



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Annamaria Liljequist Aspelund

Incorporering av FN:s kvinnokonvention -ett sätt att stärka kvinnors rättigheter?

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin för examen: period 1 HT 2015

Innehåll

SUMMARY	4
SAMMANFATTNING	5
FÖRKORTNINGAR	6
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Material, metod och disposition	9
1.4.1 Material	9
1.4.2 Metod	9
1.4.3 Disposition	10
1.5 Teori	11
2. Inkorporering av folkrättsliga konventioner i svensk rätt	12
2.1 Distinktionen mellan dualism och monism	12
2.2 Diskussionen om inkorporering av MR-konventioner i Sverige	14
2.3 EU-rättens inträde som exempel på inkorporering i svensk rätt	16
2.4 EKMR som exempel på inkorporering i svensk rätt	17
2.4.1 Bakgrunden och diskussionen om inkorporering av EKMR	17
2.4.2 Effekten av inkorporeringen av EKMR	19
2.5 Överväganden i samband med föreslagen inkorporering av barnkonventionen	21

3. Kvinnokonventionen	26
3.1 Historisk bakgrund	26
3.2 Pekingplattformen	27
3.3 Kvinnokonventionens artiklar -en översikt	27
3.4 Statens förpliktelser under kvinnokonventionen och deras utgångspunkter	28
3.5 Kritiken mot kvinnokonventionen	30
3.6 Kvinnokonventionen i Sverige	31
3.6.1 Propositionen om kvinnokonventionen	30
3.6.2 Kommitténs rekommendationer och Sveriges rapportering	32
3.6.3 Kvinnokonventionens könsperspektiv i svensk lagstiftning	33
3.6.3.1 Avsaknad av könsperspektiv i grundlagen	34
3.6.3.2 Avsaknad av särlagstiftning för kvinnor	35
3.6.3.3 Kommitténs kritik mot diskrimineringslagen	36
3.6.4 Kvinnokonventionens genomslag i de nationella jämställdhetspolitiska målen	37
3.6.5 Kvinnokonventionens genomslag i kommun och landsting	39
3.6.5.1 Den glömda konventionen	39
3.6.5.2 Avsaknad av en rättighetskoppling	40
3.6.5.3 Förklaringar till varför okänd	40
3.6.6 Kvinnokonventionens tilläggsprotokoll i Sverige	42
4. Inkorporering av kvinnokonventionen i Norge	44
4.1 Diskussionen om inkorporering av kvinnokonventionen i Norge	44

4.2 Kvinnokonventionens genomslag i norsk lagstiftning och rättspraxis	47
5. Analys	49
5.1 Erfarenheter från EKMR och EU-rättens inträde	49
5.2 Erfarenheter från barnkonventionen	51
5.3 Kvinnokonventionen som effektivt förändringsredskap	52
5.3.1 Erfarenheter från Norge	55
5. 4 Avslutande reflektioner	57
6. Käll- och litteraturförteckning	58
6.1 Offentligt tryck	58
6.2 Tryckta källor	60
6.3 Elektroniska källor	62
6.4 Rättsfallsförteckning	62
Bilaga A	63

Summary

This study aims to examine whether the UN Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) should be incorporated into Swedish law, in order to enhance equality between women and men. This study discusses the anti-discrimination standard of CEDAW and the status of the convention in Sweden. Furthermore, this study presents and analyses the pros and cons of the incorporation method, mainly by looking at the considerations made in conjunction with the incorporation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), in the Swedish debate of incorporation of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC), as well as in the Norwegian debate, where the CEDAW was incorporated into Norwegian law in 2009. This paper explains that CEDAW is infrequently applied in the promotion of gender equality in Sweden, and notes that there is a lack of knowledge of CEDAW on national, regional and local levels. Unlike other anti-discrimination and equality regimes under international law, which address discrimination on the basis of sex (female and male), and that hold a gender-neutral approach, CEDAW is premised on the assumption that a gender-neutral approach does not sufficiently recognize the structural and intersectional discrimination of women, and therefore a gender-specific guarantee is needed. In the case of incorporation of CEDAW into Swedish law, this thesis identifies some areas where CEDAW can have a potential substantial effect, where CEDAW can be used in policy-making of gender-specific reforms and in the protection of intersectional discrimination. This study suggests that by giving CEDAW legal status, it could potentially become better known, the right of complaints in the Optional Protocol to CEDAW could be invoked in more cases, and the lack of conformity with existing legislation could be discovered. Irrespective of the substantial, direct impact that the CEDAW may have in case of incorporation into national law, this study has identified potential normative effects in support of incorporation. If CEDAW was applied as law in Sweden, CEDAW could possibly form a common starting point for several other perspectives and express a minimum standard within the field of anti-discrimination and equality protection. The comparative part of this study notes that there was initially a strong resistance to incorporating ECHR into national law, essentially based on the same arguments which were made against the CRC and that could be brought against the CEDAW. However, the comparison with ECHR shows that ECHR is seen as an integrated and natural part of national law, primarily as a result of its status as Swedish law. In the comparative study of the CRC this study notes, inter alia, that the provisions of CRC differ from CEDAW, mainly due to some provisions that have more of a character of goal regulation with gradual compliance requirements. This thesis suggests that in Norway, where CEDAW was incorporated into national law, as to take precedence when coming into conflict with Norwegian law, that the CEDAW has slowly become better known and enjoys greater political and legal legitimacy, due to its legal status.

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att utreda frågan huruvida FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen) bör göras till svensk lag för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. I detta syfte diskuterar uppsatsen kvinnokonventionens jämställdhetsstandard och konventionens ställning i Sverige. Vidare presenteras och analyseras för- och nackdelar med inkorporeringsmetoden, främst genom att granska de överväganden som gjordes i samband med inkorporeringen av Europakonventionen (EKMR) i svensk rätt, vid föreslagen inkorporering av barnkonventionen, samt vid den debatt som gjordes i samband med att kvinnokonventionen fick status som lag i Norge. Studien konstaterar att kvinnokonventionen är ett underanvänt verktyg för jämställdhetsarbetet i Sverige, den är enligt flera rapporter okänd och sällan tillämpad på såväl nationell som regional och lokal nivå. Kvinnokonventionen skiljer från andra jämställdhets- och anti diskrimineringsregelverk i internationell rätt då dessa instrument främst intar ett könsneutralt förhållningsätt. Istället erkänner kvinnokonventionen att det är kvinnor som strukturellt diskrimineras på grund av sitt kön, såväl som på grund av ett flertal andra diskrimineringsgrunder och att ett könsneutralt förhållningsätt därmed innebär ett otillräckligt skydd. I uppsatsen har identifierats ett antal områden där kvinnokonventionen kan tänkas få substantiell betydelse om den får status som svensk lag. Den kan underlätta för en grundlig könsmedveten granskning av Sveriges författningar och utgöra ett skydd mot multipel diskriminering på en rad samhällsområden. Oavsett vilket materiellt genomslag kvinnokonventionen kan tänkas få i svensk rätt om den gjordes till lag, har uppsatsen identifierat normerande skäl till stöd för inkorporering. Om konventionen fick status som lag skulle den kunna bilda en gemensam utgångspunkt för arbetet med flera andra perspektiv och kan uttrycka en miniminivå som ska garanteras. Kvinnokonventionen skulle genom förhöjd juridisk status potentiellt bli mer känd, klagorätten i konventionens tilläggsprotokoll skulle möjligen användas oftare och eventuella brister i svensk lagstiftning skulle kunna upptäckas i större utsträckning. I den komparativa delen av uppsatsen har konstaterats att det inledningsvis fanns ett starkt motstånd att inkorporera EKMR i svensk rätt, i huvudsak utifrån samma argument som sedan anfördes emot barnkonventionen och som kan anföras emot kvinnokonventionen. I komparationen med EKMR har dock konstaterats att det var först när EKMR fick ställning som svensk lag som den skulle komma att uppfattas som ett integrerat inslag i svensk rätt. I komparationen med barnkonventionen har bland annat observerats att vissa bestämmelser i barnkonventionen skiljer sig från kvinnokonventionen, främst då den förstnämnda kan påstås ha större grad av målsättningsstadganden med gradvisa uppfyllandekrav. I Norge där kvinnokonventionen har företrädare framför nationell lag sedan år 2009, presenteras i uppsatsen indikationer på att kvinnokonventionen successivt blivit mer känd och att den har erhållit mer juridisk och politisk legitimitet efter att den fått status som lag.

Förkortningar

BO	Barnombudsmannen
DO	Diskrimineringsombudsmannen
EKMR	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
HD	Högsta Domstolen
ICCPR	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
ICESCR	Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
JO	Justitieombudsmannen
Jämo	Jämställdhetsombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
MR-konventioner	Konventioner om mänskliga rättigheter
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vi lever fortfarande i en global könsmaktsordning där kvinnor och flickor är systematiskt underordnade männen, socialt, politiskt och ekonomiskt. Trots att Sverige kommit långt på jämställdhetsområdet i en internationell jämförelse är diskrimineringen utbredd även i Sverige år 2015. Kvinnor i Sverige har alltså huvudansvaret för det obetalda hem- och omsorgsarbetet, kvinnor tjänar fjorton procent mindre i lön än män baserat på en full arbetsdag och både utbildningssektorn och arbetsmarknaden är starkt könsegregerade. Ohälsotalen i Sverige är högre för kvinnor än för män och anmälda sexual- och våldsbrott mot kvinnor ökar.¹

Sverige var en av de första länderna att ratificera FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen)² för snart 35 år sedan. Trots detta verkar konventionen vara föga känd, i alla fall i jämförelse med FN:s barnkonvention.³ Statsminister Stefan Löfvén meddelade redan vid regeringsförklaringen i höstas att den nya regeringen avser att göra barnkonventionen till svensk lag.⁴

Kommittén för FN:s kvinnokonvention (kommittén) har gett Sverige återkommande kritik för genomförandet av kvinnokonventionen. Bland annat menar kommittén att konventionen bör inkorporeras i svensk rätt. UN Women's nationella kommitté i Sverige har uttalat att de avser att ägna delar av sitt verksamhetsår till att utreda möjligheterna att inkorporera kvinnokonventionen i svensk rätt. Den nuvarande regeringens feministiska utrikespolitik kan också ge oss anledning att snegla på möjligheterna att göra kvinnokonventionen till lag. Ett feministiskt perspektiv ska genomsyra den svenska utrikespolitiken och kampen för mänskliga rättigheter.⁵ Sveriges nuvarande regering med en uttalad feministisk utrikespolitik bör ställa höga krav på Sverige som en global förebild i jämställdhetsarbetet. *Sweden is expected to be a leader and a voice to champion gender equality*, sa Phumzile Mlambo-Ngcuka, chefen för UN Women när hon välkomnade Sverige till UN Women's "He For She"-kampanj. Det finns således flera

¹ Se Medlingsinstitutets statistik avseende kvinnor på arbetsmarknaden: http://www.mi.se/files/PDF-er/att_bestalla/loneskillnader/skillnaden12.pdf hämtad den 1 juni 2015 och statistik avseende kvinnors ohälsa och anmälda våldsbrott i Osika, Ingrid, *Kvinna i världens mest jämställda land. En handbok om kvinnors rättigheter*, 2008, CEDAW-nätverket och Sveriges Kvinnolobby.

² Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, GA-res. 34/180, ikraftträdande den 3 september 1981.

³ Convention on the Rights of the Child, GA-res. 44/25 of 20, ikraftträdande den 2 september 1990.

⁴ Se Stefan Löfvéns tal i samband med regeringsförklaringen här: <http://www.socialdemokraterna.se/Stefan-Lofven/Tal-och-artiklar/> hämtad den 16 mars 2015.

⁵ Se Motion 2014/15:1880 *En feministisk utrikespolitik*.

anledningar till att utreda frågan om lämpligheten av en inkorporering av kvinnokonventionen.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att utreda frågan huruvida kvinnokonventionen bör göras till svensk lag för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Uppsatsen tar därför ett *de lege ferenda-perspektiv*, dvs. uppsatsen syftar till att utreda hur rätten bör vara. Det ligger därför i sakens natur att frågan om inkorporering av kvinnokonventionen kommer att sättas i ett rättsligt såväl som i ett ideologiskt och politiskt perspektiv. Syftet med uppsatsen blir dels att identifiera och analysera argument för och emot inkorporeringsmetoden generellt, dels att utreda de för- och nackdelar som finns specifikt i fallet med kvinnokonventionen.

För att utreda eventuella fördelar med att göra kvinnokonventionen till lag kommer utgångspunkterna för statens förpliktelser enligt konventionen att utredas och en översiktlig utredning över konventionens genomslagskraft i svensk lagstiftning, i de jämställdhetspolitiska målen och i kommun och landsting. Att göras för att utreda huruvida kvinnokonventionen kan medföra en verklig skillnad för svensk rätt om den får status som lag och mot bakgrund av dess ställning i Sverige kunna identifiera andra eventuella fördelar ur ett jämställdhetshänseende, med att ge kvinnokonventionen status som lag.

1.3 Avgränsning

I denna till sitt omfång begränsade framställning finns inte utrymme att göra en rättvisande utredning huruvida svenska författningar, rättstillämpning och praxis förhåller sig till kvinnokonventionens förpliktelser. Det är därför inte möjligt att i denna uppsats ge ett klart svar på frågan hur en inkorporering av kvinnokonventionen skulle ge ett starkare eller svagare diskrimineringskydd. Av utrymmesskäl redovisas därför inte kvinnokonventionens genomslag på olika rättsområden utan begränsar sig till konventionens status generellt i svensk rätt, i de jämställdhetspolitiska målen samt i dess status i kommun och landsting.

För att kunna utreda lämpligheten av att göra kvinnokonventionen till svensk lag och huruvida kvinnokonventionen kan erbjuda ett eventuellt mervärde, krävs emellertid att man i alla fall översiktligt utreder frågan om kvinnokonventionens förenlighet med svensk lagstiftning och andra jämställdhetsåtgärder. I redogörelsen av kvinnokonventionens genomslagskraft i svensk lagstiftning har jag fokuserat på genomslaget av konventionens könsperspektiv i svensk lagstiftning, inklusive de krav på aktiva åtgärder som detta perspektiv ställer på konventionsstaterna.

Jag har valt denna avgränsning dels då kommittén kritiserat Sverige för att svensk lagstiftningen är alltför könsneutral och därmed brister i skyddet för

kvinnor, dels då frågor om aktiva åtgärder riktade mot kvinnor, såsom kvotering, ofta är föremål för debatt och därmed kan ha ett allmänintresse.

För att identifiera och analysera skäl för- och emot inkorporeringsmetoden generellt begränsar jag mig till de överväganden som gjordes i samband med diskussionerna rörande inkorporeringen av EKMR och barnkonventionen i Sverige, samt vid inkorporeringen av kvinnokonventionen i Norge. Studier av inkorporering av MR-konventioner i andra sammanhang lämnas därmed utanför.

1.4 Material, metod och disposition

1.4.1 Material

För att besvara mina frågeställningar har jag studerat svensk lagstiftning, offentliga utredningar, förarbeten och konventionstexter samt kvinnokommitténs rekommendationer. Jag har dessutom konsulterat doktrin, de periodiska rapporterna från den svenska regeringen samt utredningar från FN och människorättsorganisationer. De sistnämnda har främst utgjorts av rapporter från UN Women's nationella kommitté, Frederika Bremér Förbundet, Sveriges Kvinnolobbyförbund samt från CEDAW-nätverket som består av ett 20-tal svenska kvinnoorganisationer. Avseende rekommendationerna från kvinnokommittén och de periodiska rapporterna från regeringen bör nämnas att den senaste granskningsrapporten från kommittén är från år 2008 som i sin tur baseras på Sveriges periodiska rapport från år 2006. Sverige har gjort sin senaste periodiska rapportering år 2014 och utöver den officiella rapporteringen utarbetas i skrivande stund en skuggrapport av CEDAW-nätverket.

1.4.2 Metod

För att utreda det mervärde en inkorporering av kvinnokonventionen potentiellt kan medföra för Sveriges del har jag använt mig av flera metoder.

Jag har huvudsakligen använt mig av rättsdogmatisk metod när jag tittat på relationen mellan nationell och internationell rätt och vid studier av kvinnokonventionen. Jag har studerat kvinnokonventionen för att få en överblick i utgångspunkterna för statens förpliktelser enligt konventionen. Vidare har jag studerat hur kommitténs rekommendationer ska värderas för att utreda huruvida det finns folkrättsliga krav på Sverige att inkorporera kvinnokonventionen och andra konventionsåtaganden.

Uppsatsen har även komparativa inslag. Jag inledningsvis studerat för- och nackdelar med inkorporering som metod generellt. För att besvara denna fråga har jag använt EU-rättens inträde i Sverige som exempel på internationell rätt som inkorporerats i Sverige. Jag har även tittat på de överväganden som gjordes vid inkorporeringen av EKMR och den eventuella effekt inkorporeringen fått i svensk rätt. Vidare har jag granskat

de överväganden som gjorts i samband med föreslagen inkorporering av barnkonventionen. I avsnittet som behandlar inkorporeringen av kvinnokonventionen i Norge har jag även i denna del använt mig av komparativ metod. Jag har valt Norge som jämförelseland då grannlandet har ett rättssystem och en rättskultur som är lik Sveriges men med den skillnaden att Norge valt en annan införlivningsmetod av kvinnokonventionen.

Dessutom innehåller uppsatsen en teoridriven utvärdering av jämställdhetsbegreppet i kvinnokonventionen och i svensk lagstiftning (se mer härom i avsnitt 1.5). Uppsatsen innehåller en huvudsakligen diskuterande del där jag utifrån kommitténs granskningar och andra rapporter undersökt konventionens genomslag i svensk lagstiftning, i de jämställdhetspolitiska målen och i kommun och landsting.

Som del av min metod har jag också varit i kontakt med UN Women. Idén till att skriva om att utreda möjligheterna att göra kvinnokonventionen till svensk lag fick jag i samtal med UN Women's nationella kommitté i Sverige. Som ett led i denna undersökning har jag också träffat Louise Nylin, programrådgivare för Europa och Centralasien på UN Women i New York för att få tips och råd på nya infallsvinklar.

1.4.3 Disposition

Uppsatsen redovisar inledningsvis, genom kapitel 2, Sveriges förhållningsätt till folkrättsliga konventioner som följs av en fördjupande del i inkorporering som metod. Denna del behandlar sedan en genomgång av de överväganden som gjordes vid inkorporeringen av EKMR i svensk rätt, vilket följs av en utredning av de effekter som inkorporeringen av EKMR fått. EU-rättens inträde berörs sedan kort och vidare redogörs för barnkonventionen och de argument som framfördes i samband med diskussionen kring en föreslagen inkorporering av konventionen. Denna del av uppsatsen syftar till att ge läsaren en förståelse för hur inkorporeringsmetoden fungerar, hur metoden påverkar synen på relationen mellan nationell och internationell rätt, och hur inkorporering potentiellt kan påverka det nationella genomslaget av MR-konventioner.

I den andra delen av uppsatsen, genom kapitel 3, görs en presentation av kvinnokonventionens framväxt, en kort översikt av konventionsbestämmelserna ges och en redogörelse för konventionens syfte och utgångspunkterna för statens genomförande av kvinnokonventionen redovisas. Här tas även kritiken som riktats mot kvinnokonventionen upp. Detta görs för att ge läsaren en överblick över utgångspunkterna för statens förpliktelser enligt konventionen och en inblick i konventionens syn på jämställdhet och hur den eventuellt särskiljer sig från svensk reglering.

Vidare i diskuteras, med utgångspunkt i kommitténs rekommendationer, kvinnokonventionens genomslag i Sverige. Detta görs främst genom att kvinnokonventionens könsperspektiv i svensk lagstiftning redogörs för, följt

av genomslaget i de jämställdhetspolitiska målen och i kommun och landsting. Slutligen berörs genomslaget av kvinnokonventionens tilläggsprotokoll i Sverige. Denna del syftar till att ge läsaren en inblick i det eventuella mervärde kvinnokonventionen potentiellt kan få för svensk del.

I kapitel 4 redovisas och diskuteras empirin från Norge. I detta avsnitt redogörs för de överväganden som gjorts i samband med inkorporeringen av kvinnokonventionen i norsk rätt, samt de effekter som inkorporeringen fått i Norge.

I uppsatsens avslutande analys, i kapitel 5, sammanfattas potentiella för- och nackdelar med att göra kvinnokonventionen till lag. Inledningsvis presenteras för- och nackdelar med inkorporeringsmetoden generellt, genom att analysera övervägandena och effekterna från inkorporeringen av EKMR och EU-rätten, vilket följs av en komparation med barnkonventionen. Den andra delen av analysen diskuterar för- och nackdelar specifika för inkorporering av kvinnokonventionen genom att utreda det eventuella mervärde en inkorporering av kvinnokonventionen kan få för svensk del. Slutligen analyseras empirin från Norge. Analysen och uppsatsen avslutas med några avslutande reflektioner.

1.5 Teorier

Min teoretiska utgångspunkt kommer vara den liberalfeministiska teorin. Kvinnokonventionens teoretiska underlag kan även definieras som liberalfeministisk eftersom konventionen syftar till att genom institutionella procedurer och processer förstärka kvinnans roll och uppnå jämlikhet mellan män och kvinnor.⁶ En annan utgångspunkt jag har, som visserligen kan förklaras indirekt av den liberalfeministiska teorin och av kvinnokonventionen, är att det råder strukturella hinder i form av en könsmaktsordning, bland annat bestående av könsfördomar och stereotyper, och som förklarar varför det inte råder jämställdhet. Enligt Wendt och Höjer förefaller det så att det finns en könsmaktsordning som bland annat förklarar varför det inte råder jämställdhet⁷, och jag har därför i valda delar använt mig av deras genusteori som förklarar existensen av denna könsmaktsordning.

⁶ Tang, Kwong-Leung, Cheung, Jequeline, *Guaranteeing women's rights: The UN Women's Convention*, 2000, s. 8, se även preamble till kvinnokonventionen.

⁷ Wendt, Maria, Höjer, Cecilia, *Politikens Paradoxer - en introduktion till feministisk politisk teori*, 1999, s.7.

2 Inkorporering av folkrättsliga konventioner i nationell rätt

I detta avsnitt redovisas hur folkrättsliga konventioner införlivas i svensk rätt genom att det dualistiska och monistiska synsättet presenteras. Vidare följer en redogörelse av diskussionen kring inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter (MR-konventioner) i Sverige, inledningsvis genom en kort översikt hur frågan har behandlats i Sverige, vilket följs av en redogörelse av erfarenheterna av inkorporering av EKMR och EU-rättens inträde. Slutligen redovisas de överväganden som gjordes i diskussionen avseende en inkorporering av barnkonventionen.

