

# 8 "Mina herrar!"

## Mansrepresentationen i Sveriges riksdag

*Ann-Sofie Ohlander*

År 1921 hölls det första riksdagsvalet i Sverige med allmän rösträtt.<sup>1</sup> 226 av de 230 ledamöter som valdes till andra kammaren var män. I första kammaren, som ju utsågs successivt genom indirekta val, blev representationen samma år 149 män av sammanlagt 150.<sup>2</sup> Talmannen i första kammaren ansåg förändringen besvärlig att ta hänsyn till. Också i fortsättningen apostroferade han riksdagsledamöterna med orden "Mina herrar".<sup>3</sup>

Den allmänna rösträtten hade, som det var föreskrivet i den svenska grundlagen, beslutats vid två riksdagar med ett val emellan. Män som kvinnor var röstberättigade och valbara på samma villkor. 62 procent av de röstberättigade männen röstade i 1921 års andrakammarval, mot 47 procent av de röstberättigade kvinnorna. Sett ur ett könsperspektiv stod resultatet inte i proportion till vare sig antalet röstberättigade, röstande eller valbara män och kvinnor utan innebar en exceptionell manlig överrepresentation.

Var det en engångshändelse? Nej, knappast. Intressant är folkomröstningen om rusdrycksförbud som ägde rum år 1922, året efter genomförandet av den allmänna rösträtten. Könsfördelningen bland dem som röstade för förbud var 41 procent män, 59 procent kvinnor. Att vi känner till könsfördelningen beror på att rösterna särräknades efter kön. Tanken bakom särräkningen var att, om beslutsmarginalen blev knapp, låta männens röster väga mer än kvinnornas. Eftersom förbudsmotståndarna fick övervikt i omröstningen, blev ingen sådan åtgärd aktuell.

Men i trots av grundlagen ville man alltså ge männens röster större vikt än kvinnornas. Detta står i samklang med männens överrepresentation i riksdagen. Männerna hade makten, och inflytelserika män var beredda att låta den stå över demokratins principer.

Mansdominansen i den svenska riksdagen består än idag, men graden av övervikt för männen har under de senaste decennierna minskat. År 1938 kom en första liten nedgång; då sjönk andelen manliga riksdagsledamöter till 95 procent. En större förändring kom från 1961 när andelen sjönk till strax under 90 procent. Ett "ras" kommer från 1979/80 när tre fjärdedelar av riksdagsledamöterna är män; 1994/95 är 60 procent av ledamöterna män och vid valet 1998 sjunker andelen till 56 procent, en både i Sveriges och världens historia enastående låg siffra. Männerna är dock fortfarande i majoritet. Däremot har de två senaste regeringarna haft lika många kvinnliga som manliga statsråd. Ser man till de olika regeringsposternas tyngd finns dock fortfarande en viss dominans för männen.

**Ann-Sofie Ohlander** är professor i historia vid Örebro universitet och ledamot av regeringens forskningsberedning. Hon har senast publicerat *Staten var en man. Om kvinnor och män i statens tjänst i historien* (Utvecklingsrådet för den statliga sektorn, 2000).

### Norge

Men genomfördes inte allmän rösträtt ovanligt tidigt i Sverige? Nej, Sverige kom här efter grannländerna Danmark, Finland och Norge. Norge är intressant, eftersom Sverige och Norge var i personalunion fram till 1905. Detta påverkade dock inte grundlagsutvecklingen inom respektive land. I Norge hade i princip alla män fått rösträtt redan 1898, jämfört med år 1909 för Sverige. År 1907 infördes i Norge en begränsad rösträtt också för kvinnor. År 1913 införde Norge allmän rösträtt som det första autonoma landet i Europa.

Valda till det norska stortinget var dock fortfarande enbart män. År 1921 valdes en kvinnlig ledamot in i stortinget, vars antal samtidigt utökades från 126 till 150. Detta innebar att 99,4 procent av stortingets ledamöter var män, en högre andel än den samtida svenska (98,6). Tre år senare blev stortinget åter en helt manlig församling. År 1927 valdes åter en kvinna. År 1933 steg antalet kvinnor till tre, men 1936 sjönk det åter till en. Efter andra världskriget sjönk mansrepresentationen något också i Norge. År 1961 var antalet män 140. Antalet ledamöter utökas något efter 1969, och även i Norge kommer ett "ras" i mansrepresentationen med 1990-talet. 1993-97 var antalet män i stortinget jämnt 100 av 165 ledamöter eller 60 procent.

Allmän rösträtt genomfördes alltså tidigare i Norge än i Sverige. Men mansrepresentationen som visserligen genomgående är något högre än i Sverige visar i stort sett samma utveckling. Männerna i det norska stortinget har också idag en högre representation i stortinget än de manliga ledamöterna i Sveriges riksdag. Sin första kvinnliga minister fick Norges regering år 1945 med Kirsten Hansteen. År 1981 blev för första gången en kvinna, Gro Harlem Brundtland, statsminister, något som ännu inte hänt i de övriga nordiska länderna. Idag är 12 av 19 norska regeringsmedlemmar män. Sverige har en lägre representation av manliga statsråd än Norge.

### Danmark

I Danmark genomfördes allmän rösträtt år 1915. År 1918 hölls det första valet efter reformen. Manliga ledamöter valdes till 137 av folketingets nedre kammars dåvarande 140 platser. Danmark hade ju ett tvåkammarsparlament fram till grundlagsreformen 1953. I den övre kammaren, landstinget, blev år 1918 representationen 71 män av 72.

Situationen påminner om den i Sverige och Norge, också på det sättet att männen bevarade sin stora övervikt fram till väl efter andra världskriget. År 1945 utgjorde männen 95 procent av ledamöterna, medan andelen sjönk till 90 procent år 1964. Därefter ser det ungefär likadant ut i Danmark som i Sverige och Norge, och år 1988 sjönk männens andel av folketingsledamöterna till 69 procent. I valet år 1998 blev andelen män i folketinget 63 procent.

Andelen valda män var länge större än andelen kandidater. Vid valen 1971, 1979 och 1984 blev resultatet emellertid tvärtom – andelen valda män blev då lägre än andelen manliga kandidater.

I den nuvarande danska regeringen är 12 av 21 eller en tredjedel av ministrarna män. Hittills har enbart män varit innehavare av de tre tyngsta ministerposterna som statsminister, utrikesminister och finansminister.

### Finland

Hur förhåller det sig då med grannlandet i öster? Finland var vid 1900-talets början en autonom stat under ett gammaldags kejsarvälde. Det var ett land där utvecklingen mot modern industristat inte kommit så långt som i t.ex. Sverige. Det förefaller därmed vid förra sekelskiftet ha varit ett land med litet längre väg till modernisering än sina nordiska grannländer. Gällde det också politiskt – finns det ett samband mellan grad av modernisering och demokrati?

Nej. En hypotes om sammanhang mellan grad av modernisering, mätt i industrialisering och urbanisering

å ena sidan och politisk modernisering i form av demokrati å andra sidan, får inte något stöd när det gäller Finland. År 1906 genomförde Finland som första land i Europa allmän rösträtt. Till enkammarlanddagen med 200 medlemmar valdes 181 män. Det innebär, att andelen män i landdagen låg strax ovanför 90 procent, en nivå som i Sverige, Danmark eller Norge inte inträdde förrän på 1960-talet. Men hur gick det i fortsättningen? Till en början sjönk mansrepresentationen något med som lägst 176 ledamöter år 1916. Sedan skedde en viss uppgång till en aldrig senare uppnådd höjdpunkt av 189 manliga ledamöter år 1930. Men därefter sjönk mansrepresentationen långsamt och varaktigt; 1961 var antalet manliga ledamöter 177, år 1970 var antalet 157 för att 1991 nå den hittillsvarande lägsta nivån av 123 manliga ledamöter eller 61,5 procent.

Därtill kom att Finland redan år 1926 fick en kvinnlig minister, Miina Sillanpää, den finländska kvinna som också suttit längst i riksdagen, 38 år. Talmännen var samtliga män fram till år 1975, då en kvinna blir första andra vice talman. Åren 1996-1998 uteslöts männen helt från de tre talmansposterna som samtliga besattes av kvinnor. Som bekant är nu också Finlands president kvinna, Tarja Halonen.

#### Ett motsatt perspektiv

Kvinnors förhållanden och kvinnors strategier för att nå makt och inflytande har ägnats stort och fruktbart intresse i senare decenniers historiska och statsvetenskapliga forskning. Ett färskt exempel just från riksdagspolitiken är statsvetaren Lena Wängneruds *Kvinnorepresentation. Makt och möjligheter i Sveriges riksdag*, där hon bl.a. på grundval av en undersökning av sammansättning och ordförandeskap i två riksdagsutskott kommer fram till att det sker ett "genombrott" för kvinnorna i riksdagen år 1994.<sup>4</sup> Den sena tidpunkten för detta genombrott gav mig en tankeställare. Alltsedan kvinno- och senare genusforskningen problematiserat kön, har det, också i

vidare bemärkelse varit, inte männens "överrepresentation", utan kvinnornas "underrepresentation" man studerat, analyserat och förklarat.

Vad händer då om man i stället väljer att, som jag gjort ovan, problematisera representationen i riksdagen utifrån kön från männens perspektiv? Undersökningsobjektet i vetenskaplig bemärkelse blir då inte den låga kvinnorepresentationen utan den höga, länge exklusiva mansrepresentationen. Leder den utgångspunkten till andra frågor, andra förklaringar, annan kunskap?

#### Att analysera det till synes självklara

En undersökning med rubriken *Mansrepresentation. Makt och möjligheter i Sveriges riksdag* skulle knappast kunna påvisa minskade möjligheter för män att också efter 1994 vara både representerade och inflytelserika i riksdagen. Men är inte det perspektivet alltför banalt? Det självklara behöver väl knappast analyseras. Eller är det kanske tvärtom, att just det som tas för självklart måste ägnas särskilt intresse och särskilt problematiseras, att de företeelser som är så självklara att de inte ens förs upp på ett medvetet plan är just de som spelar störst roll i ett samhälle, eller för den delen, civilisation.

Om det självklara, det axiomatiska tiger man, det kommer aldrig upp till debatt eller diskussion utan antar en förförisk skepnad av tystnad. Tystnaden som maktkategori finns teoretiserad inom t.ex. psykoanalytisk forskning, i begrepp som psykiskt motstånd och psykiska försvar. Den schweiziske kulturanthropologen och psykoanalytikern Mario Erdheim har skrivit en bok om den samhällseliga produktionen av det undermedvetna.<sup>5</sup> Frånvaro av deltagande och passivt accepterande är väsentliga ingredienser i analyser av makt och maktlöshet. Vissa frågor bortdefinieras, tas inte upp på dagordningen. De maktlösas föreställningsvärld formas på de mäktigas villkor.<sup>6</sup> Enligt statsvetenskaplig s.k. regimteori kan också informella maktgruppers handlingsmöjligheter vila på tyst samtycke och/eller uteslutning.<sup>7</sup> Först ett

## ”Mina herrar!” mansrepresentationen i Sveriges riksdag

ifrågasättande eller ett alternativ leder fram till artikuleringar av det som betraktats som självklart och belagts med tystnad.

Historiska exempel är enkla att hitta. När liberalismen framträder i opposition mot det bestående och formuleras som en distinkt och systematiserad ideologi, tvingar den konservatismen, som slår vakt som det bestående, att formulera sig. Så länge det bestående inte ifrågasattes behövde det aldrig formuleras eller ens medvetandegöras.

Men blir då frågorna verkligen annorlunda, ger analyserna andra resultat, om man så att säga vänder på perspektivet och ställer frågan ur den dominerandes perspektiv i stället för den dominerade, om man låter männen bli huvudpersoner i stället för kvinnorna i det här aktuella fallet? Borde inte resultaten ändå bli desamma? Ytligt betraktat förhåller det sig så, men perspektivväxlingen gör i så fall ändå att benämningarna blir andra: möjligheterna att få fram förklaringar eller åtminstone begriplighet borde också bli andra. Kvinnliga strategier för att vinna inflytande, representation, tillträde motsvaras hypotetiskt på det manliga planet i så fall av manliga strategier för att försvara och hålla ute.<sup>8</sup>

I psykoanalytisk terminologi får vi att göra med begreppen motstånd/försvar. I den individuella terapin är analyserna av motstånd/försvar en nyckel till identiteten, och de metoder som används för försvaret kan i en sådan terminologi också tolkas utvecklingspsykologiskt från s.k. primitiva, ”primära” försvar som förnekande och splittning till mer sofistikerade, ”sekundära” som intellektualisering. Skillnaden mellan dessa försvar ligger i att de som benämns ”primitiva” befinner sig längre bort från en objektiv verklighet, förnekar eller förvrider dess existens, medan intellektualisering snarare innebär en bearbetning av delar av verkligheten. Det är intressant att försöka tillämpa tanken om försvar/motstånd på samhällsliga analyser.<sup>9</sup> Det är också intressant att ställa den i relation till andra teorier, till exempel på det kvinno- och genusvetenskapliga området.

## Ståndsriksdagens samhälle – exklusivt tillträde för män?

För att förstå mansdominansen i den politiska representationen finns det skäl att gå längre tillbaka i tiden än den period, när rösträtts- och representationsreformerna genomfördes. Den svenska fyrståndsriksdagen räknar sitt ursprung från 1430-talet. Den brukar anses som mer ”demokratisk” än jämförliga församlingar i andra länder i det att också bönderna var representerade, vilket annars inte var fallet. I riksdagen satt enbart män. Detta hängde samman med att det samhälle de företrädde var ett samhälle, där i princip enbart män hade tillträde till de positioner som gjorde det möjligt att bli riksdagsledamot. Bonden definierades rättsligt som en man, liksom borgaren, där grunden var burskap; präster kunde enbart män bli, och huvudmännen för adelsätterna var också definitionsmässigt män.

Den underliggande ordningen i samhället gjorde att enbart män kunde komma i fråga. Kön var lika mycket som börd en i Max Webers terminologi ”tillskriven” egenskap, som gav rättigheter och möjligheter som inte kunde förvärfvas genom t.ex. studier eller lärlingskap. Det fanns dock en ”genomsläpplighet” längre tillbaka i tiden, som gjorde att kvinnor i praktiken kunde inneha positioner, där innehavaren formellt sett skulle vara man. Hantverkar- och handelsänkor kunde ta över efter sina män, driva verkstäder och få burskap. Detta hade viss giltighet också på den statliga ämbetsmannasidan. Sverige hade till exempel två rikspostmästarinnor, chefer över hela postverket, på 1600-talet. Båda satt i kraft av att vara änkor efter rikspostmästare. I den finska riksdelen inträffade det att kvinnor i sin egenskap av änkor kunde bli länsmän. Att änkor kunde utses av sockenstämman till att vara sexmän, förtroendemän i socknen finns exempel på från Västerfärnebo socken från 1840-talet.<sup>10</sup> Det rörde sig om undantag men särskilt under äldre tid, fram till 1720-talet, om inte alldeles ovanliga undantag.

### Kvinnor i ståndsriksdagen?

På sockenstämman, tingets och rådstugans nivå agerade alltså i en politisk bemärkelse förutom männen i undantagsfall kvinnor, som då egentligen representerade en principiellt "manlig" instans i och med att det var i egenkap av den avlidne mannens ställning eller egendom de erhöll positioner. I riksdagen är alla ledamöter män fram till 1922. Detta hindrar dock inte att kvinnor under historiens gång både varit närvarande i och också dominerat och lett riksdagsarbete. Regerande drottningar kunde tala i och med sina parlament. Det gäller drottning Elisabet I av England, som både öppnade parlamentet och talade i det införd praktfulla kläder och med ett kärleksfullt tonfall, som om ledamöterna varit hennes beundrare och friare. Det mest kända exemplet på en kvinnlig regent, som på ett avgörande sätt framträtt i ett parlament, är kejsarinnan Maria Teresia av Habsburg som 24-årig, med sin lille son på armen, övertalade det ungerska parlamentet att stödja henne mot Preussen i det österrikiska tronföljdskriget på 1740-talet.

Sverige har haft tre regerande drottningar. På drottning Margaretas tid fanns ingen riksdag. Men drottning Kristina ledde den svenska riksdagen med fast hand under sin regeringstid. Hon öppnade riksmötena på rikssalen i Stockholms slott. Hon tog emot deputationer från riksdagens fyra stånd och styrde i hög grad deras arbete och beslut. Däremot besökte hon inte själv ståndens sammanträden – det var inte förenligt med den höghet som hennes ställning innebar. Hon avsåg sig år 1654 sin krona vid en till Uppsala slott inkallad riksdag. I den utsträckning det fanns ett manligt motstånd mot hennes ställning som härskare kunde det psykologiskt neutraliseras genom att Kristina tillskrevs manliga egenskaper: "Det vete Gud hur kärt det är mig att se att Hennes Majestät icke är som en kvinnsperson utan behjärtad och av ett gott förstånd", sade Axel Oxenstierna. Också drottning Ulrika Eleonora hade under sin korta regeringstid regentens funktioner vid riksdagarna.

I och med 1720 års successionsordning kunde endast män ära den svenska tronen. Därmed var riksdagen helt och håller en angelägenhet för män.

### Ståndssamhällets sista bastion?

Ståndsriksdagen var en del av ett ståndssamhälle, där som nämnts börd, kön och privilegier spelade en avgörande roll. Ståndsindelningen i riksdagen vilade på ståndsindelningen i samhället. Från 1700-talet försvann ståndens särmerken undan för undan. 1789 års försäkrings- och säkerhetsakt och 1809 års regeringsform innebar att det mesta av ståndsprivilegierna försvann. Det gällde framför allt adelns ekonomiska privilegier och tjänsteprivilegier. År 1846 avskaffades skråväsendet, som ju också var del av en politisk bas i ståndssamhället. Samtidigt växte den obesuttna befolkningen explosionsartat, och nya industri- och tjänstemannagrupper tillkom som saknade politisk representation. Sist dröjde ståndssamhället kvar i den politiska representationen, efter det att den inte längre svarade mot det samhälle den skulle representera.

När ståndsriksdagen började brytas upp, skedde det först i borgarståndet. Dess representation utökades med några brukspatroner från 1840-talet. Detta var naturligt; adeln var ju begränsad av börd, prästeståndet av utbildning; det var omöjligt att få in nya kategorier där, även om obesuttna och fattiga teoretiskt kunde representeras av adelsmän på obestånd. Bondeståndet skulle möjligen också kunnat öppnas för andra, kanske också för kvinnor som var änkor.

Ståndsriksdagens konstruktion bidrog säkert till att förlänga det manliga monopolet i riksdagen. Det dröjde ju i Sverige till långt efter dess avskaffande innan den manliga ensamrätten upphävdes. Inom den svenska ståndsriksdagen togs också beslut som försvagade mannens rättigheter generellt, både lagen om lika arvsrätt för män och kvinnor 1845 och principbeslutet om ogifta kvinnors myndighet 1858, där faders och bröders infly-

## ”Mina herrar!” mansrepresentationen i Sveriges riksdag

tande försvagades. Också beslut om öppnande av vissa utbildningar för kvinnor togs i den svenska ständsriksdagen. Någon propå om politisk röst- och representationsrätt framfördes dock inte.

Men att ett sådant förslag kunde läggas fram inom en ständsriksdag visar det finländska exemplet. Här fanns den gamla ständsriksdagen, lantdagen, kvar ännu i början av 1900-talet. Lantdagen var konstruerad efter gammal svensk modell, återupplivad under kejsar Alexander II år 1863, men inte som i Sverige föremål för en representationsreform. År 1897 lade tre lantdagsmän från Kuopio – en lagman, en rådman och en dövtumsdirektör – fram en motion om kvinnlig rösträtt i lantdagens borgarstånd. Det verkar logiskt att det just i borgarståndet skulle funnits utrymme för en sådan reform; där hade ju i Sverige tidigare orepresenterade grupper fått plats under 1840-talet. I lantdagens grundlagsutskott förkastades förslaget, men fem ledamöter reserverade sig. Under lantdagen 1905-06 lade däremot just grundlagsutskottet till ett krav på kvinnlig och därmed allmän rösträtt i sitt betänkande om de då framlagda rösträttspropositionerna. Det innebar att det var just en ständsriksdag som upphävde männens politiska representationsmonopol i Finland. Samtidigt avskaffades själva ständsriksdagen, och det förefaller vara logiskt också i ett könssammanhang; ständsriksdagen förstärkte ju genom sin konstruktion den rådande ensamrätten för män till politisk representation.

### Kommer det politiska medborgarskapet sist?

Den svenska ständsriksdagens avskaffande kan som nämnts sägas komma sist i den utveckling som kan karakteriseras som ståndssamhällets försvinnande, efter det att ekonomiska, juridiska och ”sociala” privilegier avskaffats. Föregås också i andra sammanhang en förändring av politiska representationsformer av ekonomisk och annan förändring? Adeln förlorade ju sina ekonomiska privilegier och exklusiva rätt till högre ämbeten, innan de förlorade sin på adelskapet baserade politiska

representation. För svenskt vidkommande kan det se ut så, i varje fall om man ser till de rättigheter som undan för undan tillerkänns ogifta kvinnor, myndighet, utbildning, tillträde till vissa tjänster, vilket i tiden kommer före politisk röst och representationsrätt. Också gifta kvinnor tillerkänns ekonomiska rättigheter, som förfogande över egen inkomst och egen förmögenhet, innan de når full myndighet 1920.

En viss uppluckring av det politiska monopolet sker också före år 1921. Med myndigheten för ogifta kvinnor under 25 år och med den nya kommunallagstiftningen 1862 fick kvinnor med förmögenhet över en viss gräns kommunal rösträtt och därmed också indirekt rösträtt till första kammaren. Denna rösträtt utnyttjade kvinnorna dock av allt att döma inte förrän vid början av 1900-talet, när frågan om den allmänna rösträtten var aktuell och Landsföreningens för kvinnans politiska rösträtt bildades 1903.

Männen hade dock fortfarande ensamma rätt att representeras, och det innebar att de fattade beslut för kvinnor som i andra avseenden var deras jämlikar. Män bestämde grad och art av de medgivanden om rättigheter de tillerkände kvinnor. De använde också denna rätt till att begränsa – ett exempel är hur 13 manliga folkskollärare och riksdagsmän tillsammans med ecklesiastikministern, också folkskollärare, år 1906 beslöt att sänka sina kvinnliga kollegers löner. Andra exempel finns i de långlivade bestämmelserna om rätt till avskedande, alternativt sämre anställnings- och lönevillkor för gifta kvinnor som gällde fram till år 1938. År 1910 fick vissa kvinnor kommunal representationsrätt; men de som valdes till kommunala församlingar var få. Från år 1889 kunde kvinnor också sitta som ledamöter i fattigvårdsstyrelser och skolstyrelse. När barnavårdsnämnder började inrättas från 1902, kunde kvinnor också bli medlemmar av dessa. Men i övrigt rådde formellt manligt monopol; reellt bestod det också i de kommunala församlingarna.

Resonemanget om att andra rättigheter kommer före

de politiska tycks ändå stämma till viss del. När den allmänna rösträtten beslöts år 1921, hade kvinnor visserligen inte samma medborgerliga rättigheter som män, men de hade utökats väsentligt. Tillträde till högre statsämbeten saknade de dock, och när tillträde gavs med 1923 års behörighetslag, fanns begränsningar som gällde bland annat kyrkans och försvarets ämbeten och tjänster liksom en rad chefsposter. Tillträde till statliga läroverk fick flickor år 1927. Några grundläggande ekonomiska och juridiska rättigheter kan därmed alltså sägas komma efter den politiska reformen. Men i stort gäller det motsatta.

Om det gäller generellt är däremot mera tveksamt. En jämförelse mellan olika länder ifråga om de tidpunkter kvinnor fått myndighet, respektive politisk röst- och representationsrätt visar att i en lång rad länder gifta kvinnor blir myndiga först efter det att de fått röst- och representationsrätt. Det gäller i Norden både Finland (myndighet 1919) och Danmark (1925), i det övriga Europa bl.a. Holland (rösträtt 1919, myndighet 1956), Belgien (rösträtt 1948, myndighet 1958) och Irland (rösträtt 1918, myndighet 1957). Tveksamhet kan man känna inför Frankrike, där en källa uppger att kvinnor fick myndighet 1938 och rösträtt 1944.<sup>11</sup> Men fram till 1960-talets mitt var det för en gift fransyska hennes make som hade beslutanderätt om var familjen skulle bo och om hon skulle få yrkesarbete. Han hade dessutom makten över hennes besparingar. Också i andra länder dröjde liknande regler kvar även efter formell myndighet. Fullständigt delat föräldransvar blev det t.ex. i Sverige inte förrän med den föräldrabalk som man beslöt om 1949. Det kan vara betecknande för synen på rösträttsreformerna i allmänhet att i flera av de länder, där myndigheten föregår rösträtten, består ändå mannens överordnade ställning vis-à-vis kvinnan i äktenskapet.

När det gäller kvinnors möjligheter att nå politiskt inflytande kommer ändå i praktiken det ekonomiska och juridiska medborgarskapet tidigare, om man ser till de

ogifta kvinnorna, som i mycket dominerar kvinnornas tidiga politiska strävanden. Någon regel är det dock inte. Två av de första riksdagskvinnorna i Sverige, Nelly Thüring och Agda Östlund, var gifta. Men de hade båda också yrken, Thüring var fotograf och Östlund sömmerska.

### Hur garderade männen positionerna?

När nu männen ändå får en närmast total dominans i riksdagen år 1922, kan man möjligen dra ännu en parallell med representationsreformen 1866. För att den reformen skulle kunna genomföras måste reformivrarna kompromissa ordentligt. Den nya riksdagen fick en dominans av bonderiksdagsmän i andra kammaren. I första kammaren med dess höga förmögenhets- och inkomststreck dominerade de konservativa. Där satt bl.a. det gamla adelsståndets ordförande lantmarskalken Henning Hamilton. Han hade röstat mot den nya representationen men kandiderade ändå till den. Den nya representationen blev en "konservativ" kompromiss, som omöjliggjorde en fortsättning av de liberala reformer som var möjliga inom den sena ståndsriksdagen.

På ett liknande sätt var männen, när de nu givit upp sitt månghundraåriga monopol på politisk representationsrätt i och med genomförandet av den allmänna rösträtten, ändå "garderade" genom att de hade makten över nomineringarna. Det moderna partiväsendet var i det närmaste fullt utvecklat, och även om det förekom så kallade politiska vildar, avgjorde partiernas nomineringar i praktiken vem som kunde väljas. Manliga politiker hade makten över nomineringarna och de nominerade nästan inga kvinnor till valbara platser i det första andrakammarvalet med allmän rösträtt.

Vilka personer de nominerade kan också vara av intresse. Ett exempel: Allmänna valmansförbundets enda kvinnliga kandidat på valbar plats, Bertha Wellin. I stället för att ta någon av de mera framstående men också mer kvinnoaksinriktade kandidaterna inom partiet nominerade man Wellin, som var emot kvinnlig röst- och repre-

## ”Mina herrar!” mansrepresentationen i Sveriges riksdag

sentationsrätt. Hon kan därmed sägas som riksdagsledamot ha blivit sin tids Henning Hamilton.

Allmänna valmansförbundets sätt att hantera kvinnorna i det egna partiet är intressant som strategi. År 1913 bildade konservativa kvinnor *Moderata kvinnoförbundet*, som omfattade Allmänna valmansförbundets program, dock med tillägget att man ville ha kvinnlig röst- och representationsrätt. När den allmänna rösträtten var ett faktum, accepterade Allmänna valmansförbundet dock inte sin egen kvinno sammanslutning utan bildade ett kvinnligt ”motförbund”. Samma typer av agerande finns belagt också för andra partier, bl.a. ganska långt fram i tiden i förhållandet mellan Socialdemokratiska kvinnoförbundet och det egna partiet. När beslut kom om att öka antalet kvinnliga kandidater, gick man förbi kvinnoförbundets mer kvinno sakradikala kandidater och tog andra som inte arbetat just för kvinnosaken.<sup>12</sup>

Parallellen med ständsriksdagens avskaffande 1866 kan ges ytterligare innehåll. Som jag nämnt omöjliggjordes fortsatta liberala reformer av den nya tvåkammarsriksdagens politiska sammansättning. När nu den nya riksdagen, vald enligt allmän rösträtt, dominerades av män, uppstod svårigheter med det fortsatta reformarbetet för kvinnor. Behörighetslagen drevs igenom under stort motstånd och innefattade betydande begränsningar i kvinnors tillträde till högre tjänster och ämbeten. Det framlades också motioner från såväl borgerligt som socialdemokratiskt håll, där man med tanke på lågkonjunkturen krävde förbud mot att gifta kvinnor yrkesarbetade. Riksdagen beslöt år 1934 om tillsättande av en utredning för att genomföra detta. Under intryck av befolkningsfrågan, bättre konjunkturer och aktivt arbete från kvinnliga politiker resulterade så småningom utredningen i stället i åtgärder som stödde kvinnors yrkesarbete. År 1938 förbjöds arbetsgivare att avskeda kvinnor med anledning av att de gifte sig och/eller väntade barn.

## Manliga strategier?

Det sena genomförandet för den allmänna rösträtten i Sverige, den låga kvinnorepresentationen i riksdagen och kvinnors sena inträde i den svenska regeringen kan och har ofta diskuterats i termer av kvinnors misslyckande – kvinnorna lyckades inte ena sig, Landsföreningen för kvinnans politiska rösträtt lades ned efter det att den allmänna rösträtten genomförts, kvinnolistan till riksdagen 1926 blev ingen framgång, kvinnor har inte lyckats få genomslag i sina respektive partiorganisationer o.s.v.

Men hur är det då med männens enighet? Den politiska arenan är ju definitionsmässigt oenighetens och partibildningens arena. Ändå vill jag hävda att det funnits och kanske fortfarande finns en grundläggande enighet bland män när det gäller kön. Man skulle kunna formulera det så att män visade solidaritet med kön före klass, medan kvinnor förväntades visa solidaritet med männen i sin klass före kön. Eller annorlunda uttryckt: Männen visade solidaritet med männen i sin egen grupp, sitt eget parti, sin egen fackförening. På den partipolitiska maktbasen genomförde de maktkampen med män i andra partier. Men när det gällde kvinnor gick männens solidaritet med kön före solidariteten med de kvinnliga partikamraterna

Detta låter förenklat och schematiserat och är det också i viss grad. Mot det kan man t.ex. ställa påståendet att det faktiskt var vanligt att kvinnor gick samman i vissa frågor (kvinnor och barns villkor till exempel) över parti och också blockgränser. Ja, så förhåller det sig. Den manliga solidariteten behövde däremot sällan uttryckas, eftersom den aldrig eller sällan ifrågasattes. Det behövdes ingen överenskommelse mellan män om att de valbara platserna skulle reserveras för män; det var en självklarhet som inte behövde diskuteras. Det behövdes inga särskilda mansförbund inom partierna för att hävda männens intressen; de hade ändå makten. När talmanen i första kammaren valde att också sedan en kvinnlig ledamot fått inträde tilltala kammaren med ”Mina her-



rar!", följdes hans exempel av de manliga ledamöterna. Det var en tystnadens strategi, som verkade självklar. När socialdemokratiens egen historieskrivning tematiserades i en doktorsavhandling nyligen, framstår partiet som en manlig monolit, där kvinnor har ytterst liten plats.<sup>13</sup> Men eftersom samma sak gällde alla partier, fanns det ingen anledning att tidigare fundera över saken.

När kvinnor däremot söker gå samman över parti-gränserna, anklagar man dem för att splittra. Det var en argumentation som användes på riksplanel när LKPR bildades. Lokala undersökningar visar att den användes också på det lokala planet. Kvinnorna "splittrar" partiet genom att gå emot den allmänna (manliga) meningen, man "splittrar" partiet genom att gå samman med kvinnor i andra partier o.s.v. Den grundläggande konsensus om maktförhållandet mellan könen i samhället som finns mellan männen har "hegemonisk" status och behöver aldrig tematiseras. Den används också effektivt till att just splittra kvinnorna, både kvinnorna i det egna partiet och kvinnligt samarbete mellan partierna. Isärhållande har Yvonne Hirdman kallat det i sin genusteori.

I vissa sammanhang blir denna strategi inte bara fullt accepterad i det offentliga samtalet utan också av kvinno- och genusforskare. Det har i kvinnornas historia i praktiken nästan aldrig vara fråga om ett antingen-eller, utan nästan alltid om ett både-och när det gäller den förmenta dikotomin hemmafru/yrkesarbetande. Kvinnor har historiskt omfattat och förväntats omfatta bådadera samtidigt. Mot den empiriska historiska bakgrunden blir därmed diskussionerna om särart/likhetsstrategier bara en fråga om att man har internaliserat en (manlig) splitt-rings/isärhållandestrategi. Om man nämligen erkänner faktum, vad händer då med mannens bild av sig själv? Han omfattade ju historiskt sett bara det ena? Förnekande och splittring är psykiska försvars- och motståndsmekanismer som hör samman.

Här går det med fördel att återknyta till diskussionen om männen i riksdagen. Riksdagsmän från olika partier

gick ju faktiskt samman i frågan om gift kvinnas yrkesarbete under 1920- och 1930-talen. Eftersom männen var familjeförsörjare, måste yrkesarbete och inkomsterna från arbetet reserveras just för män. En inkomst skulle räcka för en familj och därför borde gifta kvinnor inte konkurrera med män om arbetsplatserna. Resonemangen känns väl igen från dem som i början av 1900-talet fördes om såväl gifta som ogifta kvinnors arbete och löneförhållanden. Då som senare gällde att kvinnor i praktiken ofta var familjeförsörjare, ensamma eller tillsammans med en man. Bland arbetarna räckte inte en lön till en familjs försörjning, i jordbruk och andra familjeföretag var kvinnans jordbruksarbete en självklarhet (även om hon i arbetsstatistiken räknades som hemmafru fram till 1965).

### Den manliga identiteten

Frågan om gift kvinnas rätt till arbete kan därmed för männen ses som en fråga om den manliga identitetens kärna. Man gör motstånd mot något som skulle kunna upplevas som en förändring och försvagning i vad det innebar att vara man. När man skiljer frågan om ogift kvinnas myndighet från den gifta kan det ses som ett utslag av samma sak. Om den gifta kvinnan blir myndig, vad blir det då kvar av mannen som husbonde, familjeförsörjare, familjeöverhuvud?

Omsorg om den egna identiteten, den egna stoltheten, kan i denna hypotes vara det som ligger bakom motståndet mot kvinnors rättigheter, snarare än något motstånd av rädsla för konkurrens eller något liknande. Detta förklarar i så fall både själva gången i utvecklingen av kvinnans rättigheter och det starka och effektiva motståndet mot delar av den.

Ett liknande motstånd möter man ifråga om kvinnors tillträde till statliga ämbeten – den statlige mannen var just man, ståtlig, ofta uniformerad, och familjeöverhuvud, otänkbar som underordnad kvinnor. Staten som arbetsgivare var manlighetsförstärkande och detsamma

”Mina herrar!” mansrepresentationen i Sveriges riksdag

---

bör ha gällt politiken. En riksdagsman var just man, och om kvinnor släpptes in på den politiska arenan, försvagades hans manliga identitet.

Den manliga identiteten ser jag som en viktig och också begriplig anledning till att männen i riksdag och regering så länge och på det hela taget så framgångsrikt lyckades med att om inte i princip ändå i praktiken hålla kvinnorna ute, låta bli att nominera dem, betrakta dem som ”sär-intresse” i olika kvinnoförbund, och med ett ”Mina herrar” till och med förneka deras närvaro och existens.

Sedan dess har mannens identitet förändrats och

utvecklats på ett sätt som kanske i sig är förklaring nog till att Lena Wängnerud sent omsider kan konstatera att kvinnorna i riksdagen fått ett avgörande genombrott år 1994. Detta genombrott kan knappast längre ses som ett hot mot den manliga identiteten. När bara sex procent manliga riksdagsledamöter år 1994 ansåg, att det var ”mycket viktigt” att föra fram kvinnors intressen/åsikter, jämfört med 33 procent i en amerikansk delstatsundersökning, hänger det låga talet förhoppningsvis samman med att kvinnors intressen i Sverige idag redan är väl politiskt representerade.<sup>14</sup>

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

För översiktlig information har jag använt standardverk som Sten Carlsson & Jerker Rosén, *Den svenska historien, 1-15* (Stockholm, Bonniers: 1983); Märtha Norrback, red., *Finlands historia 1-4* (Helsingfors: Schildts, 1992-1999); Harald Gustafsson, *Nordisk historia. En europeisk region under 1200 år* (Lund: Studentlitteratur, 1997); Ida Blom, red., *Cappelens Kvinnehistorie*, Bind 2 (Köpenhamn: Cappelens förlag, 1992); och Georges Duby & Michelle Perrot, red., *Histoire des femmes en Occident* (Paris, V. Plon, 1992).

Uppgifter om mans- respektive kvinnorepresentationen i de nordiska ländernas riksdags- och regeringshistoria har jag dels hämtat från Finlands riksdags, Folketingets, Stortingets och Sveriges riksdags hemsidor, samt Danmarks statsministers hemsida (ministerlistor och utredningen *Det fremtidige Ligestillingsarbejde*), Finlands statsministers hemsida (ministerlistor) och Norges statsministers hemsida (hemsidorna använda vecka 42 och 43, 2001). Dels har jag använt informationsbladet *Kvinnorna i Finlands riksdag*, utg av Finlands riksdagsbibliotek 2000, informationsskriften *Finlands Riksdag* (Helsingfors: Finlands riksdags kansli & OY Edita AB, 2000), Drude Dahlerup & Kristian Hvidt, red., *Kvinder på Tinge. Kvinder i landspolitik i 75 år* (Köpenhamn: Folketingets praesidium & Rosinante/Munksgaard, 1990) och Ivar Buch Østbø, *Storting og regjering* (Oslo: Schibsted, 1995).

Politiska konsekvenser av representationsreformen 1866 analyseras i Reidunn Axelsson m.fl., *Partiliv i ståndsriksdagen. Adel och borgare 1850-1865* (Stockholm: Stockholm studies in history 23, 1977) och Göran B. Nilsson, *Grundaren. André Oscar Wallenberg* (Stockholm: Carlssons förlag, 2001).

Mans- och kvinnorepresentation i modern svensk politik behandlas av Lena Wängnerud, *Kvinnorepresentation. Makt och möjligheter i Sveriges riksdag* (Lund: Studentlitteratur, 1999). Se också Wängneruds doktorsavhandling *Politikens andra sida. Om kvinnorepresenta-*

*tion i Sverige riksdag* (Göteborg: Göteborg studies in politics, 53, 1998). Se också Lena Wängnerud, Barbro Björkhem, Christina Bergqvist, Louise Gerdemo Holmgren, *Rätt att rösta 1919-1999. Så fick kvinnor politiskt inflytande* (Stockholm: Sveriges riksdag, 1994). Relevanta nyligen utkomna arbeten är Gunnela Björk, *Att förhandla sitt medborgarskap. Kvinnor som kollektiva politiska aktörer i Örebro 1900-1950* (Stockholm: Arkiv förlag, 1999); Renée Frangeur, *Yrkeskvinna eller makens tjänarinna? Striden om yrkesrätten för gifta kvinnor i mellankrigstidens Sverige* (Stockholm: Arkiv förlag, 1998); och Silke Neunsinger, *Die Arbeit der Frauen – die Krise der Männer: die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen in Deutschland und Schweden 1919-1939* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2001). Kvinnor och män i politiska partier har behandlats i ett stort antal arbeten, t.ex. Christina Carlsson, *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati 1880-1910* (Lund: Arkiv förlag, 1986); Gunnel Karlsson, *Från broderskap till systerskap: det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP* (Lund: Arkiv förlag, 1996); Stina Nicklasson, *Högerns kvinnor. Problem och resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900-1936/37* (Uppsala: Almqvist & Wiksell International, 1992).

Biografiska uppgifter finns i *Tvåkammarriksdagen 1867-1970. Ledamöter och valkretsar. På Riksdagens uppdrag utarbetad* av Anders Norberg, Andreas Tjerneld och Björn Asker (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1985-1992) och *Enkammarriksdagen 1971-1993/9. Ledamöter och valkretsar. På Riksdagens uppdrag utarbetad* av Anders Norberg och Björn Asker (Stockholm: Sveriges Riksdag, 1996). Uppgifter har också hämtats från Stina Nicklasson, *Sophiasystem som blev politiker. Bertha Wellin. Pionjär för moderat politik* (Stockholm: Carlssons förlag, 1995) och Ingemar Gustafsson, "Kerstin Hesselgren – den charmerande socialreformatorn" i *Från Gästrikland: Gästriklands kulturhistoriska förenings meddelanden*, 1987.

”Mina herrar!” mansrepresentationen i Sveriges riksdag

I texten har jag också hänvisat till olika teorier, bland annat genusteori, psykoanalytisk teori och maktteori. Jag har i noterna angivit det som är särskilt relevant men vill också nämna Gunnela Björks användning av medborgarskapsbegreppet i sin avhandling (se ovan) och Christina Florins tillämpning av teorier om ”social closure” i *Kampen om katedern. Feminiserings- och professionaliseringsprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860-1906* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1987). Viktig är också Christina Florins och Ulla Johanssons tillämpning av Joan Scotts identitetsbegrepp i ”*Där de härliga lagrarna gro*”. *Kultur, klass och kön i det svenska läroverket. 1850-1914* (Stockholm: Tiden, 1993) och Yvonne Hirdmans resonemang om isärhållande som strategi. Hirdman har senast publicerat *Genus. Om det stabila föränderliga former* (Malmö: Liber, 2001). Tillämpning av psykoanalytisk teori om motståndsförsvarsmekanismer i kvinno- och genussammanhang finns också i Ann-Sofie Ohlander, *Staten var en man. Om kvinnor och män i statens tjänst i historien* (Stockholm: Utvecklingsrådet, 2000) och i ”Ekonomisk makt och ekonomiskt ansvar – två skilda storheter”, *SOU 1997:113, Mot halva makten. Elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd*, red, Ingrid Hagman. Regimteori presenteras övergripande i bl.a. Andreas Fahlén, *Urban regimteori. I perspektiv av debatten om ”community power”* (Örebro: Högskolan i Örebro, Centrum för stadsmiljöforskning, 1998).

NOTER

<sup>1</sup> För synpunkter och upplysningar tackar jag professor Göran B. Nilsson, Linköpings universitet, professor Jan Lindegren, Uppsala universitet och docent Thord Strömberg, Örebro universitet. Från Danmarks Folketing har jag fått värdefull information liksom också från Norges Storting (Borghild Tengen) och Finlands Riksdag, (Rainer Hindsberg).

<sup>2</sup> Kvinnorna var: Elisabet Tamm, liberal, Nelly Thüring, socialdemokrat, Bertha Wellin, högerkvinna och Agda Östlund, socialdemokrat. Första kammaren valdes ju successivt och indirekt och år 1921 fick också första kammaren kvinnlig representation i form av en ledamot, Kerstin Hesselgren, invald på liberala och socialdemokratiska röster. Kerstin Hesselgren var en av 150 i första kammaren, de övriga fyra av 230 i andra kammaren.

<sup>3</sup> ”Denna riksdag är ju i det hänseendet anmärkningsvärd, att nu för första gången en kvinna tagit plats ibland oss...Jag hoppas, att hon icke tager illa upp, om jag, åtminstone så länge hon är ensam i sitt slag i kammaren begagnar mig av den gamla titulaturen! Mina herrar! Jag ber att få tillönska Eder alla ett gott nytt år, goda arbetskrafter och ett gott arbetsresultat” FK:I:1, s. 11. Till den sedvanliga inledningen ”Herr Talman” lade kammarledamöterna också i fortsättningen ofta till ett: ”Mina herrar!”.

<sup>4</sup> Lund: Studentlitteratur, 1999. Boken baserar sig på Wängneruds doktorsavhandling *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sverige riksdag* (Göteborg: Göteborg studies in politics, 53, 1998).

<sup>5</sup> Mario Erdheim, *Die gesellschaftliche Produktion von Unbewusstheit. Eine Einführung in den ethnopsychoanalytischen Prozess* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988).

<sup>6</sup> John Gaventa, ”Makt och deltagande” i Olof Petersson (red.), *Maktbegreppet* (Stockholm: Carlssons, 1987).

<sup>7</sup> Andreas Fahlén, *Urban regimteori. I perspektiv av debatten om ”community power”* (Högskolan i Örebro: Centrum för stadsmiljöforskning, 1998), särskilt s. 51 och 74.

<sup>8</sup> Just i fråga om den svenska riksdagen finns ett intressant

exempel på en sådan analys i Renée Frangeurs undersökning om försöken att förbjuda gifta kvinnors yrkesarbete under mellankrigstiden i Sverige. Inspiration har hon hämtat från den amerikanske forskaren Robert Connell, som i sin bok *Maskuliniteter* använder analysmetoder för mäns maktstrategier som liknar dem kvinno- och genusforskare använt ifråga om kvinnor. Han kommer där fram till att män i första hand relaterar sig till andra män, när det gäller sådana strategier. Renée Frangeur, *Yrkeskvinna eller makens tjänarinna? Striden om yrkesrätten för gifta kvinnor i mellankrigstidens Sverige* (Stockholm: Arkiv förlag, 1998); Robert William Connell, *Maskuliniteter* (Göteborg: Daidalos, 1999, 1995).

<sup>9</sup> Detta tema har jag utförligare behandlat i Ann-Sofie Ohlander, (1993), "Historikern och den bortträngda verkligheten. Några synpunkter på psykoanalys och historia". (*Historisk tidskrift* 1993).

<sup>10</sup> Albert Tiscornia, *Statens, godsens eller böndernas socknar. Den sockenkommunala självstyrelsens utveckling i Västerfärnebo, Stora Malm och Jäder 1800-1880* (Uppsala:

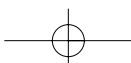
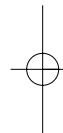
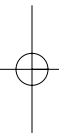
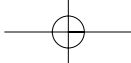
*Studia Historica Upsaliensia* 169, 1992), s.121.

<sup>11</sup> Mariette Sineau, "Droit et démocratie" i Georges Duby, & Michelle Perrot, *Histoire des femmes en Occident. Le XXe siècle* (Paris: Plon, 1992), s. 472-480.

<sup>12</sup> En undersökning av TCO:s politik gentemot kvinnor och män visar på analoga förhållningssätt. När kvinnorna uppnår uppställda kriterier för lika lön, som t.ex. tjänstear, övergår man till att använda ett annat kriterium, utbildning. När detta uppnås införs ytterligare ett annat, individuell lönesättning etc. Det kan betraktas som mäns ad hoc-strategier för att behålla positioner gentemot kvinnor. Irma Irlinger, *TCO och kvinnorna. Tidsperioden 1944-1974. Studie av TCOs och SIFs arbetsmarknadspolitik och behandling av principen lika lön för lika arbete* (Uppsala: Uppsala Studies in Economic History 32, 1990).

<sup>13</sup> Åsa Linderborg, *Socialdemokraterna skriver historia. Historieskrivning som ideologisk maktresurs 1892-2000* (Stockholm: Atlas, 2001).

<sup>14</sup> Wängnerud 1999, s. 134-135.



# 9 Kvinnors röst: En kamp mellan partier

*Lena Wängnerud*

Detta är en bok som påminner oss. Minnet är annars ganska kort. För många hade det nog, utan den kunskap som förmedlas här, sträckt sig ungefär till valet 1994 när det gäller frågor om politik och jämställdhet. Det var då som diskussionen om varannan damernas var som mest aktuell och nätverket Stödstrumporna satte press på partierna genom hotet att bilda ett kvinnoparti.<sup>1</sup> Resultatet blev 41 procent kvinnor i riksdagen. Sverige kunde visa upp världens mest jämställda parlament.

På senare tid har vi sett hur flera partier börjat definiera sig som feministiska. Det finns kritiker som menar att detta är "tjusiga mål", som inte betyder något i praktiken.<sup>2</sup> Det är lätt hänt att uppfatta både varannan damernas och feminism som en slags slogans eller kampanjer som partierna anammar. Snart är det ju val igen och då gäller det att vinna, inte minst de kvinnliga väljarnas röster.

För att få perspektiv skall vi gå bakåt i tiden. 1884 skrev Fredrik Borg den första motion som krävde kvinnlig rösträtt och valbarhet till riksdagen. Vad som är intressant att iaktta är hur han inledde sitt tal, när han skulle presentera förslaget inför de andra manliga riksdagsledamöterna. Han bad nästan om ursäkt. Inte för att han ville nedvärdera saken - Borg var en sann anhängare av kvinnors politiska rättigheter - utan för att han ville framstå som seriös. "För mig är denna angelägenhet ingen modesak", underströk han.<sup>3</sup>

Det är nästan svindlande att inse att ordet *modesak*, i

samband med en fråga som denna, uttalades för så länge sedan. Man kan ana ett eko till vår tid. Är det inte detta som jämställdhetsivrare fortfarande beskylls för - att de hoppar på tillfälligt gångbara trender? Vad kan ligga bakom en sådan överensstämmelse mellan då och nu? Är kvinnors politiska rättigheter en slags ständigt återkommande modesak som aldrig får något riktigt fäste? Jag skall återkomma till dessa frågor i slutdiskussionen.

## Ett partistrategiskt perspektiv

I detta kapitel skall vi gå till 1970-talets början. Det var då som den aktiva handlingens politik började på området kvinnorepresentation.<sup>4</sup> Andra kapitel i boken visar att kvinnor använt sig av olika strategier för att ta sig in på den politiska arenan under längre tid än så. Men vad som hände i början av 1970-talet var att frågan om kvinnorepresentation blev till en angelägenhet för partierna centralt. Det inleddes en kamp mellan partierna, där man tävlade om vem som var mest framgångsrik.

Vad vi skall ta del av är en skildring av denna kamp både när det gäller ord och handling. Analysen utgår från ett partistrategiskt perspektiv. Den övergripande frågan är i vilken utsträckning som partiernas agerande har

**Lena Wängnerud**, fil. dr., är verksam vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hon disputerade 1998 på avhandlingen *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Hennes nuvarande forskning handlar bl.a. om hur partierna i Sverige drivit frågor om jämställdhet sedan 1970-talets början.

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

någon betydelse. Gör det någon skillnad om man inför varannan damernas eller använder andra medel för att öka jämställdheten? Vad är det egentligen som driver den politiska utvecklingen framåt? Kanske är dagens höga kvinnorepresentation snarare en följd av en mer allmän samhällslig utveckling som välfärdsstatens framväxt eller kvinnors ökade andel av arbetskraften?<sup>5</sup>

Resultaten visar att partiernas agerande har betydelse, men kanske inte på det sätt som vi först tror. Vilka exakta åtgärder som vidtas framstår inte som lika viktigt som det faktum att man gör något över huvud taget. Kampen och tävlan är *i sig* en betydelsefull faktor.

### Situationen vid 1970-talets början

Efter valet 1970 var andelen kvinnor i riksdagen 14 procent. Det fanns vissa skillnader mellan partierna. Andelen var högst, 18 procent, inom vänsterpartiet. Därefter följde socialdemokraterna med 17 procent, centerpartiet med 13 procent, moderaterna med tio procent och folkpartiet med nio procent kvinnliga ledamöter.

1973 var nästa valår. Året innan dess, 1972, hölls flera partikonferenser.<sup>6</sup> Det fick t.ex. stor uppmärksamhet när statsministern Olof Palme höll talet *Kvinnans jämlikhet* på socialdemokraternas partikongress i början av hösten. Senare samma år, i november 1972, hade folkpartiet landsmöte. Då höll deras partiledare, Gunnar Helén, ett tal kallat *Rättvisa åt kvinnorna*, där han gick till attack mot Palme och socialdemokraterna:

Hr Palme höll på den socialdemokratiska partikongressen ett av sina många visionära tal. Denna gång om kvinnans jämlikhet. Det är utmärkt. Vi gläds alla åt ämnesvalet. Men vackra tal till kvinnan är ingen nyhet, hr Palme! Sådana har kvinnorna fått lyssna till många under årens lopp. Tal måste följas av handling - annars blir det varken jämlikhet eller valfrihet.

Helén sköt in sig på socialdemokraternas avsaknad av

handlingsprogram och konkreta åtgärder. Han fortsatte talet med att säga: "Det enda konkreta i hr Palmes tal ... var löftet om en delegation för kvinnofrågor". Bland de åtgärder som Helén själv presenterade fanns ett förslag om jämn könsfördelning, minst 40 procent av vardera kön, inom folkpartiets egna organ.

Om man betraktar situationen vid 1970-talets början, på visst avstånd från den dagspolitiska debatten, framkommer en bild som kan fördjupa förståelsen av folkpartiledarens angrepp.<sup>7</sup> För 30 år sedan fanns det betydande skillnader mellan kvinnor och män i politisk aktivitet. Detta gällde inte så mycket själva valdeltagandet. Visserligen var det färre kvinnor än män som använde rösträtten under de första åren med kvinnlig rösträtt och valbarhet, men redan på 1940-talet var denna skillnad mindre än fem procent. 1970 hade den i stort sett försvunnit.

Det är ändå rättvisande att säga att kvinnor var mer politiskt marginaliserade än män. Kvinnorna var exempelvis färre bland partimedlemmarna, och i valundersökningarna framkom det att kvinnors politiska intresse var lågt. I den undersökning som gjordes i samband med valet 1970 uppgav t.ex. 57 procent bland männen, men endast 39 procent bland kvinnorna, att de var intresserade av politik.

Det fanns också skillnader i partival. Perioden 1948-68 präglades svensk politik av ett mönster där folkpartiet och moderaterna hade en övervikt kvinnliga väljare, medan socialdemokraterna, tillsammans med vänsterpartiet och centerpartiet, hade en övervikt manliga väljare.

Sammantaget visar bilden att det för 30 år sedan fanns en särskild potential för politisk mobilisering bland kvinnor. Man skall också komma ihåg att frågan om kvinnorepresentation utgjorde relativt jungfrulig mark. Under 1960-talet hade könsrollsfrågor varit uppe på den politiska dagordningen. Men diskussionerna gällde mera kvinnors ställning på arbetsmarknaden och arbetsfördel-



ningen i hemmen än villkoren i det politiska livet.

### Partiernas uttalanden

Det är alltid svårt att fastlägga vilka motiv en person eller en aktör har för sina handlingar. Att tala om *partistrategi* som ett skäl för att driva frågor om jämställdhet kan låta cyniskt. Frågan har också en sakorienterad och en ideologisk dimension, men dessa kommer att lämnas åt sidan här. Syftet är i stället att visa vilket underlag det finns för beskrivningen av kvinnorepresentation som ett område för kamp och tävlan mellan partierna.

När partier analyseras som strategiska aktörer brukar man skilja på olika arenor, t.ex. om kampen försiggår bland väljarna, internt i partiet eller mellan partierna i riksdagen.<sup>8</sup> Denna åtskillnad kommer inte att ha så stor betydelse här, även om den finns med i diskussionen längre fram.

Det material som används är hämtat från samtliga svenska riksdagspartiers partikonferenser 1972-1998.<sup>9</sup> Alla motioner, förslag, yttranden etc. som rör kvinnors medverkan i det politiska livet har analyserats. Framställningen visar hur ett strategiskt tänkande kommer till uttryck i ett sammanhang där partierna samlas var för sig, men ändå förhållandevis offentligt. Partikonferenserna brukar t.ex. vara bevakade av olika medier. Poängen med analysen är att visa bredd: alla partier är involverade i kampen; strategiska uttalanden kommer från såväl enskilda partimedlemmar som partistyreiser; uttalandena är spridda över tid och de framträder i olika varianter.<sup>10</sup>

Det brukar anses som särskilt svårt att belägga motiv som kan hänföras till taktiska eller strategiska överväganden. Partiföreträdare vill gärna, åtminstone utåt sett, framhålla andra mer oegennyttiga skäl för sina ställningstaganden. Jag har därför använt mig av en förhållandevis vid definition för att fastställa partistrategiska motiv. Kravet är att man i citaten skall kunna utläsa förekomsten av en *konkurrenssituation*. Därutöver skiljer jag

mellan fyra typer av strategiska uttalanden: angrepp, vinna väljare, jämförelser och profilering.

### *Angrepp*

De uttalanden som förts till kategorin "angrepp" är sådana där partierna öppet kritiserat varandra. Vi såg tidigare hur folkpartiledaren Gunnar Helén gick till attack mot socialdemokraternas partiledare Olof Palme på folkpartiets landsmöte 1972. Ett annat, retoriskt sett färgstarkt angrepp står vänsterpartiet för. Det följande citatet är hämtat från ett uttalande som partikongressen gjorde 1985, då partiet fortfarande hette vänsterpartiet kommunisterna. Det är de borgerliga partierna som utsätts för kritik:

Inom de borgerliga partierna har högervinden utnyttjats för att angripa kvinnorörelsen och de progressiva krafterna har tvingats acceptera en ohelig allians med de värsta könsreaktionärerna, KDS. Syftet är att avvärja och splittra den samlade kvinnorörelsen genom att ge dubbla budskap .... Vänsterpartiet kommunisterna bekämpar varje försök från de borgerliga partierna och högerkrafterna att ta ifrån kvinnorna de rättigheter som de har uppnått.

Socialdemokraterna har också gått till angrepp mot de borgerliga partierna men i mer stillsamma ordalag. I en rapport om arbetet för jämställdhet till den socialdemokratiska partikongressen 1978 hette det t.ex. att "borgerlig ekonomisk politik försvårar jämställdhetsarbetet" och på kongressen 1981 gjorde en representant från partistyrelsen följande uttalande:

I riksdagen har vi socialdemokrater utsett en beredningsgrupp för jämställdhetsfrågor. Genom den försöker vi påverka olika beslut i riksdagen. Tyvärr får jag konstatera att det inte är ofta vi får den borgerliga majoriteten med oss.

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

De borgerliga partierna har inte stått svarslösa. Det följande exemplet på angrepp är hämtat från en motion till moderaternas partistämman 1975. Här är det inte något av de andra partierna som utgör den direkta måltavlan, utan i stället ger sig författarna på "kvinnor med socialistisk målinriktning":

Debatten om kvinnornas jämställdhet domineras i allt för stor utsträckning av kvinnor med socialistisk målinriktning. De får ofta stå oemotsagda och för fram frågor och krav som syftar till att göra kvinnor jämställda, men i ett kommande socialistiskt samhälle.

Vi skall som sista exempel på angrepp se hur företrädare inom folkpartiet slår mot flera olika håll samtidigt. I följande motion till folkpartiets landsmöte 1997 kritiseras såväl socialisterna som de övriga borgerliga partierna:

Den svenska liberalismen har stor erfarenhet av att baxa jämställdhetspolitiken genom riksdagen. För varje milstolpe i jämställdhetspolitiken har liberalerna fått tvinga socialdemokraterna och VPK med på vagnen. För socialisterna har klasskamp alltid varit viktigare än könskamp .... För övriga borgerliga partier har alltid kvinnors självklara rätt till likvärdiga möjligheter varit av underordnat intresse.

### *Vinna väljare*

Att säga att man vill "vinna väljare" är ett renodlat parti-strategiskt uttalande. Det är inte alltid partierna går så rakt på sak, utan till denna kategori har även sådana uttalanden förts där man mer allmänt talar om att bli ett större parti. Vi skall börja med ett exempel från folkpartiets landsmöte 1971, alltså året innan partiledaren Gunnar Helén höll talet *Rättvisa åt kvinnorna*. I en rapport till landsmötet konstaterade författarna följande:

Endast 11-12 procent av folkpartiets väljare är anslut-

na till partiet. Trots nyvärvning har medlemsantalet snarast minskat på grund av stor avgång. Det beror på hög medelålder. Partiet behöver framför allt yngre och fler kvinnliga medlemmar.

I citatet ovan är det medlemsökning som ställts upp som mål. Men det finns andra exempel där partierna mer oförblommerat uttryckt målet att vinna väljare. Vi skall ta del av några citat från den period då diskussionen om att bilda ett separat kvinnoparti var som mest aktuell. Så här lät det i en motion till socialdemokraternas partikongress 1993:

Vårt parti klarar sig inte utan kvinnornas fortsatta väljarstöd. Vi bör inte riskera att de lämnar oss och lockas av rena kvinnopartier.

Men det var inte bara socialdemokraterna som kände sig hotade. Följande stod att läsa i ett yttrande från vänsterpartiets partistyreelse till deras partikongress 1993:

Partierna har idag ett val. Att skärpa sig eller låta ett kvinnoparti växa. Det senaste har knappast vårt parti något att vinna på.

Och redan 1988 anade företrädare inom miljöpartiet ett hot. I en motion till miljöpartiets kongress detta år framfördes ett förslag om särskilda kvinnolistor, som skulle kunna konkurrera med ett eventuellt kvinnoparti:

Jag är övertygad om att vi kan få röster på kvinnoriksdagslistan som vi annars inte skulle få. Jag tror alltså att vi totalt får fler röster till riksdagen när vi har bägge varianterna jämsides. Får vi ett kvinnoparti som ställer upp till riksdagen blir kvinnoriksdagslistan än viktigare.

Vi skall avsluta med ett uttalande från moderaterna som också visar på en önskan om att bli större. Moderaternas

partistyreelse skrev följande apropå ett motionskrav som inkommit till deras partistämman 1990: "Det är viktigt att förhållandet 'betydligt färre kvinnor än män röstar på Moderata samlingspartiet' utjämnas."

### *Jämförelser*

I viss mån handlar allt strategiskt tänkande om jämförelser. Motståndarna mäter sig mot varandra bl.a. för att bli klara över sin egen position: ligger man före eller efter sina konkurrenter? I en motion till vänsterpartiets partikongress 1990 skrev t.ex. författarna om den "nesa" det inneburit att ha den lägsta kvinnorepresentationen. Också vid andra tillfällen förekommer det jämförelser som utfaller till det egna partiets nackdel. Följande citat är hämtat från en motion till vänsterpartiets partikongress 1978:

I riksdagen har VPK 23,5% kvinnor medan t.ex. centerpartiet har 26,7%. VPK:s kvinnliga representation i landets kommunfullmäktige ligger flera procent under alla de övriga partierna.

Även i andra partier förekommer liknande uttalanden. Det stod t.ex. i en motion till folkpartiets landsmöte 1984 att det var "upprörande" att folkpartiet hade sämst kvinnorepresentation i riksdagen jämfört med de andra partierna.

Men, som sagt, jämförelser sker också bland dem som anser sig inneha en ledande position. I ett yttrande från centerns partistyreelse till riksstämman 1979 konstaterade partistyrelsen att "centern har största andelen kvinnor i riksdagen jämfört med andra partier". Det följande citatet, från en motion till socialdemokraternas partikongress 1993, visar också på en jämförelse som utfallit till det egna partiets fördel:

Efter det senaste valet har kvinnorepresentationen i riksdagen minskat drastiskt. Glädjande kan konstate-

ras att detta inte gäller den socialdemokratiska riksdagsgruppen där kvinnornas andel ökade något.

### *Profilering*

Som tidigare sagts är syftet med detta avsnitt att visa att det förekommit partistrategiska överväganden i samband med frågor om kvinnorepresentation. Vi skall nu se exempel på hur partierna på olika sätt framställer sig själva som "bäst i klassen". Först ut är centerpartiet. I en motion till deras riksstämman 1997 framhöll författarna att centerpartiet hade Sveriges första kvinnliga partiledare:

När det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män kan Centerpartiet ... bli en föregångare (förutom Sveriges första kvinnliga partiledare) som står för helhetsperspektivet genom att alla förslag, ställningstaganden, beslut och uttalanden från centerpartiet utgår från ett genderperspektiv.

I ett yttrande till partikongressen 1989 framhöll partistyrelsen i kristdemokraterna på ett motsvarande sätt att "kds som första parti i Sverige har en kvinnlig partisekreterare", och i en motion till moderaternas partistämman 1993 framställdes moderaterna som framgångsrika när det gäller att få fram kvinnor på ledande positioner:

Vi kan konstatera att de moderata kvinnorna ofta når topp-positioner. En moderat kvinnlig talman, tre moderata kvinnliga statsråd, många landstingsråd och kommunalråd är något att vara stolt över och det har stor betydelse för bilden av vårt parti.

Det är inte bara framgångsrika kvinnor som partierna försöker profilera sig med. Miljöpartiet har framhållit sin form av organisering som ett föredöme. I ett yttrande till partikongressen 1993 skrev miljöpartiets partistyreelse följande:

Partiets interna organisation är genomsyrad av lik-

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

ställdhet mellan könen på ett sätt som skiljer sig från samtliga andra partier, inklusive kvinnopartiet.

Profilering kan också ske genom att partierna knyter an till ett särskilt historiskt arv. I det följande exemplet, från folkpartiet, lyfts såväl partiets historia som dess kvinnliga föregångare fram. Citatet är hämtat från partistyrelsens förslag *Fler kvinnor i politiken* till landsmötet 1977:

Jämställdhet mellan kvinnor och män är en självklarhet för liberaler. Folkpartiet har en fin historisk tradition i arbetet för rättvisa åt kvinnorna. Liberalerna gick i spetsen för kvinnors rösträtt. De första kvinnorna i riksdagen var liberaler. Riksdagens första kvinnliga talman var folkpartist. Det enda av riksdagspartiernas ungdomsförbund som har haft kvinnliga ordförande är Folkpartiet.

Även inom andra partier återfinns exempel på uttalanden där man framställer sig som först eller tidigt ute. I ett uttalande från vänsterpartiets partikongress 1985 stod det t.ex. att "Vänsterpartiet kommunisterna ... länge stött kvinnorörelsens kamp för progressiva förändringar". Följande citat, ett yttrande från partistyrelsen till den socialdemokratiska partikongressen 1972, visar också på profilering genom det historiska arvet:

Idén om människors lika värde oberoende av kön, ras och religion har varit en av grundstenarna i den demokratiska socialismens ideologi från rörelsens begynnelse och har präglat partiets handlande i alla skeenden. Kvinnors likaberättigande har sålunda alltid framstått som ett centralt jämlikhetsmål.

### Från ord till handling

Något som är slående i analysen av partiernas uttalanden är hur gärna de framhäver sig själva – de vill alla verka

bäst, och det helst samtidigt. Men man skall tänka på att partikonferenser är lite speciella tillställningar. Det kan visserligen förekomma konflikter mellan olika fraktioner men samtidigt är partikonferensen ett viktigt tillfälle att visa upp styrka och enighet utåt.

Som tidigare nämnts agerar partierna på olika arenor. Tillämpar man det sättet att tänka här, kan man se att de citerade uttalandena delvis tjänar olika syften som att entusiasmera anhängare, försöka påverka de andra partiernas inriktning eller övertyga väljarna om det egna partiets förträfflighet.

Huvudresultatet så här långt är ändå att det finns ett godtagbart underlag för beskrivningen av kvinnorepresentation som ett område för partistrategiska överväganden. Vi såg först att det *de facto* förelåg en särskild potential för politisk mobilisering bland kvinnor vid 1970-talets början. Därefter har vi sett att de centrala aktörerna – olika företrädare för partierna – själva använt formuleringar som uttrycker en konkurrenssituation.

I det följande avsnittet skall vi ta steget från ord till handling och undersöka partiernas åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Man kan säga att analysen börjar om från början igen. Det är samma material som bearbetats, men denna gång i syfte att kartlägga de beslut som partierna fattat.

### Partiernas åtgärder

I föregående analys behandlades partierna jämsides. En av poängerna var just att visa likheter när det gällde partistrategiska överväganden. Men i det följande avsnittet är det nödvändigt att göra en uppdelning. En snabb genomgång av materialet visar att partierna varit olika aktiva när det gäller att besluta om åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Folkpartiet, socialdemokraterna och vänsterpartiet har t.ex. varit mer aktiva än centerpartiet och moderaterna. Redogörelsen kommer därför att följa denna indelning. Som "nykomlingar" i riksdagen kommer kristdemokraterna och miljöpartiet att behandlas för sig.

Analysen genomförs i två steg. Först kommer en kronologisk beskrivning av beslutade åtgärder för ökad kvinnorepresentation 1972-1998. Denna beskrivning fokuserar innehållet i besluten: dels vad gäller skillnader mellan partierna men också utvecklingen över tid. En brist i denna framställning är att man får en dålig bild av *intensiteten* i beslutsfattandet. Det är de huvudsakliga dragen som lyfts fram, och beslut som t.ex. innebär upprensningar eller smärre förändringar av tidigare fattade beslut har inte tagits med. Steg två innebär därför en mer fullständig, men samtidigt mer schematisk kartläggning.

*Beslut om särskilda procentsatser: åtgärder inom folkpartiet, socialdemokraterna och vänsterpartiet*

Folkpartiet var det parti som först beslöt om särskilda procentsatser för ökad kvinnorepresentation. På landsmötet 1972 antogs rekommendationen "att ingetdera könet har lägre andel än 40 procent av platserna". Beslutet gällde partiets egna organ som exempelvis partistyrelsen. När det gällde platser i folkvalda politiska sammanhang var man inte lika tydlig, men en målsättning antogs om att "eftersträva att välja in kvinnor" i kommunala nämnder och styrelser.

Som vi tidigare sett fick socialdemokraterna utstå kritik från folkpartiet för att de inte var snabba nog att lägga konkreta förslag angående ökad kvinnorepresentation. Socialdemokraternas mest uppmärksammade beslut på partikongressen 1972 gällde en arbetsgrupp inom regeringskansliet vars syfte var att arbeta med frågor om "kvinnors likställdhet", vilket innebar jämställdhetsfrågor i vid bemärkelse.<sup>11</sup> Men i frågan om kvinnorepresentation gick inte den socialdemokratiska kongressen 1972 längre än att besluta om en "planmässig inventering för att öka antalet politiskt aktiva kvinnor".

Det var på socialdemokraternas partikongress 1978 som partiet för första gången satte upp mål för ökad kvinnorepresentation. Besluten innehöll inte några särskilt angivna procentsatser, men formuleringarna var

ändå skarpare än tidigare. Besluten gällde både den egna organisationen och partiets kår av förtroendevalda. De löd: "målet bör vara att kvinnans representation i det socialdemokratiska partiets kår av förtroendevalda skall avspegla deras andel av befolkningen" samt "fördelningen av kvinnor och män med uppdrag inom den egna organisationen skall avspegla andelen kvinnor och män bland partimedlemmarna".

I och med partikongressen 1978 kan man säga att socialdemokraterna hunnit i kapp folkpartiet när det gällde beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation. De beslut som tagits såg inte exakt likadana ut, men båda partierna hade vid den här tidpunkten förhållandevis konkreta mål som omfattade såväl partiets egna organ som folkvalda politiska sammanhang. Båda partierna hade också fattat beslut om att utarbeta särskilda program för ökad jämställdhet. Detta skedde på folkpartiets landsmöte 1978 och även på socialdemokraternas partikongress samma år.

Vänsterpartiet kan också i stora drag beskrivas som jämsides med folkpartiet och socialdemokraterna vid 1970-talets slut. Vid partikongressen 1972 hade vänsterpartiet fattat ett beslut om att tillsätta en arbetsgrupp "med uppgift att undersöka vad som kan göras för att få kvinnor fullvärdigt representerade i våra egna och beslutande instanser där VPK innehar uppdrag". Vänsterpartiet beslöt samtidigt att anta en rekommendation gällande partistyrelsen, som föreskrev representation med "minst samma procentandel som vi har kvinnor i VPK". På partikongressen 1978 beslöt partiet att tillsätta en arbetsgrupp som skulle utarbeta förslag till ett särskilt "kvinnopolitiskt program". Detta år, 1978, beslöt även vänsterpartiet, som till skillnad från övriga partier saknade kvinnoförbund, att tillsätta kvinnopolitiska utskott i varje distrikt.

Om utvecklingen under 1970-talet präglades av likhet mellan folkpartiet, socialdemokraterna och vänsterpartiet, innebar 1980-talet en brytpunkt. Inom vänsterpartiet och socialdemokraterna påbörjades en utveck-

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

ling, som ledde fram till revideringar av partistadgan i syfte att öka kvinnorepresentationen. Någon motsvarande utveckling har inte ägt rum inom folkpartiet. Som vi strax skall se är vänsterpartiet det parti som tagit de mest långtgående besluten.

På vänsterpartiets partikongress 1985 antogs en rekommendation, som sade att "kvinnorna i VPK skall vara representerade i valda organ med samma procentandel som de representerar i partiet". Men rekommendationen mjukades upp av tillägget "såvida inte synnerliga skäl föreligger". Vid 1987 års partikongress beslutades att rekommendationen skulle leda till en revidering av partistadgan.

Vid vänsterpartiets partikongress 1990 fastställdes det i stadgan "att kvinnor skall vara representerade i valda organ och på förtroendeposter med minst 40 % om inte synnerliga skäl förhindrar detta". De revideringar som skett inom vänsterpartiet därefter handlar framför allt om olika skärpningar av stadgans regel. På partikongressen 1996 beslöt man t.ex. att "synnerliga skäl" i princip bara kan åberopas en gång; därefter måste ansvarig organisation/styrelse se till att skälen inte går att åberopa vid följande val. Den angivna procentgränsen höjdes också till "minst 50 procent kvinnor" vid vänsterpartiets partikongress 1996.

Som tidigare sagts har även socialdemokraterna reviderat sin partistadga som ett led i arbetet för ökad kvinnorepresentation. Men vägen dit har inte varit lika snabb som inom vänsterpartiet, och de formuleringar som antagits har inte heller varit lika långtgående. På partikongressen 1987 beslöt socialdemokraterna att "ta krafttag för att åstadkomma en mer jämställd representation". Som etappmål fastställdes att "inget kön skall ha mindre än 40 procent av platserna". Men på vilket sätt detta skulle ske sade man ingenting om, utan man lämnade öppet för de lokala organisationerna att "med utgångspunkt i lokala förhållanden ... finna den bästa metoden att nå en jämn könsfördelning".

Vid den socialdemokratiska partikongressen 1990 skärptes tonen, och man beslöt att alla nominerande organisationer "måste" medverka till att uppnå en jämn könsfördelning både i direkta och indirekta val. Men det var först på partikongressen 1993 som det blev beslutat att rekommendationen skulle leda till en stadgeförändring. När det gällde folkvalda politiska sammanhang uttalade kongressen "att kommunfullmäktige-, landstings- och riksdagslistor inför nästa val skall vara varvade", och när det gällde partiets egna organ sade man att "kvinnor bör innehålla hälften av alla styrelseuppdrag och ordförandeposter i partiets olika organisationsled och i samhällsorgan och könsrepresentationen bör vara jämn bland partiets funktionärer".

För folkpartiets del innebar landsmötena under 1980- och 1990-talen inte några större nyheter på området kvinnorepresentation. Landsmötet 1984 innebar en viss skärpning i förhållande till tidigare rekommendationer, då man beslutade rekommendera valberedningarna inom folkpartiet att sträva efter varvade listor. Vid landsmötet 1993 gjordes ett tillägg till rekommendationen som handlade om topplaceringarna på valsedlarna: "om det finns fler än en lista bör en kvinna stå överst på varannan lista".

### *Öppet hållna målformuleringar:*

#### *åtgärder inom centerpartiet och moderaterna*

Vid centerpartiets partistämman 1975 förekom förslag om varvade valsedlar, varannan kvinna och varannan man, till riksdagsvalet. Men stämman beslöt att gå på partistyrelsens linje, vilket innebar ett stöd för en mer öppet hållen målformulering: "partistyrelsen förutsätter att centerrörelsen vid kommande nomineringar och vid val till olika politiska församlingar arbetar för att kvinnornas andel kommer att öka ytterligare". Stämman instämde i detta yttrande.

Vid partistämman 1977 tog centerpartiet avstånd från åtgärder som handlar om kvotering av kvinnor. I stället

beslöt partiet att arbeta med aktiv opinionsbildning för ökad jämställdhet: "politisk jämställdhet för kvinnorna bör uppnås genom en aktiv opinionsbildning som bl.a. syftar till en förändring av attityder och fördomar om kvinnan och icke genom kvotering på valsedlarna". I enlighet med denna formulering fattade partistämman 1979 ett beslut om att jämställdhetsfrågorna skulle ingå i den interna utbildningen inom centerrörelsen.

Efter partistämman 1979 dröjde det innan centerpartiet återigen fattade några beslut som rörde ökad kvinnorepresentation. Partistämman 1995 antog ett uttalande som sade att "kvinnliga väljare visar en tendens att öka sitt intresse för centerpartiet. Dessa väljare måste mötas av fler kvinnliga företrädare i ledande positioner". På partistämman 1996 uttalade man att "hälften var" var ett mål som centerpartiet arbetade för att förverkliga.

Även inom moderaterna har det förekommit krav på åtgärder för ökad kvinnorepresentation. På partistämman 1978 förekom det t.ex. ett förslag om att utarbeta ett särskilt handlingsprogram i detta syfte. Men det beslut som stämman fattade gick inte så långt utan man beslöt att ge partistyrelsen i uppdrag att "fortlöpande följa frågan om kvinnorepresentation såväl inom partiet som i de politiskt valda samhällsorganen och verka för att denna utvidgas där så är möjligt". På partistämman 1990 fick partistyrelsen i uppdrag att "sörja för åtgärder i syfte att stimulera fler kvinnor till ett aktivt politiskt engagemang och öka den kvinnliga representationen".

1993 antogs en målformulering om jämn könsfördelning i moderaterna. Det beslut som fattades på partistämman innebar att moderaterna rekommenderade sina interna organisationer att "ansvara för en så jämn könsfördelning som möjligt". Men på vilket sätt detta skulle ske ville inte partistämman säga något om, utan beslutet var vidhäftat med tillägget "om det skall vara varvade listor eller ej måste vara den enskilda organisationens ansvar".

#### *Olika vägval: åtgärder inom kristdemokraterna och miljöpartiet*

Kristdemokraterna grundades på 1960-talet men det är först under 1980-talet som det går att hitta material från partiets riksting rörande frågor om ökad kvinnorepresentation. 1982 bildades ett särskilt kvinnoförbund inom partiet, och vid rikstinget 1985 beslöt kristdemokraterna att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift "att belysa jämställdhetsfrågan utifrån den kristna grundsynen". Vid rikstinget 1986 antogs ett mål för ökad kvinnorepresentation, även om formuleringen var allmänt hållen: "en starkare kvinnorepresentation i Kds olika beslutande organ är nödvändig".

Jämför man kristdemokraterna med centerpartiet och moderaterna, har kristdemokraterna ändå gått längre när det gäller att fatta beslut som preciserar riktlinjerna för ökad kvinnorepresentation. Rikstinget 1987 innebar att kristdemokraterna beslutade rekommendera "minst 40 procent av vardera könet" på såväl vallistor som organ inom partiet. De antagna formuleringarna nämnde "att nomineringskommittéerna rekommenderas verka för minst 40 procent av vardera könet på vallistorna" samt "att rikstinget beslutar rekommendera alla distriktsorganisationer att verka för att minst 40 procent av vardera könet skall vara representerat i alla styrelser och organ som väljs inom distrikten". Motsvarande rekommendation antogs också för organ valda av partistyrelsen.

Efter rikstinget 1987 har det inte skett några större förändringar beträffande kristdemokraternas åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Vid rikstinget 1994 antogs ett "principbeslut" med innebörden "att målsättningen för Kds politiska arbete skall vara att få en jämn fördelning av uppdragen mellan kvinnor och män". På rikstinget 1995 "anmodades" distrikt/lokalavdelningar att skriva egna jämställdhetsplaner.

Miljöpartiet har redan från början valt att skriva in principen om jämn könsfördelning som en regel i sina stadgar. Vid den första konstituerande partikongressen

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

1981 skrevs det in i partistadgan att "varje utskott skall bestå av minst 40 procent av varje kön". Paragrafen gällde utskott inom partiets riksorganisation. För platser i folkvalda politiska sammanhang antogs också ett mål om minst 40 procent kvinnor, men detta skrevs inte in i själva partistadgan.

Under 1990-talet har miljöpartiet skärpt sina procentsatser, men de har inte gått lika långt som vänsterpartiet, som med sin regel om "minst 50 procent kvinnor" faktiskt öppnar för möjligheten att vissa organ kan bestå av 100 procent kvinnor. Vid miljöpartiets partikongress 1995 fastställdes att "varje organ i riksorganisationen skall bestå av minst 40 procent av varje kön, men sträva efter minst 50 procent kvinnorepresentation". Vid kongressen 1997 ändrades formuleringen till att könsfördelningen skall vara 50 procent "plus minus en person". Denna regel gäller både för egna organ inom miljöpartiet och platser i folkvalda politiska sammanhang.

### En schematisk kartläggning

Det kan tyckas som en enkel sak att kartlägga partiernas åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Men det finns gråzoner som det inte är självklart hur man skall hantera. En sådan är vad som över huvud taget skall räknas som en åtgärd. Vad är det t.ex. som säger att en vagt formulerad målsättning om fler kvinnor i politiken skall räknas dit?

När jag skriver om partiernas åtgärder handlar det genomgående om *auktoritativt* fattade beslut, vilket betyder att det framgår av protokollet att respektive partikonferensen sagt ja till ett förslag. Den gräns som dragits därutöver kan liknas vid en miniminivå: det räcker att partiet sagt ja till att sträva efter ökad jämställdhet samt att det finns en koppling till politiska sammanhang i resonemanget kring beslutet.

I den följande schematiska kartläggningen har jag utgått från denna miniminivå och därefter gjort en kategoriindelning, som tar fasta på det spänningsfält mellan

*central styrning* och *lokal frihet* som går som en nerv genom partiernas diskussioner om åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Det finns antydningar om detta spänningsfält i den tidigare kronologiska beskrivningen, men spänningsfältet blir ännu mer påtagligt när man tar del av hela materialet. I svenska partier finns det en stark tradition av decentraliserade nomineringsprocesser. Och i flera av de inlägg som vänds mot centralt beslutade åtgärder hänvisar man just till att dessa skulle innebära inskränkningar på lokal nivå.

Vad jag däremot inte tagit fasta på i kartläggningen, och som i förstone kan verka märkligt, är huruvida de beslut som fattats gäller partiernas egna organ eller platser i folkvalda politiska sammanhang. Det jag tänker mig är att besluten står för ett principiellt ställningstagande som sänder ut vittomfattande signaler. Att det egentligen inte handlar så mycket om den eller den platsen, utan mer allmänt om hur långt varje parti är berett att gå när det gäller att fatta beslut som intervenerar i "normala" nomineringsförfaranden.

De kategorier som använts vid den schematiska kartläggningen är:

- *Stadgad kvotering*, vilket signalerar ett accepterande av hög grad av styrning från centralt håll. Beslut inom denna kategori innebär en revidering av partistadgan för att uppnå ökad jämställdhet.
- *Rekommendationer*, vilket innebär ett beslut om preciserade riktlinjer för ökad kvinnorepresentation t.ex. genom att man sätter upp ett mål som "40 procent kvinnor" och knyter detta mål till ett specifikt sammanhang. Beslutet signalerar höga ambitioner men innehåller inte den extra förpliktelse som en regel i partistadgan innebär.
- *Målformuleringar*, vilket innebär beslut som är att likna vid viljeyttringar för ökad jämställdhet. Man



**Tabell 1.** Partiernas beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation 1972-1998.

	1970-tal	1980-tal	1990-tal
<b>VÄNSTERPARTIET</b>			
a. stadgad kvotering	a. –	a. 1987	a. 1990, 1993, 1996
b. rekommendationer	b. 1972, 1978	b. 1985	b. –
c. målformuleringar	c. –	c. -	c. 1996
d. övrigt	d. 1972, 1975, 1978	d. 1981, 1985, 1987	d. 1993, 1996
<b>SOCIALDEMOKRATERNA</b>			
a. stadgad kvotering	a. –	a. –	a. 1993
b. rekommendationer	b. 1978	b. 1987	b. 1990, 1993
c. målformuleringar	c. 1972, 1975, 1978	c. 1981, 1987	c. –
d. övrigt	d. 1972, 1975, 1978	d. 1984	d. –
<b>FOLKPARTIET</b>			
a. stadgad kvotering	a. –	a. –	a. –
b. rekommendationer	b. 1972, 1974, 1975, 1977	b. 1980, 1984, 1987	b. 1990, 1993
c. målformuleringar	c. 1972, 1974, 1975, 1977	c. 1980, 1984	c. -
d. övrigt	d. 1972, 1974, 1975, 1978	d. 1984	d. 1997
<b>CENTERPARTIET</b>			
a. stadgad kvotering	a. –	a. –	a. –
b. rekommendationer	b. –	b. –	b. –
c. målformuleringar	c. 1975	c. –	c. 1995, 1996, 1997
d. övrigt	d. 1975, 1977, 1979	d. –	d. –
<b>MODERATERNA</b>			
a. stadgad kvotering	a. –	a. –	a. –
b. rekommendationer	b. –	b. –	b. –
c. målformuleringar	c. 1978	c. 1981	c. 1993
d. övrigt	d. –	d. –	d. 1990
<b>KRISTDEMOKRATERNA</b>			
a. stadgad kvotering	a. –	a. –	a. –
b. rekommendationer	b. –	b. 1987, 1989	b. 1994, 1996
c. målformuleringar	c. –	c. 1986	c. –
d. övrigt	d. –	d. 1982, 1985, 1987	d. 1993, 1995, 1996
<b>MILJÖPARTIET</b>			
a. stadgad kvotering	(ej tillämpligt)	a. 1981, 1982, 1987	a. 1995, 1996, 1997
b. rekommendationer		b. –	b. –
c. målformuleringar		c. –	c. –
d. övrigt		d. –	d. –

*Kommentar:* Årtalen i tabellen visar de partikonferenser där respektive parti fattat beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Kategoriindelningarna i tabellen beskrivs i texten.

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

”eftersträvar” fler kvinnor eller vill ha ”hälften var” men utan att säga särskilt mycket om när, var eller hur. Signalen är att lokala valberedningar och nomineringskommittéer ges hög grad av frihet.

- *Övriga åtgärder* är en kategori som omfattar beslut, vilka endast indirekt kan ha en inverkan på kvinnorepresentationen. Det kan t.ex. handla om beslut att förbättra möjligheten till barntillsyn vid politiska möten eller att tillsätta en arbetsgrupp som skall göra en utredning. Det kan också handla om beslut att arbeta fram jämställdhetsprogram som rör en bred politisk verksamhet. Denna kategori går delvis på tvärs mot de andra och kan signalera ”inte så viktigt”, om den förekommer ensam, eller ”extra satsning”, om den förekommer ihop med annan åtgärd.

I tabell 1 redovisas de svenska riksdagspartiernas beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation indelat i tre tidsperioder: 1970-tal, 1980-tal och 1990-tal. Förekomsten av ett årtal visar att respektive partikonferens detta år accepterat ett eller flera förslag inom den aktuella typen av åtgärd.

Den bild som framträder i tabellen ovan understryker de resultat som tidigare framkommit vid den kronologiska beskrivningen. När det gäller innehållet i besluten kan vi här se att stadgad kvotering (kategori a) endast förekommer inom vänsterpartiet, socialdemokraterna och miljöpartiet. Rekommendationer (kategori b) förekommer inom folkpartiet och kristdemokraterna, medan centerpartiet och moderaterna enbart fattat beslut inom kategorierna (c) och (d) – d.v.s. målformuleringar och övriga åtgärder. I tabellen framkommer också den stegvisa utveckling som det varit frågan om inom vänsterpartiet och socialdemokraterna, där beslut om övriga åtgärder, målformuleringar och rekommendationer föregått besluten om stadgad kvotering.

Vad som blir extra tydligt i den schematiska kartlägg-

ningen är variationer i intensitet eller engagemang. Folkpartiet hade t.ex. under hela 1970-talet ett åtgärds-paket för ökad kvinnorepresentation bestående av såväl rekommendationer, målformuleringar som övriga åtgärder. Innehållet förändrades inte så mycket från gång till gång, men åtgärderna redovisades och blev föremål för beslutsfattande vid i stort sett varje landsmöte.

Men det finns inte bara variationer mellan partierna utan också mellan olika tidsperioder. För att återigen kommentera folkpartiet framkommer det en bild av ett engagemang som svalnat efter hand: under 1990-talet fattade t.ex. folkpartiet betydligt färre beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation än under 1970-talet. Inom socialdemokraterna finns det en antydning om en liknande utveckling, men där kan man möjligen säga att ett minskat omfång på beslutsfattandet uppvägs av att de beslut som fattats under 1990-talet varit mer långtgående till sitt innehåll än besluten under tidigare perioder. Vänsterpartiet skiljer ut sig genom att de snarast visar på ett ökat engagemang där besluten både blivit fler över tid och mer långtgående till sitt innehåll. För övriga partier är det svårare att tala om något mönster som förändras i den ena eller andra riktningen. Resultaten i tabell 1 underbygger dock beskrivningen av centerpartiet och moderaterna som de minst aktiva partierna.

Även om man inte kan dra några långtgående slutsatser av redovisningen så här långt, vill jag ändå peka på 1970-talet som en anmärkningsvärt aktiv period beträffande beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation. Den bild som tidigare målats upp av en särskild jämställdhetskamp mellan Gunnar Helén och Olof Palme får extra tyngd genom resultaten här. De båda partiledarna och deras partier slogs inte bara med ord, utan under hela 1970-talet lade de in beslut efter beslut som bränsle för utvecklingen på det jämställdhetspolitiska området.

### Kvinnorepresentation i riksdagen

Den övergripande fråga som ställdes i inledningen till

detta kapitel handlade om i vilken utsträckning som partiernas agerande har någon betydelse. Gör det någon skillnad om man inför varannan damernas eller använder andra medel för att öka jämställdheten? Jag skall med en gång klargöra att den prövning som vi nu skall komma till inte är så formaliserad. Det handlar mer om att diskutera rimligheten i det partistrategiska perspektiv som presenterades inledningsvis och att utveckla vad detta perspektiv kan innebära.

För att få ytterligare underlag till diskussionen skall vi ta del av några resultat som visar förändringar i kvinnorepresentation i riksdagen under perioden 1970-1998. I den följande tabellen jämförs andel kvinnor bland de riksdagsledamöter som lämnar riksdagen i och med ett val, med andel kvinnor bland de kandidater som kommer in som nyvalda. Skillnaden däremellan visar det utbyte som sker mellan kvinnliga och manliga ledamöter. En stor skillnad med plustecken framför visar t.ex. att en betydande andel av de män som lämnat riksdagen ersatts av kvinnor.

Resultaten i tabell 2 stärker bilden av att det var något

speciellt med 1970-talet. Valet 1973 är t.ex. det val då det skett det största utbytet någonsin mellan kvinnor och män i riksdagen. Andelen kvinnor bland de ledamöter som lämnade riksdagen i detta val var 10 procent, medan den var 39 procent bland de kandidater som valdes in som nya, vilket innebär en skillnad på 29 procentenheter. Men även vid valen 1976 och 1979 visar resultaten på en kraftig övervikt för kvinnosidan i utbytesbalansen: +12 respektive +21 procentenheter.

Från valet 1988 och framåt framträder ett mönster som tyder på en mer ojämn utveckling. Vissa val har det varit en högre andel kvinnor bland de kandidater som kommit in som nya än bland de ledamöter som lämnat riksdagen (1988 och 1994), medan det varit precis tvärtom i andra val (1991 och 1998).

Man bör kanske påpeka att chansen till ett riktigt stort tillskott av kvinnor till en organisation eller institution rimligen är större om det från början finns få kvinnor på "insidan", vilket var fallet med riksdagen under 1970-talet. Inte desto mindre är det viktigt att nyansera den bild, som många har av 1990-talet, som det årtionde då

**Tabell 2.** Andel kvinnor bland dem som lämnar respektive kommer in som nya i riksdagen vid valen 1970-1998.<sup>12</sup>

VALÅR	Kvinnor bland dem som lämnar riksdagen (procent)	Kvinnor bland dem som kommer in som nya (procent)	Skillnad
1970	13	16	+3
1973	10	39	+29
1976	13	25	+12
1979	17	38	+21
1982	30	32	+2
1985	38	43	+5
1988	32	50	+18
1991	38	25	-13
1994	28	50	+22
1998	43	40	-3

*Kommentar:* Antalet ledamöter som lämnar riksdagen i samband med ett val har ökat över tid. I valet 1973 var det t.ex. 62 ledamöter som lämnade sitt ledamotsuppdrag, antingen på grund av förlorat mandat eller av andra skäl. I valet 1998 var motsvarande antal 117 ledamöter.

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

den stora tillväxten skett av kvinnor i svensk politik. Valet 1994 var inte något exceptionellt framgångsrikt val. Vad som möjligen var speciellt med valet 1994 var det symbolvärde det innebar att nivån på kvinnorepresentation för första gången passerade gränsen 40 procent (se tabell 3 nedan).

Innan jag för diskussion vidare skall vi ta del av ett mer vanligt sätt att beskriva förändringar i kvinnorepresentation. Den följande tabellen visar andel kvinnor i partiernas riksdagsgrupper efter respektive val 1970-1998. I kolumnen längst till höger jämförs partier med högst respektive lägst andel kvinnliga ledamöter (maximal partiskillnad). I tabellen finns också markerat de tillfällena då det varit frågan om ett förlustval för partiet, en faktor som vi skall återkomma till längre fram.

Resultaten i tabell 3 visar återigen att 1970-talet var en framgångsrik period när det gäller ökad kvinnorepresentation. Mellan 1970 och 1979 skedde en fördubbling av andelen kvinnliga ledamöter från 14 till 28 procent. Vad kolumnen längst till höger visar är att det också var frågan om en förhållandevis jämn utveckling.

Skillnaden mellan det parti med högst respektive lägst andel kvinnliga politiker var i genomsnitt ungefär 10 procentenheter under den här perioden. Granskar man resultaten i tabell 3 i detalj ser man att det mellan 1970 och 1979 dessutom bara finns ett enda exempel på *minskad* kvinnorepresentation. I valet 1976 minskade andelen kvinnor i den socialdemokratiska riksdagsgruppen från 23 till 22 procent.

Fr.o.m. valet 1982 ökar skillnaden mellan partierna. Den maximala partiskillnaden har i genomsnitt varit ungefär 25 procentenheter sedan dess. Detta avstånd kan illustreras med att centerpartiet efter det senaste valet hade 56 procent kvinnor i sin riksdagsgrupp, medan moderaterna hade 30 procent – en skillnad på 26 procentenheter.

Om vi ser till utvecklingen inom vart och ett av partierna är moderaterna det parti där det skett minst förändring sedan 1970-talet. I valet 1979 uppnådde partiet 24 procent kvinnliga ledamöter. Sedan dess har det endast skett en liten ökning, och kvinnorepresentationen i partiet kan sägas ha planat ut på en nivå runt eller strax

**Tabell 3.** Kvinnor i partiernas riksdagsgrupper 1970-1998 (procent).

Valår	Riksdagen									Maximal partiskillnad	
	totalt	v	s	fp	c	m	kd	mp	nyd		
1970	14	18	17	9	13	10	-	-	-	8	v-fp
1973	21	21	23 *	15 *	24	16	-	-	-	9	c-fp
1976	23	24 *	22 *	23	28 *	16	-	-	-	12	c-m
1979	28	25	28	26 *	33 *	24	-	-	-	8	c-m/v
1982	28	20	30	14 *	32 *	24	-	-	-	18	c-fp
1985	32	16 *	35 *	39	32 *	22 *	-	-	-	23	fp-v
1988	38	38	41 *	43 *	38 *	27 *	-	45	-	18	mp-m
1991	34	31 *	41 *	33 *	39 *	26	31	-	12	29	s-nyd
1994	41	46	48	35 *	37 *	28	33 *	56 *	-	28	mp-m
1998	43	42	50 *	35 *	56 *	30	40	50 *	-	26	c-m

*Kommentar:* Hänsyn är tagen till ersättare för statsråd och talman. Maximal partiskillnad visar avstånd mellan parti med högst respektive lägst andel kvinnor (procentenheter). (\*) markerar att det varit frågan om ett förlustval för partiet med minst ett förlorat riksdagsmandat.

under 30 procent. Inom folkpartiet var 1980-talet en turbulent period med kraftig nedgång för kvinnorepresentation i valet 1982, följd av en kraftig uppgång i valet 1985. Den högsta kvinnorepresentationen i partiet, 43 procent, uppnåddes 1988, medan valet 1991 innebar en ny nedgång. Sedan dess har nivån inom folkpartiet legat runt 35 procent. Vänsterpartiet tillhör också de partier där utvecklingen gått upp och ned. Men i båda de senaste valen har partiet uppnått relativt höga nivåer på 46 respektive 42 procent kvinnor i sin riksdagsgrupp.

Miljöpartiet har ända sedan sitt inträde i riksdagen haft en hög kvinnorepresentation. Miljöpartiet intog topplaceringen bland samtliga partier i riksdagen såväl 1988 som 1994. I det senaste valet skedde det dock en viss tillbakagång från 56 till 50 procent.

Tillsammans med miljöpartiet tillhör socialdemokraterna och centerpartiet de partier som idag har den högsta andelen kvinnliga politiker. Socialdemokraterna och centerpartiet liknar också varandra på så sätt att den utveckling som skett kan beskrivas som "sakta men säker". Det finns inte några exempel på omfattande bakslag för kvinnorepresentationen i dessa partier. Utvecklingen inom kristdemokraterna kan karaktäriseras på samma sätt, som sakta men säker, även om nivån ligger lägre än inom socialdemokraterna, centerpartiet och miljöpartiet. Efter valet 1991 hade kristdemokraterna 31 procent kvinnor i sin riksdagsgrupp; andelen ökade till 33 procent i valet 1994 och 40 procent i valet 1998.

#### Har partiernas agerande haft någon betydelse?

Den analys som genomförts här är inte någon slutgiltig prövning av det partistrategiska perspektivet, men den underbygger betydelsen av ett förhållande som varit försummat i forskningen om kvinnorepresentation: att en fråga behöver få kontinuerlig uppmärksamhet för att nå framgång.

Utvecklingen under 1970-talet visar att det kan räcka med informella åtgärder för att öka kvinnorepresentationen.

Men ser man till kvinnorepresentation i dagens riksdag tenderar den att vara högre i de partier som infört stadgad kvotering än i dem som förlitat sig på andra åtgärder, vilket tyder på att typen av åtgärd ändå har viss betydelse. Kanske är det så att i perioder av ett mindre intensivt debattklimat får typen av åtgärd större effekt?

För att en analys skall framstå som trovärdig är det viktigt att man lyfter fram resultat som talar mot den huvudsakliga slutsatsen. Och i den analys som presenterats här utgör centerpartiet det mest besvärande undantaget. Partiet har inte framstått som särskilt aktivt när det gäller att fatta beslut om åtgärder för ökad kvinnorepresentation. De beslut som fattats har inte heller varit särskilt långtgående. Ändå är centerpartiet det parti som idag har den allra högsta kvinnorepresentationen.

Vad utvecklingen inom centerpartiet sätter fingret på är att det finns begränsningar med det material som utgjort analysens underlag. Det föregår aktiviteter som har med kvinnorepresentation att göra även i andra sammanhang än de nationellt beslutande partikonferenserna. Och det finns anledning att tro att just centerpartiet, tillsammans med moderaterna, i stor utsträckning låtit detta vara frågor som kvinnoförbunden fått hantera. Med ytterligare material från kvinnoförbund, ungdomsförbund etc. skulle bilden av partiernas totala aktiviteter bli mer fullständig.

En annan sak som bör påtalas är att det i framtiden finns behov av att ta med fler faktorer i analysen. Det är t.ex. vanligt att kvinnorepresentationen går framåt, samtidigt som ett parti har valframgång. Detta kan indirekt utläsas av resultaten i tabell 3. Men inte heller här handlar det om några enkla samband. För att återkomma till centerpartiet har de gått kräftgång i valmanskåren ända sedan valet 1976 och ändå uppnått en rekordhög kvinnorepresentation. Moderaterna har, i sin tur, under lång tid varit framgångsrika, men ändå är kvinnorepresentationen inom partiet låg.

## Kvinnors röst: En kamp mellan partier

Som i så många andra sammanhang måste man arbeta med ett brett spektrum av förklaringsfaktorer för att kunna bli mer precis om orsakssambanden. Vad man ändå kan säga med bestämdhet redan nu är att allmänna samhällsförändringar, som välfärdsstatens framväxt eller kvinnors ökade andel av arbetskraften, inte räcker som förklaringar till den ökade andelen kvinnliga politiker. Då skulle vi t.ex. inte haft så stora variationer mellan partierna i riksdagen som under senare tid. Alla svenska partier verkar ju inom ramen för ett och samma samhällssystem. Dessutom är snabbheten i utvecklingen från 1970-talet fram till idag något som i sig talar för att det finns aktiva handlingar, som drivit upp takten i händelseförloppet. Partiernas agerande har betydelse, även om det behövs mer forskning för att klargöra exakt hur och i vilken omfattning.

### Slutord

Det perspektiv som presenterats i detta kapitel har kallats för ett partistrategiskt perspektiv. Frågan är om det inte skulle vara mer rättvisande att tala om en *sensitivitetsteori*. Vad det i grund och botten handlar om är hur pass känsliga eller öppna partierna är för frågor som jämställdhet.

Kamp och tävlan är en livsnerv i demokratin. Parti-strategi är inte bara av ondo, och mitt slutord blir att partierna både kan sägas vara bättre och sämre än sitt rykte. De har visat sig bättre än sitt rykte på så sätt att satsningar på jämställdhet inte framstått som tillfälliga lyckokast. Det finns ett engagemang som sträcker sig ganska långt tillbaka i tiden. Partierna har också visat sig bättre än sitt rykte på så sätt att de inte stannat vid fagra löften utan också åstadkommit substantiella förändringar.

Partierna får samtidigt sägas vara sämre än sitt rykte på så sätt att det går att belägga egennyttiga motiv till att

driva frågor om kvinnorepresentation. Partierna vill nå valframgång. Och faktum är att det fortfarande kan vara "lönsamt" att ta sig an området jämställdhet. En del av de skillnader som tidigare fanns mellan kvinnor och män när det gäller politisk aktivitet har försvunnit, men i det senaste valet 1998 var t.ex. kvinnor mer ombytliga än män i sitt partival och de bestämde sig senare under valrörelsen. Det fanns också skillnader i partival på så sätt att vänsterpartiet, folkpartiet, kristdemokraterna och miljöpartiet hade en övervikt kvinnliga väljare, medan moderaterna och socialdemokraterna hade en övervikt manliga väljare.

Det allra sista ordet får bli att det utifrån ett perspektiv om kamp och tävlan inte heller finns anledning att oro sig för kritiska röster när det gäller satsningar på jämställdhet. Tystnad och stagnation är ett värre problem. Det man kan hoppas på är att partiernas pågående lanseringar av begreppet feminism kan bli det inslag som åstadkommer en nytändning i jämställdhetsdebatten. Och man skall inte underskatta behovet av en sådan nytändning. Trots det långvariga engagemang, som jag pekat på tidigare, finns det idag tecken på minskad aktivitet när det gäller kvinnorepresentation. Samtidigt dyker andra frågor upp och konkurrerar om uppmärksamheten. Den utmaning partierna står inför idag är hur de skall kunna skapa utrymme för "nya" perspektiv, som betydelsen av etnisk tillhörighet i det politiska livet, utan att "gamla" perspektiv, som jämställdhet mellan könen, faller i glömska. För visst är det så att kvinnors politiska rättigheter fortfarande behöver engagerade företrädare. Även om det gått mer än 100 år sedan Fredrik Borg först förde frågan på tal i riksdagen, har vi inte kommit så långt att det går att luta sig tillbaka och tro att utvecklingen framöver sköter sig själv.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

Det material som kapitlet bygger på är insamlat inom ramen för projektet *Den dubbla strategin. Om kvinnors väg till politisk representation*, som drivs av Lena Wängnerud och som finansierats av Forskningsrådsnämnden (numera Vetenskapsrådet). Citaten under avsnittet "Partiernas uttalanden" är hämtade från följande dokument (i den ordning som de anges i texten):

*Vänsterpartiet*: "Utveckla kvinnokampen!" uttalande vid kongressen 1985; partistyrelsens yttrande över motion F 45 "Ang bättre kvinnorepresentation" vid kongressen 1993; motion F 67 "Centralt tillsätta riksdagslistor" till kongressen 1990; motion C 28 "Kvotering" till kongressen 1978.

*Socialdemokraterna*: "Jämställdhet mellan kvinnor och män. En rapport om arbetet för jämställdhet." Rapport till kongressen 1978; Anförande av partistyrelsens representant under dagordningens punkt 54 "Jämställdhet" vid kongressen 1981; Motion nr 356 "Jämställd representation" till kongressen 1993; motion nr 354 "S-märkta kvinnolistor" till kongressen 1993; partistyrelsens yttrande över motionerna nr V1-V3 "Jämlikhet mellan kvinnor och män" vid kongressen 1972.

*Folkpartiet*: Motion nr 15 "Makt om möjlighet" till landsmötet 1997; Organisationsutredningens slutrapport till landsmötet 1971; motion nr 273 "Kvinnor i toppen valet -88! till landsmötet 1984; partistyrelsens förslag nr. 4 "Fler kvinnor i politiken" till landsmötet 1977. Det citerade anförandet av Gunnar Helén hölls vid landsmötets debatt "Om kvinnlig representation inom folkpartiet" lördagen den 25/11 1972.

*Centerpartiet*: partistyrelsens yttrande över motion nr 277 "Ang rättvis fördelning och placering av kvinnor och män på riksdagslistan" vid riksstämman 1979; motion nr 453 "Ang centerfeminister" till riksstämman 1997.

*Moderaterna*: Motion nr 26 "Ang bildandet av en speciell grupp av yngre kvinnor med syftet att presentera

och driva aktuella kvinnofrågor" till stämman 1975; partistyrelsens yttrande över motionerna 166 "Ökad moderat kvinnorepresentation" och 167 "Nomineringar till indirekt valda politiska organ" vid stämman 1990; motion nr 283 "Moderata kvinnoförbundets förändringsarbete" till stämman 1993.

*Miljöpartiet*: Motion nr 50 "Kvinnoriklista att användas jämsides med de vanliga riksdagslistorna med varannan kvinna, varannan man" till kongressen 1988; partistyrelsens yttrande över motion nr 38 "Demokratins spelregler" vid kongressen 1993.

*Kristdemokraterna*: partistyrelsens yttrande över motion nr 45 "Jämställdhet" till rikstinget 1989.

Citaten under avsnittet "Partiernas åtgärder" är hämtade från beslutsprotokollen vid de olika angivna partikonferenserna.

## REFERENSER

Caul, Miki (1999) "Women's Representation in Parliament. The Role of Political Parties", *Party Politics*, 1: 79-89.

Holmberg, Sören (2000) *Välja parti* (Stockholm: Norstedts Juridik).

Interparlamentariska unionens hemsida  
<http://www.ipu.org>.

Norris, Pippa (1996) "Legislative Recruitment" i Leduc m.fl., *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* (London: Sage Publications).

Oskarson, Maria och Wängnerud, Lena (1995) *Kvinnor som väljare och valda. Om betydelsen av kön i svenska politik* (Lund: Studentlitteratur).

Rothstein, Bo (2001) "Feministerna står nakna", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt, 2001-08-05.

Sjöblom, Gunnar (1968) *Party Strategies in a Multiparty System* (Lund: Studentlitteratur).

Wängnerud, Lena (1999) *Kvinnorepresentation. Makt och möjligheter i Sveriges riksdag* (Lund: Studentlitteratur).

## NOTER

<sup>1</sup> Stödstrumporna var ett löst formerat nätverk som bildades efter valet 1991, då kvinnorepresentationen i riksdagen sjönk från 38 till 34 procent. Nätverket leddes av Maria-Pia Boëthius, Agneta Stark och Ebba Witt-Brattström.

<sup>2</sup> Ett exempel på kritik av feminism som "tjusigt mål" är Bo Rothsteins artikel "Feministerna står nakna" i Svenska Dagbladet 2001-08-05.

<sup>3</sup> Citatet är hämtat från riksdagens protokoll lördagen den 5 april 1884 (andra kammaren).

<sup>4</sup> Begreppet kvinnorepresentation används i detta kapitel för att beteckna numerär andel kvinnliga politiker. Se Wängnerud (1999) för en undersökning av kvinnorepresentation i Sveriges riksdag, där mer innehållsliga aspekter lyfts fram.

<sup>5</sup> Det finns en hel del forskning kring kvinnorepresentation. Den vanligaste ansatsen är att man jämför olika länder och försöker förklara varför andelen kvinnor i det nationella parlamentet skiljer sig åt. Ett av de tydligaste resultaten är att det finns en särskild "nordisk" faktor: hösten 2001 var andelen kvinnor i de nordiska parlamenten 38,7 procent i genomsnitt. Genomsnittet för samtliga parlament i Europa var samtidigt 16,7 procent. Den nordiska modellen för välfärdsstat brukar anges som en viktig förklaring till den höga andelen kvinnliga politiker i dessa länder. Norris (1996) och Caul (1999) är två goda introduktioner till den aktuella forskningen om kvinnorepresentation. För uppgifter om kvinnorepresen-

tation i olika parlament se Interparlamentariska unionens hemsida <http://www.ipu.org>.

<sup>6</sup> De svenska partierna har olika namn för sina nationella beslutande sammankomster. När jag skriver om ett enskilt parti använder jag deras egen beteckning, t.ex. landsmöte när det gäller folkpartiet och partikongress när det gäller socialdemokraterna och vänsterpartiet. Beteckningen partikonferens används när jag refererar till partierna som kollektiv.

<sup>7</sup> Underlaget till den följande beskrivningen av könstillhörighetens betydelse i svenska politik är hämtade från Oskarson och Wängnerud (1995) samt Holmberg (2000).

<sup>8</sup> Sjöblom (1968) är en klassiker inom forskningen om partistrategi. Där utvecklas betydelsen av begreppet partistrategi och en indelning görs i olika arenor.

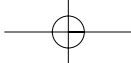
<sup>9</sup> Ny demokrati är ej med i analysen eftersom de bara suttit en mandatperiod i riksdagen (1991-94).

<sup>10</sup> Jag kommer inte att redovisa samtliga partistrategiska uttalanden som finns i materialet. Jag har gjort ett urval av citat just för att visa den bredd som beskrivs i texten.

<sup>11</sup> Detta var en helt ny arbetsgrupp, och ansvaret lades direkt under statsministern, vilket gav arbetet hög status.

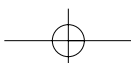
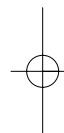
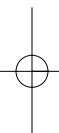
<sup>12</sup> Resultaten i tabell 2 är framtagna inom det pågående projektet "Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?" som drivs av Shirin Ahlbäck, Jörgen Hermansson och Lena Wängnerud. Projektet finansieras av riksdagen och Riksbankens Jubileumsfond.

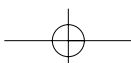
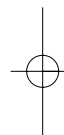
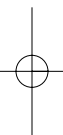
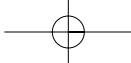




## DEL 3

# DEN RÖSTANDE MEDBORGAREN





# 10 Valdeltagandet i Sverige:

## Variation i tid och rum

*Svante Ersson och Jessika Wide*

Oavsett vilken demokratidefinition som används så är medborgarnas medverkan i den politiska processen ett centralt element. Det handlar dels om rätten att delta i denna process, men också om möjligheten att verkligen utnyttja denna rättighet. Rösträtten och valdeltagandet är därför viktiga aspekter att studera, om man vill teckna en bild av demokratin i Sverige.

I det här kapitlet försöker vi beskriva valdeltagandet i Sverige utifrån ett flertal olika aspekter. Med valdeltagande avses individer med rösträtt som använder denna för att rösta vid ett val. För att ge en beskrivning av valdeltagandets utveckling i Sverige är det således nödvändigt att även ge en bild av hur rösträtten har utvecklats över tid. Beskrivningen sträcker sig tidsmässigt från den allmänna rösträttens införande kring 1920 till det senaste valet 1998. Fokus ligger framför allt på riksdags- och kommunalval.

Valdeltagandet i Sverige har länge setts som ointressant och är därför ett relativt utforskat fenomen. En förklaring till detta kan vara att Sverige har haft ett internationellt sett högt valdeltagande. Låt oss därför inleda med att studera det svenska valdeltagandets utveckling i

ett jämförande västeuropeiskt perspektiv. I tabell 1 nedan redovisas det genomsnittliga valdeltagandet för varje decennium under efterkrigstiden för 18 västeuropeiska länder.

Tabellen visar att Sveriges rangordning har förändrats över tid, från en blygsam placering på 1950-talet till en relativt hög rang under 1980-talet. Även under 1990-talet kan man säga att valdeltagandet i Sverige är förhållandevis högt i ett västeuropeiskt sammanhang. Om endast det senaste genomförda valet (1998) beaktas, faller Sverige emellertid något i rangordning till plats 7. Från 1970-talet har Belgien det högsta valdeltagandet, medan Nederländerna var ledande i Västeuropa under 1950- och 1960-talen. En gemensam nämnare för dessa två länder är röstplikt under perioderna av högt valdeltagande. I Nederländerna tillämpades röstplikt fram till och med valet 1967. Idag är det bara Belgien och Luxemburg som kan sägas ha en strikt tillämpning av röstplikt bland de västeuropeiska länderna.

I detta kapitel skall vi fortsättningsvis diskutera vilken roll rösträtt och valdeltagande har i en demokrati. Vidare följer avsnitt som tar upp rösträttens utveckling i

**Svante Ersson** är verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet. Han bedriver ett av Riksbankens Jubileumsfond finansierat projekt "Hur förklara variationer i institutionella prestationer? Jämförande studier på makronivå". Han har tillsammans med Jan-Erik Lane författat boken *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes* (London: Routledge, 2000).

**Jessika Wide** är doktorand i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hennes nuvarande forskningsintresse rör kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv. Hon har tillsammans med Gunnel Gustafsson författat skriften *Lokal demokrati i Förändring – medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor* (Kommunförbundets ÅJOUR-serie nr 6, 2001).

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

**Tabell 1.** Genomsnittligt valdeltagande per decennium i Västeuropa: 1940-talet till 1990-talet.<sup>1</sup>

Land	1940-t.	1950-t.	1960-t.	1970-t.	1980-t.	1990-t.
Belgien	92,4	93,1	91,3	93,0	93,9	91,5
Danmark	86,1	81,8	87,3	88,4	86,7	84,3
Finland	76,6	76,5	85,0	81,1	78,7	70,8
Frankrike	80,9	80,0	76,6	76,5	71,9	68,5
Förenade kungariket	72,6	80,3	76,6	75,0	74,1	74,7
Grekland	53,0	75,9	82,2	80,4	83,5	79,7
Irland	74,2	74,3	74,2	76,5	72,9	67,3
Island	88,2	90,8	91,3	90,4	89,4	86,4
Italien	90,7	93,8	92,9	92,3	89,0	85,5
Luxemburg	91,2	91,9	89,6	89,5	88,1	87,4
Nederländerna	93,4	95,4	95,0	83,5	83,5	76,0
Norge	79,2	78,8	82,8	81,6	83,1	76,9
Portugal	..	..	..	87,5	78,0	65,2
Schweiz	71,7	69,0	64,2	52,3	48,2	43,8
Spanien	..	..	..	72,6	73,4	77,6
Sverige	82,7 (8)	78,7 (12)	86,4 (9)	90,4 (5)	89,1 (4)	85,0 (5)
Tyskland	78,5	86,9	87,1	90,9	87,3	79,9
Österrike	95,6	95,3	93,8	92,3	91,6	83,8
Medelvärde för Västeuropa	81,7	83,9	84,8	83,0	81,2	76,9

Sverige, hur valdeltagandet varierar i tid och i rum, hur valdeltagandet varierar mellan olika medborgargrupper, samt hur man i aktuell forskning förklarar dels variationen mellan olika medborgargrupper, dels nedgången i valdeltagande under senare år. Avslutningsvis görs ett försök att antyda vad som kan förväntas av valdeltagandet i Sverige framöver.

### Rösträtt, valdeltagande och demokrati

Det är inte möjligt att i detta sammanhang redogöra för och diskutera det representativa demokratiska systemet i Sverige. Det som är relevant är emellertid den stora vikt som medborgarnas medverkan i den politiska processen tillmätts i ett demokratiskt system. I den representativa demokratin förverkligas denna genom regelbundet återkommande och fria val, vid vilka det råder allmän och

lika rösträtt. Genom valen ges medborgarna möjligheter att kontrollera den politiska dagordningen och att utkräva ansvar av de folkvalda representanterna.

Bl.a. den amerikanske statsvetaren Robert A. Dahl betonar att en demokrati emellertid inte bara kräver fria och regelbundet återkommande val, utan att dessa val även skall vara rättvisa. Detta baseras på tanken om politisk jämlikhet och innebär dels att alla i valmanskåren skall ha lika möjligheter att rösta, dels att alla väljares röster skall vara lika mycket värda. Vilka skall då inkluderas i en stats väljarkår? Dahl menar att i princip alla vuxna, permanent bofasta invånare, som är underordnade statens lagar, skall inkluderas.

Medborgarnas rätt att delta i den politiska processen – rösträtten – är således en aspekt av medborgarnas roll i det representativa demokratiska systemet. I

nästa avsnitt beskrivs hur rösträtten har utvidgats över tid i Sverige och hur allt fler grupper successivt har inkluderats i valmanskåren. Den andra sidan av myntet är emellertid medborgarnas möjligheter och vilja att verkligen utnyttja rösträtten, som kommer till uttryck genom valdeltagandet.

Nivån på valdeltagandet kan på olika sätt tolkas som ett tecken på den representativa demokratins hälsotillstånd. Hur detta skall göras, råder det dock skilda uppfattningar om. Vissa menar att ett högt valdeltagande är ett gott tecken för demokratin, eftersom det tyder på engagerade medborgare och ett välfungerande politiskt system. Andra menar emellertid att det i stället signalerar missnöje med hur demokratin fungerar – d.v.s. engagemanget ökar på grund av en önskan eller ett behov av att förändra något. Ett lågt valdeltagande kan positivt tolkas som att medborgarna är fullt nöjda med den rådande situationen. En negativ tolkning är att medborgarna är totalt ointresserade av att delta, eller att det politiska systemet inte förmår att kanalisera medborgarnas åsikter.

Vad som kan konstateras när det gäller demokrati och ett lågt valdeltagande är dock två saker. För det första tyder ett lågt valdeltagande på bristande legitimitet hos den valda församlingen, eftersom medborgarna – demokratins viktigaste komponent – har vänt den ryggen. För det andra innebär ett lågt valdeltagande vanligtvis sämre representativitet bland de folkvalda. Detta beror på att icke-väljarna sällan utgör ett genomsnitt av befolkningen, utan vissa grupper av medborgare är överrepresenterade, vilket vi kommer att visa nedan. I enlighet med detta anser man vanligtvis inom svensk statsvetenskap att det är ett högt valdeltagande som är positivt för den svenska demokratin.

### Rösträtten

Rösträtten reglerar vilka individer som skall räknas in i det folk (*demos*) som skall delta vid valen till de parlamentariska församlingarna. Robert A. Dahl formulerar

vad han kallar en kategorisk princip rörande vilka som skall inkluderas i "folket". Han menar att alla vuxna individer har en given rätt att höra till denna grupp. Men begreppet vuxna individer är mycket allmänt och kräver, som Dahl medger, en rad preciseringar. Vid vilken ålder blir en individ vuxen? Skall alla individer som befinner sig inom ett visst territorium vid en viss tidpunkt ges medlemskap i ett "demos"? Under olika perioder och i skilda länder har man gett varierande svar på dessa frågor genom att begränsa rösträtten på olika sätt. I en översikt av hur rösträtten kan begränsas, urskiljer André Blais m.fl. fem olika typer av restriktioner: Ålder, mental hälsa, medborgarskap, folkbokföring och fängelseidom.

För Sveriges del brukar sägas att vi erhöll allmän och lika rösträtt vid val till andra kammaren 1921 (beslut och tillämpat vid val), medan den kommunala rösträtten omfattades av dessa principer redan 1918 (beslut) och 1919 (tillämpat vid val). Detta är dock en sanning med vissa modifikation, eftersom olika grupper av befolkningen fortfarande skulle komma att exkluderas från "demos" även därefter.

#### *Den kommunala rösträtten*

Låt oss börja med att se på utvecklingen av den kommunala rösträtten. Den reform som beslutades 1918 innebar att det infördes *lika* rösträtt vid kommunala val. Den tidigare graderade rösträtten, där rösterna viktades efter respektive väljares inkomst, övergavs således. Rösträtten blev också *allmän*. Redan tidigare hade män och kvinnor som hade uppfyllt vissa inkomstkrav haft kommunal rösträtt, men dessa inkomstkrav ströks alltså nu. Vidare framtogs juridiska personer som bolag möjligheten att utöva kommunal rösträtt. Fortfarande kvarstod dock en rad begränsningar för den kommunala rösträtten. Rättigheten att rösta tillföll "envar inom kommunen mantalsskriven man eller kvinna, som är svensk undersåte samt senast under nästföregående kalenderår uppnått tjugutre års ålder". Här fanns således krav på med-

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

borgarskap, ålder samt mantalsskrivning. Utöver dessa krav fanns ett antal kriterier som diskvalificerade individer från att rösta. Individer för vilka något av följande gällde utestängdes från rösträtten:

- a) är omyndigförklarad,
- b) är i konkurstillstånd,
- c) är av allmänna fattigvården omhändertagen för varaktig försörjning,
- d) i avseende å påförda utskylder till kommunen, vilka förfallit till betalning under de tre sistförflidna kalenderåren, häftar för utskylder för flera än två av dessa år, eller
- e) är från ovannämnda rättighet utesluten på grund av ådömd straffpåföljd.

Den grupp av individer, som på detta sätt diskvalificerades från att nyttja sin rösträtt vid de första kommunala valen 1919, utgjorde drygt fyra procent av de uppförda i röstlängden. (Röstlängden består av både de röstberättigade och de diskvalificerade.) I gruppen diskvalificerade inräknades också utländska medborgare. Den största kategorin av de diskvalificerade utgjordes av dem som hade skatteskulder till kommunen.

Till en början fanns en skillnad vad gäller rösträtt till landsting och övriga kommunala val genom att rösträttsåldern till landstingen – som indirekt valde ledamöterna till första kammaren – sattes till 27 år. Knappt tjugo år senare – 1937 – ändrades reglerna, så att det inte längre förelåg någon skillnad i rösträttsvillkor för val till landsting och övriga kommunala församlingar.

Andra förändringar som följde därefter var dels att rösträttsåldern sänktes till 21 år, dels att de flesta kvarvarande grunderna för diskvalifikation avvecklades. Fortfarande var dock omyndigförklarade individer och utländska medborgare utestängda från rösträtten. I och med upphävandet av dessa diskvalifieringsgrunder – som för första gången kom att tillämpas vid valet 1946 – gäller i princip samma regler för den kommunala röst-

rätten som för den politiska rösträtten, det vill säga rösträtten till dåvarande andra kammaren och nuvarande enkammarriksdagen. Ett undantag är dock att utländska medborgare, som varit folkbokförda i Sverige de senaste tre åren, tillåts rösta vid kommunala val fr.o.m. 1976 men fortfarande saknar rösträtt i riksdagsvalet. Rösträtten har utvidgats ytterligare i och med det svenska EU-medlemskapet, som gör det möjligt för alla EU-medborgare att delta vid kommunala val utan krav på folkbokföring i Sverige i tre år. Denna rättighet tillfaller också – fr.o.m. valet 1998 – isländska och norska medborgare bosatta i Sverige.

#### *Den politiska rösträtten*

Reformen av den politiska rösträtten – så betecknades rösträtten vid val till andra kammaren vid denna tid – som reglerades av RO §16, beslutades något senare och tillämpades första gången vid valet 1921. Genom denna reform blev den politiska rösträtten (eller valrätten som det hette i lagen) allmän, d.v.s. gällande för både män och kvinnor som var svenska medborgare och som uppnått 23 års ålder. Den stora reformen 1907-1909, som införde allmän rösträtt för män, innebar att antalet röstberättigade fördubblades. Samtidigt gjorde olika diskvalifikationsgrunder att 21 procent av de i röstlängd upptagna räknades som icke röstberättigade. Den viktigaste grunden för diskvalifikation var då skatteskulder, något som togs bort genom reformen 1921. Fortfarande kvarstod dock en rad grunder för diskvalifikation från rösträtt. Dessa var i stort desamma som för den kommunala rösträtten. Två skillnader fanns dock: För att få rösträtt till andra kammaren krävdes fullgjord värnplikt, medan däremot kravet på betald kommunal skatt ej gällde. Sammantaget innebar reformen 1921 att andelen som diskvalificerades från rösträtt sjönk till 2,2 procent av de upptagna i röstlängden.

Efterhand har dessa diskvalifikationsgrunder tagits bort. Redan vid valet 1924 slopades kravet på fullgjord

värnplikt. Konkurs, omhändertagande inom fattigvård samt straffpåföljd togs bort inför valet 1948, och den enda kvarvarande diskvalifikationsgrunden var därefter förmyndarskap, eller som det heter i senare skrivningar, "omyndigförklarad av domstol". Denna sista kvalifikationsgrund togs bort genom beslut 1988, vilket innebar att omyndiga kunde delta vid val första gången 1991 i såväl landstings- och kommunalval som i riksdagsval.

Andra regeländringar som påverkat rösträtten gäller rösträttsåldern. Reformen 1921 innebar en sänkning från 24 år till 23 år, 1945 skedde en sänkning till 21 år, som 1965 sänktes till 20 år och 1969 till 19 år. Nuvarande rösträttsålder 18 år trädde i kraft 1975. Samtidigt infördes förändringen att åldersgränsen skulle ha uppnåtts senast på valdagen. Tidigare bestämmelser avsåg den ålder som uppnåtts året *före* ett val skulle hållas, vilket i praktiken innebar att de som under valåret uppnådde rösträttsåldern ej kunde delta vid valet.

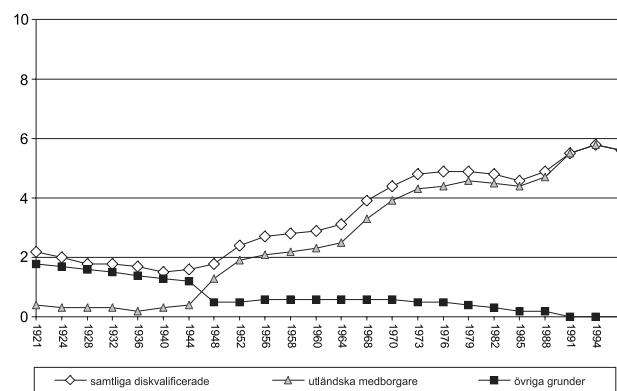
Svenska medborgare i utlandet, s.k. utlandssvenskar, fick fr.o.m. 1968 möjlighet att upptas i en särskild röstlängd och därigenom få status av att vara röstberättigade. I och med den nya vallagen, som antogs 1997, ges alla svenska medborgare som någon gång varit folkbokförda i landet rösträtt, d.v.s. även utlandssvenskar. Den grupp som registrerades i denna särskilda röstlängd var aldrig särskilt omfattande och uppgick 1968 till 1 900 (0,03 procent av de röstberättigade) och 1994 till 21 565 (0,33 procent). År 1998 uppskattades gruppen utlandssvenskar till drygt 75 000 (1,16 procent).

Utländska medborgare har som tidigare nämnts rösträtt vid kommunala val under vissa förutsättningar. Någon motsvarande rätt finns inte vid riksdagsval. Den enda möjlighet, som finns för en utländsk medborgare att få delta vid riksdagsval, är att erhålla svenskt medborgarskap.

*Diskvalificerade från rösträtt – utveckling över tid*  
Genomgången av den politiska rösträttens utveckling visar att två grupper av individer, som har exkluderats

från rösträtten, kan urskiljas: Dels utländska medborgare som är uteslutna än idag, dels individer diskvalificerade på övriga grunder, där omyndigförklaringen som gällde fram till och med valet 1988 var det hinder som avskaffades senast. Andelen individer som har diskvalificerats kan både anses ha ökat och minskat över tid, beroende på vilken grupp man väljer att se till. Diagram 1 nedan visar att andelen utländska medborgare är den kategori av diskvalificerade individer som har ökat, medan övriga diskvalifikationsgrunder helt har försvunnit fr.o.m. valet 1991. Antalet omyndigförklarade – som i valet 1988 utestängdes för sista gången – utgjorde då knappt 11 000 eller 0,2 procent av den folkbokförda befolkningen över 18 år. Totalt var andelen diskvalificerade 1921 drygt två procent, medan andelen 1998 ökat till nästan sex procent – och då avses alltså uteslutande utländska medborgare.

**Diagram 1.** Andel diskvalificerade vid val till andra kammaren och riksdagen åren 1921-1998, i procent av den folkbokförda befolkningen i relevanta åldersgrupper, eller motsvarande.<sup>2</sup>



Ett annat sätt att beskriva hur rösträtten har utvidgats är att se till de röstberättigade vid val till andra kammaren/riksdagen i relation till befolkningen i Sverige. Detta synliggör att andelen röstberättigade mycket riktigt har ökat under hela perioden. Ökningen är främst en konse-

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

kvens av den successiva sänkningen av åldersgränsen för rösträtt, från 23 år till 18 år. De röstberättigades andel av totalbefolkningen uppgick 1921 till 54 procent och hade 1998 stigit till 75 procent. Om man i stället sätter de röstberättigade i relation till befolkningen över 18 år, så är motsvarande ökning för andelen röstberättigade från 83 procent 1921 till 96 procent 1998. Det är således tydligt att rösträtten har utökats relativt kraftigt under 1900-talet.

Mönstret är ungefär detsamma i de kommunala valen. Fram t.o.m. valet 1934 utgjorde de röstberättigade till landstingsvalen knappt 90 procent av de röstberättigade till kommunalval, och dessa var i sin tur något färre än de röstberättigade vid valen till andra kammaren – detta på grund av kravet på betalda kommunalskatter. Under perioden från valet 1946 t.o.m. valet 1973 var andelen röstberättigade vid de tre valen i princip densamma. Sänkningen av rösträttsåldern och möjligheten för invandrare att delta vid kommunala val har inneburit, att andelen röstberättigade i kommunalvalen av folkbokförda som är 18 år eller äldre idag uppgår till drygt 99 procent.

I den ovan nämnda artikeln av André Blais identifierades fem restriktioner för rösträtt. Sammanfattningsvis kan man säga att idag är det endast en av dessa restriktioner som gäller i Sverige, nämligen den att svenskt medborgarskap är ett krav för att få rösträtt vid riksdagsvalet. Detta krav på medborgarskap är å andra sidan en restriktion som gäller i de flesta andra länder i världen. Nya Zeeland är ett land som inte kräver medborgarskap utan endast kräver permanent boende i landet.

Vi har nu tecknat en bild av rösträttens utveckling i Sverige och visat att den successivt har utvidgats över tid, med början i införandet av den s.k. allmänna rösträtten 1921. Utnyttjandet av rösträtten i form av valdeltagande är emellertid den andra sidan av myntet och vi kommer att ägna resten av kapitlet åt detta.

## Valdeltagandet

I detta avsnitt skall vi försöka teckna en bild av hur valdeltagandet vid val till kommunala församlingar samt till andra kammaren och riksdagen har förändrats över tid. Vi kommer därvid att belysa det totala valdeltagandet, som det har dokumenterats i den officiella valstatistiken, men även sätta valdeltagandet i relation till andra baser än enbart antalet röstberättigade för att möjliggöra tydligare jämförelser över tid. Vi kommer vidare att redovisa hur poströstandet har utvecklats, eftersom det är en företeelse som sannolikt har haft betydelse för valdeltagandets förändring i Sverige.

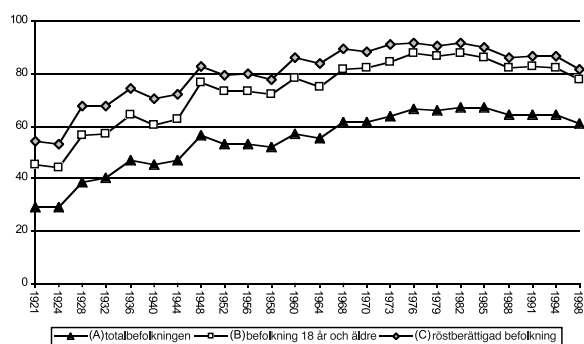
### *Valdeltagandet vid val till andra kammaren/riksdagen*

Med valdeltagandet avses således röstberättigade medborgare, som på ett eller annat sätt har lämnat in sin röst till en röstmottagare, som i sin tur har registrerat rösten i en röstlängd. Den röst som har lämnats kan betecknas som giltig eller ogiltig – det viktiga är att den har blivit registrerad. Andelen röstande beräknas därefter genom att antalet registrerade röster divideras med antalet röstberättigade.

Låt oss emellertid börja med att se hur deltagandet vid val till andra kammaren och riksdagen har utvecklats med tre sätt att mäta valdeltagandet. Det första är att beräkna andelen röstande av de röstberättigade, vilket är det officiella sättet att mäta valdeltagande. De två andra metoderna vi använder är dels valdeltagandet i förhållande till totalbefolkningen, dels i förhållande till en tänkt väljarbefolkning som utgörs av alla i landet folkbokförda invånare som är 18 år eller äldre. Dessa två alternativa baser kan möjliggöra tydligare jämförelser över tid, eftersom rösträttskriterierna har förändrats under nästan hela 1900-talet som vi visat ovan. I diagram 2 relateras valdeltagandet på dessa sätt till hela befolkningen (A), befolkningen över 18 år (B) samt det vanliga måttet där antalet röstande relateras till antalet röstberättigade (C).



**Diagram 2.** Valdeltagandet vid val till andra kammaren och riksdagen 1921-1998. I procent av totalbefolkningen, befolkningen 18 år och äldre, samt röstberättigad befolkning.<sup>3</sup>



Diagrammet visar att trenden över tid för valdeltagandet är densamma oberoende av om valdeltagandet sätts i relation till totalbefolkning eller antal röstberättigade. Valdeltagandet var högst vid valet 1976 då 66,3 procent av totalbefolkningen deltog, 87,7 procent av befolkningen 18 år eller äldre, samt 91,8 procent av de röstberättigade. Det var en kraftig ökning jämfört med valet 1921, när mindre än 30 procent av totalbefolkningen deltog. I absoluta tal handlade det om en ökning från 1,7 miljoner till 5,4 miljoner. Vidare var antalet röstande 1976 i absoluta tal större än det var vid det senaste valet 1998, då också andelen röstande sjunkit klart i förhållande till vad som noterades 1976.

#### *Valdeltagandet vid val till kommunala församlingar jämfört med val till riksdag*

Det mönster som har konstaterats för riksdagsvalen gäller i stort också för valen till de olika kommunala församlingarna. Valdeltagandet i de kommunala valen var dock högst 1973 och visar därefter samma neråtgående trend som i riksdagsvalen. Före införandet av den gemensamma valdagen 1970 är det kommunala valdeltagandet dock lägre. En anledning till det lägre valdeltagandet

under första halvan av 1900-talet kan vara kommunernas relativt begränsade betydelse under perioden. En annan förklaring kan vara att de kommunala valen ännu var opolitiska till sin karaktär, vilket var speciellt tydligt under 1920-talet. Vid valet 1919 genomfördes inte något val till fullmäktigeförsamlingar i ungefär en fjärdedel av kommunerna. Även efter det att fullmäktigeförsamlingar hade upprättats i många av de mindre kommunerna, kunde valdeltagandet vara lågt beroende på frånvaro av politisk konkurrens mellan partier. Detta ledde till stora skillnader i valdeltagande mellan kommunerna.

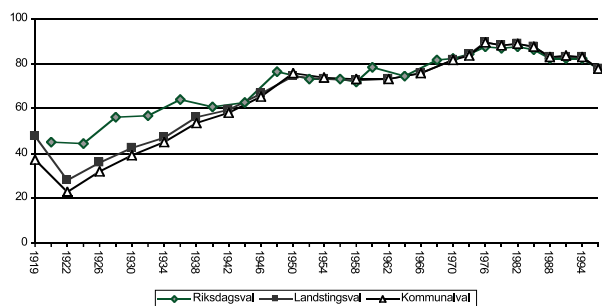
Valdeltagandet kunde vissa år variera mellan 1 och 99 procent i landets kommuner, med högre siffror i kommuner där det fanns flera partier att välja mellan och lägre siffror där det bara fanns en opolitisk samlingslista. Valdeltagandet var också högre i kommuner där kommun- och landstingsval hölls på samma dag, s.k. samfällda val. Valen tillmäts således olika betydelse, och landstingsvalet drog upp valdeltagandet i kommunalvalet. Ett exempel är kommunalvalet 1930: I kommuner med samfällda val och flera partilistor deltog i genomsnitt 55 procent av de röstberättigade, i kommuner med skilda valdagar men flera partilistor var motsvarande siffror 48 procent, i kommuner med samfällda val men opolitisk samlingslista 24 procent och i kommuner med skilda valdagar och opolitisk samlingslista 10 procent. Fr.o.m. 1942 tillämpas gemensam valdag för kommunal- och landstingsval i alla kommuner. Den andra stora förändringen, partipolitiseringsen, skedde gradvis. Från mitten av 1900-talet partipolitiserades valen i allt högre grad i alla kommuner, men det är kanske först på 1970-talet som man kan tala om partipolitik på kommunal nivå i hela Sverige.

Ett försök att illustrera hur valdeltagandet har utvecklats i de tre valen görs i diagram 3. Detta är beräknat utifrån en gemensam bas som utgörs av befolkningen 18 år eller äldre. Fr.o.m. 1970 är utvecklingen ganska likartad i de tre valen. Det beror helt enkelt på att antalet röstande i absoluta tal är mycket näraliggande, men valdel-

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

tagandet varierar ändå, eftersom antalet *röstberättigade* varierar förhållandevis mycket mellan de tre valen. År 1998 var t.ex. skillnaden i antal röstande knappt 20 000, medan skillnaden var mer än 260 000 i antalet röstberättigade, om man jämför riksdagsval och kommunala val.

**Diagram 3.** Deltagande vid val till andra kammaren/riksdag, landsting samt kommunfullmäktige som andel av befolkningen 18 år eller äldre. 1919-1998.<sup>4</sup>



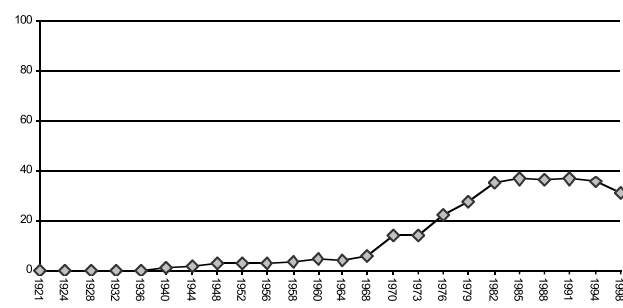
### Poströstandet

Det finns flera olika tillvägagångssätt att underlätta medborgarnas deltagande i allmänna val. Två sådana som har använts i Sverige är dels möjligheten att rösta genom fullmakt (s.k. äkta make-röstande), dels möjligheten att använda sig av valedelsförsändelse – d.v.s. möjligheten för personer inom vissa yrkesgrupper att sända in sina röster direkt till vederbörande länsstyrelse. Denna utökades senare till möjligheten för vissa yrkesgrupper att rösta inför speciella röstmottagare. Fr.o.m. kommunal- och landstingsvalen 1942 och 1944 års val till andra kammaren utökades denna så att möjlighet även fanns att rösta på postanstalt på valdagen, om man befann sig på annan ort än där man var folkbokförd. För att kunna förhandsrösta på postanstalt krävdes utdrag ur röst-

längden, och det kunde ibland vara förenat med svårigheter att försäkra sig om ett sådant vid poströstandet. De som på valdagen befann sig utomlands, gjorde militär-tjänst eller tillhörde vissa yrkesgrupper och därför inte kunde rösta på valdagen, kunde rösta på postanstalt före valet eller på svensk beskickning eller konsulat utomlands. Fr.o.m. 1948 blev det möjligt för personer inskrivna på sjukhus att rösta på sjukhusets postanstalt på valdagen, även på hemorten. Från början av 1960-talet blev detta möjligt även för sjukhuspersonalen och fr.o.m. valet 1970 tillåts poströstande allmänt för alla väljare. För att underlätta poströstandet, och även röstandet i vallokal, har valmyndigheten sedan 1960 utfärdat röstkort, som har skickats med post till de röstberättigade.

Omfattningen av röstandet genom fullmakt är inte väl dokumenterad. Det var endast vid de första kommunala valen som detta tillvägagångssätt registrerades systematiskt. Vid valet 1919 var det mer än 50 procent av valedslarna som lämnades in på detta sätt, men denna andel mer än halverades till 22,2 procent vid valet 1926. Tydligt är ändå att röstning genom fullmakt inledningsvis var ett viktigt sätt att underlätta valdeltagandet. Röstning genom valedelsförsändelse, som sedermera utvecklades till vad vi idag kallar poströstandet, var till att börja med mycket begränsad. Vid valet till andra kammaren 1921 var det endast 1 164 väljare som använde sig av denna möjlighet. Som framgår av diagram 4 nedan har antalet "poströstande" successivt ökat, men det var först fr.o.m. 1940 som det fick en nämnvärd omfattning (41 318 väljare). Vid valet 1948 översteg antalet poströstande första gången 100 000, medan miljongränsen passerades vid valet 1976. Det hittills högsta antalet poströstande noterades 1985 (2 077 905).

**Diagram 4.** Andel "poströstande" vid val till andra kammaren och riksdagen 1921-1998.<sup>5</sup>



Från det att poströstningen fått en betydande omfattning – d.v.s. från 1960-talets början – sammanfaller dess utveckling ganska väl med valdeltagandet i stort. Mycket talar därför för att poströstandet bidragit till att höja valdeltagandet framför allt under 1970-talet, även om man inte kan bortse från att det även kan finnas andra faktorer som inverkat på valdeltagandet i stort och därigenom också på poströstandet.

Sammanfattningsvis kan vi slå fast att valdeltagandet har ökat kraftigt under de senaste åttiota åren. Detta gäller oberoende av mot vilken bas man mäter eller vilket val man ser till: Riksdag, landsting eller kommuner. En faktor som säkert har medverkat till det ökande valdeltagandet har varit poströstandet, som visade en stark uppgång särskilt under 1970-talet. Tydligt är dock att valdeltagandet så här långt tycks ha kulminerat under 1980-talet och nu verkar vara på nedgång. Nedgången är möjligen något tydligare för de kommunala valen än för valen till riksdagen.

#### Valdeltagandets rumsliga variation

Efter att ha konstaterat att det finns en tidsmässig variation i valdeltagandet, är det lätt att också inse att valdeltagandet kan variera i rummet. Med variation i rummet menar vi då hur valdeltagandet kan variera mellan olika

delar av landet och mer specifikt mellan landets kommuner. Denna rumsliga variation i valdeltagandet studerar vi för valet till andra kammaren 1921 och valet till riksdagen 1998. (För redovisningarna gäller att de databärande enheterna är kommuner utifrån dagens gränstragningar.)

Karta 1 och karta 2 nedan visar valdeltagandet på kommunal nivå i valen 1921 och 1998. Vad man kan notera utifrån en jämförelse av kartorna är att det inte är samma kommuner som uppvisar högt respektive lågt valdeltagande vid valet 1921 som vid valet 1998. Några undantag i det avseendet är dock till exempel Lomma, Staffanstorps och Hammarö, som har högt valdeltagande vid båda valen, medan man finner ett lågt valdeltagande vid båda valen i bland annat Strömstad och Storuman.

För 1921 är det tydligt att de nordliga länen Norrbotten och Västerbotten hade det lägsta valdeltagandet, men valdeltagandet var lågt även i delar av Bohuslän, Skaraborgs län och Örebro län. Det är i söder man finner det högsta valdeltagandet. I delar av Skåne och Småland, men även i delar av Mellansverige, är valdeltagandet relativt högt. Möjligen kan man i detta val skönja en nord-syddimension.

Mönstret är något annorlunda vid valet 1998. Fortfarande är det bland kommuner i Norrlands inland som valdeltagandet är lågt (till exempel i Gällivare, Sorsele, Härjedalen och Ljusdal), men nu finner man också ett lågt valdeltagande i delar av Skåne (till exempel i Klippan, Tomelilla, Perstorp, Sjöbo, Örkelljunga, Åstorp och Simrishamn) liksom i en del storstadskommuner (till exempel Malmö, Södertälje och Botkyrka). Det högsta valdeltagandet finner man i välstuerade kommuner, som Danderyd, Vellinge, Täby och Lidingö, men även i småländska kommuner som Vaggeryd, Mullsjö och Aneby.

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

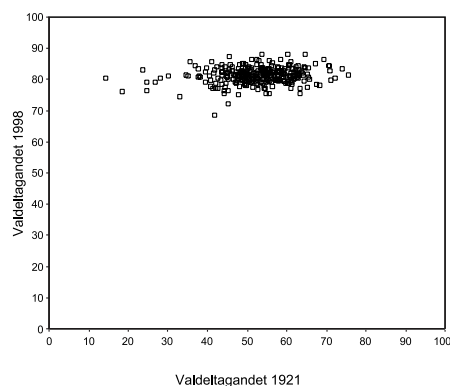
**Karta 1 och karta 2.** Valdeltagandet på kommunal nivå i valen till andra kammaren 1921 respektive till riksdagen 1998.<sup>6</sup>



Nedan redovisar vi ett plottdiagram (diagram 5), där valdeltagandet i de två valen jämförs för landets kommuner. Diagrammet synliggör för det första att det var stora skillnader i valdeltagande mellan kommunerna 1921. Den kommun som hade högst valdeltagande vid valet till andra kammaren var Munkfors med 76 procent, medan Pajala hade det lägsta valdeltagandet med bara 14 pro-

cent. Motsvarande variationsbredd vid riksdagsvalet 1998 gick från 88 procent (Danderyd) till 68 procent (Haparanda). För det andra tydliggör diagrammet det samma som kartorna antydde, nämligen att det inte är samma kommuner som har uppvisar ett högt respektive ett lågt valdeltagande 1921 som 1998.

**Diagram 5.** Valdeltagandet i kommuner vid valet till andra kammaren 1921 och valet till riksdagen 1998.<sup>7</sup>



Den slutsats som kan dras är att det finns en betydande rumslig variation i valdeltagandet. Denna är dock mindre idag än vad fallet var vid tiden för den allmänna rösträttens införande. En del av denna variation kan sannolikt föras tillbaka på geografiska faktorer, som avstånd till vallokal (inlandskommuner i Norrland), men också socioekonomiska faktorer, som utbildningsnivå och inkomstförhållanden i en kommun (välsituerade storstadskommuner) eller andel invandrare (vissa storstadskommuner). För att få en bättre bild av de faktorer, som kan förklara variationen i valdeltagandet, är det emellertid nödvändigt att söka sig till ett annat datamaterial än valstatistik på kommunnivå. I stället behövs ett datamaterial som bygger på intervjufrågor riktade till medborgarna själva. Det är åt detta som nästa avsnitt skall ägnas.

#### Valdeltagandet utifrån survey-undersökningar

För att teckna en bild av valdeltagandets variation mellan olika medborgargrupper kan vi använda oss av tre typer av studier. För det första har vi de urvalsundersökningar som SCB publicerar i anslutning till rapporteringen av valresultaten. Dessa har senare utökats till att bli undersökningar av valdeltagandet. Den första urvalsundersök-

ningen avsåg valet 1944 och byggde på registrerade uppgifter i ett urval röstlängder. Den kompletterades från och med valet 1964 med uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU). För det andra har vi de intervjuundersökningar som SCB har genomfört i samarbete med Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet fr.o.m. 1954. Dessa har redovisats dels i valstatistiken alltifrån valet 1960 ("specialundersökningar"), dels i de fr.o.m. valet 1979 regelbundet återkommande rapporteringarna av genomförda valundersökningar. För det tredje kommer vi också att ta del av data om utländska medborgares valdeltagande vid kommunalvalen, som också sammanställs inom ramen för SCB:s specialundersökningar fr.o.m. valet 1976. Med hjälp av detta material skall vi ge en bild av valdeltagandets variation mellan olika medborgargrupper, dels utifrån skilda socioekonomiska förhållanden, dels med beaktande av attityder till politik och det politiska systemet.

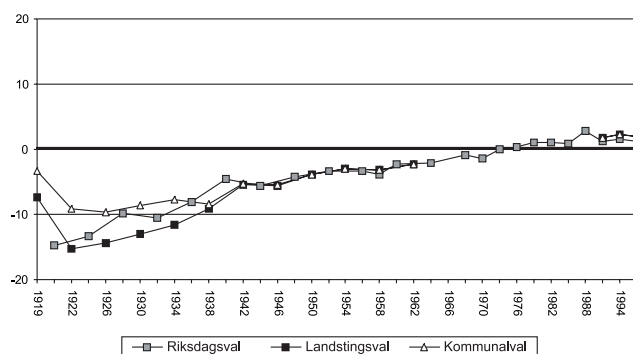
#### *Valdeltagandet utifrån kön*

En första aspekt av valdeltagandet som vi skall beröra, rör hur valdeltagandet varierar mellan kvinnor och män. T.o.m. valen 1960/1962 registrerades de röstande efter kön i röstlängderna, vilket innebär att vi fram till dess vet exakt hur många män och kvinnor som röstade. Vid senare val har man i anslutning till riksdagsvalen, och fr.o.m. 1991 också vid de kommunala valen, i stället skattat dessa andelar genom stickprovsundersökningar. Vidare tillkommer de skattningar om valdeltagandet som man gjort i valundersökningarna fr.o.m. 1960.

I diagram 6 redovisar vi skillnaden mellan kvinnors och mäns valdeltagande vid de tre typerna av val under perioden 1919-1998. (För perioden 1966 till 1988 redovisas inte några egna skattningar för de kommunala valen.) Ett negativt värde innebär att mäns valdeltagande är högre än kvinnors, medan ett positivt värde i stället visar på att kvinnors valdeltagande är högre än mäns.

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

**Diagram 6.** Skillnaden mellan kvinnligt och manligt deltagande i procentenheter vid valen till andra kammaren/riksdagen, landsting och kommuner åren 1919/21-1998.<sup>8</sup>



Det är tydligt att det till en början rådde betydande skillnader i valdeltagande mellan kvinnor och män. Skillnaderna mellan könen var inledningsvis något lägre vid valen till de kommunala församlingarna. Fr.o.m. slutet av 1940-talet är det dock små skillnader mellan valen till andra kammaren och kommunerna. Fram till början av 1960-talet var det så att valdeltagandet genomgående var klart högre för män. Dock var valdeltagandet högre för kvinnor än män bland väljare under 40 år. Under några år kring 1970 var skillnaderna mellan könen ganska små och från början av 1980-talet uppvisar kvinnor ett högre valdeltagande än män. Ett liknande mönster finner vi i de nordiska grannländerna, där kvinnor uppvisar ett högre valdeltagande fr.o.m. 1980-talet.

Perioden från 1964 och framåt kan vi endast studera genom intervjuundersökningar och utifrån dessa skattas ett valdeltagande för hela befolkningen fördelat på kön. Intressant är då att notera de skillnader som gjorts i skattningarna för 1970-talet. Enligt SCB:s skattningar är valdeltagandet högre bland kvinnor fr.o.m. riksdagsvalet 1976, medan denna förändring inträffar först 1982 enligt valundersökningarna. En förklaring till att skattningarna skiljer sig åt är att skillnaderna mellan könen genom-

gående är mycket små, i varje fall i jämförelse med andra faktorer som kan sättas i relation till valdeltagandet. Det är dessa faktorer som vi behandlar i nästa avsnitt.

*Valdeltagandet och andra sociala bakgrundsfaktorer*  
Det finns en rad sociala bakgrundsfaktorer som anses påverka valdeltagandet. Hit hör ålder, civilstånd, sysselsättning, inkomst och yrkesställning. Tidigt var man på det klara med att social klass hade betydelse för valdeltagandet. Vid de sammanställningar, som gjordes av röstlängderna i anslutning till valen under det tidiga 1900-talet, framgick att vid valet 1921 endast 43,5 procent av kvinnorna i socialgrupp III röstade, medan motsvarande andel för män i socialgrupp I var 66,7 procent – d.v.s. en skillnad på drygt tjugo procentenheter.

I tabellen nedan presenterar vi procentskillnader för valdeltagandet i olika grupper för perioden 1964 till 1998. Dessa är baserade på skattningar av dels SCB, dels valundersökningarna (VALU). Vi redovisar gruppsskillnader utifrån ålder (unga/äldre väljare), civilstånd (ogifta/gifta), inkomster (låga/höga), sysselsättningsnivå (arbetslös/i arbete), yrkesställning (arbetare/högre tjänsteman) samt utbildningsnivå (låg/hög). Ibland kan jämförbarheten för dessa kategorier över tid sättas ifråga, men det intressanta är om det finns skillnader över tid i valdeltagandet inom respektive sociala grupp.

Som framgår av tabellen råder betydande skillnader mellan grupperna, och dessa tenderar att öka över tid. Inkomst och sysselsättningsnivå uppvisar de största procentskillnaderna under 1990-talet, vilket antyder att dessa är viktiga faktorer som kan förklara variationen i valdeltagandet mellan olika individer. Hur skall då tabellen tolkas? Ett exempel är inkomstförhållanden. Vid valet 1968 var procentdifferensen mellan höginkomsttagare och låginkomsttagare ungefär tio procentenheter, medan denna differens hade ökat till mellan 14 och 23 procentenheter 1998, vilket innebär att höginkomsttagare röstar i högre utsträckning än låginkomsttagare.

**Tabell 2.** Procentskillnader i valdeltagandet för olika sociala grupper enligt SCB och Valundersökningarna.<sup>9</sup>

Valår	Ålder		Civilstånd		Inkomst		Sysselsättning		Yrke	Utbildning
	SCB	VALU	SCB	VALU	SCB	VALU	SCB	VALU	VALU	VALU
1964	-9	-10	-16	-12	-	-17	-	-	-4	-
1968	-6	-8	-11	-8	-9	-12	-7	-	-4	-3
1970	-10	-11	-12	-10	-4	-12	-10	-	-6	-1
1973	-8	-1	-9	-9	-7	-14	-4	-	-5	-4
1976	-5	-6	-7	-6	-11	-6	-3	-	-10	-13
1979	-7	-9	-8	-4	-9	-5	-8	-	-5	-3
1982	-5	-6	-5	-2	-5	-4	-4	-	-6	-7
1985	-6	-9	-7	-11	-8	-12	-6	-12	-12	-9
1988	-16	-13	-12	-15	-20	-14	-15	-29	-8	-6
1991	-12	-14	-8	-14	-18	-11	-15	-19	-10	-7
1994	-11	-6	-9	-9	-11	-11	-12	-9	-10	-8
1998	-16	-19	-8	-15	-14	-23	-19	-24	-14	-9

Resultatet av tabellen är att äldre, gifta, höginkomsttagare, förvärvsarbetande, högre tjänstemän och högutbildade röstar i högre grad än yngre, ogifta, låginkomsttagare, arbetslösa, arbetare och lågutbildade. SCB har i sina studier av valdeltagandet vid riksdagsvalen inkluderat bakgrundsfaktorer som utbildning, facklig tillhörighet och medborgarskap fr.o.m. valet 1988. Återigen visas att högutbildade deltar i större utsträckning än lågutbildade, och ett liknande mönster skiljer medlemmar i SACO från medlemmar i LO. Det är också så att infödda svenskar röstar i större utsträckning än naturaliserade svenskar. Det intressantaste är dock att de som varit naturaliserade svenskar under en längre tidsperiod röstar i högre grad än de som varit medborgare under en kortare period. En sådan skillnad antyder att naturaliserade medborgare efterhand kan socialiseras in i ett mönster, som är det dominerande bland svenska medborgare i gemen.

En urskiljbar tendens är således att det är de resursstarka medborgarna som i högre grad deltar i val än människor som står utanför socialt, politiskt och ekonomiskt. Denna tendens har vidare förstärkts över tid. Det är också dessa resurssvaga medborgargrupper som är underrepresenterade bland de valda. Denna socioekonomiska snedfördelning bland både de röstande och de

valda innebär att demokratin riskerar att överlämnas till samhällets resursstarka medborgare.

Klart är i varje fall att valdeltagandet varierar mellan olika grupper av medborgare beroende på varierande social bakgrund. Tydligt är också att inkomst och sysselsättningsnivå betyder mer än kön. En social bakgrundsmodell måste emellertid kompletteras med andra faktorer, t.ex. attityd till politiken i allmänhet och det politiska systemet i synnerhet. För att kunna få en uppfattning om sådana attityder är det nödvändigt att genom intervjuer kartlägga hur attityder kan variera. Det är en sådan kartläggning som man har gjort inom ramen för valundersökningarna.

#### *Valdeltagandet och attityder till politiken*

Attityder till politik kan t.ex. handla om politiskt intresse, attityder till politiska partier och förtroende för politiska institutioner. I allmänhet tenderar den som är politiskt intresserad att ha en hög grad av partiidentifikation och förtroende för de politiska institutionerna. Det är också så att politiskt intresse och ett positivt attitydmönster bidrar till ett högt valdeltagande, medan låg grad av partiidentifikation och ett svagt politiskt intresse leder till ett lågt valdeltagande. I tabellen nedan redovi-

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

**Tabell 3.** Procentskillnader i valdeltagandet utifrån skilda politiska attityder.<sup>10</sup>

Valår	Dagstidning	Politiskt intresse	Partiidentifikation	Politiskt förtroende	Avstånd i politiken
1976	-17	-21	-20	-9	-
1979	-11	-17	-22	-6	-
1982	-8	-8	-15	-4	-
1985	-23	-27	-18	-7	-13
1988	-21	-31	-21	-9	-18
1991	-23	-27	-24	-5	-18
1994	-23	-29	-23	-9	-18
1998	-34	-42	-33	-15	-32

sas hur valdeltagandet skiljer sig mellan olika grupper av medborgare beroende på politiska attityder. Utöver redan nämnda attityder redovisas också uppfattningar om avståndet mellan politiska partier (stort/litet) samt hur ofta man använder media i form av dagstidningar (varje dag/aldrig).

Ser man till dagstidningsläsningen var valdeltagandet 1976 bland flitiga tidningsläsare 17 procentenheter högre än bland dem som aldrig läste dagstidningar; motsvarande skillnad hade vid valet 1998 ökat till 34 procentenheter.

Av tabellen framgår att skillnaderna ökar över tid – d.v.s. skillnader i valdeltagandet som en konsekvens av skilda politiska attityder är större 1998 än de var 1976. Det är endast i fråga om politiskt förtroende som man kan se att skillnaden i valdeltagande är förhållandevis liten. Politiska attityder tycks således vara viktigare för att förklara variationen i valdeltagandet än olika sociala bakgrundsfaktorer.

*Valdeltagandet i kommunala val  
bland utländska medborgare*

Den reform, som 1976 gav invandrare möjlighet att för första gången delta vid kommunvalet, sågs av många som ett instrument för att underlätta invandras integration i det svenska samhället. Förväntningarna var

knappast att andelen invandrare som deltog vid val skulle minska successivt, vilket faktiskt har blivit fallet. Vid det första valet 1976 skattas andelen invandrare som deltog till 59,9 procent, medan valdeltagandet bland svenska medborgare var 91,5 procent. Efter detta val, som ibland kallas "det första invandrarvalet", har andelen röstande invandrare minskat kontinuerligt till skattade 34,5 procent vid valet 1998. Motsvarande andel för svenska medborgare 1998 var 80,9 procent. Således har skillnaden mellan svenska medborgare och utländska medborgare i valdeltagande vid kommunala val ökat under hela perioden. Vidare var antalet invandrare som röstade störst vid det första valet i absoluta tal, med drygt 130 000 röstande, samtidigt som de utländska medborgarnas andel av de röstberättigade under samma period har ökat från 3,5 procent till 5 procent.

Ser man till olika sociala bakgrundsfaktorer, är mönstret ungefär detsamma som vi har sett bland svenska väljare vid riksdagsvalen. Tabell 4 visar att det finns skillnader i valdeltagande beroende på kön, ålder, civilstånd och inkomster, men dessa skillnader är inte mycket annorlunda än dem man finner bland infödda svenskar. Intressant är dock att notera att kvinnor uppvisar ett högre valdeltagande än män under hela perioden. Den tydligaste skillnaden i valdeltagande går emellertid mellan invandrare och infödda svenskar. Vid valet 1976



**Tabell 4.** Procentskillnader i valdeltagandet för olika sociala grupper bland utländska medborgare vid de kommunala valen, skattade av SCB. <sup>11</sup>

Valår	Medborgarskap	Kön	Ålder	Civilstånd	Inkomst
1976	-32	2	-8	-17	-10
1979	-37	5	-6	-15	-12
1982	-39	6	-5	-4	-10
1985	-41	6	-7	-13	-7
1988	-43	5	-8	-12	-16
1991	-45	6	-7	-12	-9
1994	-46	7	-4	-11	-11
1998	-46	6	-13	-11	-16

var valdeltagandet bland invandrare 32 procentenheter lägre än bland infödda svenskar, medan skillnaden ökade till 46 procentenheter vid valet 1998.

#### Studier av valdeltagandet i Sverige

Det är ingen tvekan om att den kraftiga nedgången i valdeltagandet vid valet 1998, och det låga valdeltagandet vid Europaparlamentsvalen 1995 och 1999, har skapat ett behov att vinna ökad förståelse kring vilka mekanismer som påverkar valdeltagandet. Efter valet 1998 fick den då sittande Demokratiutredningen ett tilläggsdirektiv, med uppdrag att särskilt "utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet". År 1999 gavs på ett likartat sätt den kommitté som arbetade med att utvärdera det nya personvals-system som infördes 1998, ett tilläggsdirektiv att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet vid Europaparlamentsvalet. Likaså fick Integrationsverket efter 1998 års val i uppdrag att speciellt undersöka det låga valdeltagandet bland invandrare. Som ett resultat av dessa initiativ finns därför en rad aktuella studier av valdeltagandet i Sverige idag.

Förutom dessa studier, finns det emellertid relativt lite skrivet om valdeltagande med fokus på svenska erfarenheter. Det finns däremot en omfattande internationell litteratur på området. En av de första betydande studier

na av valdeltagandet var Herbert Tingstens *Political Behavior* från 1937. Det finns vidare en och annan akademisk avhandling och vissa avsnitt i översikter av det svenska politiska systemet, som har ägnat frågan uppmärksamhet. En del offentliga utredningar har också behandlat frågor om valdeltagande utifrån olika aspekter, som Storstadsutredningen från 1989. Det främsta intresset har dock riktats mot valdeltagandet bland utländska medborgare vid kommunvalen.

Vi skall här försöka sammanfatta de senaste forskningsresultaten med avseende på vilka faktorer som kan förklara variationen i valdeltagandet mellan olika medborgargrupper, nedgången i valdeltagandet samt invandras minskade deltagande i de kommunala valen.

#### Variationen i valdeltagandet

När det gäller att identifiera faktorer, som kan inverka på valdeltagandet, kan man göra en rad distinktioner. Vi har redan i ett föregående avsnitt urskiljt sociala bakgrundsfaktorer och attityder till politiken. När det gäller politiska attityder kan man särskilja mellan sådana som har att göra med intresse och sådana som har att göra med engagemang. Utöver attityder till politiken kan man också identifiera en rad motiv som en medborgare kan ha för att delta i ett val. Jan Teorell och Anders West-

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

holm urskiljer fyra grupper av motiv som kan vara av betydelse för valdeltagandet: Valets betydelse, möjligheten att påverka genom valet, informationskostnader förenade med ett valdeltagande samt selektiva incitament som kan stimulera ett deltagande. Förutom attityder kan också erfarenheter av annan politisk eller medborgerlig aktivitet vara av betydelse för valdeltagandet. Till sist kan man även tala om vissa kontextuella faktorer som gör att valdeltagandet kan påverkas vid ett visst val, t.ex. valrörelsens karaktär. Dessa faktorer är ömsesidigt beroende av varandra på det sättet att en viss social bakgrund tenderar att sammanfalla med vissa typer av beteenden, som i sin tur kan ha betydelse för framväxten av vissa attityder. Ändå är det möjligt att i en analys särskilja vilken betydelse som olika slag av faktorer kan ha för variationen i valdeltagandet.

De resultat man kommer fram till är relativt samstämmiga. Social bakgrund, som civilstånd (ogift) och sysselsättning (arbetslös), har betydelse genom att de drar ned valdeltagandet. Attityder till politiken spelar dock en ännu större roll. Intresse för politik och identifikation med ett politiskt parti bidrar i stället till att öka valdeltagandet. Räkner man även in beteendefaktorer, t.ex. föreningsmedlemskap, partimedlemskap och selektiva incitament som att valdeltagandet är en medborgerlig dygd, handlar det om faktorer som i ännu högre grad bidrar till ett högre valdeltagande. Mönstret är ungefär detsamma om man ser till deltagandet vid Europaparlamentsvalet, med det viktiga tillägget att här spelar inställningen såväl till svensk politik som till EU in på ett komplicerat sätt. Kontextuella faktorer, som typ av valrörelse, saknar inte betydelse för valdeltagandet, men i förhållande till andra faktorer är effekten på valdeltagandet marginell. Sammantaget tyder dessa forskningsresultat på att vi rätt väl vet vilka faktorer, som bidrar till att olika medborgargrupper varierar i sitt deltagande vid val.

### *Nedgången i valdeltagandet över tid*

Nedgången i valdeltagandet är mest framträdande bland de resurssvaga i samhället, men det är inte ett svar på frågan om varför valdeltagandet minskar och att det minskar nu på 1990-talet. En typ av förklaringar som lyfts fram är att det sker en gradvis normupplösning. Tidigare centrala normer, som att det är en medborgerlig plikt att delta i val, är inte lika starka idag som de var igår. Denna normupplösning går hand i hand med att misstron mot politiker tilltar och att partiidentifikationen går ner. Samtidigt kvarstår dock frågan om vad det är som kan ligga bakom normupplösningen. En tänkbar förklaring, som inte vinner stöd i dessa forskningsresultat, är att det skulle röra sig om en generationseffekt så till vida att normupplösningen skulle vara starkare företrädd bland de yngre generationerna. Så är emellertid inte fallet, eftersom denna normupplösning kan spåras i alla generationer.

Om denna analys är riktig, handlar det förmodligen om processer som sträcker sig över en längre tid. Det kan vara en normupplösning som sammanfaller med såväl strukturella samhällsförändringar som förändringar i den rådande tidsandan. Här kommer man dock lätt in på resonemang som kan bli spekulativa och som kan vara svåra att belägga, och vi avstår därför från denna diskussion.

### *Valdeltagandet bland invandrare vid kommunvalen*

Det är väl kartlagt att invandrare är mindre politiskt aktiva än infödda svenskar och detta visar sig tydligt i skillnader i valdeltagandet. Samtidigt finns det betydande skillnader mellan olika grupper av invandrare vad gäller valdeltagandet. Förutom sociala bakgrundsfaktorer, som kön, civilstånd och inkomst, har etnisk bakgrund och tid i Sverige också betydelse. Ju längre tid man bott i Sverige, desto högre blir valdeltagandet, och invandrare från första världen deltar i större utsträckning än invandrare från andra och tredje världen. Ändå är det så att

den stora skillnaden i valdeltagandet går mellan infödda svenskar och invandrare. Hur kan man förklara den skillnaden, och varför tycks denna skillnad öka över tid?

Det kan finnas flera förklaringar till det lägre valdeltagandet bland invandrare. Det handlar i någon mening om att invandrare har mindre av sådana resurser, som kan vara viktiga för att valdeltagande skall komma till stånd, t.ex. kunskaper i svenska och medborgerliga färdigheter. Det kan också handla om att vissa medborgerliga normer, som dygden att rösta, inte har internaliserats bland utländska medborgare i så hög utsträckning. Det kan även vara så att deltagandet i ett kommunalval uppfattas vara mindre viktigt än deltagandet i ett riksdagsval, där utländska medborgare inte har rösträtt. Även fördelningen av bakomliggande sociala resurser, som klasstillhörighet och arbetssituation, kan bidra till att missgynna invandrare. Det finns således en rad förklaringar till att valdeltagandet är lägre bland invandrare.

Nedgången i valdeltagandet över tid är också tydlig bland invandrare. Är det samma mekanismer som spelar in bland invandrare som bland infödda svenskar? Är det så att normförändringar även inträtt bland invandrare – har t.ex. normen att man bör rösta försvagats? Problemet med en sådan förklaring är att denna norm sannolikt aldrig har varit speciellt stark bland invandrare. Ändå får nog normförändringar som präglar ett samhälle genomslag bland såväl invandrare som infödda medborgare. Forskningsresultat tyder i alla fall på att invandrargruppen har tappat i förhållande till infödda svenskar med avseende på utbildningsnivå under senare år, och utbildningsnivå är i sig en faktor av betydelse för valdeltagande. Vad detta i sin tur kan bero på är svårt att veta, men en möjlig förklaring skulle vara att nya grupper av invandrare med lägre utbildningsnivåer tillförts invandrargruppen i stort.

Samtidigt finns det indikationer som tyder på att det finns en dynamik inom invandrargruppen med avseende på det politiska deltagandet. Politiskt deltagande handlar

till en inte oväsentlig del om inlärning. Invandrare, som har bott en längre tid i Sverige, visar upp ett förhållandevis högre valdeltagande – det har redan konstaterats. Men det visar sig också att andra generationens invandrare uppvisar en minst lika stor politisk aktivitet som motsvarande åldersgrupper bland infödda svenskar. Detta är ett mönster som ännu tydligare framträder i ett grannland som Danmark. Där är det framför allt yngre kvinnor inom invandrargruppen, som uppvisar en förhållandevis hög grad av politiskt deltagande.

### Avslutning

Införandet av den allmänna rösträtten vid val till kommunala församlingar och till riksdagen 1919/1921 innebär framför allt att rösträtten kom att breddas till merparten av det svenska folket. Ändå kvarstod icke oväsentliga restriktioner för rösträtten fram till mitten av 1940-talet. Den successiva sänkningen av rösträttsåldern till dagens 18 år på valdagen har också bidragit till att antalet röstberättigade har utökats. Den möjlighet för utländska medborgare att delta vid kommunala val, som infördes 1976, har inneburit att röstberättigade till kommunala val nu inkluderar nästan hela den folkbokförda befolkningen – undantaget är medborgare i icke-EU-länder som bott i Sverige mindre än tre år. Den enda egentliga kvarvarande restriktion som finns är att utländska medborgare inte tillåts delta vid val till riksdagen.

En rad åtgärder har också vidtagits för att underlätta valdeltagandet. Den sannolikt viktigaste av dessa var införandet av poströstningen 1944, och möjligheterna för poströstning har därefter efterhand successivt utvidgats. I ett jämförande perspektiv är frågan om det finns så många andra länder som har motsvarande gynnsamma regler för att underlätta valdeltagandet.

De regler – eller institutioner – i Sverige, som reglerar rösträtt och valdeltagande, är numera utformade så att de starkt underlättar möjligheterna för den medborgare som önskar delta i val. Svenskt valdeltagande är också

### Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

---

relativt högt i ett jämförande europeiskt perspektiv, och en regelförändring som sannolikt skulle bidra till att höja valdeltagandet – röstplikt – torde få vara beredda att förespråka i dagens läge. Trots dessa gynnsamma omständigheter har en nedgång i valdeltagandet under 1990-talet utlöst varningssignaler i det politiska systemet.

Ser man närmare på trenderna för valdeltagandet vid val till andra kammaren/riksdagen för perioden från 1921 och framåt, är det tydligt att trenden är uppåtgående ända fram t.o.m. 1985. För år 1988 kan man börja skönja en nedåtgående trend, som inte bryts utan förstärks och blir ännu mer tydlig vid valet 1998. Inte ens en drastisk – och föga sannolik – ökning av valdeltagandet vid valet 2002 skulle förmå att ändra denna långsiktiga trend för valdeltagandet.

Om de förklaringar som lyfts fram till nedgången i valdeltagandet i Sverige – normupplösning och en ny tidsanda – är riktiga, borde man förvänta sig en fortsatt nedgång vid de kommande valen. Om det låga valdeltagandet vid Europaparlamentsvalen bidrar till upplösningen av normen att man bör rösta vid val, handlar det om en spridningseffekt som kan förväntas kvarstå och kanske förstärkas i anslutning till kommande val till Europaparlamentet. Parallellt med denna normupp-

lösning finns tydliga tecken på minskat deltagande i traditionella politiska aktiviteter (medlemskap i politiska partier), men även andra mer otraditionella organisationer (Greenpeace, Amnesty) möter en liknande nedgång i aktivitet. Förtroendet för politiker och politiska institutioner visar också en långsiktigt nedåtgående trend. Mycket talar alltså för att man kan förvänta sig en fortsatt nedgång i valdeltagandet till politiska församlingar som riksdag, landsting och kommunfullmäktige.

Samtidigt måste man också beakta att den neråtgående trenden utlöst varningssignaler, som satt igång motverkande krafter. De politiska partierna har genom årens lopp visat betydande färdigheter i att anpassa sig till nya omständigheter och de har sannolikt inte uttömt sina möjligheter därvidlag. En pågående normupplösning kan kanske inte stoppas upp, men motverkande krafter kan ge upphov till att andra alternativa normer bereds plats. Men många av de motstrategier som kan tänkas utvecklas kräver tid för att eventuellt få genomslag. I ett kortsiktigt perspektiv är det därför sannolikt att förvänta sig att valdeltagande kommer att vara på en lägre nivå under 2000-talets första decennium än vad vi varit vana från 1900-talets senare decennier.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

För den som vill orientera sig om valdeltagandet i ett internationellt jämförande perspektiv så är de sammanställningar som redovisas av IDEA (2001) "Voter turnout from 1945 to date", <[http://www.idea.int/Voter\\_turnout/index.html](http://www.idea.int/Voter_turnout/index.html)> en god utgångspunkt.

En självklar introduktion till diskussionen om rösträttens och valdeltagandets roll i en demokrati är olika arbeten av den amerikanske statsvetaren Robert A. Dahl. Två titlar som kan lyftas fram är *Demokratin och dess antagonister* (Stockholm: Ordfront, 1999) samt *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998). Goda översikter över villkoren för rösträttens utövande i olika länder finner man i André Blais, Louis Massicotte, & Antoine Yoshinaka, "Deciding who has the right to vote: A comparative analysis of election laws", *Electoral studies*, 20 (2001): 41-62; samt hos Ivor Crewe, "Electoral participation" i David Butler, Howard R. Penniman & Austin Ranney (red.) *Democracy at the polls: a comparative study of competitive national elections* (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), s. 216-263.

Den sannolikt bästa redogörelsen för rösträttsreformerna i Sverige i början av 1900-talet finner man hos Georg Andrén, *Tvåkammersystemets tillkomst och dess utveckling* (Stockholm: Riksdagen, 1937 (*Sveriges Riksdag: Historisk och statsvetenskaplig framställning*; nionde bandet). Rättsreglerna på området beskrivs av Halvar F. Sundberg, *Valrätt med tillhörande valförfattningar* (Stockholm: Institutet för offentlig förvaltning och internationell rätt, 1950). Några offentliga utredningar som diskuterar olika aspekter av rösträtt och valdeltagandet är SOU 1984: 11 "Rösträtt och medborgarskap: Invandrades och utlandssvenskars rösträtt", SOU 1989: 68 "Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988" samt SOU 1999: 34 "Svenskt medborgarskap". En av få studier som ägnats poströstandet är Einar Herlitz, "Poströstningens utveckling och villkor." *Förvalt-*

*ningsrättslig tidskrift*, 48 (1985): 79-82. Den rättsliga regleringen av rösträttens villkor finner man i SFS, *Svensk Författningssamling* (1918-1997).

Data om rösträttens utvidgande samt valdeltagandets utveckling över tiden inhämtas bäst från olika serier av Sveriges Officiella Statistik (SOS), som utges av SCB, av vilka följande kan nämnas: SOS *Kommunala valen* 1919-1964, SOS *Riksdagsmannavalen* 1921-1968 samt SOS *Allmänna valen* 1970-1998. Uppgifter om befolkningens storlek i olika åldersgrupper finner man i SOS *Befolkningsrörelsen* samt SOS *Folkmängd*. En viktig källa är också de regelbundet återkommande valundersökningarna, som genomförs vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Den senast utgivna i denna serie är Sören Holmberg, *Välja parti* (Stockholm: Norstedts Juridik, 2000).

Det har funnits få renodlade studier av valdeltagandet. Ett tidigt exempel på en studie inom detta område är Herbert Tingsten, *Political behavior: studies in election statistics* (London: P.S. King, 1937). Några andra studier som berört detta ämne efter Tingsten är Lars Rudebeck, "Det politiska systemet i Sverige" i Edmund Dahlström (red.), *Svensk samhällsstruktur i sociologisk belysning* (Stockholm: Svenska Bokförlaget, 1965), s. 421-67 och Vilgot Oscarsson, *Politiskt deltagande: en jämförande studie av politisk participation i Sverige, USA, Storbritannien och Västtyskland* (Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen, 1974). Från de senaste åren finns dock ett flertal goda studier av valdeltagandet i Sverige, av vilka vi vill nämna Martin Bennulf och Per Hedberg, "Utanför demokratin: om det minskade valdeltagandets sociala och politiska rötter" i SOU 1999: 132, s. 75-135; Martin Bennulf, Per Hedberg och Henrik Oscarsson, "Vem bryr sig?: en analys av valdeltagandet i det svenska europaparlamentsvalet 1999" i SOU 2000: 81, s. 19-69; Henrik Oscarsson, "Kontextuella förklaringar till variationer i politiskt deltagande – en analys av valdeltagandet i svenska riksdagsval 1956-1998" (Göte-

## Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum

borgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen, 2000); Jan Teorell och Anders Westholm, "Att bestämma sig för att vara med och bestämma: om varför vi röstar – allt mindre" i SOU 1999: 132, s. 137-204; samt Jan Teorell och Anders Westholm, "Ett Europa i nationens skugga: om det svenska valdeltagandet på europeisk och nationell nivå" i SOU 2000: 81, s. 71-120.

Studier av valdeltagandet i Sverige har under de senaste decennierna varit fokuserade på invandrarnas valdeltagande. Här vill vi nämna Tomas Hammar, *Det första invandrarvalet* (Stockholm: Liber, 1979); Tomas Hammar, "Röstberättigade utländska medborgares valdeltagande i de kommunala valen 1976-1982 och i folkomröstningen 1980" i SOU 1984:12, s. 37-57; Henry Bäck och Marita Soininen, *Invandrarna, demokratin och samhället: om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige* (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, Rapport 12, 1996); samt Per Adman och Per Strömblad, "Resurser för politisk integration" i *Utanför demokratin?* Del 3 (Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2000: 16) och Folke Johansson, "Varför röstar inte invandrarna?" i *Utanför demokratin?* Del 2 (Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2000: 15). Ett danskt perspektiv på invandrarnas valdeltagande finner man hos Lise Tøgeby, "Som man råber i skoven", *Politica*, 32 (2000): 191-205.

## NOTER

<sup>1</sup> Källa: IDEA (2001) "Voter turnout from 1945 to date." Data tillgängligt via: <[http://www.idea.int/Voter\\_turnout/index.html](http://www.idea.int/Voter_turnout/index.html)> (augusti 2001) ; data har i vissa fall modifierats. Anmärkning: För Sverige anges inom parentes dess rangordning bland de västeuropeiska länderna under respektive decennium.

<sup>2</sup> Källor: Baserat på sammanställningar i SOS, Allmänna valen, samt egna beräkningar från SOS, Folkmängd och SOS, Befolkningsförändringar

<sup>3</sup> Källor: SOS Riksdagsmannavalen, Allmänna valen,

samt SOS Folkmängd och Befolkningsförändringar

<sup>4</sup> Källor: SOS Riksdagsmannavalen, Kommunala valen, Allmänna valen, samt SOS Folkmängd och Befolkningsförändringar.

<sup>5</sup> Källor: SOS Riksdagsmannavalen, Allmänna valen

<sup>6</sup> Källor: Data för 1921 – Wörlund, Ingemar och Ersson, Svante (1987) "Valdataarkiv 1911-1985" (databas). Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen; data för 1998 – SOS, Allmänna valen.

<sup>7</sup> Källor: Data för 1921 – Wörlund, Ingemar och Ersson, Svante (1987) "Valdataarkiv 1911-1985" (databas). Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen; data för 1998 – SOS, Allmänna valen.

<sup>8</sup> Källor: SOS Riksdagsmannavalen, Kommunala valen, Allmänna valen, samt SOS Folkmängd och Befolkningsförändringar

<sup>9</sup> Källor: SOS Allmänna valen, Del III: Specialundersökningar samt Martin Bennulf och Per Hedberg, "Utanför demokratin: om det minskade valdeltagandets sociala och politiska rötter" i SOU 1999: 132, s. 75-135.

Anmärkingar: Procentdifferenserna har beräknats enligt följande: Ålder: unga - äldre; civilstånd: ogifta - gifta; inkomst: låg - hög; sysselsättning: arbetslös - i arbete; yrke: arbetare - högre tjänstemän; utbildning: låg - hög.

<sup>10</sup> Källa: Martin Bennulf och Per Hedberg, "Utanför demokratin: om det minskade valdeltagandets sociala och politiska rötter" i SOU 1999: 132, s. 75-135.

Anmärkingar: Procentdifferenserna har beräknats enligt följande: Dagstidning: ej läsare - daglig läsare; politiskt intresse: ej intresserad - mycket intresserad; partiidentifikation: låg - hög; politiskt förtroende: lågt - högt; avstånd i politiken: litet avstånd - stort avstånd.

<sup>11</sup> Källa: SOS Allmänna valen, Del III: Specialundersökningar

Anmärkingar: Procentdifferenserna har beräknats på följande sätt: medborgarskap: invandrare - infödda svenskar; kön: kvinnor - män; ålder: unga - äldre; civilstånd: ogifta - gifta; inkomst: låg - hög.

# 11 Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori

*Per Stava*

Det står invånarna i de nordiska länderna fritt att välja om de vill utnyttja sin rösträtt eller ej. Vissa länder har lagstadgad plikt att delta i allmänna val. Så är det inte i Norden. Det är viktigt för folkstyret att många använder sig av rösträtten. I representativa demokratier utgör valen en central länk mellan medborgarna och myndigheterna. Frågor om hur många som röstar och vad som får folk att rösta – och vad som får dem att låta bli – blir då viktiga. I detta kapitel skall jag presentera resultat från ett projekt där ungefär 1 000 invånare i vart och ett av länderna Sverige, Danmark, Finland och Norge intervjuades om val och valdeltagande vid kommun- och regionval.<sup>1</sup>

Bakgrunden till projektet var att det finns tämligen stora skillnader i valdeltagande vid lokalval i dessa länder. Tabell 1 visar genomsnittligt valdeltagande i länderna för de tre senaste decennierna.

Tabellen visar till att börja med att valdeltagandet är klart högst i Sverige. För hela perioden från 1970 till 1999 ligger genomsnittet här på 87 %. Det är avsevärt

högre än i de andra tre länderna. Finland, som har näst högst snitt för hela perioden, ligger på 73 %. I Danmark är snittet 70 % och i Norge 68 %. Sverige har alltså 14 procentenheter högre valdeltagande än Finland som ligger närmast. Skillnaden mellan de tre andra länderna är fem procentenheter. Sverige framträder som ett positivt undantagsfall.

Tabellen visar också att alla länderna med undantag av Danmark har haft en nedgång i valdeltagandet. Nedgången är särskilt tydlig på 1990-talet. Om man tar kommunvalet i Finland 2000 som tecken på en allmän tendens, ser det inte heller ut som om nedgången kommer att upphöra. Valdeltagandet var då nere på 56 %. Men nedgången gällde alltså inte Danmark. Här har valdeltagandet hållit sig mycket stabilt under perioden.

Vad kan förklara skillnaderna i valdeltagande? Är det olika faktorer i varje land, eller är det samma faktorer som ger olika utslag i de olika länderna? Intervjuundersökningen i de fyra länderna bör kunna säga något om det. Först är det ändå naturligt att ta utgångspunkt i vad demokratiteori och tidigare forskning har att säga om valdeltagande för att finna aktuella förklaringsfaktorer.

**Tabell 1.** Genomsnittligt valdeltagande vid kommunval, landsvis (%)

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
1990-talet	83	71	66	63
1980-talet	87	70	74	71
1970-talet	89	70	77	72
1970-1999	87	70	73	68

**Per Stava** är mag.art. i "offentlig administrasjon og organisasjonsvitenskap" vid Universitetet i Bergen. Han har även arbetat på Norsk institutt for by- og regionforskning och är nu verksam i Kommunenes Sentralforbund. Den forskning, som bidraget till boken bygger på, utfördes vid Institutt for samfunnsforskning i Oslo.

## Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori

### Tre huvudriktningar inom demokratiteorin

Demokratiteorin är på intet sätt entydig. Det finns olika inriktningar och en aktiv diskussion inom och mellan dessa. Vad som skall räknas som en riktning är inte självklart. Det finns många sätt att göra en indelning. Inte minst de omfattande demokratiutredningarna i Sverige har visat detta. T.ex. använder Bo Lindensjö (1999) en indelning i sju varianter av demokratiteori. En grövre indelning i tre huvudriktningar är ganska vanlig och tillräckligt exakt för mina syften. Här skiljer man mellan deltagardemokrati, elit- eller konkurrensdemokrati och kommunikativ demokrati.

#### *Deltagardemokrati*

Den här teoritraditionen lägger vikt vid att demokrati betyder att folket styr sig självt. I en representativ demokrati skall de valda representanterna ha ett tydligt mandat från folket. Det får de vid valen. Högt valdeltagande är viktigt för att mandatet ska vara tydligt och för att ge de valda legitimitet att handla på folkets vägnar. Högt valdeltagande är helt centralt enligt denna uppfattning, men dessutom lägger man ofta vikt vid att det även måste vara bra kontakt med och deltagande från medborgarna mellan valen. Sådant deltagande är lättare att åstadkomma i kommuner än i landsting eller – i synnerhet – på riksnivå. Därför ser man ofta inom denna riktning lokaldemokratin som något viktigt, både i sig självt och som en koppling till riksdemokratin.

#### *Elitdemokrati/konkurrensdemokrati*

Elitdemokraterna tvivlar på att folket självt kan styra. De tar sin utgångspunkt i att det alltid kommer att vara en elit som har makten och som styr. Det som skiljer demokrati från andra styrelseformer är att folket i val kan göra sig av med de styrande. Det centrala i demokratin är därför att det finns olika eliter som konkurrerar om makten vid valen. Folkets uppgift är begränsad till att avgöra vilken elit som skall ha makten under valperioden. Med

denna utgångspunkt är det inte så viktigt hur många som deltar vid valen. Om man bara får ett beslut om vilken elit som ska styra, har folket gjort sitt. Om det var 90 % eller 30 % som deltog i valet, är av mindre betydelse. De som inte deltog var inte intresserade, och då förefaller det rimligt att de inte röstar.

#### *Kommunikativ demokrati*

Denna demokratitradition tar sin utgångspunkt i idealet från den klassiska grekiska demokratin. Här skulle alla fria män delta i debatten om ärendena. Argumenten skulle avgöra vilken lösning som valdes. Genom öppen och fri kommunikation och diskussion kommer man fram till den bästa lösningen. Denna infallsvinkel kan för det första användas på beslutsprocesserna i valda demokratiska församlingar som riksdag, landsting eller kommunstyrelser. För det andra kan den användas till att belysa i hur hög grad kommunikationen mellan styrande och styrda fungerar i överensstämmelse med idealen och hur man eventuellt kan närma sig idealen om öppen och fri kommunikation. I den här traditionen har det riktats mindre uppmärksamhet mot val och valdeltagande. Till viss del har beslut genom enighet efter öppen diskussion setts som alternativ till omröstningar – som ju också är en form av val.

#### Förklaringar till valdeltagande

Det har bedrivits omfattande forskning kring val och valdeltagande. När nästan alla röstar, är det av mindre intresse att problematisera varför man röstar och varför inte. Fokus kommer att ligga mer på sakfrågor och parti-val. Efter hand som valdeltagandet har sjunkit i många länder, har det blivit större uppmärksamhet kring själva valdeltagandet och vad som påverkar detta. En viktig skiljelinje går mellan förklaringar på makronivå och förklaringar på mikronivå.



### *Förklaringar på makronivå*

Förklaringar på makronivå tar sin utgångspunkt i kännetecknen för det samhälle man studerar, vilket kan vara land, landsting eller kommuner. I Sverige hålls t.ex. alla de allmänna valen på samma dag. I Danmark och Norge hålls de nationella valen för sig, men de kommunala och regionala valen sker på samma gång. I Finland finns det inte någon direktvald regional nivå, och kommun- och riksdagsvalen sker vid olika tidpunkter.

En förklaring till att deltagandet vid kommun- och landstingsval i Sverige är så mycket högre än i de andra länderna kan vara just att valen sker tillsammans med riksdagsvalet och får "draghjälp" av detta. Jag skall återkomma till denna fråga nedan.

En annan makroförklaring till skillnader i valdeltagande kan vara att deltagandet påverkas av hur stort handlingsutrymme lokalförvaltningen har. Alla fyra länderna är enhetsstater, där staten anger ramarna för det lokala folkstyret. Ifall medborgarna är "rationella", väntar man sig att deltagandet är högre där handlingsutrymmet är stort än där staten ger lokalförvaltningen snävt handlingsutrymme. Också denna fråga skall jag återkomma till.

### *Förklaringar på mikronivå*

Förklaringar på mikronivå tar medborgaren som utgångspunkt och ställer frågan vad som får honom eller henne att rösta eller att avstå.

När rösträtten infördes, kom den först en socio-ekonomisk elit till del. Även efter att rösträtten blev allmän, var nyttjandet av den klart socialt snedfördelat. En klassisk infallsvinkel för studiet av valdeltagande är just att se på hur det hänger samman med *bakgrundsvariabler* som kön, ålder, utbildning och inkomst. Fortfarande kan sådana studier ge intressant kunskap (se t.ex. Bennulf och Hedberg 1999). Ett huvudintryck är likväl att de som inte deltar i valen nu, i mindre grad har en annan bakgrund genomgående jämfört med dem som röstar. *Beslutsbaserade* förklaringar utgår däremot från vad indi-

vider lägger vikt vid när de bedömer om de ska rösta eller inte.

*Rationella val (instrumentella förklaringar)*. Utgångspunkten för dessa förklaringar är att avgörandet huruvida man vill rösta eller inte är ett instrumentellt beslut – man deltar för att man vill uppnå vissa resultat. Den mest utvecklade teorin om detta är det rationella valet (*rational choice*). Medborgarna har vissa mål eller önskemål de vill uppnå; sedan bedömer de om röstandet kan vara ett bra sätt att uppfylla önskemålen. Om svaret är ja, röstar de. Om svaret är nej, röstar de inte.

Det har varit ett problem för de här teorierna att ifall medborgarna var rationella, skulle nästan ingen rösta. En röst kommer ju bara att påverka resultatet om man genom den kommer att fungera som vågmästare, t.ex. om den bidrar till att en kandidat blir vald som annars inte skulle ha blivit vald. Mycket sällan är situationen sådan att en röst avgör, och följaktligen är det föga rationellt att rösta i de flesta fall.

Många försök att förklara valdeltagande har gjorts med detta angreppssätt. Man finner t.ex. visst stöd för att valdeltagandet ofta är högre när styrkeförhållandena mellan olika alternativ är någorlunda lika, än när en klar majoritet för ett alternativ är att vänta. Allt som allt kan man ändå säga att den här teorin inte har kunnat ge en tillfredsställande förklaring till valdeltagande. Två författare Matsusaka och Palda (1999) hävdar att vi inte kan förklara valdeltagande i särskilt hög grad, och åberopar det som stöd för den rationella modellen! Tankegången är att medborgarnas önskemål varierar, så att resultatet av att alla är rationella utifrån sina egna önskemål skulle vara detsamma som om det inte fanns någon systematik i valdeltagandet. Konsekvensen är att det skulle vara omöjligt att finna goda empiriska förklaringar till valdeltagande.

Andra författare har framfört argument för att valdeltagande kanske inte är en instrumentell handling. Man

## Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori

röstas inte för att man vill uppnå vissa resultat i framtiden, utan för att röstandet har ett värde i sig själv och är sin egen belöning. Sådana handlingar kallas vanligen expressiva. Att rösta är således en expressiv handling, hävdas det. Genom att rösta ger man uttryck för vem man är och vilka åsikter man har.

*Normförklaringar.* Dessa betonar t.ex. att man röstar för att det är en medborgarplikt att rösta vid allmänna val. Normförklaringar är således exempel på expressiva – eller icke-instrumentella – förklaringar. Problemet med normförklaringar på valdeltagande är att de allra flesta i våra samhällen är överens om att det är en medborgarplikt att rösta vid val – också en stor del av dem som inte röstar. Det ledde bl.a. till att frågor om medborgarplikt togs bort från de amerikanska valundersökningarna tidigt på 1980-talet. Sådana förklaringar försvann därmed också till stor del från den amerikanska forskningen om valdeltagande.

I Europa, och kanske särskilt i Tyskland, bedrevs det mer omfattande forskning på det här området. Denna visade t.ex. att nedgången i valdeltagande i Tyskland i hög grad kunde förklaras med ändringar i normen om att det är en medborgarplikt att rösta.

Normer kan styra handlingar genom att de är internaliserade (jag har accepterat att det är en medborgarplikt att rösta, därför röstar jag) eller genom socialt tryck (familj och vänner skulle tycka illa om att jag inte röstar, därför röstar jag, även om jag inte skulle ha gjort det utan sådan press). Normerna kan också vara absoluta eller villkorsbaserade. Normen om att det är en medborgarplikt att rösta är en universell norm. En norm, som säger att det är ett villkor för att rösta att man vet vad man röstar på (vet vad partiet står för) och är intresserad av resultatet, är exempel på en villkorsbaserad norm. I försök att förklara valdeltagande är det vanligen den internaliserade, absoluta normen som uppmärksammas. Normförklaringar kommer troligen att kunna bli bättre ifall man

också ser till den sociala aspekten och villkorsnormer.

*Förklaringar utifrån meningsyttringar.* Här har vi också att göra med expressiva förklaringar. Man röstar för att man vill ge uttryck för vad man tycker. Hur den egna rösten påverkar den vidare politiska utvecklingen, är man mindre intresserad av. I motsats till de två föregående är det inte många som har använt sig av detta förklaringsätt. Teorell och Westholm (1999) anser dock att när detta moment tas med, är det kanske det som har störst förklaringskraft.

*Förklaringsmodeller och demokratiteori.* De tre förklaringsmodellerna överensstämmer ganska väl med var sin demokratiteori. Rationella förklaringar överensstämmer väl med elitdemokrati. Som jag var inne på, väntar man sig att ganska få deltar om de uppträder instrumentellt och rationellt. Enligt elitteorin är folkets uppgift att välja vilken elit som skall styra; valdeltagandet är då inte så viktigt.

Deltagardemokrati lägger vikt vid aktivt och högt deltagande. I samband med val är normer om att det är en medborgerlig plikt att rösta ett effektivt sätt att sörja för högt deltagande – effektivt ifall normerna är utbredda och accepterade. Som vi såg, tjänar det knappast något till att appellera till egenintresse och instrumentell rationalitet för att säkerställa högt deltagande.

Röstande som meningsyttring överensstämmer väl med den kommunikativa och deliberativa uppfattningen om demokrati. Denna bygger just på demokrati som öppen diskussion och meningsmotsättningar. Samtidigt blir det tydligt att denna teoritradition är starkt underrepresenterad bland försöken att förklara valdeltagande. Det finns troligtvis all anledning till större insatser på detta område.

### Dataunderlaget

Analysen och resultaten i detta kapitel bygger på telefonintervjuer med ungefär 1000 personer i vart och ett

av länderna Sverige, Danmark, Finland och Norge. Intervjuerna skedde hösten 2000. Då tiden som förflutit sedan förra lokalvalet inte är densamma i länderna, hade det varit problematiskt att fråga om man röstade vid senaste lokalvalet. I stället frågades det ifall man skulle rösta om det var kommunval i morgon. Och det fanns en motsvarande fråga om regionval för de tre länderna som har sådana val (Finland har det inte). De som svarade kunde välja mellan att säga att de helt säkert skulle rösta, troligen skulle rösta, troligen inte skulle rösta, helt säkert inte skulle rösta eller att de inte visste eller var osäkra. Dessutom fanns det frågor som skulle fånga upp synen på de förhållanden man tror kan förklara om man kommer att rösta eller inte. Dessa frågor gäller normer, handlingsutrymme för kommunerna, hur väl handlingsutrymmet utnyttjas och hur viktigt det är att ge uttryck för sina åsikter genom att rösta.

Frågor som handlar om samma förklaringsfaktor slås samman i så kallade index. På så vis får man ett samlingsmått på de olika förklaringsfaktorerna.

#### Vilken betydelse har skilda eller gemensamma valdagar för valdeltagandet?

De intervjuade blev som jag nämnt tillfrågade ifall de skulle rösta om det var kommunval i morgon. Eftersom uttrycket "allmänna val" inte användes, svarar förmodligen de flesta utifrån om de skulle rösta ifall kommun-

valen var separata – utan att det var riksdagsval eller landstingsval samtidigt. I Finland överensstämmer det med den faktiska valordningen, eftersom kommun- och riksdagsval sker vid olika tidpunkter och Finland inte har regionval. I Danmark och Norge är det kommun- och regionval samtidigt, medan frågeställningen syftar till att bedöma dem var för sig. Frågorna borde då t.ex. kunna säga något om hur stort valdeltagandet skulle vara, om regionvalet inte skedde samtidigt som kommunvalet. I Sverige genomförs alla tre valen samtidigt. Svaren på våra frågor bör kunna säga något om hur stor "draghjälp" kommun- och landstingsvalen får av att de sker samtidigt med riksdagsvalen.

Det finns goda skäl till att anta att det finns en sådan draghjälp. Skillnaden i valdeltagandet i val som sker samtidigt är sällan större än 2-3 procentenheter i dessa länder. Skillnaden i valdeltagande mellan val till nationalförsamlingen och till kommun- eller regionval är vid många tillfällen uppe i såväl 10 som 15 procentenheter i de tre länder där valen sker vid olika tidpunkter. Jämför vi våra siffror med det faktiska valdeltagandet vid lokal- och regionval, finns det alltså anledning att vänta sig att Sverige har ett avvikande mönster i förhållande till de andra länderna. I de tre andra länderna väntar jag mig att det förmodade valdeltagandet enligt våra siffror ligger något över det faktiska valdeltagandet. Ett mönster, som går igen i många valundersökningar, är att medborgare

**Tabell 2.** Valdeltagande ifall det var kommunval i morgon (%)

	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Totalt
Helt säkert rösta	56	84	57	71	67
Troligen rösta	22	10	27	16	19
Troligen inte rösta	13	2	7	7	7
Helt säkert inte rösta	9	3	8	5	6
(Vet inte/osäker)	101	99	100	100	100
Totalt	N=1009	N=1001	N=1005	N=1009	N=4024

## Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori

**Tabell 3.** Deltagande vid senaste kommun- och regionval, landsvis

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Kommunval	79	71	56	60
Regionval	70	78	-	57

överskärar sitt valdeltagande. För Sveriges del väntar jag mig att siffrorna från denna undersökning ligger under det faktiska valdeltagandet. Ett sådant mönster stödjer påståendet om att riksdagsvalen ger draghjälp åt de andra valen.

Jämför vi med tabell 1, som visar faktiskt valdeltagande i olika perioder, finns det markanta avvikelser. Här är det trots allt naturligast att jämföra med det senaste lokalvalet – det som ligger närmast i tid. Tabell 3 visar deltagandet vid senaste kommun- och regionval.

Som synes får vi här ett resultat som avviker en hel del från det faktiska valdeltagandet. Om vi utgår från dem som helt säkert skulle rösta, ligger Danmark högst, Norge som nummer två och Finland och Sverige lägst. Avvikelsen är också som väntat: valdeltagandet enligt våra intervjudata ligger högre eller lika med det faktiska deltagandet för de tre andra länderna, medan det för Sverige ligger klart lägre. Resultatet stödjer hypotesen om draghjälp från riksdagsvalen i Sverige. Hur stark denna draghjälp är, är det svårt att säga något säkert om. Några indikationer kan man ändå få fram. För att göra det, måste vi veta något om sambandet mellan ”annonserat” valdeltagande, som vi har i våra data, och faktiskt valdeltagande.

För Finland är det nästan fullständig överensstämmelse mellan dem som säger att de helt säkert skall rösta (57 %) och dem som faktiskt röstade vid kommunvalet (56 %). Det kan hänga samman med att intervjuerna i Finland ägde rum endast två-tre veckor efter kommunvalet. I Danmark och Norge är det klart fler som säger att de helt säkert skall rösta än det faktiska valdeltagandet.

**Tabell 4.** Medborgare med intention att delta vid regionval, landsvis (%)

	Sverige	Danmark	Norge	Totalt
Helt säkert rösta	40	68	57	55
Troligen rösta	24	15	19	19
Troligen inte rösta	19	8	11	13
Helt säkert inte rösta	14	6	10	10
(Vet inte/osäker)	2	3	3	3
Totalt	99	100	100	100
	N=1009	N=1001	N=1009	N=3019

Det kan då finnas ett visst underlag för att säga att valdeltagandet vid kommunval i Sverige skulle ligga runt 56 %, om valen hölls separat. Siffran är givetvis osäker och ger inte mer än en indikation på nivån. Den bör troligen också tolkas som ett minsta tänkbara värde, bl.a. eftersom skilda valdagar är en mer hypotetisk situation i Sverige än i de andra länderna. Ifall detta blev genomfört i praktiken, skulle troligen valrörelse och annan uppmärksamhet bidra till att få upp valdeltagandet. Att det skulle bli lägre än vid gemensamma valdagar, är också troligt.

Skillnaden är ännu mer påfallande för regionvalen. Tabell 4 visar vad de tillfrågade svarar på frågan om de skulle rösta ifall det var regionval i morgon.

Om vi på nytt ser på dem som säger att de helt säkert kommer att rösta, ligger Norge precis i nivå med det faktiska valdeltagandet vid senaste valet, och Danmark ligger något under det faktiska valdeltagandet. Sverige ligger på en nästan dramatiskt lägre nivå i våra data. Bara 40 % säger att de helt säkert skulle rösta om det var landstingsval i morgon. Draghjälp för regionvalen tycks därmed vara ännu större än för kommunvalen.

De siffror för valdeltagande som vi får i vårt material kan även tolkas som ett mått på hur viktiga och relevanta kommuner och regioner är i folks medvetande. I Danmark och Norge förmedlas detta också genom det

faktiska valdeltagandet. I Sverige förmedlas det inte på samma sätt, eftersom gemensamma valdagar hjälper till att höja deltagandet vid kommun- och landstingsval på ett "artificiellt" sätt. Diskussionen om huruvida det är bäst att åskådliggöra den ställning kommuner och regioner har hos medborgare, eller om det är bäst att hålla valdeltagandet uppe, skall jag inte ge mig in på här. Däremot skall jag granska, om det finns skillnader i den status och position som kommuner och regioner har i de fyra länderna.

I en av frågorna bad man om en bedömning av hur viktig lokaldemokratin är. Hälften av de intervjuade fick ta ställning till påståendet "Den svenska demokratin är otänkbar utan lokalt självstyre", den andra hälften tog ställning till påståendet "Den svenska demokratin är fullt tänkbar utan lokalt självstyre". Man skulle svara om man instämde eller ej på en skala från 0 till 10, där 0 innebar att man inte instämde alls och 10 att man instämde helt och hållet. Svarmönstret är likadant i båda fallen, och jag har därför slagit samman dem till ett mått. Tabell 6 visar fördelningen landsvis.

Lokalt självstyre som en förutsättning för demokrati står svagare i Sverige än i de andra länderna, utan att skillnaderna kan sägas vara dramatiska. Det ger kanske ändå anledning till eftertanke att hälften av de svenska medborgarna inte ser lokalt självstyre som en nödvändig del av den svenska demokratin, bl.a. mot bakgrund av att den dominerande förståelsen av svenskt folkstyre är att det har vuxit fram underifrån.

**Tabell 5.** Demokratin är otänkbar utan lokalt självstyre. Instämmer (8-10) i %

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Instämmer (8-10 på skala från 0 till 10) i att demokratin är otänkbar utan lokalt självstyre	50	62	56	61

**Tabell 6.** Medborgarplikt att hålla sig orienterad om utvecklingen i lokalsamhället (%)

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Instämmer, 8-10, (0 = instämmer inte alls, 10 = instämmer helt och hållet)	38	58	51	54

Man kan också tänka sig att olika aspekter av medborgarnormerna påverkas av gemensamma valdagar. Det är en medborgarnorm att hålla sig orienterad om samhällsutvecklingen. Är det också en medborgarnorm att hålla sig orienterad om utvecklingen i lokalsamhället – och är den svagare i Sverige än i de andra länderna? Gemensamma valdagar gör kanske den lokala politiska dagordningen mindre synlig, och då är det kanske inte heller nödvändigt att hålla sig orienterad om utvecklingen i lokalsamhället? Det är också en medborgarplikt att rösta vid val, men är den lika stark för kommunval som för riksdagsval? Här kan man tänka sig två samband. Eftersom valdagarna är gemensamma i Sverige, kunde man kanske vänta sig att normerna om valdeltagande är tämligen lika för riksdagsval och kommunval. Å andra sidan kan det tänkas att valet först och främst ses som ett riksdagsval och att medborgarnormen om valdeltagande först och främst gäller detta val. Tabell 6 och 7 visar fördelningen.

I båda fallen ligger Sverige lägst. Skillnaderna är ganska markanta med avseende på om man upplever det som en medborgarplikt att hålla sig orienterad om

**Tabell 7.** Medborgarplikten gäller lika mycket för kommunval som riksdagsval (%)

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Instämmer, 8-10, (0 = instämmer inte alls, 10 = instämmer helt och hållet)	50	63	57	53

## Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori

utvecklingen i lokalsamhället. Blott 38 % upplever en stark sådan plikt i Sverige, medan det i de andra länderna ligger mellan 51 och 58 %. Sverige har också minst antal som tycker att medborgarnormen att delta vid val i lika hög grad gäller kommunval som riksdagsval. Ändå är skillnaden här mellan Sverige och Norge inte stor. I alla fall verkar det inte som om sammankoppling av valdagar leder till sammankoppling av valnormer.

Resultaten ovan kan inte förklaras med att svenska medborgare bedömer kommunvalen vara mindre viktiga. På frågan om man anser att kommunvalen har betydelse för vad som händer i kommunen, är det bara Finland som har fler som svarar att valet har stor betydelse.

De resultat som vi har lagt fram överensstämmer med en hypotes om att gemensamma valdagar visserligen håller valdeltagandet uppe, men också bidrar till att försvaga det lokala folkstyrets grundvalar. Man bör ändå vara försiktig i tolkningen av resultaten. Att man finner det förväntade mönstret, betyder inte att det är gemensamma valdagar som är orsaken till att Sverige avviker på olika områden. Många andra tänkbara orsaker finns. Resultaten ger ändå anledning till eftertanke och till ytterligare uppföljning av problematiken. Resultaten kan också illustrera nyttan av nordiska jämförelser.

## Samlad förklaringsmodell

Vad är det som får invånarna i de fyra länderna att gå till

valurnorna? Är det rationella övervägningar av vad man kan uppnå, är det ett resultat av medborgarnormer eller är det för att få ge uttryck för sin åsikt? I ett annat sammanhang<sup>2</sup> har jag presenterat en mer detaljerad analys av de här frågorna. Den huvudsakliga slutsatsen var att den rationella modellen i låg grad kunde förklara valdeltagandet. I den rationella modellen utgick jag från att valdeltagandet skulle påverkas av hur stor handlingsfrihet man upplevde att kommuner eller regioner hade. Det är nästan ingen mening med att rösta vid kommunval, om medborgaren bedömer att det i verkligheten är staten som avgör. Väljarna har klara uppfattningar om hur stor handlingsfrihet kommunsektorn har – den ses som minst i Norge – men det påverkar i låg grad om de röstar eller inte. Hur duktiga kommunerna är på att utnyttja det handlingsutrymme som finns – enligt väljarens uppfattning – påverkar till viss del valdeltagandet. I den samlade bilden väger emellertid inte heller den faktorn särskilt tungt.

De faktorer, som påverkade valdeltagandet starkast, var önskan om att få ge uttryck för sin åsikt samt medborgarnormerna. Nedan presenterar jag en regressionsmodell där dessa faktorer är med. Den internaliserade normen har här slagits samman med den sociala i ett gemensamt index.

Modellen förklarar 37 % av variansen. För data på individnivå måste det sägas vara ganska bra. Valdeltagandet

**Tabell 8.** Modell för valdeltagande vid kommunval, fyra länder (N = 4023)

	B Ostandardiserat	Beta Standardiserat	Signifikans
(Konstant)	1,15		
Normer <sup>3</sup>	0,12	0,22	0,00
Uttrycksbehov <sup>4</sup>	0,18	0,47	0,00
		$R^2 = 0,37$	

**Tabell 9.** Modell för valdeltagande vid kommunval, Sverige (N = 1008)

	B Ostandardiserat	Beta Standardiserat	Signifikans
(Konstant)	1,57		0,00
Normer	0,11	0,18	0,00
Uttrycksbehov	0,23	0,54	0,00
		$R^2 = 0,41$	

**Tabell 10.** Modell för valdeltagande vid kommunval, Danmark (N =1000)

	B Ostandardiserat	Beta Standardiserat	Signifikans
(Konstant)	2,18		0,00
Normer	0,05	0,11	0,00
Uttrycksbehov	0,15	0,49	0,00
		$R^2 = 0,31$	

**Tabell 11.** Modell för valdeltagande vid kommunval, Finland (N =1004)

	B Ostandardiserat	Beta Standardiserat	Signifikans
(Konstant)	0,78		0,00
Normer	0,17	0,27	0,00
Uttrycksbehov	0,18	0,41	0,00
		$R^2 = 0,34$	

**Tabell 12.** Modell för valdeltagande vid kommunval, Norge (N =1008)

	B Ostandardiserat	Beta Standardiserat	Signifikans
(Konstant)	1,33		0,00
Normer	0,13	0,25	0,00
Uttrycksbehov	0,17	0,45	0,00
		$R^2 = 0,39$	

**Tabell 13.** Genomsnitt för normindex och uttrycksbehov efter land. Skala från 0 till 10

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Normindex (0-10)	5,6	6,9	6,2	6,3
Uttrycksbehov (0-10)	7,4	8,3	7,6	7,4
	N=1009	N=1001	N=1005	N=1009

i de fyra länderna tillsammans är alltså i mindre grad styrt av rationella kalkyler om vad man kan eller vill uppnå med att rösta. Det är normerna och särskilt önskan att ge uttryck för sin mening som påverkar valdeltagandet. Likväl kan det ju finnas skillnader mellan länderna. I tabellerna på denna sida presenterar jag hur väl modellen beskriver valdeltagandet i vart och ett av länderna.

Som vi ser stämmer modellen väl i alla länderna. Det finns emellertid skillnader – bäst beskriver den faktiskt valdeltagandet i Sverige. Här förklaras 41 % av variansen i materialet. Sämst beskriver den valdeltagandet i Danmark, men också här förklaras 31 % av variansen. Återgår vi till de olika demokratitraditionerna, innebär detta att förklaringarna till valdeltagande i huvudsak bör sökas inom kommunikativ demokratiteori och deltagardemokrati. Konkurrensdemokratitraditionen tycks ha mindre att säga.

Eftersom valdeltagandet i vår undersökning är lägst i Sverige och Finland, skulle vi vänta oss att normindex och uttrycksbehov är lägre här än i Danmark och Norge. Tabell 13 visar fördelningen.

På normindex ligger Sverige klart lägst och Danmark högst, som vi kunde vänta oss. När det gäller uttrycksbehov ligger Danmark klart högst, men det är små skillnader mellan de andra tre länderna. Skillnaden i valdeltagande mellan Sverige, Finland och Norge verkar alltså snarare bero på att medborgarnormerna har olika starkt stöd än på skillnader i uttrycksbehov.

Man kan dock ifrågasätta hur entydig frågan om uttrycksbehov är. Kan det inte också vara så att man tycker det är viktigt att ge uttryck för sin åsikt vid val, eftersom man vill påverka politiken och tillvarata sina intressen – alltså uttryck för en instrumentell förståelse? Det kan inte uteslutas, och det kan till viss del undersökas. Medborgarundersökningen 1999 hade med den här frågan: "Alldeles bortsett från vilken betydelse det har för utfallet, (min kursivering), hur viktigt känns det för dig att med din röst få ge uttryck för din uppfattning i:

## Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori

a) De svenska valen (riksdag, kommun, landsting), b) EU-valen (Europaparlamentet)?” Här blir man ombedd att bedöma uttrycksbehovet utan hänsyn till eventuella instrumentella aspekter på handlandet. Syftet med den inledande formuleringen var troligen just att fånga upp de expressiva sidorna till skillnad från de instrumentella. Eftersom svarsfördelningen i vår undersökning överensstämmer någorlunda väl med Medborgarundersökningen, skulle det tyda på att frågan också i våra sammanhang huvudsakligen fångar upp expressiva orsaker till valdeltagande.

Svarsalternativen var olika i de två frågorna. I Medborgarundersökningen skulle man svara på en skala från 0 till 10, där 0 betyder ”inte alls viktigt” och 10 betyder ”mycket viktigt”. I vår undersökning var svarsalternativen mycket viktigt, ganska viktigt, mindre viktigt och inte alls viktigt. Till detta kommer osäker/vet ej eller avsaknad av svar. En rimlig gruppering av de svenska svaren ger tabell 14.

Även om svarsfördelningarna inte är likadana, är mönstret så snarlikt att det finns all anledning att hävda att frågan, också utan den inledande avgränsningen från instrumentella anledningar till val, huvudsakligen fångar upp expressiva aspekter på valdeltagandet. Vid närmare

eftertanke är kanske detta inte så överraskande. Väljarna vet att deras röst knappast kommer att ändra sammansättningen av riksdag, landsting eller kommunstyrelse. Samtidigt vet de att deras röster räknas och väger lika tungt som andra röster. I en sådan situation blir den inledande formuleringen i den svenska undersökningen mer intressant för forskaren än för väljaren.

På motsvarande sätt kan man hävda att uttrycksbehovet huvudsakligen kommer av att man upplever det som en medborgerlig plikt att rösta. Detta verkar i låg grad vara fallet. Regressionsanalysen som visats ovan kördes även som en s.k. blockanalys. Vi använder då endast normindexet i första omgången och lägger till uttrycksbehov i nästa. I den mån dessa överlappar, kommer den gemensamma komponenten att fångas upp i den första omgången då bara normindexet är med. Skillnaden i förklarad varians kommer att säga något om huruvida det är tal om två olika faktorer. Normindexet självt förklarar 20 % av variansen, medan den samlade modellen som vi såg, förklarar 37 %. Detta pekar tydligt på att uttrycksbehov är en självständig faktor och inte en annan beteckning för instrumentella bedömningar eller normer.

Instrumentella förklaringar knutna till konkurrensdemokrati klarar sig dåligt i den här undersökningen. Indirekt får de kanske ändå stöd. Vi fann indikationer på att gemensamma valdagar leder till högre valdeltagande vid landstings- och kommunval än det skulle ha varit med skilda valdagar. Det är ett samband på makronivå, men för att detta samband skall kunna finnas, måste några bestämma sig för att rösta ifall det är gemensamma valdagar och bestämma sig för att låta bli ifall det är olika. Gemensamma eller skilda valdagar påverkar väl knappast individens medborgarnormer eller uttrycksbehov. Skillnaden kan således svårligen förklaras inom deltagardemokratiteori eller kommunikativ demokratiteori. Inom konkurrensdemokratin och instrumentella förklaringar betonar man kostnader och nytta. Kostnaderna för att rösta vid kommunval är ju mindre när man ändå är i

**Tabell 14.** Jämförelse av svar på frågan om uttrycksbehov i Medborgarundersökningen 1999 och nordisk undersökning 2000 (%) <sup>5</sup>

Nordiskt svarsalternativ; Medborgarundersökningens svarsalternativ	Medborgarundersökningen 1999	Nordisk undersökning 2000 (Sverige)
Mycket viktigt; 8-10	52	46
Ganska viktigt; 5-7	26	32
Mindre viktigt; 1-4	14	15
Inte alls viktigt; 0	6	6
Osäker/vet ej; Ej svar/vet ej	1	2
Totalt	99 (N=1209)	101 (N=1009)



vallokalen för att rösta vid riksdagsvalet. Sambanden på makronivå överensstämmer därför väl med konkurrensdemokrati och instrumentella förklaringar.

Kanske är det så att det är normer och uttrycksbehov som får folk att ta sig till vallokalen, men dessa försvagas och instrumentella bedömningar ökar. Resultatet är att valdeltagandet går ned, för i en instrumentell kalkyl kommer kostnaderna ofta att vara större än nyttan. Belägg för att det finns ett försvagande av medborgarnormerna finner man både i Sverige (Teorell och Westholm 1999) och i Tyskland (Rattinger och Krämer 1995, Kleinhenz 1995).

### Slutsatser och implikationer

Följande slutsatser verkar rimliga att dra av denna analys: Gemensamma valdagar bidrar till att hålla valdeltagandet uppe vid kommun- och landstingsval. Det finns anledning att vänta sig en kraftig nedgång i valdeltagandet om man inför skilda valdagar.

Gemensamma valdagar kan bidra till att försäkra legitimiteten och den självständiga grunden för folkstyret i kommuner och landsting. Lokalt självstyre ses inte som en så viktig del av den gemensamma, nationella demokratin i Sverige som i de tre andra länderna. Medborgarnormen att det är en plikt att rösta vid val gäller i mindre grad för kommunval i Sverige än i de andra länderna. Det är inte alls säkert att gemensamma valdagar är orsaken till dessa skillnader, men i diskussio-

nen om gemensamma eller skilda valdagar finns det anledning att fokusera även på kostnadsaspekten, och det finns anledning att få fram mer kunskap om detta.

Medborgarna ser i hög grad valdeltagande som kommunikation – som ett sätt att få ge uttryck för sina åsikter. Denna aspekt på valdeltagande har inte kommit fram särskilt mycket i forskningen och det finns all anledning att gå vidare på detta område. Skall man hålla valdeltagandet uppe, är det viktigt att sörja för att den offentliga debatten – och särskilt valrörelsen – är sådan att medborgarna får lust att säga sin mening.

Medborgarnormerna är viktiga för valdeltagandet. Försvagning av dessa normer verkar vara en viktig orsak till nedgång i valdeltagande i många länder. Normerna och deras betydelse för folkstyret bör sättas på dagordningen, och det bör även utvärderas huruvida delar av offentlig politik faktiskt bidrar till att undergräva normerna.

Mitt intryck är att bakom många överläggningar om åtgärder för att öka valdeltagande ligger en instrumentell uppfattning av varför folk röstar. Vi måste göra valen viktigare och ge medborgarna större inflytande, t.ex. genom folkomröstningar, direkta ordförandeval och personval för att få dem att rösta. Denna analys pekar mot att det är fel sätt att angripa problemet. Det är de expressiva faktorerna som måste sättas i förgrunden och bana väg för normer och uttrycksbehov.

(Översättning: *Per Berséus*)

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

Det finns en omfattande litteratur om demokrati och demokratiteori. De svenska demokratiutredningarna ger en bra överblick. Se t.ex. Lindensjö 1999, Lundquist 1999 och Holmberg 1999. Se även Rasch 2000. Ett för-svar för deltagardemokrati ger Bachrach 1967. Centrala verk inom elitdemokrati/konkurrensdemokrati är Mosca 1939, Schumpeter 1942. Kommunikativa infallsvinklar finner man presenterade bl.a. i Elster (ed.) 1998.

En sammanfattning och värdering av instrumentella förklaringar av valdeltagande finns i Matsusaka och Palda 1999. Expressiva förklaringar och normativa förklaringar finns i Brennan och Buchanan 1984, Brennan och Lomasky 1985, Brennan och Hamlin 2000, Knack 1992, Jones och Hudson 2000, Rattinger och Krämer 1995, Kleinhenz 1995, Kleinhenz 1996 samt Teorell och Westholm 1999.

Förklaringar baserade på kommunikativ uppfattning av demokrati finns kanske först och främst i Teorell och Westholm 1999 och i Schuessler 2000.

## REFERENSER

Bachrach, Peter (1967) *The Theory of Democratic Elitism. A Critique* (Little, Brown and Company, Boston).  
 Brennan, Geoffrey & James Buchanan (1984) "Voter Choice", *American Behavioral Scientist*, 28, (2): 185-201.  
 Brennan, Geoffrey & Loren Lomasky (1985) "The Impartial Spectator Goes to Washington", *Economics and Philosophy*, 1, (2): 189-211.  
 Brennan, Geoffrey & Alan Hamlin (2000) *Democratic Devices and Desires* (Cambridge: Cambridge University Press).  
 Elster, Jon (ed.) (1998) *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).  
 Holmberg, Sören (1999) *Representativ demokrati*, SOU 1999:64.

Kleinhenz, Thomas (1995) *Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland* (Opladen: Westdeutscher Verlag)

Kleinhenz, Thomas (1996) "Abstimmung mit den Füßen", *Forschungsjournal neue soziale Bevegungen*, 9, (1): 70-86.

Knack, Stephen (1992) "Civic Norms, Social Sanctions, and Voter Turnout", *Rationality and Society*, 4, (2): 133-156.

Jones, Philip & John Hudson (2000) "Civic Duty and Expressive Voting: Is Virtue Its Own Reward?", *Kyklos*, 53, (1): 3-16.

Lindensjö, Bo (1999) "Demokrati", i Erik Amnå (red.), SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*.

Lundquist, Lennart (1999) "Hotet mot den politiska demokratin", i Erik Amnå (red.), SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*.

Matsusaka, John G. & Filip Palda (1999) "Voter Turnout: How Much Can We Explain?", *Public Choice*, 98, (3-4): 431-446.

Mosca, Gaetano (1939) *The Ruling Class* (New York: McGraw-Hill).

Rasch, Björn Erik (2000) *Demokrati – ideer og organisering* (Bergen: Fagbokforlaget).

Rattinger, Hans & Jürgen Krämer (1995) "Wahlnorm und Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Kausalanalyse", *Politische Vierteljahresschrift*, 36, (2): 267-285.

Schuessler, Alexander A. (2000) *A Logic of Expressive Choice* (Princeton & London: Princeton University Press).

Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Brothers).

Teorell, Jan & Anders Westholm (1999) "Att bestämma sig för att vara med och bestämma", i SOU 1999:132, *Valdeltagande i förändring*: s.137-204.

## NOTER

<sup>1</sup> Tack till Per Hedberg, Sören Holmberg, Ulrik Kjær, Krister Ståhlberg och Bernt Aardal för kommentarer vid utarbetandet av frågeformuläret samt till Instituttt for samfunnsforskning, där arbetet utfördes, och till Kommunenes Sentralforbund och Kommunal- og regionaldepartementet för finansiering av projektet.

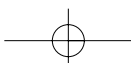
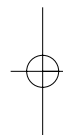
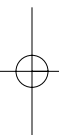
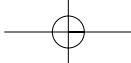
<sup>2</sup> Per Stava, "Valdeltaking i Norden – normer, egeninteresse eller meningsytring" i Bernt Aardal (red.), *Lokaldemokrati og deltakelse* (Oslo: Kommuneforlaget, 2002).

<sup>3</sup> Normindexet bygger på sex frågor: medborgarplikt att

rösta, medborgarplikten gäller lika mycket för kommunval som riksdagsval, medborgarplikt att hålla sig orienterad om samhällsutvecklingen, medborgarplikt att hålla sig orienterad om utvecklingen i lokalsamhället, om det skulle vara obehagligt att berätta att man inte röstade, om man skulle säga till någon som inte röstade att hon eller han borde ha gjort det.

<sup>4</sup> Bygger på följande fråga: Hur viktigt är det för dig att få ge uttryck för din åsikt genom att rösta i kommunvalet? Är det mycket viktigt, ganska viktigt, mindre viktigt eller inte viktigt överhuvud taget?

<sup>5</sup> Tack till Anders Westholm för tillgång till dessa data.



# 12 Barn och demokrati i ett historiskt perspektiv

*Kristina Engwall och Ingrid Söderlind*

En femtedel av Sveriges medborgare saknar idag politisk rösträtt, nämligen barn och ungdomar under 18 år. Därmed skiljer sig barns medborgarskap från vuxna. Men medborgarskap definieras inte bara utifrån politisk rösträtt; det handlar också om personlig frihet, kroppslig integritet, ekonomiskt oberoende, fördelning av social välfärd och deltagande och aktivitet i samhällslivet; det handlar om vilka rättigheter staten skall garantera och vilka krav som skall ställas på medborgarna. Det är i ett sådant perspektiv som barns medborgarskap och barn och demokrati diskuteras i den här artikeln.

## Synen på barn och barndom

1900-talets svenska barndom kan beskrivas som att den både blivit längre och kortare. I början av århundradet sågs konfirmationen som steget in i vuxenlivet, men i politiskt avseende blev man inte vuxen förrän långt senare, vid 23 års ålder, när den allmänna rösträtten infördes. Idag får de som fyllt 18 år rösta, men när det gäller avslutad skolgång, möjligheter att kunna försörja sig och flytta hemifrån har barndomen blivit längre. Medan en artonåring i början av förra seklet förväntades göra en vuxen människas arbete, går majoriteten av dagens

artonåringar fortfarande i ungdomsskolan. Samtidigt har barndomen i en mening blivit mer enhetlig. Institutionalisering genom daghem och utökad skolgång innebär att barns vardag struktureras på samma sätt, även om de enskilda barnens villkor kan skilja sig mycket från varandra.

Barns plats i samhället hör också samman med synen på barns förmåga och kompetens. Uttryck som "din vilja växer i skogen" vittnar om att barn inte skulle komma med egna åsikter eller strida för egna idéer. Idag betraktas barn ofta som kompetenta och förväntas kunna göra val och ta ställning i särskilda frågor. Kanske kan vi tala om ett nytt sätt att se på barn, som aktörer med egen vilja och egna erfarenheter och önskningar att ta hänsyn till. Man kan också säga att barn gått från att ha varit rättssubjekt till att vara rättssubjekt. Ett längre historiskt perspektiv visar dock att barn även tidigare setts som kompetenta och med förmåga att ta ansvar – men på andra områden och i andra sammanhang än idag.

En fråga som också handlar om synen på barn och barndom är vilka motiv som anförts för att inkludera barnen i samhället. Sociologen Elisabet Näsman använder, i likhet med den danske forskaren Jens Qvortrup,

**Kristina Engwall** disputerade år 2001 i historia vid Örebro universitet på avhandlingen *"Asociala och imbecilla". Kvinnorna på Västra Mark 1931-1967*. Hon har också medverkat i Demokratiutredningen med en skrift om barn, *Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet* (SOU 1998:97). Hon är nu knuten till Institutet för Framtidsstudier.

**Ingrid Söderlind** disputerade år 1999 vid tema Barn, Linköpings universitet på avhandlingen *Barnhem för flickor. Barn, familj och institutionsliv i Stockholm 1870-1920*. Hon arbetar nu vid Institutet för Framtidsstudier med ett projekt om barns synlighet på olika nivåer i samhället. Hon är också verksam vid utbildningen Social omsorg, Campus Norrköping, Linköpings universitet.

## Barn och demokrati i ett historiskt perspektiv

begreppet "not-yets" då hon beskriver en relativt vanlig syn på barn och barndom. Barndomen liknas då vid en transportsträcka som kan ses som en väg bort från omog-nad, okunnighet och oförmåga. Barns villkor och åtgär-der för barn bedöms enligt detta synsätt utifrån hur de påverkar barnen som blivande vuxna. Ett exempel är dagens debatt om problemen med en åldrande befolk-ning. I denna tenderar barnen att framför allt ses som en kommande generation försörjare. Det är barnens fram-tida insatser som arbetskraft som är intressanta. Ett annat sätt att betrakta barn och barndom är att se till barnens faktiska situation här och nu. Vilka åtgärder behövs för att tillgodose barnens behov som barn, inte som blivan-de medborgare? Frågan kan ställas om syftet med olika åtgärder varit att förbättra villkoren för barnen under deras barndom eller om de främst setts som en möjlighet att påverka framtiden. Vuxna kan också använda barn för att framför allt tillgodose sina egna intressen.

Med avstamp i det sena 1800-talet skall vi här inled-ningsvis göra några nedslag i frågor som rör barn och väl-färdspolitik i 1900-talets Sverige. Ett övergripande tema är barns synlighet. Med andra ord: när har barn och barns behov gjorts synliga i politiken, trots att barnen inte själ-va kunnat påverka genom politisk rösträtt? Först disku-teraras ansvarsfrågan för barn under 1900-talet. Därefter ger vi några exempel på förändringar i synen på inom vilka områden barn ansetts som kompetenta och barns rätt till integritet. Frågan om barns delaktighet i familj-ens ekonomi redovisas sedan och därefter barns fysiska utrymme. Avslutningsvis diskuterar vi utifrån den engel-ske forskaren T.H. Marshalls teorier om medborgarskap hur barns medborgarskap ser ut jämfört med vuxnas.

### Barnen i välfärdspolitiken: vems ansvar är barnen?

Barn behöver omsorg och kräver investeringar i tid och pengar. Från att i huvudsak ha varit föräldrarnas ensak och ansvar kom barns uppväxtförhållanden under andra

hälften av 1800-talet att i större utsträckning bli en offentlig fråga. Inflyttningen till städerna brukar fram-hållas som en viktig faktor i detta sammanhang – i stads-miljön blev barnen synliga – men också framväxten av ett mer enhetligt barndomsideal för var och hur barn skulle vara och växa upp. I detta nya barndomsideal kom hem, familj, lek och skola att fungera som ett slags hörn-stenar, även om det inom detta barndomsideal också rymdes olika slags uppväxter. På ett nationellt plan manifesterades det nya barndomsidealet i lagstiftning om obligatorisk skola och begränsningar vad gäller barn-arbete; för fattiga barn hade även fattigvårdslagstiftning-en betydelse för hur deras barndom utformades. På ett lokalt plan, och särskilt i större städer, togs en rad privata initiativ som på olika sätt berörde barn och barnfamiljer. I Stockholm fanns t.ex. vid sekelskiftet 1900 mer än 200 stiftelser, föreningar eller inrättningar som sysslade med välgörenhet för barn. Den barnhjälp som förmedlades rörde sig över ett brett spektrum: utdelning av stipen-dier, kläder, understöd till matbespisningar – men också mer organiserade verksamheter som barnkrubbor, arbetsstugor, mjölkdroppar och sommarlovskolonier.

Engagemanget i olika föreningar och den debatt som fördes om sociala frågor visar att det fanns en medveten-het om att många familjer levde under knappa omstän-digheter och stark press, men det fanns ofta även en klart uttalad målsättning att man genom verksamheterna skulle kunna nå och påverka föräldrarna. Misstron mot fattiga föräldrars förmåga att ta hand om och uppfostra sina barn ledde emellertid också till att många barn pla-cerades i fosterhem och på institutioner, där de togs om hand under en längre tid. Detta blev en allt viktigare lös-ning på vad som uppfattades som sociala problem. Mer omfattande ekonomiskt stöd i hemmet under en längre period låg ofta utanför vad såväl fattigvårdsmyndigheter som välgörenhetsorganisationer såg som sin uppgift eller kanske ens uppfattade som värt att diskutera.

Till denna tid hör också vår första barnavårdslagstift-

ning. År 1902 antogs tre nya lagar: en lag om vanartade och i sedligt avseende försummade barn, en om unga brottslingar och en om fosterbarn. Liknande lagar infördes i flera andra länder vid samma tid och har tolkats som ett resultat av ökade krav på normalisering och disciplinering. Den danska historikern Anne Løkke hävdar t.ex. att beteenden som tidigare inte varit straffbara nu kom att betraktas som grund för omhändertagande. I lagen om vanartade och i sedligt avseende försummade barn och lagen om unga brottslingar behandlas barnen utifrån ett tydligt framtidsperspektiv. Tidiga åtgärder skulle förhindra vanartade barn från att växa upp till samhällsfarliga brottslingar.

Vid sidan av fosterbarnen och de barn som bedömdes som vanartiga och kriminella fanns ytterligare en grupp barn som uppmärksammades i debatt och lagstiftning, nämligen barn till ogifta mödrar. Barn som var födda utom äktenskapet och vars föräldrar inte avsåg att gifta sig befann sig både ekonomiskt och socialt i en mycket utsatt position. De kallades oäkta och den jämförelsevis höga dödligheten bland dessa barn, tretton procent av dem dog före ett års ålder jämfört med knappt åtta för barn födda inom äktenskapet, tyder på att de levde under mycket knappa förhållanden. Deras mödrar skulle både arbeta för att klara försörjningen och själva ta hand om sina barn; för hundra år sedan var det en näst intill omöjlig uppgift. Om inte släktingar kunde hjälpa till, var barnhem och fosterhem ofta de lösningar som fanns att tillgå. Flera studier har pekat på det faktum att ogifta mödrar hade svårare än gifta kvinnor och änkor att få fattigvård och att de beskrevs i mer negativa termer. De ogifta mödrarnas samhälleliga status var mycket låg, och för deras barn gällde också rent juridiskt andra regler än för barn som fötts inom äktenskapet. Före 1905 saknade barn som fötts utom äktenskapet arvsrätt efter båda sina föräldrar. Detta år tillerkändes de rätt att arva sin mor. Med 1917 års lag om barn utom äktenskap infördes barnavårdsmannainstitutionen, vilket innebar att myn-

digheterna skulle se till att faderskapet fastställdes och att fäderna till barn som fötts utom äktenskapet skulle tvingas att bidra till barnets underhåll. Historikern Helena Bergman tolkar lagen som ett uttryck för en ökad disciplinering men betonar samtidigt att lagen var viktig ur ett kvinnligt rättighets- och medborgarskapsperspektiv, eftersom den byggde på en uppfattning om att ogifta mödrar och deras barn hade rätt till en dräglig tillvaro. Det dröjde emellertid till 1970 innan barn som fötts utom äktenskapet fick arvsrätt efter sin far.

Om sekelskiftet 1900 betydde att barns sociala förhållanden i större utsträckning än tidigare lyftes fram i offentligheten, kan detsamma sägas om 1930-talet. Decenniets låga födelsetal sågs som en följd av arbetslöshet och den låga levnadsstandard som många barnfamiljer tvingades leva på, och en rad olika reformförslag – delvis med befolkningspolitiska motiv – presenterades. Hit hörde t.ex. hus för barnrika familjer, barnbidrag till änkors och invaliders barn samt föräldralösa barn, moderskapspenning och behovsprövad mödrahjälp. Under 1930- och 1940-talet fattades också beslut om statliga bidrag till verksamheter som tidigare drivits av enskilda personer eller filantropiska organisationer, vilket innebar att de kom att knytas närmare den offentliga sektorn eller helt gå upp i den; barns vardag, inte bara skolundervisning, blev i allt större utsträckning en angelägenhet för stat och kommun. Med statliga bidrag förbättrades i många fall verksamheternas ekonomi och standarden höjdes. Förändringen innebar emellertid också ökad centralisering och likformighet. Barnuppfostran blev även alltmer professionaliserad.

1930-talets befolkningspolitik aktualiserade på olika sätt förhållandet mellan stat och individ och mellan stat och familj. Det fanns en önskan att underlätta för barnfamiljer, men också bestämda föreställningar om det goda livet och en vilja att styra och kontrollera. Man ville öka födslarna av barn med goda anlag och hindra dem som ansågs bära på dåliga anlag att få barn. Till dessa för-

## Barn och demokrati i ett historiskt perspektiv

hindrande åtgärder hörde exempelvis sterilisering som ett villkor för att få mödrahjälp eller abort, samtidigt som det först 1938 blev tillåtet att köpa preventivmedel för att skydda sig mot oönskade graviditeter.

År 1947 beslutades om barnbidrag till alla barn, oavsett föräldrarnas inkomster. Barnbidraget var en tydlig markering av att samhället hade ett ansvar för barn också utanför mer institutionella sammanhang, samtidigt som dess konstruktion, inte naturbidrag utan en kontant summa, gav föräldrarna möjlighet att använda pengarna på det sätt som de uppfattade som bäst. I utredningen *Samhället och barnfamiljerna* (1955) hävdas dock att det sammanlagda värdet av barnbidraget och övriga befolkningspolitiska åtgärder i realiteten bara motsvarade en liten del av vad som behövdes för vad man kallade "en nödortftig försörjning" av ett barn.

Också flera senare utredningar pekar på att många barnfamiljer haft svårt att nå samma standard som andra grupper i samhället. Genomgående betonas att de ensamstående föräldrarna befinner sig i en särskilt utsatt situation men också att familjer med späda barn och tonårsbarn kan ha det besvärligt. Föräldrarnas inkomster och inte minst hur mycket de arbetar har naturligtvis betydelse för familjernas standard, men familjernas ekonomiska situation och förhållande till andra grupper påverkas också av andra faktorer. Det handlar t.ex. om att föräldrarna fått större försörjningsbörda, när skolgången blivit längre, och om ökade krav och förväntningar på vad som uppfattas som en god barndom. Som kategori har barn på olika sätt inkluderats i en statlig politik, men rent standardmässigt har barn ofta inneburit en nedpressning för enskilda familjer i förhållande till andra grupper i samtiden.

Rapporter visar att 1990-talets kris drabbade barnfamiljer särskilt hårt: andelen barn som levde i familjer med mycket låga inkomster ökade markant under denna period, samtidigt som det också skedde nedskärningar inom många verksamheter för barn. Nedskärningarna

som drabbade barn och ungdomar innebar dels att barn inte fick den omsorg och vård som modern forskning förespråkade, dels att det överhuvudtaget fanns färre vuxna som arbetade med barn. Det är problematiskt att ekonomiska besparingar görs på områden som skolhälsovård, ungdomsmottagningar, barn- och ungdomspsykiatri, barnomsorg, skola o.s.v., eftersom det dels minskar barns välmående, dels förhindrar barns möjligheter att göra sig hörda i samhället. De vuxna, som tidigare varit verksamma inom dessa områden, har tagit del av barns erfarenheter och har haft möjlighet att föra dessa vidare. De som arbetade inom dessa områden har kunnat framföra både en professionellt grundad barnkunskap och barnens egna åsikter. Möjligheterna att se barn som far illa eller som är i behov av extra stöd minskar också då antalet vuxna i barns omgivning dras in. Nedskärningarna uppvisar stora skillnader mellan kommuner och inom kommuner, vilket bl.a. hör samman med de förändringar som genomförts i sättet att styra verksamheter.

Den sociala barnavården tycks emellertid vara ett område som inte har drabbats av nedskärningar, men däremot har det skett andra förändringar. Sedan 1930-talet har antalet omhändertagna barn visat en sjunkande tendens, men från 1993-94 märks en svagt ökande trend. Det har också skett en förskjutning mot institutionsvård, trots att familjehem framhålls som det bästa alternativet i socialtjänstlagen. En annan förändring är att allt fler institutioner drivs i privat regi. Kring 1980 fanns nästan inga sådana institutioner, idag utgör de ca 60 procent.

I ett internationellt perspektiv lever de flesta barn i Sverige under förhållandevis goda villkor. Men barns plats i samhället är ingen självklarhet. I flera sammanhang, där man skulle kunna förvänta sig att barn och barns villkor skulle uppmärksammas, saknas detta perspektiv. Som exempel kan nämnas att de mer specifika barnfrågorna under 1990-talet tycks ha fått minskat utrymme på den offentliga politiska nivå som Statens Offentliga Utredningar utgör jämfört med t.ex. 1960-



talet. Detta behöver i sig inte innebära ett minskat intresse för barn utan kan också höra samman med att de förändringar som skett, när det gäller sättet att styra välfärdssystemets verksamheter, inneburit att barnfrågorna flyttat till andra nivåer än tidigare. Men det är inte oviktigt på vilken nivå frågor synliggörs och diskuteras, och SOU-serien har stor betydelse för den politiska styrningen och debatten. Kanske måste vi fråga oss vad barns synlighet på olika nivåer betyder för deras möjligheter att få del av och kunna utnyttja samhällets sociala och ekonomiska resurser, och hur den kommunala självständigheten ska kunna kombineras med kravet på barns lika möjligheter.

#### Barnets samhällsfostran

I fråga om barns inkludering i demokratin bör också synen på barns förmåga studeras. Det handlar om att se inom vilka områden barn har ansetts kunna ta ett ansvar, men också om att se hur samhället försökt påverka barn och uppfostra dem i en demokratisk riktning. Lagstiftning är ett område som ger oss konkreta exempel hur på man från samhällets sida sett på barns förmåga och ansvar. När den allmänna rösträtten infördes var röst-rättsåldern 23 år. Den har därefter sänkts i olika omgångar: först till 21 år 1945, 20 år 1965, 19 år 1970 och 18 år 1974. Sänkningen har motiverats med att barn och ungdomar har större insikter i sociala, politiska och ekonomiska frågor jämfört med tidigare generationer, men har också setts som en möjlighet att få dem aktiva och engagerade av samhällsfrågor. När det gäller skadestånd och strafflagstiftning kan vi däremot se en delvis motsatt utveckling. Fram till 1972 hade den som fyllt 15 år fullt skadeståndsansvar. Efter 1972 gäller 18 år. Strafflagstiftningen innehåller särbestämmelser för den som inte fyllt 21 år; 18-20-åringar skall t.ex. bara dömas till fängelse när det anses föreligga särskilda skäl. Höjning av åldersgränsen för skadeståndsansvar och återhållsamhet med att döma till fängelse har bl.a. motiverats med omogen-

het hos de unga brottslingarna.

I början av 1900-talet kunde även små barn i vissa sammanhang ges ansvar. Ett exempel där barn tilldelades ansvar är fosterbarnslagen från 1902, som omfattade barn upp till sju år. Lagen gav samhället, genom hälsovårdsnämnden, ansvar för att fosterbarnen inte skulle fara illa, men lagen gav också uttryck för en bestämd uppfattning om vad barnet kunde kräva av samhället och vad samhället krävde av barnet. Åldersgränsen sju år motiverades bl.a. med att barnen då började skolan och inte längre var lika oskyddade som tidigare. De ansågs vid denna ålder också "sjelfva kunna inse och yppa" om de var vanskötta. Barnen gjordes i en mening ansvariga för sin egen välfärd, samtidigt som vuxna, i form av hälsovårdsnämnden, slapp att stå till svars för eventuella missförhållanden. Med 1924 års barnavårdslag höjdes gränsen till 16 år. Att barnen gavs ansvar i olika sammanhang innebar emellertid inte självklart att de tillfrågades eller själva hade rätt att ställa krav.

Ett effektivt sätt att nå Sveriges barn och ungdomar har varit och är via undervisningen, och skolan har haft en central roll i utvecklingen mot ett självständigare barn. I de läroplaner som styr undervisningen har målen för utbildningen som samhällsmedborgare formulerats. År 1919 fastställdes en ny undervisningsplan för Sveriges folkskolor. Arbetet med planen hade pågått under en omvälvande tid – storstrejken 1909, första världskriget med hungerkravaller och hårda politiska motsättningar och allt starkare krav på allmän och lika rösträtt och åtta timmars arbetsdag – och när den antogs skedde det samtidigt med det demokratiska genombrottet. Detta avspeglas också i undervisningsplanen, som bl.a. framhöll att undervisningen i kristendoms-kunskapsämnet inte fick bedrivas så att den kom i strid med kraven på tankefrihet för de enskilda individerna, även om den också skulle främja elevernas religiösa och andliga utveckling. I den obligatoriska fortsättningskolan, som skulle följa på den sexåriga folkskolan, infördes medborgarkunskap som

## Barn och demokrati i ett historiskt perspektiv

eget ämne. Undervisningen skulle ge eleverna kunskap om hur samhället fungerade på olika nivåer och göra dem förtrogna med rättigheter och skyldigheter.

Pedagogiken sågs som ett viktigt redskap för att skapa nya medborgare, och det var med hjälp av barnen som samhället skulle reformeras. Barnhistorikern Anne-Li Lindgren, som studerat barn och medborgarskap under 1930-talet, hävdar att talet om den aktiva medborgaren kom samtidigt som diskussionerna om ett aktivt barn. Skolans undervisning syftade i hög grad till en utbildning för ett gott medborgarskap, som skulle tas i bruk när barnen blev vuxna. Medborgerliga rättigheter var inte tänkta för barn, men kunskapen om hur de senare skulle användas och förtjänas skulle grundläggas i barndomen.

Samhällsfostran inkluderade också de små barnen. I befolkningskommissionens betänkande om barnkrubbor och sommarlovskolonier från 1938 motiveras en statlig satsning på barntillsynen i ett framtidsperspektiv. Det moderna samhället kräver att dess medborgare skall kunna anpassa sig till mer än en miljö och ett sammanhang, skriver utredarna, och fostran i grupp sågs som "särskilt ägnad att utveckla förmågan av anpassning efter de växlande krav, inför vilka män och kvinnor ställas icke minst i det nutida arbetslivet". Med gemensamhetsfostran kunde man även, hävdade utredarna, upptäcka och förebygga "vanart", "karaktärsegendomligheter" och "duglighetshämmande arbetsinställningar".

Under 1970-och 1980-talet kom barn att alltmer uppfattas som självständiga individer med egna behov och intressen. I *Barnmiljöutredningen* från mitten av 1970-talet betonas t.ex. att barn ska bemötas med respekt och att de ska ges möjligheter att påverka såväl utformning av fysisk miljö som innehållet i fritidsverksamhet. Den reviderade Föräldrabalken från början av 1980-talet slår fast att föräldrar ska höra barn i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Men i båda fallen motiveras också barnens medverkan som en träning inför ett kommande vuxenliv.

Med FN:s barnkonvention (1989) kom frågor om barnperspektiv och barns möjligheter att göra sig hörda att diskuteras och uppmärksammas på ett annat sätt än tidigare. De utredningar som under 1990-talet publicerats i SOU-serien ger oss ett konkret exempel på detta: *Ungdom och makt* (1991:12), *Ombudsman för barn och ungdom* (1991:70), *Politik för unga* (1997:71), *Det unga medborgarskapet* (1998:101), *Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet* (1998:97), *Det unga folkstyret* (1999:93). Valet av titlar, med ord som makt, medborgarskap och politik, avspeglar ett nytt förhållningssätt gentemot barn, även om det också kan ses som en del av en större samhällsdiskussion som även inkluderar decentralisering och eget ansvar.

Barn har i vissa avseenden fått större möjligheter att tala för sig själva och ställa egna krav, men både konventionen och förändringar som gjorts i lagstiftningen utifrån barnperspektiv och barnets bästa ger utrymme för olika tolkningar. Lagstiftningen skiljer på barnets bästa och barnets vilja, och juristen Anna Singer menar att den nuvarande lagstiftningen präglas av både ett behovsorienterat och ett kompetensorienterat synsätt. