Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Magisteruppsats

STVM01
VT09
Handledare: Håkan Magnusson

Sverige och EU –
två ledande aktörer inom jämställdhet

En komparativ studie av Sveriges arbete
med jämställdhetsplaner och CEMR: s deklaration
om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal
och regional nivå

Marie Bergvall Bark
840905-3967

Abstract

This thesis aim to describe and analyze various perspectives of working with gender equality in administrative work and policy-making in both Sweden and the European Union. The first part of the thesis will give an introduction to the reader and present the theoretic platform of this work. The second part will discuss and introduces a historic overview of the development of gender equality as a political issue in Sweden. This part focuses on gender mainstreaming through laws, regulations and policy-making from both a national and regional approach. The third part analyzes Sweden's and EU: s work and approach to gender mainstreaming in employment related policies.

Sweden has a long experience of gender equality policies and is now facing the European Union: s demands and changes through the Council of Municipalities and Regions (CEMR) declaration from the year 2006. Sweden's membership in the EU assumes a certain level of mutual influence and results to some extent in compromises.

In order to find the answers to my questions in this thesis, I have analyzed literature and articles. The Internet has contributed with valuable information, for example brochures and position papers from homepages of organisations and authorities. This study claims that there are important differences between Sweden and the European Unions paths of developing gender mainstreaming and how they wish to implement these values into administrative workplaces.

Keywords: gender equality, policy-making, Sweden, European Union, CEMR
Number of words: 7112

Innehållsförteckning

1 Inledning 1

1.1 Syfte 1

1.2 Problemformulering samt frågeställning 2

1.3 Teori 3

1.4 Metod och material 5

1.5 Forskningsöversikt 6

1.6 Disposition 8

2 Den svenska jämställdheten och dess utveckling 9

2.1 Utvecklingen av jämställdhet i Sverige 9

2.2 Svenska kommuners arbete med jämställdhet 13

3 Europeiska Unionen och arbetet med jämställdhet 16

3.1 EU och dess arbete med jämställdhet 16

3.2 Sverige och EU: s samarbete i jämställdhetsfrågan 20

4 Analys och resultat 24

5 Referenser 31

1 Inledning

Ämnet jämställdhet manar ofta till intensiva diskussioner och invecklade argumentationer. Jämställdhet berör oss alla och många har en stark uppfattning både var det är och även vad det kanske idealiskt borde vara. Kvinnors och mäns lika rättigheter är angeläget inom alla olika delar av ett samhälle, exempelvis på arbetsplatser, i utbildningar, i planeringen av städer och i lönefrågor. Huruvida kön spelar roll på olika sätt har länge varit en politisk fråga i Sverige. Vad som en gång i Sverige började som en *kvinnofråga* är idag ett ämne om lika rättigheter. Jämställdhetsplaner finns med som en naturlig del i planeringen av en organisation eller verksamhet och därmed är rättigheterna för kvinnor och män förankrade i arbetslivet och arbetsmarknadspolitiken i Sverige.

Med EU-medlemskapet år 1995 följde en tanke om samarbete och ömsesidig dialog mellan unionen och Sverige. Båda aktörerna influerar varandra och ständigt sker det utbyten av idéer, dokument och rekommendationer. I och med frågan om en gemensam europeisk konstitution är uppgiften att samarbeta kring grundläggande värderingar högst aktuell. Till dess att en konstitution har röstats igenom och implementerats är det fortfarande Regeringsformen som är Sveriges tyngsta dokument att rätta sig efter. Det är essentiellt att lyfta fram detta då alla medborgare i Sverige lyder under denna. Direktiv från Europeiska Unionen skall överensstämma med den enskilda statens nationella lagar, medan rekommendationer som inte innehar en legal status endast är verksamma som råd och kompletterande dokument till redan existerande lagstiftning.

1.1 Syfte

Denna uppsats ämnar till att öka förståelsen kring ämnet jämställdhet och till att föra en diskussion om hur man som medlemsland i EU skall hantera olika

dokument och direktiv från unionen. Då Sverige i ett vidare perspektiv ofta omnämns som jämställt är det intressant att följa hur EU kan påverka ett land som redan innehar ett system för att hantera diskriminering. Det är tänkvärt att reflektera över hur EU påverkar Sverige. Uppsatsen är en kritisk granskning av hur direktiv från unionen påverkar svenska kommuner och deras arbete med jämställdhetsplaner.

Jag vill med denna uppsats undersöka Sveriges kontra EU: s syn på jämställdhet. Som ett exempel på hur relationen mellan en medlemsstat och unionen kan fungera skall jag analysera hur svensk förvaltning anpassar sig efter EU. Min utgångspunkt kommer att vara Council of European Municipalities and Region: s (CEMR) deklaration om jämställdhet från 2006 och dess inverkan på svensk förvaltning.

1.2 Problemformulering samt frågeställningar

Uppsatsen syftar till att visa på olikheter och likheter mellan europeisk och svensk förvaltnings synsätt på jämställdhetsplaner. Att Sverige har inflytande och påverkansmöjligheter över olika sakfrågor i EU är tydligt. Det jag vill undersöka i min uppsats är huruvida EU: s inflytande är påverkar Sverige. Jämställdhet har sedan länge varit en viktig punkt på den svenska politiska dagordningen. Genom lagar och förordningar har Sverige inte endast låtit frågan om jämställdhet vara en viktig demokratisk värdering, men även främjat den i juridisk form. Sedan Sveriges medlemskap i EU har gemenskapen och organisationen genomgått omfattande förändringar. Unionen har expanderat från att vara 15 medlemsstater 1995 när Sverige anslöt sig till att idag 2009 vara 27 medlemsländer. Genom de senaste ländernas anslutning till EU har nya perspektiv tillkommit till organisationen. Förslaget på en gemensam konstitution är ett av flera tillvägagångssätt för att finna enighet inom unionen. Ett annat är CEMR: s förslag på en gemensam mångfaldsplan för alla kommuner och regioner inom EU. Deklarationen om mångfald nådde Sveriges motsvarighet till CEMR, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), år 2006. I uppsatsen kommer jag att undersöka

och analysera deklarationens innehåll kontrasterande Sveriges förhållningssätt till jämställdhetsfrågan.

De två frågor som jag kommer att utgå från i uppsatsen är följande:

- Hur har Sveriges arbete med frågan om jämställdhet utvecklats från 1970-talet och framåt inom den svenska förvaltningspolitiken?
- Hur överensstämmer CEMR: s deklaration om mångfald med Sveriges arbete kring jämställdhetspolitik och jämställdhetsplaner?

1.3 Teori

För denna uppsats ville jag välja teoretiker som alla verkar inom området förvaltningspolitik, men som ändå har olika infallsvinklar. Därför beslöt jag mig för att välja följande teoretiker till min uppsats och låta de komplettera varandra inom olika områden. Därav finns det inte en specifik teori som jag utgår ifrån eller som jag utmanar i min uppsats. Istället finns teoretikerna kontinuerligt med i mina olika kapitel och tillför deras perspektiv till mitt arbete.

Bo Rothstein har i sin bok *Politik som organisation*, beskrivit hur olika delar av politiken är beroende av administrativa övervägande. Dessa två går dock inte alltid att särskilja. Rothstein har en stor betydelse i uppsatsen angående internationalisering inom förvaltningar och presenterar även ett flertal olika modeller inom förvaltning. Rothstein presenterar exempelvis modellen om nominell och substantiell strategi. Denna är av betydelse i diskussionen om olika vägar inom politiken för ökad jämställdhet. Med den nominella strategin avses att öka antalet kvinnliga politiker. Den substantiella strategin fokuserar å andra sidan på att föra fram feministiska idéer och därav är könet på den personen som företräder åsikterna inte av betydelse.[1] I min uppsats kommer jag att diskutera jämställdhet utifrån lika rättigheter mellan män och kvinnor och min utgångspunkt är därför mer närliggande den substantiella strategin som Rothstein presenterar.