2.1 Distinktionen mellan monism och dualism

Stater är folkrättsligt förpliktade att följa internationella konventioner som de ratificerat. Varje konventionsstat åtar sig, i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser och konventionsbestämmelserna, att vidta nödvändiga åtgärder för att genom lagstiftning eller på annat vis, tillförsäkra att rättigheterna i konventionen förverkligas. Varje stat får dock själv avgöra på vilket sätt konventionerna ska införlivas⁸ i nationell rätt.⁹

I enlighet med artikel 27 i *Wienkonventionen om traktaträtten* anges att en konventionsansluten stat inte kan åberopa sin nationella lagstiftning för att rättfärdiga att den inte följer konventionen. En stat är således folkrättsligt bunden av konventionen oberoende av hur statens inhemska rättsordning är utformad.¹⁰

Något förenklat beskrivet finns det två sätt att se på förhållandet mellan internationell och nationell rätt, det *monistiska* och det *dualistiska* synsättet. Sverige brukar, i likhet med övriga skandinaviska länder, beskrivas som en dualistisk stat. Enligt den dualistiska teorin ses folkrätt och nationell rätt som två skilda rättssystem med olika rättsskällor och olika rättssubjekt. Det ena rättssystemet beskrivs inte som över- eller underställt det andra, eftersom de två existerar parallellt och separat, i olika sfärer. Den dualistiska traditionen innebär kortfattat att det krävs någon form av parlamentariskt beslut för att konventionen ska kunna åberopas och tillämpas i de nationella

⁸ Jag kommer använda begreppet ”införliva” som en sammanfattande benämning på olika metoder i dualistiska stater för att se till att den inhemska rätten motsvarar konventionskraven. Ibland förekommer det att termen används liktydigt med metoden inkorporering, vilket inte är fallet här.

⁹ SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, s. 129.

¹⁰ Undantag till denna regel gäller dock om anslutningen till konventionen skulle ha skett i strid med en nationell rättsregel om behörigheten att ingå traktater, om denna överträdelse varit uppenbar och rättsregeln är av grundläggande betydelse, se art. 46 i Wienkonventionen.

domstolarna. Någon automatisk eller omedelbar tillämplighet kan således inte förekomma. Staterna är dock folkrättsligt bundna att följa konventionen oavsett om sådan åtgärd gjorts. Detta följer av principen att en stat inte kan åberopa existerande nationell lagstiftning som ett skäl för att inte fullfölja en internationell förpliktelse. I detta avseende står folkrätten över nationell rätt. När det gäller MR-konventioner förpliktar sig staternas regeringar dock att respektera en viss standard som för sin tillämpning behöver stöd i nationell rätt, men konventionerna medför inte nödvändigtvis krav på vissa lagbestämmelser.¹¹

Enligt den dualistiska teorin har inte heller den inhemska domstolen eller förvaltningsmyndigheterna någon skyldighet att tillämpa annat än svensk rätt och den internationella rätten behöver inte av inomstatliga organ genomföras till individer, såvida man inte lagstiftat om det.¹²

Det finns olika införlivningsmetoder i de dualistiska staterna: *transformering*, *inkorporering* eller *konstaterande av normharmoni*. Genom transformering ger man konventionsbestämmelser på lämpligt sätt motsvarighet internrättsligt genom att ett visst traktats innehåll transformeras i relevanta delar genom lagstiftningsåtgärder. Normalt är det den inhemska översättningen, och inte den autentiska traktattexten, som är gällande författningstext. Delar av barnkonventionen har transformerats till svensk rätt, exempelvis genom ändringar i socialtjänstlagen.¹³

Inkorporering innebär att en internationell överenskommelse eller ett internationellt beslut i oförändrad utformning införs i den inhemska rättsordningen. En del av traktaten, eller traktaten i sin helhet, kan refereras till i lagtext eller läggas till som bilaga i lagtext. I regel översätts traktaten, även om originaltexten blir gällande rätt. Metoden kan endast användas när den internationella textens bestämmelser är utformade på så sätt att de direkt kan tillämpas av nationella domstolar och andra organ. Inkorporering kan ske i kombination med att annan lagstiftning ändras eller stiftas och det är möjligt att vid inkorporering införa mer preciserade och långtgående bestämmelser än de som konventionen stadgar i andra nationella författningar.¹⁴

Konstaterande av normharmoni innebär att den interna lagstiftningen presumeras överensstämma med aktuella traktat. Ett konstaterande av normharmoni kan ske dels genom att riksdagen konstaterar att det föreligger normharmoni mellan intern rätt och traktat, dels genom att domstolen, genom fördragskonform tolkning, konstaterar normharmoni. Riksdagen

¹¹ Bring, Ove, Mahmoudi, Said, Wrangle, Pål, ”Sverige och folkrätten”, 2012, s.45ff.

¹² Bring m.fl., 2012, s. 46.

¹³ SOU 2010:70, s.129ff.

¹⁴ Ibid. Andra exempel på inkorporering i svensk rätt är *lagen (1992:794) om Luganokonventionen* och *lagen (1998:358) om Brysselkonventionen*, som båda behandlar domstolsbehörighet på privaträttens område. Även *lagen (1997:1991) med anledning av Sveriges tillträde till Haag-konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner* har inkorporerats i svensk rätt.

konstaterande normharmoni vid ratificeringen av såväl kvinnokonventionen som barnkonventionen.¹⁵

Enligt det monistiska synsättet är den nationella rätten och den internationella rätten delar av ett och samma rättsystem. Exempel på monistiska stater är Frankrike, Spanien, Belgien och Nederländerna. Den praktiskt betydelsefulla effekten av den monistiska rättsuppfattningen är att ett internrättsligt relevant traktat blir direkt tillämpligt internt gentemot den traktatslutande statens organ och medborgare. Därav kommer den traditionella angloamerikanska doktrinen innebära att folkrätten kan tillämpas direkt i domstolarna. Beroende på hur den traktatslutande statens konstitution hierarkiskt reglerar förhållandet mellan folkrätt, grundlag och vanlig lag, kan dock en konvention få olika status nationellt. Om konventionen är s.k. *self-executing treaty*, det vill säga en konvention som anger rättigheter till enskilda och som kan vara direkt tillämpliga, kan den åberopas och användas inför nationella domstolar. Om konventionsåtagandena däremot endast riktar sig mot de ratificerade staterna kan de inte praktiskt tillämpas i de nationella domstolarna. Framför allt praxis i dessa länder anger vanligtvis vilka konventioner som är direkt tillämpliga. Det uppkommer ibland svårigheter att avgöra om en artikel är direkt tillämplig, den kan exempelvis vända sig till både staten och enskilda. I vissa monistiska länder har man då valt att, precis som i dualistiska länder, inkorporera vissa internationella bestämmelser.¹⁶

Skillnaden mellan dualismen och monismen är många gånger flytande. Många stater som beskrivs som monistiska införlivar vissa dokument genom exempelvis inkorporering, medan vissa dualistiska stater tillämpar vissa konventioner direkt i de nationella domstolarna utan några införlivningsåtgärder. Dessutom bidrar EU till att gränsen mellan dualismen och monismen i Sverige inte kan beskrivas som svartvit (se mer härom under avsnitt 2.3). Det faktum att inkorporering nu oftare förekommer i de skandinaviska länderna avseende MR-konventioner har fått vissa bedömare att se en tillnärmning mot monismen inom Norden. Vissa menar dock att distinktionen mellan dualism och monism alltid varit oklar.¹⁷

2.2 Diskussionen om inkorporering av MR-konventioner i Sverige

Som nämnts tidigare får konventionsanslutna stater själv bestämma hur de vill uppfylla konventionsförpliktelseerna. När det gäller fri – och rättigheter har dock många övervakningsorgan för mänskliga rättigheter rekommenderat staterna att formellt inkorporera sådana konventioner i den

¹⁵ Genom prop. 1978/80:147 *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* och prop. 1989/90:107 *Godkännande av FN:s konvention om barnens rättigheter*, SOU 2010:70, s.130.

¹⁶ Bring m.fl., 2012, s. 43 ff.

¹⁷ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, sid 35ff., Bring m.fl., 2012, s. 49.

inhemska rätten i syfte att öka de individuella rättigheternas praktiska genomslagskraft nationellt.¹⁸

Först på senare tid har folkrättsliga normers direkta tillämplighet blivit en del av skandinavisk rätt och inkorporering av MR-regler. I de skandinaviska länderna finns också en tendens att inkorporera MR-traktat. Det faktum att inkorporering nu oftare förekommer i de skandinaviska länderna avseende MR-konventioner har fått vissa bedömare att se en glidning mot monismen inom Norden.¹⁹ En del förespråkar dock ökad inkorporering av MR-konventioner i Sverige och menar att Norge och Finland har gått längre än Sverige, Danmark och Island i att inkorporera internationella MR-konventioner i nationell lagstiftning.²⁰

I Sverige är dock det vanligare sättet att införliva konventionsåtaganden med svensk rätt att i den utsträckning det anses behövt, införa eller ändra svenska bestämmelser så att konventionskraven överensstämmer med nationell rätt, istället för att införliva konventionen i rättssystemet genom inkorporering.²¹ Bring, Mahmoudi och Wrang argumenterar dock att det i Sverige finns en stark tradition att presumera normharmoni i samband med ratifikationen av MR-konventioner.²²

Emellanåt har det föreslagits att vissa MR-konventioner ska bli direkt gällande som svensk rätt. Regeringens och riksdagens bedömning samt Konstitutionsutskottet (KU) har dock i de flesta fall avslagit sådana förslag bland annat med motiveringen att MR-konventioner i allmänhet inte är lämpliga för direkt tillämplighet i svenska domstolar och av andra myndigheter.²³ Regeringen har dock uttalat att det är en del av Sveriges långsiktiga mål i arbetet med de mänskliga rättigheterna att stärka medvetenheten om dem. En stark medvetenhet om de mänskliga rättigheterna betonas av regeringen som en av de viktigaste metoderna i arbetet för full respekt av dem. Utgångspunkten i skyddet för de mänskliga rättigheterna är att det bör finnas en hög grad av medvetenhet om rättigheterna hos såväl de rättstillämpande myndigheterna som hos allmänheten och att konventionsbestämmelserna därför bör vara synliga. I samband med utredningar om inkorporering av MR-konventioner och grundlagsändring uttryckte man just att en fördel med inkorporering av

¹⁸ Se exempelvis barnrättskommitténs slutsatser och uppmaning till Sverige att inkorporera barnkonventionen i CRC/C/15 tillägg 248 och CRC/C/SWE/CO/4 och kvinnokommitténs uppmaning att inkorporera kvinnokonventionen i CEDAW/C/SWE/CO/7, se även Bring m.fl., 2012, s. 47.

¹⁹ Bring m.fl., 2012, s. 46, 49, Åhman, Karin, *Working paper 2011:4: Rättsutlåtande om inkorporation av Barnkonventionen*, s.5.

²⁰ Se exempelvis Johan Karlsson Schaffer, fil dr. i statsvetenskap och forskare vid det norska centret för mänskliga rättigheter vid OsloUniversitet, i hans blogg ”*Mothugg*”, <http://www.mothugg.se/2012/03/01/nordens-mr-engagemang-bortom-ratificering/> hämtad den 3:e februari 2015.

²¹ SOU 2010:70, s.130.

²² Bring m.fl., 2012, s. 228 ff.

²³ Se exempelvis ett förslag om inkorporering i skr. 2005/06:96, s. 141 f., DS 2001:10, *Mänskliga rättigheter i Sverige – En Kartläggning*, sid 31 ff.

konventioner med mänskliga rättigheter kan vara att de synliggörs i lagstiftningen.²⁴

2.3 EU-rättens inträde som exempel på inkorporering i svensk rätt

För att förstå den svenska rättskulturens syn på förhållandet mellan nationell och internationell rätt och hur det påverkar synen på inkorporering av MR-konventioner, bör man studera EU-rättens inträde och dess inflytande i svensk rätt. I Sverige har EU-rätten inkorporerats *en bloc* genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.²⁵

Sedan Sveriges inträde i EU har unionsrätten haft ett enormt inflytande i svensk rätt. EU-rätten är vare sig folkrätt eller nationell rätt utan utgör ett särskilt rättssystem, en s.k. *sui generis*. Dess inflytande i svensk rätt kan därför inte beskrivas utifrån en kategorisering av monism och dualism utan unionsrätten införlivas i svensk rätt, beroende på vilken rättsakt, utifrån såväl ett monistiskt som ett dualistiskt synsätt. Då EU:s rättsakter har varierande juridisk status kräver de olika åtgärder i unionsstaterna för att få denna status i unionsstaterna. Mycket kortfattat kan man beskriva det som att de grundläggande fördragen går före unionsstaternas konstitutioner och EU-förordningarna gäller i unionsstaterna utan några lagstiftningsåtgärder, medan EU-direktiven däremot i princip kräver någon form av införlivningsåtgärd för att bli gällande i nationell rätt.²⁶

Såväl Åhman som Stern och Jörnruud framhäver att mänskliga rättigheter och unionsrätten får allt fler beröringspunkter och som ett resultat av bland annat EU:s ökade kompetensområden kan de på vissa områden anses överlappa varandra, exempelvis inom migrationsrätten. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna²⁷ (rättighetsstadgan) blev i samband med Lissabonfördragets²⁸ ikraftträdande år 2009, i enlighet med artikel 6 i fördraget, juridiskt bindande på samma sätt som de grundläggande fördragen. EU:s rättighetsstadga innehåller politiska, civila, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och bygger på andra MR-konventioner inom FN och Europarådet och framförallt EKMR. Enligt artikel 51 i rättighetsstadgan ska den tillämpas av unionens organ och av unionsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Detta torde alltså vara ett mycket vidsträckt

²⁴ SOU 2010:70, s.130, s.316.

²⁵ I lagens 2 § anges att de fördrag och andra instrument som anges i 4 § i samma lag, samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till EU har antagits av EG gäller i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

²⁶ Stern, Rebecca, Jörnruud, Martin, *Barnkonventionens status – En utvärdering av för- och nackdelar med barnkonventionen som svensk lag*, 2011, s. 9, 26 ff., Åhman, 2011, s. 6.

²⁷ (2010/C 83/02), proklamerad 7 december år 2000.

²⁸ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (2007/306/EU), ikraftträdande den 1 december 2009.

mandat. Då rättighetsstadgan numera har samma status som unionsfördragen är den således direkt tillämplig i svenska domstolar.²⁹

Åhman menar att inträdet av EU-rätten och EKMR i svensk rätt ger för handen att trots att Sverige traditionellt sätt betraktas som ett dualistiskt land i förhållandet mellan nationell rätt och folkrätt, så är detta en dynamisk relation. EU-rättens inträde i svensk rätt har i stor grad påverkat hur den nationella och internationella rätten interagerar. Unionsrättens inflytande över svensk rätt och svenska domstolar är i allra högsta grad påtaglig och EU-rättsliga instrument har i åtskilliga decennier varit tillämpliga i svensk rätt. Enligt Åhman, Stern och Jörnrud kan EKMR och EU-rätten anses bidra till en nyordning, där även EU:s rättighetsstadga understödjer denna nyordning. Genom EU-rätten har svenska jurister lärt sig hantera utländska rättskällor genom allt från tolkning av förordningar eller genomförande av direktiv och ökad tillämpning av juridiska principer. Åhman, Stern och Jörnrud argumenterar för att de rättspolitiska argument som framförts emot inkorporering av MR-konventioner, såsom att MR-konventioners språk och teknik är utformat på ett sätt som är främmande för svensk rätt till stor del därför tappar sin bäring.³⁰

2.4 EKMR som exempel på inkorporering i svensk rätt

Det är i år 20 år sedan EKMR fick status som svensk lag och konventionen förblir än så länge den enda MR-konvention som i sin helhet inkorporerats i svensk rätt. Omfattande praxis kring konventionsrättigheterna har utvecklats i såväl nationella domstolar som i Europadomstolen och det finns relativt omfattande studier på de avvägningar som ledde till en inkorporering och det genomslag inkorporeringen fått i Sverige. Mot denna bakgrund kan EKMR därför användas som en lämplig referenspunkt vid inkorporering av andra MR-konventioner i svensk rätt.

2.4.1 Bakgrunden och diskussionen om inkorporeringen av EKMR

När Sverige ratificerade EKMR år 1953 var det inte aktuellt att den skulle inkorporeras i svensk rätt. EKMR betraktades då som ett folkrättsligt instrument, där svensk rätt i princip ansågs överensstämma med konventionskraven. Konventionen hade sedan under relativt lång tid begränsat inflytande över svensk rätt. Längre verkade Sverige således tro att reglerna i EKMR nästan per automatik skulle fungera i det svenska rättssystemet eftersom vår egen rättsordning syntes harmoniera med såväl FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948,

²⁹ Stern, Jörnrud, 2011, s. 9, s.26ff., Åhman 2011, s.21ff.

³⁰ Ibid.

ICCPR³¹ och ICESCR³², som med normerna i EKMR. Man menade att den dualistiska fokuseringen på Sveriges lagar och förordningar inte skulle innebära några problem, i synnerhet inte då rättstillämpande myndigheter skulle använda sig av en tolkning som var konform med Sveriges MR-förpliktelser. De fällande domarna i Europadomstolen under 1980-talet skulle visa att det dock inte var så enkelt.³³

Sverige fortsatte att förlora mål i Europadomstolen och tankarna på ett helhetsgrepp i nationell lagstiftning i förhållande till EKMR växte sig starkare. Efter tillkomsten av 1974 års RF hade tanken på inkorporering avisats och man hade istället valt att bygga ut rättighetsskyddet i omgångar (år 1976 och 1979) för att det skulle ligga i samma nivå som EKMR och principen om fördragskonform tolkning började få anhängare.³⁴

Regeringen tillsatte år 1991 en fri- och rättighetskommitté i vars uppdrag bland annat ingick att ta ställning till om EKMR borde ”införlivas i svensk rätt generellt sett”.³⁵ Bakgrunden var bland annat Sveriges deltagande i EES-samarbetet samt att delar av EG-rätten (numera EU-rätten) skulle komma att gälla direkt i Sverige vid ett eventuellt medlemskap i unionen. EU-fördraget³⁶ bekräftade nämligen att de principer som EKMR bygger på och som utgör en gemensam standard för EU:s medlemsstater också var en del av EU:s rättsordning. Det verkade också ligga i tiden att inkorporera EKMR vid denna tidpunkt, då Danmark hade gjort motsvarande året innan, Finland redan år 1990 och Norge och Island var på väg mot inkorporering. Sverige riskerade alltså att bli juridiskt och ideologiskt kvarlämnat om man inte valde att inkorporera EKMR.³⁷ Utredningen föreslog i politisk och parlamentarisk enighet att konventionen skulle inkorporeras och man uttalade att detta skulle markera konventionens betydelse för svensk rätt och förtydliga dess status. På så sätt skulle man också skapa ett uttryckligt underlag för att direkt tillämpa EKMR i domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Ett annat viktigt argument för inkorporeringen var att EKMR, som tidigare nämnts, ingick i EG-rätten. Kommittén rekommenderade dock att ge EKMR status som vanlig lag och således ingen grundlagsskyddsstatus.³⁸

Regeringen anförde i propositionen till införandet av EKMR i huvudsak samma argument för en inkorporering som kommitténs utredning. Man uttalade även att konventionen var direkt tillämplig i nästan alla

³¹ International Covenant on Civil and Political Rights, GA-resolution 2200A (XXI), ikraftträdande den 23 mars 1966.

³² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, GA-resolution 2200A (XXI), ikraftträdande den 3 januari 1976.

³³ Bring m.fl., 2012, s.228ff., se målet där Sverige för första gången fälldes i Europadomstolen: *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom den 23 september 1982.

³⁴ Bing m.fl., 2012, s. 231ff.

³⁵ I delbetänkandet SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor: Inkorporering av Europakonventionen*, Del B.

³⁶ Fördraget om Europeiska Unionen (1992/191/EG), ikraftträdande den 1 november 1993.

³⁷ Bring m.fl., 2012, s.231ff.

³⁸ SOU 1993:40.

konventionsstater. Som argument mot en inkorporering angavs att det var svårt att införliva en text som skiljer sig från svensk lagstiftningsteknik och som utvecklas genom konventionsorganens praxis. Regeringen ansåg emellertid att dessa problem inte hindrade en inkorporering. Därmed inkorporerades EKMR i svensk rätt, och trädde i kraft den 1 januari 1995. I lagen föreskrivs att konventionen med tilläggsprotokoll ska gälla som lag här i landet.³⁹

Regeringen gjorde i samband med inkorporeringen bedömningen att inkorporeringen endast skulle avse EKMR och inte andra MR-konventioner. Anledningen var att man ansåg att EKMR hade en särställning. Man uttalade att EKMR bygger på en utpräglad juridisk grund, med prövning i Europadomstolen på talan av enskilda. Vid inkorporeringen av EKMR fick den ställning som vanlig lag men med en bestämmelse i RF om att lag eller annan föreskrift som strider mot konventionen inte får meddelas och att en sådan eventuell stridighet kan prövas med hjälp av lagprövningsrätten. EKMR:s ställning kan således beskrivas som svagare än grundlag men starkare än vanlig lag.⁴⁰

2.4.2 Effekten av inkorporeringen av EKMR

Någon större offentlig utredning har inte gjorts avseende effekterna av inkorporeringen av EKMR, frågan har dock undersökts i en relativt omfattande utsträckning inom doktrin.

Vad gäller frågan huruvida EKMR har beaktats av rättstillämpare i större utsträckning efter inkorporeringen kan konstateras att det inledningsvis inte fanns någon sådan tydlig effekt. Inkorporeringen har dock successivt påverkat, och påverkar, såväl lagstiftning som rättstillämpningen i stort och även icke-rättsliga effekter av inkorporeringen kan konstateras.⁴¹

Svensk rätt ansågs initialt stå i överensstämmelse med konventionen och den ratificerades utan att ge upphov till några lagändringar. I grunden för detta synsätt låg enligt Victor främst folksuveränitetsprincipen, i enlighet med 1 kap 4 § RF, enligt vilken riksdag som folkets främsta företrädare inte ska underordnas domstolarna. Enligt Victor var en förklaring till varför frågan om inkorporering var så politiskt känslig just balansen mellan den lagstiftande och dömande makten, och någon form av konfliktperspektiv verkade alltså prägla synen på relationen mellan svensk rätt och EKMR. Enligt Victor var det först när EKMR fick ställning som svensk lag som den skulle komma att uppfattas som ett integrerat inslag i den svenska rätten och få betydelse för den konkreta rättstillämpningen. Victor argumenterar för att det konfliktperspektiv som tidigare präglat synen på EKMR och dess

³⁹ Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, prop. 1993:94:117 Om införande av Europeiska konventionen.

⁴⁰ SOU 2010:70, s. 316, lagprövningsrätten enligt det tidigare grundlagstillägget i RF 2:23 numera RF 2:19.

