedertagen rättsnorm, s.k. *opinio jura*. I linje med detta resonemang, och med referenser till fall i internationell folkrätt, menar statsvetaren Max Waltman att "if states are recognizing these principles, they have also agreed to their adherence." (Waltman 2006 med referenser till bl.a. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, I.C.J. 226, 254–255 July 8, samt *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicar. V. US) Merits* 1986 I.C. J. 14, 98–102 June 27).

Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor (1993)

FN:s generalförsamling antog i december 1993 Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor. Deklarationen kompletterar kvinnokonventionen och dess rekommendation nummer 19. I deklARATIONEN används samma definition av könsbaserat våld som i rekommendation nummer 19. Det stadgas vidare att könsrelaterat våld är "varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller lidande för kvinnor, inklusive hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker offentligt eller privat" (FN:s deklARATION om avskaffande av våld mot kvinnor, 1993). Här fastslås att våld mot kvinnor utgör ett hinder för jämställdhet och en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter. Enligt deklARATIONEN ska stater vidta alla lämpliga åtgärder för att eliminera våld mot kvinnor.

1994 tillsatte FN:s kommission för mänskliga rättigheter en särskild rapportör om våld mot kvinnor.

Samtidigt som såväl kvinnokonventionens utökning genom den allmänna rekommendationen nummer 19 som 1993 års deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor innebär en starkare normbildning på området, saknas en juridiskt bindande internationell reglering kring mäns våld mot kvinnor (Amnéus 2005).

Wien-deklarationen (1993)

I Wien-deklarationen från 1993 (artikel 18) uttrycks för första gången explicit att kvinnors rättigheter är mänskliga rättigheter. I deklarationen anförs att kvinnors och flickebarns mänskliga rättigheter är: "an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights" och att (...) the eradication of all forms of discrimination on grounds of sex are priority objectives of the international community" (Wien deklarationen 1993, artikel 18).

Pekingdeklarationen – Kvinnokonferensen i Peking (1995)

Vid FN:s fjärde internationella kvinnokonferens i Peking 1995, där 189 regeringar var representerade, antogs enhälligt Pekingdeklarationen och en handlingsplan. Dokumenten är inte juridiskt bindande, men spelar en betydande roll i främjandet av kvinnors mänskliga rättigheter och som katalysator i arbetet för jämställdhet mellan könen. I handlingsplanen framhålls att såväl "discriminatory attitudes and practices" som "unequal power relations" bidragit till en låg kvinnorepresentation i beslutsfattande församlingar. För att åtgärda kvinnors underrepresentation i politiken föreslås "specific targets and implementing measures --- if necessary through positive action" (artikel 190a). Regeringar föreslås även vid allmänna val vidta åtgärder som "encourage political parties to integrate women in elective and non-elective public positions in the same proportion and at the same levels as men" (artikel 190b). "Mainstreaming" framhålls dessutom som ett verktyg för att främja jämställdhet. När det gäller könsbaserat våld används samma formulering som i Kvinnokommitténs allmänna rekommendation nummer 19 och deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor från 1993.

Statsvetaren Drude Dahlerup menar att FN:s kvinnokonferens 1995 representerar ett diskursivt skifte när det gäller folkrättens

syn på kvinnorepresentation (Dahlerup 2006a). Medan tidigare dokument fokuserat på kvinnors bristande resurser eller bristande vilja att delta i beslutsfattande församlingar, som orsaker till kvinnors underrepresentation, lades nu tyngdpunkten på de institutionella och kulturella exkluderingsmekanismer som hindrar kvinnor från att nå en mer jämställd politiskt representation. Ansvar för förändring försköts således från enskilda kvinnor till institutioner. Dahlerup menar även att kvinnokonferensen 1995 visar på en förskjutning när det gäller den uttalade önskvärda andelen kvinnor i beslutsfattande församlingar. I tidigare dokument hade man argumenterat för ”fler kvinnor” i politiken. I Pekingdeklarationen förflyttades emellertid fokus till ”equal participation.” Även om kvotering inte omnämndes explicit i handlingsplanen föreslogs åtgärder såsom ”positive action.” Dahlerup sammanfattar förändringarna enligt följande: ”Even if the language is cautious, the Beijing Platform represents on the whole a new discourse, focusing on the mechanisms of exclusion through institutional practices, setting gender balance as the goal and demanding that governments and political parties commit themselves to affirmative action.” (Dahlerup 2006a:5–6). Pekingdokumentet präglas således av en ”fast track discourse” (Dahlerup & Freidenvall 2005).

Uppföljningskonferenser har ägt rum i New York 2000 och 2005, då en politisk deklaration och handlingsplan för ytterligare åtgärder antogs.

Tilläggsprotokollet till kvinnokonventionen (1999)

Tilläggsprotokollet till kvinnokonventionen (The Optional Protocol eller Fakultativt Protokoll) öppnades för underteckning år 1999 och trädde i kraft år 2000. Genom detta protokoll utvidgades kvinnokommitténs befogenheter. Enskilda individer eller grupper av individer har enligt protokollet rätt att framföra klagomål hos kommittén om deras mänskliga rättigheter blivit kränkta. Ett villkor är att det land de vistas i undertecknat protokollet och att de inhemska rättsmedlen är uttömda.

Förutom ovan nämnda internationella överenskommelser har även FN-organ såsom exempelvis ILO och UNESCO antagit konventioner som mot diskriminering pga. kön.

Europakonventionen för mänskliga rättigheter (1950)

I likhet med FN-systemets regler om kvinnor och mäns lika rättigheter och dess skydd mot diskriminering har regler utarbetats av Europarådet (stycket bygger på Lerwall 2001). I Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) finns ett generellt förbud mot diskriminering (bl.a. på grund av kön) vid åtnjutandet av de fri- och rättigheter som konventionen skyddar (artikel 14). Europakonventionens artikel nummer 14 omfattar följande diskrimineringsgrunder:

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Uppräkningen av diskrimineringsgrunder är inte uttömmande genom formuleringen ”såsom” (Lerwall i Gunner och Namli sid. 120). Det innebär t.ex. att diskrimineringsgrunden ”sexuell läggning” ingår, vilket också framkommit av Europadomstolens praxis. Diskrimineringsförbudet är emellertid begränsat till att omfatta de områden som konventionen skyddar.

Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt. Den skyddas av RF 2:23 som stadgar att lag och andra föreskrifter måste stå i överensstämmelse med EKMR.

3.2 EG-rätten och mänskliga rättigheter

Förutom FN-systemets och Europarådets regler om mänskliga rättigheter har regler utarbetats av den Europeiska Unionen. EG-rätten har en särskild ställning i EU:s medlemsstater genom att den har företräde framför nationell rätt.³ Vid en eventuell konflikt mellan EG-regler och nationell lagstiftning ges EG-reglerna företräde. Principen om EG-rättens företräde medför att Sverige har en skyldighet att anpassa lagstiftningen så att den överensstämmer med EU-fördraget. Ett förbehåll finns dock. I RF 10:5 stadgas att riksdagens överlåtelse av beslutanderätt ”förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den

³ Stycket baseras på Lerwall 2001.

europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”.

En av EG-rättens grundläggande rättsprinciper är principen om icke-diskriminering. EG-domstolen har fastslagit att principen om lika behandling och avskaffandet av könsdiskriminering omfattas av de grundläggande mänskliga rättigheterna och är en del av EG-rättens allmänna rättsprinciper. I Romfördragets artikel 141 (f.d. artikel 119) slogs principen om ”lika lön för kvinnor och män för lika arbete” fast. Denna bestämmelse har successivt utvecklats till ett antal gemenskapsinstrument.

Jämställdheten har utvidgats inom EG-rätten genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1 maj 1999. Genom Amsterdamfördraget ändrades artikel 2, som nu stadgar att en av EU:s viktigaste mål är att främja ”jämställdhet mellan kvinnor och män” (EC Treaty, Article 2). I artikel 3.2 anges att EU i sina mål, strategier och verksamhet ska undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män (med avseende på alla punkter som anges i artikel 3.1) samt främja jämställdhet mellan dem. I ett tillägg till artikel 3 stadgas vidare att bristande jämställdhet mellan könen ska undanröjas bl.a. genom principen om ”mainstreaming” (EC Treaty, Article 3).

När det gäller jämställdhet har flera direktiv utarbetats inom EU, såsom likalönedirektivet och likabehandlingsdirektivet. Enligt likalönedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att avskaffa lönediskriminering pga. av kön (artikel 3). Medlemsstaterna måste även vidta åtgärder för att se till att inga könsdiskriminerande bestämmelser förekommer (artikel 4). De ska vidare tillse att nödvändiga åtgärder vidtas för att garantera att likalöneprincipen tillämpas. Principen om likabehandling av kvinnor och män avser frågor om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor.

Förutom de bindande rättsakterna finns även flera icke-bindande rekommendationer, resolutioner och handlingsprogram, etc. avseende jämställdhet mellan kvinnor och män. T.ex. finns rådets rekommendation ”on the balanced participation of women and men in the decision-making process.” Stadgan om de grundläggande rättigheterna omfattar medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och samhälleliga rättigheter som inkluderas i andra källor, t.ex. rätten till icke-diskriminering (artikel 21) och jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 23).

3.3 Regeringsformen och mänskliga rättigheter

Nationella konstitutioner utgör ett samhälles spelregler (Holmberg & Stjernquist 2003 rev. Isberg & Regner, Holmberg m.fl. 2006). Spelreglerna avser vilka beslutsfattarna är, hur de utses och uppgiftsfördelningen dem emellan. De utgör också grunden och förutsättningen för beslutens legitimitet. Konstitutioner reglerar även medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och hur de ska skyddas gentemot staten. Konstitutioner kan sägas representera en komprimerad version av ett samhälles syn på demokrati: vilka ska styra, hur ska styret gå till och hur ska de styrande hållas ansvariga?

Konstitutioner innehåller dessutom allmänna principuttalanden såsom att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande för den politiska verksamheten. Dessa uttalanden utgör inte rättsregler i den meningen att de kan göras gällande inför domstol, utan ska snarare ses som en ideologisk färdriktning. Konstitutioner är därmed betydelsefulla i så måtto att de sätter ramarna för medborgarnas gemensamma liv. Juristerna Dobrowolsky och Hart skriver:

Constitutions are not only about crafting and entrenching political rules, rights, and institutions, although these are typical features. Constitutions are also about encapsulating a country's highest ideals and emphasizing its most significant identities. And thus, constitutions are of great consequence. A constitution is intended to stand above every day politics, authorizing the rules of the game and legitimating the processes and outcomes of government. Constitutions are also, at their core, about power – laying out its distribution, exercise and limits, imposing obligations as well as granting rights (Dobrowolsky & Hart 2003 sid. 2).

Konstitutioner är dessutom kontextuella (Dobrowolsky & Hart 2003). De reflekterar den politiska, socioekonomiska och kulturella miljön i ett samhälle och de förändringar som konstant äger rum. Konstitutioner ska därför förstås mot bakgrund av hur såväl diskurser som praktiker skapas vid särskilda kontextbundna tillfällen i historien. Statsvetaren Hanna Pitkin menar att "the constitutions we have depends upon the constitutions we make and do and are" (Pitkin 1987 citerad i Baines & Rubio Marin 2005, sid. 2). Den syn på kvinnors och mäns rättigheter och jämställdhet mellan könen som finns uttryckt i den svenska regeringsformen kan därför i stor utsträckning ses som en reflektion av de föreställningar om jämställdhet som fanns i Sverige i slutet av 1960-talet

och början av 1970-talet. Det var en period i svensk politisk historia då jämställdhetsfrågor politiserades och institutionaliserades, en period som av historikerna Christina Florin och Bengt Nilsson (2000) kommit att kallas för ”den oblodiga revolutionen.”

Regeringsformen

Statens skyldighet att tillförsäkra kvinnor och män lika rättigheter är sedan 1976 införd i den svenska regeringsformen. I RF 1:2 anges att ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”. I RF 1:9 klargörs att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra offentliga förvaltningar i sin verksamhet ska ”beakta allas likhet inför lagen” samt ”iaktta saklighet och opartiskhet. Regeringsformen bygger således på likhetsprincipen. Såväl kvinnor som män är fullvärdiga individer och medborgare och ska behandlas lika.

Paragrafen RF 1:2 är ett s.k. målsättningsstadgande (eller programstadgande). Det innebär att målet för den samhälleliga verksamheten anges i texten, men att enskilda medborgare inte på basis av den kan påkalla ett domstolsingripande (Holmberg m.fl. 2006). Den ålägger det allmänna att verka för att målsättningarna ska tillämpas men innebär följaktligen inte att det allmänna kan bli föremål för rättslig kontroll (prop. 1973:90 sid. 194f, prop. 1975/76:209 sid. 128). Däremot kan det bli föremål för politisk kontroll (SOU 1975:75. sid. 184. Se även Holmberg m.fl. 2006 och Lerwall 2001).

I RF 1:2 stycke 2 anges vidare att den ”enskildes välfärd” är ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten, ett mål som avser såväl ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd” som individens sociala välfärd. I RF 1:2 stycke 3 framhålls att det allmänna ska sörja för en ”hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”.

I RF 1:2 stycke 4 framhävs att det allmänna ska verka för att ”demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden” och att det allmänna ska ”värna den enskildes privatliv och familjeliv.” I RF 1:2 stycke 4 anges vidare att det allmänna ska ”verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället”. Det framhålls även att det allmänna ska ”motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktions-

hinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person”. I RF 1:2 sista stycket anges att ”etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas”. Enligt motiven bör ordet ”kultur” ges en vidsträckt tolkning (prop. 1975/76:209 sid. 138. Se även Holmberg & Stjernquist 2003).

Även om stadgandet i RF 1:2 stycke 4 att ”det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället” uttrycker lika rättigheter för kvinnor och män är det inget som hindrar att jämställdhetsfrämjande åtgärder såsom positiv särbehandling vidtas. Juristen Lerwall (2001) anger flera skäl till detta. För det första är stadgandet ett målsättningsstadgande, som alltså inte kan bli föremål för domstolsprövning. För det andra bör det tolkas i ljuset av hur långt jämställdhetsarbetet kommit när stadgandet infördes i regeringsformen. För det tredje anges i förarbetena att respekten för människors lika värde inte hindrar särbehandlande lagstiftning. För det fjärde är positiv särbehandling tillåtet enligt ett annat grundlagsstadgande, RF 2:16, som dessutom är rättsligt bindande. Lerwall konstaterar att man inte bör ”dra alltför långtgående slutsatser av vilket innehåll ’lika rättigheter för kvinnor och män’ i RF 1:2 stycke 3 ska ges” (Lerwall 2001 sid. 64).

Samtidigt som det framhålls i RF 1:2 stycke 4 att det allmänna ska ”verka för” att ”alla människor” ska uppnå jämlikhet och att respekten för människors lika värde inte hindrar särbehandlande lagstiftning har det allmänna ingen *skyldighet* att aktivt agera för ökad jämställdhet. I regeringsformen betonas följaktligen den universella medborgarens lika behandling och icke-diskriminering i större utsträckning än ett aktivt arbete för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Regeringsformen kan därför betraktas som mer reaktiv än proaktiv.

Den ursprungliga formuleringen när det gäller RF 1:2 stycke 4 var emellertid att det allmänna skulle ”tillförsäkra kvinnor och män lika rättigheter” (Holmberg m.fl. 2006). Detta målsättningsstadgande byggdes ut år 2002 med den nuvarande föreskriften om att det allmänna skulle såväl ”verka” för att ”alla människor” ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, samt att diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt och etniskt, etc. ska motverkas (ibid.). Förskjutningen från ”tillförsäkra” till

”verka”, samt från ”kvinnor och män” till ”alla människor” kan ur ett könsperspektiv ses som en försvagning av regelverket.⁴

Regeringsformens andra kapitel, Grundläggande fri- och rättigheter (och alla övriga kapitel), är till skillnad från RF 1:2 rättsligt bindande. I RF 2:16 stadgas att ”lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt”. Denna paragraf öppnar således för en särbehandling av det ena könet i jämställdhetsfrämjande syfte.

3.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kvinnors och mäns lika rättigheter finns inskriven i regeringsformen i form av likhetsprincipen, principen om lika behandling samt principen om icke-diskriminering. Likhetsprincipen bygger på den liberalteoretiska föreställningen att alla människor är lika oberoende av kön, etnicitet, hudfärg, etc. Eftersom vi är lika ska vi följaktligen också behandlas likadant. Någon åtskillnad ska vare sig göras mellan individer inom olika grupper eller individer av olika kön. Juristen Eva Schömer skriver att ”en bärande idé för det svenska rättssystemet är den liberalistiska idétraditionens tanke ’att det råder likhet inför lagen’. Det innebär att ingen individ ska bedömas annorlunda än någon annan eftersom alla människor har lika värde” (Schömer 1999, sid. 36).

Samtidigt som det ska råda formell likhet mellan könen och att de ska behandlas lika (RF 1:2), öppnar grundlagen för en särbehandling av det ena könet i jämställdhetsfrämjande syfte (RF 2:16). Däremot finns det inget krav på aktivt handlande, dvs. att det allmänna genom aktiva åtgärder har en skyldighet att verka för en ökad jämställdhet mellan könen. I regeringsformen finns således inslag av såväl formell som reell jämställdhet, med betoning på den förra, vilket leder in på nästa kapitel i rapporten, där jämställdhetsbegreppet utreds och problematiseras.

Det kan vidare konstateras att regeringsformen i stor utsträckning inkorporerat principerna om mänskliga rättigheter i enlighet med den internationella folkrätten och EG-rätten. I regerings-

⁴ Se avsnitt 4.1 om formell respektive reell jämställdhet.

formen finns ett explicit ställningstagande för icke-diskriminering, lika behandling och avskaffande av könsdiskriminering, principer som omfattas av de grundläggande mänskliga rättigheterna i folk-rätten och som är en del av EG-rättens allmänna rättsprinciper. I RF 2:23 skyddas dessutom Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EKMR), som stadgar att lag och andra föreskrifter måste stå i överensstämmelse med EKMR.

FN:s konventionens skydd mot könsbaserat våld är däremot inte explicit inkorporerad i regeringsformen. Skyddet mot könsbaserat våld ingår däremot implicit genom att Sverige undertecknat CEDAW-konventionen och dess rekommendation nummer 19.

4 Regeringsformen och jämställdhetsbegreppets multipla innebörder

Som framgick av redogörelsen i föregående kapitel utgör jämlikhetsprincipen (equality) grundbulten för mänskliga rättigheter. I det svenska språket används ofta orden ”jämlikhet” och ”jämställdhet” synonymt till ”equality” (Lerwall 2001). Men medan jämlikhet ofta används när man talar om alla individers lika värde, används ordet jämställdhet relationen mellan könen och därmed kvinnors och mäns samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter. I regeringsformen används följaktligen begrepp såsom ”jämlikhet” och ”jämställdhet”, vilka innefattar såväl icke-diskriminering och likabehandling som särbehandling. Samtidigt som regeringsformen vilar på idén om lika behandling och icke-diskriminering (RF 1:2) kan aktiva åtgärder såsom positiv särbehandling av det ena könet tillgripas för att främja jämställdhet (RF 2:16). Jämställdhetsbegreppet kan i sin tur definieras på flera olika sätt, vilket får konsekvenser för såväl det regelverk (lagar, policies, strategier) som införs som de sociala normer som dessa vilar på.

I detta kapitel problematiseras regeringsformen mer i djupet mot bakgrund av jämställdhetsbegreppet och dess multipla innebörder och definitioner. Analysen inleds med en teoretisk diskussion kring jämställdhetsbegreppet utifrån fem analytiska kategorier: formell respektive reell jämställdhet, likhet och skillnad, universalism och partikuläritet, könsneutrala respektive könsspecifika formuleringar, samt offentligt och privat. Därefter följer en analys av språkets betydelse. Kapitlet avslutas med en problematisering av regeringsformen utifrån dessa analytiska kategorier, samt en sammanfattande diskussion.

Syftet med kapitlet är att mot bakgrund av dessa analytiska kategorier problematisera regeringsformen ur ett könsperspektiv,

samt ge läsaren verktyg att själv kunna identifiera och reflektera över konstitutionella normer och strategier som kan främja ökad jämställdhet mellan könen. Ambitionen är därmed snarare att öppna upp fältet för en fördjupad diskussion än att komma med färdiga lösningar.

4.1 Formell respektive reell jämställdhet

En vanlig kategorisering av jämställdhetsbegreppet är *formell jämställdhet respektive reell jämställdhet*, eller *de jure* jämställdhet respektive *de facto* jämställdhet.

Begreppet formell jämställdhet – *de jure jämställdhet* – innebär att alla individer har samma medborgerliga fri- och rättigheter och att dessa följer individen, inte den grupp individen tillhör. Den formella rättigheten bottenar i Aristoteles sats att ”lika ska behandlas lika och olika behandlas olika.” Målsättningen är likhet i behandling, men har i övrigt inget materiellt innehåll. Formell jämställdhet kan därmed sägas motsvara förbudet mot könsdiskriminering och tillåter därmed inte någon särbehandling (Lerwall 2001).

Begreppet reell (eller materiell) jämställdhet – *de facto jämställdhet* – innebär att alla har samma ställning och inflytande. Till skillnad från den formella jämställdheten är utgångspunkten vilka materiella villkor som omgärdar individen. Målsättningen är inte likhet i behandling, utan likhet i resultat. Särbehandling ses som ett krav för att uppnå likhet i resultat. Denna form av jämställdhet tillåter därmed aktiva åtgärder såsom kvotering, för att uppnå en materiell, verklig, jämställdhet (Lerwall 2001). Andra begrepp som används synonymt med reell jämställdhet är t.ex. faktisk jämställdhet, materiell jämställdhet samt substantiell jämställdhet (eng. substantive equality).

Det finns flera skillnader mellan de två jämställdhetsbegreppen. En skillnad är att det formella jämställdhetsbegreppet ofta kopplas samman med negativa rättigheter. Med negativa rättigheter och friheter avses individens rättighet att inte bli utsatt för orimliga begränsningar i sina fri- och rättigheter (Namli 2005). Inom politisk teori beskrivs ofta negativa rättigheter som ”rätten från” eller ”frihet från.” Formell jämställdhet formuleras ofta som förbud, såsom förbud mot diskriminering, och genom negativa åtgärder. Reell jämställdhet, å andra sidan, kopplas samman med positiva rättigheter. Med positiva rättigheter och friheter avses de rättig-

heter som individen bör garanteras. Inom politisk teori beskrivs ofta positiva rättigheter som "rätten till." Reell jämställdhet kopplas följaktligen ofta samman med aktiva åtgärder. En väsentlig skillnad är därför att formell jämställdhet tenderar att bevara rådande ordning medan reell jämställdhet vill förändra den nuvarande situationen (Lerwall 2001 sid. 75). En annan skillnad är att den formella jämställdheten premierar likhet i starten, medan den reella jämställdheten premierar likhet i resultatet. Formell jämställdhet kan också ses som ett första steg till reell jämställdhet. Den reella jämställdheten kräver däremot inte lika behandling av individer. Särskilda, förbättrande åtgärder kan tillåtas, och utgör inte diskriminering, så länge utgångsläget skiljer sig åt och så länge de inte används efter behovet upphört.

Vissa forskare menar dock att man inte bör överdriva skillnaderna mellan positiva och negativa rättigheter (se t.ex. Namli 2005). En och samma rättighet kan ha inslag av såväl positiv som negativ rättighet. En rättighet kan dessutom ändra sin karaktär över tid beroende på kontextuella förhållanden.