[1] Rothstein, *Politik som organisation* (2001), sid. 84-85

Självklart är det av intresse att ta hjälp av Rothsteins resonemang beträffande nominell strategi i frågor angående statistik som exempelvis analysera det faktiska antalet kvinnor i styrelser och kommittéer. Denna aspekten kommer jag inte behandla i min uppsats.

Vidare diskuterar Rothstein kring föreställningen om att offentlig förvaltning skulle vara förtryckande gentemot gruppen kvinnor och att kvinnor är underrepresenterade i administrativa chefspositioner inom olika förvaltningar. Resonemanget omfattar även en diskussion om att byråkrati som arbetsform skulle vara uteslutande gentemot vissa grupper och att hierarkin är ett hinder för jämställdhet. Rothstein är värdefull för diskussion om jämställdhet i svenska kommuner och förvaltningar i min uppsats.

Inga-Britt Drejhammar har i en bearbetning av sin avhandling *Organisationsutveckling och jämställdhet: en studie i tre företag*, analyserat och kartlagt hur man kan arbeta med jämställdhet i olika organisationer för att på så vis låta jämställdheten vara en röd tråd i allt på en arbetsplats. Drejhammar menar exempelvis att kvinnor oftare har svårare att synas på arbetsplatser och kan därmed inte anses ha lika stora påverkansmöjligheter som män.[2] Därför måste man enligt Drejhammar finna verktyg för att på bästa möjliga sätt tillvarata kompetensen hos kvinnor och motverka alla former av diskriminering. Dialogen i en demokratisk organisation värdesätts högt och är ett av verktygen i kampen för att främja jämställdhet på arbetsplatser. I boken klargörs det även att författaren är skeptisk till punktinsatser, utan vill istället att man skall sträva efter hållbara lösningar i ett längre perspektiv. Drejhammar menar även att kvalitén på arbetet inom en verksamhet kan vinna många fördelar genom att ha fokus på ett aktivt och utvecklande jämställdhetsarbete.

Herbert Simon har i *Administrativt beteende En studie av beslutsprocessen i administrativa organisationer* noga utrett och gjort djupgående analysera kring begreppen decentralisering och centralisering. Simon resonerar även kring begreppen politik och administration och tar hjälp av Frank J Goodnows

[2] Drejhammar, *Organisationsutveckling och jämställdhet*, 2001, sid. 10

avhandling *Politics and adminstration*:

”Dessa regerandets två funktioner kan för bekvämlighetens skull betecknas som respektive politik och administration. Politik har att göra med uttrycken för statens vilja, policies. Administration har att göra med verkställigheten av dessa policies.”[3]

Simon fortsätter diskussionen om att det inte alltid är okomplicerat att definiera de två begreppen *politik* och *administration.* Beslutsprocesserna och i viss utsträckning byråkratin som omgärdar förvaltningar tenderar att se olika ut, både beroende på verksamheten som omfattas av förvaltningen, men även på det politiska klimatet. Demokratiska institutioner skall värna om medborgares rättigheter och tillgodose med verktyg för att motverka diskriminering.

1.4 Metod och material

Den huvudsakliga metoden i uppsatsen är kvalitativ textanalys. Mitt val av metod utgår från syftet att undersöka Sveriges och EU: s (främst CEMR: s) arbete med jämställdhetsplaner och mångfaldsplaner. Den kvalitativa analysen syftar till att begripliggöra innehållet i de valda texterna samt att analysera vidare följder de aktuella dokumenten kan ha i svensk förvaltningspolitik. Precis som det beskrivs i boken *Metodpraktikan* har jag haft ambitionen att lyfta fram vissa delar i de utvalda dokumenten för att klargöra vissa aspekter för läsaren.[4]

I avsnittet som avser analysen kommer även citat från olika personer att inkluderas. Dessa citat är hämtade från frågor som ställdes skriftligen till tre utvalda personer som arbetade med jämställdhet på olika nivåer i Sverige. Frågorna ställdes under perioden april-maj 2008. De tre utvalda personerna var följande, Elisabet Ljungberg handläggare på Sveriges Kommuner och Landsting, Anneli Philipsson, kommunalråd i Malmö med ansvar för jämställdhet och

[3] Simon, *Administrativt beteende,* 1971, sid. 105-106
[4] Esaiasson mfl., *Metodpraktikan*, 2004, sid. 232

demokrati samt förre jämställdhetssamordnaren i Malmö Stad, Kay Wictorin. Urvalet av personer är gjort utifrån syftet att låta personer på olika nivåer komma till tals. Frågorna ställdes som tidigare nämnts skriftligen och de finns i sitt ursprungliga tillstånd bevarade. Intervjuerna har ingen teoretisk status, utan avser att tillföra en ytterligare dimension till arbetet med CEMR: s deklaration. Analysen i uppsatsen är baserad på fakta utifrån tidigare nämnda källor och intervjuerna tillför ett praktiskt perspektiv på deklarationen som dokument.

Materialet i uppsatsen är insamlat under perioden april 2008 till maj 2009 och innehåller skriftliga källor i form av teoretisk litteratur, samt källor från Internet. Hemsidorna som har använts i uppsatsen är i huvudsak sådana som tillhör välkända organisationer eller myndigheter. Både den svenska riksdagens och den svenska regeringens hemsidor har varit till stor hjälp i skrivandet av denna uppsats. Även vetenskapliga artiklar har bidragit med värdefull information.

Avgränsningen i uppsatsen sker delvis genom att endast ett medlemsland jämförs med EU, samt att fokus ligger på endast ett politiskt område. Valet av jämställdhet är intressant utifrån perspektivet att Sverige ofta omnämns som jämställt och att kvinnor och män har lika rättigheter inom alla delar av samhället. I uppsatsen kommer svensk förvaltning och EU: s förvaltning endast att jämföras utifrån hur de båda aktörerna arbetar med att formulera jämställdhetsplaner. Det kommer därmed inte att göras någon generell jämförelse mellan de båda förvaltnings- och organisationstraditionerna. Uppsatsen syftar inte till att lyfta fram den ene eller andre organisationen som mer effektiv eller bättre i något avseende.

1.5 Forskningsöversikt

Jämställdhet är sedan länge ett ämne som många forskare har skrivit om och teorierna som omgärdar ämnet är otaliga. Begreppen jämställdhet och feminism är tydliga politiska koncept, samtidigt som de är närliggande när man talar om grundläggande värderingar. De båda termerna är relevanta både i människors privata och professionella liv. Detta gör de aktuella termerna omdiskuterade och

ofta även känsliga. För denna uppsats behandlas termerna som politiska, med tydliga definitioner. I syftet att öka förståelsen kring jämställdhet är det av betydelse att utreda begreppet feminism. I boken *Politik som organisation* kan man läsa följa beskrivning och definition av feminism.

"Feminismen som politisk ideologi riktar fokus mot att det i alla dagens samhällen finns en uppdelning mellan traditionellt manliga och kvinnliga erfarenheter, värderingar och arbetsuppgifter, där de manliga över lag värderas högre än de kvinnliga. Män befinner sig dessutom på högre positioner än kvinnor. Denna strukturella ordning innebär att män har en starkare position som medborgare än kvinnor, och det är detta man inom feminismen i grund och botten vill förändra."[5]

Begreppet jämställdhet används i denna uppsats utifrån den Sveriges Kommuner och Landstings definition:

"Jämställdhet har en mer begränsad betydelse och innebär att människor inte ska diskrimineras på grund av kön, det vill säga att alla människor ska ha samma rättigheter oavsett om de är kvinnor eller män. Men vare sig gruppen kvinnor eller gruppen män är homogen. Alla kvinnor har till exempel inte samma livserfarenheter eller levnadsvillkor. Därför är det i ett jämställdhetsarbete viktigt att vara medveten om att olika maktordningar kan samspela."[6]

Uppsatsen utgår från de traditionella begreppen kring kön, med det avses *man* och *kvinna* och avser inte att ytterliggare analysera kring dessa termer. Syftet med uppsatsen är att lyfta frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor beträffande jämställdhetsplaner. Det finns ingen aspiration till att problematisera kring begreppen kvinna och man, då det skulle leda uppsatsen i en annan riktning än den som är avsedd. Genus- och queerteorier är något som tangerar uppsatsen ämne, men i frågan om jämställdhet och förvaltning har jag valt att inte inkludera dessa teorier. Den statsvetenskapliga inriktningen på uppsatsen ämnar inte

[5] Rothstein, *Politik som organisation*, (2001), sid 82-83
[6] www.skl.se, skriften Jämställdhetsarbete En utmaning för kommuner och landsting : en kunskapsöversikt - 2008, den 10 juni 2009

analysera kring begrepp av mer sociologisk karaktär.