⁴¹ Danelius, 2007, s. 36f.

betydelse visat sig vara alltför snävt och efterhand ersatts med ett synsätt där konventionen uppfattas som en naturlig integrerad del av den svenska rättsordningen. Numera sätter EKMR inte enbart spärrar för tillämpningen av annan lag utan konventionen används också som underlag för rättsbildning genom praxis.⁴²

Genom att EKMR blev svensk lag ska svenska domstolar och myndigheter tillämpa den och av lagprövningsrätten i 11 kap 14 § RF jämte 2 kap 23 § RF följer att en domstol kan vägra att tillämpa en vanlig lag om det är uppenbart att den strider mot konventionen. Domstolarna har sedan kommit att tillämpa EKMR direkt utan att det funnits någon motsvarande svensk lagstiftning, i alla fall när det funnits tydlig och klar praxis från Europadomstolen.⁴³

De högre instanserna ha blivit alltmer benägna att tillmäta EKMR betydelse sedan den fått status som lag. Exempelvis kan åtskilliga rättsfall avseende rätten till en rättvis rättegång respektive skadestånd på grund av brott mot konventionen nämnas.⁴⁴ Victor menar att om man undersöker hur konventionen tillämpats och åberopats i HD, råder det inte någon tvekan om att inkorporeringen av konventionen i svensk rätt i praktiken inneburit att dess bestämmelser fått allt mer betydelse. Före år 1995 åberopades konventionen i ett 20-tal avgörande i NJA, medan antalet därefter ligger på minst 200.⁴⁵ EKMR har således fått ökad betydelse för svensk rättspraxis, vilket är en viktig aspekt av att EKMR blivit svensk lag. Rättspraxis från Europadomstolen är direkt relevant för svenska domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Konsekvensen är således att konventionsinvändningar mot beslut och andra avgöranden numera ska tas på allvar och att EKMR förutsätts tillföra något substantiellt i förhållandet mellan den enskilda och staten. Ett skäl till ökad rättspraxis de senaste tio åren och revidering av svenska lagar är just att konventionen blivit mer känd i och med sin juridiska status och därtill erkänd bland jurister. Europadomstolen har dock haft betydelse för utvecklingen av praxis och tillämpningen av konventionen, en motsvarighet till vilket det saknas i många andra MR-konventioner. Betydelsen av Europadomstolens praxis i svensk rätt har dock utvecklats under årets lopp och denna utveckling har dessutom varit beroende av en politisk vilja.⁴⁶

Danelius och även Åhman framhåller att EKMR, i jämförelse med 2 kap RF, har resulterat i en mer framträdande roll för prövningen av svenska lagars förenlighet med mänskliga fri- och rättigheter. Svensk lagstiftning och även grundlagsändringar har reviderats efter att ha fällts i

⁴² Victor, Dag, 2013, *Svenska domstolars hantering av Europakonventionen*, s.348, s. 355ff.

⁴³ SOU 2010:70, s. 134.

⁴⁴ Exempelvis kan följande fall nämnas: NJA 2005 s. 462, 2007 s. 295 och s. 584 samt 2009 s. 463.

⁴⁵ Victor, 2013, s. 355ff.

⁴⁶ Stern, Jörnruud, 2011, s. 8ff.

Europadomstolen för kränkningar av konventionsrättigheter.⁴⁷ Andra konstaterade effekter är EKMR:s betydelse för uttolkande av EU-rätten genom att konventionen tillämpas av EU-domstolen. EKMR har också blivit ett naturligt inslag på juristutbildningen på universitet och högskolor.⁴⁸

EKMR framhålls ibland som mer lättimplementerad än andra MR-konventioner och att den har en annan karaktär än till exempel kvinnokonventionen, främst då den inte omfattar sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Åhman noterar dock att Europadomstolen redan år 1979 betonade att det inte finns någon strikt gräns mellan ekonomiska och sociala rättigheter å ena sidan eller mellan civila och politiska rättigheter å andra sidan. Dessutom har Europadomstolen kommit att utveckla en dynamisk rättstillämpning som i högre grad beaktar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter vid en tolkning av EKMR.⁴⁹

Även svårigheter gällande EKMR:s genomslag i svensk rätt kan konstateras. Enligt Åhman kan en del av problemen hänföras till det traditionella dualistiska synsättet där man ser folkrättan som ett främmande instrument och att dess betydelse för nationell rätt är begränsad. Åhman menar att det kan vara svårt att få gehör för konventionsaspekter när rättsliga frågor prövas på myndigheter eller i lägre domstolsinstanser, utan de tenderar att lämnas till prejudikatinstanserna. Vidare verkar inte konventionens praxis alltid få den noggranna belysning och genomgång som kan krävas vid utredning av ny lagstiftning. Många jurister är fortfarande okunniga om EKMR:s innehåll och betydelse. EKMR är som sagt numera ett obligatoriskt och viktigt inslag på Sveriges juristutbildningar vilket gör att kunskapsbristen torde vara en generationsfråga, menar Åhman.⁵⁰

2.5 Överväganden i samband med föreslagen inkorporering av barnkonventionen

Mot bakgrund av att barnkonventionen blivit en tydlig politisk fråga med prioritet, har det gjorts relativt omfattande utredningar om huruvida den ska göras till lag, vilket i princip saknas i fallet med kvinnokonventionen. Diskussionen kring inkorporering av barnkonventionen kan därför användas som en utgångspunkt när man bedömer lämpligheten av att göra kvinnokonventionen till lag.

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling år 1989 och året därpå ratificerade Sverige den utan några reservationer och den trädde i kraft samma år.⁵¹ Därefter har åtskilliga åtgärder gjorts för att leva upp till

⁴⁷ Se exempelvis bestämmelsen om rättvis rättegång inom skälig tid i 2:11 RF, som trädde ikraft år 2011.

⁴⁸ Danelius, 2007, s. 36ff., Åhman, 2011, s. 15.

⁴⁹ Åhman, 2011, s. 15, 18, Stern, Jörnruud, 2011, s. 26 ff.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Prop. 1989/90:107.

barnkonventionen. Bland annat har man reviderat ett antal lagar, omfattande informationskampanjer har gjorts och man har på departementsnivå inrättat ett särskilt samordningsorgan, *Barnombudsmannen* (BO), som bland annat ansvarar för att genomföra nationella strategier för konventionens genomförande och för att bevaka att svensk lagstiftning har ett barnrättsperspektiv.⁵² Allra senast, i november förra året (2014) fyllde FN:s barnkonvention 25 år och statsminister Löfvén meddelade redan vid regeringsförklaringen i oktober att den nuvarande regeringen ämnade göra barnkonventionen till svensk lag.⁵³

FN:s kommitté för barns rättigheter har vid åtskilliga tillfällen uttryckt bekymmersamhet för att barnkonventionen inte erkänts som svensk lag och menade att detta faktum, att den inte inkorporerats i svensk lag, hade inverkan på genomslaget och tillämpningen av konventionsrättigheterna. År 1996 tillsattes en statlig utredning för att se över hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till barnkonventionen och utredde bland annat frågan om inkorporation av konventionen. I huvudbetänkandet angavs sammanfattningsvis följande argument för en inkorporering av barnkonventionen:

1. Barnkonventionen skulle bli direkt tillämpbar i domstolar och andra myndigheter, vilket skulle innebära dels att individer kan göra konventionsrättigheter direkt gällande, dels att beslut ska och kan fattas på grundval av konventionen.
2. Konventionsrättigheternas status skulle stärkas eftersom svensk rätt skulle stämma överens med barnkonventionen.
3. Man skulle möjliggöra bildande av rätts- och myndighetspraxis på grundval av barnkonventionen.
4. Barnkonventionen skulle bli ett verkligt inslag i beslutsfattarens vardag.

Följande argument angavs emot inkorporering:

1. Barnkonventionen är avfattad på ett språk och med en teknik som är främmande för svensk rättstillämpning.
2. Det saknas i princip förarbeten vilka är centrala i svensk rätt.
3. Flera av artiklarna är resultatet av politiska kompromisser.
4. De ekonomiska och sociala rättigheterna skulle ge upphov till problem, bland annat då de är beroende av varje lands ekonomiska politik.

Utredningen ansåg sammanfattningsvis att barnkonventionen i stort täcks upp av den svenska lagstiftningen och att man kontinuerligt uppdaterar lagstiftningen för att leva upp till konventionen. Vidare angav man i

⁵² Åhman, 2011, s. 11, se åtgärder såsom: SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*, och den följande prop. 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*. Se även flera skrivelser till riksdagen; t.ex. skr. 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter* och skr. 2007/08:111 *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter*.

⁵³ Se Stefan Löfvéns tal i samband med regeringsförklaringen här: <http://www.socialdemokraterna.se/Stefan-Lofven/Tal-och-artiklar/2014/Regeringsforklaring-2014/> hämtad den 16 mars 2016.

utredningen följande skäl för att svenska domstolar inte tillämpar barnkonventionen i den utsträckning som var önskvärd: den åberopas inte av parterna, sättet den är skriven på, att den är okänd och att det inte finns någon tradition att tillämpa internationella konventioner i svenska domstolar, samt att det saknas utbildning om barnkonventionen. Dessutom framfördes som skäl att den svenska lagen faktiskt tillvaratar barns intressen och att internationella konventioner därför var överflödiga att åberopa.⁵⁴

Avseende barnkonventionens bestämmelsers lämplighet att inkorporeras, mot bakgrund av vad som sagts ovan, ansåg utredningskommittén följande:

1. Barnkonventionen ansågs ha många bestämmelser som var vaga och generella i sitt innehåll och som tar sikte på politiska processer istället för att utgöra direkt tillämpbara juridiska rättighetsstadganden.
2. Konventionen anger ett synsätt som genomsyrar hela den svenska lagstiftningen.
3. Vissa bestämmelser syftar till ett gradvis genomförande.
4. Konventionen innehåller ekonomiska och sociala rättigheter, vilket är svårt att ge tyngd åt som absoluta normer.
5. I en jämförelse med EKMR framhölls att den inte innehåller ekonomiska och sociala rättigheter och att den inte innehåller ett gradvis genomförande. Vidare tolkas EKMR av en internationell domstol som utvecklat en betydande rättspraxis till stöd för den nationella rättstillämpningen.

Slutligen anförde utredningskommittén att en risk med inkorporering kunde vara att man lägger för mycket tolkningsutrymme på de nationella domstolarna, med en risk att rättigheterna skulle tolkas för snävt. På detta vis skulle barnens rättigheter hotas att försvagas istället för att stärkas. Dessutom menade kommittén att det skulle vara svårt att ändra en tolkning som slagits fast i rättspraxis. Man menade istället att det var lämpligare att lägga tolkningsansvaret på den politiska makten, alltså på riksdagen, som kan stifta lagar som bäst tillgodoser genomförandet av barnets rättigheter, vilket dessutom skulle bibehålla konventionens dynamiska karaktär. Mot ovan anförda argument ansåg kommittén att övervägande skäl talade emot inkorporering av barnkonventionen.⁵⁵

Barnkommittébetänkandet verkar enligt Åhman, Stern och Jörnruud, ha haft stort inflytande på den svenska synen på inkorporering av internationella konventioner, inte minst för att det var en parlamentarisk utredning med förankring i samtliga riksdagspartier. Under senare delen av 2000-talet verkade det dock som om en majoritet av riksdagspartierna var positiva inför en inkorporering av barnkonventionen.⁵⁶

Frågan om inkorporering av barnkonventionen har varit tämligen debatterad. Schultz argumenterar för att en inkorporering av

⁵⁴ Huvudbetänkandet, SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Åhman, 2011, s. 11, s.20 ff., Stern, Jörnruud, 2011, s 26.ff.

barnkonventionen kan få en rad negativa effekter. Schultz främsta invändning mot att göra barnkonventionen till svensk lag är inte främst att den kan antas bli verkningslös, utan snarare att den kan få negativa effekter för rättssystemet och för de mänskliga rättigheter som barn och vuxna redan idag i det flesta fall har ett effektivt skydd för.⁵⁷

Schultz menar att det främsta syftet med att inkorporera en konvention i det nationella rättssystemet är för att konventionen ska bli del av den nationella rättens ansvarssystem. Dessa sanktioner kan vara av olika slag men i praktiken är det främst civilrättsliga sanktioner som kan komma att aktualiseras. Underlåtenhet av staten och av andra offentliga organ att uppfylla konventionsförpliktelserna kan utgöra grund för skadestånd. Schultz menar att det är i detta sammanhang som barnkonventionens brister som lag blir tydliga eftersom ett införlivande av konventionen rimligen bör innefatta sanktionerade förpliktelser. Schultz menar dock att barnkonventionens artiklar inte är formulerade i termer av tydliga och genomförbara förpliktelser. Schultz illustrerar problemet bland annat genom tre av barnkonventionens följande artiklar: Artikel 27: *Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.* Artikel 28: *Konventionsstaterna skall främja och uppmuntra internationellt samarbete i utbildningsfrågor, särskilt i syfte att bidra till att avskaffa okunnighet och analfabetism i hela världen och för att underlätta tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och moderna undervisningsmetoder.* Artikel 29: *Konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning skall syfta till att [...] utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta Nationernas stadga.*

Schultz argumenterar för att om barnkonventionen ska bli svensk lag måste det rimligen finnas ett ansvar för den som inte uppfyller förpliktelserna i artiklarna ovan. Om dessa artiklar förs in i lagen ådrar sig staten ansvar för det fall ett barn inte erhållit den levnadsstandard som krävs för att möta hennes moraliska utveckling, eller för det barn vars okunnighet inte avskaffats, eller det barn som inte erhållit tillräckliga kunskaper om principerna i FN:s rättighetsstadga. Enligt Schultz förtjänar rättigheterna i artiklarna ovan inte uppbackning av domstolarnas tvångsmakt.⁵⁸

Vidare argumenterar Schultz för att EKMR, till skillnad från barnkonventionen, däremot är ett välavvägt, tydligt och fullständigt dokument över mänskliga rättigheter och att det dessutom är en rättighetskatalog som kan användas. ICESCR, liksom barnkonventionen, innehåller däremot, enligt Schultz, fallgropen att de innefattar välfärdsrättigheter, alltså positiva rättigheter, inklusive sociala rättigheter. EKMR innefattar däremot endast negativa rättigheter och en konvention som är författad på ett sätt som gör den möjlig att använda som ett versamt juridiskt dokument med konkreta juridiska implikationer. De negativa

⁵⁷ Schultz, Mårten, *Barnets rätt är fel*, Magasinet Neo, Nr. 4, år 2011.

⁵⁸ Ibid.

rättigheterna kan beskrivas som rätten att inte utsättas för viss behandling, såsom rätten att slippa mördas eller torteras, eller rätten att få uttrycka sig, eller att få tillhöra en förening eller att inte tvingas in i en förening. Schultz menar att en viktig förklaring till att EKMR visat sig vara den mest livskraftiga konventionen är att den är koncentrerad till negativa rättigheter. Schultz menar även att konflikten mellan negativa och positiva rättigheter är ett annat grundläggande skäl till att det är olämpligt att inkorporera barnkonventionen så att den blir gällande såsom svensk lag.⁵⁹

⁵⁹ Ibid.

3 Kvinnokonventionen

Detta avsnitt inleds med en historisk bakgrund till kvinnokonventionens tillkomst, vilket följs av en översikt av konventionens artiklar och en beskrivning av utgångspunkterna för statens konventionsförpliktelser, samt en redogörelse av den kritik som riktats mot konventionen. Vidare redovisas kvinnokonventionens genomslag i Sverige. Denna del redogör för Sveriges inställning till kvinnokonventionen vid ratificeringen, samt ger en översikt över kommitténs granskning av Sverige. Vidare följer en utredning av kvinnokonventionens genomslag i svensk lagstiftning, i de jämställdhetspolitiska målen samt i kommun och landsting. Slutligen redovisas genomslaget av kvinnokonventionens tilläggsprotokoll i Sverige.

3.1 Historisk bakgrund

I *FN:s stadga* från 1945 anges som ett av FN:s ändamål att hävda lika rättigheter oavsett kön och *FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna* från 1948, förtydligar genom deklarationens två första artiklar att rättigheterna gäller såväl kvinnor som män. Skyddet för kvinnor ansågs emellertid inte tillräckligt starkt och redan 1946 tillsatte FN en kvinnokommission, *Commission of Status of Women (CSW)*, som fick det övergripande ansvaret att arbeta för jämställdhet mellan män och kvinnor. CSW gjorde då kartläggningar över områden där diskrimineringen var som mest utbredd. Ett normativt skydd i form av konventioner och deklarationer för kvinnors rättigheter växte fram inom FN, där fokus inledningsvis låg på jämställdhet inom medborgerliga och politiska områden, samt inom områdena utbildning, arbete och rätten att behålla sin nationalitet. Frågor som tidigare ansetts vara av privat natur, såsom äktenskap och moderskap, kom emellertid så småningom att öppna debatter inom det internationella samfundet.⁶⁰

Under 60-talet började CSW utarbeta en konvention om att avskaffa all slags diskriminering av kvinnor. Syftet med kvinnokonventionen var att man i ett enda övergripande bindande instrument skulle sammanföra olika aspekter på jämställdhet och de förbud mot diskriminering som tidigare täckts i skilda texter. Det banbrytande med kvinnokonventionen var att den förpliktade de anslutande staterna att utrota diskrimineringen inte bara i den offentliga sfären, utan även i det privata livet.⁶¹ Kvinnokonventionen⁶² antogs av FN:s generalförsamling år 1979 och trädde i kraft år 1981.

⁶⁰ Prop. 1979/80:147, s. 2. Det normativa skyddet bestod främst av konventionen om politiska och medborgerliga rättigheter från 1966, vilken inte trädde ikraft förrän 1976. Kvinnokommissionen tog sig sedan också an kvinnans familjerättsliga ställning genom att konventionen om den gifta kvinnans nationalitet antogs 1957 och konventionen om medgivande till äktenskap och minimiålder för äktenskap antogs 1962.

⁶¹ Ljung, Christina, *Kvinnors rättigheter – En handbok för aktivister, journalister och beslutfattare*, 2004, s.16ff.

⁶² Se kvinnokonventionen i Bilaga A.

Sverige var det första landet i världen att ratificera konventionen år 1980 och därefter har hitintills 189 länder ratificerat konventionen. Kvinnokonventionen har således ratificerats av nästan samtliga stater i världen. Dock har ratificering skett med ett stort antal reservationer, vilket försvårar kommitténs tillämpning av en universell standard av icke-diskriminering och jämställdhet. Trots det beskrivs kvinnokonventionen som den viktigaste internationella överenskommelsen för kvinnor beträffande jämställdhet och även ibland som internationella jämställdhetslagen.⁶³

3.2 Pekingplattformen

Efter den fjärde och senaste av FN:s världskvinnokonferenser i Peking, antogs enhälligt den s.k. *Pekingplattformen* som utgör en handlingsplan för konventionsstaterna för att kunna omsätta kvinnokonventionen i det praktiska normeringsarbetet och för att uppnå faktisk jämställdhet på såväl internationell som nationell, regional och lokal nivå.⁶⁴

Dokumentet lyfter fram tolv centrala områden, inom vilka kvinnors rättigheter systematiskt kränks. Områden som nämns är fattigdom, utbildning, hälsa, det ekonomiska området samt våld mot kvinnor. Pekingplattformen pekar tydligt ut jämställdhetsintegrering som en viktig strategi för att uppnå jämställda villkor. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv anläggs på samtliga frågor i all verksamhet.⁶⁵ Även om Pekingplattformen inte innehar samma juridiskt bindande status som kvinnokonventionen så kan plattformen användas som en utgångspunkt för rekommendationer av hur konventionen ska tillämpas.⁶⁶

3.3 Kvinnokonventionens artiklar –en översikt

Kvinnokonventionen består av trettio artiklar som kan delas in i tre huvudgrupper, varav de två först grupperna är så kallade rättighetsartiklar. Den första delen innehåller artiklar som definierar och förklarar könsdiskrimineringens natur och räckvidd samt vilket ansvar stater har att motverka könsdiskriminering och uppnå jämställdhet. Artikel 2 tydliggör den grundläggande förpliktelsen att avskaffa all slags diskriminering av kvinnor och artikel 3 förtydligar att detta innebär att uppnå jämställdhet. Artikel 3 förpliktar uttryckligen konventionsstaterna att se till att kvinnor åtnjuter sina mänskliga rättigheter och ger ett särskilt skydd i arbetet med mäns våld mot kvinnor.

⁶³ Ljung, 2004, s.16ff.

⁶⁴ Se Fourth World Conference on Women Beijing (1995), i juni år 2000 höll FN ett högnivåmöte om uppföljning av Pekingkonferensen, vilket resulterade i en politisk deklaration och en uppdaterad handlingsplan : A/S-23/10/Rev.1 (June 2000).

⁶⁵ Lerwall, Lotta, *Könsdiskriminering –en analys av nationell och internationell rätt*, 2001, s. 48ff.

⁶⁶ Ibid.

I artiklarna i den andra delen förbinder sig stater till mer specifika förpliktelser inom områden där könsdiskriminering sker och förklarar närmare vilka åtgärder staterna är skyldiga att vidta. Artikel 6 reglerar handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution. Konventionens andra del handlar om att tillförsäkra kvinnor rätten att delta i det politiska och offentliga livet (artikel 7 och 8), rätten till lika medborgarskapsrättigheter (artikel 9), lika rättigheter som män inom utbildningssystemet (artikel 10), och inom arbetslivet (artikel 11). Vidare förbjuds diskriminering av kvinnor inom hälso- och sjukvårdssektorn (artikel 12) och artikel 13 anger andra områden inom det ekonomiska livet och samhällslivet i stort, där kvinnor ska ha lika rättigheter till exempelvis familjeförmåner, banklån och deltagande i fritidsverksamheter och kulturliv, samt 14 som innehåller ett särskilt skydd för kvinnor på landsbygden. Slutligen reglerar artikel 15 likhet inför lagen och civilrättsliga frågor och artikel 16 förbinder staten till att avskaffa diskriminering i familjerättsliga sammanhang.

I den sista delen av konventionen behandlas kommitténs arbete, rapportering, ratificering av konventionen, reservationer och tvister om tolkningen.⁶⁷ Kommittén består av 23 oberoende experter som övervakar hur länder följer kvinnokonventionen.⁶⁸ Kommitténs befogenheter utvidgades genom tilläggsprotokollet⁶⁹ som öppnades för underteckning år 1999 och möjliggör enskilda klagoförfaranden hos kommittén. Tilläggsprotokollet ger svenska medborgare, såväl individer som en grupp av kvinnor, klagorätt till kommittén.⁷⁰

3.4 Statens förpliktelser under kvinnokonventionen och deras utgångspunkter

Syftet med kvinnokonventionen är trefaldigt: för det första syftar konventionen till att eliminera diskriminering, för det andra att uppnå jämställdhet och slutligen att främja sociala och kulturella förändringar. Det trefaldiga förhållningssättet till jämställdhet särskiljer kvinnokonventionen från andra jämställdhets- och anti-diskrimineringsregelverk i internationell rätt.⁷¹

Definitionen av könsdiskriminering återfinns i konventionens artikel 1. Denna definition omfattar samtliga områden i samhället där diskriminering

⁶⁷ Kommitténs arbete regleras i kvinnokonventionens art. 17 och 19 -22, staters rapporteringsplikt i artikel 18, frågor om ratificering regleras i art. 25-27 och reservationer i art. 28, samt tolkningstvister i art. 29.

⁶⁸ Se art. 17 i kvinnokonventionen.

⁶⁹ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, A/Res/54/4 (15 oktober 1999).

⁷⁰ Se art. 2 i tilläggsprotokollet.

⁷¹ Se para. 5-7 i CEDAW General recommendation No. 25 (2004).

kan förekomma och avser såväl avsiktlig som oavsiktlig diskriminering.⁷² Artikel 1 och 2 behandlar den grundläggande förpliktelsen att avskaffa all form av diskriminering. Kvinnokonventionen kräver effektivt judiciellt skydd för att säkerställa att kvinnor kan åtnjuta sina mänskliga fri- och rättigheter i samma grad som män. Effektivt skydd av kvinnors mänskliga rättigheter i nationell rätt innebär skydd som är tillgängligt både i lagstiftningen och även praktiskt tillgängligt skydd.