Juristen Catharine MacKinnon anser att formell rättvisa kan härledas till Aristoteles analys i *Ethica Nicomachea*. Enligt Aristoteles innebär jämställdhet "treating likes alike and unlikes unalike. To be the same is to be entitled to the same; to be different is to be treated differently" (MacKinnon 2005, sid. 45). Med stöd av denna syn, som dominerar de flesta rättssystemen i världen, ska således lika behandlas lika, medan olika kan behandlas olika. Ojämlighet innebär på motsvarande sätt olika behandling av lika, och lika behandling av olika. MacKinnon anser emellertid att detta synsätt är djupt problematiskt, eftersom socialt ojämlika och missgynnade grupper (olika) måste först – för att kunna komma i åtnjutande av lika behandling – kunna jämföras med de grupper som inte är ojämlika och missgynnade (lika). I analogi med Aristoteles synsätt måste man således på ett paradoxalt sätt först ha jämställdhet för att kunna få det, vilket MacKinnon är mycket kritisk till:

By the same token, the disadvantaged will never be made better off by this equality because they will never be in a position to take advantage of it. Who that needs this equality can get it? Under it, just as those who can least afford it can continue to be treated worse, those who most need it can continue not to receive its help. If situated difference must be elided to gain access to equal benefits, how will the consequences of inequality be exposed in order to rectify them? If equal treatment requires the same treatment for those who have and those

who have not, for those who need and those who are not in need, how will their status relative to one another ever change? (MacKinnon 2005, sid. 49).

MacKinnon relaterar sin diskussion om formell och reell jämställdhet till synen på lika/olika (sameness/difference). Finns det inte tillfällen, problematiserar hon, då jämställdhet kan främjas om man behandlar olika personer lika, t.ex. om man antar personer med utländsk bakgrund till juristbildningar? Och varför, menar hon, måste de som har blivit olika behandlade bli "lika" de som inte har detta problem: "Members of dominant groups never have to meet any comparative test to acquire or retain their privileges and advantages. Are measures of 'likeness' free of bias? Are measures of merit unproblematic? What if measures of merit are infected with inequality?" (MacKinnon 2005 sid. 6–7). Kärnan i MacKinnons resonemang är att skillnader (difference) är socialt konstruerade, definierade och uppfattade. Måttet eller standarden som alla människor definieras och jämförs som lika eller olika utifrån är således bestämd av dominerande grupper.

Ett liknande resonemang förs av juristen Eva Schömer (1999) som menar att det praktiska jämställdhetsarbetet i det svenska arbetslivet är "förblindat av den jämställdhetspolicy som framträder i den allmänna samhällsdebatten" (Schömer 1999 sid. 184). Policyn utgår i sin tur från den liberala föreställningen att alla är lika och ska behandlas lika oberoende av kön, etnicitet, hudfärg, sexualitet, etc. Det är här det uppstår problem, menar Schömer, eftersom utgångspunkten tas i en "idealiserad bild av samhället," en bild som endast delvis stämmer överens med faktiska förhållanden (Schömer 1999 sid. 184f.). Schömer menar "att utgå från likhet när det råder reell olikhet innebär som bekant att den reella olikheten befästs" (Schömer 1999 sid. 355). Det får i sin tur konsekvenser för det faktiska jämställdhetsarbetet: "eftersom den idealiserade samhällsbilden också bygger på uppfattningen att särbehandling av människor utgör avsteg från den liberala ideologin utgör särbehandlingen ett hot mot densamma" (Schömer 1999 sid. 185). De aktiva jämställdhetsåtgärderna kolliderar med de rådande ideologiska könsneutrala värderingarna, vilket leder till att könsojämlikheten permanentas (ibid.).

4.2 Likhet och skillnad

Inom forskningen har jämställdhetsbegreppet också kommit att diskuteras i relation till begreppsparat likhet/sameness och skillnad/difference (Wendt Höjer och Åse 1996). Dessa begrepp har vissa likheter med begreppen lika/olika, som diskuterades i det föregående avsnittet, men skiljer sig på väsentliga punkter.

Jämställdhet har å ena sidan kommit att diskuteras utifrån könen *likhet/sameness*. Enligt detta s.k. likhetsperspektiv ska könen åtnjuta lika rättigheter och behandlas lika. Utgångspunkten är att i ett jämlikt samhälle ska könstillhörighet inte spela någon roll. Individerna är som kategori oproblematiske, förutsatt att också kvinnor inkluderas i det. Likheter mellan könen bör därför framhävas. Detta perspektiv har emellertid kritiserats för att förminska skillnaderna mellan könen. Jämställdhet har därför, å andra sidan, kommit att diskuteras utifrån könen *skillnad*. Enligt detta s.k. skillnadsperspektiv finns inga könlösa individer, utan mänskligheten består av två kön som har olika tillgång till makt och inflytande. Alla hänvisningar till individen och till den universella medborgaren lämnar vidare både den manliga normen och den ojämlika fördelningen av makt och inflytande intakt. Underordnade grupper såsom kvinnor, men också etniska och religiösa minoriteter, måste kunna vinna erkännande mot bakgrund av sin skillnad och kunna framföra politiska krav baserade på skillnad.

Vissa forskare menar att diskussionen likhet och skillnad inte är analytiskt fruktbar (Dahlerup 2001). Det man framförallt betonar är att skillnader mellan könen inte ska ses som essentialistiska, väsensbestämda skillnader (som skillnader i manlig och kvinnlig särart). Som statsvetaren Drude Dahlerup poängterar är motsatsen till likhet (sameness), inte skillnad (difference) utan olikhet (Dahlerup 2001). Det är de politiska skillnaderna, inte de ontologiska skillnaderna, som måste stå i analytiskt blickfång. Juristen Catharine MacKinnon skriver i liknande termer att "it is hierarchy, not difference as such, that is the opposite of equality" (MacKinnon 2005, sid. 53).

Postmodern och s.k. postkolonial feministisk forskning har kommit att kritisera såväl likhets- som skillnadsperspektivet, och de strategier som följer enligt dessa, utifrån synen att de inte tillräckligt uppmärksammar skillnader inom könen (Yuval Davies 1998). Tillgång till makt och inflytande varierar beroende på ras, etnicitet, klass, sexuell orientering, etc. I enlighet med ett s.k. inter-

sektionalitetsperspektiv finns det således inte en maktordning – den mellan kvinnor och män – utan hänsyn måste tas till flera maktordningar. Kvinnor kan känna av diskriminering och förtryck på flera nivåer. I stället måste man sätta sökarljuset på hur olika maktordningar samverkar och hur de konstruerar varandra ömsesidigt. Fokus bör således riktas mot skärningspunkten mellan olika maktordningar. Juristerna Saras Jagwanth och Christina Murray (2005 sid. 242) ger med referenser till ett rättsfall ett tydligt exempel på intersektionella relationer: ”An example of people suffering multiple discrimination would be African widows, 'who historically have suffered discrimination as blacks, as Africans, as women, as African women, as widows and usually, as older people, intensified by the fact that they are frequently amongst the lowest paid workers.’” Enligt ett intersektionalitetsperspektiv bör konstitutioner därför ta hänsyn till att en orättvis diskriminering kan äga rum på flera grunder.

Likhet, skillnad och mångfald

Den brittiska statsvetaren Judith Squires (2003) föreslår i stället en indelning av jämställdhetsbegreppet i tre kategorier: likhet (equality), skillnad (difference) och mångfald (diversity).

Politiker kan välja olika ansatser i sina jämställdhetspolitiska aktiviteter: jämställdhet som individuell rättvisa, jämställdhet som social rättvisa (group justice), samt jämställdhet som mångfald (diversity). Den viktigaste frågan är att ta ställning till vilken ansats man vill tillämpa, eller om man vill använda sig av flera. Squires refererar till Teresa Rees, som i sin tur identifierat alla tre ansatser i Europakommissionens jämställdhetspolicies under de senaste tre årtiondena: lika behandling (equal treatment) på 1970-talet, positiva åtgärder (positive action) på 1980-talet, och gender mainstreaming på 1990-talet. Lika behandling innebär en ”legal redress to treat men and women the same” (Rees citerad i Squires 2003 sid. 202). Positiva åtgärder ”recognizes that there are differences between men and women and that measures are required to address disadvantages experienced by women as a consequence of those differences” (Rees citerad i Squires 2003 sid. 202–203). Gender mainstreaming, slutligen, innebär ”identifying how existing systems and structures cause indirect discrimination and altering or redesigning them as appropriate” (Rees citerad i

Squires 2003 sid. 203). Enligt Squires är mainstreaming det enda alternativet som tillåter erkännande av multipla identiteter och intersektionella maktordningar. Hon skriver att "while some have understood mainstreaming as about gender equality only, its real potential resides in the fact that it could be implemented such that it addresses inequalities based on race, religion, disability, sexual orientation and age as well (Squires 2003 sid. 203).

Som Squires konstaterar finns det således för närvarande tre olika jämställdhetsbegrepp i omlopp, vilka i sin tur bidrar till tre olika jämställdhetspolitiska ansatser. Samtidigt som det finns en teoretisk spänning mellan likhet, skillnad och mångfald är lösningen inte att välja en av dessa ansatser på bekostnad av de två övriga, menar Squires. Var och en av de tre ansatserna är otillräcklig. Squires föreslår i stället konstruktionen av en pragmatisk syntes, där de olika begreppen kombineras. Squires hänvisar till empiriska studier av inkluderingen av marginaliserade grupper (på bakgrund av kön, ras och klass) i politiskt beslutsfattande som visat att kvinnors politiska medborgarskap kan förstärkas genom statliga åtgärder som baseras på såväl individuell rättvisa som gruppskillnader. Enligt en studie av Eileen McDonough ska inte likhet och skillnad ses som ömsesidigt uteslutande: "it is not that individual equality 'fails' women, but rather that individual equality is not enough. What appears to be needed is a paradoxical combination of both" (McDonough hänvisad till i Squires 2003 sid. 203–204). På motsvarande sätt menar Teresa Rees att mainstreaming är en långsiktig strategi som måste kompletteras med "the secure underpinning of equal treatment legislation and positive action measures" (Rees citerad i Squires 2003 sid. 204).

Enligt Squires förmår denna syntes att gå bortom formell jämställdhet (individuell rättvisa) till men hemfaller inte till en essentialistisk syn på kön. Kvinnor måste inte heller anpassa sig efter manliga normer, och inte heller behöver de kräva att kvinnliga normer antas. Istället, enligt Squires, är målet att transformera (och avköna – degender) normer så att de på ett bättre sätt reflekterar mångfalden av identiteter i ett samhälle, dvs. skillnader mellan män och kvinnor, skillnader inom gruppen kvinnor (baserat på ras, etnicitet, klass, sexuell orientering, etc.) och de multipla identiteter som en och samma människa kan inneha.

4.3 Universalitet och partikuläritet

I FN:s allmänna förklaring från 1948 anförs att ”alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter” (FN:s allmänna förklaring, första artikeln, 1948). De flesta konstitutioner utgår i likhet med FN:s allmänna förklaring från en förståelse av människan som fri och rationell. Man brukar säga att de vilar på en universell grund i synen på människan och dess vara. Denna syn bottenar i upplysningstidens humanism, som med bl.a. kontaktsteoretikern och filosofen John Locke, förde fram idén om alla människors lika värde och den enskilda människans inneboende förmåga att tänka och handla rationellt. Förnuft och upplysning sågs som väsentliga ingredienser i uppbyggnaden av ett rättvist samhälle.

Kontraktsteoretikerna och deras efterföljare i mer modern tid har emellertid kritiserats på flera punkter när det gäller synen på människan. Elena Namli skriver att upplysningshumanismen i sin universalism och sin tro på universell rationalitet söker skydda alla människor, på samma gång som den genom denna universalism tenderar att marginalisera vissa grupper av människor (Namli 2005 sid. 93). Hon skriver vidare att ”i praktiska politiska diskurser händer det att man med ”universell” börjar mena ”vanlig” eller ”normal” och därför utesluter de individer och de grupper som inte har makten att definiera vad normaliteten kan tänkas vara” (ibid. 93–94). Namli menar även att upplysningshumanismen kan kritiseras för att vara utpräglad västerländsk och individualistisk.

Statsvetaren Iris Marion Young skriver att:

För det andra gör idén om en universell mänsklighet det möjligt för de privilegierade grupperna att ignorera det faktum att de själva bara är en social grupp bland flera. Genom att göra sig blind för olikheter kan de upprätthålla sin kulturella dominans. De värderingar som uttrycker de privilegierade gruppernas erfarenheter och syften presenteras som neutrala och goda för alla. Likhetsidealet utgår från att alla människor kan sätta sig i någon slags gruppneutral position och utifrån denna skapa eller omskapa sig själva till den person de helst vill vara. Om man bara lämnade människor i fred skulle individen blomma och ingen människa vara den andra lik. Men eftersom det inte finns något sådant som en gruppneutral uppfattning om vad som är gott och riktigt är det i praktiken de dominerande grupperna som sätter normen för hur vi alla bör vara och bete oss. Utifrån ett sådant förment neutralt ideal kommer de förtryckta grupperna oundvikligen att upp-

fattas som speciella och annorlunda. De privilegierade grupperna däremot är normala (Young 2000 sid. 104).

Många av de konstitutionella förändringar som ägt rum på senare tid har påverkats av splittringar mellan olika grupper i ett land. Inte sällan har exkluderade grupper krävt erkännande i kraft av sin identitet, de har krävt lika villkor och inkludering i politiskt beslutsfattande, men baserat på sin grupptillhörighet. Detta kan inte minst noteras i Kanada där såväl kvinnor, urinvånare, samt kvinnliga urinvånare benämns i konstitutionen. Denna förståelse bottenar i vad som brukas kallas en partikulär syn på människan och dess vara, en syn där såväl individuella rättigheter som grupp-specifika skillnader lyfts fram. Men den skulle dessutom kunna ses som en intersektionell syn, en syn där människors multipla identiteter, intersektionella relationer och korsande maktordningar framhålls. Kön ska i en kanadensiska konstitutionen förstås som relationen mellan kvinnor och män, vita och urinvånare, samt kvinnliga och manliga urinvånare och de olika maktordningar som kan finnas mellan olika identiteter.

Samtidigt som det är viktigt att grupper ges erkännande (och också påtalas i konstitutioner), finns det en fara i låsa fast identiteter. Grupper, identiteter och kategorier kan då ses som något statiskt och oföränderligt. De kan stigmatiseras för identiteter som de inte själva formulerat. I FN:s allmänna förklaring anförs t.ex. att ”mödrar och barn är berättigade till särskild omvårdnad och hjälp” (FN, Den allmänna förklaringen 1948). På samma gång som kvinnor lyfts fram, kopplas deras identitet till moderskap. Att män också kan vara fäder lämnas odiskuterat. Kopplingen mellan moderskap och barndom/särskild omvårdnad och hjälp, implicerar dessutom att mödrar är en grupp som är i behov av särskild hjälp. Här kan det diskuteras om moderskap är samma sak som ett tillstånd av hjälplöshet och handlingsoförmåga (jmf. MacKinnon 2005 sid. 44).

Forskare har emellertid också anfört att konstitutioner kan stigmatisera grupper genom att *inte* benämna dem (Cairns 1999, Dobrowolsky & Devlin 2002, Dobrowolsky & Hart 2003).

Objektivitetsprincipen

Diskussionen kring begreppsparet universalitet och partikuläritet kan även i viss mån kopplas till synen på kunskap och den s.k. objektivitetsprincipen. Objektivitetsprincipen innebär att domstolar är skyldiga att såväl beakta allas likhet inför lagen som agera sakligt och opartiskt. Feministiska forskare har kritiserat synen på en neutral, objektiv kunskap och en neutral, objektiv sanning. Juristen Eva Schömer talar t.ex. om *subjektiv objektivitet* (Schömer 1999 sid. 315). Hennes studie av arbetsdomstolens bedömning av lönediskrimineringsförbudet visar att för-givet-tagna antaganden om kvinnor och män i samhället underbyggs av domstolen i dess dömande. Domstolens föreställningar har i sin tur också genom-syrat dess bedömning av rättsfrågan.

4.4 Könneutrala respektive könsspecifika formuleringar

I vilken mån bör offentliga dokument utgå från könneutrala eller könsspecifika formuleringar? I vilken utsträckning bör man tala om ”han” och ”hon” eller bör omskrivningar göras till exempelvis ”medborgaren”? I flera internationella deklARATIONER, men också i den svenska regeringsformen används såväl könneutrala som könsspecifika formuleringar. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 anförs som tidigare nämnt att ”*alla människor* äro födda fria och lika i värde och rättigheter” (FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 1, 1948, min kursiv.). Det anförs vidare att människor bör ”handla gentemot varandra i en anda av *broderskap*” (FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 1, 1948, min kursiv.). I den svenska regeringsformen används regelbundet pronomenet ”han” som bestämning till funktioner såsom statsministern, riksdagsledamoten, talmannen, etc. I riksdagsordningen däremot används beskrivningar såsom ”han och hon”.

Att i de könsspecifika beskrivningarna enbart referera till ”han” och ”honom” men aldrig till ”han och hon” eller ”honom och henne” kan synas vara en kraftig begränsning av medborgarskapet. Eftersom hälften av medborgarna består av kvinnor (och att den universella abstrakta individen består av såväl kvinnor som män) kan det synas vara en självklarhet att såväl kvinnor som män ska

omnämnas som medborgare, som potentiella riksdagsledamöter, talmän och statsministrar, etc. i landets författning. Enligt resone-
manget under 4.3 skulle det kunna tolkas som att ett icke-benäm-
nande av en grupp innebär en stigmatisering av densamma.

Läsaren av konstitutioner förväntas i sina tankar att ersätta
”han” med ”hon”, ”broderskap” med ”systerskap” etc. Statsvetarna
Maria Wendt Höjer och Cecilia Åse skriver:

*När en text refererar till ”man” eller ”han”, kan den syfta på både
män och kvinnor. De är allmänna beteckningar. Samtidigt är de
otvivelaktigt beteckningar på det manliga könet. Kvinnor måste
oavlatligt ha en ”översättningsapparat” i gång när de läser. De måste
ständigt fråga sig: Handlar det här om mig? Finns jag med? Kvinnor
får svårt att identifiera sig med subjekten i texten. De lämnas med en
känsla av främlingskap i förhållande till det de läser (Wendt Höjer &
Åse 1996 sid. 65).*

Juristen Catharine MacKinnon problematiserar vad som skulle
hända om man ersatte broderskap med sisterskap. Skulle män
känna sig inkluderade om man gjorde en sådan rockad?
(MacKinnon 2005 sid. 44). Har män samma översättningsapparat?
Juristen Eva Schömer (1999) menar på motsvarande sätt att köns-
neutraliteten i den svenska rättsliga diskursen producerar en köns-
neutral man, ”en man som visserligen är en fiktion på så sätt att
detta HAN inte har något kön.”¹ Schömer menar att de i samhället
förhärskande idéerna, de sociala normerna, är styrande för rättsliga
avgöranden: ”detta är emellertid inte synligt, eftersom de rättsliga
avgörandena *ikläds* en mantel av neutrala och värderingsfria regler”
(Schömer 1999, sid. 39). Dessa regler bygger ofta på en uppfattning
att det finns ”rättvisa, objektiva och sanna förhållanden” (ibid.).

Inom feministisk teori har man kritiserat könsneutrala beskriv-
ningar och formuleringar. Enligt Wendt Höjer och Åse är ”pro-
blemet med denna abstrakta individ /.../ att den *faktiskt* är model-
lerad efter mannen. Könlösheten har blott kosmetisk karaktär, den
döljer – ofta bristfälligt – det faktum att individen *egentligen* är en
man” (Wendt Höjer & Åse 1996 sid. 11). Könsneutrala beskriv-
ningar, i likhet den universella synen på människan som diskutera-
des ovan, antas således dölja de underliggande sociala och politiska
maktstrukturerna i samhället. Detta kan i sin tur medföra att vissa

¹ Statsvetaren Maud Eduards menar att könsneutralitet inte innebär frihet från kön: ”Man
kan lätt konstatera att män dominerar politiken, samtidigt som budskapet förmedlar att de
inte är där för att de är män. De står för en kombination av självklar närvaro och total
frånvaro. Därav frågan: finns män?” (Eduards 2002 sid. 106).

kränkningar mot kvinnor inte inkluderas. Diana Amnéus skriver att "rättigheterna, som enligt formuleringarna ska gälla lika för kvinnor och män, utövas i ett socialt och kulturellt paradigm – patriarkatet" (Amnéus sid. 155). Detta paradigm hindrar ofta att kvinnor kan åtnjuta rättigheterna på lika villkor. Lika rättigheter blir på så sätt ett spel för gallerierna, menar Amnéus. Wendt Höjer och Åse (1996) skriver på motsvarande sätt att "när kvinnor utsluts ur analysen, eller när skenbart könsneutrala begrepp används, osynliggörs maktrelationer mellan könen" (sid. 12). Catharine MacKinnon (2006) menar att genom att utgå från individen, implicit mannen, i internationella konventioner och i nationella konstitutioner, frånskrivs kvinnor rätten att ingå i det mänskliga. De mänskliga rättigheter som skrivs in i nationella och internationella deklARATIONER blir mäns rättigheter. Mänskliga rättigheter blir mäns lika rättigheter. Kvinnor konstrueras som något annat än människa.

4.5 Offentligt och privat

I konstitutioner regleras i första hand förhållandet mellan stat och individ. Individen ska skyddas från övergrepp och intrång av staten i såväl den offentliga som den privata sfären. Gränserna mellan offentligt och privat bör hållas åtskilt så att den enskilda individen i så stor utsträckning som möjligt kan ta ansvar för sitt eget liv. Den privata sfären ska utgöra en fredad zon, som staten inte ska reglera. Men bör konstitutioner även reglera förhållanden i det privata? I vilken utsträckning finns konstitutionellt skydd för övergrepp inom den privata sfären, övergrepp som äger rum mellan individer och inte mellan stat och individ? I vilken utsträckning omfattas kvinnors specifika behov av skydd i konstitutioner? På vilket sätt hjälper/stjälper devisen om "privatlivets helgd" kvinnor?

Feministiska forskare menar att uppdelningen mellan det offentliga och privata bidrar till att sociala, ekonomiska och politiska ojämlika strukturer mellan könen upprätthålls och förstärks (Amnéus 2005). Enligt Diana Amnéus är gränsen mellan det offentliga och privata en av orsakerna bakom att det varit svårt att få gehör för kvinnors mänskliga rättigheter. Könsdiskriminering och förtryck av kvinnor som utförs av individer och inte staten har inte setts som en kränkning av de mänskliga rättigheterna utan som ett privat problem.

Könsrelaterat våld

Flera feminister hävdar att mäns våld mot kvinnor är det yttersta uttrycket för mäns överordning och den bristande jämställdheten i samhället. Juristen Catharine MacKinnon pläderar för att kvinnors frihet från våld måste ses som en mänsklig rättighet som bör skrivas in i konstitutioner. Hon menar vidare att även prostitution och pornografi ska ses som ett uttryck för mäns makt över sexualiteten (MacKinnon 2006). Prostitutionen har en dubbel verkan: den såväl manifesterar en patriarkal sexuell ordning som legitimerar denna ordning genom förekomsten av prostitution. Pornografi ses som både roten och symptomet till synen på kvinnor som sexuellt tillgängliga och underkuvade, och fungerar som bränsle till det förtryck som kvinnor utsätts för inom alla samhällsområden. Prostitution och pornografi ska följaktligen ses som två systerkomponenter till det könsrelaterade våldet. I sin analys av olika feminismer kopplar etnologen Lena Gemzöe samman radikalfeminism med mäns våld mot kvinnor: "patriarkatets yttersta uttryck är kontrollen av kvinnor som sexuella varelser, där vapnet i sista hand är våldtäkt" (Gemzöe 2002 sid. 47).

Kvinnorörelsen har kritiserat uppdelningen i offentlig och privat och menar att kvinnors behov av skydd från övergrepp måste regleras i folkrätt, konstitutioner och annan lagstiftning. Detta har till viss del gjorts. I FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor som antogs 1993 stadgas att varje könsrelaterad våldshandling ska åtgärdas "*vare sig det sker offentlig eller privat*" (FN:s Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor 1993). FN:s kvinnokonvention artikel 16 inkluderar även den privata sfären genom dess familjerättsliga reglering.