Då deklarationen om jämställdhet från EU-organet CEMR endast är några år gammal finns det ännu inte någon större forskning kring dess implementering i svenska det fåtal kommuner och regioner som har undertecknat deklarationen och till följd av detta accepterat dess åtagande.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med ett metodkapitel som syftar till att ge läsaren en överblick och en förståelse för ämnet om jämställdhet och förvaltning. Teoriavsnittet i uppsatsen ger en brett och varierat perspektiv i ämnet jämställdhet. De valda teoretikerna kompletterar varandra med olika insikter och inriktningar inom förvaltning och jämställdhet. Därefter följer uppsatsen första del som utreder Sveriges arbete med frågan om mäns och kvinnors lika rättigheter. Det kapitlet ger läsaren en förståelse för utvecklingen med jämställdhet som politisk fråga i Sverige samt en inblick i hur man har värderat den politiskt. Den andra delen i uppsatsen behandlar Europeiska Unionens arbete med frågan om jämställdhet och hur CEMR har formulerat sin deklaration om jämställdhet för kommuner och regioner inom EU. Den sista delen i uppsatsen innehåller resultat och analys av det insamlade materialet. Analysen syftar till att ge läsaren en uppfattning om hur Sverige arbetar med jämställdhet och vilken inverkan EU har på svensk förvaltning i frågan om kvinnors och mäns lika rättigheter. CEMR: s deklaration är utgångspunkten och därför ges även tre personer inom svensk förvaltning möjligheten att delge sina åsikter om implementeringen av detta dokument.

2 Den svenska jämställdheten och dess utveckling

2.1 Utvecklingen av jämställdhet i Sverige

Bo Rothstein definierar i sin bok *Politik som organisation* vad han menar med mjuka faktorer inom organisationer på följande vis:

"...medan mjukvaran handlar om organisationens ledarstil, organisationskultur och sociala normer."[7]

Vidare gör Rothstein en kortare analys och drar slutsatsen att organisationer som arbetar med att utveckla sina mjuka faktorer inom organisationen, har en större möjlighet att utföra ett mer effektivt arbete.[8] De mjuka faktorerna innefattar normer och genom olika lagar och regler i Sverige kan arbetsplatser runt om i landet präglas av demokratiska värderingar. En aspekt av demokrati är frågan om jämställdhet som i Sverige fick sitt genombrott via folkrörelserna.[9] Det tog många år efter införandet av rösträtt för kvinnor (år 1919) innan Sverige hade lagar som behandlade frågan om jämställdhet. På 1960-talet började jämställdhet att användas som ett politiskt begrepp och ämnet blev därigenom en del av samhället.[10]

Sedan år 1991 har vi i Sverige en Jämställdhetslag (1991:433) som skall främja kvinnors och mäns lika rättigheter.[11] I denna ingår lagen om att alla arbetsplatser i Sverige, som har fler än tio medarbetare, skall ha utformat en jämställdhetsplan.[12]

[7] Rothstein, *Politik som organisation* (2001), sid. 310
[8] ibid.
[9] http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____1515.aspx, den 7 april 2009
[10] Wahl m.fl., Det *ordnar sig,* (2001) sid. 166
[11] http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.HTM, den 22 april 2009
[12] ibid.

En viktig del i lagen om jämställdhet är relaterad till arbetslivet och innehåller följande:

"Jämställdhet i arbetslivet handlar om att kvinnor och män ska ha lika värde och lika möjligheter när det gäller

- *anställningsvillkor*
- *arbetsvillkor*
- *utvecklingsmöjligheter*

Arbetsgivaren är skyldig enligt jämställdhetslagen att aktivt arbeta för lika villkor för kvinnor och män och förebygga diskriminering."[13]

Initiativet är fortfarande aktuellt idag, då jämställdhet är en ständigt omskriven fråga i många medier. På Sydsvenska Dagbladets nätupplaga får man 891 sökträffar mellan åren 2006-2009 på ordet *jämställdhet*.[14] På Dagens Nyheters nätupplaga får man 940 sökträffar mellan åren 2002-2009 på samma ord.[15] Dessa fakta styrker jämställdhet som aktuellt diskussionsämne och visar även på mediernas förmåga att kontinuerligt synliggöra detta ämne.

I boken *Härifrån till jämställdheten* av Svenska Kommunförbundet kan man följa jämställdhetens utveckling ur ett historiskt perspektiv och även hur det idag ser ut i olika svenska kommuner med deras jämställdhetsarbete.

"Formaliseringen av jämställdhetspolitiken inleddes 1972 med att den socialdemokratiska regeringen tillsatte Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor (Jämställdhetsdelegationen) knuten till statsrådsberedningen."[16]

Delegationen som tillsattes av Olof Palme lade grunden för de första förlagorna till jämställdhetslagarna på 1980-talet. Den 1 oktober 1997, tillsatte regeringen vad som fick namnet *Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet.*[17] Tillsättningen var en viktig markering från den svenska regeringens sida.

[13] http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____1598.aspx, den 8 april 2009
[14] http://sydsvenskan.se/sok/?q=j%C3%A4mst%C3%A4lldhet&pagerOffset=590, den 17 april 2009
[15] http://www.dn.se/sok?s=j%C3%A4mst%C3%A4lldhet&searchsource=dn, den 17 april 2009
[16] Svenska Kommunförbundet, *Härifrån till jämställdheten* (1998), sid. 52
[17] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GPB464, den 7 april 2009

Sammansättningen av arbetsgruppen var essentiell och därför beslöt man att den skulle ha följande uppbyggnad:

"Arbetet organiserades i form av en arbetsgrupp bestående av personer som handplockats utifrån deras erfarenheter och kunskaper från offentlig och privat sektor, från forskning och utbildning."[18]

Detta arbete pågick under lång tid och år 2001 publicerades slutrapporten. Denna innehöll metoder för att främja jämställdhetsintegrering, även kallat *gender mainstreaming*, inom olika områden för policyprocesser och politiska arbetsområden. En stor del av rapportens fokus var på olika former av diskriminering i arbetslivet på grund av könstillhörighet.[19]

Inom den svenska politiken är det ofta denna inriktning och detta fokus man delar med ideologin. Vad citatet pekar på är den strukturella diskrimineringen som sker mot kvinnor i olika delar av samhället och att det är det som är kärnfrågan inom feminism. Målet är därmed att kvinnor och män skall ha lika rättigheter och deras kunskaper skall värderas lika högt. En väg att uppnå det är att stifta lagar och införa rekommendationer. Det är den vägen som Sverige valde att gå för många år sedan.[20] Den 1 januari 2009 fick Sverige en ny lag, Diskrimineringslagen.[21] Samtidigt infördes en ny ombudsman, Diskrimineringsombudsmannen. Den nye ombudsmannen ersätter tidigare JämO, DO, HO samt HomO.[22] Den nya lagen innehåller två tillägg från den gamla lagen:

"Två nya diskrimineringsgrunder infördes också: ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck."[23]

Med den nya lagen har man tydligt definierat sju olika diskrimineringsgrunder som vart och ett är relaterat till olika arbetsområden, exempelvis arbetsliv, socialtjänst, yrkesbehörighet etc. Diskrimineringslagen medförde även

[18] ibid.
[19] Drejhammar, *Organisationsutveckling och jämställdhet* (2001) sid. 13-14
[20] http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.HTM, den 22 april 2009
[21] http://www.regeringen.se/sb/d/11043/a/111986, den 14 maj 2009
[22] http://www.regeringen.se/sb/d/11043/a/111986, den 14 maj 2009
[23] http://www.regeringen.se/sb/d/11043/a/111986, den 14 maj 2009

förändringar angående upprättandet av jämställdhetsplaner. Tidigare var jämställdhetsplaner obligatoriska för företag med minst tio anställda, men den nya lagen riktar sig till företag med minst tjugofem anställda. Vidare ändrades planerna till att vara treåriga, istället för ettåriga.[24] Den svenska regeringen har ett gediget måldokument och klara syften med sitt jämställdhetsarbete:

”Det innebär bland annat att konsekvent tydliggöra hur alla förslag och beslut påverkar kvinnor respektive män, samt att den som har ansvar för en verksamhet också ansvarar för jämställdheten i den verksamheten. Strategin syftar till att förhindra en utveckling som innebär att jämställdheten sidoordnas andra politiska frågor och verksamheter. Målet är att jämställdhetsperspektivet finns med som en naturlig del inom alla delar av arbetet inom en organisation.”[25]

Detta arbete leder vidare ut i de svenska kommunerna. Regeringen fungerar därför som en central förebild och skall verka för att bistå kommunerna i deras jämställdhetsarbete.