Statens ansvar att avskaffa diskriminering kan vidare delas upp i tre primära åtaganden: För det första är konventionsstaterna förpliktigade att säkerställa att all direkt eller indirekt diskriminering avskaffas i lagstiftning och att kvinnor är skyddade mot diskriminering av offentliga myndigheter, i rättsväsendet, i organisationer och i privata företag samt i privatlivet. Indirekt diskriminering innebär enligt konventionen att en person missgynnas av bestämmelser och kriterier som framstår som könsneutrala men som i praktiken får en diskriminerande effekt.⁷³ Det banbrytande med kvinnokonventionen är, som ovan nämnts, att konventionen förpliktar de anslutande staterna att utrota diskrimineringen inte bara i den offentliga sfären, utan även i det privata livet.⁷⁴

Utgångspunkten i kvinnokonventionen är att ”kön” i könsdiskrimineringsbegreppet avser det biologiska könet, dvs. kvinna genetiskt sett. Konventionen syftar således till att skydda mot diskriminering på grund av könstillhörigheten kvinna. Kommittén betonar dock att kvinnokonventionen ska vara ett dynamiskt instrument och kön har kommit att tolkas vidstäckt av kommittén, innefattande bland annat sociala roller och könsidentitet.⁷⁵ Till skillnad från EU-rätten, EKMR och ICCPR som förbjuder diskriminering på grund av kön, är kvinnokonventionen grundad på antagandet att ett könsneutralt tillvägagångssätt där man förbjuder diskriminering baserat på kön inte i tillräcklig grad erkänner den strukturella diskrimineringen av just kvinnor på grund av deras kön. Enligt kvinnokonventionen är därför ett könssensitivt diskrimineringskydd nödvändigt.⁷⁶

⁷² Diskriminering av kvinnor i art. 1 i kvinnokonventionen uttrycks som följande: *varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller ominstetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.*

⁷³ Se para. 7 och not 1 i CEDAW General recommendation No. 25 (2004).

⁷⁴ Se art. 2 (e) som kräver att stater ”vidtar alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor från enskilda personers, organisationers eller företags sida”.

⁷⁵ Se para. 3 i CEDAW General recommendation No. 25 (2004) som betonar att kvinnokonventionen ska vara ett dynamiskt instrument och not. 2 i para. 7 ang. definitionen av kön.

⁷⁶ Hellum, Anne, Aasen, Henriette, *Women's Human Rights – CEDAW in International, Regional and National law*, 2013, s. 625ff. Se även preambeln till kvinnokonventionen som erkänner att det är vanligare att kvinnor blir diskriminerade av kön än att män blir det.

Det andra syftet med konventionen är att uppnå jämställdhet, vilket överlappar kommitténs tolkning av att utrota diskriminering.⁷⁷ Artikel 3 och 4 förpliktigar konventionsstaterna att främja faktisk jämställdhet genom konkreta och effektiva aktiva åtgärder och program. I enlighet med artikel 1 och 4 i konventionen förpliktigas de anslutna staterna att införa jämställdhet såväl *de jure*, som *de facto*, vilket sedan kommit att förtydligas med att materiell jämställdhet är målsättningen. Materiell jämställdhet åsyftar likhet i resultat.⁷⁸

Konventionens tredje syfte innebär att konventionsstaterna har ett ansvar att motverka könsstereotypa attityder, normer och sedvänjor som kommer till uttryck såväl i individuella handlingar som i juridiska och andra samhälliga strukturer och institutioner. Enligt artikel 5 i konventionen har Sverige förbundit sig att vidta alla lämpliga åtgärder för att ändra mäns och kvinnors sociala beteendemönster för att därmed avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på föreställningar om kvinnors underlägsenhet och på stereotypa könsroller. Denna del av kvinnokonventionens förpliktelse beskrivs ibland som något som det som gör konventionen speciell, unik och radikal.⁷⁹

För att uppnå jämställdhet uppmärksammar kvinnokonventionen att biologiska, sociala och kulturellt konstruerade skillnader mellan könen måste erkännas. Utgångspunkten är att diskriminering av kvinnor har skapats och upprätthålls med hjälp av ojämlika konstruktioner i form av könsroller som finns i kulturella och sociala föreställningar och normer. Utifrån denna utgångspunkt är konventionsstaterna skyldiga att ta legislativa och andra åtgärder för att uppmärksamma och motarbeta stereotypa könsroller i deras respektive länder.⁸⁰

3.5 Kritiken mot kvinnokonventionen

Kvinnokonventionen har bland annat kritiserats för att den sätter upp mannen som norm för när jämställdhet ska anses uppnådd. En del kritiker menar dock att det är den västerländska kvinnan som är utgångspunkten i konventionen, vilket gör att den inte erbjuder tillräckligt skydd för sådan diskriminering som inte är uppenbar i västerländska stater. Vidare menar kritiker att det faktum att USA, som internationell politisk stormakt, inte ratificerat konventionen utgör ett direkt hinder mot konventionens utveckling. Även det faktum att de övriga stater som inte ratificerat konventionen utgörs av utvecklingsländer kan ses som en brist då kritiker

⁷⁷ Para.4 i CEDAW General recommendation No. 25 (2004).

⁷⁸ Para.15, 16 i CEDAW General recommendation No. 25 (2004). Se även Lerwall, 2001, s. 113 och Pekingplattformen och i uppföljningen av denna som framhäver att materiell eller ”fullständig” jämställdhet är målet med kvinnokonventionen.

⁷⁹ Norlin, Anna, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet, En handbok om FN:s Kvinnokonvention och Pekingplattformen*, 2008, s.30ff, Hellum, Aasen, 2013, s. 107ff.

⁸⁰ Se art. 5 i kvinnokonventionen och para.7 och 8 i CEDAW General recommendation No. 25 (2004), se även kommentar av Hellum, Aasen, 2013, s.124ff.

menar att det främst är kvinnorna i dessa länder som är i störst behov av skyddet.⁸¹ En av de vanligare invändningarna mot kvinnokonventionens effektivitet är att den har tillåtit reservationer i stor utsträckning, större än på något annat område inom folkrätten.⁸² Reservationer har främst rört frågor gällande religiösa motsättningar och frågor rörande kvinnors reproduktiva rättigheter och äktenskapet i artikel 16.⁸³ Slutligen bör nämnas att kvinnokonventionen kritiserats för en svag implementering då övervakningen främst bygger på självövervakning med rapportering från den granskande staten själv, och att rapporteringen ofta är bristfällig. I och med kvinnokonventionens tilläggsprotokoll som möjliggör för den individuella klagorätten minskar dock relevansen i detta argument.⁸⁴

3.6 Kvinnokonventionen i Sverige

3.6.1 Propositionen om kvinnokonventionen

I samband med ratificeringen av kvinnokonventionen uttalade man att effekten av en svensk ratificering torde vara av begränsad praktisk betydelse men att det i ett internationellt perspektiv var angeläget att ratificera kvinnokonventionen. Man konstaterade att det förelåg normharmonier mellan konventionen och nationell rätt och ingen reservation till konventionen eller lagstiftningsåtgärder behövdes följaktligen.⁸⁵

Vidare uttalade regeringen och en del remissinstanser att det var beklagligt att konventionen nästan uteslutande inriktade sig på kvinnor. Man menade att det hade varit önskvärt om konventionen hade ett vidare synsätt och gällt könsdiskriminering. Regeringen hade synsättet att jämställdhet mellan könen inte kan åstadkommas genom åtgärder som enbart omfattar kvinnor. Denna uppfattning har enligt uttalande i propositionen präglat jämställdhetspolitiken under sjuttioalet. Flertalet av remissinstanserna och även regeringen fann dock de markeringar som finns i konventionen om behovet av en förändrad mansroll glädjande. Flera remissinstanser och regeringen välkomnade även artikel 4 och de möjligheter bestämmelsen ger till att använda tillfälliga åtgärder såsom positiv särbehandling för att uppnå jämställdhet.⁸⁶

Vidare underströk man i propositionen att det är av föga värde att anta nya internationella instrument om staterna inte också verkligen efterlever konventionerna. Det var därför tillfredställande att bland annat Sverige arbetat för tillsättandet av en övervakningskommitté för kvinnokonventionen.⁸⁷

⁸¹ Tang, Cheung, 2000, s. 13.

⁸² Packer, Corinne, *The right to reproductive choice: a study in international law*, 1996, s. 117ff.

⁸³ Packer, 1996, s.131.

⁸⁴ Tang, Cheung, 2000, s. 15, Packer, 1996, s.117ff.

⁸⁵ Prop. 1979/80:147, s.7

⁸⁶ Prop. 1979/80:147, s. 5.

⁸⁷ Prop. 1979/80:147, s. 7.

3.6.2 Kommitténs rekommendationer och Sveriges rapportering

Kvinnokonventionen kompletteras och förtydligas av kommitténs allmänna rekommendationer. I enlighet med artikel 21 i konventionen kan kommittén utfärda allmänna rekommendationer baserat på granskningen av konventionsländernas rapporter som riktar sig till samtliga konventionsstater och syftar till att konkretisera och förtydliga hur konventionens artiklar ska tillämpas och tolkas. Hitintills har 30 allmänna rekommendationer utfärdats. Stater som ratificerat kvinnokonventionen är skyldiga att vart fjärde år rapportera till kommittén om hur arbetet för att leva upp till konventionsartiklarna fortskrider. Uppföljningen görs genom att kommittén granskar de årliga rapporterna som staterna enligt artikel 18 är förpliktigade att lämna in ett år efter ikraftträdandet av konventionen och därpå minst var fjärde år. Kommittén ger därefter förslag och rekommendationer som baseras på rapporterna.

Enligt uttalanden i svenska förarbeten föreligger ingen skyldighet för staterna att följa de rekommendationer som mellanstatliga organ meddelar.⁸⁸ Lerwall menar dock att trots att det stämmer att det inte finns något avtal om att granskningskommittéernas uttalanden är bindande, finns det anledning att hävda att sådana uttalanden är bindande för Sverige. Detta eftersom kommentarer och rekommendationer utgör tolkningar av bindande konventionstexter och avser att precisera och förtydliga dessa samt att Sverige har accepterat att kommittéer granskar våra rapporter avseende texter som är bindande. Lerwall drar en parallell till den universella förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948, som anses utgöra en tolkning av FN-stadgan och som till vissa delar tillhör sedvanerätten och därigenom blivit bindande.⁸⁹

Regeringen har år 2014 lämnat sina senaste periodiska rapporter till kommittén om implementeringen av kvinnokonventionen i Sverige.⁹⁰ Kommittén förväntas komma med nya rekommendationer till Sverige år 2016, baserat på regeringens senaste rapport. Vid sidan av Sveriges officiella rapportering genomför den svenska kvinnorörelsen skuggrapporter för att återge sitt perspektiv på implementeringen. *CEDAW-nätverket*, som består av ett 20-tal kvinnoorganisationer som bland annat innehar uppgiften att sammanställa skuggrapporter i Sverige, har nu påbörjat sitt arbete med att granska regeringens senaste rapport. I skrivande stund har den senaste skuggrapporten inte slutförts.⁹¹

⁸⁸ Prop. 1993/94:117 s. 37.

⁸⁹ Lerwall, 2001, 42ff.

⁹⁰ Regeringen, *Den svenska regeringens åttonde och nionde periodiska rapport om åtgärder för genomförande av Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, 2014.

⁹¹ Avseende CEDAW-nätverkets påbörjade rapportering se Sveriges Kvinnolobbyförbunds hemsida: <http://sverigeskvinnolobby.se/blog/regeringen-presenterar-sin-cedaw-rapport> hämtad den 3 februari 2015.

3.6.3 Kvinnokonventionens könsperspektiv i svensk lagstiftning

Kommittén ger Sverige återkommande kritik för brister i implementeringen av kvinnokonventionen. Bland annat menar kommittén att kvinnokonventionen bör gälla såsom svensk lag, att kvotering bör användas i privat och offentlig verksamhet, att stereotypa attityder kring kön bör avskaffas och efterlyser ett förstärkt samarbete mellan stat, landsting och kommuner avseende mäns våld mot kvinnor. Kvinnokommittén påpekar således att Sverige måste transformera konventionen på ett mer heltäckande sätt och uppmuntrar Sverige till att använda antidiskrimineringslagstiftningen i detta syfte, och har som sagt även uppmanat Sverige att inkorporera konventionen så att den bli gällande såsom svensk lag.⁹² Dessutom kan tilläggas att inte bara kommittén utan även Europarådet har kritiserat Sverige för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att genomföra konventionsåtagandena.⁹³ En önskan om att göra kvinnokonventionen till lag har med jämna mellanrum uttryckts i den offentliga debatten.⁹⁴

Lagstiftningen i Sverige har i viss mån inarbetat kvinnokonventionens artiklar och i många fall går den längre än vad konventionen stipulerar, vilket kommittén i sina rekommendationer också välkomnat. Även de nationella jämställdhetspolitiska målen konkretiserar många av konventionens artiklar. Trots detta menar kommittén att svensk lagstiftning emellanåt saknar ett könsperspektiv och att Sverige inte i tillräcklig grad infört de aktiva åtgärder som krävs för att uppnå jämställdhet *de facto*. Kommittén menar att Sveriges lagstiftning inte är tillräckligt genussensitiv utan helt könsneutral och kommittén har därför uttryckt en oro över att svensk författning och lagstiftning saknar könsperspektiv (mer om kvinnokonventionens könsperspektiv under avsnitt 3.4).⁹⁵

Mot bakgrund av att kvinnokonventionen går längre än formell likabehandling mellan män och kvinnor och att den stadgar materiell jämställdhet, som åsyftar likhet i resultat, kräver konventionen inte nödvändigtvis en likabehandling i alla situationer utan lämnar utrymme för särbehandling och stadgar även i vissa fall ett krav på sådan särbehandling (mer om särbehandling under avsnitt 3.6.3.2.).

⁹² CEDAW, 2008, CEDAW-kommitténs kommentarer och rekommendationer till Sveriges regering efter granskningen den 25 januari 2008: *Concluding observations*, CEDAW/C/SWE/CO/7, nedan benämnd ”Kommitténs rapport, 2008”.

⁹³ Avseende Europarådets kritik se DO:s rapport på deras hemsida: <http://www.do.se/globalassets/stodmaterial/stod-vagar-rattigheter.pdf> hämtad den 2 maj 2015.

⁹⁴ Se följande debattartiklar i nättidskrifterna ”Dagens Arena” resp. i ”Feministiskt Perspektiv” om att göra kvinnokonventionen till lag: <http://www.dagensarena.se/opinion/carina-hagg-s-gor-kvinnokonventionen-till-svensk-lag/> hämtad den 1 maj 2015 och <https://www.feministisktperspektiv.se/2012/10/16/sverige-struntar-i-fns-kvinnokonvention/> hämtad den 15 februari 2015.

⁹⁵ Kommitténs rapport, 2008, rekommendation 13.

Lerwall beskriver att Sveriges inställning de senaste åren är att så långt som möjligt ha en könsneutral lagstiftning och att man undviker särslagstiftning för kvinnor.⁹⁶ Detta könsneutrala tillvägagångssätt syftar till att eliminera diskriminering på grund av kön genom att ge varje individ samma rättigheter. Wendt och Åse beskriver denna strategi som en politisk paradox, där man utgår från att alla oavsett kön har samma reella möjligheter, samtidigt som kvinnor är underordnade i samhället på i princip samtliga plan. Wendt och Åse menar därför att denna metod ignorerar verkligheten och därför inte heller löser problematiken med kvinnors politiska maktlöshet.⁹⁷

Även Kaufman och Lindquist menar att könsneutrala jämställdhetsinsatser och författningar inte i tillräcklig grad belyser de strukturella ojämlikheter och den maktobalans som finns mellan män och kvinnor. Kaufman och Lindquist argumenterar därför för att man bör lyfta fram de områden där kvinnor, men inte män, är diskriminerade, och där man kan komma fram till lösningar som utgår från kvinnors situation vid exempelvis lagstiftningsarbete.⁹⁸

3.6.3.1 Avsaknad av könsperspektiv i grundlagen

Avseende könsperspektivet i grundlagen kan konstateras att riksdagen år 2010 antog en grundlagsändring med syfte att göra språket i RF könsneutralt. Principen om jämställdhet och anti-diskriminering uttrycks i den svenska grundlagen genom 1 kap 2 § RF där det fastslås att alla människor har samma formella rättigheter. Denna princip om formell jämställdhet, alltså jämställdhet *de jure*, ger enligt kommitténs och svenska kvinnorättsorganisationer uttryck för en idealiserad syn på samhället och riskerar att konservera den ojämställdhet som de facto råder. Kommittén uppmanar därför Sverige att förtydliga skillnaden mellan formell och faktisk jämställdhet i grundlagen och att i RF införa en skrivning om att aktivt främja jämställdhet i enlighet med kvinnokonventionen.⁹⁹

Vidare har grundlagen fått kritik då den inte diskuterar indirekt diskriminering av kvinnor och då den inte heller uttrycker statens ansvar för att avskaffa könsrelaterat våld. Regeringen har uppmanats att integrera kvinnokonventionens definition av diskriminering i grundlagen och att grundlagen ska innehålla ett uttalande mot könsrelaterat våld och betona statens ansvar att avskaffa det.¹⁰⁰

⁹⁶ Lerwall, 2001, s. 417, s. 426. Det kan nämnas att det i riksdagen många gånger lagts fram förbud emot positiv särbehandling och kvotering, exempelvis: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Lagforbud-mot-kvotering-och-po_GY02A290/?text=true

⁹⁷ Wendt, Maria, Höjer, Cecilia, *Politikens Paradoxer - en introduktion till feministisk politisk teori*, 1999, s.7.

⁹⁸ Kaufman, Natalie, Lindquist, Stephanie, *Critiquing Gender-Neutral Treaty Language: The Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*, 1995, Routledge, s. 114ff.

⁹⁹ Kommitténs rapport, 2008, rekommendation 14 och 15, Sveriges Kvinnolobby, 2012, 9ff.

¹⁰⁰ Ibid.

3.6.3.2 Avsaknad av särslagstiftning för kvinnor

Inte bara språket i RF har gett upphov till kritik för bristande könsperspektiv i svensk grundlag, utan även en avsaknad av lagstiftning som specifikt syftar att förbättra kvinnors ställning. Som ett belysande exempel på detta kan nämnas uppmaningar till Sverige att i större omfattning införa aktiva åtgärder i enlighet med artikel 4 i kvinnokonventionen. Konventionen innehåller som framgått av ovan inte enbart ett skydd mot könsdiskriminering utan innefattar ett krav på aktiva åtgärder som är avsedda att tillförsäkra åtnjutandet av rättigheterna. Kommittén har i flera av sina rekommendationer uppmanat konventionsstaterna att i större utsträckning använda sig av de tillfälliga åtgärder som beskrivs i artikel 4. Tillfälliga åtgärder, såsom positiv särbehandling och kvotering, är nödvändigt för att påskynda jämställdhetsprocessen och för att uppnå *de facto* jämställdhet menar kommittén. Staterna uppmanas att använda sig av tillfälliga åtgärder inom områden som utbildning, ekonomi, politik, på arbetsmarknaden och inom internationell representation.¹⁰¹

Aktiva åtgärder innebär enligt kvinnokonventionen alla former av åtgärder som främjar jämställdhet. Således inbegrips positiv särbehandling som i sin tur innebär att kvinnor på något sätt ges fördelar i förhållande till män. Enligt konventionen ses kvotering som en specialform av positiv särbehandling, som innebär att positiv särbehandling ska eller får vidtas till dess en kvot är uppfylld.¹⁰² Kvotering kan således innebära att förtur ges till kvinnor vid anställning, eller av en viss andel platser eller resurser, även om de har sämre meriter än den bäst meriterade.¹⁰³

Kommittén klargör att främjande åtgärder anses vara sakliga och att de inte ska behandlas som diskriminering och dessutom att särbehandling i vissa fall är nödvändig för att eliminera diskriminering.¹⁰⁴ Det bör dock framhållas att den dominerande uppfattningen verkar vara att artikel 4 i kvinnokonventionen tillåter, men kräver inte, att konventionsstaterna vidtar särskilda åtgärder, exempelvis i form av kvotering, för att främja jämställdhet.¹⁰⁵ Klart är dock att artikel 4 stadgar att positiv särbehandling och kvotering inte är att anse som diskriminering enligt konventionen då denna åtgärd endast är tillfällig och ska upphöra när jämställdhet uppnåtts. Dessutom är kommittén av den uppfattningen att positiv särbehandling krävs.¹⁰⁶ Resultatet av en strikt tolkning av artikel 4 torde ändå vara att

¹⁰¹ CEDAW General Comment No. 4 (1981), CEDAW General Recommendation No. 5 (1988), CEDAW General Comment No.18 (1991), CEDAW General Recommendation No. 25 (2004).

¹⁰² Para. 17 och 22 i CEDAW General Recommendation No. 25 (2004).

¹⁰³ Para. 22 och 23 i CEDAW General Recommendation No. 25 (2004) se även Lerwall, 2001, s. 337ff., s. 375.

¹⁰⁴ Para. 8, 20, 24 i CEDAW General Recommendation No. 25 (2004) och art 4.2 i kvinnokonventionen som uttryckligen stadgar att främjande åtgärder inte ska anses diskriminerande.

¹⁰⁵ Lerwall, 2001, s. 337ff., s. 375.

¹⁰⁶ Para. 20 och 24 i CEDAW General Recommendation No. 25 (2004).

artikeln tillåter, men inte kräver att staterna använder sig av exempelvis kvoteringsystem.¹⁰⁷

I enlighet med kommittén argumenterar en del för att det finns utrymme att tolka artikel 4 som en förpliktelse att använda tillfälliga åtgärder som kvotering och menar att kvotering för att uppnå jämställdhet enligt kvinnokonventionens artikel 4 utgör en mänsklig rättighet.¹⁰⁸ Denna skiljaktighet i förståelsen av artikel 4 framgår även av konventionens förarbeten. Frankrike och Storbritannien krävde vid kvinnokonventionens tillkomst krävde att artikel 4 inte skulle innebära en skyldighet att vidta aktiva åtgärder i form av positiv särbehandling, utan artikeln endast skulle ge en möjlighet att göra detta. Andra stater instämde i att även om sådana åtgärder kan verka diskriminerande är de nödvändiga för att tillrättalägga tidigare oförrätter som kvinnor fått utstå på grund av sitt kön.¹⁰⁹

Oavsett vilken tolkning man gör av artikel 4 har kommittén inte desto mindre uppmanat Sverige att införa kvotering. Kommittén kritiserar Sverige för landets låga andel kvinnor på höga och ledande positioner inom den akademiska världen, på arbetsmarknaden och i näringslivet. Kommittén uppmanar därför Sverige att åtgärda detta bland annat genom att använda sig av kvotering som möjliggörs i artikel 4 för att påskynda förverkligandet av kvinnors faktiska jämställdhet. Kommittén rekommenderar därför att Sverige inkluderar bestämmelser i jämställdhetslagstiftningen för att tvinga fram användandet av tillfälliga särskilda åtgärder, inklusive mål eller kvoteringar i både den offentliga och den privata sektorn.¹¹⁰ I sammanhanget bör nämnas att statsminister Löven uttalat att regeringen överväger att lagstifta om kvotering till bolagsstyrelser i det fall andelen kvinnor inte har uppnått 40 procent år 2016.¹¹¹

3.6.3.3 Kommitténs kritik mot diskrimineringslagen

År 2009 trädde diskrimineringslagen(2008:567) i kraft, vilket bland annat innebar att Jämställdhetsombudsmannen (JO) avvecklades och Diskrimineringsombudsmannen (DO) inrättades och lagen ersatte sju lagar om diskriminering, bland annat jämställdhetslagen (1991:433). JO:s verksamhet flyttade till DO som numera ansvarar för efterlevnaden av diskrimineringslagen.¹¹²

Diskrimineringslagen syftar till att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning,

¹⁰⁷ Se även Norlin, 2008, s.57, Lerwall, 2001, s. 346.