4.6 Språkets betydelse

Inom såväl forskning som statliga utredningar lyfts ofta språkets betydelse fram. Språket har betydelse för hur vi uppfattar olika beteenden och händelser. I Kvinnovåldskommissionens huvudbetänkande (Kvinnofrid SOU 1995:60) föreslogs t.ex. en ändring av brottet "kvinnlig omskärelse" till "könsstympning" för att markera en förändrad syn på brottet. Ett annat exempel är begreppsförskjutningen från "hustrumisshandel" (domestic violence) till "mäns våld mot kvinnor". Som juristen Eva-Maria Svensson konstaterar

ger olika brottsbenämningar olika associationer av beteenden (Svensson 2001 sid. 27–28).

Begreppet ”positiv särbehandling” kan på motsvarande sätt kritiseras eftersom det kan komma att associeras till en positiv behandling av vissa grupper, på bekostnad av andra som behandlas neutralt (Svensson 2001). Begreppen ”positiv diskriminering”, ”indirekt diskriminering” respektive ”omvänd diskriminering” kan på liknande sätt kritiseras för att genom ordvalet ”diskriminering” ge negativa associationer. Det kan ge ett intryck av att en osaklig särbehandling kan ha ägt rum. Som flera feministiska forskare påtalat bör ett gynnande av en undertryckt grupp betraktas som åtskillnad, men inte diskriminering.

Könsneutrala formuleringar, som ovan diskuterats, kan på motsvarande sätt dölja en manlig norm och därmed reproducera gängse maktförhållanden.

Diskursiva effekter

Samtidigt som könsneutrala formuleringar kan dölja en manlig norm, kan de begrepp och formuleringar som används skapa *diskursiva effekter*. Enligt teorier om socialkonstruktivism skapar människor verkligheten. Vårt sätt att tala och skriva avspeglar inte vår omvärld, våra identiteter och sociala relationer på ett neutralt sätt, utan det medverkar snarare till att skapa och förändra den. Verkligheten är en produkt av vårt sätt att kategorisera världen (Winter Jørgensen & Phillips 2000 sid. 11). Det är därmed viktigt att problematisera de konstruktioner som blir tagna för givna vid sidan om de som tillägnas lite uppmärksamhet och den därmed inbyggda maktrelationen eller kampen om vad som är rätt eller fel, sant eller falskt.

Diskurser utgör en tolkning av hur verkligheten är konstruerad. Språk, begrepp och kategorier sätter ramar för vad vi ser och inte ser. Den tolkning som görs formas inom ett diskursivt ramverk för vad som tillåts uttryckas eller uppmärksammas och för vad som kan uppfattas som plausibelt att genomföra. För att kunna identifiera diskurser och diskursiva ramar bör man således granska språket som sätter ramarna för problemförståelsen.

Statsvetaren Carol Lee Bacchi (2004) har analyserat begreppet ”preferential treatment”, som kan översättas med ”positiv särbehandling” på svenska. Oavsett man är för eller emot könskvotering

är begreppet ”preferential treatment” problematiskt, anser Bacchi. Det ger associationer till att de som kommer i åtnjutande av denna åtgärd i själva verket är kraft- och viljelösa personer som inte förmår att ta sig fram för egen maskin. Det kan ge ett intryck av att en grupp särbehandlas (kvoteras in) trots bristande kompetens. Denna grupp konstrueras därmed som ”behövande” (needy) som måste lyftas upp till den dominerande gruppens nivå, samtidigt som dominerande sociala gruppers privilegium lämnas osynligt. Begreppet ”preferential treatment” får således diskursiva effekter. Diskursiva effekter kan därmed definieras som det sätt som subjekt och subjektiviteter är utformade i diskursen. Grupper tilldelas speciella positioner och ges olika värden, som t.ex. behovande, missgynnade eller diskriminerade. Gruppen kvinnor konstrueras i detta fall som handlingsoförmögna personer med bristande kompetens och i behov av särskilt stöd. Kvinnor görs följaktligen till problemet som bör åtgärdas, och deras assimilation genom positiv särbehandling blir den postulerade lösningen: ”they (kvinnor) will be added to the status quo which will remain largely unchanged” (Bacchi 2004 sid. 131). Istället borde fokus riktas, enligt Bacchi, på maktförhållandena (och den positiva särbehandling) som gör att vissa grupper (ofta män) får makt över andra (ofta kvinnor) och detta utan lagstiftning.

4.7 Regeringsformen och jämställdhet

Som framgår av diskussionen i avsnitt 4.1–4.6 kan jämställdhetsbegreppet definieras på flera skilda sätt. I det följande avsnittet ska regeringsformens formuleringar om jämställdhet mellan könen analyseras med hjälp av de analytiska kategorierna formell respektive reell jämställdhet, likhet och skillnad, universalism och partikuläritet, könsneutrala respektive könsspecifika formuleringar, offentligt och privat, samt språkets betydelse. Vissa av dessa kategorier diskuteras under en och samma rubrik. I avsnittet dras även paralleller till den sydafrikanska konstitutionen för att visa på alternativa skrivningar.

Formell respektive reell jämställdhet

Regeringsformens formuleringar om jämställdhet ligger i första hand i linje med vad som definieras som formell jämställdhet. I texten betonas företrädesvis de negativa friheterna/rättigheterna såsom icke-diskriminering och rätten till lika behandling. Mot bakgrund av vad som framkom i diskussionen i avsnitt 4.1. tenderar den formella jämställdheten att bevara rådande ordning, snarare än förändra den. Det finns därmed en risk att ojämlika förhållanden mellan könen permanentas. I regeringsformens formuleringar finns även inslag av vad som definieras som reell jämställdhet. Reell jämställdhet framhålls explicit i RF 1:2, där det framgår att det allmänna ska verka för jämlikhet i samhället. RF 1:2 är emellertid ett målsättningsstadgande och därmed ej rättsligt bindande. Den reella jämställdheten framhålls även i RF 2:16, som är rättsligt bindande, och som undantar missgynnande på grund av kön från att räknas som diskriminering om det utgör ett led i strävan att åstadkomma jämställdhet mellan könen. Paragrafen är emellertid inte formulerad som att krav på att aktiva åtgärder måste vidtas. Det finns därmed en viss otydlighet i grundlagen när det gäller synen på formell respektive reell jämställdhet.

En åtgärd i en författningsöversyn vore att i regeringsformen tydliggöra synen på formell respektive reell jämställdhet. I vilken utsträckning anser Grundlagsutredningen att regeringsformen vid sidan om skrivningar om icke-diskriminering och lika behandling också ska innehålla skrivningar om vikten av att främja jämställdhet? I vilken utsträckning bör vikten av att inte enbart ”verka” för en ökad jämställdhet lyftas fram, utan att det också bör finnas ett krav på att det allmänna ”aktivt” ska ”arbeta” för en ökad jämställdhet? I vilken utsträckning bör regeringsformen inta en mer progressiv ställning till jämställdhet? Bör detta ställningstagande i så fall ytterligare markeras? Som skrivningarna ser ut i dags dato ges i första hand en bild över var vi står (en reaktiv position), men inte vart vi går (mot en mer proaktiv position?). Här vore det önskvärt att regeringsformens syn på jämställdhet – och vilken färdriktning det allmänna har i detta avseende – klargörs.

Juristen Lotta Lerwall (2001) har föreslagit att RF 2:16 helt tas bort eller görs om. Hon menar att i nuläget finns en diskrepans mellan grundlagen och den materiella lagstiftningen. I RF 2:16 stadgas att lagar och andra föreskrifter inte får missgynna medborgare på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i

strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män, eller missgynnar det ena könet i frågor om värnplikt och motsvarande tjänsteplikt. Kärnan i problemet är just möjligheterna att göra undantag från könsdiskrimineringsförbudet. Eftersom det finns exempel på undantag i den materiella lagstiftningen som inte är ett led i jämställdhetsfrämjande åtgärder och därmed inte har stöd i grundlagen kan det diskuteras om listan med undantag bör utökas (Lerwall 2006). Mot bakgrund av den EU-lagstiftning som finns på området föreslår hon att RF 2:16 ändras.

Ett annat förslag är att i enlighet med den sydafrikanska konstitutionen (och i linje med EG-rätten) betona statens ansvar att aktivt främja jämställdhet mellan könen. Den sydafrikanska konstitutionen – The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108, 1996 – skiljer sig från de flesta konstitutioner genom att den explicit lyfter fram jämställdhet mellan könen och jämlikhet mellan raserna som konstitutionella värden. I dess portalparagraf framhålls "the achievement of equality" (Sydafrikanska konstitutionen, 1996, kapitel 1, § 1a), samt betydelsen av "non-racialism and non-sexism" (Sydafrikanska konstitutionen, 1996, kapitel 1, § 1 b). Jämställdhet mellan könen och raserna placeras således i samma paragraf som institutionerna "allmän och lika rösträtt" "flerpartisystem" och "rättstat." Dess kapitel två om de grundläggande fri- och rättigheterna – Bill of Rights – inkluderar såväl andra (politiska och medborgerliga rättigheter) som tredje generationens rättigheter (ekonomiska och sociala rättigheter), samt kräver judiciell prövning (judicial review) av alla dessa rättigheter. I sektion 7(2) framgår även att staten ska "respect, protect, promote and fulfill the rights in the Bill of Rights" (Sydafrikanska konstitutionen, 1996, Sektion 7(2)). Det innebär följaktligen att staten måste vidta proaktiva åtgärder för att försäkra sig om författningen efterlevs. Som juristerna Saras Jagwanth och Christina Murray (2005) konstaterar i sin analys av den konstitutionella utvecklingen i Sydafrika, försökte arkitekterna bakom konstitutionen inte bara "lägga till" kön, utan också försäkra sig om att de nya institutionerna också skulle vinnlägga sig om såväl reell jämställdhet mellan könen som reell jämlikhet mellan raserna.

Den sydafrikanska konstitutionens sektion nio om grundläggande fri- och rättigheter innehåller en konkret lista med diskrimineringsgrunder.² Denna lista inkluderar såväl kön, genus,

² Den Sydafrikanska konstitutionen, 1996, Section 9:

(1) *Everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit of the law.*

graviditet, sexuell orientering som civilstånd. I sektionen framgår även att staten ska främja jämställdhet – ”promote the achievement of equality” – och i det arbetet tillåts aktiva åtgärder – ”legislative and other measures” – för att skydda eller stödja personer eller grupper som missgynnats av orättvis diskriminering. Det framgår även att nationell lagstiftning måste antas för att förhindra eller förbjuda orättvis diskriminering – ”prevent or prohibit unfair discrimination.” I den sydafrikanska konstitutionen tas således ett proaktivt ställningstagande för reell jämställdhet, ett ställningstagande där aktiva åtgärder är tillåtna och påbjudna för att åtgärda en skev maktbalans mellan grupper. Åtgärder för att eliminera underordning av grupper ska således inte ses som diskriminering enligt den sydafrikanska konstitutionen. De ska snarare ses som insatser för att kompensera ett historiskt förtryck.

I den sydafrikanska konstitutionen framgår även att flera statliga institutioner, bl.a. The Commission for Gender Equality, ska etableras för att främja jämställdhetsarbetet definierad som ”constitutional democracy.”

Likhet och skillnad

Regeringsformen baseras i första hand på en individualistisk och likhetsorienterad syn på jämställdhet. Den bärande idén är den liberala idétraditionens fokus på ”likhet inför lagen.” Den innebär att ingen individ ska bedömas annorlunda än någon annan eftersom alla är lika mycket värda. I RF anförs att den offentliga makten ska utövas med respekt för ”alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet” (RF 1:2).

Den individualistiska och likhetsorienterade synen kan kritiserats för att osynliggöra skillnader mellan individer, såsom kön, etnicitet och hudfärg när det gäller makt och inflytande. De skillnader som

(2) *Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.*

(3) *The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth.*

(4) *No person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds in terms of subsection (3). National legislation must be enacted to prevent or prohibit unfair discrimination.*

(5) *Discrimination on one or more of the grounds listed in subsection (3) is unfair unless it is established that the discrimination is fair.*

kan finnas mellan grupper i samhället relateras till individen. Det anförs bl.a. i RF 1:2 att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av "kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet *som gäller den enskilde som person*" (min kursiv.). Det framhålls därmed inte explicit att diskriminering kan äga rum på flera grunder. Det bör även framhållas att "ras" inte ingår i diskrimineringsgrunderna. Skälet till detta framgår i prop. 2001/02:72.

Skillnadsperspektivet lyfts också fram. I RF 2:15 stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att "någon medborgare" missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör "en minoritet". I RF 1:2 stadgas vidare att "etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas." Den strukturella diskrimineringen som kan finnas kopplas således i första hand till individen, samtidigt som majoritets- och minoritetsförhållanden uppmärksammas.

I regeringsformen saknas en intersektionalistisk syn på hur olika makt- och identitetsordningar samverkar. Det skulle kunna åtgärdas genom att i likhet med den sydafrikanska konstitutionen framhålla att varken staten eller enskilda individer får indirekt eller direkt, på "en eller flera grunder" ("on one or more grounds"), diskriminera en annan person på ett orättvist sätt, samt att diskriminering på "en eller flera grunder" (som listas i den sydafrikanska konstitutionen) är orättvis om det inte kan etableras att diskrimineringen är rättvis (se den sydafrikanska konstitutionen, 1996, sektion 9, artikel 3–5).

Ett konkret förslag vore att i den svenska regeringsformen RF 1:2 stycke 4 ersätta "eller" med "*och/eller*" så att formuleringen blir enligt följande: "Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt *och/eller* etniskt ursprung, språklig *och/eller* religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder *och/eller* annan omständighet som gäller den enskilda människan som person" (min kursiv.).

Universalitet och partikuläritet, könsneutrala respektive könsspecifika formuleringar, samt språkets betydelse

Regeringsformen vilar i första hand på en universalistisk syn på människan. Det framhålls exempelvis att "alla människors" lika värde och "den enskilde människans" frihet och värdighet bör respekteras, samt att det allmänna ska motverka diskriminering av "människor". Därutöver finns hänvisningar till universella och könsneutrala begrepp såsom "medborgaren," "riksdagsledamoten", "fullmäktig", "statsråd, etc."

Partikulära beskrivningar används sparsamt. De förekommer i RF 2:16 som stadgar att lag och föreskrift ej får innebära missgynnande av medborgare på grund av kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma "jämställdhet mellan kvinnor och män." Det är den enda konkreta hänvisningen i regeringsformen till kvinnor och män, förutom RF 1:5 där det anförs att det som stadgas om rikets statschef ska avse konungen, och också drottningen om hon är statschef. Hänvisningar till partikulära begrepp förekommer även i RF 1:2, där det framgår att det allmänna ska motverka diskriminering på flera grunder såsom kön, hudfärg, ålder, etc. samt att "etniska, språkliga och religiösa minoriteters" möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv ska främjas. Partikulära begrepp används även i RF 2:15 enligt vilken ingen medborgare får missgynnas med hänseende till "ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhörande en minoritet", samt i RF 2:20 där det stadgas att "samernas" rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Det är således företrädesvis den abstrakta universella medborgaren som står i centrum.

I regeringsformen används företrädesvis pronomenet "han". Pronomenet "han" "hans" respektive "honom" förekommer sammanlagt 41 gånger. Pronomenet "hon" "hennes" respektive "henne" förekommer en gång (I RF 1:5 angående statschefen). I kapitlet om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter kopplas exempelvis substantivet "medborgare" till pronomenet "han," "hans" respektive "honom". I texterna om statsskickets grunder används begreppet "den enskilde" (min kursiv.). I kapitlen om riksdagen och riksdagsarbetet kopplas substantiven "riksdagsledamöterna" och "ersättare" till pronomenet "han," "hans," "honom" respektive "denne" (min kursiv.). I kapitlet om statschefen kopplas substantiven "statschefen" och "talmannen" till pronomenet "han" respektive "konungen". I kapitlen om

regeringen och regeringsarbetet kopplas substantiven ”departementschef” och ”statsminister” till pronomenet ”han,” ”hans,” ”honom,” ”denne” respektive ”den äldste” (min kursiv.). I kapitlet om finansmakten kopplas substantivet ”fullmäktig” till formuleringarna ”han” respektive ”hans”. I kapitlen om förhållandet till andra stater och mellanstatliga organisationer, rättskipning och förvaltning, kontrollmakten respektive krig och krigsfara kopplas substantiv som ”ledamot av utrikesnämnden” ”ordinarie domare” ”statsråd” ”ombudsman” samt ”statschef” till pronomenet ”han” respektive ”dennes” (min kursiv.). I texterna som handlar om talmannen används formuleringen ”han”. För att spetsa till det, så avser den abstrakta universella medborgaren och den könsneutrala individen en man. Den diskursiva effekten som följer är således att det primära rättssubjektet är en man och att kvinnor som rättssubjekt försvinner ur blickfånget.

I Riksdagsordningen används däremot formuleringarna ”han” eller ”hon” respektive ”honom eller henne”.

Språket i regeringsformen bör vara köns neutralt men inte könsblint. En åtgärd i en författningsöversyn vore således att byta ut alla ”han” och ”honom” mot ”han eller hon” respektive ”honom eller henne” i enlighet med Riksdagsordningen. Genom att använda ”han eller hon” eller ”honom eller henne” synliggörs såväl kvinnor och män som subjekt och som politiska aktörer. Det skulle dessutom råda bot på den diskriminering som såväl hänvisningar till den abstrakta universella individen som könsneutrala skrivningar i sig producerar genom att osynliggöra skillnader mellan individer, t.ex. med avseende på kön, ras, etnicitet, etc.

Ordet ”han” i den nuvarande regeringsformen föreslås dessutom bytas ut mot ”medborgare” eller ”den” där så är lämpligt. Svenska Språknämnden anser att vid köns neutralt pronomen går det i det flesta fall bra att använda ”den”, i synnerhet när det inte råder någon tvekan om vad pronomenet syftar på (*Språkriktighetsboken*, sid. 80. Se även Grahn 2007). På motsvarande sätt bör alla ”denne”, den ”enskilde” respektive den ”äldste” skrivas om i ett mer köns neutralt språk.

Offentligt och privat

I regeringsformen regleras förhållandet mellan såväl staten och individen som olika offentliga aktörer. Däremot regleras inte förhållandet mellan individer. Det finns därmed en tydlig uppdelning mellan den offentliga och den privata sfären. I regeringsformen saknas därutöver ett explicit avståndstagande mot könsrelaterat våld, ett brott som företrädesvis äger rum inom den privata sfären. Enligt folkrätten är emellertid det könsrelaterade våldet ett brott mot de mänskliga rättigheterna.

I den sydafrikanska konstitutionen utsträcker sig de grundläggande fri- och rättigheterna (Bill of Rights) i viss mån till den privata sfären (Se särskilt sektion 8(2) där det framhålls att en artikel i the Bill of Rights "binds a natural or a juristic person if, and to the extent that, it is applicable, taking into account the nature of the right and the nature of any duty imposed by the right"). Juristerna Jagwanth och Murray (2005) anser att genom att inkludera den privata sfären i konstitutionens räckvidd, kan de ojämsliddheter och det våld mot kvinnor som utövas i hemmet, som traditionellt varit exkluderat från konstitutionell kontroll under parollen privatlivets helgd, utsättas för granskning och åtgärdas.

I sektion 12(1) i den sydafrikanska konstitutionen framgår vidare att alla har rätt till frihet från "all forms of violence from either public or private sources." Denna artikel adresserar med all tydlighet det könsrelaterade våldet i hemmet. I sektion 12(2) framhålls att var och en har rätt att fatta beslut som gäller reproduktion ("make decisions concerning reproduction") samt rätt till sin egen kroppsliga säkerhet och kontroll ("to security in and control over their body"). Därutöver ingår en artikel (sektion 16:2) som inskränker yttrandefriheten till förmån för jämställdhet mellan könen – i yttrandefriheten exkluderas "advocacy of hatred based on race, ethnicity, gender or religion, and that constitutes incitement to cause harm."

En åtgärd i en författningsöversyn vore följaktligen att inkludera ett uttalande mot könsrelaterat våld. Det skulle kunna åtgärdas genom en skrivning såsom att "rätten till frihet från könsbaserat våld är en förutsättning för jämlikhet/jämställdhet."

4.8 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har detta kapitel syftat till att problematisera regeringsformen ur ett könsperspektiv samt att mot bakgrund av sex analytiska kategorier eller teman ge läsaren verktyg att själv kunna identifiera och reflektera över konstitutionella normer och strategier som kan främja ökad jämställdhet mellan könen. Dessa teman ska ses som ett försök till att öppna upp fältet för diskussion, och det bör därför inte uteslutas att det kan finnas andra relevanta teman som kan problematiseras. I analysen ges förslag på vissa alternativa formuleringar, samtidigt som det givetvis bör påpekas att konstitutionella förändringar inte är synonyma med sociala förändringar. Som juristerna Beverly Baines och Ruth Rubio Marin (2005) konstaterar betraktas konstitutionella texter ofta som viljeyttringar och förmaningar, snarare än som konstitutionellt bindande och förbjudande regler. Men på samma gång anger de tonen för hur det allmänna ser på jämställdhet mellan könen och konstitutionell demokrati. Konstitutioner utgör därmed såväl en målsättning i sig som ett verktyg för att uppnå den målsättningen.

5 Regeringsformen ur tre strukturella teman

I detta kapitel analyseras regeringsformen ur tre strukturella (institutionella) teman: representation och valsystemet, folkomröstningsinstitutet, samt utnämningmakten/systemet för tjänstetillsättningar. För denna analys är regeringsformens kapitel 3 Riksdagen, kapitel 4 Riksdagens arbete, kapitel 6 Regeringen, kapitel 7 Regeringsarbetet, kapitel 8 Lagar och förordningar, samt kapitel 11 Rättskipning och förvaltning av särskild relevans.

I det första avsnittet – om representation/valsystem – fokuseras specialområdet kvinnorepresentation. I detta avsnitt analyseras regeringsformens kapitel 3 Riksdagen ur ett könsperspektiv, med särskild betoning på riksdagens sammansättning, kvotering som en metod att nå en jämnare balans mellan kvinnor och män i beslutsfattande församlingar, samt personvalsinslaget. I särskilt blickfång står frågan om vilken betydelse valsystemet har för kvinnorepresentationen i nationella parlament och vilka möjliga konsekvenser en förändring från det proportionella valsystemet till majoritetsvals-systemet skulle få för andelen kvinnliga ledamöter i den svenska riksdagen. Detta avsnitt skiljer sig från föregående kapitel genom dess fokus på ett specialområde – kvinnorepresentation.

I kapitlets andra respektive tredje avsnitt analyseras folkomröstningsinstitutet samt utnämningmakten ur ett könsperspektiv. Sammantaget tar detta kapitel genom sin analys av valsystemets effekter på kvinnorepresentationen, folkomröstningsinstitutet, samt utnämningmakten/systemet för tjänstetillsättningar särskilt fasta på Grundlagsutredningens direktiv om att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen.

5.1 Representation/valsystem

5.1.1 Kvinnorepresentation

I ett internationellt perspektiv framställs Sverige ofta som ett föregångsland när det gäller den höga kvinnorepresentationen i riksdagen. Vid valet 2006 valdes 47,3 % kvinnliga ledamöter in i riksdagen, vilket kan jämföras med ett internationellt genomsnitt på 16,9 % vid samma tidpunkt (www.ipu.org). Sverige rangordnas idag på plats nummer två på den internationella världsrankingen, efter Rwandas parlament som sedan valet 2003 består 48,8 % kvinnor (www.ipu.org), se tabell 1 i appendix.

Av tabell 1 framgår att det finns stora regionala skillnader när det gäller andelen kvinnor i nationella parlament. I ett historiskt perspektiv har de nordiska länderna legat i toppen på IPU:s världsrankinglista (www.ipu.org). Idag återfinns de på plats nummer 2, 3, 5, 6 och 13 och har en genomsnittlig kvinnorepresentation på 40,8 %. I Europa (OSCE-länder exklusive Norden) ligger kvinnorepresentationen på 19,7 %, vilket kan jämföras med regionen Nord- och Sydamerika (20,0 %), Afrika söder om Sahara (16,6 %), Asien (16,5 %), Oceanien (12,4 %) samt Arabstaterna (9,5 %). Lägst representation har kvinnor i de arabiska länderna, t.ex. i Kuwait. I Qatar, Saudiarabien och i Förenade Arabemiraten är kvinnor inte valbara. Vissa nya demokratier – såsom Rwanda och Sydafrika – har en betydligt högre kvinnorepresentation äldre, väletablerade demokratier såsom USA och Storbritannien. Av tabell 1 framgår också att de flesta länder med en hög kvinnorepresentation tillämpar det proportionella valsystemet.