[24] http://www.do.se/Forebygga-diskriminering/Arbetslivet/Jamstalldhetsplan-efter-den-1-januari/ den 9 maj 2009
[25] http://www.regeringen.se/sb/d/2593;jsessionid=aE2GZ0Bjd5bd (PDF om Regeringens jämställdhetsarbete), 4 maj 2009

2.2 Svenska kommuners arbete med jämställdhet

I Sverige finns det två olika nivåer som utgör förverkligandet och implementeringen av välfärdspolitiken, dels genom de 290 kommunerna, dels genom de två regionerna (Västra Götaland och Skåne) och 18 landstingen.[26]

"Den offentliga förvaltningen i Sverige är dubbelhövdad. Den statliga förvaltningen lyder under regeringen, medan de kommunala förvaltningarna lyder under kommunernas styrelse."[27]

Decentraliseringen som utgörs av kommunernas allt starkare roll, kan uppfattas som mer eller mindre bra beroende på vem man väljer att lyssna på. Anhängare av decentraliseringen uppfattar ofta det som positivt att man kan arbeta mer i småskalighet och att medborgarna kommer närmare den politiska makten.[28]

Oavsett om man talar om kommuner eller riksdagen, så lyder allt politiskt arbete under samma värderingar, nämligen genom Regeringsformen.

"Än mera fundamentalt är naturligtvis stadgandet i samma paragraf att Sveriges statsskick utgör en folkstyrelse, som förverkligas representativt och parlamentariskt. Det formar Sverige till en demokratisk stat. Av lika grundläggande betydelse är givetvis också stadgandet i 1 kap. 2 § Regeringsformen att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet."[29]

Svenska kommuners arbete med jämställdhet har sedan de första lagarnas instiftande fortskridit och genom statistik och kartläggning främjat personalfrågorna som rör kvinnors och mäns lika rättigheter.

Kommunernas arbete med jämställdhet följer en tydlig struktur och det har tagit

[26] http://www.skl.se/artikel.asp?C=364&A=40832, dem 10 juni 2009
[27] Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete*, (2000), sid. 17
[28] Rothstein, *Politik som organisation*, (2001), sid. 105
[29] Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete*, (2000), sid. 14

många år att bygga upp en sådan verksamhet. Man har genom enkäter, intervjuer och utvärderingar kartlagt olika delar av kommuners jämställdhets arbete i syftet att få en klar överblick.[30]

Redan för tio år sedan hade 97 % av Sveriges kommuner har en gedigen struktur för sitt arbete i jämställdhetsfrågan.[31] Det är genom politisk målmedvetenhet och beslutsamhet som arbetet med lika rättigheter för kvinnor och män i de svenska kommunerna har utvecklats och tagit en plats i den politiska debatten.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har på sin hemsida ett flertal dokument som rör ämnet jämställdhet, exempelvis finns där förslag på jämställdhetsplaner och broschyrer om sexuella trakasserier.[32] Organisationen vill sträva efter att arbeta för jämställdhet inom olika arbetsområden:

"Arbetsgivare, stora som små, är skyldiga att vidta aktiva åtgärder och bland annat se till att arbetstagaren kan förena föräldraskap och arbete, att sexuella trakasserier motverkas att det bli (sic) *en jämnare fördelning mellan kvinnor och män vid kompetensutveckling och rekrytering. Dessutom ska arbetsgivaren jobba mot könsdiskriminerande löneskillnader."*[33]

SKL har sedan 1997 utvecklat ett aktivt jämställdhetsarbete för att främja förändringar inom det politiska arbetet.[34] Fokus har varit på att se till att utnyttja ekonomiska resurser på mest effektiva sätt samt att vara noga med representation i styrelser och kommittéer. Syftet var att öka medvetenheten om gender mainstreaming inom alla delar i samhället, exempelvis vård och skola, utbildning, stadsplanering och kultur och fritid. Syftet var även att sätta fokus på tydliga områden som behövde utveckla sitt jämställdhetsarbete.

Rothstein diskuterar i *Politik som organisation* huruvida offentlig förvaltning främjar eller hindrar jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige.

---

[30] Svenska Kommunförbundet *Härifrån till jämställdheten,* (1998), sid. 53
[31] Svenska Kommunförbundet *Härifrån till jämställdheten,* (1998), sid. 54
[32] http://www.skl.se/artikel.asp?C=5292&A=6150, den 14 maj 2009
[33] http://www.skl.se/artikel.asp?C=5292&A=6150, den 14 maj 2009
[34] http://www.skl.se/artikel.asp?A=24789&C=2207, (skriften *Aktivt jämställdhetsarbete* från 2002) den 14 maj 2009

"...Istället framhåller dessa forskare att nätverksbaserade och decentraliserade organisationsformer gynnar kvinnor och bidrar till att skapa jämställdhet. Elin Kvande och Bente Rasmusson har t.ex. studerat kvinnliga och manliga civilingenjörers utvecklingsmöjligheter inom olika arbetsorganisationer. Författarparet gör en åtskillnad mellan statiska företag som har en traditionell organisation med statisk, hierarkisk struktur, och dynamiska företag, som är en organisation i förändring och som anpassas efter marknadens och teknikens förändringar. Huvudresultatet i studien är just att mansdominansen framför allt återfinns i statiska, hierarkiska organisationer, medan nätverksbaserade dynamiska organisationer stärker förutsättningarna att bryta dominansen."[35]

Att förvaltningarna bär ett stort ansvar gentemot medborgarna i samhället är viktigt att poängtera. Samtidigt skall man inte glömma det ansvaret förvaltningen har som arbetsgivare. Om förvaltningsmiljön gynnar eller missgynnar vissa grupper i samhället som arbetsplats bör detta diskuteras och åtgärdas. I boken *Den jämställda arbetsplatsen* kan man läsa om forskning kring hur organisationsformen påverkar möjligheter för personer av det ena eller andra könet. Diskussionen rör även organisationsformens betydelse för människors utvecklingsmöjligheter på arbetsplatsen.

"Även andra forskare menar att den platta organisationen skapar bättre möjligheter till lika villkor. Framförallt visar den här forskningen på det faktum att hur en organisation ser ut faktiskt har betydelse för kvinnors villkor. Organisationsformen påverkar i vilken grad sortering efter kön har."[36]

Därmed bär arbetsplatser ett stort ansvar för jämställdhetsutvecklingen, och utformningen av en organisation har en reell inverkan på mäns och kvinnors olika förutsättningar i en arbetssituation.

[35] Rothstein, *Politik som organisation*, (2001), sid. 87-88
[36] Amundsdotter och Gillberg, *Den jämställda arbetsplatsen*, 2001, sid. 69

3 Europeiska Unionen och arbetet med jämställdhet

3.1 EU och dess arbete med jämställdhet

För att kunna tala om kommuner i ett europeiskt perspektiv måste man definiera vad som avses med en kommun och vilka olika kommunsystem som existerar. I Europa finns det sex olika kommunsystem enligt Anders Lidströms beskrivning i *Kommunssystem i Europa*. Dessa är följande: brittiska, nordeuropeiska, post-sovjetiska, öst-europeiska, napoleanska och mellan-europeiska.[37] Detta ger en inblick i hur många olika system det finns inom Europa.

