

**PROMEMORIA**  
**DNR: ALLM 2021/131**



# **JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING**

## **och angränsande regelverk**

**Underlag för rekommendationer om begreppets precisering**

**Eberhard Stüber, Avdelningen för analys och uppföljning, uppdaterad version 20-12-30**

## Uppdrag och syfte

### Ursprungligt uppdrag

I samband med ett utvecklingssamtal 19-04-25 mellan Eberhard Stüber och Annika Olsson, chef för Analys och uppföljningsavdelningen (AoU), bestämdes att Eberhard skulle upprätta en promemoria kring begreppet jämställdhetsintegrering. I första hand skulle begreppet diskuteras utifrån ett juridiskt perspektiv. Bakgrunden till uppdraget var att termen jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming) visat sig ha hanterats på olika sätt inom myndigheten. Det fanns dessutom delade meningar om dess innebörd. Några specifika frågor som uppkommit var:

- Uppdelningen i *lagstyr* och *målstyr*.
- Innebörden av att en myndighet internt ska tillämpa jämställdhetsintegrering.
- En följdfråga i sammanhanget var om organisationers interna processer, närmare bestämt det personalpolitiska arbetet som idag omfattas av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder, varit åsyftat då begreppet formulerats inom ramen för EU-rätten och i dokument relaterade till FN systemet som exempelvis Peking plattformen från år 1995.<sup>1</sup>

Syftet med promemorian är att ge underlag till en diskussion, internt och måhända även externt

- för att undanröja oklarheter vid användningen av begreppet jämställdhetsintegrering och
- för att i jämställdhetsintegreringsarbetet underlätta samspelet med närliggande processer.

### Myndighetens plan för jämställdhetsintegrering och HBTQ-strategiska regeringsuppdraget

I början av år 2020 upprättade Jämställdhetsmyndigheten en [Plan för jämställdhetsintegrering och HBTQ-strategiska regeringsuppdraget](#). I dokumentet anges att såväl medarbetare på myndigheten som olika aktörer i landet har olika förståelse för jämställdhetsintegrering som begrepp. Av planen framgår att olika förståelser för begreppet ska identifieras och att frågan om hur jämställdhetsintegrering förhåller sig till aktiva åtgärder ska utredas. Frågan om hur det nationella och det internationella arbetet förhåller sig till varandra ska även behandlas. Utredningen bör även belysa frågan om vad jämställdhetsintegrering innebär i myndighetens egen verksamhet. Uppdraget ska vara färdigt i juni 2020 och ansvariga för att denna del av planen genomförs är avdelningscheferna på Stöd och samordning samt Analys och uppföljning.

### Promemorians färdigställande och ett förnyat uppdrag

En promemoria färdigställdes och blev upprättad i en första version 20-02-11. Vid upprättandet av promemorian hade synpunkter inhämtats från följande personer: Anna Collins Falk, Boel Kristiansson, Ellen Thorell, Ida-Maria Linder, Lena Bjurving (samtliga från Jämställdhetsmyndigheten) samt Lena Svenaeus (Lunds universitet) och Susanne Fransson (Göteborgs universitet).

Därefter bestämde ansvariga avdelningschefer att promemorian skulle presenteras och diskuteras vid ett internseminarium på myndigheten. Seminariet planerades genomföras i slutet av sommaren år 2020.

Då genomförandet av seminariet tills vidare ställts in gav AoU avdelningens nya chef, Peter Vikström, ett uppdrag i oktober 2020 om att utarbeta en uppdaterad och reviderad promemoria.

---

<sup>1</sup> Begreppet gender mainstreaming uppmärksammades i FN sammanhang för första gången vid UN Women's tredje världskonferens i Nairobi år 1985. Den fjärde världskonferensen ägde rum i Peking år 1995.

# Jämställdhetsintegrering

## Underlag för rekommendationer om begreppets precisering

*Jämställdhetsintegrering* som en strategi för jämställda tjänster och service till allmänheten och *lagstiftning för att förebygga diskriminering ur ett könsperspektiv* har under 1990-talet och början av 2000-talet varit två olika och från varandra tydligt avgränsade, men samtidigt kompletterande regleringsstrategier. Den svenska jämställdhetspolitiken har i dessa sammanhang beskrivits som att den står på två ben. Regeringskansliet och myndigheter har under senare år bidragit till att sudda ut gränsdragningen mellan dessa två olika fundament. Detta har lett till otydligheter kring vilka insatser som är hänförliga till vilka processer och vilka aktörer som har ansvar för uppföljning av olika jämställdhetspolitiska insatser. I denna promemoria argumenteras för att anpassa definitionen av jämställdhetsintegrering såväl till dess ursprungliga betydelse som till de regleringar som finns i våra nordiska grannländer. Under arbetet med denna skrivelse har det visat sig vara nödvändigt att även positionera jämställdhetsintegrering i förhållande till bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen och det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagstiftningen.

Inledningsvis refereras till - och citeras - ur två utredningar. Syftet med dessa nedslag är att beskriva innebörden av begreppet jämställdhetsintegrering i termer av det ursprung som denna pm avser att förhålla sig till. Vid tidpunkten för de två nedan refererade utredningarna avgränsades jämställdhetsintegrering i förhållande till andra jämställdhetspolitiska insatser. I första hand syftades på insatser relaterade till dåvarande jämställdhetslag (1991:433) och förordningen (2007:1035) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen.