Kvinnorepresentationen i Sveriges riksdag är ett resultat av en lång process, se figur 1 i appendix. Efter den allmänna rösträttsreformens införande 1919/1921 och fram till 1970-talet bestod riksdagen i regel endast av en eller ett par kvinnor per parti med vissa undantag. Efter riksdagsvalet 1921 invaldes fem kvinnor i riksdagen, varav en till den första kammaren och fyra till den andra kammaren. Under 1920- och 1930-talen var den sammanlagda andelen kvinnliga ledamöter i de två kamrarna aldrig mer än 4 %. Kvinnorepresentationen steg särskilt långsamt i den första kammaren och det dröjde till 1943 innan ytterligare en kvinna valdes in där. År 1950 utgjorde kvinnor 5 % av ledamöterna i den första kammaren och 10 % av den andra kammarens ledamöter.

Efter valet 1970, som utgjorde det första valet till enkammarriksdagen, var kvinnorepresentationen 14 %.

Ett stort genombrott ägde rum under 1970-talet då kvinnorepresentationen i riksdagen började öka i allt snabbare takt. 20-procentbarriären bröts efter 1973 års riksdagsval, det andra valet efter enkammarriksdagens införande, då andelen kvinnliga riksdagsledamöter utgjorde 21 %. 30-procentspärren bröts efter 1985 års val, då andelen kvinnor utgjorde 32 %. 1991 sjönk dock andelen kvinnliga riksdagsledamöter från 38 till 34 %. Med de påföljande riksdagsvalen 1994, 1998, 2002 och 2006 vände kurvan upp igen då kvinnorepresentationen ökade till 41, 43, 45 respektive 47 %. 1994 passerade riksdagen som första parlament i världen 40-procentspärren. Till dags dato har endast ytterligare två andra länder, Rwanda (2003) och Finland (2007), valt in fler än 40 % kvinnor i sitt nationella parlament.

Betydelsen av en ökad kvinnorepresentation

Såväl forskare som partier, kvinnorörelser och andra utomparlamentariska organisationer och grupper har uppmärksammat behovet av mer representativa politiska församlingar. Kvinnors underrepresentation i politiken har varit ett forskningsfält sedan 1970-talet och på senare tid har även underrepresentationen av etniska minoriteter kommit i blickfånget (se t.ex. forskningsprojektet *Gendered citizenship in multicultural Europe*, www.femcit.org). Argumenten för en mer representativ församling har bl.a. varit att beslutsfattande församlingar ska reflektera befolkningens sammansättning, s.k. deskriptiv representation. Forskning har även visat att kvinnliga parlamentariker har delvis andra prioriteringar och för fram andra frågor på den politiska agendan (Skjeie 1992, Wängnerud 1998. Se även Tremblay 1998, Carroll 2001). En ökad kvinnorepresentation får således också konsekvenser för det politiska utfallet, s.k. substantiell representation. En underrepresentation av vissa grupper får därmed, enligt denna forskning, konsekvenser för såväl det politiska innehållet som de politiska församlingarnas legitimitet (Norris 2004).

Att fördelningen av makt och inflytande mellan kvinnor och män ska vara jämn är ett uttalat mål i den svenska jämställdhetspolitiken. Att både kvinnor och män ska vara delaktiga i politiskt beslutsfattande anses som en demokratisk rättighet. Striden bland

de svenska politiska partierna har inte i första hand stått kring betydelsen av en jämnare fördelning mellan könen i politiska församlingar, utan snarare kring åtgärderna att nå dit. Åsikterna har främst gått isär när det gäller kvotering som en metod att skapa en jämnare fördelning mellan könen (Freidenvall 2006).

Valsystemens betydelse

Varför skiljer sig nationella parlament åt när det gäller andelen kvinnliga parlamentariker? Inom forskningen har man identifierat flera förklaringar till varför kvinnorepresentationen varierar i olika nationella parlament. Institutionella, socioekonomiska och kulturella förklaringsfaktorer brukar särskilt framhållas (Norris 1985). Även strategiska faktorer, såsom betydelsen av politiska partiers regler och normer kring kvinnorepresentation och kvinnoförbundens och den utomparlamentariska kvinnorörelsens aktiviteter, har lyfts fram (Bergqvist 1994, Freidenvall 2006, Skjeie 1992, Wide 2006, Wängnerud 1998).

När det gäller de institutionella förklaringsfaktorerna har särskilt valsystemets betydelse poängterats. Forskning har visat att länder med proportionella valsystem, i synnerhet länder med stora valkretsar och därmed många valbara platser – *large district magnitude* – har en högre kvinnorepresentation än länder med majoritetsvals-system, där enbart ett mandat per valkrets står till förfogande (Norris 1985, Matland 1998, Reynolds 1999, Kenworthy & Malami 1999, Siaroff 2000). Denna skillnad avser såväl etablerade demokratier såsom utvecklingsländer.

Tabell 2 i appendix visar att av alla kvinnor som valts in till nationella parlament har ungefär dubbelt så många valts in i länder med PR-system (19,6 %) än i majoritetsvals-systemet (10,5 %). Länder med blandade vals-system återfinns mitt emellan (13,6 %). Sannolikheten är således ungefär dubbelt så stor att kvinnor väljs in i PR-system än i majoritetsvals-system (Norris 2006).

Studier har också visat att kvinnorepresentationen ökat länder som övergått från majoritetsvals-systemet till det blandade vals-systemet. T.ex. ökade kvinnorepresentationen i Nya Zeeland från 16,5 % 1990 till 21,2 % 1993 när systemet förändrades från SMD plurality (inom gruppen majoritetsvals-system) till MMP systemet (inom gruppen blandade vals-system). De flesta kvinnliga parlamentariker valdes in på platser som tillsattes med det proportionella

valsystemet (Krook m.fl. 2006). På motsvarande sätt har kvinnorepresentationen sjunkit när länder övergått från PR-systemet till andra valsystem. T.ex. sjönk kvinnorepresentationen i det italienska parlamentet vid övergången från det proportionella valsystemet till det blandade valsystemet (Krook m.fl. 2006:sid. 195). Studier har dessutom visat att i länder som tillämpar blandade valsystem är kvinnorepresentationen högre i församlingar som väljs genom PR-systemet än i dem som väljs genom majoritetsvals-systemet (Bergqvist 1994).

Att kvinnorepresentationen är högre inom det proportionella valsystemet brukar ofta förklaras med partiorganisationens röstmaximerande strategier. För att få så många röster och attrahera så stora väljargrupper som möjligt försöker partierna balansera sina partilistor genom att inkludera kvinnor och män, gamla och unga, storstadsbor och landsbygdsbor, etniskt dominerande grupper och etniska minoriteter etc. Samtidigt måste partiorganisationen ta hänsyn till interna krav på representation, såsom de sittande parlamentarikerna, sidoorganisationerna och den geografiska representationen. Vilka som slutligen väljs ut av partiorganisationen beror på vilka som anses vara de bästa företrädarna för partiet och vilka som kan attrahera flest röster. De kriterier som styr listkompositionen har förändrats över tid, i takt med att synen på den ideala politikern (Dahlerup 2006b). Inom majoritetsvals-systemet står däremot endast en plats till förfogande varvid partierna nominerar säkra kort, oftast sittande parlamentariker. Här behöver således inte partiorganisationen balansera listorna gentemot alla krav och önskemål som ställs på listans komposition inom det proportionella valsystemet.

Kvinnorepresentationen varierar även inom den proportionella valsystems-familjen. T.ex. består det grekiska parlamentet av 13,0 % kvinnor jämfört med Sverige, Finland, Norge och Danmark på 47,3, 42,0, 37,9 och 36,9 %. Det finns även stora skillnader mellan länder som tillämpar majoritetsvals-systemet. Australien (24,7 %) kan jämföras med t.ex. (USA 16,0 %). Som statsvetaren Pippa Norris (2006) konkluderar är valsystemet en viktig bidragande faktor till variationer i andelen kvinnliga ledamöter i de nationella parlamenten. Samtidigt som PR-systemet visat sig vara mer gynnsamt för en hög kvinnorepresentation, det varken är ett nödvändig eller tillräckligt villkor. De variationer som finns inom varje valsystems-familj kan i sin tur kopplas till faktorer såsom valkrets-

storlek (antal mandat/valkrets), proportionalitet, partiorganisering och partiideologier, användningen av kvotering etc.

För att förklara varför kvinnorepresentationen varierar måste man således analysera såväl det politiska systemet och partisystemet som nomineringsprocessen (Lovenduski & Norris 1995, Matland & Montgomery 2003, Norris 2006). Den höga kvinnorepresentationen i den svenska riksdagen kan förklaras av det komplexa samspelet mellan politiskt system, partiernas regler och hur kandidaturvalet och listkompositionen går till i den enskilda partiorganisationen (Freidenvall 2006, Wide 2006 och Wägnerud 1998). Det politiska systemet avser institutionella faktorer (såsom PR-systemet), socioekonomiska faktorer (såsom välfärdsstatens utveckling, kvinnors utbildningsnivå och förvärsarbetarfrekvens), samt kulturella faktorer (såsom religiositet och synen på jämställdhet). Partiernas regler och normer avser de formella regler som partierna introducerat för att öka andelen kvinnor på partilistorna (såsom rekommendationer och kvoteringsregler) samt de normer som implicit präglar partiets syn på bl.a. kvinnorepresentation, grupprepresentation, jämställdhet, etc. Nomineringsprocessen avser stegen från de uppdragsvilliga aspiranterna via partiernas kandidater till de slutgiltigt valda riksdagsledamöterna. Denna process präglas av såväl tillgång på uppdragsvilliga kandidater som partiernas efterfrågan på kandidater i en komplicerad process där avvägningar ska göras mellan både partiinterna (såsom representation av olika geografiska delar av valkretsen, sidoorganisationers representation, resultat från provval i förekommande fall, samt sittande riksdagsledamöters önskemål) och röstmaximerande hänsyn. Sammantaget måste listorna balanseras gentemot såväl interna som externa önskemål och krav.

Statsvetaren Lenita Freidenvalls (2006) avhandling *Vägen till Varannan Damernas* visar att samtliga partier tog hänsyn till kön i samband med listsammansättningarna inför valet 2002. Samtliga partier tillämpade formella regler för en ökad kvinnorepresentation (från allmänna mål och rekommendationer om listans sammansättning till kvotering) och sammantaget nominerades 41 % kvinnor på partilistorna. Såväl partier med kvotering som partier utan kvotering nominerade en förhållandevis hög andel kvinnor. Andelen valda kvinnor var högre inom partier med kvotering, även om skillnaderna var små. Generellt gynnades kvinnor av både partiernas tillämpning av särskilda formella regler avseende kvinnorepresentation, partikvinnors och kvinnoförbundens stöd för en ökad

kvinnorepresentation, samt av väljararenans krav på en jämn fördelning mellan könen.

Sammantaget kan det konstateras att kvinnorepresentationen är högre i länder där det proportionella valsystemet tillämpas. Det proportionella valsystemet garanterar emellertid inte en hög kvinnorepresentation. Snarare är det så, som Drude Dahlerup konstaterar, att det proportionella valsystemet är mer öppet för förändringar än majoritetsvalsystemet, eftersom det har större möjlighet att inkludera ”nya” grupper såsom kvinnor, etniska minoriteter, etc. utan att behöva göra sig av med sittande, etablerade parlamentariker (Dahlerup 2006b:sid. 69, jfr. Norris 2004, 2006).

5.1.2 Kvotering

Som framgår av analysen i avsnitt 5.1 har kvinnorepresentationen i flera länder ökat genom lagstadgad kvotering. Flera av de länder som finns i toppen på världsrankinglistan, såsom Rwanda och Costa Rica, har introducerat kvotering. Kvotering har sedan mitten av 1990-talet introducerats av allt fler länder (Dahlerup & Freidenvall 2005, Dahlerup red. 2006).¹ Det kan ses mot bakgrund av FN:s Beijing Platform for Action 1995. I denna handlingsplan uttrycks: ”Women’s empowerment and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, including participation in the decision-making process and access to power, are fundamental for the achievement of equality, development and peace” (FWCW 1995: Art. 181). FN:s Platform for Action uttalar explicit att målsättningen är en jämn könsfördelning (50–50).

Till dags dato har 14 länder introducerat kvotering i sin konstitution, 39 länder har infört kvotering i vallagen och i ca 70 länder har enskilda politiska partier introducerat kvotering för listkompositionen inom sitt parti (www.quotaproject, Dahlerup & Freidenvall 2005, Dahlerup red. 2006). Olika kvoteringssystem skiljer sig således åt när det gäller var det är reglerat, dvs. i konstitution, vallag eller i enskilda politiska partier. Olika kvoteringssystem riktar dessutom in sig på olika faser i nomineringsprocessen. En distinktion kan göras mellan regler som syftar till att förändra samman-

¹ På hemsidan www.quotaproject.org finns en databas med information om vilka länder och politiska partier som introducerat könskvotering. Här finns också uppgifter om olika kvoteringstyper samt förslag till vidare läsning om kvotering.

sättningen av 1, rekryteringsbasen (dvs. tillgången på uppdragsviliga aspiranter), 2, kandidatbasen (dvs. de kandidater som partierna nominerat), samt 3, de valda (Dahlerup 2006a). I tabell 3 i appendix illustreras de olika typerna av kvotering.

De allra flesta kvoteringsregler som tillämpas avser det andra steget i nomineringsprocessen, dvs. kandidater. I tabell 4 i appendix illustreras vilka länder som introducerat denna typ av kvotering, samt vilka effekter det fått i termer av ökad kvinnorepresentation.

Som framgår av tabell 4 är effekterna av kvotering inte entydiga. I vissa fall har kvotering till en kraftigt ökad kvinnorepresentation, i andra fall har en mycket liten förändring ägt rum. Skälen till dessa variationer är legio: bl.a. beror utfallet på hur kvoteringen är definierad i lagstiftningen, t.ex. nivån på kvoteringen (10, 20, 30 %), om den enbart rör andelen kvinnor på valsedeln (inom PR-val) eller om de också inkluderar rangordningen på listan (t.ex. varvade listor, double quotas), storleken på valkretsarna (varvade listor är meningslösa om det bara finns ett mandat att tävla om), partiorganisationens syn på kvotering (bottom-up perspektiv kontra top-down perspektiv), om det finns några sanktioner för överträdelser (minskat partistöd vid underlåtelse att tillämpa regeln, ogiltigförklarade valsedlar vid underlåtelse), etc. Statsvetaren Drude Dahlerup (2006) konstaterar i sin analys av könskvoterings tillämpning att kvotering varken är tillräcklig eller nödvändig. I vissa situationer måste regler som införs uppifrån och ner också accepteras av de lokala partiorganisationer som ska tillämpa dem. I andra fall kan en hög kvinnorepresentation uppnås utan kvotering, men genom att enskilda partier introducerar könskvoteringsregler eller rekommendationer för en ökad kvinnorepresentation (soft quotas) samt genom ett konstant tryck från kvinnorörelsen och partikvinnor.

Tabell 4 visar även att det företrädesvis är länder med proportionellt vals system som introducerat könskvotering. Könskvotering har förvisso också införts i länder med majoritetsvals system, men konstruktionen skiljer sig åt eftersom det är svårare att tillämpa kvotering i enmansvalkretsar än på partilistor. I flera länder med majoritetsvals system har istället platser reserverats till kvinnor i landets parlament. Systemet med reserverade platser används i t.ex. Rwanda och Uganda där varje distrikt representeras i det nationella parlamentet av två kvinnor. Denna typ av kvotering används således i det tredje steget i nomineringsprocessen: de valda. Se tabell 5 i appendix.

Systemet med reserverade platser har emellertid utsatts för kritik. Bl.a. har det anförts att kvinnliga parlamentariker som valts in via detta system saknar en lokal förankring. En annan kritik som riktats mot reserverade platser är att konstruktionen inte sällan leder till ett tak, snarare än golv för ökad kvinnorepresentation.

Förutom lagstadgad kvotering i konstitution/vallag och de reserverade platserna har även flera enskilda partier i närmare 70 länder fattat beslut om kvotering i sina respektive partier och på sina partilistor (www.quotaproject.org). I Sverige har Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Socialdemokraterna introducerat kvotering, medan Folkpartiet och Kristdemokraterna har fattat beslut om rekommendationer, dvs. frivilliga och icke-bindande regler för kvinnorepresentationen på listorna (Wängnerud 2001, Freidenvall 2006, Freidenvall m.fl. 2006). Centerpartiet och Moderaterna har infört allmänna mål. Samtliga partier uppnådde efter valet 2006 en kvinnorepresentation i sina riksdagsgrupper överstigande 35 %. Högst kvinnorepresentation kunde noteras i Vänsterpartiet (63,6 %) och Miljöpartiet (52,6 %). En exakt könsfördelning återfanns i Folkpartiet (50 %) och Socialdemokraterna (50 %). Inom Moderaterna var kvinnorepresentationen 44,3 %. Lågst kvinnorepresentation kunde noteras i Centerpartiet (37,7 %) och Kristdemokraterna (37,5 %). Samtliga partier har således en kvinnorepresentation som är vida överstigande det internationella genomsnittet på 16,9 % (www.ipu.org).

5.1.3 Majoritetsval i Sverige? Konsekvenser för kvinnorepresentationen

Statsvetaren Lars Davidsson (2006) har för grundlagsutredningens uppdrag analyserat olika valsystem. Han menar att det är svårt att se att någon förändring av valsystemet – i form av lagstadgad kvotering – skulle vara nödvändig i Sverige när det gäller andelen kvinnliga parlamentariker. Det är en rimlig slutsats mot bakgrund av vad som ovan konstaterats. Riksdagen är i det närmaste jämställd sett till den numeriska fördelningen mellan kvinnor och män. Samtliga partier har dessutom en förhållandevis god kvinnorepresentation, bl.a. tack vare partiernas interna regler för en ökad kvinnorepresentation. Men man kan också vända på frågeställningen och i stället fråga: Vilka konsekvenser skulle ett genomförande av ett majoritetsval få för kvinnorepresentationen i

Sverige? Vad skulle hända då? Skulle kvinnorepresentationen minska i en handvändning eller skulle den relativt höga kvinnorepresentationen bestå? Kan vi förvänta oss en större spridning mellan partierna?²

En konsekvens är att partiernas regler avseende könsfördelningen på partilistorna inte längre skulle vara tillämpliga. Regelverket kring kvinnorepresentation skulle helt enkelt bli obsolet eftersom det inte längre blir tal om några partilistor. En annan tänkbar konsekvens är att ett majoritetsvals-system skulle innebära att valkretsarna blir fler, 349 valkretsar mot nuvarande 29, om man väljer att behålla antalet riksdagsplatser. Eftersom enbart en person per valkrets blir vald, kommer partierna satsa allt på sitt bästa kort, sannolikt den mest etablerade och namnkunnige politikern. Tidigare forskning har visat att det enklaste att bli en riksdagsledamot är att redan vara en, vilket innebär att partiernas förstanamn får en allt större betydelse. Inför valet 2002 var 76 kvinnor placerade på första plats på riksdagspartiernas sammanlagt 209 riksdagslistor. 34 % av listorna toppades således av kvinnor (Freidenvall 2006). Skillnaderna mellan partierna var stora. Medan Miljöpartiets, Centerpartiets, Folkpartiets och Vänsterpartiets partilistor toppades av 62, 55, 52 respektive 52 % kvinnor, bestod Socialdemokraternas, Moderaternas och Kristdemokraternas partilistor av 34, 19 respektive 14 % kvinnor i topp. I den mån dessa siffror kan vara vägledande, skulle således kvinnorepresentationen förändras, fast i olika riktningar. För vissa partier skulle kvinnorepresentationen öka, för andra skulle den sjunka. Mot bakgrund av dessa uppgifter har kvinnliga kandidater inom Socialdemokraterna, Moderaterna och Kristdemokraterna mest att förlora på ett majoritetsvalsystem.

I detta avseende kan det även vara viktigt att analysera förändringen över tid när det gäller kvinnors placering på partilistornas förstaplats, se tabell 6 i appendix.

Som framgår av tabell 6 ökade andelen listor som toppades av kvinnor från 6 % 1973 till 36 % 2002. Andelen kvinnor på listornas förstaplats har ökat successivt inom de flesta partier under perioden, och tydligast inom Centerpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Inom Socialdemokraterna ägde en markant ökning rum år 1994, då andelen kvinnor i listornas topp ökade från 25 till 45 %. Inom Moderaterna och Socialdemokraterna sjönk andelen

² Det bör noteras att majoritetsval ofta leder till tvåpartisystem. Det innebär följaktligen andra konsekvenser för småpartierna.

sjönk 1998 och 2002. Inom flera partier har andelen kvinnor i topp fluktuerat, särskilt inom Kristdemokraterna.

En annan tänkbar konsekvens är att kvinnorörelsen, bestående av såväl kvinnoförbund och partikvinnor som den utomparlamentariska kvinnorörelsen, sannolikt inte kommer att vänta med att ställa nya krav. Precis som de varit drivande i kampen för ett formellt regelverk, kommer de sannolikt att komma med förslag till nytt regelverk anpassat till majoritetsvals-systemet. Ett sådant förslag vore att ställa krav på lagstiftad kvotering, där partierna är skyldiga till att se till att ett visst antal valbara platser reserveras för kvinnliga kandidater alternativt kvinnliga valda. Vad som talar för ett sådant förslag är att en jämn könsfördelning uppfattas som ett axiom bland såväl partier som väljarkår. Att kvinnor och män ska ha lika tillgång till makt och inflytande uppfattas idag som ett demokratikrav. Vad som talar emot är att frågan om en lagstiftad kvotering varit kontroversiell bland de flesta politiska partier. Samtidigt som partierna ställer sig positiva inför en jämn fördelning mellan könen går åsikterna isär metoderna för att uppnå detta mål. I synnerhet kvotering har varit och är en ifrågasatt metod. Argumentet har istället varit att det är den enskilda partiorganisationens privilegium och ansvar att nominera sina kandidater och sätta samman sin egen partilista. Staten/lagstiftarna bör vara den sista instansen och inte den första. Sannolikt skulle flera lokala partiorganisationer, de reella grindvakterna i nomineringsprocessen, inte vilja rucka på sin lokala autonomi och suveränitet när det gäller kandidaturval.

Ett annat förslag vore att i stället för lagstiftning ställa krav på de enskilda politiska partierna. Ett förslag skulle vara att tillämpa det system – *all women's shortlists* – som introducerats av Labourpartiet i Storbritannien. Enligt detta system nomineras en kvinna i varannan valbar plats (i detta fall varannan valbar valkrets) inom Labourpartiet. Denna form av kvotering skjuter således in sig på första steget i nomineringsprocessen, en s.k. aspirantkvotering. Ett annat förslag vore att tillämpa det system som introducerades av Labourpartiet inför val till det regionala skotska parlamentet år 1999 – *the twinning system* (Lundgren 2005). Enligt detta system kopplas två valkretsar samman, och tillsammans nominerar de en kvinna och en man. Konkret innebär det att ombuden för det två valkretsarna, som har till uppgift att välja två kandidater, får två röster: en för en kvinna och en för en man. Genom detta förfarande översteg kvinnorepresentation i det skotska parlamentet

Westminster. Systemet underlättades av alla platserna till det nya skotska parlamentet var nya, dvs. det fanns inga sittande parlamentariker som stod till förfogande för omval. När det gäller det sannolika utfallet avseende kvinnorepresentationen i de svenska partiernas riksdagsgrupper skulle det sannolikt variera, beroende på vilket regelverk, om något, de väljer att tillämpa.