Det är av betydelse att utreda begreppen angående Sverige och Europeiska unionen och vem som innehar makten över det svenska folket. Mats Lundström skriver i Demokratiutredningens skrift nummer 7, *Demokrati på europeisk nivå* följande:

Vi lyder inte under EU: s maktutövning, utan den svenska statens maktutövning, dvs. Regering och riksdag. Det faktum att Sveriges riksdag, efter en folkomröstning, delegerat normgivningsrätt till EU innebär inte att vi "lyder under" EU. All offentlig makt i Sverige utgår fortfarande från folket."[38]

Lundström menar att det är viktigt att förstå diskussionen gällande skillnader mellan direktiv och rekommendationer från EU. Aktuella politiska frågor som står högt på EU: s politiska dagordning håller även en hög prioritet på den svenska dagordningen, oavsett om det gäller jordbruksregler, biståndsfrågor eller arbetsmarknadspolitiska frågor. Däremot finns det inget kontrakt på att Sverige

[37] "Kommunsystem i Europa", Anders Lidström, (2003), sid. 17
[38] "Demokrati på europeisk nivå?", Demokrati utredningens skrift nummer 7, 1998, sid. 45

måste lyda EU: s minsta vink, speciellt inte om den går emot svenska normer och regler.

"En långt gående normgivningsrätt överlåtits till EU (sic). *Men riksdagen kan, vilket är värt att upprepa, med omedelbar verkan upphäva denna rätt genom ett enkelt riksdagsbeslut."*[39]

Därmed följer Sverige i EU: s spår på egna villkor. Det svenska medlemskapet i EU syftar till ökade möjligheter och resurser, inte till tvång på den egna statens bekostnad.[40] En fråga som har varit aktuell länge i Sverige är jämställdhet och den är även viktig i EU.

På EU-kommissionens hemsida kunde man läsa att i februari 2008 hade kommissionen publicerat en rapport som diskuterade och analyserade jämställdhet på arbetsmarknaden inom EU. Resultatet i rapporten visade att man i många av medlemsländerna fortfarande har en bit kvar i arbetet med jämställdhet och gender mainstreaming.

"The study indicates that most countries are still far from adopting a full gender mainstreaming approach to employment policies. Especially in the field of pay and flexicurity policies, the awareness of gender equality is usually rather limited. In addition, gender equality is often not taken into account in the actual design of policy measures."[41]

Vidare visar den senaste rapporten om jämställdhet från EU-kommissionen att Sverige är ett föredöme angående policyskapande och jämställdhetsplaner samt framhålls som ett gott exempel.[42] Dock visar även statistiken i rapporten att Sverige fortfarande har en lång väg kvar gällande "lika lön för lika arbete"-politiken. Vad man mer kan utröna av rapporten är att Sverige och Finland ligger

[39] "Demokrati på europeisk nivå?", Demokrati utredningens skrift nummer 7, 1998, sid. 61
[40] http://www.regeringen.se/sb/d/2463, den 7 april 2009
[41] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=681&langId=en&newsId=106&furtherNews=yes, 2, den 9 maj 2009
[42] Rapporten från EU-kommissionen 2009, sid. 10 (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/booklets/equality/pdf/eul1450_090330_bas_en.pdf)

statistiskt sätt högt över medelvärdet gällande kvinnors representation i styrelser och kommittéer. De båda länderna ligger på 20 % medan i övriga Europa varierar det från 5 % till 11 %.[43] Båda länderna ses här som goda exempel och omskrivs som framstående i arbetet med jämställdhet.

Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män har sedan länge varit en viktig fråga i EU och arbetet med jämställdhetsfrågor går tillbaka till Romfördraget och begynnelsen av Europeiska Unionen:

"*Based on Article 119 of the Treaty of Rome (1957) guaranteeing equal pay for equal work, EU policies on women's rights became broader over time...*"[44]

Det har inom EU i över 50 år funnits en medvetenhet och ett intresse för jämställdhetsfrågor. Det är dock av betydelse att klargöra hur man ser på medborgarnas rättigheter inom EU. I samband med jubileet av Förenta Nationernas deklaration om mänskliga rättigheter 1998, påbörjades även en intensiv debatt inom EU hur man skulle utforma ett dokument som omfattade medborgarnas (inom EU) rättigheter.[45] Diskussionerna resulterade i ett dokument som namngavs till *Charter of Fundamental Rights.* Viktigt att tillägga är dock att detta dokument inte har någon juridisk status ännu.[46] Texten finns med i förslaget till EU: s konstitution, men som bekant har konstitutionen ännu inte antagits av medlemsländerna. Jämställdhetsfrågan i EU är en fråga om värderingar och hur man ser på mäns och kvinnors rättigheter. I Amsterdamfördraget från 1999 nämns jämställdhet mellan kvinnor och män i artikel 141.[47] Följande definition av gender mainstreaming ges på Europeiska kommissionens hemsida:

"Gender mainstreaming is the integration of the gender perspective into every stage of policy processes – design, implementation, monitoring and evaluation – with a view to promoting equality between women and men. It means assessing

[43] Rapporten från EU-kommissionen 2009, sid.17 (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/booklets/equality/pdf/eul1450_090330_bas_en.pdf)
[44] Roth, *Sisterhood and solidarity – women's organizations in the expanded European Union*, Advanced Access publication, 24th November, 2007, s. 461
[45] http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/charter/fsj_rights_charter_en.htm, den 11 maj 2009
[46] http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/charter/fsj_rights_charter_en.htm, den 11 maj 2009
[47] http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/discrimination/fsj_rights_discrim_en.htm, den 11

how policies impact on the life and position of both women and men – and taking responsibility to re-address them if necessary."[48]

En viktig aktör som arbetar för jämställdhet är paraplyorganisationen European Women's Lobby (EWL). De är samarbetsorganet för flertalet Non-governmental organisations (NGOs) som arbetar för kvinnors lika rättigheter inom EU. Organisationen är den största ideella aktören inom Europa som arbetar gentemot Europeiska Unionens tre största institutioner, dvs. kommissionen, parlamentet och ministerrådet.[49] EWL har samarbetspartners i alla medlemsländerna samt tre kandidatländer och har därmed över tvåtusen medlemsorganisationer.[50] Den svenska samarbetspartnern är Sveriges Kvinnolobby och den bildades 1997, medan EWL bildades 1990.[51] Båda organisationerna för en aktiv lobbying mot beslutande institutioner och kommissionärer i frågor gällande allt från trafficking, kvinnlig representation i beslutande organ samt våld mot kvinnor. Ett av de uppsatta målen för EWL är följande:

"To monitor and raise awareness about the development and implementation of gender mainstreaming in order to ensure the full integration of women's rights, interests and perspectives in all areas of EU policy."[52]

EWL har med sina tvåtusen medlemsorganisationer ett enormt nätverk och en stor möjlighet att påverka som en bro mellan medlemsstaterna (inom EU) och EU som institution. Frågan om jämställdhet är av stor betydelse både för EWL, men även EU.

[48] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=421&langId=en, den 10 maj 2009
[49] http://www.womenlobby.org/site/1abstract.asp?DocID=8&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu=, den 10 maj 2009
[50] http://www.sverigeskvinnolobby.se/home/index.asp?sid=2357&mid=1, den 11 maj 2009
[51] http://www.sverigeskvinnolobby.se/home/index.asp?sid=2357&mid=1, den 11 maj 2009
[52] http://www.womenlobby.org/site/1abstract.asp?DocID=8&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu=, den 10 maj 2009

"Equality between women and men is a fundamental right, a common value of theEU, and a necessary condition for the achievement of the EU objectives of growth, employment and social cohesion."[53]

Som citatet visar lägger man stor vikt vid lika rättigheter för kvinnor och män inom EU. Att sedan arbetssättet mellan de olika medlemsländerna och de olika institutionerna inom unionen skiljer sig åt är förståeligt. Inom särskilda områden krävs juridiska ingripande, exempelvis beträffande våld mot kvinnor, trafficking och prostitution, medan det för andra verksamheter är mer aktuellt med förordningar och rekommendationer från EU. Exempel på områden är arbetsmarknadspolitiska frågor och utbildningsfrågor. Utvecklingen inom diskrimineringsfrågor i EU har gått framåt och utvidgningen med medlemsländer har delvis varit bidragande.

"The strengthening of EU gender policies in the second half of the nineties was a combined effect of the Northern Enlargement, the lobbying of the EWL, and the effects of the UN women's conference in Beijing."[54]

3.2 Sverige och EU: s samarbete i jämställdhetsfrågan

Mellan Sverige och EU finns det åtskilliga organisationer och institutioner som skall underlätta för samarbetet mellan de två aktörerna. Ett exempel på en sådan organisation är Council of European Municipalties and Regions (CEMR) som är Europeiska Unionens motsvarighet till den svenska organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

"Styrelserna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet beslutade 16 juni 2006 att ställa sig bakom CEMR: s deklaration om

[53] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=418&langId=en, den 10 maj 2009
[54] Roth, *Sisterhood and solidarity – women's organizations in the expanded European Union*, Advanced Access publication, 24th November, 2007, s. 478

jämställdhet mellan kvinnor och män samt beslutade att uppmana medlemmarna att underteckna deklarationen och arbeta för dess genomförande."[55]

Deklarationen som på engelska heter *The European Charter for Equality of Women and Men in Local life* översattes på svenska till *Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå* och syftar till att uppmuntra regioner och kommuner inom EU att ta ställning för jämställdhetsprincipen.[56] Inledningen i deklarationen avslutas med följande:

"Om vi skall skapa ett samhälle byggt på jämställdhet är det nödvändigt att kommuner och regioner fullt ut beaktar jämställdhetsperspektivet i sin politik, sin organisation och sitt agerande. I dagens och morgondagens värld är verklig jämställdhet också nyckeln till ekonomisk och social framgång – inte endast på den europeiska eller nationella nivån, utan också i våra kommuner och regioner."[57]

Citatet visar på höga ambitioner med deklarationen och det arbete man hoppas skall medfölja ute i kommuner och regioner runt om i Europa. Hittills har ett femtiotal av SKL: s medlemmar undertecknat deklarationen och därmed även godkänt det ansvar som medföljer.[58] Åtagandet med deklarationen innefattar att man ställer sig bakom de sex grundläggande principer som dokumentet bygger på. Punkterna är följande:

1. Jämställdhet mellan kvinnor och män är en grundläggande rättighet
2. För att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män är det nödvändigt att bekämpa flerfaldig diskriminering och andra hinder
3. Ett representativt deltagande av kvinnor och män i beslutsprocessen är en förutsättning för ett demokratiskt samhälle
4. Att avskaffa stereotypa könsroller är avgörande för att uppnå jämställdhet

[55] http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=5286&A=50449&FileID=189662&NAME=Rapport+om+CEMRs+j%E4mst%E4lldhetsdeklaration.pdf, den 11 maj 2009
[56] CEMR: s dokument *Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*, 2006, sid 2
[57] CEMR: s dokument *Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*, 2006, sid 3
[58] http://www.skl.se/artikel.asp?C=5286&A=59403, den 12 maj 2009

5. Att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla verksamheter i kommuner och regioner är nödvändigt för att främja jämställdhet
6. Tillräckligt finansierade handlingsplaner och program är nödvändiga verktyg för att främja jämställdhet[59]

Principerna utgör grunden för hela deklarationen och kompletteras av trettio artiklar som var och en innefattar olika arbetsområden som skall innehålla jämställdhetsaspekter. En av de förändringarna som deklarationen medför för svenska förvaltningar är artikel nummer tio. Tidigare jämställdhetsarbete inom förvaltningarna har inte inrymt flerfaldig diskriminering. Artikeln beskriver alla diskrimineringsgrunder som faller inom ramen för flerfaldig diskriminering och rekommenderar undertecknaren att organisera upplysningskampanjer.[60] Denna rekommendation utgör endast en av fyra i deklarationen under artikel tio och syftar till att skapa opinion och debatt.

De övriga artiklarna behandlar områden som exempelvis hälsa, transport, stadsplanering och bostäder endast för att nämna några få. Hela dokumentet genomsyras av *gender mainstreaming* och ambitionen att jämställdhetsperspektivet skall implementeras inom alla delar av en förvaltning, kommun eller en region i EU.

Denna deklaration är ett led i att ge medborgarna inom EU en gemensam plattform att stå på samt att ge arbetsgivare inom EU ett verktyg för att förbättra arbetet med jämställdhet mellan kvinnor och män. Viktigt att betona är hur Sverige bör behandla detta dokument inom sina förvaltningar ute i de svenska kommunerna och regionerna. Dokumentet är en vägledning och syftar till att underlätta för regioner inom EU i deras arbete med jämställdhet. Arbetet med gender mainstreaming är en komplicerad fråga och angår medborgare inom EU både professionellt och på en privat nivå. Traditioner och kulturaspekter är viktiga i detta resonemang och därför kan arbetet med CEMR: s deklaration varierar kraftigt mellan de olika regionerna i medlemsländerna inom unionen. Sverige har

[59] CEMR: s dokument *Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*, 2006, sid 6-7
[60] CEMR: s dokument *Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*, 2006, sid 13-14

en gedigen tradition av att utveckla jämställdhetsarbetet inom statliga förvaltningar och bör därför ta ställning beträffande i vilken utsträckning och på vilket sätt man bäst kan implementera deklarationen i sina verksamheter. Silke Roth menar att länder och organisationer bör samarbeta i frågor angående diskriminering. Lika rättigheter för kvinnor män är en förutsättning för att nå framgång inom dessa områden.

”The future of gender equality politics in the enlarged EU will depend on the interaction of transnational opportunity structures, domestic politics, and local and transnational feminist mobilization.”[61]

[61] Roth, *Sisterhood and solidarity – women’s organizations in the expanded European Union*, Advanced Access publication, 24th November, 2007, s. 480

4 Analys och resultat

I denna uppsats har jag beskrivit och analyserat Sveriges utveckling och arbete med jämställdhet som en politisk och juridisk fråga. Kvinnors och mäns lika rättigheter kan tyckas som en grundläggande rättigheter. Vad min uppsats visar är att det inte är en helt okomplicerad fråga och det har tagit Sverige många år att komma dit vi är nu. I och med implementeringen av jämställdhetsplaner fick diskussionen om jämställdhet en ny dimension och lyftes som en viktig fråga relaterad till arbetsmarknadspolitik. Jämställdhet blev även en fråga om kvalitet och förvaltningar runt om i Sverige anpassade sin personalpolitik och statistik efter sina jämställdhetsplaner. Förståelsen och medvetenheten kring ämnet växte och på så vis utvecklades olika teorier kring kvinnors och mäns lika rättigheter.

När Sverige valde att bli medlem i Europeiska Unionen fanns det en intention om ömsesidig dialog och konstruktivt samarbete. Både EU och Sverige har ett långtgående arbete och intresse för frågan om jämställdhet. Därför var det av intresse att undersöka hur dessa båda aktörer har utvecklat sin verksamhet inom ramen för kvinnors och mäns lika rättigheter. Begreppet gender mainstreaming syftar till att låta jämställdhet och könsperspektivet vara en naturlig del av alla verksamheter inom ett samhälle. När EU och Sverige skall samarbete i denna fråga finns det även en annan viktig aktör inblandad, nämligen intresseorganisationen European Women's Lobby (EWL). EWL samarbetar med olika NGO: s i Europa som vill främja jämställdhet och försöker sedan att påverka de olika institutionerna och organen inom EU i frågor relaterade till kvinnors rättigheter. EWL: s arbete med att ena ideella aktörer som verkar för kvinnors och mäns lika rättigheter är viktigt och organisationen är ofta tillfrågad i frågor rörande kvinnors etablering på arbetsmarknaden och våld mot kvinnor.[62]

Jean Monnet, som var den förste ordföranden i Europeiska kol- och

[62] Mazey, *The development of EU equality policies*, Public Administration, vol. 73, Winter 1995, s. 605

stålgemenskapens verkställande organ, sägs ha uttalat följande:

”Building Union among people, not cooperation between states”[63]

Citatet visar på en ambition att skapa enighet mellan Europas människor och låta dem samarbeta utifrån sina egna premisser och förmågor. Sverige har genomgått olika förändringar för att anpassa sig efter EU och dess arbetssätt. Deklarationen från CEMR är dock endast en rekommendation och innehar ingen juridisk status. CEMR: s syfte är att bistå kommuner och regioner inom EU med verktyg och ett dokument som samlat diskuterar olika former av diskriminering. Deklarationen innehåller även ett visst mått av utrymme för förändringar och möjligheter att anpassa innehållet efter exempelvis en särskild förvaltnings arbetssituation.