### **Ds 2001:64 Ändrad ordning, strategisk utveckling för jämställdhet**

I utredningen betonas att det i internationella sammanhang finns olika definitioner av jämställdhetsintegrering. Inledningsvis ges en koncentrerad sammanfattning av begreppets utveckling, såväl i en internationell som i ett svensk kontext.<sup>2</sup> Av denna beskrivning framgår att Europarådets definition av begreppet är vanligt förekommande i svenska sammanhang. I svensk översättning innebär Europarådets definition att jämställdhetsintegrering är en (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattande. I detta sammanhang är det offentliga organs beslutsfattande som åsyftas.

Ett övergripande syfte med 2001 års utredning var att ge en introduktion till jämställdhetsintegrering som en strategi. Därutöver utarbetade arbetsgruppen bakom utredningen en metodhandbok, *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*. Det görs tydligt att det personalpolitiska jämställdhetsarbetet legat utanför arbetsgruppens uppdrag och därför inte heller behandlades i utredningen eller i handboken.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ds 2001:64, s. 13-23.

<sup>3</sup> Ds 2001:43, s. 10.

I utredningen uppmärksammas att Danmark, Norge och Irland är exempel på europeiska länder som valt att lagstifta om att jämställdhetsintegrering som strategi ska tillämpas.<sup>4</sup>

### **SOU 2007:15 Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering**

De resonemang som förs i SOU 2007:15, *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, är exempel på en ambition om att bygga vidare på de begreppsdefinitioner som används i Ds 2001:64. Dock förekommer i 2007 års utredning ett mindre skifte i terminologi. Från 2001 års utredning har beskrivningen av jämställdhetsintegrering övertagits i den mening, att jämställdhetsintegrering som strategi syftar på de tjänster och den service som erbjuds av det allmänna, dvs. av stat, landsting (numera regioner) och kommuner. I detta sammanhang används även samlingsbegreppet *verksamhetsutveckling*, vilket beskrivs som det ena benet av svenskt jämställdhetsarbete. För jämställdhetspolitikens andra ben används vid sidan om begreppet *personalpolitiskt arbete* även begreppet *motverka könsdiskriminering*.<sup>5</sup> Det senare begreppet är vid den tidpunkten mer korrekt då diskrimineringslagstiftningen omfattade fler kategorier än sådana som kan betecknas som personal och arbetstagare. I bilaga 1 ges ett utdrag från utredningen som sammanfattar begreppet jämställdhetsintegrering och dess avgränsning i förhållande till områden som reglerades av jämställdhetslagen och instruktionen för jämställdhetsombudsmannen.

### **Lagstyrt och målstyrt – under 2010-talet uppstår ett nytt begreppspar**

Vid en läsning av dokument från Jämställdhetsmyndigheten är det uppenbart att det som tidigare kategoriserats som jämställdhetspolitikens två ben kommit att beskrivas med nya termer, *lagstyrt och målstyrt*.<sup>6</sup> Denna terminologi återkommer även i sådana dokument som andra myndigheter har producerat<sup>7</sup> som ett resultat av särskilda regeringsuppdrag och där Genussekretariatet tilldelats en samordnande roll.<sup>8</sup> Det *lagstyrda* relaterar enligt detta synsätt främst till diskrimineringslagen, i synnerhet till de delar av lagen som fram till år 2017 innefattades i begreppen jämställdhetsplan och lönekartläggning.<sup>9</sup> Begreppet lagstyrt knyter därmed an till lagens bestämmelser om aktiva åtgärder.

Det *målstyrda* relaterar däremot till begreppet *gender mainstreaming* i UN Women's Pekingplattform och senare formuleringar i Amsterdamfördragets artikel 3:2 (sedermera ersatt av artikel 8 FEUF). Termen målstyrd syftar på regeringens krav riktade till myndigheter i form av formuleringar i regleringsbrev och att dessa formuleringar knyter an till ett eller flera *mål* i den nationella jämställdhetspolitiken.

Noterbart är att begreppsparet "lagstyrt och målstyrt" inte förekommer i regeringens skrivelse 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* och inte heller i tidigare nämnda utredningar från åren 2001 och 2007.

---

<sup>4</sup> Ds 2001:43, s. 15.

<sup>5</sup> SOU 2007:15, s. 19-20.

<sup>6</sup> Se exempelvis Jämställdhetsmyndighetens rapport 2019:2, *Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet*, s. 32 f.

<sup>7</sup> Se exempelvis *Plan för jämställdhetsintegrering vid Högskolan i Halmstad 2017-2019*, s. 6.

<sup>8</sup> Dessa särskilda regeringsuppdrag har gått under namnen JiM (Jämställdhetsintegrering i myndigheter) och JiHU (Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet). Berörda myndigheter har inom ramen för dessa regeringsuppdrag bland annat utarbetat egna planer för jämställdhetsintegrering. Av regleringsbrev till Göteborgs universitet för budgetåret 2016 framgår att Genussekretariatet skulle erbjuda stöd och planering, samordna kompetenshöjande insatser, ordna nätverksträffar samt sprida lärande exempel.

<sup>9</sup> Det finns även andra lagar som har åsyftats i sammanhanget som exempelvis högskolelagen.

## Exempel på när jämställdhetspolitikens två ursprungliga ben flätas samman

Under senare år finns exempel på att beskrivningen av jämställdhetspolitiken i termer av två olika och från varandra skilda ben kommit att luckras upp. En alternativ beskrivning är att begreppen tenderat att flätats samman.