5.1.4 Personvalsinslaget

En annan fråga som kan vara aktuell i en författningsreform är personvalsinslaget i samband med allmänna val. Genom en ändring i vallagen infördes möjligheten att personrösta i 1998 års val. Det avsåg alla tre valen, dvs. val till riksdag, landsting och kommunfullmäktige. I texten som följer behandlas enbart personvalsinslaget i samband med riksdagsval.³

Kortfattat innebär systemet att kandidater som får mer än 8 % av partiets röstetal som personröster flyttas upp som första namn i invalsordningen. Om flera kandidater inom ett parti passerar spärren rangordnas de efter andelen personröster. Om ingen eller inte tillräckligt många kandidater har nått personröster över spärren tillsätts partiets platser med kandidater i den ordning de står på valsedeln.

Förfarandet med personval har tillämpats i samband med tre riksdagsval – 1998, 2002 samt 2006. Valet 2006 var följaktligen det tredje riksdagsvalet där detta förfarande tillämpades, vilket innebar att såväl partier som väljare nu förväntades ha en större kunskap och erfarenhet över hur personvalet fungerade.

Väljare som avgivit personröster

Andelen väljare som personröstat har minskat över tid. Vid valet 1998 valde 30 % av väljarna att lämna en personröst. Vid de

³ För tidigare forskning om personvalsinslaget, se t.ex. Katharina Tollin (1997) "Må bäste man vinna – en fallstudie av personvalsförsöket 1994 ur ett könsteoretiskt perspektiv," CD-uppsats, Umeå: Umeå Universitet, Lena Wängnerud (1999), "Kön och personröstning" i Sören Holmberg och Tommy Möller red. *SOU 1999:92. Premiär för personval*. Stockholm: Fritzes, samt Anders Håkansson (1999), "Vilka kandidater vinner på personval?" i samma skrift. Se även Freidenvall (2006), *Vägen till Varannan Damernas*. Stockholm: Stockholms universitet, Henrik Oskarsson "Ålder och personröstning" i *SOU 1999:93 Premiär för Personval, samt Maritta Soinen och Henry Bäck "Invandrarkandidaterna i personvalet"* i *SOU 1999:93 Premiär för Personval*. Se även *SOU 1999:136 Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen*.

följande två riksdagsvalen sjönk andelen till 26 % av väljarna respektive 22 %. Kvinnor och män personröstar i nästan lika stor utsträckning. Vid riksdagsvalet 1998 avgav 27 % av de kvinnliga väljarna personröster jämfört med 28 % av de manliga väljarna.

Andel personröster till kvinnor och män

Andelen personröster till kvinnor och män visar på olika tendenser. Vid riksdagsvalet 1998 avgavs sammanlagt 1 533 705 personröster, av vilka 955 563 personröster tillföll män och 578 142 personröster tillföll kvinnor. 62 % av rösterna tillföll således manliga kandidater och 38 % kvinnliga. I relation till könsfördelningen på partilistorna avgavs färre röster till kvinnor än till män: 38 % av personrösterna tillförs kvinnor som utgjorde 43 % av kandidaterna, 62 % av personrösterna tillföll män som utgjorde 57 % av kandidaterna. (Detta kan även sättas i relation till könsfördelningen i valdeltagandet: 82 % av de röstberättigade kvinnliga väljarna deltog i valet, jämfört med 80 % av de röstberättigade manliga väljarna). Vid riksdagsvalet 2002 ökade andelen personröster till kvinnliga kandidater till 43 %. Vid valet 2006 sjönk andelen personröster som tillföll kvinnliga kandidater till 41 %. Mot bakgrund av denna statistik gynnar således personvals-systemet manliga kandidater i större utsträckning än kvinnliga kandidater.

Kandidater som klarat spärren för personval

Antalet kandidater som klarat spärren för personval har sjunkit över tid. Vid riksdagsvalet 1998 klarade sammanlagt 87 kandidater spärren. Vid de efterföljande valen klarade 86 respektive 57 kandidater spärren.

Flera av de kandidater som klarat spärren för personval vid dessa val skulle blivit invalda i riksdagen även utan personvalet. Av de 87 riksdagsledamöter som invaldes 1998 hade 75 blivit invalda även utan personvalet. Personvalet innebar följaktligen att 12 av de 87 ledamöterna kryssades förbi partiernas listordning, dvs. de skulle inte blivit invalda om inte personvals-systemet funnits. Av dessa kandidater var fem kvinnor (42 %). Av de 86 riksdagsledamöter som invaldes 2002 hade 76 blivit invalda även utan personvalet. Personvalet innebar i detta fall att tio kandidater invaldes som inte

skulle blivit invalda om personvalet inte funnits. Av dessa tio kandidater var sex kvinnor (60 %). Av de 57 riksdagsledamöter som invaldes 2006 hade 51 blivit invalda även utan personvalet. Personvalet innebar följaktligen att sex kandidater kryssades in, dvs. de skulle inte ha blivit invalda om inte personvalet funnits. Av dessa sex kandidater var tre kvinnor (50 %).

Sammantaget tyder den här utvecklingen på att personröster i första hand avges till dem som redan står på valbar plats och därmed ändå skulle väljas in i riksdagen. Utvecklingen tyder även på att antalet kandidater som inte skulle blivit invalda om inte personvals-systemet funnits har minskat över tid, från 12 till 6 mellan år 1998 och 2006. Andelen kvinnor bland dessa varierade från 42, 60 till 50 %.

Personvalets konsekvenser för kvinnorepresentationen

Tabell 7–9 i appendix visar en jämförelse mellan riksdagens sammansättning med hänsyn till personvalet och den sammansättning som skulle ha uppnåtts om partiernas ordinarie listordningar hade gällt som invaldsordning i samband med valen 1998, 2002 respektive 2006.

Av tabell 7 framgår att personvalsinslaget vid riksdagsvalet 1998 bidrog till att 12 personer fick en riksdagsplats på grund av väljarnas personvalskryss. Av dessa var fem kvinnor och sju män. Fördelningen blev således 42 % kvinnor och 48 % män. Personvalsinslaget bidrog till en nettoeffekt på plus en kvinna i riksdagen, dvs. om personval inte tillämpats och listordningen varit styrande hade än kvinna färre valts in (SOU 1999:136). Personvals-systemet hade således en positiv effekt för kvinnorepresentationen i riksdagen. Det bör dock understrykas att skillnaden är liten.

Av tabell 8 framgår att personvalsinslaget vid riksdagsvalet 2002 bidrog till att tio personer fick en riksdagsplats på grund av väljarnas personvalskryss. Av de tio personvalda ledamöterna 2002 var sex kvinnor (varav fyra från Moderaterna, en vardera från Miljöpartiet och Vänsterpartiet). Av de fyra moderata kvinnorna var två placerade på tredje plats på valsekeln och två på andra plats. Dessa fyra kvinnor tog genom sina personvalskryss partiets enda respektive mandat i dessa fyra valkretsar och ersatte därigenom fyra män, som var placerade på partilistornas topp. Moderaternas kvinnorepresentation ökade därmed genom personvalsinslaget sin

kvinnliga riksdagsrepresentation från 33 till 40 % (från 18 till 22 av sammanlagt 55 mandat). Resultatet av personvalsinslaget inom Moderaterna hade alltså en positiv effekt med avseende på kvinnorepresentationen. Om nomineringskommittéerna hade fått bestämma hade kvinnorepresentationen i Moderaternas riksdagsgrupp blivit lägre.

Personvalsinslaget hade divergerande effekter avseende kvinnorepresentationen i övriga partier. I Vänsterpartiet ersatte en kvinnlig kandidat som var placerad som nummer två på valsedeln i ett partidistrikt, en manlig kandidat som var listad etta, vilket givetvis förbättrade kvinnorepresentationen. Samtidigt ersatte en manlig kandidat, som var nummer två på valsedeln i ett annat partidistrikt, en kvinnlig kandidat som var listad etta. För Vänsterpartiets del hade personvalet således ingen effekt för representationen. Motsvarande scenario utspelades inom Miljöpartiet, där en kvinnlig kandidat som var tvåa på valsedel i ett partidistrikt tog partiets enda mandat och ersatte därmed den manliga kandidaten som var etta i partidistriktets rangordning. I ett annat partidistrikt tog däremot en manlig kandidat, som var placerad på plats nummer fyra efter bl.a. en kvinnlig kandidat, partidistriktets enda mandat. Vinst i den ena valkretsen balanserades således med förlust i en annan med avseende på kvinnorepresentation. Personvalsinslaget fick därmed inga effekter avseende kvinnorepresentationen i Vänsterpartiets och Miljöpartiets riksdagsgrupper.

Personvalsinslaget fick däremot negativa effekter avseende kvinnorepresentationen inom Centerpartiet och Socialdemokraterna. I Centerpartiet ersatte en manlig kandidat, som var placerad som nummer två på valsedeln i ett partidistrikt, en kvinnlig kandidat som var placerad i topp. Detta bidrog till att Centerpartiets kvinnorepresentation minskade från 54,5 till 50 % (dvs. från 12 till 11 av sammanlagt 22 mandat). Det bör dock här noteras att för ett parti med få mandat, som Centerpartiet, får en förändring av könsbalansen i ett enda mandat procentuellt sätt stora effekter. Motsvarande scenario utspelades inom Socialdemokraterna, där en manlig kandidat, nummer tio på valsedel i ett partidistrikt, kryssades in och tog ett av partiets fem mandat i valkretsen. Den manliga kandidaten ersatte därmed en kvinnlig kandidat som var placerad på den femte platsen och som skulle fått riksdagsplatsen om partiet listordning hade gällt som invalsordning. Socialdemokraternas kvinnorepresentation påverkades därmed något i negativ

riktning, från 48 till 47 % (dvs. från 69 till 68 av partiets sammanlagda 144 mandat).

Personvalsinslaget fick således både negativa och positiva effekter avseende kvinnorepresentationen i samband med valet 2002: negativa effekter i Centerpartiet, där kvinnorepresentation minskade, och positiva effekter i Moderaterna, där kvinnorepresentationen ökade. Den sammanlagda effekten var dock förhållandevis liten – det handlade om två platser till kvinnors fördel (från 156 till 158 kvinnor), vilket i procent utgjorde en förändring från 44,7 till 45,3 %. Oavsett personvalsinslaget skulle alltså kvinnorepresentationen i den svenska riksdagen öka något vid valet 2002. Nettoeffekten var således positiv, om än liten.

I samband med riksdagsvalet 2006 valdes sex personer in via personvalssystemet, hälften kvinnor och hälften män. De representerade Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna, se tabell 9 i appendix. Personvalssystemet fick ingen effekt för kvinnorepresentationen inom Centerpartiet. I en valkrets ersatte en manlig kandidat på tredje plats en manlig på den första. I en annan valkrets ersatte en kvinnlig kandidat på andra plats en kvinnlig kandidat på den förstaplatsen. En man och en kvinna valdes således in, samtidigt som en man och en kvinna valdes bort. Personvalssystemet fick däremot en positiv effekt för kvinnorepresentationen inom Folkpartiet. I en valkrets ersatte en kvinnlig kandidat på andra plats den manliga kandidaten på förstaplatsen. Personvalssystemet fick även en positiv effekt för kvinnorepresentationen inom Kristdemokraterna. I en valkrets ersatte en kvinnlig kandidat på andra plats en man på första plats. I en annan valkrets ersatte en manlig kandidat på tredje plats en man på den första. Personvalssystemet fick en negativ effekt för kvinnorepresentationen inom Moderaterna. I en valkrets ersatte en man på andra plats en kvinna på den första. Sammantaget fick personvalet en viss betydelse avseende kvinnorepresentationen: de tre kvinnorna och de tre männen som valdes in, ersatte två kvinnor och fyra män. Kvinnorepresentationen ökade således med hjälp av personvalsinslaget med en person (från 164 till 165 kvinnor). I likhet med de två föregående personvalen var nettoeffekten positiv, om än liten.

Personvalet ut ett könsperspektiv

Statsvetaren Anders Håkansson har analyserat vilka personer som vinner på personvalet. (Håkansson 1999). Hans studier av personvalet 1998 visar att företrädesvis män, personer i övre medelåldern och personer bosatta i valkretsarnas huvudorter gynnades av personvalet. Kvinnor, yngre personer och landsortsbor tillhörde de grupper som missgynnades av personvalet.

Denna obalans mellan könen när det gäller personvalet kan förklaras med att kvinnor generellt haft lägre listplacering än män (SOU 1999:136). I partilistornas topp placeras ofta politiskt erfarna och för väljarna välbekanta personer. Det är också dessa personer som får flest personröster. Vid valet 1998 utgjorde män 57 % av alla kandidater och toppade 68 % av alla partilistor. Listplaceringen är således en viktig faktor för andelen personröster.

Statsvetaren Lena Wängnerud har analyserat vilka mekanismer som bidrar till kvinnor har en lägre andel av personrösterna och därmed missgynnas (Wängnerud 1999). Hennes analys av personvalet 1998 visar bl.a. att det inte finns någon större skillnad mellan könen när det gäller sätt att bedriva valkampanj och grad av kampanjaktivitet. Kvinnor och män har lagt ner ungefär lika mycket tid på kampanjarbete i valrörelsen. Kvinnor har ungefär lika stor utsträckning som män deltagit i offentliga debatter, skrivit debattartiklar och insändare, hållit tal, samt förekommit i press, radio, TV. Hennes analys visar vidare att kvinnliga och manliga väljare personröstar i samma utsträckning. Vid riksdagsvalet 1998 avgav 27 % av kvinnorna personröster jämfört med 28 % av männen. Däremot fanns stora skillnader om man tog hänsyn till partitillhörighet. Störst skillnad mellan könen fanns inom Centerpartiet och Miljöpartiet, där betydligt fler män än kvinnor personröstade (en skillnad på 16 procentenheter inom Centerpartiet och 15 procentenheter inom Miljöpartiet). Bland kvinnliga väljare var det främst kristdemokrater som personröstade. Wängnerud konstaterar således att könsskillnader i personröstandet i första hand återfinns inom vissa partier.

Wängneruds studier visar däremot att såväl kvinnliga som manliga väljare röstar i större utsträckning på manliga kandidater än på kvinnliga kandidater. Med referenser till valundersökningen 1998, visar Wängnerud att 13 % av de kvinnor som personröstade röstade på en kvinnlig kandidat och 33 % röstade på en manlig kandidat (54 % kom inte ihåg vem de röstade på). Det förelåg således en

skillnad på 20 procentenheter, till de manliga kandidaternas fördel. Bland de manliga väljarna som personröstat röstade 11 % på en kvinnlig kandidat och 39 % på en manlig kandidat. Skillnaden var således 28 procentenheter, till de manliga kandidaternas fördel. Kvinnliga väljare kryssar i större utsträckning än manliga röstare på kvinnliga kandidater. Wängneruds analys visar vidare att välutbildade manliga väljare tillhörde den grupp som i störst utsträckning personröstat på manliga kandidater, medan välutbildade kvinnliga väljare oftare än genomsnittet röstat på kvinnliga kandidater. Analysen visar dessutom att även om det inte fanns någon könsmatchning, dvs. att kvinnor röstar på kvinnor och män på män, fanns skillnader inom partierna. Tydligast inslag av könsmatchning återfanns inom Centerpartiet och Folkpartiet. Inom Moderaterna och Kristdemokraterna var personröstningen mer manligt inriktad, medan den inom Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet var mer utjämnad.

Ett av skälen till att kvinnor missgynnas är, som tidigare nämnt, att kvinnor inte är placerade i toppen på partilistorna i lika stor utsträckning som män. En förklaring till det är att partiernas nomineringsförfarande gynnar män, vilket i sin tur kan förklaras med den manliga normens primat, dvs. att män utgör normen för det politiska (jfr. SOU 1999:139). Wängnerud menar att det kan bero på synligheten för kvinnliga och manliga politiker: "bilden av kvinnliga politiker är inte lika fast förankrad på väljarnas näthinna som bilden av manliga politiker. Därför blir det inte heller ihågkomna i samma utsträckning" (Wängnerud 1999 sid. 322).

Sammantaget visar analysen av personvals-systemet i detta avsnitt på flera olika tendenser. För det första personröstar kvinnor och män i ungefär samma utsträckning. För det andra bidrar personvals-systemet, som det är utformat idag, i mycket liten del till en ökad kvinnorepresentation. Personvals-systemet kan därför inte anses vare sig gynna eller missgynna kvinnor, utan är förhållandevis könsneutralt i detta avseende. Däremot tydliggör personvalsinslaget den skevhet som finns inom partierna när det gäller kön, kandidaturval och listkomposition. För det tredje visar analysen både kvinnliga och manliga väljare i större utsträckning röstar på män än kvinnor. Analysen visar därutöver att andelen väljare som avlägger personröster minskar, att andelen röster på kvinnor minskar, samt att andelen kvinnor som klarar spärren minskar. Om personvalsinslaget ska få större effekt i termer av såväl ett större valdeltagande som en större andel invalda kvinnor bör sannolikt

spärnivån diskuteras. Partierna behöver dessutom se över sina regler för listkomposition om de vill förbättra förutsättningarna för kvinnor att erhålla personröster. Det bör dock påtalas att personvalssystemet endast praktiserats i samband med tre riksdagsval och att det behövs fler och mer omfattande studier för att kunna uttala sig mer precist.

5.2 Folkomröstningsinstitutet

I detta avsnitt analyseras folkomröstningsinstitutet i ett könsperspektiv. Folkomröstningar kan ses som ett viktigt inslag för en ökad lokal – och direktdemokrati. Anhängare till en ökad direktdemokrati anser att folkomröstningar utgör ett av de viktigaste instrumenten för medborgerligt engagemang och deltagande. Motståndare till en ökad direktdemokrati menar i stället att det kan finnas en risk att små, men starka intressegrupper kan få alltför stort inflytande på bekostnad av majoriteten i befolkningen. En ökad direktdemokrati kan i deras ögon betraktas som ”en minoriteternas tyranni” (Oscarsson 1999 sid. 40).

I detta avsnitt fokuseras särskilt valdeltagandets utveckling över tid när det gäller folkomröstningar, med särskild belysning på skillnader i kvinnor och mäns deltagande och röstande. För denna analys är regeringsformens kapitel 8 Lagar och förordningar av relevans, och där särskilt RF 8:4 och 8:15. I avsnittet belyses även skillnader mellan kvinnors och mäns valdeltagande i allmänna val och de åsiktsskillnader mellan könen som kan föreligga när det gäller politikområden. Allra först ska dock folkomröstningsinstitutets roll belysas i relation till den teoretiska diskussionen om direkt och representativ demokrati. Därutöver ska de argument som brukar lyftas fram för och emot folkomröstningar kort belysas.⁴

⁴ För vidare läsning om folkomröstningar, se Särllvik 1959, Holmberg & Asp 1984, Gilljam & Holmberg 1995, Jerkert 1998, samt Möller 2005. Valforskningsprogrammet i Göteborg har genomfört intervjustudier i samband m.fl. nationella folkomröstningar: ATP, Kärnkraft, EU-medlemskap och Euro. Se även SOU 1997:56.

5.2.1 Representativ demokrati och direkt demokrati

I regeringsformens portalparagraf framhålls att ”All offentlig makt utgår från folket... Den svenska folkstyrelsen ... förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick” (RF 1:1). Det svenska statsskicket är således representativt, där folkviljan realiseras indirekt genom valda ombud. Medborgarna överläter därmed rätten att fatta beslut om gemensamma angelägenheter till valda representanter. Den representativa demokratin har emellertid kritiserats på flera punkter: ökade svårigheter för folkvalda att leverera resultat, en ökad misstro mot politiker och politiska institutioner, ett lägre valdeltagande, etc. har bidragit till ett större avstånd mellan medborgarna och förtroendevalda, vilket i sin tur bidragit till ett allt större utanförskap bland medborgarna (SOU 1997:56). Den representativa demokratin har därmed kritiserats för att inte vara representativ.

För att öka det medborgerliga engagemanget och vitalisera demokratin har fokus riktats mot andra former av politiskt deltagande, såsom folkomröstningsinstitutet. Folkomröstningsinstitutet kan ses som en form av direkt demokrati – en revidering av den demokrati som utvecklades i Aten, där samhällsmedborgarna (dock ej kvinnor, utlänningar och slavar) samlades på stadens torg för att gemensamt fatta beslut om stadens styre och organisering. Genom folkomröstningar förväntas medborgare bli mer aktiva i det politiska livet, samtidigt som de folkvalda ges möjlighet samla in värdefulla synpunkter från dem de har att representera. Folkomröstningar, som en vidareutvecklad form av den direkta demokratin, kan därmed fungera som ett korrektiv mot de problem som kan finnas i den representativa demokratin, och kan således ses som ett komplement till den representativa demokratin (SOU 1997:56).

Inom den teoretiska diskussionen representerar den representativa respektive direkta demokratin två motpoler i synen på medborgarnas tillgång till politisk makt och inflytande och ett jämlikt deltagande i den politiska processen: valdemokrati respektive deltagardemokrati. Samtidigt som förespråkare för såväl valdemokrati som deltagardemokrati framhåller betydelsen av att alla medborgare ska ha lika möjligheter till makt och inflytande och att politisk jämlikhet ska råda, skiljer de sig åt avseende hur detta bäst bör realiseras. Dessa två motpoler ska ses som idealtyper eller demokratimodeller, vilket innebär att flera positioner dem emellan

är tänkbara.⁵ Enligt *den valdemokratiska demokratimodellen*, för det första, realiserar folkviljan genom allmänna val, där medborgarna ges möjlighet att delta genom att ta ställning till olika konkurrerande politiska förslag och därefter rösta på den kandidat och det parti han/hon anser bäst kunna företräda honom/henne. Därefter överläter medborgaren makten att fatta beslut och ansvaret för det politiska besluten till den förtroendevalda. Medborgarnas möjlighet till inflytande praktiserar även genom att utöva ansvarsutkrävande ex-post, dvs. att rösta på/rösta bort den förtroendevalda/partiet vid nästkommande val. Denna demokratimodell framhåller betydelsen av ett starkt politiskt ledarskap, ett effektivt styre, ett tydligt ansvarsutkrävande och ett förhållandevis passivt medborgarskap. Som statsvetaren Susanne Johansson diskuterar i sin avhandling om ungdomars politiska deltagande understryker den valdemokratiska demokratimodellen tre centrala demokrativärden: folksuveräniteten, politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande (Johansson 2007). Enligt *den deltagardemokratiska demokratimodellen*, för det andra, har det politiska deltagandet ett egenvärde. Genom att delta i den politiska processen förväntas medborgaren såväl få kunskaper och erfarenheter som möjlighet till makt och inflytande. De politiska besluten förväntas också bli bättre om fler deltar. I enlighet med 1700-talsfilosofen Jean Jacques Rousseau hyllas idealet om den aktiva och engagerade medborgaren, där alla medborgare ska mötas för att fatta beslut om gemensamma angelägenheter och där de styrande ska vara de styrda. Ju fler desto bättre. I denna demokratimodell bör således fler medborgare ges möjlighet att delta i den politiska processen. Flera former av deltagande välkomnas, liksom beslut bör fattas så nära den enskilda medborgaren som möjligt. Denna demokratimodell framhåller därmed betydelsen av ett aktivt medborgarskap och lokal autonomi.

Båda demokratimodellerna har kritiserats på en rad punkter. Den valdemokratiska demokratimodellen har bl.a. kritiserats för att betona ett tydligt politiskt ledarskap och ett effektivt styre, på bekostnad av ett ökat folkligt deltagande. Företrädare för den valdemokratiska modellen menar emellertid att alla människor inte vill och inte heller är tillräckligt kvalificerade för att delta, utan istället vill överlämna ansvaret till andra som får förtroendet att organisera ett effektivt styre. Genom att de förtroendevalda förväntas vara mer kunniga och engagerade och har större möjlighet att sätta sig

⁵ För en diskussion kring demokratimodeller, se Johansson 2007. Johansson talar i första hand om elitdemokrati vs. deltagardemokrati.

in i olika politiska förslag blir besluten bättre än om direktdemokrati tillämpas. Den deltagaredemokratiska modellen har bl.a. kritiserats för omständliga och tidskrävande beslutsprocesser och bristande ansvarsutkrävande. Att alla ska delta i alla beslut innebär längre och mer kostsamma beredningsprocesser och ett otydligt ansvarsförhållande. Den har även kritiserats för att ge utrymme åt engagerade minoriteter som i första hand ser till sitt eget bästa snarare än den mindre engagerade majoritetens bästa. Företrädare för den deltagaredemokratiska modellen menar emellertid att det är viktigt med ett aktivt medborgarskap och att det finns flera kanaler till politiskt deltagande. I ett längre perspektiv bidrar en mer aktiv medborgarkår till ökat samförstånd och större förtroende mellan samhällsmedborgarna och därmed i förlängningen till en starkare och vitalare demokrati.

5.2.2 Argument för och emot folkomröstningar

Inom den teoretiska diskussionen har flera argument lyfts fram för och emot folkomröstning. Dessa argument kan härledas till diskussionen om representativ respektive direkt demokrati och de demokratidemokratiska modeller som ovan redogjordes för. Enligt statsvetarna Olof Ruin och Tommy Möller kan fyra olika argumenttyper identifieras: demokratins karaktär, demokratins vitalitet, legitimitet, samt det representativa systemets funktionalitet (SOU 1997:56). Nedan presenteras några av de mest förekommande argumenten inom dessa typer.⁶

Anhängare av folkomröstningar menar framförallt att genom folkomröstningar uttrycks folkviljan direkt. Det skapar i sin tur ett underlag för de folkvalda att ta hänsyn till i den politiska beslutsprocessen. Motståndare pekar i stället på problemet med ansvarsutkrävande. Om medborgarna ska göra sin röst hörd genom folkomröstningar samtidigt som parlamentarikerna fattar beslut med hänseende till folkomröstningsresultatet, vem ska då hållas ansvarig? Här kan finnas en risk att parlamentarikerna hänskjuter ansvaret till folket, genom att påtala att de inte är ansvariga för beslut som fattats av folket. Motståndare menar även att det finns en risk för minoritetsförtryck genom folkomröstningar genom att små, starka intressegrupper kan få ett otillbörligt stort inflytande på kollektivets bekostnad. De menar dessutom att det kan finnas

⁶ Avsnittet bygger på SOU 1997:56, Möller 2005.

en risk att komplicerade frågekomplex rycks ur sitt sammanhang genom att låta sig enkelt formuleras i en ja- och nejfråga som väljarna har att ta ställning till i en folkomröstning.

Anhängare av folkomröstningar menar även att genom folkomröstningar utbildas och förkovras medborgarna, vilket i sin tur förväntas bidra till ett större intresse för samhällsfrågor och ansvar för gemensamma angelägenheter. Motståndarna hävdar däremot att det finns en risk att medborgarna tröttnas ut genom ständigt återkommande folkomröstningar, vilket kan bidra till lägre valdeltagande. Detta kan i sin tur ge engagerade minoriteter ett övertag framför mindre engagerade minoriteter (SOU 1997:56, Möller 2005).

Anhängare av folkomröstningar menar dessutom att genom folkomröstningar skapas en särskild legitimitet åt de politiska besluten. Detta kan vara av särskilt betydelse när det finns ett misstroende mot politiker och politiska institutioner. Motståndare menar emellertid att genom folkomröstningar är det svårt att uppnå kompromisser mellan olika intressegrupper. Metoden är således okänslig för att politik ofta bedrivs genom en förhandling och kompromisser. Folkomröstningar kan därmed skärpa konflikter snarare än lösa dem (SOU 1997:56, Möller 2005).

Anhängare av folkomröstningar menar därutöver att folkomröstningar kan fungera som en säkerhetsventil för partier eller regeringskoalitioner som är internt splittrade i vissa frågor. Frågan kan därmed hänskjutas till medborgarna för avgörande och på så sätt verka stabiliserande. Motståndare menar emellertid att om denna säkerhetsventil används alltför ofta finns det en risk att partiväsendet försvagas.

5.2.3 Typer av folkomröstningar i Sverige

I regeringsformen framgår att två olika typer av folkomröstningar kan hållas i Sverige. Riksdagen kan dels utlysa *rådgivande folkomröstning*, dels utlysa en *beslutande folkomröstning om vilande grundlagsförslag*. Rådgivande folkomröstning kan hållas såväl nationellt som lokalt. Både de rådgivande och beslutande folkomröstningarna är fakultativa (frivilliga), dvs. det finns inga frågor som ovillkorligen måste underställas folket för avgörande. För båda typerna gäller dessutom att enbart riksdagsledamöter har rätt att initiera en nationell folkomröstning (institutionellt initiativ) till skillnad från kommunala och landstingskommunala folkomröst-

ningar, där denna rätt även är utsträckt till medborgarna (folkinitiativ).

Folkomröstningsinstitutet regleras i RF 8:4 och 8:15. I RF 8:4 stadgas att föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag. I RF 8:15 stadgas att folkomröstning om vilande grundlagsförslag ska anordnas om yrkande därom framställs av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Här stadgas vidare att ”vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej”. Förslaget förkastas, om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning.

Medan de nationella folkomröstningarna är rådgivande (konsultativa), är folkomröstningar om vilande grundlagsförslag beslutande (decisiva). Samtliga nationella folkomröstningar som hållits i Sverige har varit rådgivande. Någon folkomröstning om vilande grundlagsförslag har till dags dato inte ägt rum.

5.2.4 Nationella folkomröstningar i Sverige

Nationella folkomröstningar regleras i folkomröstningslagen (1979:369). Sammanlagt sex nationella folkomröstningar har hållits i Sverige: förbudsomröstningen 1922, trafikomröstningen 1955, ATP-omröstningen 1957, kärnkraftsomröstningen 1980, omröstningen om EU-medlemskap 1994, samt omröstningen om att införa Euro som valuta 2003. Samtliga folkomröstningar har varit fakultativa, konsultativa och utlysts av riksdagen. Nedan ges en kortfattad beskrivning av respektive folkomröstning med särskilt avseende på skillnader mellan kvinnor och män i valdeltagande och röstande.

Förbudsomröstningen 1922

Folkomröstningen 1922 gällde frågan om ett förbud mot alkoholförsäljning. Väljarna fick ta ställning till två alternativ: om ett totalförbud mot alkoholförsäljning skulle införas eller inte. Vid

förbudsomröstningen 1922 valde 55,1 % av den röstberättigade befolkningen att delta i folkomröstningen. 50,9 % röstade nej till förbudet. Det fanns skillnader mellan kvinnor och män avseende såväl valdeltagande som röstning. 48 % av de röstberättigade kvinnliga väljarna deltog i omröstningen, jämfört med 63 % av de manliga väljarna. Bland kvinnorna röstade 58,5 % för förbudet och 37 % mot förbudet. Bland männen röstade 40,9 % för förbudet, medan 63 % röstade nej till förbudet (Gilljam 1996, Möller 2005, Palme 1969). Det fanns således en skillnad mellan könen när det gällde inställningen till rusdrycksförbudet.

Folkomröstningen om införandet av högertrafik 1955

Den andra folkomröstningen i svensk politik ägde rum 1955 och avsåg om högertrafik skulle införas i Sverige. Väljarna fick ta ställning till två alternativ: ja eller nej. 53,0 % av den röstberättigade befolkningen deltog i omröstningen. Flest röster fick alternativ ett, som alltså förordade fortsatt vänstertrafik, som fick 82,9 % av rösterna. Statistik saknas med avseende på kön.

Folkomröstningen om införandet av allmän tjänstepension (ATP) 1957

Den tredje folkomröstningen handlade om folkpensionen skulle kompletteras med en slags tjänstepension. Denna gång fick väljarna ta ställning till tre alternativ: ett alternativ som förordade en obligatorisk tjänstepension finansierad med arbetsgivaravgifter, ett andra alternativ som förordade en frivillig tjänstepension i form av en tilläggsförsäkring, samt ett tredje alternativ som också förordade en frivillig tjänstepension men med möjlighet för arbetsmarknadens parter att också teckna kollektivavtal om tilläggspension. Vid omröstningen deltog 72,4 % av den röstberättigade befolkningen. Flest röster fick det första alternativet som samlade 45,8 % (linje två fick 15 % och linje tre fick 35,3 %). Skillnader mellan könen fanns avseende såväl valdeltagande som röstande. Män deltog i större utsträckning än kvinnor i folkomröstningen: 75 % av de röstberättigade manliga väljarna deltog i folkomröstningen jämfört med 70 % av de kvinnliga väljarna (Särlvik 1959). Vissa skillnader fanns mellan kvinnor och män när det gällde åsiktsfördelning. På

förslag ett röstade 37 % män och 31 % kvinnor, på förslag två röstade 14 % män och 13 % kvinnor, samt på förslag tre röstade 27 % män och 28 % kvinnor. Framförallt det första förslaget har en övervikt bland män.

Kärnkraftsomröstningen 1980

Vid den fjärde folkomröstningen stod frågan om kärnkraften i fokus, särskilt i vilken takt kärnkraften skulle avvecklas. Väljarna fick nu ta ställning till tre alternativ: 1, att kärnkraften skulle avvecklas i den takt som var möjlig, 2, att kärnkraften skulle avvecklas i den takt som var möjlig, med tillägget att framtida energianläggningar av betydelse skulle ägas av stat och kommun, samt 3, ett omedelbart stopp för utbyggnad av kärnkraften och en avveckling av de befintliga reaktorerna inom tio år. Vid omröstningen deltog 75,6 % av den röstberättigade befolkningen. Flest röster fick linje 2 (39,1 %) tätt följt av linje 3 (38,7 %). Linje 1 fick 18,9 %. Till skillnad från ATP-omröstningen fanns små skillnader mellan könen när det valdeltogande. Statsvetarna Sören Holmberg och Kent Asps analys av kärnkraftsomröstningen visar dock att det fanns åsiktsmässiga skillnader mellan könen (Holmberg & Asp 1984). 46 % av de kvinnliga väljarna stödde linje 3, jämfört med 32 % av männen. Linje 1 var mindre populär bland de kvinnliga väljarna: 14 % kvinnor och 24 % män. På linje 2 röstade 41 % män och 37 % kvinnor. Kontroller för parti visar att partitillhörigheten hade mindre betydelse än kön. Kvinnor i alla partier röstade i större utsträckning än män på linje 3. I likhet med förbudsomröstningen 1922 var kärnkraft en fråga där kvinnor och mäns åsikter i stor utsträckning gick isär.

Folkomröstningen om medlemskap i den Europeiska Unionen 1995

Den femte folkomröstningen avsåg om Sverige skulle bli medlem i EU eller inte. Väljarna fick nu ta ställning till två alternativ: ja eller nej. Vid omröstningen deltog 83,3 % av den röstberättigade befolkningen, det hittills högsta valdeltagandet i en svensk folkomröstning. Ja-sidan fick 52,3 % av rösterna, medan nej-sidan fick 46,8 %. Stora skillnader mellan könen fanns när det gällde inställningen till svenskt medlemskap i EU. En majoritet av de manliga väljarna

röstade för medlemskap (59 %), medan en majoritet av de kvinnliga väljarna röstade emot (52 %).

Folkomröstningen om införandet av Euro som valuta 2003

Den sjätte folkomröstningen ägde rum 2003 och handlade om Sverige skulle ansöka om medlemskap i EMU och därmed ansluta sig till valutan Euro. Väljarna fick ta ställning till två alternativ: ja eller nej. 82,6 % av den röstberättigade befolkningen valde att delta i folkomröstningen. I folkomröstningen var rösträtten utökad till att omfatta även de som hade rösträtt till kommunal- och landstingsvalen.

Kvinnliga väljare deltog i större utsträckning än manliga väljare. 83 % av de kvinnliga röstberättigade samt 82 % av de manliga röstberättigade deltog i folkomröstningen. Fler kvinnor än män inom alla ålderskategorier röstade, förutom i ålderskategorin personer över 75 år. Statistiken visar även att 88 % av de sysselsatta jämfört med 74 % av de arbetslösa röstade. Fler arbetslösa kvinnor än män röstade: 83 % arbetslösa kvinnor deltog jämfört med 66 % män. En av fyra unga män i arbetaryrken (i undersökningen klassas respondenterna arbetare och tjänstemän) avstod från att rösta i folkomröstningen. Statistiken visar dessutom att det var stor skillnad i valdeltagande mellan olika inkomstgrupper och mellan grupper med olika utbildningsnivå. Kvinnor inom alla inkomstgrupper deltog i större utsträckning än män. LO-anslutna kvinnor röstade i större utsträckning än LO-anslutna män, medan det inte finns några skillnader med avseende på kön mellan de övriga fackanslutna. Betydligt fler svenska medborgare röstade än medborgare från något EU-land och övriga utländska medborgare (84 % jfr med 56 %). Fler kvinnor, såväl svenska medborgare (85 % kvinnor, 84 % män) som utländska medborgare (60 % kvinnor, 52 % män), deltog i folkomröstningen.

Vissa skillnader mellan könen avseende röstande fanns även när det gällde införandet av Euro som valuta. Bland de kvinnliga deltagarna röstade en majoritet nej (60 %), medan 36 % röstade ja och 4 % blankt. Bland manliga deltagarna röstade en majoritet ja (51 %), medan 47 % röstade nej och 2 % blankt. Statsvetaren Lena Wängnerud som analyserat folkomröstningen om Euron menar att denna folkomröstning var relativt jämställd. Kvinnor deltog som aktörer i mediebevakningen, kvinnliga kandidater var kända bland

väljarna, och väljarna ansåg sig ta ställning företrädarnas åsikter inte könstillhörighet (Wängnerud 2004). Samtidigt menar Wängnerud att frågorna om Euron (och EU) visar på stora åsiktsskillnader mellan kvinnor och män. Det fanns ett stort utbud av kvinnliga nej-förespråkare som engagerade sig i folkomröstningskampanjerna, vilket bidrog till omröstningsresultatet. Till skillnad från förbudsomröstningen, samt folkomröstningarna om kärnkraft och EU-medlemskap, fick kvinnors åsikter denna gång genomslag i valresultatet. Kvinnor röstade nej till införandet av Euron som valuta – och kunde till skillnad från tidigare folkomröstningar se sig som folkomröstningens vinnare.

Sammanfattningsvis visar analysen av de sex nationella folkomröstningarna att det finns skillnader mellan könen avseende såväl deras valdeltagande som deras röstande. Medan skillnaderna i valdeltagande minskat över tid, har skillnaderna mellan könen i röstande kvarstått. Åsiktsskillnaderna mellan könen var särskilt framträdande i folkomröstningarna om rusdrycker, kärnkraft, medlemskap i EU samt införandet av EURO. Skillnader i åsikter mellan könen diskuteras även i avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.

Kommunala folkomröstningar

Kommunala och landstingskommunala folkomröstningar regleras i 5 kap 5 § kommunallagen (1991:900). Kommunala folkomröstningar är alltid rådgivande. De kan initieras av såväl befolkningen i kommunen (folkinitiativ) eller av fullmäktigeledamöter (institutionellt initiativ). Folkinitiativ innebär att om 5 % av befolkningen önskar en kommunal folkomröstning, kan fullmäktige ta upp frågan för diskussion. Det är emellertid alltid fullmäktige som avgör om folkomröstning ska hållas.

Sedan 1980 har sammanlagt 92 kommunala folkomröstningar hållits, varav 56 mellan år 2000–2006. Flera omröstningar under perioden har gällt geografiska frågor såsom kommunsammanslagningar och länsindelning, samt trafik- och kommunikationsfrågor såsom vägsträckningar, broförbindelser och kollektivtrafik. I samband med valet 2002 och 2006 ägde 12 respektive 16 kommunala omröstningar om trängselskatt i Stockholms stad rum.

Kvinnor och mäns åsikter om nationella och kommunala folkomröstningar

Statsvetaren Henrik Oscarsson har analyserat svenska folkets inställning till nationella och kommunala folkomröstningar (Oscarsson SOU 1999:80, Demokratiutredningens rapport nr. 26, sid. 40–42). Hans studier visar att medborgare som vill ha fler kommunala omröstningar också vill ha fler nationella omröstningar. Sammantaget vill 39 % av medborgarna ha fler nationella omröstningar, medan 40 % vill ha fler kommunala omröstningar. Vissa könsskillnader finns. En högre andel män (40 %) än kvinnor (37 %) är positiva till förslagen att anordna fler nationella folkomröstningar. En högre andel kvinnor (41 %) än män (40 %) är positiva till förslagen att anordna fler kommunala folkomröstningar. Studierna visar även att gruppen ungdomar (15–19 år) är den mest folkomröstningsvänligaste gruppen (52 % positiva), samt att personer till vänster på den ideologiska höger-vänsterskalan tillhör de mest positiva grupperna (48 % positiva).

En annan och mer aktuell studie av väljarnas generella inställning till folkomröstningar visar att andelen väljare som anser att vi bör vara sparsamma med folkomröstningar i framtiden har ökat över tid: 51 % år 1980, 62 % 1994, samt 67 % 2003 (Oscarsson & Holmberg 2005). Däremot har andelen väljare som anser att vi inte bör ha några folkomröstningar utan överlåta åt riksdag och regering att fatta beslut minskat: 21 % år 1980, 7 % 1994, samt 7 % 2003. Oscarsson och Holmberg drar slutsatsen att väljarna har en större acceptans för folkomröstningar idag än tidigare, samtidigt som de anser att folkomröstningar helst inte bör förekomma alltför ofta. Denna studie saknar emellertid en uppdelning på kön.

5.2.5 Valdeltagandet vid allmänna val

Skillnaderna mellan kvinnors och mäns valdeltagande i allmänna val har sedan rösträttens införande 1921 varit liten. Undantaget valet 1921, 1924 och 1932 har skillnaderna varit mindre än tio procentenheter (Oskarsson & Wängnerud 1995, sid. 53). Valdeltagandet skiljer sig emellertid mellan olika befolkningsgrupper. Medelklassen, högutbildade, medelålders och gifta personer deltar i större utsträckning i allmänna val än arbetarklassen, lågutbildade, unga och ensamstående personer. Statsvetarna Maria Oskarsson och

Lena Wängnerud menar att lägst valdeltagande ofta kan kopplas samman med de resurssvagaste och minst etablerade grupperna i samhället (ibid.). Skillnaderna i valdeltagande mellan olika grupper kan därför ofta förklaras med ointresse, resurssvaghet och utanförskap. Oskarsson och Wängnerud menar emellertid att bland s.k. ”svaga grupper” som unga, lågutbildade, ensamstående och politiskt ointresserade deltar kvinnor i större utsträckning än män i allmänna val (ibid.). Sammanfattningsvis menar Oskarsson och Wängnerud att det politiska deltagandet är förhållandevis könsneutralt. Det finns små skillnader mellan kvinnor och män, och de kan därför betraktas som likvärdiga politiska medborgare avseende deltagande. Däremot skiljer sig kvinnor och män när det gäller politikens innehåll, eftersom de tenderar att fokusera på olika politikområden (se t.ex. Wängnerud 1998, 2005).

5.2.6 Åsiktsskillnader mellan kvinnor och män

Vi vet nu att kvinnors och mäns röstande skilde sig åt i förbudsomröstningen, i folkomröstningen om kärnkraft, samt i de två omröstningarna relaterade till EU. Detta resultat är inte unikt, utan det representerar ett mönster i politiken. Forskning har visat att kvinnor och mäns åsikter på olika politikområden skiljer sig åt. Statsvetaren Lena Wängnerud har i flera studier analyserat köns-mönster i politiken och effekterna av en högre kvinnorepresentation.⁷ Hennes forskning av de svenska riksdagsledamöterna visar bl.a. att det finns en kvinnlig och en manlig sida avseende såväl utskottsplaceringar i riksdagen som politiska intresseområden. Medan det mellan åren 1970–2002 funnits en överrepresentation av kvinnor inom politikområdet social välfärd (omfattande utskotten social, socialförsäkring, arbetsmarknad och utbildning) har det funnits en underrepresentation av kvinnor inom politikområdet ekonomi/teknik (omfattande utskotten finans, näring, skatter, trafik). Hennes forskning visar emellertid också att detta köns-mönster kraftigt förändrats sedan 1994 (Wängnerud 2005). Wängnerud ger två förklaringar till framväxten av ett köns-mönster: dels handlar det om att kvinnor under 1970-talet och 1980-talet haft svårare att få gehör för sina önskemål om att bli placerade i ekonomiska och tekniska utskott, dels handlar det om att kvinnor och män mot bakgrund av sina erfarenheter och kunskaper från det

⁷ Se särskilt Wängnerud 1998, 2000, 2003 och 2005. Se även Oskarsson & Wängnerud 1995.

utomparlamentariska livet (familj och arbetsplats) gör olika prioriteringar. Sedan 1994 har partierna däremot gjort en aktiv satsning på att förändra könsmönstret avseende utskottsplacering.

Wängneruds forskning visar även att det finns en könsskillnad när det gäller riksdagsledamöters åsikter, men att också detta mönster tenderar att minska över tid (Wängnerud 2005). Under perioden 1985–2002 prioriterade kvinnliga riksdagsledamöter (inom alla partier) i större utsträckning än manliga riksdagsledamöter olika sociala omsorgsfrågor. I en öppen fråga om vilka intresseområden i politiken som riksdagsledamöterna hade, nämnde en betydligt större andel kvinnor än män jämställdhetsrelaterade områden. Här förelåg dock inte några förändringar över tid.

På motsvarande sätt visar Wängneruds forskning att det finns en könsskillnad när det gäller väljarnas åsikter (Wängnerud 2005). Under åren 1982–2002 låg olika omsorgspolitiska frågor (sysselsättning, familjepolitik, socialpolitik/sjukvård, pensioner/äldreomsorg, etc.) högt upp på de kvinnliga väljarnas dagordning.⁸ Bland de manliga väljarna låg ekonomiska/tekniska frågor (skatter, ekonomi) högt på agendan. Däremot återfanns inte familjepolitik bland de mest prioriterade frågorna bland de manliga väljarna under hela perioden. Studien visar emellertid också att inför valet 1988 uppgav såväl kvinnor som män miljö som den viktigaste frågan. Inför valet 1994 var sysselsättning den viktigaste frågan för både kvinnliga och manliga väljare.

5.2.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar analysen att skillnaderna mellan könen i valdeltagande tenderar att minska medan skillnaderna mellan könen avseende röstande tenderar att kvarstå. Mot bakgrund av detta resultat kan det vara av värde att diskutera om det är önskvärt att utvidga användandet av folkomröstningsinstitutet. Därutöver bör frågor behandlas såsom om beslutande folkomröstningar bör införas, samt om andra aktörer förutom riksdagen ska ha rätt att initiera nationella folkomröstningar. Det bör dock framhållas att forskningen om folkomröstningar ur ett könsperspektiv är förhållandevis begränsad och att det därför kan finnas skäl att

⁸ Väljarna fick ange tre frågor som de ansåg var viktigast när det tog ställning till sitt partival.

initiera fördjupade studier i ämnet för att komma med mer djuplodade analyser.

5.3 Utnämningsmakten/System för tjänstetillsättningar

Förutom frågor som gäller den representativa demokratin (valsysteem/representation) och den direkta demokratin (folkombudsinstutet) är utnämningsmakten föremål för grundlagsgranskning. Utnämningsmakten avser frågan hur tjänstetillsättningen av offentlig personal ska gå till, samt hur deras behörighets- och anställningsvillkor ska utformas. I takt med att den offentliga sektorn vuxit och blivit mer komplex har tjänstemän i allt större utsträckning kommit att överta förvaltningen. Gränserna mellan politikerna och tjänstemäns befogenheter och maktutövande har blivit allt mindre skarpa, vilket gör att det kan finnas skäl att problematisera tjänstemannakårens rekrytering och sammansättning. Statsvetaren Olof Petersson talar om "en representativ byråkrati" (Petersson 2007 sid. 126). I detta avsnitt ska särskilt tillsättningen av högre statliga cheftjänster såsom generaldirektörer, landshövdingar samt i viss mån domare diskuteras.

Utnämningsmakten i regeringsformen

Utnämningsmakten regleras i regeringsformens kapitel 11. Rättsskipning och förvaltning. I RF 11:9 stadgas att "tjänster vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer". Det stadgas vidare att "vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet." Det stadgas dessutom att "endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud." I RF 11:5 stadgas att den som utnämns till ordinarie domare endast kan skiljas från sin tjänst under noggrant specificerade skäl. I viss mån kan även RF 5:1 kopplas till utnäm-

ningsmakten. Här stadgas att regeringen styr riket och att statsministern bestämmer vem som ska utses till statsråd. Statsråden ingår dock inte i kategorin anställda tjänstemän. De omfattas i stället av RF:s regler om parlamentarism (Petersson 2007).

Enligt regeringsformen ligger således makten över statliga tjänstetillsättningar hos regeringen. Tjänster vid domstol och vid förvaltningsmyndighet tillsätts av regeringen eller av behörig myndighet. I praktiken innebär detta att högre chefstjänster såsom generaldirektörer och landshövdingar utses av regeringen, medan övriga tjänster tillsätts av en av regeringen delegerad myndighet.

Enligt regeringsformen ska tillsättning av statlig tjänst äga rum med hänseende till sakliga grunder såsom "förtjänst och skicklighet" (RF 11:9). Begreppet "förtjänst" avser i första hand antal tjänsteår. Begreppet "skicklighet" avser i första kompetens och färdigheter förvärvade genom utbildning och arbetslivserfarenhet. Skicklighet har en större tyngd än förtjänst vid tjänstetillsättningar (Petersson 2007).

Förutom förtjänst och skicklighet samt medborgarskap räknas jämställdhet som ett befordringsvillkor. Enligt regeringsformen är det möjligt att åtgärda en ojämn könsbalans genom att vid tjänstetillsättningar främja det underrepresenterade könet (RF 2:16). Förutom regeringsformen omfattas även statens chefstillsättningar av jämställdhetslagen. Såväl regeringskansliet som förvaltningsmyndigheterna ska verka för att åstadkomma lika möjligheter till befordran och utveckling för kvinnor och män, samt minska osakliga löneskillnader. Enligt jämställdhetslagen ska staten aktivt främja jämställdhet i arbetslivet bl.a. genom uppföljning av arbetsförhållanden, rekrytering, lönesättning och diskriminering.

Regeringen har även tagit fram en chefpolicy (Petersson 2007). Enligt denna policy ska myndighetschefer rekryteras med hänsyn tagen till preciserade krav, ett brett ansökningsförfarande samt ett noggrant urvalsförfarande. Innan sökprocessen påbörjas ska även en skriftlig kravprofil tas fram, där bl.a. vikt läggs vid tidigare cheferfarenhet och ledaregenskaper. Ett brett ansökningsförfarande innebär att chefer kan rekryteras från såväl statlig verksamhet, kommuner och landsting som näringslivet. Enligt riktlinjerna ska såväl kvinnor som män finnas med i den slutliga rekryteringsbasen. Etnisk och kulturell mångfald ska också främjas.

Modeller för rekrytering till statliga chefstillsättningar

Inom forskningen har tre olika modeller för rekrytering till statliga chefstillsättningar identifierats: *meritsystemet*, *spoils-systemet*, samt *patronage-systemet* (Petersson 2007). Meritsystemet innebär att den huvudsakliga urvalsgrunden är förtjänst och skicklighet (meriter), spoils-systemet innebär att hänsyn i första hand tas till politisk kompetens och erfarenhet (politik), patronage-systemet innebär att statliga tillsättningar äger rum mot bakgrund av tjänster och gentjänster. Meritsystemet kan i sin tur delas in i två kategorier: *karriärbaserade system* samt *positionsbaserade system*. Karriärbaserade system innebär att anställningsprov och andra selektiva mekanismer utgör de primära urvalskriterierna, men att de som tilldelas tjänster gradvis kan avancera till högre befattningar. Positionsbaserade system innebär att alla tjänster, även de högre chefstjänsterna inom systemet, tillsätts genom öppen konkurrens.

I Sverige är de positionsbaserade systemen vanligast, system som alltså välkomnar såväl externa som interna sökande (Khakee 2005). Spoils-systemet används när det gäller tillsättning av statsråd och politiskt sakkunniga inom regeringskansliet. Det kan även diskuteras huruvida utnämningarna av chefer till ämbetsverk och länsstyrelser är i enlighet med spoils-systemet eller det karriärbaserade systemet. En kartläggning av KU januari 2001-september 2005 visar att regeringen fattade 157 beslut om anställning av myndighetschef. 45 av dessa (38 %) hade en politisk bakgrund. Drygt hälften av dessa hade även erfarenhet som myndighetschef.

Kvinnor i statsförvaltningen

Enligt RF 6:1 tillsätter statsministern statsråden. Regeringen Reinfeldt består av 22 statsråd, varav nio kvinnor (41 %). Regeringen Persson respektive Carlsson bestod av 50 % kvinnor. Regeringen Carlsson var den första numerärt jämställda regeringen i svensk politik.

Av regeringskansliets 4 500 anställda är ca 400 chefer (Petersson 2007). Andelen kvinnliga chefstjänstemän har ökat över tid. Enligt en statlig undersökning från 2002 var 35 % av alla statliga chefer kvinnor. År 2005 utgjorde kvinnor 42 % av ämnesråden, 55 % av kansliråden, samt 38 % av departementsråden. Andelen kvinnor bland ambassadörerna och generalkonsulerna ökade från 18 till

31 % mellan år 2000 och 2004 (ibid.). Andelen kvinnliga generaldirektörer ökade från 10 till 28 % mellan år 1989 och 2001 (Sandahl 2003). De kvinnliga generaldirektörerna var dock inte i samma utsträckning som män tillsatta vid stora myndigheter, dvs. vid myndigheter med fler än 200 anställda. Genomsnittstiden för en generaldirektör vid en myndighet var dessutom kortare för kvinnor än för män (4,8 år jämfört med 6,6 år) och kvinnor omförordnades i mindre utsträckning än män (ibid.).

Sedan mitten av 1990-talet finns ett mål som innebär att av de nya myndighetscheferna som utses ska hälften vara kvinnor (prop. 1994/95:100). År 2004 nyutnämndes 38 myndighetschefer, varav 15 kvinnor (39 %). År 2005 nyutnämndes 29 myndighetschefer, varav 12 var kvinnor (41 %). Den 1 januari 2006 var 34 % av myndighetscheferna kvinnor. Som framgår av tabell 10 är de statliga utnämningarna inte jämställda sett till den numeriska könsfördelningen.

På senare år har önskemål framställts om ett mer öppet och transparent rekryteringsförfarande när det gäller systemet för statliga tjänstetillsättningar. Statsvetaren Rolf Sandahls studie av utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer visar att det finns en stor slutenhet i processen (2003). Slutenhet och osynlighet är också några av de aspekter som framhållits som ogynnsamma för kvinnorepresentationen. Statsvetaren Christina Bergqvist (1994) har i sin avhandling *Mäns makt och Kvinnors Intressen* visat att kvinnorepresentationen är högre när rekryteringsprocesser är mer synliga. Andelen kvinnor har därför varit större i folkvalda beslutande församlingar än i beslutande organ inom statlig förvaltning och intresseorganisationer. Ett skäl till det är den rekommendation som infördes 1981 för statliga kommittéer och myndigheter inte tillämpats fullt ut.⁹ Inom organisationsforskningen har man på motsvarande sätt visat på problem i rekryteringen av chefer. Ett problem som framhållits är att kvinnor ofta sorteras bort i rekryteringsprocessen på grund av föreställningar om att kvinnor är mindre intresserade av höga chefstjänster. Problemet som denna forskning aktualiserar är att kvinnor inte ses som chefer, potentiella styrelseordföranden, VD:ar, etc. och därför

⁹ Enligt rekommendationen ska de organisationer och partier som ska nominerar kandidater till statliga kommittéer och myndigheter förslå två namn för varje erbjuden post, en kvinna och en man. Regeringen ska därefter efter samråd med organisationen/partiet besluta vem som ska erbjudas posten. Se Bergqvist 1994.

inte heller efterfrågas som chefer.¹⁰ Föreställningar om ledarskap kopplas i stället till föreställningar om manlighet.

Regeringens nya och mer formaliserade policy med noggrant preciserade kravprofiler och offentliggörande av vakanser, torde mot denna bakgrund vara befrämjande för ett mer jämställt system för statliga tjänstetillsättningar. Förutom synlighet och transparens bidrar sannolikt detta förfarande också till bättre legitimitet och större möjlighet till ansvarsutkrävande. Mot bakgrund av betydelsen av nomineringskommittéers könsmässiga sammansättning, torde även etableringen av könsbalanserade tjänsteförslagsnämnder övervägas. Det bör dock påpekas att det finns förhållandevis begränsad forskning om utnämningmakten och statliga tjänstetillsättningar ur ett könsperspektiv.

¹⁰ Se t.ex. SOU 1994:4 *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*, och SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring. Om ledningsgrupper och styrelser*.

6 Förslag till fördjupade studier och analyser

I denna rapport har en översiktlig genomgång av den svenska regeringsformen ur ett könsperspektiv gjorts. Syftet var att ge en bild av regeringsformens nuvarande utformning i detta avseende samt ge underlag för vidare överväganden under utredningens arbete. Ett annat syfte var att mot bakgrund av denna genomgång lämna förslag på områden eller frågeställningar som bör bli föremål för fördjupade studier och analyser.

Den analytiska blicken i genomgången har framförallt riktats mot jämställdhetsbegreppets multipla definitioner och innebörder samt hur det applicerats i den svenska regeringsformen. De sex analytiska teman som diskuterades i kapitel fyra skulle ge läsaren verktyg att själv kunna identifiera och reflektera över konstitutionella normer och strategier som kan främja ökad jämställdhet mellan könen. Dessa teman var emellertid inte uttömmande, utan skulle i första hand ses som ett försök till att öppna upp fältet för diskussion. Ett första förslag på områden som skulle kunna bli föremål för vidare analyser under utredningens arbete är en fördjupad studie av andra relevanta teman såsom arbete, bostad och utbildning.

Ett annat förslag är att göra en fördjupad studie om personvalet ur ett könsperspektiv. Personvalet är ett förhållandevis komplext instrument, men har nu praktiserats i tre val. Det kan därför vara värdefullt att göra en jämförande studie över tid och särskilt studera vilka konsekvenser personvalet fått för kön när det gäller inval, vilka konsekvenser en förändrad spärr skulle få för representationen, samt i vilken mån deltagandet förändrats över tid. Internationella jämförelser skulle sannolikt också kunna bidra till mer djuplodade analyser.

På motsvarande sätt kan folkomröstningsinstitutet bli föremål för en fördjupad studie. En sådan studie skulle syfta till att utröna huruvida det idag föreligger skillnader mellan könen när det gäller synen på nationella och kommunala folkomröstningar, t.ex. om fler omröstningar bör hållas, om initiativrätten bör utvidgas till att gälla även andra aktörer än riksdagen, samt om folkomröstningsresultatet bör vara bindande. Internationella jämförelser skulle sannolikt också här kunna bidra till mer djuplodade analyser.

Ytterligare ett förslag är en fördjupad studie av utnämningmakten och systemet för statliga tjänstetillsättningar. Här krävs en mycket mer systematisk kartläggning av tjänstetillsättningarna och rekryteringsförfarandet ur ett könsperspektiv än vad som redovisats i denna rapport. Även här skulle internationella jämförelser kunna bidra till mer fruktbara analyser. T.ex. kan en jämförelse med de nordiska länderna vara berättigad. I Norge tillsätts t.ex. alla landshövdingar genom ett öppet anställningsförfarande.

Ett sista förslag är att initiera en större studie om konstitutioner ur ett könsperspektiv. Under arbetets gång har jag slagits av bristen på aktuell litteratur i ämnet. En sådan studie skulle kunna fokusera på hur konstitutioner hanterar frågor om kön men också hur kvinnor vill utforma konstitutioner. Genom internationella jämförelser av konstitutioner skulle studien kunna adressera frågor såsom hur en konstitution kan utformas – om jämställdhet var det primära målet – för att bättre reflektera och uppmuntra kvinnors deltagande och behov. Svaren på dessa frågor skulle kunna bidra till en ökad förståelse om den betydelse redan verksamma konstitutioner har.

7 Slutord

Konstitutioner utgör en spegelbild av den samtida synen på politik. De reflekterar politikens vad, vem och hur: vad är politik (vad är det som ska regleras), vem ska ingå i det politiska (vem får delta i samhällets styre och organisering), samt hur ska politik bedrivas (på vilket sätt ska relationerna mellan stat och individ och mellan olika statliga aktörer regleras). Konstitutioner kan därmed ses som avtryck av de normer och regler som gäller för ett specifikt politiskt system vid ett specifikt tillfälle. De är därmed kontextuellt situerade.

I takt med att samhället förändras och nya normer och värderingar utvecklas kan konstitutionella skrivningar i allt större utsträckning komma att uppfattas som obsoleta. Den svenska regeringsformens betoning på icke-diskriminering och lika behandling kan ses som en reflektion av den syn på jämställdhet som formell jämställdhet som successivt utvecklats i Sverige och som klargjordes i 1974 års regeringsform. Det är en viktig markering. Men samtidigt bygger principen om formell jämställdhet på en idealiserad syn på samhället, en syn som enbart delvis reflekterar faktiska förhållanden, och som därmed kan riskera att befästa de reella skillnader som finns mellan könen när det gäller rätten och möjligheten till att utöva ett aktivt medborgarskap. Regeringsformen saknar en tydlig markering om i vilken utsträckning arbetet för en ökad jämställdhet också måste främjas, dvs. reell jämställdhet. Regeringsformen vilar således primärt på en reaktiv syn på jämställdhet. Det är en syn som riskerar att konservera rådande ordning i stället för att förändra den.

Den svenska regeringsformens betoning på pronomenet "han" som bestämning till substantiven "riksdagsledamot" och "medborgare" kan i linje med detta resonemang ses som ett exempel på förlegade och otidsenliga värderingar. De utgör exempel på formuleringar från en tid som flytt. Att regeringsformen däremot inte

innehåller ett explicit avståndstagande mot könsrelaterat våld, som utgör ett brott mot de mänskliga rättigheterna, kan ses som ett exempel på att regeringsformen inte riktigt hänger med i utvecklingen. Genom att inte formulera det könsrelaterade våldet som ett problem bidrar regeringsformen till att såväl osynliggöra den verklighet som många kvinnor lever i som att förminska ett problem som för många kvinnor handlar om liv och död.

Denna rapport visar att det är dags för en ny färdriktning. För att vara i takt med tiden måste relationen mellan den formella och den substantiella jämställdheten klargöras i regeringsformen. Som regeringsformen är formulerad i dag vet vi var vi står, men inte vart vi går. Kanske är tiden inne för Sverige, som i internationell litteratur brukas omnämnas som ett föregångsland när det gäller jämställdhet, att inta en mer proaktiv position också i regeringsformen.

Referenser

Källor

Riksdagstrycket

Grundlagsutredningens direktiv (Dir. 2004:96).
Konstitutionsutskottets betänkande 2003/04:KU9.
Riksdagsskrivelse 2003/04:148.
Motionen 2002/03:K296 (v).
Propositionerna 1973:90, 1975/76:209, 1994/95:100, 2001/02:72.
Sveriges Grundlagar och riksdagsordningen (2003).

Statens offentliga utredningar

SOU 1959:10. *Opinionsbildningen vid Folkomröstningen 1957*.
Stockholm: Iduns tryckeriaktiebolag Esselte AB.

SOU 1990:44. *Demokrati och Makt i Sverige*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1994:3. *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1995:60. *Kvinnofrid. Huvudbetänkande av Kvinnovåldskommissionen*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:56. *Folket som rådgivare och beslutsfattare. Betänkande av Folkomröstningsutredningen*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:92. *Premiär för personval*. Sören Holmberg och Tommy Möller (red). Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Stockholm: Fakta info direkt.

- SOU 1999:136. *Personval 1988. En utvärdering av personvalsreformen. Delbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val.* Stockholm: Fakta info direkt.
- SOU 2003:16. *Mansdominans i förändring. Om ledningsgrupper och styrelser.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:40. Davidsson, Lars (2006), *Valsystem och representationseffekter i 25 länder.* Rapport, Grundlagsutredningen.
- SOU 2004:121. *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt. Betänkande av Utredningen om kvinnofridsuppdragen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.* Stockholm: Fritzes.

Övrigt källmaterial

- EC Treaty, 1999 – tillgänglig på <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/sv/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.
- EU-kommissionen, EU:s färdplan för jämställdhet 2006–2010, 2006 – tillgänglig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0092:SV:HTML>.
- Europakonventionen, 1950 tillgänglig på <http://echr.coe.int>.
- FN, FN-förklaringen, 1945 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, Den allmänna förklaringen (The Universal Declaration of Human Rights), 1948 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (The International Covenant on Civil and Political Rights), 1966 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 1966 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.

- FN, CEDAW, Kvinnokonventionen (The Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against women), 1979 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, Kvinnokommitténs allmänna rekommendation nr. 19, 1992 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, FN:s deklARATION om avskaffande av våld mot kvinnor (The Declaration on the Elimination of Violence against Women), 1993 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, Wiendeklarationen (The Vienna Declaration), 1993 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- FN, Beijing Platform for Action, 1995 – tillgänglig på <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw49/documents.html>.
- FN, Tilläggsprotokollet till kvinnokonventionen (The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women), 1999 – tillgänglig på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
- Human Rights Committee, General Comment 28, Equality of Rights between men and women. UN Doc. CCPR/c/21/Rev. 1/Add. 100, 2000.
- Regeringskansliet (2004), *Nya vägar: organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*.
- Regeringskansliet (2005), *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet – fokus för arbetet 2006*.
- Regeringskansliet (2007), *Gender Mainstreaming in the EU Member States*, Rapport författad av Gunilla Sterner.
- Den sydafrikanska konstitutionen, The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 – tillgänglig på <http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm>.
- www.ipu.org.
- www.quotaproject.org.
- www.femcit.org.

Litteratur:

- Amnéus, Diana (2005), "Kvinnor och mänskliga rättigheter" sid. 151–168 i Gunner, Göran och Elena Namli red. (2005), *Allas värde och lika rätt. Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Bacchi, Carol Lee (2004), "Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment" in *Journal of European Public Policy* 11:1 February 2004, pp. 128–146.
- Baines, Beverly och Ruth Rubio-Marin ed. (2005), *The Gender of Constitutional Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergqvist, Christina (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*. Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av den Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 121.
- Butler, Judith (1990), *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. London: Routledge.
- Butler, Judith (1993), *Bodies that Matter. The Discursive Limits of 'Sex'*. New York: Routledge.
- Cairns, Alan (1999), "Constitutional Stigmatization" i P.J. Hanafin and M.S. Williams eds. *Identity, Rights and Constitutional Transformation*. Aldershot: Ashgate.
- Carbin, Maria och Sofie Tornhill, (2004), "Intersektionalitet – ett oanvändbart begrepp?" *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* No 3, 2004 sid. 111–114.
- Carroll, Susan (2001), *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press.
- Charlesworth, Hilary and Christine Chinkin (2000), *The Boundaries of International Law: a feminist analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Crenshaw, Kimberle (1989), "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics." *University of Chicago Legal Forum*. 139:67.

- Crenshaw, Kimberle Williams (1995), "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color" i K. Crenshaw m. fl. *Critical Race Theory. The Key Writings that Formed the Movement*. New York: The New Press.
- Dahl, Tove Stang (1987), *Women's Law: An introduction to Feminist Jurisprudence*. Oslo: Norwegian Press.
- Dahlberg, Anita, Gudrun Nordborg och Elvy Wicklund (1990), *Kvinnors rätt*.
- Dahlerup, Drude (2006a), "Introduction" i *Women, Quotas and Politics*. New York/London: Routledge.
- Dahlerup, Drude (2006b) "Is Sweden Leaving the Family of Proportional Representation Systems?" i Claes Linde m.fl (2006), *State of Welfare: Politics, Policies and Parties in (Post) Welfare Society*. Stockholm universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Dahlerup, Drude red. (2006), *Women, Quotas and Politics*. New York/London: Routledge.
- Dahlerup, Drude (2001), "Ambivalenser och strategiska val. Om problem kring begreppen särart och jämlikhet i kvinnorörelsen och i feministisk teori", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr.1, 2001, s. 17–40.
- Dahlerup, Drude och Lenita Freidenvall (2005), "Quotas as a Fast Track to Equal Representation for Women" i *International Feminist Journal of Politics*, 7, 1:1–22.
- De los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari (2002), *Maktens (o)lika förklädningar: kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Malmö: Liber.
- De los Reyes, Paulina och Diana Mulinari (2005), *Intersektionalitet – kritiska reflektioner över (o)jämlikhetens landskap*. Malmö: Liber.
- Dobrovolsky, Alexandra och Vivien Hart (2003), "Introduction: Women, New Politics and Constitutional Change" sid. 1– 19
Dobowolsky, Alexandra och Vivien Hart red. (2003), *Women making constitutions. New Politics and Comparative Perspectives*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.

- Dobrowolsky, Alexandra och Vivien Hart red. (2003), *Women making constitutions. New Politics and Comparative Perspectives*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Dobrowolsky, Alexandra och R. Devlin (2002), "Citizens Supplicant? Alan Cairns' 'Citizens Plus' and the Politics of Aboriginal/Constitutional Scholarship" i *Review of Constitutional Studies*, No. 7. 1+2, sid. 79–119.
- Eduards, Maud (2002), *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber.
- Florin, Christina och Bengt Nilsson (2000), *Något som liknar en oblodig revolution... Jämställdhetens politisering under 1960- och 1970-talen*. Umeå universitet. Jämställdhetsrådet.
- Freidenvall, Lenita (2006), *Vägen till Varannan damernas: om kvinnorepresentation, kvotering och kandidaturval i svensk politik 1970–2002*. Stockholm: Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Freidenvall, Lenita m.fl. (2006), "The Nordic Countries – an Incremental Model" I *Drude Dahlerup red. (2006), Gender, Quotas and Politics*. New York London: Routledge.
- Gilljam, Mikael (1996), *Knapp ja till EU: väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (1995), Stockholm: Fritzes.
- Gemzöe, Lena (2002), *Väljarnas val. Feminism*. Stockholm: Bilda Förlag.
- Grahn, Inga-Lill (2007), "Den har mer förnuft än känsla" i *Språkvård, Tidskrift utgiven av Språkrådet*, No 1, 2007.
- Gothlin, Eva (1999), *Kön eller genus*. Göteborg: Nationella Sekretariatet för Genusforskning.
- Granström, Görel red. (1999), *Lika inför lagen? Rätten ur ett genusperspektiv*. Uppsala: Iustus Förslag.
- Gunner, Göran och Elena Namli red. (2005), *Allas värde och lika rätt. Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Hirdman, Yvonne (1990), "Genussystemet" i *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990–44.

- Hirdman, Yvonne (2001), *Genus: om de stabilas föränderliga former*. Malmö: Liber.
- Holmberg, Erik och Nils Stjernquist, red. Magnus Isberg och Göran Regner (2003), *Vår författning*. 13:e upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Erik, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason & Göran Regner (2006), *Grundlagarna*, 2:a uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Sören och Kent Asp (1984), *Kampen om kärnkraften. En bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980*. Stockholm: Liber Förlag.
- Håkansson, Anders (1999), "Vilka kandidater vinner på personval?" i Sören Holmberg och Tommy Möller red. *SOU 1999:92. Premiär för personval*. Stockholm: Fritzes.
- Jagwanth, Saras och Christina Murray (2005), "No Nation Can Be Free When One Half of It Is Enslaved" ss. 230–255 Baines & Rubio- Marin eds. (2005), *The Gender of Constitutional Jurisprudence*. Oxford: Oxford University Press.
- Jerkert, Björn (1998), *Att rösta med händerna: om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz*. SOU. Fritzes.
- Johansson, Susanne (2007). Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Khakee, Anna (2005), *Tillsättning av högre statliga tjänster I Europa – en kartläggning*. Rapport på grundlagsutredningens uppdrag.
- Kenworthy, Lane och Melissa Malami (1999), "Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis" *Social Forces* 78, No. 1: 235–269.
- Kouvo, Sari (2004), *Making Just Rights?* Uppsala: Iustus.
- Krook, Mona Lena m.fl. (2006), "Western Europe, North America, Australia and New Zealand. Gender quotas in the context of citizenship models" pp. 194–221 in Dahlerup red. (2006), *Women, Quotas and Politics*. New York/London: Routledge.
- Lerwall, Lotta (2005), "Diskriminering" sid. 109–127 i Gunner, Göran och Elena Namli red. (2005), *Allas värde och lika rätt. Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.

- Lerwall, Lotta (2001), *Könsdiskriminering. En analys av nationell och internationell rätt*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Lerwall, Lotta (1999), "Förbud mot könsdiskriminering i internationell rätt" sid. 9–24 i Granström, Görel red. (1999), *Lika inför lagen? Rätten ur ett genusperspektiv*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Lovenduski, Joni och Pippa Norris (1995), *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lundgren, Helena (2005), "Before the Bums are on the Seats" Women's Representation in Scottish Devolution Politics". *Working Paper Series 2005:1*. The Research Program on Gender Quotas. Stockholm university: Departement of Political Science.
- Lundström, Karin (1999), *Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten: en feministisk analys*. Uppsala: Iustus.
- Lykke, Nina (2005), "Nya perspektiv på intersektionalitet. Problem och möjligheter." *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, No. 2–3 2005, pp. 7–15.
- Matland, Richard och Kathleen Montgomery (2003), *Women's Access to Political Power in Post Communist Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Matland, Richard (2006), "Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness" pp. 275–292 in Dahlerup red. (2006), *Women, Quotas and Politics*. New York/London: Routledge.
- Matland, Richard (1998), "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems" sid. 65–88 i Azza Karam red. (1998), *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA.
- MacKinnon, Catharine (2006), *Are women human? And other international dialogues*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- MacKinnon, Catharine (2005), *Women's Lives, Men's Laws*. Boston: Harvard University Press/Belknap.
- Möller, Tommy (2005), *Folkomröstningar*. Pocketbiblioteket. Stockholm: SNS.

- Namli, Elena (2005), "Mänskliga rättigheter ur ett filosofiskt perspektiv" sid. 87–108, Gunner, Göran och Elena Namli red. (2005), *Allas värde och lika rätt. Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Norris, Pippa (1985), "Women's legislative participation in Western Europe" i Sylvia Bashesvkin red. *Women and Politics in Western Europe*. Totowaa: Frank Cass.
- Norris, Pippa (2004), *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2006), "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation" *Acta Politica* 2006, pp.
- Oscarsson, Henrik (1999), "Ålder och personröstning" i *SOU 1999:92. Premiär för personval*. Stockholm: fakta info direkt.
- Oscarsson, Henrik (1999), Demokratirådets rapport nr. 26. *SOU 1999:80*. Stockholm: Fritzes.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2005), *Nej till Euron*. Demokratistatistik Rapport 4. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg red. (2004), *Kampen om Euron*. Göteborgs universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- Oskarsson, Maria och Lena Wängnerud (1995), *Kvinnor som väljare och valda. Om betydelsen av kön i svensk politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Pateman, Carole (1988), *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity Press.
- Peters, Julie och Andrea Wolper eds. (1995), *Womens Rights Human Rights International feminist perspectives*. New York: Routledge.
- Petersson, Olof (2007), *Den offentliga makten*. Stockholm: SNS.
- Rubin, Gayle (1975), "The Traffic in Women: Note on a 'Political Economy' of Sex" i Reiter, Rayne (red.). *Towards an Anthropology of Women*. New York and London: Monthly Review press.

- Rönblom, Malin (2002), *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutonen.
- Sandahl, Rolf (2003), *Förtjänst och skicklighet. Om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*, Ds 2003:7.
- Schömer, Eva (1999), *Konstruktion av genus i rätten och samhället. En tvärvetenskaplig studie över svenska kvinnors rätt till jämställdhet i ett formellt jämlikt rättssystem*. Uppsala: Iustus förlag.
- Skjeie, Hege (1992), *Den politiske betydningen av kjønn: En studie av norsk topp-politikk*, Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Smart, Carol (1989), *Feminism and the Power of Law*. London: Routledge.
- Soininen, Maritta och Henry Bäck (1999), "Invandrarkandidaterna i personvalet" i SOU 1999:92. *Premiär för personvalet*. Stockholm: fakta info direkt.
- Squires, Judith (2003), "Reviewing the UK Equality Agenda in the Context of Constitutional Change" sid. 200–215 i Dobowolsky, Alexandra och Vivien Hart red. (2003), *Women making constitutions. New Politics and Comparative Perspectives*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Svenska Språknämnden (2005), *Språkriktighetsboken*. Stockholm.
- Svensson, Eva-Maria (2001), *Genusforskning inom juridiken*. Stockholm: Högskoleverket.
- Svensson, Eva-Maria (1997), *Genus och Rätt: en problematisering av föreställningen om rätten*. Uppsala: Iustus.
- Särilvik, Bo (1959), *Opinionsbildningen vid Folkomröstningen 1957. SOU 1959:10*. Stockholm: Iduns tryckeriaktiebolag Esselte AB.
- Thurén, Britt-Marie (2002), *Genusvägar – en antologi om genusforskning*. Malmö: Liber.
- Thurén, Britt-Marie (2003), *Genusforskning – frågor, villkor och utmaningar*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Tollin, Katharina (1997), "Må bäste man vinna – en fallstudie av personvalsförsöket 1994 ur ett könsteoretiskt perspektiv," CD-uppsats. Umeå: Umeå Universitet.

- Tollin, Katharina och Maria Törnqvist (2005), *Feministisk teori i rörliga bilder*. Malmö: Liber.
- Tremblay, Manon (1998), "Do female MPs substantively represent women?" *Canadian Journal of Political Science* 31(3), sid. 381–465.
- Young, Iris Marion (2000), *Att kasta tjejkast. Texter om feminism och rättvisa*. Stockholm: Atlas.
- Yuval-Davis, Nira (1998), "Beyond Differences: Women, Empowerment and Coalition Politics" in N. Charles and H. Hintjens (red), *Gender, Ethnicity and Political Ideologies*. London: Routledge.
- Waltman, Max (2006), *Pornography: A Violation of Sex Equality under International Law*, Paper, Women's Human Rights Seminar, University of Michigan Law School.
- Wendt Höjer, Maria och Cecilia Åse (1996), *Politikens paradoxer: en introduktion till feministisk politisk teori*. Lund: Academia Adacta.
- Westerhäll-Gisselsson, Lotta (1979), *Kvinnor och rätt, Översikt över de viktigaste sambanden mellan kvinnokön och rättsregler*. Stockholm: Liber.
- Wetterberg, Christina Carlsson och Anna Jansdotter red. (2004), *Genushistoria - en historiografisk exposé*. Lund: Studentlitteratur.
- Wide, Jessika (2006). *Kvinnorepresentation i ett jämförande perspektiv – nationell och lokal nivå*. Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2006:02. Umeå universitet.
- Widerberg, Karin (1978), *Kvinnans rättsliga och sociala ställning i Sverige 1750–1976*. Lund: Lunds universitet.
- Winther Jorgensen, Marianne och Louise Phillips (2000), *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wängnerud, Lena (1999), "Kön och personröstning" i Sören Holmberg och Tommy Möller red. SOU 1999:92. *Premiär för personval*. Stockholm: Fritzes.
- Wängnerud, Lena (1998), *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Göteborgs universitet.

- Wängnerud, Lena (2000), "Testing the Politics of Presence. Women's Representation in the Swedish Riksdag" i *Scandinavian Political Studies*. Vol. 23. No. 1:67–91.
- Wängnerud, Lena (2003), "Könsmönster i förändring. Exemplet riksdagens utskott" i *Könsmaktens förvandlingar. En vänbok till Anita Göransson*. Göteborg: Skrifter från institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Wängnerud, Lena (2004), "Personfaktorns betydelse" i Henrik Oscarsson och Sören Holmberg red. *Kampen om Euron*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Wängnerud, Lena (2005), "Effekter av ökad kvinnorepresentation" i *SOU 2005:66*. Stockholm: Fritzes.
- Åsberg, Cecilia (1998), "Debatten om begreppen: "genus" i Kvinnovetenskaplig Tidskrift 1980–1998". *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr. 2 årg. 19. sid. 29–41.

Tabeller och figurer

Tabell 1 **Världsrankinglistan**

<i>Land</i>	<i>Kvinnor i det nationella parlamentet (%)</i>	<i>Kvoteringstyp</i>	<i>Valsystem</i>
Rwanda	48,8 (2003)	Lagstadgad kvotering	List PR
Sverige	47,3 (2006)	Partikvotering	List PR
Finland	42,0 (2007)	Ingen kvotering	List PR
Costa Rica	38,6 (2006)	Lagstadgad kvotering	List PR
Norge	37,9 (2005)	Partikvotering	List PR
Danmark	36,9 (2005)	Ingen kvotering	List PR
Nederländerna	36,7 (2006)	Partikvotering	List PR
Kuba	36,0 (2003)	Ingen kvotering	Two Rounds
Spanien	36,0 (2004)	Partikvotering	List PR
Argentina	35,0 (2005)	Lagstadgad kvotering (K)	List PR
Mozambique	34,8 (2004)	Partikvotering	List PR
Belgien	34,7 (2003)	Lagstadgad kvotering(V)	List PR
Island	33,3 (2003)	Partikvotering	List PR
Sydafrika	32,8 (2004)	Partikvotering	List PR
Österrike	32,2 (2006)	Partikvotering	List PR
Nya Zeeland	32,2 (2005)	Ingen kvotering	MMP
Tyskland	31,6 (2005)	Partikvotering	MMP
Burundi	30,5 (2005)	Lagstadgad kvotering (K)	List PR
Tanzania	30,4 (2005)	Lagstadgad kvotering (K)	FPTP

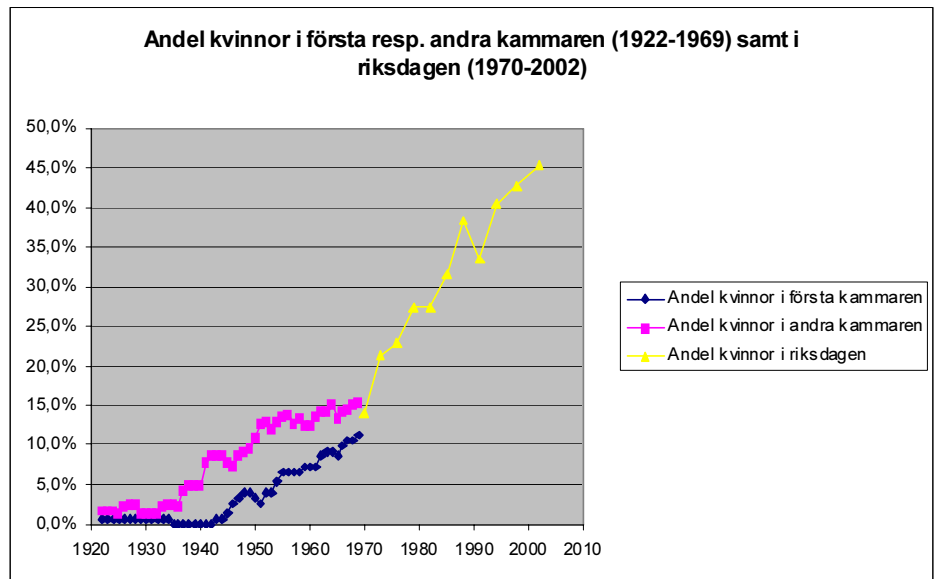
OBS: Parlament med en kvinnorepresentation överstigande 30 %.

Valsystem: Proportionellt valsystem (PR) med partilistor innehållande flera kandidater, Blandat valsystem (MMP) – en kombination mellan PR och Majoritetsvalsystem, samt Majoritetsvalsystem (FPTP) – endast en kandidat per valkrets.

Kvoteringstyper: Lagstadgad kvotering i konstitutionen (K), Lagstadgad kvotering i vallagen (V), Partikvotering.

Källa: International IDEA och Stockholms universitet (2007). www.quotaproject.org. www.ipu.org.

Figur 1 Kvinnorepresentationen i Sveriges riksdag 1922–2002



Källa: Freidenvall (2006).

Tabell 2 Kvinnorepresentation och valsystem, 2005

	% i underhuset	Antal stater
<i>Alla majoritetsvals-system</i>	10,5	72
Alternative vote	8,5	4
Block vote	7,4	10
Second ballot	12,0	20
First- past the post	11,4	35
Single non-transferable vote	3,1	3
<i>Alla kombinerade vals-system</i>	13,6	36
Combined independent	12,6	27
Combined dependent	16,8	9
<i>Alla proportionella vals-system</i>	19,6	67
Single transferable vote	11,3	2
Party list	19,9	64
Totalt	14,3	175

Källa: Norris (2006).

Tabell 3 Kvoteringstyper

<i>Ursprung/Vilken nivå</i>	<i>Aspiranter</i>	<i>Kandidater</i>	<i>Valda</i>
Konstitution/vallag	n/a	Kandidatkvotering	Reserverade platser
Partiregler	Aspirantkvotering (women's shortlists)	Kandidatkvotering	Reserverade platser

Källa: Dahlerup (2006:31).

Tabell 4 Lagstadgad kvotering – kandidatkvotering

Land	Årtal	Kvotering	Lagstiftande församling	Valsystem	% kvinnor innan kvotering	% kvinnor efter kvotering	Differens	Kvinnorepr. i dag
Frankrike	1999	50	Underhus	TRS (Plurality Majority)	11,0	12,0	+1,0	12,1
Belgien	1994	33 (double quota)	Underhus	Lista Pr	18,0	23,0	+5,0	35,3 (2003)
Bosnien-Herzegovina	2001	33	Underhus	Lis tPr	N/A	14,3	N/A	16,7 (2002)
Portugal	2006	33	Unicam	Lis tPr	19,5			19,5 (2005)
Makedonien	2001	30	Underhus	List Pr	N/A	17,5	N/A	28,3 (2006)
Serbien-Montenegro	2004	30 (Serbien)	Unicam	List Pr	7,5	N/A	N/A	7,9 (2003)
Costa Rica	1998	40	Unicam	List Pr	14,0	19,0	+5,0	38,6 (2006)
Guyana		33	Unicam	List Pr	18,5 (1997)			30,8 (2006)
Argentina	1991	30 (double quota)	Underhus	List Pr	6,0	27,0	+21,0	35,0 (2005)
Bolivia	1997	30	Underhus	MMP (Mixed)	11,0	12,0	+1,0	16,9 (2005)
Bolivia	1997	30	Senat	MMP (Mixed)	4,0	4,0	0,0	3,7 (2005)
Brasilien	1997	30	Underhus	List Pr	7,0	6,0	-1,0	8,2 (2002)
Honduras	2000	30	Unicam	List Pr				23,4 (2005)
Mexico	2002	30	Underhus	MMP (Mixed)	16,0	23,0	+7,0	22,6 (2006)
Mexico	2002	30	Senat	MMP (Mixed)	15,0	16,0	+1,0	17,2 (2006)
Panama	1997	30	Unicam	List Pr				16,7 (2004)
Dominikanska Republiken	1996	25 (33 since 2000)	Underhus	List Pr	19,4	19,7	+0,3	19,7 (2006)
Peru	1997	25 (30 since 2001)	Unicam	List Pr	11,0	22,0	+11,0	29,2 (2006)
Ecuador	1997	20	Unicam	List Pr	4,0	15,0	+9,0	16,0 (2002)

Lenita Freidenvall

Paraguay	1996	20	Underhus	List Pr	3,0	3,0	0,0	10,0 (2003)
Paraguay	1996	20	Senat	List Pr	11,0	18,0	+7,0	8,9 (2003)
Mauretanien	2006	50	Underhus	TRS (Plurality Majority)	3,0	17,9	+15,0	17,9 (2006)
Burundi	2004	30	Unicam	Lista Pr		30,0		30,5 (2005)
Niger	2002	10	Unicam	Lista Pr		12,4		12,4 (2004)
Armenien	1999	5	Underhus	Parallell (Mixed)		3,1		4,6 (2003)
Filipinerna	1995	20	Underhus	Parallell (Mixed)		17,8		15,3 (2004)
Indonesien	2003	30	Underhus	Lista Pr	9,0	11,0	+2,0	11,1 (2004)
Iraq	2005	25	Underhus	List Pr		25,5		25,5 (2005)
Korea, Dem People's rep	-	20	Underhus	TRS (Plurality Majority)		20,1		20,1 (2003)
Korea, Republic of	2004	50 (PR) 30 (Maj)	Unicam	Parallell (Mixed)	5,9	13,0	+7,0	13,0 (2004)
Nepal	1990	5	Underhus	FPTP (Plurality Majority)		5,9		5,9 (1999)
Uzbekistan	2004	30	Underhus	TRS (Plurality/ Majority)	-	17,5		17,5 (2005)

Källa: www.ipu.org, www.quotaproject.org, Norris (2006).

Lagstadgad kvotering avser kvotering som stadgats i ett lands konstitution och/eller vallag. Lagstadgad kvotering skiljer sig från partikvotering som avser den kvotering som enskilda politiska partier fattat beslut om och infört i sina partistadgar.

Tabell 5 Lagstadgad kvotering – Reserverade platser för kvinnor i lagstiftande församlingar

<i>Land</i>	<i>Val</i>	<i>Antal ledamöter</i>	<i>Antal platser reserverade för kvinnor</i>	<i>Andel platser reserverade för kvinnor</i>	<i>Utnämnda eller valda</i>
Rwanda	2003	80	24	30,0	Indirekt valda
Afghanistan	2005	249	68	27,0	Valda
Tanzania	2005	319	75	23,5	Valda
Uganda	2006	305	56	18,1	Indirekt valda
Pakistan	2002	342	60	17,5	Valda
Sudan	2005	450	60	13,0	Valda
Taiwan	2001	225	Varierande	10–25	Valda
Djibouti	2003	65	7	10,7	Valda
Bangladesh	2001	300	30	10,0	Utnämnda
Marocko	2002	325	30	9,2	Valda
Jordanien	2003	110	6	5,45	Valda
Kenya	2002	224	6	2,7	Utnämnda

OBS: Reserverade platser för kvinnor i lagstiftande församlingar definieras som de platser som enbart kan tillsättas av kvinnor, antingen via val eller utnämningar.

Källa: www.quotaproject.org, Norris (2006).

Tabell 6 Andel partilistor i Sverige som toppas av kvinnor 1973–2002

Parti	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002
Moderaterna	3/44 (7)	7/50 (14)	9/44 (20)	6/38 (16)	10/48 (21)	9/36 (25)	11/40 (28)	14/41 (34)	8/33 (24)	6/31 (19)
Centerpartiet	1/44 (2)	10/54 (18)	11/37 (30)	9/39 (23)	6/34 (18)	12/40 (30)	11/38 (29)	21/55 (38)	13/30 (43)	16/29 (55)
Kristdemokraterna	2/39 (5)	4/38 (10)	3/38 (8)	3/36 (8)	3/27 (11)	8/41 (20)	2/41 (5)	13/47 (28)	0/88* (0)	4/29 (14)
Folkpartiet	4/61 (7)	10/53 (19)	11/42 (26)	9/41 (22)	10/42 (24)	19/46 (41)	16/45 (36)	17/52 (33)	8/30 (27)	17/33 (52)
Miljöpartiet	-	-	-	-	16/31 (52)	13/31 (42)	12/31 (39)	12/29 (41)	12/29 (41)	18/29 (62)
Socialdemokraterna	0/32 (0)		1/29 (3)	7	3/29 (10)	5/31 (16)	8/32 (25)	15/33 (45)	13/30 (43)	10/29 (34)
Vänsterpartiet	5/30 (17)	4/30 (13)	7/30 (23)	7/30 (23)	4/30 (13)	8/30 (27)	9/31 (29)	12/31 (39)	14/29 (48)	15/29 (52)
Totalt	15/250 (6)		42/220 (19)	36/214 (17)	52/216 (24)	74/255 (29)	69/258 (27)	104/288 (36)	68/269 (25)	76/209 (36)

* Kd gick fram med tre–fyra partilistor i varje valkrets 1998, vilket resulterade i sammanlagt 88 listor.

Källa: Freidenvall (2006).

Tabell 7 Kandidater som inte skulle ha valts om listordningen varit avgörande

Valkrets	Namn	Andel personröster (%)	Placering
Blekinge	Jeppe Johnsson, m	11,91	2
Västerbotten	Anders Sjölund, m	13,68	2
Skåne V.	Kenneth Härstedt, s	17,94	6
Göteborgs kommun	Eva Flyborg, fp	11,37	2
Värmland	Runar Patriksson, fp	11,99	2
Västerbotten	Yvonne Ångström, fp	13,39	2
Kalmar	Agne Hansson, c	16,93	2
Västra Götaland v.	Åsa Torstensson, c	11,94	2
Örebro	Sara Jonsson, c	16,48	2
Kronoberg	Lennart Värmbys, v	16,03	2
Jönköping	Marianne Samuelsson, mp	9,75	2
Uppsala	Mikael Oskarsson, kd	8,32	6

Källa: SOU 199:136, sid. 87.

Tabell 8 Effekter av personvalsinslaget avseende kvinnorepresentation 2002

<i>Invald</i>	<i>Parti</i>	<i>Valkrets</i>	<i>Andel person- röster</i>	<i>Plats på listan</i>	<i>Mandat för partiet</i>	<i>Utslagen</i>	<i>Plats på listan</i>	<i>Andel person- röster</i>
Elisabeth Nyström	M	Västra Götalands norra	10,3	3	1	Björn Leivik	1	8,7
Cecilia Widegren	M	Västra Götalands östra	13,5	3	1	Lars Elinderson	1	10,5
Ulla Löfgren	M	Västerbotten	19,1	2	1	Anders Sjölund	1	15,4
Anna Ibrisagic	M	Norrbotten	17,6	2	1	Olle Lindström	1	14,2
Lars-Ivar Ericson	C	Skåne läns norra och östra	8,5	2	1	Gunnel Wallin	1	6,8
Ingegerd Saarinen	Mp	Västerbotten	9,8	2	1	Abir Jamin	1	5,1
Peter Eriksson	Mp	Norrbotten	29,4	4	1	Annika Eriksson	1	4,5
Sören Wibe	S	Västerbotten	13,7	10	5	Britta Rådström	5	3,5
Karin Svensson Smith	V	Skåne läns södra	18,7	2	1	Philip Maugham	1	4,5
Lennart Beijer	V	Kalmar län	12,3	2	1	Sonja Lindell	1	5,4

Källa: Freidenvall (2006).

Tabell 9 Effekter av personvalsinslaget avseende kvinnorepresentation 2006

<i>Invald</i>	<i>Parti</i>	<i>Valkrets</i>	<i>Andel person- röster</i>	<i>Plats på listan</i>	<i>Mandat för partiet</i>	<i>Utslagen</i>	<i>Plats på listan</i>	<i>Andel person- röster</i>
Rolf Nilsson	K M	Gotland	11,86	2	1	Lena Celion	1	10,1
Per Åsling	C	Jämtland	21,99	3	1	Håkan Larsson	1	12,41
Annie Johansson	C	Jönköping	13,28	2	1	Margareta Andersson	1	
Lennart Sacrédeus	Kd	Dalarna	9,82	3	1	Ulrik Lindgren	1	
Annelie Enochson	Kd	Göteborg	8,89	2	1	Per Landgren	1	
Cecilia Wickström	Fp	Uppsala	11,23	2	1	Erik Ullenhag	1	

Källa: Freidenvall (2006).

Tabell 10 Statliga utnämningar 2004. Könsfördelning i procent

<i>Utnämning</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>
Högre chefer	40	60
Politiskt sakkunniga	46	54
Generaldirektörer	37	63
Landshövdingar	29	71
Ambassadörer och generalkonsuler	28	69

Källa: SOU 2005:66.