”This implies that both formal structures and actors need to be considered when studying the impact of Europeanization on domestic administrations. Within the institutional constraints there is room for both maneuverability, and deliberate choices and strategic actions through active policy-making.”[64]

Medlemskapet i EU kommer inte med tvångströja utan istället med olika instrument och möjliga vägar att arbeta med politiska frågor. Som Lægried och de övriga författarna till artikeln påpekar skall varje land arbeta utifrån sina egna premisser. Vidare finns det naturligtvis även delar i medlemskapet som kräver mer arbete än andra.

”Nevertheless it is obvious that European integration is a demanding task that puts pressure on the service capacity of public administration.”[65]

Anpassningen som medlemsländer gör till EU och dess byråkrati kan i viss mån vara omvälvande och uppfattas som betungande. Gällande politiska frågor som är närliggande de mjuka faktorer som Rothstein diskuterar kring är anpassningen

[63] http://europa.eu/abc/history/foundingfathers/monnet/index_sv.htm, den 15 maj 2009
[64] Lægried m.fl., *Europanization of central government administration in the Nordic states*, JCMS, volym 42, nummer 2, s.367
[65] Lægried m.fl., *Europeanization of central government administration in the Nordic states*, JCMS, volym 42, nummer 2, s.357

snarare en fråga om kompromisser och öppnar möjligheten för olika vägar och tillvägagångssätt.

EU-direktiv som åsyftar att arbeta mot diskriminering har haft höga ambitioner. Däremot har de praktiska verkningarna av direktiven inte varit lika framgångsrika.

”Whilst the equality Directives have proved useful in combating individual cases of direct sex discrimination in the workplace, their implementation has often proved problematic. Moreover, these laws have had no discerruble impact upon the underlying socio-structural sources of indirect discrimination against female workers generally. Sex segregation within the labour market means that women are more likely than men to be employed in particular sectors of the economy, in part-time, temporary and low status jobs.”[66]

Vad Mazey pekar på är en viktig aspekt av implementering av EU-direktiven. Om man inför direktiv skall de efterföljas, och om så inte sker måste man vidta åtgärder. Gällande arbetsmarknadspolitik och sett ur ett arbetstagarperspektiv är jämställdhet ibland en ekonomisk fråga och därmed tillkommer ytterligare dimensioner till problemet.

Om man återgår till Sverige och den nya Diskrimineringslagen som trädde i kraft 2009, medförde den en annan gräns för företag. Den tidigare paragrafen om att alla företag med minst tio anställda skulle ha en jämställdhetsplan, har ersatts med minst tjugofem anställda. Vidare har även lagen om ettåriga jämställdhetsplaner bytts ut mot treåriga. Dessa förändringar kan vid en första anblick tyckas obetydliga, men vid närmare eftertanke är de mindre hårda. Enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) finns det 213 396 företag i Sverige med upp till tio anställda.[67] Dessa företag och människorna i de verksamheterna omfattas inte av jämställdhetsplaner. Därmed inte sagt att det inte omfattas av Diskrimineringslagen, för det gör varje svensk medborgare. Men varför skall

[66] Mazey, *The development of EU equality policies*, Public Administration, vol. 73, Winter 1995, s. 592
[67] http://www.scb.se/Pages/List____259330.aspx, den 11 maj 2009

dessa människor stå utanför jämställdhetsplanerna? Svaret på frågan är oklart. Vilka förändringar som den nya Diskrimineringslagen medför är för tidigt att analysera i ett vidare perspektiv och omöjliggör därför tydliga svar och analyser.

Deklarationen från CEMR är också den förhållandevis ny och har inte i någon större utsträckning analyserats. Detta är delvis relaterat till det låga antal kommuner och regioner i Sverige som har undertecknat den. Jämförelser av hur olika regioner och kommuner arbetar med deklarationen blir inte rättvisa om man inte kan ha ett större urval. Premisserna för att arbeta med jämställdhet kan variera mellan Sveriges olika kommuner och regioner och är därför inte ekvivalenta. Vad som dock är intressant är den skrivelse som finns i början av deklarationen:

"Som beklagar att motsägelsen mellan det rättsliga erkännandet av rätten till jämställdhet och den faktiska praxis består."[68]

Som citatet visar finns det en stor oklarhet gällande statusen på deklarationen. Från CEMR: s sida vill man gärna framhålla det som ett regelverk och något som bör efterföljas av samtliga aktörer. Problemet är att dokumentet inte har någon juridisk status. Texten ses endast som en rekommendation och om det inte efterföljs finns inga rättsliga påföljder att tillgå. Detta kan vara en komplikation vid arbetet med detta initiativ. Deklarationen medför likväl förändringar för förvaltningarna och då vill man sannolikt även vara försäkrad om att de resurser man väljer att lägga på detta arbete är väl spenderade.

SKL har som organisation 310 medlemmar. Endast 50 medlemmar har undertecknat deklarationen om jämställdhet från CEMR. Då gensvaret från majoriteten av SKL: s medlemmar har varit vagt införde man en kampanj för deklarationen i april 2009.[69] Trots att 3 år har gått sedan SKL valde att skriva under deklarationen så har deras medlemmar inte varit lika aktiva i denna fråga. Organisationen har även arbetat fram en broschyr med fakta kring deklarationen för att ytterligare förtydliga dess syfte och innehåll. Broschyren är ett steg i

[68] CEMR: s dokument *Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*, 2006, sid 5
[69] http://www.skl.se/artikel.asp?C=5286&A=59403, den 12 maj 2009

strategin från SKL att uppmana fler medlemmar att underteckna deklarationen. Frågan man kan ställa sig är om denna insats räcker? Om man blickar ut i Europa är det totalt 868 regioner i 26 länder som har undertecknat deklarationen enligt CEMR: s egen statistik från mars 2009.[70] Vad som kan utrönas av den statistiken är att exempelvis Danmark är ett av de länder i Europa som valt att inte underteckna. Vad som är uppenbart är att det endast är ett fåtal regioner som valt att underteckna deklarationen och att den inte har fått den genomslagskraft som man från CEMR hoppades, då dokumentet var avsett att ena alla kommuner och regioner inom Europa och deras arbete med jämställdhet.

De sex grundläggande principerna som deklarationen bygger på är utformade i generella ordalag och förutsätter att läsaren och mottagaren är införstådd i viktiga begrepp. Exempelvis fjärde principen omfattar arbetet med att motverka stereotypa könsroller. Hur skall man som läsare tolka den skrivningen? Vad som ibland uppfattas som stereotypa könsroller i ett land, kanske inte gör det i ett annat land. Begreppet könsroller är komplicerat och skrivelsen indikerar i fjärde principen att det är en form av problem som borde lösas. Vad händer om något land inte tycker sig ha några problem med könsroller? Min kritik mot principerna är att de är för allomfattande och egentligen inte ålägger undertecknaren något reellt ansvar. Man skall som undertecknare av deklarationen främja vissa saker och motverka andra, vad innebär detta? Hur skall man på ett praktiskt sätt arbeta med deklarationen? Svaret är att de medlemmar i SKL som har undertecknat den har tagit olika vägar. Uppsala län valde följande arbetssätt:

”I det praktiska genomförandet av deklarationens intentioner bör de mål som är bäst lämpade att genomföra i Sverige prioriteras.”[71]

Förenklat kan man översätta det med att Uppsala väljer godbitarna som passar deras verksamhet bäst. Naturligtvis ligger det mycket arbete bakom valet av vilka prioriteringar som skall göras och hur de skall implementeras i verksamheten.