*Exempel: Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten*

Av 5 § i förordningen framgår att "Myndigheten ska tillämpa jämställdhetsintegrering genom att beakta de jämställdhetspolitiska målen och främja jämställdhet *i alla delar av sin verksamhet*" (kursivering av ES). Det saknas förarbeten eller andra förklarande texter till denna förordning. En tolkning enligt ordalydelsen leder ofrånkomligen till att utrymmet för att utesluta vissa verksamheter eller aktiviteter från kravet på jämställdhetsintegrering, torde vara minimalt. Ett giltigt undantag skulle kunna vara att aktiviteten i sig saknar möjliga kopplingar till begreppet jämställdhet. En alternativ tolkning av begreppet verksamhet är att ge detta begrepp samma betydelse som i handboken *Gör det jämt - att integrera jämställdhet i verksamheten*.<sup>10</sup> I så fall syftas uteslutande på det allmännas utåtriktade verksamheter.

Vilka områden som anses utgöra myndighetens utåtriktade verksamhet framgår av förordningens 2, 3 och 4 §§. Samtliga dessa utåtriktade verksamheter handlar om att främja jämställdhet. Frågan är vilken självständig betydelse som ska tillmätas 5 § jämfört med de detaljerade beskrivningarna om innehållet i 3 och 4 §§? Den mest uppenbara aktiviteten som täcks in av 5 §, men inte av 3 och 4 §§, är myndighetens personalpolitiska arbete. I förhållande till myndighetens totala budget är personalkostnaderna betydande. Av myndighetens årsredovisning 2019 framgår att personalkostnaderna är den största utgiftsposten med 46 miljoner, övriga driftskostnader är 36 miljoner, och lokalkostnader anges till 6 miljoner. Frågor om jämställda löner i enlighet med DL 3 kap. 8-10 och 3:13 §§ ligger inom ramen för en bokstavlig tolkning av formuleringen *alla delar av sin verksamhet*. Samma sak gäller exempelvis frågor om jämställd rekrytering i enlighet med DL 3 kap. 5, 7 och 13 §§.

*Exempel: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning 2019*

Exempel på en sammanflätning av jämställdhetspolitikens två ben finns även i Jämställdhetsmyndighetens egna dokument: "Under året har Jämställdhetsmyndighetens arbete med jämställdhetsintegrering fokuserat (...) att koppla samman verksamhetsfokuserat jämställdhetsintegreringsarbete med arbetet för lika möjligheter och rättigheter i arbetslivet".<sup>11</sup> Hänvisningen till arbetet för lika möjligheter och rättigheter i arbetslivet kan inte syfta på något annat än bestämmelserna i diskrimineringslagen.

*Exempel: Jämställdhetsmyndighetens [plan för jämställdhetsintegrering och HBTQ-strategiska regeringsuppdraget](#)*

Frågor om intern och extern rekrytering utgör centrala delar i bestämmelserna om aktiva åtgärder.<sup>12</sup> Av planen för jämställdhetsintegrering framgår att rekrytering ses som ett centralt område för myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering. Likheter med det aktiva åtgärdsarbetet är tydlig genom hela dokumentet. I ett rutnät för jämställdhets- och HBTQ-perspektiv i löpande arbete beskrivs en struktur för att bedriva jämställdhetsintegreringsarbetet som har uppenbara likheter med diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. I handlingsplanen identifieras att HR-

<sup>10</sup> Utgiven av Näringsdepartementet, Regeringskansliet 2001.

<sup>11</sup> Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning 2019, s. 49.

<sup>12</sup> Se DL 3 kap. 5 §, 3 kap. 7 § och 3 kap. 13 §.

material och handlingsplaner kring rekrytering och utbildning ska gås igenom, bland annat utifrån ett könsperspektiv och utifrån ett HBTQ perspektiv. Begreppet HBTQ perspektiv torde vara liktydigt med att använda de perspektiv som kommer till uttryck i förarbetena till diskrimineringsgrunderna sexuella läggning samt könsöverskridande identitet eller uttryck. Frågor om *språkbruk* är ett annat exempel i denna plan som direkt relaterar till de krav som innefattas i arbetet med aktiva åtgärder.<sup>13</sup>

Noterbart är att myndigheten identifierat behovet av att utreda hur begreppet jämställdhetsintegrering ska förhålla sig till bestämmelserna om aktiva åtgärder (sid. 7).

*Exempel: Lunds universitet*

I några av de planer för jämställdhetsintegrering som statliga myndigheter skickat in till Jämställdhetsmyndigheten görs kopplingar till delmål 2 om ekonomisk jämställdhet på följande sätt:

”Målet berörs i arbetet med processerna för rekrytering av anställda och för rekrytering av studenter”.<sup>14</sup> Universitetets plan för jämställdhetsintegrering går därmed in och definierar mål och åtgärder inom samma område som följer av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder.

*Exempel: Regeringskansliets regleringsbrev riktade till olika myndigheter*

Jim och JiHU uppdragen har sitt ursprung i regleringsbrev riktade till olika myndigheter. Exempelvis framgår av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor att ”varje universitet och högskola har tagit fram *en plan för hur lärosätet avser att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering* i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen” (ES kursivering). Innehållet i planen ska bland annat beröra frågor om lika möjligheter till karriärvägar. Denna skrivning torde syfta på anställdas karriärvägar. Av regleringsbrevet för budgetår 2016 avseende Polismyndigheten framgår att ”myndigheten ska redovisa hur den arbetar för jämn könsfördelning inom olika yrkeskategorier och nivåer inom den egna organisationen. I detta ingår även att redovisa hur myndigheten arbetar för att öka andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund. I redovisningen ska särskild vikt läggas på det arbete som görs för att öka andelen kvinnor i ledningskompetens.”

### **Lagstyrt och målstyrt - om en påbörjad diskussion med syfte att hålla isär begreppen**

Av diskussioner med kollegor på Jämställdhetsmyndigheten, som tidigare arbetat på Genussekretariatet, framgår att ovan beskrivna regeringsuppdrag gav upphov till en rad frågor att ta ställning till. Bland annat handlade det om innebörden av arbetet med jämställdhetsintegrering, oavsett om uppdraget formulerats i form av regleringsbrev eller i en författning. Den påbörjade diskussionen berörde frågor om synergier och gränsdragningar i förhållande till andra befintliga processer inom en organisation. Uppkomsten av begreppsparat *lagstyrt och målstyrt* har sannolikt sin förklaring i att den ursprungliga innebörden av begreppet jämställdhetsintegrering börjat frångås. Detta blir tydligt då processer som hänför sig till bestämmelserna om aktiva åtgärder kommit att inkluderas i begreppet jämställdhetsintegrering. Det handlar i första hand om åtgärder som är hänförliga till intern rekrytering och kompetensutveckling samt extern rekrytering.

Problematiken beskrivs på följande sätt i Genussekretariatets återkoppling över planer för jämställdhetsintegrering:

---

<sup>13</sup> Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard. *Supplement 2017 till Diskrimineringslagen. En kommentar*. Wolters Kluwer (2017), s. 14.

<sup>14</sup> Lunds universitet 17-05-04, Dnr STYR 2016/466, Plan för jämställdhetsintegrering vid Lunds universitet 2017-2019, s. 3.

*”Det finns en förhållandevis stark betoning på HR-frågor och likavillkorsarbete, med en uttalad grund i det jämställdhetsarbete som styrs av diskriminerings- och högskolelagen. Det finns ett behov av att särskilja tydligare mellan de olika logikerna hos det mål- respektive lagstyrda jämställdhetsarbetet. Detta är viktigt inte minst för att kunna förmedla till organisationen hur arbetet med jämställdhetsintegrering skiljer sig från, och går utöver, ett likavillkorsarbete med utgångspunkt i framför allt diskrimineringslagen.”<sup>15</sup>*

På Genussekretariatet har det därmed funnits en diskussion om behovet av att hålla isär dessa två begrepp. Ett exempel på denna ambition finns i samma skrivelse från år 2017, men där beskrivningen av skiljelinjen mot de aktiva åtgärdsbestämmelserna framstår som tveksam:

*”Det finns ett behov av att särskilja tydligare mellan de olika logikerna hos det mål- respektive lagstyrda jämställdhetsarbetet. Detta är viktigt inte minst för att kunna förmedla till organisationen hur arbetet med jämställdhetsintegrering skiljer sig från, och går utöver, ett likavillkorsarbete med utgångspunkt i framför allt diskrimineringslagen.*

Ett sätt att tydliggöra det senare är att poängtera skillnaden mellan olika kompensatoriska åtgärder (DL) och aktiviteter som syftar till att omorganisera befintlig verksamhet (jämställdhetsintegrering). Problemen med kompensatoriska åtgärder utifrån diskrimineringslagens logik om att särskilt främja underrepresenterat kön är främst

- (1) att angreppssättet i princip uteslutande utgår från en individbaserad och kvantitativ förståelse av ojämställdhet,
- (2) att förändringsfokus riktas mot underrepresenterade grupper snarare än majoriteter och majoritetskulturer, samt
- (3) att denna logik främjar reaktiva arbetsätt och en ambition att undvika diskriminering, snarare än proaktiva insatser som i grunden syftar till att utmana de praktiker som reproducerar ojämställdhet.”<sup>16</sup>

När genussekretariatet använder begreppet ”kompensatoriska åtgärder” syftas med all sannolikhet på aktiva åtgärder i diskrimineringslagens tredje kapitel. Genussekretariatets ställningstaganden synes dock bygga på en tolkning av bestämmelsernas innehåll som kan ifrågasättas:

- 1) Angreppssättet i dessa bestämmelser är primärt inte individbaserat. Tvärt om är bestämmelsernas huvudsyfte att uppmärksamma behandlingen av kvinnor och män som grupp.<sup>17</sup> Likaså ligger lönekartläggningsbestämmelsernas huvudsakliga fokus på strukturer och grupper till skillnad från förbudet mot diskriminering i arbetslivet (DL 2 kap. 1 §).<sup>18</sup> Regleringsmässigt utgör bestämmelserna om aktiva åtgärder offentlig rätt. Inom ramen för denna del av diskrimineringslagen har individer ingen talerätt. Enskilda anspråk kan enbart göras gällande med stöd av förbuden mot diskriminering (och repressalier) i lagens civilrättsliga del.
- 2) Beskrivningen av att de aktiva åtgärdsbestämmelserna har ett ”förändringsfokus (som) riktas mot underrepresenterade grupper snarare än majoriteter och majoritetskulturer” är en tveksam beskrivning. Åtminstone när det gäller diskrimineringsgrunden kön. Rationaliteten bakom bestämmelserna om aktiva åtgärder utifrån ett könsperspektiv finns uttryckta i

---

<sup>15</sup> *Generell återkoppling JiHU – planer för jämställdhetsintegrering*, Nationella sekretariatet för genusforskning, 17-04-18, s. 2.

<sup>16</sup> *Generell återkoppling JiHU – planer för jämställdhetsintegrering*, Nationella sekretariatet för genusforskning, 17-04-18 bilaga 3, s. 2.

<sup>17</sup> Fransson & Stüber (2017), s 12.

<sup>18</sup> Fransson & Stüber (2017), s 42.

portalparagrafen till den tidigare jämställdhetslagen. Nämligen att "lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet".<sup>19</sup> Kvinnor utgör definitionsmässigt ingen underrepresenterad grupp.

- 3) Genussekretariatets beskrivning av att bestämmelserna om aktiva åtgärder, vars syfte är att förebygga diskriminering, skulle utgöra ett "reaktivt arbetssätt" är förvånande. Aktiviteter som syftar till att förebygga diskriminering kan omöjligt vara reaktiva till sin karaktär. En korrekt beteckning är att dessa bestämmelser är proaktiva. Genussekretariatets skrivning är ett uttryck för en sammanblandning med lagens civilrättsliga diskrimineringsförbud.

### **Lagstyrt och målstyrt – ett olyckligt valt begreppspar**

Av Ds 2001:64 framgår att jämställdhetsintegrering som strategi i EU:s medlemsstater implementerats på olika sätt. Skyldigheten att tillämpa strategin framgår bland annat av EU:s lagstiftning, Amsterdamfördragets artikel 3:2. I artikeln anges att "all EU:s verksamhet skall syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet mellan dem". Fördraget trädde i kraft år 1999. Med beaktande av EU-rättens effektivitetsprincip står det medlemsstaterna fritt att använda olika regleringsmekanismer för att omvandla gemenskapsrätt till nationella regler.

I den norska likestillings- och diskrimineringsloven handlar fjärde kapitlet om "aktivt likestillingsarbete".<sup>20</sup> I fjärde kapitlets paragrafer görs en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan arbetsliv och arbetsgivares olika plikter och å andra sidan särskilda åtaganden i förhållande till myndigheters verksamhet, innehållet i läromedel, könsbalansen i offentliga utskott med mera. En liknande systematik finns att hitta i lagstiftningen hos samtliga nordiska grannländer. Sverige är de facto det enda landet i Norden där jämställdhetsintegrering inte är lagreglerad.<sup>21</sup>

Begreppsparet *lagstyrt och målstyrt*, så som det kommit att användas av Genussekretariatet och av Jämställdhetsmyndigheten, är därmed något missvisande. Såväl det *lagstyrda* som det *målstyrda* arbetet har kopplingar till EU:s lagstiftning. Diskrimineringslagen bygger i sin tur på EU-rättens förbud mot könsdiskriminering samt EU-rättens möjligheter för medlemsstaterna att lagstifta om aktiva åtgärder. En alternativ regleringsmekanism för aktiva åtgärder skulle kunna vara kollektivavtalet. Därutöver finns det idag flera myndigheter där kravet på jämställdhetsintegrering är författningsreglerat, dvs. inskrivet i förordningar.<sup>22</sup>

Vid en läsning av regeringens *Handlingsplan för jämställda livsinkomster* framstår inte heller uppdelningen i *lagstyrt och målstyrt* som klargörande, då lagstiftning om aktiva åtgärder beskrivs som en åtgärd för att uppnå delmål 2 i de nationella målen för jämställdhetspolitiken.

### **Ett plankrav försvinner och ett nytt plankrav introduceras**

Av förarbetena till 2017 års ändringar av bestämmelserna om aktiva åtgärder framgår att lagstiftaren särskilt bemödat sig om att avskaffa begreppet *plan*. Således utmönstrades begreppen

---

<sup>19</sup> Jämställdhetslag (1991:433), 1 § 2 st.

<sup>20</sup> Norge är inte medlem i EU men EU-rätten är gällande genom medlemskapet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

<sup>21</sup> Jämför ligebehandlingsloven, 2 kap. 1a § (DK), likestillings- och diskrimineringslov, 24 § (NO), lag om jämställdhet mellan kvinnor och män, 4 § (FI), Act on Equal Status and Equal rights of Women and men, article 17 (IS).

<sup>22</sup> Se exempelvis förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket, 4 § p7.



jämställdhetsplan (för arbetsgivare) och likabehandlingsplan (för utbildningsanordnare).<sup>23</sup> Poängen med denna förändring kan i och för sig diskuteras. Vad som däremot förvånar är att Regeringskansliet anmodat statliga myndigheter att upprätta nya plandokument som delvis berör de områden som regleras av bestämmelserna om aktiva åtgärder.<sup>24</sup> Tidsmässigt sammanfaller tidigare beskrivna krav i regleringsbrev om upprättande av planer för jämställdhetsintegrering med lagstiftningsprocessen om att utmönstra begreppen likabehandlings- och jämställdhetsplan. I förarbetena till 2017 års lagändring, prop. 2015/16:135, saknas resonemang om risker för så kallad dubbel reglering för vissa arbetsgivare eller utbildningsanordnare i form av krav i samma frågor, såväl via lagstiftning om aktiva åtgärder, som via regleringsbrev.

### **Om nödvändigheten av att hålla isär jämställdhetsintegrering och diskrimineringslagstiftning**

Tidigare i texten har det getts ett antal exempel som beskriver hur begreppet jämställdhetsintegrering kommit att utvidgas till att även omfatta det personalpolitiska området. En sådan utveckling är olycklig ifall en och samma process styrs av olika regelverk.

#### *Frågor om utkrävning av ansvar*

När det gäller kraven på jämställdhetsintegrering finns det i Sverige olika styrsystem eller regleringsmekanismer. Regeringen kan i förhållande till myndigheter ställa krav på jämställdhetsintegrering i form av skrivningar i en förordning. Exempelvis gäller detta för Jämställdhetsmyndigheten och Migrationsverket. Ett annat alternativ är skrivningar i ett regleringsbrev vilket gäller för JiM och JiHU myndigheterna.<sup>25</sup> När det gäller kommuner och regioner finns kraven inte lika explicit uttryckta. Amsterdamfördragets artikel 3:2, och tidigare nämnda folkrättsliga förpliktelser avseende jämställdhetsintegrering, har på nationell nivå transformerats till mål för den nationella jämställdhetspolitiken. Målen ska nås med hjälp av jämställdhetsintegrering som strategi (samt ett antal metoder kopplade till denna strategi som exempelvis 3R eller 4R metoden). Kommuner och regioner har därmed en förpliktelse att följa den nationella jämställdhetspolitiken och att i det arbetet använda jämställdhetsintegrering som strategi och metod.

En intressant fråga i sammanhanget är vem som kan ställas till ansvar om jämställdhetsintegrering inte genomförs? För det fall att en statlig myndighet skulle obstruera mot krav på jämställdhetsintegrering, är det troligtvis en skillnad ifall kraven finns formulerade i form av en förordning jämfört med formuleringar i ett regleringsbrev. Det politiska handlingsutrymmet för att agera mot en myndighet som inte iakttar en förordning torde vara större, än om en myndighet anger att den inte hann med ett av 11 olika krav i ett årligt regleringsbrev. När det gäller kommuners och regioners arbete för jämställdhetsintegrering har Jämställdhetsmyndigheten möjligheter att analysera årsredovisningar och att därmed indirekt följa och beskriva hur jämställdhetsintegrering genomförs på lokal och regional nivå. En av Jämställdhetsmyndighetens uppgifter består i att förse regeringen med analyser och rapporter samt med eventuella rekommendationer om att vidta specifika åtgärder.

För det fall att åtgärder som är reglerade i diskrimineringslagens aktiva åtgärder även sorteras in under begreppet jämställdhetsintegrering uppstår en intressant situation. Nämligen att det för delar

---

<sup>23</sup> Se prop. 2015/16:135 *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.

<sup>24</sup> Se exempelvis *Generell återkoppling JiHU – planer för jämställdhetsintegrering*, Nationella sekretariatet för genusforskning, 17-04-18.

<sup>25</sup> Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 2 § 1 st. p. 10.

av jämställdhetsintegreringsarbetet finns alternativa vägar för ansvarsutkrävning. För frågor som kan relateras till krav i diskrimineringslagen är ansvarsfrågorna tämligen väl definierade. Lagen pekar ut vilka myndigheter som utövar tillsyn (Diskrimineringsombudsmannen och Nämnden mot diskriminering) och vilka (juridiska) personer som kan göras ansvariga ifall bestämmelserna inte efterlevs.

Samma resonemang aktualiseras även när Jämställdhetsmyndigheten i det tidigare beskrivna plandokumentet sammanlänkar jämställdhetsintegrering med ett HBTQ-strategiskt regeringsuppdrag. Interna eller personalpolitiskt relaterade frågor som är kopplade till de två diskrimineringsgrunderna sexuella läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck är en del av arbetet med aktiva åtgärder. I plandokumentet saknas övertygande resonemang kring varför främjandefrågor som knyter an till de två diskrimineringsgrunderna sexuella läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck ska kopplas samman med begreppet jämställdhetsintegrering.

Vilka myndigheter som utövar tillsyn, alternativt har som uppgift att kräva in dokumentation för utvärdering, skiljer sig åt i ovan beskrivna processer. Att Jämställdhetsmyndigheten har ett uppdrag kring såväl rådgivning som uppföljning och utvärdering relaterad till jämställdhetsintegrering är klarlagt. Likaså att DO och Nämnden mot diskriminering utöver tillsyn avseende frågor om aktiva åtgärder. Men utgör DO:s och Nämndens verksamhetsområde, dvs. frågor som berör rekrytering och kompetensutveckling ur ett könsperspektiv, samtidigt en form av jämställdhetsintegrering? Än så länge saknas det skrivningar i förarbeten eller författningstexter som pekar i den riktningen.

#### *Bestämmelserna om aktiva åtgärder - avgränsningsproblem i två riktningar*

Vid en fortsatt sammanblandning av "jämställdhetspolitikens två ben", och där exempelvis rekryteringsfrågor räknas till området för jämställdhetsintegrering, uppstår ytterligare ett problem. Detta hänger samman med att det finns en avgränsningsproblematik mellan bestämmelserna om aktiva åtgärder och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Frågor om samspel och gränsdragning mellan diskrimineringslagen och arbetsmiljölagstiftningen blev efter lagändringen 2017 inte lösta på ett tillfredsställande sätt. Exempelvis ges bristfällig vägledning om, eller hur, aktiva åtgärder kan hanteras inom ramen för en skyddskommitté. Frågan har på senare tid uppmärksamats i SOU 2020:79 och vid ett samrådsmöte mellan representanter från Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten.<sup>26</sup>

För att ta ett praktiskt exempel: Offentliga arbetsgivare riskerar att ställas inför konkreta frågor som exempelvis ifall åtgärder för jämställd rekrytering ska ses

- som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet (och därmed vara en uppgift för skyddskommittén),
- som en del av arbetet med diskrimineringslagens aktiva åtgärder,
  - o enligt en metodik som bygger på att kontinuerligt analysera risker och hinder och där lagstiftaren medvetet tagit bort kravet på dokumenterade målsättningar,
  - o och som en del av en lokal likabehandlingskommitté,
- eller som en del av arbetet med organisationens handlingsplan för jämställdhetsintegrering, enligt en metodik som gällde för arbetet med jämställdhetsplaner fram till 1.1.2017?

---

<sup>26</sup> [Underlag inför samrådsmöte 15 januari 2020](#) med anledning av Regeringsuppdrag 19-07-04 av Eberhard Stüber.