¹⁰⁸ Norlin, 2008, s.57, Lerwall, 2001, s. 346

¹⁰⁹ Se förarbetena till kvinnokonventionen i FN doc. E/CN.6/591 punkt 19.

¹¹⁰ Kommitténs rapport, 2008, rekommendation 24 och 25.

¹¹¹ Se Stefan Löfvéns tal i samband med regeringsförklaringen här:

<http://www.socialdemokraterna.se/Stefan-Lofven/Tal-och-artiklar/2014/Regeringsforklaring-2014/> hämtad den 16 mars 2015.

¹¹² Sveriges Kvinnolobby, *Vad gör regeringen för kvinnors rättigheter – En uppföljning av FN:s kvinnokommittés rekommendationer*, 2012, s. 10ff.

funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Diskrimineringslagen rymmer alltså diskriminering på grund av kön vilket tidigare rymdes i jämställdhetslagen. I jämförelse med jämställdhetslagen är skyddet nu utvidgat till fler samhällsområden än endast arbetsmarknaden. Dessutom har nivån för diskrimineringsersättningen enligt lagen höjts avsevärt. Samtidigt har kraven på jämställdhetsplaner för jämställda löner lättats upp. Numera är kravet på arbetsgivaren att lämna sådana handlingsplaner nedsatt från varje år till vart tredje år och kravet omfattar arbetsplatser med fler än 25 anställda mot tidigare 10. Områden som fortfarande inte täcks in av diskrimineringslagstiftningen är exempelvis privata försäkringar, våld mot kvinnor, reklam och diskriminering inom idrotten.¹¹³

Kommittén argumenterar för att ändringarna i diskrimineringslagstiftningen och avvecklandet av JO inneburit att frågor om jämställdhet och diskriminering av kvinnor fått mindre uppmärksamhet och blivit underprioriterat i och med lagens övergripande karaktär.

Kommittén riktar därför kritik mot regeringen för att inte ha följt kommitténs rekommendationer att stärka det institutionella skyddet för kvinnor utan snarare försvagat det.¹¹⁴ Kvinnorätsorganisationer menar också att institutionella instrument och myndigheter vars ansvar är att främja jämställdhet försämrats under senare år och att lagstiftningen är bristfällig vad gäller att se till kvinnors särskilda skyddsbehov.¹¹⁵

3.6.4 Kvinnokonventionens genomslag i de nationella jämställdhetspolitiska målen

För att utreda frågan om kvinnokonventionens genomslag i Sverige och det mervärde en inkorporering av kvinnokonventionen skulle innebära, bör man titta på hur de jämställdhetspolitiska målen förhåller sig till kvinnokonventionen. När Sveriges riksdag och regering under 1990-talets mitt beslutade om jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå jämställdhet var detta ett resultat av såväl FN som EU. Med jämställdhetsintegrering hoppades man uppnå ett mer samlat grepp om jämställdhetsfrågor nationellt men även inom EU och FN.¹¹⁶ Sverige har i sin senaste rapport uppgett att kvinnokonventionens krav uppfylls främst genom de jämställdhetspolitiska målen. Dessutom anför regeringen att områden från Pekingplattformen som inte har någon motsvarighet i de jämställdhetspolitiska målen, såsom frågor om kvinnors utsatthet i väpnade konflikter och vid miljöproblem, täcks upp av regeringens huvudsakliga

¹¹³ Sveriges Kvinnolobby, 2012, s.10ff., Regeringen, *Den svenska regeringens åttonde och nionde periodiska rapport om åtgärder för genomförande av Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, 2014, s. 6ff.

¹¹⁴ Kommitténs rapport, 2008, rekommendation 16 och 17.

¹¹⁵ Norlin, 2008, s.60.

¹¹⁶ Prop. 1993/94:197 *Delad makt –delat ansvar*.

strategi för att genomföra de jämställdhetspolitiska målen, det vill säga genom jämställdhetsintegrering.¹¹⁷

De svenska jämställdhetspolitiska delmålen kan sammanfattas enligt följande:¹¹⁸

- En jämn fördelning av makt och inflytande efterstävas. Män och kvinnor ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och forma villkoren för beslutsfattande.
- Ekonomisk jämställdhet är ett annat delmål. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor avseende utbildning och avlönat arbete som ger ekonomisk självständighet hela livet.
- En jämn fördelning av de obetalda hem- och omsorgsarbetet är ett delmål. Män och kvinnor ska dela ansvaret för arbetet i hemmet och lika möjligheter att ge och få omsorg.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Det huvudsakliga målet i svensk jämställdhetspolitik kan sammanfattningsvis innebära att män och kvinnor ska ha samma makt att forma samhället och sina liv. Detta mål är ju sammanlänkat med kvinnokonventionens målsättning –att avskaffa all form av diskriminering för att möjliggöra kvinnors mänskliga fri- och rättigheter på lika villkor som män. De nationella jämställdhetspolitiska målen kan således påstås konkretisera många av konventionens artiklar och Pekingplattformens fokusområden. Pekingplattformen pekar också ut jämställdhetsintegrering, vid sidan av andra insatser, som en central strategi för att uppnå jämställdhet. Trots dessa paralleller mellan kvinnokonventionen, Pekingplattformen och de svenska jämställdhetspolitiska delmålen är det svårt att säga vilken betydelse kvinnokonventionen haft för den nationella utvecklingen på jämställdhetsområdet. Många konstaterar en brist på forskning avseende dessa samband. När regeringen beslutade om jämställdhetsintegrering nämndes kvinnokonventionen, Pekingplattformen och mänskliga rättigheter endast i en bisats. I flera rapporter anförs att det är ett problem när dessa samband inte synliggörs.¹¹⁹

Kvinnorättsorganisationer argumenterar i flera rapporter för att jämställdhetsinsatser, såsom jämställdhetsintegrering, inte per automatik anses utgöra implementering av kvinnokonventionen när det i dessa insatser saknas en rättighetskoppling. Författarna i rapporterna argumenterar för att säkerställa att insatserna tar höjd för Sveriges internationella åtaganden, måste jämställdhetsinsatserna kvalitetssäkras ur ett rättighetsperspektiv och

¹¹⁷ Regeringen, *Den svenska regeringens åttonde och nionde periodiska rapport om åtgärder för genomförande av Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, 2014, s. 4ff.

¹¹⁸ Skr. 2011/2012:3 om jämställdhetspolitikens inriktning 2011-2014.

¹¹⁹ Regeringen, *Den svenska regeringens åttonde och nionde periodiska rapport om åtgärder för genomförande av Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, 2014, s. 5, UN Women och Fredrika Bremer Förbundet, *Sverige + Kvinnokonventionen = Sant – En Rapport om Kvinnokonventionens ställning i kommuner och landsting*, 2012, s. 70, Norlin, 2008, s. 58.

synas utifrån kvinnokonventionens krav. Annars riskerar kvinnokonventionen bland annat att tillämpas på ett godtyckligt vis där man väljer de bestämmelser som passar.¹²⁰

Åström anger att det saknas forskning på området hur Sveriges åtaganden att leva upp till kvinnokonventionen har påverkat svensk jämställdhetspolitik. Jämo, den myndighet som ansvarade för jämställdhetsfrågor fram till år 2009, syftade till att i första hand motverka diskriminering på grund av kön på det arbetsrättsliga området. Även jämställdhetslagen, tills den ersattes av diskrimineringslagen, reglerade diskriminering på arbetsmarknaden. Den svenska jämställdhetspolitiken verkar alltså historiskt sett vara kopplad till arbetsmarknaden och arbetsrättsfrågor. Kvinnokonventionen har därför inte direkt kopplats till jämställdhetspolitiken och det kan därmed vara svårt att se en tydlig koppling mellan den svenska jämställdhetspolitiken och mänskliga rättigheter enligt Åström.¹²¹

3.6.5 Kvinnokonventionens genomslag i kommun och landsting

Regeringen har det yttersta ansvaret för genomförandet av MR-konventioner, men även landsting och kommuner har en central roll för att förverkliga jämställdhet och mänskliga rättigheter för den enskilde. Kommuner och landsting är stora producenter av välfärdstjänster och ett stort ansvar för hur kvinnokonventionen åtföljs i praktiken vilar därför på dem.¹²²

3.6.5.1 Den glömda konventionen

Kvinnokonventionen kallas ibland för "den glömda konventionen".¹²³ Kommittén har uttryckt oro över Sveriges generella omedvetenhet om konventionen och det fakultativa protokollet, särskilt på kommun- och landstingsnivå. Kommittén har därför uppmanat regeringen att sprida kunskap om kvinnokonventionen till departement, till berörda inom rättsväsendet och till kommuner och landsting. Kommittén uppmanade även den svenska regeringen att i nästa periodiska rapport meddela huruvida kvinnokonventionen åberopats i svenska domstolar. Det kan dock nämnas att det i den senaste periodiska regeringsrapporten inte nämnts huruvida kvinnokonventionen åberopats i svenska domstolar.¹²⁴

Det är svårt att göra bedömningar av hur känd respektive använd en MR-konvention är. För att få några indikationer på hur om och hur

¹²⁰ Norlin, 2008, s.59ff., UN Women och Fredrika Bremér Förbundet, 2008, s.70ff.

¹²¹ Gertrud Åström, ordf. i Kvinnolobbyförbundet fram till 2011, i en intervju i rapport av Norlin, 2008, s.59ff.

¹²² SOU 2010:70.

¹²³ Ljung, 2004, s. 23.

¹²⁴ Kommitténs rapport, 2008, rekommendation 13,18, 19.

kvinnokonventionen tillämpas har UN Women´s nationella kommitté Sverige och Fredrika Bremer förbundet undersökt kvinnokonventionens ställning främst i kommuner och landsting år 2012 (”nationella kommitténs rapport”). I rapporten framförs kritik av såväl forskare, människorättsföreträdare som av kvinnokommittén. Rapporten ger naturligtvis inte en heltäckande bild av hur känd kvinnokonventionen och Pekingplattformen är men kan fungera som bra indikatorer på hur kunskapsnivån ser ut. Att kvinnokonventionen är okänd har även uppmärksammats i riksdagen och emellanåt i den offentliga debatten.¹²⁵

I den nationella kommitténs rapport framgår det att kunskapen om kvinnokonventionen och Pekingplattformen och hur instrumenten bör tillämpas i det praktiska jämställdhetsarbetet till stor del saknas. Relativt få tjänstemän och politiker upplever att de har ett ansvar för efterlevandet av konventionen och beskriver konventionen mer som ett bakgrundsdocument. Enligt nationella kommitténs rapport är det fler tjänstemän än politiker, och något mer kvinnor än män i de båda grupperna, som känner till kvinnokonventionen och betydligt färre har hört talas om Pekingplattformen sedan tidigare. Visserligen verkar inte kännedomen om kvinnokonventionen helt saknas. En distinktion kan göras mellan kännedom och kunskap om kvinnokonventionen och Pekingplattformen. I den nationella kommitténs rapport argumenterar författarna för att det är stor skillnad mellan att man vid något tillfälle hört talat om en konvention och att också veta vad den innebär för ens verksamhet och uppdrag. Ngarambe argumenterar för att såväl kännedomen som kunskapen om kvinnokonventionen i Sverige är låg. Ngarambe menar att varken politiker, tjänstemän eller journalister refererar till kvinnokonventionen och att det är ett problem att den är okänd.¹²⁶

Den nationella kommitténs rapport kan även demonstrera att kännedomen om kvinnokonventionen och Pekingplattformen inte nödvändigtvis åtföljs av kunskap om innehållet och dokumentets betydelse för det egna uppdraget eller organisationen. En del respondenter i undersökningen anger dock att kvinnokonventionen anses relevant för utförandet av arbetet och det politiska uppdraget men att det saknas tydliga riktlinjer från regeringen för hur konventionen ska tillämpas, medan flera respondenter däremot uttrycker

¹²⁵ Se Motion 2004/05:286 *Strategi för implementering av CEDAW*, Göran Melander, professor i folkrätt vid Raoul Wallenberginstitutet och f.d. expert i kvinnokommittén, i en artikel i ”Amnesty Press”:

<http://www2.amnesty.se/ap.nsf/0/01D431DB8AD176A5C1256D250049DCCF?opendocument> hämtad den 9 maj 2015 och följande två artiklar i nättidskriften ”Feministiskt perspektiv”: Eva Maria Svensson, professor i rättsvetenskap vid Göteborgs Universitet den 6 mars 2015: <https://feministisktperspektiv.se/2015/03/06/peking20-plattformen-kan-anvandas-mycket-mer/> hämtad den 1 maj 2015 samt Christina Johnsson, Carolyn Hannan och Margareta Winberg samt Birgitta Wistrand den 16 oktober 2012: <https://www.feministisktperspektiv.se/2012/10/16/sverige-struntar-i-fns-kvinnokonvention/> hämtad den 3 maj 2015.

¹²⁶ UN Women och Fredrika Bremér Förbundet, 2008, s.23, Gunvor Ngarambe, f.d. ordförande i svenska FN-förbundet och koordinatör för det svenska Cedaw-nätverket i en intervju i den nationella kommitténs rapport, s.44.

att specifik kunskap om kvinnokonventionen och Pekingplattformen inte är nödvändigt för jämställdhetsarbetet.¹²⁷

3.6.5.2 Avsaknad av en rättighetskoppling

Författare i den nationella kommitténs rapport menar att det kan vara problematiskt med en synsätt på kvinnokonventionen som ett bakgrundsdokument. För få igång ett systematiskt arbete med kvinnors rättigheter är det viktigt att tydliggöra att det är kvinnokonventionen man arbetar utifrån för att undvika en godtycklighet där man endast arbetar med vissa utvalda passande artiklar. Förutom att kvinnokonventionen är relativt okänd verkar det alltså finnas en avsaknad av en rättighetskoppling och man verkar inte se jämställdhet som en mänsklig rättighet. En tydligare koppling mellan det praktiska jämställdhetsarbetet, mänskliga rättigheter och de internationella jämställdhetsdokumenten efterlyses och den stora bristen är att man inte tänker rättigheter. En del menar dock att många i praktiken säkerligen arbetar med kvinnokonventionens artiklar utan att vara medvetna om det och att det således saknas en viktig koppling mellan kvinnokonventionen, mänskliga rättigheter och jämställdhet.¹²⁸ Det är en primär uppgift för stat, kommun och landsting att vid beslutsfattande alltid ställa sig frågan om beslutet kränker någon mänsklig rättighet, menar Ytterberg. Det är problematiskt när det saknas kunskap om denna skyldighet eftersom kunskap och förståelse av ansvar hänger ihop enligt Ytterberg.¹²⁹

3.6.5.3 Förklaringar till varför kvinnokonventionen är okänd

Det verkar finnas flera anledningar till varför kvinnokonventionen är okänd och sällan tillämpas i Sverige. Kvinnokonventionens juridiska status framhålls i den nationella kommitténs rapport som en bidragande faktor till att den inte tillskrivs betydelse eller får genomslag i kommuner eller landsting. Ytterberg menar att det verkar finnas en svensk rätts- och förvaltningstradition som huvudsakligen går ut på att det inte funnits andra rättigheter och skyldigheter än dem riksdagen lagstiftat om. Även Ytterberg argumenterar således för att det faktum att kvinnokonventionen inte innehar status som lag, kan förklara varför kvinnokonventionen inte tillämpas i svenska domstolar och annan myndighetsutövning.¹³⁰ Dessutom kan en förklaring till avsaknaden av kvinnokonventionens avtryck i kommun och landsting vara den tidigare nämnda traditionella kopplingen mellan jämställdhetsinsatser och arbetsmarknaden i Sverige, där jämställdhetsarbetet således i princip uteslutande har inriktats på arbetsmarknaden.¹³¹

¹²⁷ UN Women och Fredrika Bremér Förbundet, 2008, s.24, s.44, 54, s.60.

¹²⁸ UN Women och Fredrika Bremér Förbundet, 2008, s.24ff.

¹²⁹ Hans Ytterberg, chef för statens Haverikommission och mellan år 2006-2009 ledamot i delegationen för mänskliga rättigheter, i en intervju i rapporten av UN Women och Fredrika Bremér Förbundet, 2008, s.42.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Norlin 2008, s. 26.

Svensson ger en ytterligare förklaring till varför kvinnokonventionen är okänd och menar att det är den svenska synen på jämställdhet som utmanar kvinnokonventionens jämställdhetssyn. Den dominerade synen på jämställdhet enligt Svensson är inte kvinnobaserad till skillnad från kvinnokonventionen som specifikt inriktar sig på att förbättra just kvinnors ställning. En könsneutral syn på jämställdhet tycks vara del av det svenska tillvägagångssätt som varit ledande i lagstiftningsarbete och jämställdhetspolitiken, enligt Svensson. Kvinnokonventionens fokus på kvinnor bryter mot den dominerade svenska synen på jämställdhet och kan förklara varför intresset för konventionen varit svalt på från början, menar Svensson.¹³² Såväl Svensson som Melander menar att den svenska självbilden av Sverige som världsledande på jämställdhetsarbete också kan förklara varför kvinnokonventionen är okänd i Sverige.¹³³ Melander beskriver att ”myten om jämställdhet” slagit rot i Sverige, där man ibland anser att jämställdheten redan är uppnådd vilket även kan förklara varför kvinnokonventionen är ett okänt och underanvänt verktyg.¹³⁴

3.6.6 Kvinnokonventionens tilläggsprotokoll i Sverige

Kommittén har även uttryckt oro över att kvinnokonventionens tilläggsprotokoll är okänt. Kommittén har därför uppmanat regeringen att brett sprida kunskap om kvinnokonventionen och tilläggsprotokollet.¹³⁵ Tilläggsprotokollet till kvinnokonventionen trädde i kraft i december år 2000. Tilläggsprotokollets ger möjlighet för kvinnor vars rättigheter kränkts att som individ eller grupp vända sig till kommittén för att få upprättelse och kompensation när de nationella rättsmedlen har uttömts eller då det saknas möjlighet att få sin sak prövad.¹³⁶ Trots att tilläggsprotokollet trädde i kraft för 15 år sedan har det ännu inte använts i Sverige. Det faktum att inga svenska fall har lagts fram till kommittén kopplas främst till att kvinnokonventionen är okänd och dess tilläggsprotokoll ännu mer okänt hos allmänheten, myndigheter, beslutsfattare och inom rättsväsendet.¹³⁷

Linna ger exempel på fall som skulle kunna drivas med hjälp av kvinnokonventionen. Exempelvis nämns uppmärksammade sexualbrottsmål baserat på likhet inför lagen och även fall med multipel diskriminering av invandrar- och flyktingkvinnor samt kvinnor med funktionsnedsättning eller

¹³² Svensson i ”Feministiskt perspektiv”:
<https://feministisktperspektiv.se/2015/03/06/peking20-plattformen-kan-anvandas-mycket-mer/> hämtad den 1 maj 2015.

¹³³ Ibid. och Melander i ”Amnesty Press”:
<http://www2.amnesty.se/ap.nsf/0/01D431DB8AD176A5C1256D250049DCCF?opendocument>, hämtad den 9 maj 2015.

¹³⁴ Melander i ”Amnesty Press”:
<http://www2.amnesty.se/ap.nsf/0/01D431DB8AD176A5C1256D250049DCCF?opendocument>, hämtad den 9 maj 2015.

¹³⁵ Kommitténs rapport, 2008, rekommendation 18 och 19.

¹³⁶ Se art. 2 och 4 i tilläggsprotokollet.

¹³⁷ Norlin, 2008, s.57.

tillhörande minoritetsfolk. Även hedersrelaterade brott och våld mot kvinnor anges i rapporten som exempel på fall som är möjliga att driva med hjälp av kvinnokonventionen och dess tilläggsprotokoll. Ett klagomål hos kommittén skulle också kunna innebära lägre rättegångskostnader än att driva målet i Europadomstolen, enligt Linna.¹³⁸ Melander ger ett annat svenskt exempel där klagorätten skulle kunna utnyttjas, nämligen när lika lön för likvärdigt arbete inte uppfylls och då Arbetsdomstolen först har prövat fallet. Samtidigt skulle det kunna bli problematiskt om allt fler började utnyttja klagorätten, menar Melander. Kommitténs resursbrist gör att det finns risk för en liknande situation som i Europadomstolen där man har handläggningstider på sex till sju år.¹³⁹

¹³⁸ Katri Linna, DO i Sverige mellan år 2009 - 2011, i en intervju i rapporten av Norlin, 2008, s.60ff.

¹³⁹ Melander i Amnesty Press:
<http://www2.amnesty.se/ap.nsf/0/01D431DB8AD176A5C1256D250049DCCF?opendocument> hämtad den 9 maj 2015.

4 Inkorporering av kvinnokonventionen i Norge

Norge är liksom Sverige en dualistisk stat och de båda länderna uppvisar många likheter i hur ett införlivande av internationella konventioner i nationell rätt kan ske. Mot denna bakgrund är utvecklingen i Norge relevant i diskussionen om inkorporering av kvinnokonventionen i Sverige. I följande avsnitt redovisas därför några av de argument som förts fram för och emot en inkorporering av kvinnokonventionen i Norge och även kort om den inverkan inkorporeringen av kvinnokonventionen haft på norsk rätt.

4.1 Diskussionen om inkorporering av kvinnokonventionen i Norge

I en nordisk kontext har Norge valt att inkorporera flest antal FN-konventioner, inklusive kvinnokonventionen och barnkonventionen. Vissa MR-konventioner har inkorporerats i *menneskerettsloven*¹⁴⁰ (nedan människorättslagen). När människorättslagen trädde ikraft år 1999 omfattade den EKMR, ICESCR och ICCPR och stadgade att den skulle gälla som lag i Norge. Den direkta innebörden av den norska människorättslagen är att konventionerna enligt 2 och 3 §§ i lagen gäller som norsk rätt och att de äger företräde vid eventuell normkonflikt.¹⁴¹

Den norska människorättslagen anger att syftet med inkorporeringen av MR-konventioner är att stärka de mänskliga rättigheternas ställning i norsk rätt. I förarbetena till lagen betonas särskilt att lagen markerar de mänskliga rättigheternas starka ställning i Norge. I propositionen deklarerades även att inkorporering förväntades leda till ökad uppmärksamhet och kunskap om konventionsrättigheterna. Vidare angavs att detta i sin tur kunde komma att leda till att bristande överensstämmelser mellan konventionerna och norsk rätt lättare kunde synliggöras och resultera i förändringar i författningar och praxis. Inkorporeringen skulle således underlätta för Norge att leva upp till sina internationella åtaganden. Man uttalade även att inkorporeringen skulle innebära en solid rättslig grund för att kunna åberopa konventionerna i norsk domstol.¹⁴²

Vid tillkomsten av människorättslagen gjordes också en analys där man vägde för- och nackdelar med transformering respektive inkorporering av internationella konventioner. Transformeringsmetoden konstaterades ha den fördelen att bestämmelserna då författades på norska och att konventioner

¹⁴⁰ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) LOV-1999-05-21-30.

¹⁴¹ SOU: 2010:70, s. 136.

¹⁴² SOU: 2010:70, s. 137 ff., se den norska Odelstings (en av de tidigare två kamrarna av Stortinget, nedan ”ot.”) prop. nr. 3 1998–99, avsnitt 5.

inte är formulerade i enlighet med de norska författningstextstraditionerna. Dock uttalades att det vid transformering fanns en risk att konventionsbestämmelserna inte skulle återspeglas på ett korrekt sätt i den inhemska lagstiftningen. En annan fördel med transformeringsmetoden ansågs vara att folksuveränitetens makt inte begränsades av domstolarnas makt då det med metoden var lagstiftaren, och inte domstolen, som i första hand tolkar konventionerna. I detta sammanhang angavs dock att det med inkorporeringsmetoden fanns den fördelen att domstolarna kontinuerligt tolkade konventionerna då de följer de internationella organens praxis. Andra fördelar med inkorporeringsmetoden angavs bland annat vara att då det är staten som ska granskas är det mindre lämpligt att den ska tolka konventionstexterna i första hand. Ytterligare en fördel som angavs var att länder som omfattas av det internationella samarbetet omfattades av samma bestämmelser. Vid en sammanfattande bedömning fann den norska regeringen att fördelarna med inkorporering övervägde fördelarna med transformeringsmetoden.¹⁴³

I den politiska debatten huruvida man skulle inkorporera kvinnokonventionen argumenterade justitiedepartementet för att kvinnokonventionens förpliktelser var vaga, särskilt de ekonomiska och sociala rättigheterna i konventionen och därför inte var lämpade för att direkt tillämpas i norska domstolar. Utrikesdepartementet ansåg dock att kvinnokonventionens anti-diskrimineringsstandard, även inom sfären för sociala och ekonomiska rättigheter, var verkställbara i norska domstolar. Dessutom uttalade man det inte finns någon vattentät gräns mellan civila, politiska, sociala och ekonomiska rättigheter. Det senare synsättet var också den inställning som skulle komma att delas av regeringen och Stortinget. Värt att nämnas är att man i debatten betonade vikten av internationell trovärdighet. Man argumenterade för att Norge skulle skicka en stark signal internationellt om att man tar kvinnokonventionen på största allvar. Detta skulle vara värdefullt då Norge vill vara ett föregångsland gällande mänskliga rättigheter och i jämställdhet samt när man ställer krav på andra att respektera konventionen. År 2005 inkorporerades kvinnokonventionen genom *likestillingsloven*¹⁴⁴ (jämställdhetslagen) och var således inledningsvis inte en del av människorättslagen som anses ha högre status än andra lagar då den äger företräde vid konflikt med nationell rätt.¹⁴⁵

I bedömningen av vilka konventioner som var lämpliga att inkorporera i människorättslagen gjorde den norska regeringen bedömningen att EKMR, ICCPR och ICESCR lämpade sig bäst för inkorporering då de gällde för alla människor och klassificerades som så kallade huvudkonventioner, vilket inte innefattade kvinnokonventionen. Regeringen betonade att det var av särskild vikt att även de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna omfattades av inkorporeringen för att markera att dessa rättigheter jämbördiga med övriga. Det faktum att endast huvudkonventionerna skulle ha företräde framför nationell rätt kom dock att debatteras och kritiserades

¹⁴³ SOU: 2010:70, s. 138, Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 6.

¹⁴⁴ Lov om likestilling mellom kjønnene, LOV 1979-03-15-122.

¹⁴⁵ Hellum, Aasen, 2013, s. 597ff.

på flera håll för att sådan avgränsning tolkades som en rangordning. Kommittén uppmanade även Norge att inkorporera kvinnokonventionen i människorättslagen så att den skulle gå före norsk lagstiftning vid eventuell normkonflikt. Mot denna bakgrund fick regeringen därför i uppdrag att återkomma till parlamentet med förslag på hur kvinnokonventionen skulle kunna inkorporeras i norsk rätt.¹⁴⁶

Huvudargumenten emot inkorporering av kvinnokonventionen i människorättslagen var att bestämmelserna var oklara och vaga och därför inte lämpade sig för direkt tillämplighet i norska domstolar. Dessutom yttrades att det skulle skapa obalans mellan den dömande verksamheten och parlamentet och på så sätt underminera den representativa demokratin. Oro fanns således för att parlamentets handlingsutrymme skulle komma att inskränkas på grund av det växande antalet internationella konventioner. Inkorporering av flera MR-konventioner i lagen om mänskliga rättigheter skulle därför vara restriktiv för att behålla förutsägbarhet och klarhet i rättstillämpningen och för att undvika en maktförskjutning från den legislativa till den exekutiva makten.¹⁴⁷

Anti-diskriminerings- och jämställdhetsombudet argumenterade för att en konvention som berör hälften av världens befolkning skulle ses som en huvudkonvention och många andra proponenter för inkorporering i människorättslagen refererade direkt till kvinnokommitténs egna rekommendationer. Vidare argumenterade proponenterna att kvinnokonventionen genom ifrågasättande av maktstrukturer var ett redskap för en jämnare fördelning av makt och resurser mellan kvinnor och män och därmed i sig själv ett redskap för att uppnå ett mer demokratiskt samhälle. Man argumenterade även för att kvinnokonventionen utgjorde ett nödvändigt skydd mot de snabbt växande könsneutrala lagar och reformer som i praktiken inte erbjuder ett tillräckligt skydd för flickor och kvinnor.¹⁴⁸

Efter offentlig kritik mot Justitiedepartementet för dess ovilja att inkorporera kvinnokonventionen i människorättslagen kom sedan i kölvattnet av denna debatt regeringsförslaget som skulle komma att antas av alla politiska partier (förutom Fremskrittspartiet). Sammanfattningsvis konstaterade man att inkorporeringen inte skulle rubba balansen mellan den legislativa och exekutiva makten och att jämställdhet mellan män och kvinnor var en central värdering som skulle vara del av människorättslagen. År 2009 gjordes därför en lagändring i jämställdhetslagen som gav kvinnokonventionen företräde framför annan nationell rätt genom att den istället blev del av människorättslagen.¹⁴⁹

Enligt Hellum och Aasen belyser den norska debatten kring kvinnokonventionen vikten av det civila samhället, genom främst kvinnorättsorganisationerna, som pådrog den offentliga debatten vilket så

¹⁴⁶ SOU:2010:70, s.139, se utredningen: NOU 2009:14.

¹⁴⁷ Hellum, Aasen, 2013, s. 598ff.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid., se även Ot.prp. nr. 93 2008–9, s. 36.

småningom bidrog till att kvinnokonventionen blev del av människorättslagen. Enligt Hellum och Aasen illustrerar även debatten om kvinnokonventionens status i Norge en tvetydig relation mellan Norges identitet mellan att vara internationellt ledande inom mänskliga rättigheter och jämställdhet å ena sidan, å andra sidan en ökad oro för att MR-konventioner skulle urholka statens legislativa suveränitet. Man kunde i den norska debatten också vittna om en het diskussion om lämpligheten av att använda särlagstiftning för kvinnor eller användandet av könsneutral sådan. Proponenter för inkorporeringen av kvinnokonventionen uttryckte en växande oro för könsneutral lagstiftning, politik och program då det erbjuder otillräckligt skydd för kvinnor från olika åldersgrupper, sociala och etniska grupper med direkt och indirekt diskriminering och på så sätt hindrar substantiell jämlikhet.¹⁵⁰

4.2 Kvinnokonventionens genomslag i norsk lagstiftning och rättspraxis

Det verkar saknas en samlad utvärdering av den norska människorättslagen och det finns inte heller några större utredningar av genomslagskraften av inkorporeringen av kvinnokonventionen, förmodligen då inkorporeringen av kvinnokonventionen skedde relativt nyligen (år 2005 i jämställdhetslagen och år 2009 i människorättslagen). Man har främst i doktrin studerat inkorporeringens inverkan i Norge.

Norge ratificerade kvinnokonventionen år 1981 och man ansåg vid tiden för ratificeringen att Norge uppfyllde sina åtagande enligt konventionen och att normharmoni rådde. Norge verkade se ratificeringen av kvinnokonventionen främst som en solidarisk symboliskt handling gentemot kvinnor i utvecklingsländer. Den norska regeringen har dock uttalat att norsk rätt har, med tanke på att lagstiftningen vid ratificeringen ansetts stå i överensstämmelse med konventionerna, i överraskande många fall ansetts strid mot konventionerna. EKMR är den internationella konvention som haft störst genomslagskraft i de norska domstolarna. Man uttalade dock att ICESCR, som regeringen beskriver till stora delar innehålla främst målsättningsstadganden, inte verkat fått samma betydelse i rättstillämpningen.¹⁵¹

En konstaterad effekt av inkorporeringen av kvinnokonventionen i Norge är att den sakta men säkert blivit allt mer känd. Den har tillämpats och hänvisats till vid lagstiftning främst rörande anti-diskriminering i familje- och religiösa sammanhang, vid utvecklandet av könsspecifika reformer, framför allt i samband med skydd mot multipel diskriminering av olika grupper av kvinnor.¹⁵² I sammanhanget bör också nämnas att Norge sedan år 2008 har ett lagstiftat krav på att 40 procent av bolagsstyrelsemedlemmarna

¹⁵⁰ Hellum, Aasen, 2013, s. 588.

¹⁵¹ SOU: 2010:70, s. 139, se Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 7, Ot.prp. nr. 93 2008–2009, s. 19, och Ot.prp. nr. 35 2004–2005 s. 72.

¹⁵² Hellum, Aasen, 2013, s. 609 ff., 647.

i börsnoterade aktiebolag måste vara kvinnor. Denna bestämmelse kan påstås vara ett svar på kvinnokonventionens förpliktelser och kan ses som en sanktion mot de som inte följer konventionen.¹⁵³

Sakta men säkert har kvinnokonventionen i högre grad åberopats av anti-diskriminerings- och jämställdhetsombudet (9 gånger i public hearings på lag- och reformarbete mellan åren 2006 och 2011) och vid universiteten (6 gånger i public hearings vid institutet för kvinnorätt vid Oslo Universitet). Sedan inkorporeringen verkar kvinnoorganisationer använda sig av och åberopa kvinnokonventionen i större utsträckning än EU-rätt och EKMR, för att stödja deras fall. Detta föreslår att sedan kvinnokonventionen inkorporerats, har konventionen blivit mer känd och fått mer juridisk och politisk legitimitet än exempelvis EKMR och EU-rättslig reglering på området för kvinnodiskriminering.¹⁵⁴

I domstolarna har kvinnokonventionen, till skillnad från i svensk rättspraxis, åberopats i ett antal fall. Fler fall som refererar till kvinnokonventionen kan man också finna genom processer via anti-diskriminerings- och jämställdhetsombudsmannen och i denna myndighets överklagandenämnd.¹⁵⁵ Exempelvis kan nämnas att norska Justitieombudsmannen har åberopat kvinnokonventionens artikel 5(a) i ett antal fall rörande stereotypa könsroller i reklam.¹⁵⁶

¹⁵³ Se §§ 6–11a i den norska aktiebolagslagen, antagen 19 december 2003, nr. 120. Andelen kvinnor har efter lagändringen ökat från 25 till 42 procent mellan år 2004 och år 2009, Hellum, Aasen, 2013, s. 649, se även Gunvor Ngarambe, f.d. ordförande i svenska FN-förbundet och koordinator för det svenska Cedaw-nätverket, och Lenita Freidenvall, forskare i statsvetenskap vid Stockholms Universitet m.fl. i en intervju i en artikel av Jenny Lundberg 2009 i tidskriften ”Arbetaren”: <http://arbetaren.se/artiklar/30-ar-av-fn-insatser-mot-diskriminering/> hämtad den 3 februari 2015.

¹⁵⁴ Hellum, Aasen, 2013, s. 617.

¹⁵⁵ Hellum, Aasen, 2013, s. 618 ff., bl.a. kan nämnas E-1/102, 76/207/E Ø F, 2002/73/EF och R t. 2009, 1389 samt dom från Agder hovett den 12 februari 2009.

¹⁵⁶ Se bland annat norska JO-fallet 2002/381 och 2003/083.

5 Analys

I detta avsnitt kommer jag att analysera för- och nackdelar med att göra kvinnokonventionen till svensk lag. Först analyseras inkorporeringsmetodens för- och nackdelar generellt, genom komparationer med EKMR och inträdet av EU-rätten, samt genom en komparation med barnkonventionen. Därefter följer en diskussion av potentiella effekter av en inkorporering av just kvinnokonventionen där kvinnokonventionens eventuella mervärde för jämställdhetsarbetet analyseras. Som genomgående behandlas i uppsatsen har detta mervärde två dimensioner. Den första dimensionen innebär en ökad genomslagskraft av den redan existerande förståelsen av jämställdhet och det könsperspektiv som finns i såväl kvinnokonventionen som svensk rätt. Den andra dimensionen av mervärdet skulle potentiellt innebära en annan förståelse av jämställdhet med ytterligare konsekvenser för vilka åtgärder som krävs för att uppnå jämställdhet. Denna del av analysen följs av en komparation med inkorporeringen i Norge. Slutligen följer några avslutande reflektioner.

5.1 Erfarenheter från EKMR och EU-rättens inträde

Mycket tyder på att ett bidragande skäl till att EKMR uppfattas som en integrerad del av svensk rätt är att konventionen blivit mer känd i och med sin status som svensk lag och därtill erkänd bland jurister. Konsekvensen är således att konventionsbaserade invändningar numera tas på allvar och att EKMR förutsätts tillföra ett mervärde i förhållandet mellan den enskilda och staten. Enligt min uppfattning kan kvinnokonventionen, precis som i fallet med EKMR, och som jag kommer argumentera för under avsnitt 5.3, tillföra ett sådant mervärde och kan utgöra ett av flera verktyg för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Erfarenheterna från EKMR kan därför enligt min mening användas som en god referenspunkt när man utreder lämpligheten av att inkorporera kvinnokonventionen i svensk rätt.

I en jämförelse mellan kvinnokonventionen och EKMR är det dock nödvändigt att nämna Europadomstolens betydelse för utvecklingen av praxis och tillämpningen av konventionen. Kvinnokonventionen tolkas som bekant inte av en internationell domstol. Betydelsen av Europadomstolens praxis för svensk rättstillämpning har dock utvecklats under årets lopp och denna utveckling har dessutom varit beroende av en politisk vilja. Sen bör tilläggas att kvinnokonventionen inte helt saknar auktoritativ tolkning. Kommitténs kommentarer och rekommendationer kan utgöra en solid grund som tolkningsinstrument för kvinnokonventionen. Detta är oavhängigt av att tolkningsinstrumentet inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna. Dessutom kan man föreställa sig att ytterligare praxis kring

kvinnokonventionen kan komma att skapas då tilläggsprotokollet varit tillämplig en längre tid.

Victor och Åhman konstaterar även svårigheter gällande EKMR:s genomslag i svensk rätt, som nämnts ovan under avsnitt 2.4.2. Exempelvis svårigheter att få gehör för konventionsaspekter i domstolar, att de främst lämnas till prejudikatinstanserna och att EKMR:s praxis inte belyses i tillräcklig utsträckning vid utredning av nya författningar samt att många jurister fortfarande är okunniga om EKMR:s innehåll och betydelse. Nämnade svårigheter gällande genomslaget av EKMR i svensk rätt torde enligt min mening inte utgöra empiriska skäl emot att inkorporera kvinnokonventionen, utan kan snarare illustrera en svensk dualistisk tradition av att se MR-konventioner som något främmande. Samtidigt är det brister som säkerligen kommer att ändras med framtida generationer. Kunskapsbristen torde främst vara en generationsfråga som kan förändras med tiden, likaså svårigheten att få gehör för konventionsaspekter vid myndigheter och vid lagstiftning. Genom att göra kvinnokonventionen till lag, kan man enligt min mening snarare bidra till en mer rättighetsbaserad argumentation i allmänhet och påskynda en förändring av kommande generationers syn på internationell rätt som något främmande.

Argument som framförts emot inkorporering av EKMR och barnkonventionen och som kan tänkas riktas emot kvinnokonventionen, är blanda annat att konventionernas språk och teknik i allmänhet är utformat på ett sätt som är främmande för svensk rätt. I likhet med vad Åhman konstaterat om dessa argument, delar jag Åhmans uppfattning om att dessa invändningar i grunden berör frågor om den svenska rättskulturen och relationen mellan nationell rätt och folkrätt. Inträdet av EU-rätten och EKMR, och inte minst EU:s rättighetsstadga, i svensk rätt kan påstås bidra till en nyordning som förändrar den svenska rättskulturens syn på internationell rätt. Utländska rättskällor är redan en del av den svenska juristens vardag. Mot bakgrund av EU-rättens, EKMR:s och nu snart barnkonventionens inträde i svensk rätt, är jag därför av uppfattningen att de invändningar som beskrivs som ”främmande för svensk rätt”, tappar en del av sin tyngd. EU-rättslig reglering liksom ett resonemang utifrån ett rättighetsperspektiv är redan en del av min vardag som juriststudent.

Dessutom bör påpekas att svensk rätt ansågs vid ratificeringen av EKMR, precis som i fallet med kvinnokonventionen och barnkonventionen, stå i överensstämmelse med svensk rätt och gav inte heller upphov till några lagändringar. EKMR hade under lång tid begränsat inflytande över svensk rätt. Trots detta skulle Sverige komma att fällas i Europadomstolen och svensk lagstiftning skulle ständigt komma att revideras för att uppfylla konventionskraven. Sveriges syn på internationell rätt som något främmande och en rättstradition av att konstatera normharmoni i kombination av en svensk självbild som bäst i klassen på mänskliga rättigheter kan vara förklaringar till motsättningar mot inkorporering med motiveringen att Sverige redan kommit så långt med jämställdhet. Mot bakgrund av det förändrade förhållandet mellan svensk- och internationell

rätt och av kommitténs och kvinnorrättsorganisationers kritik mot Sverige, som beskrivits i uppsatsen, framstår detta argument icke desto mindre som ohållbart.

5.2 Erfarenheter från barnkonventionen

Debatten kring barnkonventionen har blivit en prioriterad politisk fråga, i motsats till kvinnokonventionen. Allra senast meddelade statsminister Löfvén att regeringen avsåg att göra barnkonventionen till lag. Vidare verkar kännedomen och kunskapen om barnkonventionen vara betydligt större än motsvarande för kvinnokonventionen. Denna skillnad i prioritet på den politiska agendan avseende kvinnokonventionen är anmärkningsvärd. Det kan säkerligen förklara avsaknaden av motsvarande överväganden om att göra kvinnokonventionen till lag, i alla fall offentliga sådana. Därmed har jag som underlag för min analys främst fått titta på de överväganden som gjorts i samband med frågan om inkorporering av barnkonventionen och utrett huruvida de kan vara tillämpliga vid en inkorporering av kvinnokonventionen. Dessutom kan denna skillnad i prioritet möjligen ha påverkat kvinnokonventionens genomslag då det främst är ideella organisationer med små resurser som arbetar med att synliggöra kvinnokonventionen. Kanske kan denna skillnad i prioritet även illustrera att utvecklingen kring synen på barns rättigheter från att vara en privat till en offentlig angelägenhet kommit längre, medan synen på kvinnors mänskliga rättigheter, iallafall i den mån de inte rör arbetsmarknaden, i större grad fortfarande ses som en privat angelägenhet.

Vid diskussionen av lämpligheten av att göra barnkonventionen till lag gjordes en avvägning mellan för- och nackdelar med användandet av transformerings- respektive inkorporeringsmetoden. De argument som fördes fram i diskussionen kring en inkorporering av barnkonventionen sammanfaller till stora delar med de som angavs vid debatten kring en inkorporering av EKMR. De som argumenterade emot en inkorporering av barnkonventionen framhöll dock ofta hur EKMR påstods ha en annan karaktär, främst eftersom den inte omfattar sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. I detta sammanhang anser jag att det bör framhävas att det inte längre finns någon vattentät gränsdragning mellan civila och politiska rättigheter å ena sidan och mellan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter å andra sidan. I sammanhanget bör också betonas att EU:s rättighetsstadga innehåller, förutom civila och politiska rättigheter, även ekonomiska och sociala rättigheter, som ju kan åberopas inför svenska domstolar och myndigheter.

Vidare gällande kritiken som fördes i debatten emot inkorporering av barnkonventionen kan nämnas att vissa av dessa argument, oavsett om de har bäring i fallet med barnkonventionen, inte kan påstås vara tillämpliga avseende kvinnokonventionen. Motståndare emot inkorporering av barnkonventionen hävdade att den var bred och allmänt hållen och att den innehöll en alltför hög grad av målsättningsstadganden med gradvisa uppfyllandekrav som gjorde den svår att tillämpa i svenska domstolar. En

del kritiker, däribland Schultz, menar att barnkonventionens artiklar inte är skrivna så att de låter sig formuleras i termer av förpliktelser. Schultz menar bland annat att exempelvis artikel 27 i barnkonventionen skulle innebära att staten skulle hållas ansvarig för det fall ett barn inte erhållit den levnadsstandard som krävs för att möta sin moraliska utveckling och att denna förpliktelse inte förtjänar uppbackning av domstolarnas tvångsmakt. Någon motsvarighet på den här typen av målsättningsstadganden med gradvisa uppfyllandekrav finns inte i kvinnokonventionen. Artikel 2 i konventionen anger inte något om gradvisa uppfyllandekrav. Kvinnokonventionen är klar i sitt syfte att avskaffa all slags diskriminering av kvinnor och är också tydlig med att det krävs aktiva åtgärder för att uppnå syftet. Vissa formuleringar är svårare att tillämpa än andra och må stundtals ge ett visst tolkningsutrymme, exempelvis i vilken mån staten är skyldig att vidta aktiva åtgärder i form av positiv särbehandling. Emellertid är detta fallet även med inhemsk lagstiftning emellanåt och kan till och med i vissa fall vara önskvärt. Balansgången mellan förutsägbarhet och klarhet i lagstiftning å ena sidan, och utrymme för tolkning och flexibilitet å andra sidan, finns i all lagstiftning, nationell såväl som internationell. Min slutsats är att ett sätt att lösa de eventuella problem som kan uppstå gällande kvinnokonventionens tillämpbarhet är att göra konventionen till lag och sedan anpassa lagstiftning på detaljnivå. Inkorporeringsmetoden kan ju ha just den fördelen att luckor i den inhemska lagstiftningen upptäcks lättare. Slutligen bör nämnas att rätten att inte bli diskriminerad beskrivs stundtals som hörnstenarna i mänskliga rättigheter och jag anser att kvinnokonventionens diskrimineringskydd i allra högsta grad förtjänar uppbackning av domstolarnas tvångsmakt. Oavsett naturen av kvinnokonventionens förpliktelser, framstår invändningarna mot att inkorporera MR-konventioner som innefattar så kallade välfärdsrättigheter vara ideologiskt betingade, snarare än baserade på vilka rättigheter som faktiskt är verkställbara i domstol.

5.3 Kvinnokonventionen som effektivt förändringsredskap

Denna uppsats kan demonstrera att kvinnokonventionen verkar vara ett underanvänt verktyg för nationellt, regionalt och lokalt jämställdhetsarbete i Sverige. Den svenska grundlagen bär inte några större spår av kvinnokonventionen, det saknas referenser till kvinnokonventionen i de jämställdhetspolitiska målen och inga direkta avtryck i rättstillämpningen kan konstateras. Kvinnokonventionens ställning i kommun och landsting kan vittna om att kvinnokonventionen mer ses som ett bakgrundsdokument, vilket delvis kan härledas till att konventionen inte innehar status som lag.

Även i det fall man kan argumentera för att svensk lagstiftning och de jämställdhetspolitiska målen uppfyller kraven i kvinnokonventionen eller till och med går längre än vad konventionen kräver, är min uppfattning att genom att göra kvinnokonventionen till svensk lag skulle man bidra till att jämställdhetsinsatserna kvalitetssäkras ur ett rättighetsperspektiv och syns

utifrån kvinnokonventionens krav. Dessutom anser jag att det finns ett egenvärde i sig att göra kvinnokonventionen till lag för att på så sätt göra den mer känd då kunskap om lagar och internationella konventioner utgör en förutsättning för allt förändringsarbete. Valet av inkorporeringsmetoden kan skapa bättre förutsättningar för att göra kvinnokonventionen känd bland jurister och hos beslutsfattare och därmed skapa bättre förutsättningar för ökad genomslagskraft av konventionen. Att konventionen blir mer känd genom sin status som lag kan särskilt få betydelse hos exempelvis invandrar- och flyktingkvinnor, liksom kvinnor med funktionsnedsättning eller tillhörande minoritetsfolk. Man hade då förhoppningsvis kunnat öka medvetenheten om deras tillgång till exempelvis socialtjänst och rättsliga åtgärder, och göra de som vanligtvis i mindre utsträckning är medvetna om deras rätt till jämställdhet och icke-diskriminering. Även konventionens tilläggsprotokoll är ett okänt och i Sverige aldrig använt instrument. Om kvinnokonventionen gavs status som lag, inklusive dess tilläggsprotokoll, skulle sannolikt detta få effekten att klagorätten i tilläggsprotokollet blev mer känt och möjligheterna vore då större att man går vidare och anmäler fallet till kvinnokommittén i fall där man inte lyckats få upprättelse inom det svenska rättssystemet. Ett ökat genomslag av kvinnokonventionen i de nationella domstolarna framstår i slutändan som en mer pragmatisk och lämpligare metod för att öka kvinnokonventionens genomslagskraft.

I enlighet med min teoretiska utgångspunkt råder det en könsmaktsordning med strukturella hinder, bland annat bestående av könsfördomar och stereotyper, som utgör hinder emot jämställdhet och målet är materiell de facto jämställdhet. Jag argumenterar för att kvinnokonventionen kan vara ett effektivt och lämpligt verktyg för att uppnå jämställdhet de facto mellan män och kvinnor. Min uppfattning är att genom att göra kvinnokonventionen till lag skulle man underlätta för en grundlig könsmedveten granskning av Sveriges författningar. Vad som skiljer kvinnokonventionen från andra anti-diskrimineringsinstrument är att den uttryckligen tillerkänner och kräver specifikt skydd för kvinnor och att könsneutral lagstiftning, politik och program innebär ett otillräckligt skydd för kvinnor från olika åldersgrupper, sociala och etniska grupper och riskerar att leda till direkt och indirekt diskriminering, som hindrar jämställdhet de facto. Kvinnokonventionen kan potentiellt utgöra en motkraft mot det som jag skulle beskriva som en könsneutral trend där man vill undvika särslagstiftning för kvinnor, och alltså innebära ett mervärde när man utarbetar ny lagstiftning, författningar och program.

Såväl svensk rätt och de jämställdhetspolitiska målen, som kvinnokonventionen, tillåter mer än formell likabehandling och att aktiva åtgärder vidtas för att främja jämställdhet. Kvinnokonventionen verkar dock kunna ge något större utrymme för vilka aktiva åtgärder som krävs för att uppnå jämställdhet. Metoder som kommittén uppmanar till, såsom kvotering, kan enligt min mening vara en sådan tillfällig, lämplig och nödvändig åtgärd för att övervinna strukturella hinder på exempelvis arbetsmarknaden. Strukturella hinder, i form av exempelvis könsfördomar och stereotyper, anges i kvinnokonventionen, som skäl för att det inte råder

jämställdhet. Jag anser att om man är allvarligt menad med ambitionen att uppnå jämställdhet, är det nödvändigt att könsfördomar, stereotyper och könsbundna förväntningar elimineras. Med denna utgångspunkt anser jag att det finns skäl för lagstiftaren att ta initiativ för att faktiskt påverka människors attityder i dessa frågor. Här har kvinnokonventionens artikel 5 en viktig roll att spela.

Det bör dock nämnas att det inte verkar finnas några rent folkrättsliga tvingande argument till stöd för inkorporering av kvinnokonventionen i nationell lag. De rekommendationer som kommittén riktat mot Sverige följer inte direkt av konventionsåtagandena, varken inkorporering i nationell lagstiftning, eller införande av kvotering. Detta är visserligen åtgärder som uppmuntras och påbjuds av kommittén och rekommendationerna skulle kunna användas till stöd för en tolkning i de nationella domstolarna om konventionen gjordes till lag. Troligen skulle dock de nationella domstolarna landa på att dessa bestämmelser trots allt inte utgör folkrättsliga förpliktelser eftersom de snarare följer av rekommendationer än strikta konventionsförpliktelser. Den dominerande uppfattningen torde vara att kommitténs rekommendationer inte innehar folkrättslig juridisk status. Inte desto mindre har kommittén i sina rekommendationer uppmanat Sverige att inkorporera kvinnokonventionen i den nationella lagstiftningen och riktat allvarlig och återkommande kritik och bland annat påpekat att Sverige måste transformera konventionen på ett mer heltäckande sätt. Jag anser att det i sammanhanget bör framhållas att trots ett konstaterande om att kommitténs rekommendationer inte har formell folkrättslig juridisk status så har kommittén en särskild fackkunskap och är den främsta uttolkaren av kvinnokonventionen och bör därmed tas på allvar. Jag återkommer i samband med komparationen med Norge till argumentet om att genom att göra kvinnokonventionen till lag så ger man kommitténs rekommendationer ökad betydelse och Sverige mer internationell trovärdighet.

Självklart kan man inte ställa sig okritisk mot kvinnokonventionen som instrument. Svag implementering och ett rekordhøgt antal reservationer är kritik som man med fog kan rikta mot kvinnokonventionen. Detta är dock universella problem med de flesta MR-konventionen och torde inte vara unikt för kvinnokonventionen. Avseende reservationer finns alltid balansgången mellan strävan efter universell ratificering och att samtidigt tillåta reservationer. Avseende implementeringen har kommitténs befogenheter i alla fall kommit att utvidgas genom tilläggsprotokollet och i en svensk kontext sker omfattande skuggrapportering. Invändningen mot att kvinnokonventionen baseras på den västerländska kvinnan må ha bäring på kvinnokonventionens genomslagskraft. Oavsett detta är kvinnokonventionen trots allt en mycket ambitiøs konvention och det kan vara svårt att finna ett universellt skydd. Dessutom torde denna brist främst vara ett problem för konventionens genomslagskraft i icke-västerländska länder.

Samtidigt bör man ju inte heller stirra sig blind enbart på att göra kvinnokonventionen till lag. Lika naivt som det, enligt min mening vore, att

påstå att Sverige glasklart kommit längre än kvinnokonventionen och att en inkorporering därför vore överflödig, lika naivt vore det att tro att bristande jämställdhet mellan män och kvinnor skulle lösas genom att kvinnokonventionen fick status som lag. Det viktigaste är att konventionens krav de facto uppfylls. En rättskultur med konventionsbaserat rättighetstänkande torde vara en grundläggande förutsättning för konventionens materiella genomslagskraft. Kanske är det snarare en ändrad tillämpning av de diskrimineringsförbud som redan existerar som medför ett effektivare skydd mot könsdiskriminering. Oavsett hur den materiella skillnaden i lagstiftning och rättstillämpning blivit om kvinnokonventionen fick status som svensk lag, bör de normerande effekterna inte underskattas. Om kvinnokonventionen fick status som lag kunde den åtminstone erbjuda ett minimiskydd. Kvinnokonventionen skulle då kunna bilda en gemensam utgångspunkt för arbetet med flera andra perspektiv och kan uttrycka en miniminivå som ska garanteras. För att utveckla det politiska jämställdhetsarbetet måste hela samhället inbegripas och fler verktyg skapas och användas och jag argumenterar för att kvinnokonventionen kan utgöra en av dessa redan existerande instrument.

5.3.1 Erfarenheter från Norge

Värt att notera är att de argument som fördes fram för och emot inkorporering av kvinnokonventionen i Norge i huvudsak sammanfaller med de som framförts i Sverige i samband med inkorporering av EKMR och barnkonventionen. Resultatet av avvägningen av fördelar respektive nackdelar mellan transformerings- respektive inkorporeringsmetoden utföll dock olika i de båda länderna. Det fanns dock några argument som framhölls i Norge och som kan vara intressant att framhäva när man överväger om inkorporering av kvinnokonventionen vore lämplig i Sverige. Argumentet om internationell trovärdighet framhölls i diskussionen i samband med inkorporering av kvinnokonventionen i norsk rätt, vilket inte framhållits i Sverige i någon större utsträckning. En anledning till att Norge valde inkorporeringsmetoden var att man med trovärdighet kunde ställa krav på andra länder i frågor implementering av MR-konventioner. När kvinnokonventionen inkorporerades i norska mänskorättslagen skedde detta bland annat efter uppmaning av kommittén och Norge har således visat att de tog kommitténs uppmaningar på allvar. Sverige, liksom Norge, har för avsikt att vara ett föregångsland när det gäller mänskliga rättigheter och inte minst när det gäller att upprätthålla kvinnors rättigheter har båda länderna en tradition att förvalta. Enligt min mening bör sådana normativa överväganden väga extra tungt i Sverige i dagsläget mot bakgrund av den feministiska utrikespolitik som nuvarande regering avser att föra. Man kan alltså argumentera att även i det fall man anser att Sverige inte behöver inkorporera kvinnokonventionen i svensk lag för att uppfylla konventionskraven, har kommittén inte desto mindre uppmanat Sverige att göra kvinnokonventionen till nationell lag. Om Sverige med trovärdighet vill uppmana andra länder att ta kvinnokommitténs uppmaningar på allvar bör man således själv ta uppmaningen att inkorporera kvinnokonventionen under seriöst övervägande.

Trots att Norge vid tiden för ratificeringen av kvinnokonventionen ansåg att staten uppfyllde sina åtagande enligt konventionen, precis som i Sverige, har den norska regeringen uttalat att man i överraskande många fall funnit att den nationella lagstiftningen stått i strid med konventionen. Efter att kvinnokonventionen fick status som lag i Norge har en del av dessa diskrepanser uppdagats. Detta konstaterande i grannlandet bör beaktas vid ett svenskt övervägande av användande av inkorporeringsmetoden. Genom att göra kvinnokonventionen till lag skulle troligen bristande överensstämmelser mellan konventionen och svensk rätt lättare synliggöras, vilket i sin tur skulle underlätta för Sverige att uppfylla konventionens krav.

Man bör ha i åtanke att inkorporeringen gjordes relativt nyligen och dess effekter därför inte är klarlagda. Trots det verkar det finnas tydliga tecken på att kvinnokonventionen gradvis blivit mer känd och att den vunnit mer juridisk och politisk legitimitet efter att den fått status som lag. Den har, till skillnad från i Sverige, tillämpats och hänvisats till vid lagstiftning rörande anti-diskriminering i familje- och religiösa sammanhang, vid multipel diskriminering och vid reklam samt vid utvecklandet av könsspecifika reformer.

Debatten om kvinnokonventionens status i Norge kan illustrera en tvetydig relation mellan Norges identitet mellan att vara internationellt ledande inom mänskliga rättigheter och jämställdhet å ena sidan, å andra sidan en ökad oro för skyddet av statens suveränitet och representativ demokrati. Ofta framhålls att en fördel med transformeringsmetoden kan vara att folksuveränitetens makt inte begränsas av domstolarnas makt då det med den metoden är lagstiftaren, och inte domstolen, som i första hand tolkar konventionerna. Jag anser emellertid att det finns två huvudsakliga fördelar med att domstolarna i första hand tolkar konventionen. Dels då det är staten som ska granskas är det mindre lämpligt att den ska tolka konventionstexterna i första hand. Dels finns den fördelen att domstolarna kontinuerligt tolkar konventionerna då de i första hand följer de internationella organens praxis. Invändningen att folksuveräniteten begränsas genom inkorporering av MR-konventioner kan logiskt sett visserligen påstås vara korrekt, men att det i praktiken handlar om politisk kontroll snarare än om värnande av demokratiska värden. Jag anser i en diskussion avseende demokratiska överväganden att kvinnokonventionen i sig är ett redskap för att uppnå ett mer demokratiskt samhälle. Kvinnokonventionen ifrågasätter maktstrukturer och kan enligt min mening utgöra ett effektivt redskap för en jämnare fördelning av makt och resurser mellan kvinnor och män.

5.4 Avslutande reflektioner

Denna studie har delvis handlat om att utreda vad som är gällande rätt bland annat genom att studera svensk lagstiftning och kvinnokonventionen, med syftet att utvärdera vad en inkorporering av kvinnokonventionen skulle kunna innebära i jämställdhets hänseende. Studien har även haft ett *de lege-ferenda*-perspektiv eftersom syftet med uppsatsen varit att diskutera om kvinnokonventionen bör få status som svensk lag för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Det ligger därför i sakens natur att uppsatsen inte huvudsakligen kan ta sin avsats i en strikt juridisk argumentation och analys.

När jag fick idén om att utreda frågan om att göra kvinnokonventionen till lag var min uppfattning inledningsvis att frågan skulle vara relativt okontroversiell och opolitisk. Det har inte visat sig vara fallet. Det är värt att notera att diskussioner om inkorporering av MR-konventioner, särskilt sådana som innehåller så kallade välfärdsrättigheter, är starkt politiskt och ideologiskt färgade. I min studie har största delen av argumenten som förts för- och emot inkorporering av barnkonventionen främst bestått av överväganden som jag inte skulle kategorisera som rättspolitiska. Motståndet emot MR-konventioner med ekonomiska och sociala rättigheter, inkluderat barnkonventionen, verkar snarare bero på en syn på en rättighetshierarki. Dessa ideologiska invändningar torde dock inte ha bäring på ett anti-diskrimineringsinstrument som kvinnokonventionen.

En del av de argument som kan tänkas riktas emot kvinnokonventionen, i det fall debatten faktiskt uppkommer i Sverige, kommer säkerligen också baseras på ideologiska grunder, snarare än på en analys av det faktiska rättsläget och vad som de facto är lämpligt och verkställbart ur juridiskt hänseende. Jag har dock i uppsatsen identifierat en annan dimension av sådana ideologiskt och politiskt betingade överväganden som kan uppkomma i samband med diskussionen av kvinnokonventionen. Dessa uppfattningar kan grunda sig i att kvinnokonventionen ifrågasätter vårt jämställdhetsideal och kan bryta mot vår självbild av Sverige som bäst i klassen på jämställdhet. Jämställdhet är ett värdebegrepp, liksom förbud mot könsdiskriminering och olika former av aktiva åtgärder. Som jag i denna uppsats kunnat konstatera går kvinnokonventionens syn på jämställdhet till viss del emot det svenska dominerade könsneutrala förhållningssättet och synen på jämställdhet. Jag har därför kunnat konstatera att kvinnokonventionen, kanske aningen oväntat, kan vara kontroversiell även på hemmaplan och således inte enbart globalt.

6 Käll- och litteraturförteckning

6.1 Offentligt tryck

Författningar och andra internationella instrument

FN:s stadga, 1945

FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, 1948

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1950

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966

Wienkonventionen om traktaträtten, 1969

Regeringsformen (1974:152)

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1976

Konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering mot kvinnor, 1980

saamt det fakultativa tilläggsprotokollet om enskild klagorätt, A/Res/54/4, 1999

Konventionen om barnets rättigheter, 1989

Jämställdhetslagen (1991:433)

Diskrimineringslagen (2008:567)

Fördraget om Europeiska Unionen, 1992/191/EG, 1993.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/683/02, 2000

Propositioner

Prop. 1979/80:147 *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*

Prop. 1989/90:107 *Godkännande av FN:s konvention om barnets rättigheter*

Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*

Prop. 1993/94:197 *Delad makt –delat ansvar*

Prop. 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet: FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.*

SOU 2010: 70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter, Slutbetänkande från delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.*

SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.*

Regeringens skrivelser, direktiv, motioner m.m.

Motion 2004/05:A286 *Strategi för implementering av CEDAW.*

Motion 2010/11:A290 *Lagförbud mot kvotering och positiv särbehandling.*

Skr. 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

Skr. 2007/08:111 *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter.*

Skr. 2011/2012:3 om jämställdhetspolitikens inriktning 2011-2014

Regeringen, *Den svenska regeringens åttonde och nionde periodiska rapport om åtgärder för genomförande av Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, 2014, Näringsdepartementet N005/7933/JÄM.

Offentligt tryck från Norge:

Lov om likestilling mellom kjønnene,
LOV-1979-03-15-122

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett,
LOV-1999-05-21-30

Lov om aktiebolag,
LOV-2003-12-19-120

Odelstings prop. nr. 3 1998–1999

Odelstings prop. nr. 35 2004–2005

Odelstings prop. nr. 93 2008–2009

NOU 2009:14

6.2 Tryckta källor

Litteratur

Bring, Ove, Mahmoudi, Said och Wrangle, Pål, *Sverige och folkrätten*, 2012, Norstedts Juridik AB.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, Norstedts Juridik AB.

Hellum, Anne, Aasen, Henriette, *Women's Human Rights – CEDAW in International, Regional and National law*, 2013, Cambridge University Press.

Kaufman, Natalie, Lindquist, Stephanie, *Critiquing Gender-Neutral Treaty Language: The Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*, Women's rights -Human rights, 1995, Routledge.

Lerwall, Lotta, *Könsdiskriminering –en analys av nationell och internationell rätt*, 2001, Iustus Förlag.

Ljung, Christina, *Kvinnors rättigheter –en handbok för aktivister, journalister och beslutfattare*, 2004, CEDAW-nätverket, Wallin och Dalholm Boktryckeri AB.

Norlin, Anna, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet, En handbok om FN:s Kvinnokonvention och Pekingplattformen*, 2008, UN Women Nationella kommitté Sverige, Printon Printing House.

Osika, Ingrid, *Kvinna i världens mest jämställda land. En handbok om kvinnors rättigheter*, 2008, CEDAW-nätverket och Sveriges Kvinnolobby.

Stern, Rebecca, Jörnrud, Martin, *Barnkonventionens status –En utvärdering av för- och nackdelar med barnkonventionen som svensk lag*, 2011, Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt och UNICEF Sverige, Edita Västra Aros.

Sveriges Kvinnolobby, *Vad gör regeringen för kvinnors rättigheter – En uppföljning av FN:s kvinnokommittés rekommendationer*, 2012, Printografen.

Packer, Corinne, *The right to reproductive choice: a study in international law*, 1996, Åbo Akademi: Institution of Human Rights.

UN Women och Fredrika Bremer Förbundet, *Sverige + Kvinnokonventionen = Sant – En Rapport om Kvinnokonventionens ställning i kommuner och landsting*, 2012, Punkt & Pixel.

Wendt, Maria, Höjer, Cecilia, *Politikens Paradoxer, En introduktion till feministisk politisk teori*, 1999, Academia Adacta.

Åhman, Karin, *Working paper 2011:4: Rättsutlåtande om inkorporation av Barnkonventionen*, Juridiska fakulteten, Uppsala Universitet.

Artiklar

Lundberg, Jenny, *30 år av FN-insatser mot diskriminering*, Arbetaren, Nr. 12, år 2009. Se artikeln: <http://arbetaren.se/artiklar/30-ar-av-fn-insatser-mot-diskriminering/> hämtad den 3 februari 2015.

Tang, Kwong-Leung, Cheung, Jequeline Tak-York, *Guaranteeing women's rights: The UN Women's Convention*, International Social Work, vol. 43 nr.1 januari, år 2000.

Schultz, Mårten, *Barnets rätt är fel*, Magasinet Neo. Nr. 4, år 2011.

Victor, Dag, *Svenska domstolars hantering av Europakonventionen*, Svensk Juristtidning, nr. 347, år 2013, s.343- 391.

FN-material:

FN:s kommitté för barns rättigheter:

CRC, 2005, CRC-kommitténs slutsatser och rekommendationer till Sveriges regering: *Concluding observations*, CRC/C/15 tillägg 248 och CRC/C/SWE/CO/4.

FN:s kommitté för avskaffande av all diskriminering mot kvinnor:

CEDAW General Comment 4 (1981)

CEDAW General Comment 5 (1988)

CEDAW General Comment 8 (1988)

CEDAW General Comment 13 (1989)

CEDAW General Comment 19 (1992)

CEDAW General Comment 25 (2004)

CEDAW, 2008, CEDAW-kommitténs kommentarer och rekommendationer till Sveriges regering efter granskningen den 25 januari 2008: *Concluding observations*, CEDAW/C/SWE/CO/7.

Förarbetena till kvinnokonventionen: FN doc. E/CN.6/591

Övrigt:

Pekingplattformen, *Agreed Conclusions of the Commission on the Status of Women on the Critical Areas of Concern of the Beijing Platform for Action 1996-2005*, United Nations, 2006.

6.3 Elektroniska källor

<http://sverigeskvinnolobby.se/blog/regeringen-presenterar-sin-cedaw-rapport> hämtad den 3 februari 2015.

<http://www.mothugg.se/2012/03/01/nordens-mr-engagemang-bortom-ratificering> hämtad den 3 februari 2015.

<http://www.dagensarena.se/opinion/carina-hagg-s-gor-kvinnokonventionen-till-svensk-lag/> hämtad den 15 februari 2015.

<http://www.socialdemokraterna.se/Stefan-Lofven/Tal-och-artiklar/2014/Regeringsforklaring-2014/> hämtad den 16 mars 2015.

<https://www.feministisktperspektiv.se/2012/10/16/sverige-struntar-i-fns-kvinnokonvention> hämtad den 20 mars 2015.

<https://feministisktperspektiv.se/2015/03/06/peking20-plattformen-kan-anvandas-mycket-mer/> hämtad den 1 maj 2015.

<http://www.do.se/globalassets/stodmaterial/stod-vagar-rattigheter.pdf>.

<http://www2.amnesty.se/ap.nsf/0/01D431DB8AD176A5C1256D250049DCCF?opendocument> hämtad den 9 maj 2015.

<http://www2.amnesty.se/andranyheter.nsf/28e7508e9f17c671c1256d79002f6b1e/fe2af877837fbeecc125768900449a57?OpenDocument> hämtad den 10 maj 2015.

http://www.mi.se/files/PDF-er/att_bestalla/loneskillnader/skillnaden12.pdf hämtad den 1 juni 2015.

6.4 Rättsfallsföreteckning

Europadomstolen Spjörberg och Lönnroth mot Sverige, dom den 23 september 1982, Ser A, vol 52.

NJA 2005 s. 462

NJA 2007 s. 295

NJA 2007 s. 584

NJA 2009 s. 463.

Bilaga A

Konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.¹

De stater som har anslutit sig till denna konvention (konventionsstaterna)

konstaterar att Förenta nationernas stadga bekräftar tron på grundläggande mänskliga rättigheter, på människans värdighet och värde samt på lika rättigheter för män och kvinnor,

konstaterar att den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna slår fast principen om icke-diskriminering och förklarar att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter samt att var och en är berättigad till alla de fri- och rättigheter som anges däri, utan åtskillnad av något slag, inbegripet åtskillnad på grund av kön,

konstaterar att de stater som tillträtt de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna är skyldiga att säkerställa lika rätt för män och kvinnor att åtnjuta alla ekonomiska, sociala, kulturella, medborgerliga och politiska rättigheter,

åberopar de internationella konventioner som antagits inom FN och dess fackorgan och som främjar lika rättigheter för män och kvinnor,

uppmärksammar även de resolutioner, deklARATIONER och rekommendationer som antagits av FN och dess fackorgan och som främjar lika rättigheter för män och kvinnor,

ser dock med oro att det trots dessa olika instrument fortfarande förekommer en utbredd diskriminering av kvinnor,

erinnrar om att diskriminering av kvinnor kränker principerna om lika rättigheter och respekt för människans värdighet, är ett hinder för kvinnors deltagande, på samma villkor som män, i sina länders politiska, sociala, ekonomiska och kulturella liv, hindrar ett ökat välbefinnande för samhälle och familj och försvårar den fulla utvecklingen av kvinnors möjligheter i sitt lands och mänsklighetens tjänst,

ser med oro att där fattigdom råder är det kvinnorna som har minsta tillgången till föda, hälsovård, utbildning av olika slag samt till anställningsmöjligheter och till tillfredsställelse av andra behov,

är övertygad om att upprättandet av den nya ekonomiska världsordningen grundad på rätt och rättvisa, på ett betydelsefullt sätt kommer att bidra till främjandet av jämställdhet mellan män och kvinnor,

¹ New York, 18 december, 1979; undertecknad av Sverige den 7 mars 1980. Beslut om ratifikation 5 juni, 1980, deposition av Sveriges ratifikationsinstrument den 2 juli 1980. Konventionen i kraft den 3 september 1981, även för Sverige. (SÖ 1980:8, Proposition 1979/80:147). Översättning enligt den I prop. 1979/80:147 intagna texten.

betonar att utplånandet av apartheid, alla former av rasism, rasdiskriminering, kolonialism, nykolonialism, aggression, utländsk ockupation och utländskt herravälde samt av inblandning i staters inre angelägenheter är av största vikt för att män och kvinnor till fullo skall kunna åtnjuta sina rättigheter,

slår fast att stärkandet av internationell fred och säkerhet, internationell avspänning, ömsesidigt samarbete mellan alla stater oberoende av deras sociala och ekonomiska system, allmän och fullständig nedrustning och särskilt kärnvapenedrustning under sträng och effektiv internationell kontroll, befastande av principerna om rättvisa, jämlikhet och ömsesidiga fördelar i förbindelserna mellan länder samt förverkligande av de under främmande och koloniala herravälde och utländsk ockupation stående folkens rätt till självbestämmande och oberoende samt respekt för nationell suveränitet och territoriell integritet kommer att främja socialt framåtskridande och utveckling och som en följd härav medverka till uppnåendet av full jämställdhet mellan män och kvinnor.

är övertygade om att en fullständig och allsidig utveckling av ett land, välfärden i världen samt fredens sak kräver att kvinnorna deltar i största möjliga utsträckning på alla områden och på samma villkor som männen,

betänker kvinnornas stora, hittills inte fullt erkända bidrag till familjens välfärd och samhällets utveckling, moderskapets sociala betydelse och båda föräldrarnas roll inom familjen och när det gäller barnens uppfostran, och är medvetna om att kvinnornas roll som barnaföderskor inte får vara en grund för diskriminering utan att ansvaret för barnuppfostran måste delas mellan män och kvinnor samt hela samhället,

är medvetna om att en ändring av mannens traditionella roll liksom av kvinnans roll inom samhället och familjen är nödvändig för att full jämställdhet mellan män och kvinnor skall uppnås,

är beslutna att genomföra principerna i deklARATIONEN om avskaffande av diskriminering av kvinnor och vidta de åtgärder som krävs för avskaffandet av sådan diskriminering i alla dess former och yttringar

har kommit överens om följande:

Del I

Artikel 1

I denna konvention avser uttrycket »diskriminering av kvinnor» varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.

Artikel 2

Konventionsstaterna fördömer diskriminering av kvinnor i alla dess former, är eniga om att på lämpligt sätt och utan dröjsmål inrikta sin politik på att avskaffa diskriminering av kvinnor och åtar sig i detta syfte att

- a) införa principen om jämställdhet mellan män och kvinnor i sina nationella grundlagar eller andra lämpliga författningar, om så inte redan skett, och säkerställa att denna princip genomförs i praktiken genom författningar och andra lämpliga medel;
- b) vidta lämpliga lagstiftnings och andra åtgärder, vid behov innefattande påföljder, som förbjuder all diskriminering av kvinnor;
- c) skapa rättsligt skydd för kvinnors rättigheter på samma grunder som för män och att genom behöriga nationella domstolar och andra offentliga institutioner säkerställa ett effektivt skydd för kvinnor mot varje diskriminerande handling;
- d) avstå från varje diskriminerande handling eller förfarande mot kvinnor och säkerställa att myndigheter och offentliga institutioner handlar i överensstämmelse med denna skyldighet;
- e) vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor från enskilda personers, organisationers eller företags sida;
- f) vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att ändra eller upphäva gällande lagar och förordningar, sedvänjor eller bruk som innebär diskriminering av kvinnor;
- g) upphäva alla nationella straffbestämmelser som innebär diskriminering av kvinnor.

Artikel 3

Konventionsstaterna skall på alla områden, och särskilt på de politiska, sociala, ekonomiska och kulturella områdena, vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att säkerställa full utveckling och framsteg för kvinnorna och därmed garantera dem utövande och åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen.

Artikel 4

1. Konventionsstaternas vidtagande av tillfälliga särskilda åtgärder för att påskynda faktisk jämställdhet mellan män och kvinnor skall inte betraktas såsom diskriminering enligt denna konvention, men får inte medföra ett bibehållande av olikvärdiga eller skilda normer; dessa åtgärder skall upphöra när jämställdhet i fråga om möjligheter och behandling har uppnåtts.

2. Konventionsstaternas vidtagande av särskilda åtgärder, inklusive de åtgärder som nämns i denna konvention, för att skydda moderskapet, skall inte anses vara diskriminerande.

Artikel 5

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att

- a) ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att därmed avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på föreställningen om det ena könets underlägsenhet eller på stelnade roller för män och kvinnor;
- b) säkerställa att familjeutbildningen bibringar en riktig uppfattning om moderskapet såsom social funktion och erkänner att män och kvinnor har ett gemensamt ansvar för sina barns uppfostran och utveckling, varvid barnens bästa alltid skall komma i första hand.

Artikel 6

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution.

Del II

Artikel 7

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv och särskilt säkerställa kvinnornas rätt att, på samma villkor som gäller för män,

- a) rösta vid alla val och folkomröstningar samt vara valbara till alla genom allmänna val tillsatta organ;
- b) delta i utformningen av de styrande samhällsorganens politik och i förverkligandet av denna samt inneha ämbeten och fullgöra alla officiella åligganden på alla nivåer inom förvaltningen;
- c) delta i icke-statliga organisationer och sammanslutningar inom landets offentliga och politiska liv.

Artikel 8

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att tillförsäkra kvinnor på samma villkor som män och utan någon diskriminering möjligheten att företräda sina regeringar på internationell nivå och delta i arbetet i internationella organisationer.

Artikel 9

1. Konventionsstaterna skall ge kvinnor samma rätt som män att förvärva, byta eller behålla sitt medborgarskap. De skall särskilt säkerställa att varken äktenskap med en utlänning eller makens byte av medborgarskap under äktenskapet automatiskt skall medföra ändring av hustruns medborgarskap, göra henne statslös eller påtvinga henne makens medborgarskap.
2. Konventionsstaterna skall ge kvinnor samma rättigheter som män i fråga om deras barns medborgarskap.

Del III

Artikel 10

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor för att tillförsäkra dem samma rättigheter som män när det gäller utbildning och särskilt, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa

- a) samma villkor för yrkesvägledning, tillträde till studier och erhållande av diplom från utbildningsanstalter av alla slag, såväl på landsbygden som i städerna; denna jämställdhet skall säkerställas i förskolor och i allmän, teknisk och högre teknisk utbildning liksom i all yrkesutbildning;
- b) tillträde till samma studiekurser och examina, tillgång till lärarpersonal med lika höga kvalifikationer samt skollokaler och utrustning av samma standard;
- c) avskaffandet, på alla nivåer och inom alla former av utbildning, av stelnade uppfattningar av mans- och kvinnorollerna genom att främja samundervisning och annat slags undervisning som kan bidra till att detta syfte uppnås och särskilt genom att se över läroböcker och läroplanen samt anpassa undervisningsmetoderna;
- d) samma möjligheter att få stipendier och andra studiebidrag;
- e) samma möjligheter till återkommande utbildning, inklusive alfabetiseringsprogram för vuxna, särskilt sådana som syftar till att så snabbt som möjligt minska klyftan i utbildning mellan män och kvinnor;
- f) en minskning av antalet kvinnliga elever som avbryter sina studier och upprättande av studievägar för flickor och kvinnor som har slutat skolan i förtid;
- g) samma möjligheter att delta aktivt i idrott och gymnastikundervisning;
- h) tillgång till detaljerad pedagogisk information för att bidra till att säkerställa familjernas hälsa och välbefinnande, inklusive information och rådgivning om familjeplanering.

Artikel 11

1. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden för att, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa samma rättigheter särskilt
 - a) rätten till arbete såsom en oförytterlig rätt som tillkommer alla människor;
 - b) rätten till samma anställningsmöjligheter, inklusive användning av samma urvalskriterier vid anställning;
 - c) rätten till fritt val av yrke och anställning, rätten till befordran, anställningstrygghet samt alla anställningsförmåner och tjänstevillkor, liksom rätten till yrkesutbildning och omskolning, inklusive lärlingsutbildning, högre yrkesutbildning och återkommande utbildning;
 - d) rätten till lika lön, inklusive förmåner, och till lika behandling vad beträffar arbete av lika värde liksom till lika behandling i fråga om arbetsvärdering;
 - e) rätten till social trygghet, särskilt då det är fråga om pensionering, arbetslöshet, sjukdom, invaliditet och ålderdom samt annan arbetsoförmåga liksom rätten till betald semester;
 - f) rätten till arbetarskydd, inklusive skydd för fortplantningsfunktionen.
2. För att förhindra diskriminering av kvinnor på grund av äktenskap eller moderskap och för att säkerställa kvinnors faktiska rätt till arbete, skall konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att
 - a) förbjuda, med stöd av rättsliga påföljder, avskedande på grund av graviditet eller moderskapsledighet, liksom också diskriminering vid avskedande grundad på civilstånd;

- b) införa moderskapsledighet med lön eller jämförbara sociala förmåner utan förlust av anställning, kvalifikationstid eller sociala bidrag;
 - c) främja nödvändig social service som gör det möjligt för föräldrar att förena familjeplikter med yrkesansvar och deltagande i det offentliga livet, särskilt genom att verka för att ett system för barnomsorg skapas och byggs ut;
 - d) ge särskilt skydd för gravida kvinnor i arbeten som visat sig ha skadlig inverkan på dem.
3. Skyddslagstiftning i frågor som behandlas i denna artikel skall regelbundet omprövas mot bakgrund av vetenskaplig och teknologisk kunskap och skall vid behov ändras, upphävas eller utvidgas.

Artikel 12

1. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor när det gäller hälsovård för att, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa tillgång till hälso- och sjukvård, inklusive sådan som avser familjeplanering.
2. Utan hinder av bestämmelserna i punkt 1 ovan skall konventionsstaterna tillförsäkra kvinnor lämplig vård vid havandeskap och förlossning samt under tiden efter nedkomsten, varvid fri vård skall stå till förfogande när det är nödvändigt, liksom även lämplig kost under havandeskapet och amningstiden.

Artikel 13

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor inom andra områden av det ekonomiska livet och samhällslivet för att med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund tillförsäkra dem samma rättigheter, särskilt

- a) rätten till familjeförmåner;
- b) rätten till banklån, hypotekslån och andra former av kredit;
- c) rätten att delta i fritidsverksamhet, i idrott och i kulturlivet i alla dess former.

Artikel 14

1. Konventionsstaterna skall ta hänsyn till de särskilda problem som möter kvinnorna på landsbygden och den viktiga roll dessa kvinnor spelar för sina familjens försörjning, särskilt genom sitt arbete i sektorerna utanför penninghushållningen, och skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i denna konvention tillämpas på landsbygdens kvinnor.
2. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor på landsbygden för att säkerställa att de, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, deltar i och drar fördel av landsbygdens utveckling, och skall särskilt tillförsäkra dessa kvinnor rätt att
 - a) delta i utarbetandet och genomförandet av utvecklingsplanen på alla nivåer;
 - b) få tillgång till tillfredsställande hälso- och sjukvård, inklusive upplysning, rådgivning och hjälp i familjeplaneringsfrågor;
 - c) direkt dra nytta av program för social trygghet;

- d) få teoretisk och praktisk utbildning av alla slag, inklusive sådan som avser läs- och skrivkunnighet, samt dra nytta av bl a alla former av lokala samhällsliga tjänster och rådgivningsverksamhet för att öka sitt tekniska kunnande;
- e) organisera självhjälsgrupper och kooperativer för att uppnå lika möjligheter på det ekonomiska planet genom anställning eller egen verksamhet;
- f) delta i alla slag av samhällsaktiviteter;
- g) få tillgång till krediter och lån för jordbruksändamål, anordningar för marknadsföring och lämplig teknologi samt att få lika behandling vid land- och jordbruksreformen liksom vid nyodlingsprogram;
- h) ha tillfredsställande levnadsförhållanden, särskilt i fråga om bostäder, sanitära anläggningar, elektricitets- och vattenförsörjning samt transporter och kommunikationer.

Del IV

Artikel 15

1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra män och kvinnor likhet inför lagen.
2. Konventionsstaterna skall på det civilrättsliga området tillförsäkra kvinnor samma rättsliga befogenheter som män och samma möjligheter att utöva dessa befogenheter. De skall särskilt ge kvinnor samma rätt att ingå avtal och förvalta egendom samt lika behandling under hela förfarandet inför domstol.
3. Konventionsstaterna kommer överens om att alla avtal och alla andra privata skriftliga handlingar med rättsverkan som syftar till att inskränka kvinnors rättsliga handlingsförmåga skall anses ogiltiga.
4. Konventionsstaterna skall tillförsäkra män och kvinnor samma lagliga rättigheter såvitt avser rätten att resa och friheten att välja bostad och hemvist.

Artikel 16

1. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor och i alla frågor som gäller äktenskap och familjeförhållanden samt skall särskilt, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa
 - a) lika rätt att ingå äktenskap;
 - b) lika rätt att fritt välja make och ingå äktenskap endast med sitt eget fria och fulla medgivande;
 - c) lika rättigheter och skyldigheter under äktenskapet och vid dess upplösning;
 - d) lika rättigheter och skyldigheter som föräldrar, oberoende av civilstånd, i frågor som gäller barnen, varvid dock barnens bästa alltid skall komma i första hand;
 - e) lika rätt att fritt och under ansvar bestämma om antalet barn och tidrymden mellan havandeskapen samt att få tillgång till upplysning och utbildning liksom till de medel som erfordras för att kunna utöva denna rätt;
 - f) lika rättigheter och skyldigheter när det gäller förmyndarskap eller godmanskap för barn, vårdnad om barn och adoption eller liknande, om sådana begrepp förekommer i nationell lag, varvid dock barnens bästa alltid skall komma i första hand;
 - g) lika rättigheter i personligt hänseende som man och hustru, inklusive rätten att välja familjenamn, yrke och sysselsättning;

- h) lika rättigheter för båda makarna i fråga om ägande, förvärv, skötsel, förvaltning, förfogande och avyttring av egendom, vare sig detta sker utan kostnad eller mot vederlag.
2. Barns trolovning och giftermål skall inte ha någon rättslig verkan och alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning, skall vidtas för att fastställa en minimiålder för äktenskap och för att göra officiell registrering av äktenskap obligatorisk.

Del V

Artikel 17

1. För att granska vilka framsteg som gjorts vid tillämpningen av denna konvention skall en kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (härefter kallad kommittén) tillsättas, som vid denna konventions ikraftträdande skall bestå av 18 och efter den trettiofemte medlemsstatens ratifikation eller anslutning av 23 moraliskt högtstående sakkunniga med stor kompetens på det område konventionen behandlar. Konventionsstaterna skall utse de sakkunniga bland sina egna medborgare och dessa skall fullgöra uppdraget i sin personliga egenskap; hänsyn bör härvid tas till en rättvis geografisk fördelning och till att såväl olika kulturtyper som de viktigaste rättssystemen blir representerade.
2. Kommitténs ledamöter skall utses genom hemlig omröstning från en lista över personer som föreslagits av konventionsstaterna. Varje konventionsstat kan föreslå en kandidat bland sina egna medborgare.
3. Det första valet skall hållas sex månader efter dagen för denna konventions ikraftträdande. Senast tre månader före varje valdag skall FN:s generalsekreterare skriftligen uppmana konventionsstaterna att inom två månader sända in sina förslag. Generalsekreteraren skall göra en alfabetisk förteckning över alla de föreslagna personerna med angivande av vilka konventionsstater som föreslagit dem och sända förteckningen till konventionsstaterna.
4. Val av kommitténs ledamöter skall förrättas vid ett möte med konventionsstaterna som generalsekreteraren sammankallat i FN:s högkvarter. Vid detta möte, som är beslutsmässigt när två tredjedelar av konventionsstaterna är närvarande, skall de kandidater som fått det högsta antalet röster och absolut majoritet av närvarande och röstande konventionsstaters röster utses till ledamöter i kommittén.
5. Kommitténs ledamöter skall väljas för en period av fyra år. För nio av de ledamöter som utsetts vid det första valet skall mandatet dock upphöra efter två år. Omedelbart efter det första valet skall dessa nio ledamöter utses genom lottdragning av kommitténs ordförande.
6. Val av ytterligare fem kommittéledamöter skall förrättas i enlighet med bestämmelserna i punkterna 2, 3 och 4 i denna artikel sedan den trettiofemte ratifikationen eller anslutningen ägt rum. För två av de ledamöter som utsetts vid detta tillfälle skall mandatet upphöra efter två år; dessa båda ledamöter utses av kommitténs ordförande genom lottdragning.
7. För att besätta tillfälliga vakanser skall den konventionsstat vars sakkunnige har upphört att vara ledamot av kommittén utse en annan sakkunnig bland sina medborgare med förbehåll för kommitténs godkännande.

8. Kommitténs ledamöter skall, med generalförsamlingens godkännande, få arvoden från FN på de villkor som generalförsamlingen bestämmer med hänsyn till vikten av de uppgifter som åligger kommittén.
9. FN:s generalsekreterare skall tillhandahålla den personal och de anordningar som är nödvändiga för att kommittén på ett effektivt sätt skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna konvention.

Artikel 18

1. Konventionsstaterna åtar sig att, för granskning av kommittén, till FN:s generalsekreterare sända en rapport om lagstiftning och andra rättsliga, administrativa eller övriga åtgärder som de har vidtagit för att genomföra konventionens bestämmelser samt de framsteg som gjorts i detta hänseende
 - a) inom ett år efter ikraftträdandet för vederbörande stat och
 - b) därefter minst vart fjärde år och vidare när kommittén så begär.
2. Rapporterna kan ange faktorer och svårigheter som påverkar den utsträckning i vilken åtagandena enligt denna konvention har uppfyllts.

Artikel 19

1. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.
2. Kommittén skall välja sitt presidium för en period av två år.

Artikel 20

1. Kommittén skall normalt sammanträda under en period av högst två veckor årligen för att behandla de rapporter som kommit in enligt artikel 18 i denna konvention.
2. Kommitténs möten skall normalt hållas i FN:s högkvarter eller på annan lämplig, av kommittén angiven plats.

Artikel 21

1. Kommittén skall genom ekonomiska och sociala rådet årligen rapportera till FN:s generalförsamling om sin verksamhet. Kommittén kan lägga fram förslag och allmänna rekommendationer grundade på de rapporter som granskats och information som erhållits från konventionsstaterna. Sådana förslag och allmänna rekommendationer skall ingå i kommitténs rapport tillsammans med eventuella kommentarer från konventionsstaterna.
2. Generalsekreteraren skall överlämna kommitténs rapporter till kommissionen för kvinnans ställning för kännedom.

Artikel 22

Fackorganen skall ha rätt att vara företrädare då genomförandet av de bestämmelser i denna konvention som faller inom ramen för deras verksamhet behandlas. Kommittén kan uppmana fackorganen att komma in med rapporter om tillämpningen av konventionen på områden som faller inom ramen för deras verksamhet.

Del VI

Artikel 23

Ingenting i denna konvention skall inverka på bestämmelser som i högre grad främjar jämställdheten mellan män och kvinnor och som återfinns

- a) i en konventionsstats lagstiftning, eller
- b) i andra internationella konventioner, fördrag eller överenskommelser som gäller för sådan stat.

Artikel 24

Konventionsstaterna åtar sig att vidta alla nödvändiga åtgärder på nationell nivå för att uppnå det fulla förverkligandet av de i denna konvention erkända rättigheterna.

Artikel 25

1. Denna konvention är öppen för undertecknande av alla stater.
2. FN:s generalsekreterare utses till depositarie för denna konvention.
3. Denna konvention förutsätter ratifikation. Ratifikationsinstrumenten skall deponeras hos FN:s generalsekreterare.
4. Denna konvention är öppen för anslutning av alla stater. Anslutning sker genom deponering av anslutningsinstrument hos FN:s generalsekreterare.

Artikel 26

1. Begäran om revision av denna konvention kan när som helst göras av en konventionsstat genom en skriftlig underrättelse till FN:s generalsekreterare.
2. FN:s generalförsamling beslutar om de eventuella åtgärder som skall vidtas med anledning av en sådan begäran.

Artikel 27

1. Denna konvention träder i kraft den trettionde dagen efter den dag då det tjugonde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet har deponerats hos FN:s generalsekreterare.
2. För varje stat som ratificerar eller ansluter sig till denna konvention efter deponeringen av det tjugonde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet träder konventionen i kraft den trettionde dagen efter dagen för deponeringen av dess eget ratifikations- eller anslutningsinstrument.

Artikel 28

1. FN:s generalsekreterare skall ta emot texten till förbehåll som stater gör i samband med ratifikation eller anslutning och delge alla stater sådana förbehåll.
2. Förbehåll som är oförenligt med denna konventions ändamål och syfte skall inte tillåtas.
3. Förbehåll kan när som helst återtas genom underrättelse till FN:s generalsekreterare, som sedan skall informera alla stater härom. En sådan underrättelse skall gälla från mottagningsdagen.

Artikel 29

1. Varje tvist mellan två eller flera konventionsstater om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention, som inte biläggs genom förhandlingar, skall på begäran av en av dem hänskjutas till skiljedom. Kan parterna inom sex månader från dagen för begäran om skiljedom inte enas om skiljedomsförfarandet, kan en av parterna hänskjuta tvisten till Internationella domstolen genom begäran i enlighet med domstolens stadga.
2. Varje konventionsstat kan vid tiden för undertecknandet eller ratifikationen av denna konvention eller vid anslutning till den förklara att den inte anser sig bunden av punkt 1 i denna artikel. De övriga konventionsstaterna skall inte vara bundna av punkt 1 i denna artikel i förhållande till konventionsstat som gjort sådant förbehåll.
3. Varje konventionsstat som har gjort förbehåll enligt punkt 2 i denna artikel kan när som helst återta detta förbehåll genom underrättelse till FN:s generalsekreterare.

Artikel 30

Denna konvention, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, skall deponeras hos FN:s generalsekreterare.