Ett utskick gjordes till tre personer (Anneli Philipsson, Elisabet Ljungberg samt

[70] http://www.ccre.org/docs/list_local_and_regional_governments_cemr_charter.pdf, den 15 maj
[71] http://www.lul.se/upload/12007/%C3%84rende%20135.pdf, den 15 maj 2009

Kay Wictorin) som arbetade med deklarationen på olika nivåer med frågor rörande deklarationen och dess inverkan på svenska förvaltningar. En översikt av frågorna återfinns i bilaga 1. När de tillfrågade ombads att nämna två brister med att ha samma deklaration för EU: s alla medlemsländer, fick jag följande respons:

Anneli Philipsson kommunalråd i Malmö med ansvarsområdena jämställdhet och demokrati:
”Svagheten kan vara att ju bredare stöd en deklaration förväntas ha, desto mer urvattnad riskerar den att bli. En annan svaghet är också att just jämställdhet ser olika ut i olika delar av Europa”

Elisabet Ljungberg handläggare från SKL:
”Jämställdhetsarbetet har nått olika långt i de olika länderna och det gör att vissa formuleringar i deklarationen inte fungerar. Det finns artiklar i deklarationen som handlar om sådant som i vissa länder inte beslutas om på lokal eller regional nivå.”

Kay Wictorin som tidigare var jämställdhetssamordnare för Malmö Stad svarade:
”En teoretisk brist eller snarare risk är att deklarationen, om den hanteras fel, kan föranleda att man inte ”hemmaplansanpassar” tillämpningen efter regionala och lokala förutsättningar och förhållanden, dvs. kanske nedprioriterar stora lokala/regionala jämställdhetsbrister till förmån för insatser utifrån artiklar i deklarationen på områden där man kanske redan är ganska långt framme. En risk är att det kan finnas undertecknare som ’slår sig till ro’ när de väl undertecknat deklarationen och inte lägger så mycket kraft på att i praktiken tillämpa och leva efter deklarationen.”

Av citaten kan man dra slutsatsen att det finns en viss oro för att deklarationen kan medföra kompromisser som kan få negativa effekter på arbetet med jämställdhet i Sverige. Dessutom finns problematiken att de olika medlemsländerna inom EU har olika förutsättningar för att arbeta med kvinnors och mäns lika rättigheter.

En annan fråga som jag ställde till de tre utvalda personerna var huruvida de kunde se för- och nackdelar med initierandet av 3-åriga jämställdhetsplaner? På

den frågan fick jag följande åsikter:

Elisabet Ljungberg: *”Fördelar att det finns en plan men samtidigt är tidsperspektivet tre år förhållandevis kort tid när det gäller politiska beslutsprocesser.”*

Kay Wictorin: *”Ett treårsperspektiv kan vara bra i den meningen att många jämställdhetsinsatser är fleråriga till sin karaktär och kan vara svåra att rymma i korta ettårsplaner. Men det gäller då att man följer upp planerna varje år i sina årsredovisningar, kanske korrigerar resurstilldelningen i årsbudgetar, och ser till att det bedrivs ett fortlöpande jämställdhetsarbete under hela treårsperioden.”*

Anneli Philipsson: *”Årliga planer är att föredra eftersom de förutsätter ett löpande arbete på arbetsplatsen med jämställdhetsfrågor. När man ska initiera ett större arbete vart tredje år måste man börja från början i diskussionerna i många frågeställningar.”*

Även här kan man skönja en viss skepticism mot rekommendationen om treåriga jämställdhetsplaner från Wictorin och Philipsson. Att de här personerna hyser en oro och en undran över vissa delar av deklarationen är inte märkvärdigt. Det låga antalet regioner och kommuner i Sverige som har undertecknat deklarationen indikerar att de inte är ensamma om dessa åsikter och jag tror att det är deklarationens status, eller snarare brist på status, som orsakar förvirring och i sin tur leder till kritik gentemot deklarationen.

5 Referenser

Tryckta källor:

Amundsotter Eva och Gillberg Minna, *Den jämställda arbetsplatsen*, 2001, Bilda Förlag

Dahlberg Magnus och Vedung Evert, *Demokrati och brukarutvärdering*, 2001, Studentlitteratur

Demokratiutredningen, SOU 1999:151, *Citizen Participation in European Politics*, Demokratiutredningens skrift nr 32

Drejhammar Inga-Britt, *Organisationsutveckling och jämställdhet*, 2001, Studentlitteratur

Esaiasson Peter m.fl., *Metodpraktikan*, 2004, Nordstedt Juridik AB

Hill Michael, *Policyprocessen*, 2007, Liber AB

Jacobsson Bengt och Sundström Göran, *Från hemvävd till invävd – Europeisering av svensk förvaltning och politik*, 2006, Liber AB

Karvonen Lauri, *Demokratisering*, 1997, Studentlitteratur Lidström Anders, *Kommunsystem i Europa*, 2003, Liber AB

Lundqvist Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, 1992, Studentlitteratur

Molin Björn m.fl., *Offentlig förvaltning*, 179, Bonnier Fakta Bokförlag AB

Paldanius Sam. *Delaktighet, demokrati och organisationsförändring i skilda verkligheter*, 1999, Linköpings universitet – filosofiska fakulteten

Peterson Olof, *Svensk Politik – sjätte upplagan*, 2004, Nordstedts Juridik AB

Peterson Olof och Söderlind Donald, *Svensk förvaltningspolitik*, 1988 Rothstein Bo, *Politik som organisation*, 2005, SNS Förlag

Simon Herbert, *Administrativt beteende En studie av beslutsprocessen i administrativa organisationer*, 1971

Svenska Kommunförbundet, *Kommunala konsekvenser av EG/EU*, 1994, Kommentus Förlag AB

Svenska Kommunförbundet, *Härifrån till jämställdheten*, 1998, Kommentus Förlag AB
Viklund Daniel, *Att förstå EU – Sverige och Europa*, 1997, Nordstedts Juridik AB
Wahl Anna m.fl., *Det ordnar sig – teorier om organisation och kön*, 2001, Studentlitteratur

Övriga källor:

”Uppföljning av EU:s rekommendationer på jämställdhetsområdet” av Marianne Sundström och Caroline Runeson (Stencilserie 2001:7) från IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
CEMR’s deklaration om jämställdhet, *”Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå”* (hämtad från http://www.skl.se/artikel.asp?C=5286&A=24741)

Internet:

www.jamombud.se
www.riksdagen.se
www.regeringen.se
www.skl.se
www.sydsvenskan.se
www.ccre.org
www.dn.se
www.ifau.se
www.scb.se
www.notisum.se
www.do.se
www.lal.se
www.ec.europa.eu
www.womenlobby.org

www.kvinnolobbyn.se

Artiklar:

Lægried Per m.fl., *Europanization of central goverment administration in the Nordic states*, JCMS, volym 42, nummer 2, s.347-369

Mazey Sonia, *The development of EU equality policies*, Public Administration, vol. 73, Winter 1995, s. 591-609

Roth Silke, *Sisterhood and solidarity – women's organizations in the expanded*

European Union, Advanced Access publication, 24th November, 2007, s. 460-487

Bilaga 1

Intervjufrågor

1. Nämn två vinster man gör genom att ha samma deklaration för EU: s alla medlemsländer?

2. Nämn två brister med att ha samma deklaration för EU: s alla medlemsländer?

3. Finns det någonting, någon paragraf som du saknar i deklarationen?

4. Anser du att deklarationen är tillräckligt tydlig?

5. Vad ser du är för- och nackdelar med initierandet av 3-åriga jämställdhetsplaner?

6. Varför tror du att en sådan här deklaration är viktig inom förvaltningsarbete?

7. Hur tror du att deklarationen kommer att påverka förvaltningars arbete?

8. Vad tror du att svenskar inom förvaltningssektorn anser om deklarationen?