Kan alla tre fora slås samman till en och samma arbetsgrupp på en myndighet? Vilka normativa dokument ger stöd för ett sådant agerande? Uppgifterna för (och roller i) en skyddskommitté är dessutom författningsreglerade.

Tidigare har beskrivits hur Jämställdhetsmyndigheten i sina interna dokument blandar samman arbetet med jämställdhetsintegrering med arbetet med aktiva åtgärder. Ett i januari 2020 upprättat dokument på Jämställdhetsmyndigheten exemplifierar hur även aktiva åtgärder och det systematiska arbetsmiljöarbetet blandas samman.<sup>27</sup> Jämställdhetsmyndighetens interna hantering exemplifierar svårigheterna med att avgränsa arbetet med aktiva åtgärder både gentemot arbetet med jämställdhetsintegrering och det systematiska arbetsmiljöarbetet.

#### *Tillsynsutredningens hantering av en närliggande problematik*

I betänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* (SOU 2020:79) observeras att bestämmelser om att främja likabehandling och att förebygga diskriminering inom det skollagsreglerade området finns såväl i skollagens 6:e kapitel som i diskrimineringslagens 3:e kapitel. Systematiken i dessa två närliggande regelverk skiljer sig åt. Metodiken i skollagen beskrivs som målinriktad och är kopplad till upprättandet av en plan. Metodiken i DL beskrivs som processinriktad, relaterad till en analys av risker och hinder, samt med krav på en fortlöpande dokumentation. I utredningen anges att den nuvarande ordningen ”leder till utmaningar och problem för verksamheternas systematiska kvalitetsarbete”.<sup>28</sup> Utredningen föreslår därför en enhetlig lösning med syfte att underlätta kvalitetsuppföljningar, i detta fall en ändring av skollagen.<sup>29</sup>

#### **Sammanfattande rekommendationer**

I denna promemoria har en rad oklarheter vid användningen av begreppet jämställdhetsintegrering beskrivits och analyserats. Den beskrivna problematiken finns i texter från såväl Jämställdhetsmyndigheten, som i texter från Regeringskansliet och från Genussekretariatet. Jämställdhetsintegrering tillhör Jämställdhetsmyndighetens kärnområde.

#### ➤ *Nödvändigt att särskilja jämställdhetsintegrering och aktiva åtgärder*

I denna promemoria har det angetts en rad argument för att använda begreppet jämställdhetsintegrering i dess ursprungliga betydelse. Detta förutsätter en tydlig åtskillnad mellan två olika processer eller områden:

1. Den verksamhet som riktar sig till allmänheten som olika myndigheter bedriver och där kravet på jämställdhetsintegrering aktualiseras.
2. Myndigheters interna processer relaterade till relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. I dessa sammanhang aktualiseras temat jämställdhet inom ramen för diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder.

Denna åtskillnad ligger till grund för närmast likalydande lagregleringarna i övriga nordiska länder. Detta faktum understryker relevansen av den argumentation som framförs i denna promemoria.

På en viktig punkt bör det göras en nyorientering. I SOU 2007:15 används begreppet *jämställd medborgarservice*, se bilaga 1. I en diskurs om mänskliga rättigheter är det värt att påpeka att

---

<sup>27</sup> En [sammanställning aktiva åtgärder 2018-2019](#) skickades till bl.a. TV 4 efter en begäran i december 2019 om att ta del av myndighetens dokumentation av aktiva åtgärder.

<sup>28</sup> SOU 2020:79, s. 246.

<sup>29</sup> Jämför även *Vägledning för granskning av lärosätenas kvalitetsarbete*, UKÄ 2020, där bedömningsområde 4 handlar om att jämställdhet ska beaktas i utbildningarnas innehåll, utformning och genomförande.

människovärdet inte har något medborgarskap och att mänskliga rättigheter inte är något som förtjänas.<sup>30</sup> Denna syn stöds av Regeringsformen 2:1 § som anger att *var och en* gentemot det allmänna är tillförsäkrad ett antal fri- och rättigheter. Dessa rättigheter är med andra ord inte kopplade till medborgarskapet.

➤ *Krav på jämställdhet ska inte medföra dubbelarbete*

För att underlätta arbetet för

- ansvariga myndighetschefer,
- ansvariga för myndigheters interna kvalitetsarbete,
- anställda som har som uppgift att arbeta med jämställdhets- och likabehandlingsfrågor,
- ansvariga myndigheter som har ett tillsyns- eller uppföljnings- och utvärderingsuppdrag,

är det angeläget att tydliggöra vilka krav som riktas mot en viss verksamhet på att bedriva och dokumentera olika former av jämställdhetsarbete. Oavsett om sådana krav formuleras i lagstiftning, förordning, regleringsbrev eller annat normativt dokument är det angeläget att undvika dubbelarbete och osäkerheter kring vilka insatser som behöver dokumenteras i vilken form.

➤ *Användningen av begreppen lagstyrt och målstyrt är olämplig - lagstiftning bör övervägas*

I promemorian har det anförts en rad argument varför den under senare år uppkomna användningen av begreppen *lagstyrt och målstyrt* är olämplig eller rent av missvisande. Utöver det som tidigare anförts finns ytterligare ett skäl till att överge detta begreppspar.

Enligt nuvarande ordning styrs myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering i hög grad via regleringsbrev. En sådan regleringsmodell innebär att arbetet med jämställdhetsintegrering ges projektkaraktär med tidsbegränsning. Utifrån Sveriges internationella åtaganden inställer sig frågan varför Sverige *inte* valt att lagstifta om jämställdhetsintegrering, så som är fallet i samtliga nordiska grannländer? Jämställdhetsmyndigheten bör agera för att skyldigheten att bedriva ett jämställdhetsintegreringsarbete ska bli *lagstyrd*. En fortsatt användning av *lagstyrt och målstyrt* motverkar en ambition om att stärka jämställdhetsintegreringsarbetet med stöd av lagstiftning.

➤ *5 § i förordning (2017:937) med instruktion för jämställdhetsmyndigheten bör upphävas*

5 § i förordning (2017:937) anger att "myndigheten ska tillämpa jämställdhetsintegrering genom att beakta de jämställdhetspolitiska målen och främja jämställdhet i alla delar av sin verksamhet". Som tidigare beskrivits fyller denna bestämmelse ingen självständig funktion. Detta följer av att Jämställdhetsmyndighetens *utåtriktade* verksamhet redan definieras i 2-4 §§. Av dessa bestämmelser framgår att all verksamhet som myndigheten bedriver utåt har som syfte att verka för jämställdhetsintegrering samt att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. Vid sidan om kraven på insatser för att främja jämställdhet enligt bestämmelserna om aktiva åtgärder finns inget utrymme att därutöver, *internt* bedriva ett jämställdhetsintegreringsarbete. 5 § bidrar således till att skapa oreda kring innebörden av begreppet jämställdhetsintegrering.

---

<sup>30</sup> Habermas, Jürgen (2011). *Om Europas författning. En essä*. Ersatz förlag.

## Bilaga 1

### Utdrag från SOU 2007:15, *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, s. 19-21.

#### *Vad är jämställdhetsintegrering*

Jämställdhetsintegrering är den strategi som Sverige valt för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att verksamheten bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna är lika tillgängliga, av lika hög kvalitet och lika väl anpassade för alla, oavsett kön. Verksamheten ska därmed bidra till att uppnå jämställdhet i samhället.

Strategin antogs redan 1994, i och med propositionen Delad makt delat ansvar, och åren därefter av FN och EU. Sverige har åtagit sig att leva upp till principerna i Pekingplattformen och är dessutom juridiskt förbundet att följa FN:s kvinnokonvention (CEDAW). Dessa åtaganden är långtgående och berör såväl statliga myndigheter som kommuner.

Det finns ett flertal olika definitioner av vad jämställdhetsintegrering egentligen är. Definitionerna är snarlika men inte identiska, då tyngdpunkten förflyttas något mellan dem. I exempelvis OECD:s definition får ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft en framskjuten position, medan UNDP:s definition istället betonar den organisatoriska förändringen. En definition som ofta används i Sverige är framtagen av en expertgrupp inom Europarådet. Översatt till svenska lyder definitionen att jämställdhetsintegrering innebär en:

(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet. Det är denna definition som används inom Regeringskansliet.

Europarådets definition pekar inte bara ut vad strategin ska leda till – att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande – utan också vilka handlingar som krävs: De personer som normalt hanterar en fråga ska också utveckla och förbättra sina arbetsrutiner så att man kan försäkra sig om att målet nås. Verksamheten måste analyseras för att ta reda på om service ges och resurser fördelas på lika villkor till kvinnor och män, flickor och pojkar, och om den bidrar till jämställdhet i samhället. I Sverige har strategin en tydlig koppling till de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsmålen är ett mått på vilken slags jämställdhet regering och riksdag anser att man vill uppnå med hjälp av strategin jämställdhetsintegrering. Att genomföra strategin blir då ett sätt att bygga en infrastruktur i de verksamheter som ska genomföra jämställdhet. Det är inte alla länder som gör den starka kopplingen till de jämställdhetspolitiska målen som vi gör i Sverige. Alla länder har heller inte valt att formulera jämställdhetspolitiska mål som riktmärke för sitt jämställdhetsarbete.

Strategin jämställdhetsintegrering fokuserar på att jämställdhet ska integreras i kärnverksamheten, det vill säga hur samhällsservicen ges till medborgarna. Det innebär att jämställdhetsarbetet sedan 1994 vilar på två ben: Ett för personalpolitik och ett för verksamhetsutveckling.

1. Motverka könsdiskriminering

Det ena benet representerar jämställdhet enligt jämställdhetslagen – att motverka könsdiskriminering på arbetsmarknaden, högskolan och i skolan. Jämställdhetslagen har funnits sedan 1980 och Jämställdhetsombudsmannen, JämO, är den myndighet som utövar tillsyn och tillhandahåller utbildning och rådgivning. Här blir frågor som könsfördelning på olika befattningar och löneskillnader mellan könen viktiga. Fokus riktas på relationen mellan de anställda i organisationen, mellan de studerande på högskolan samt mellan barn och elever i skolan. Enligt den lagstiftning JämO bevakar är arbetsgivare, högskolor och skolor skyldiga att aktivt främja jämställda villkor och att förebygga könsdiskriminering.

2. Jämställd medborgarservice

Det andra benet representeras av strategin jämställdhetsintegrering där fokus riktas mot kärnverksamheten och vad som kommer ut av den. Frågor som blir viktiga här är medborgarservicen – ges den på sådana villkor att effekten blir densamma – oavsett kön? Här ligger fokus på relationen mellan dem som utför verksamheten och dem som kommer i åtnjutande av den. Skapas ojämställdhet i de dagliga handlingarna? Här finns inga specifika lagar att luta sig mot. Däremot finns Regeringsformens skrivning om alla människors lika värde och Kommunallagens skrivning om att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat, liksom styrdokument för respektive verksamhet.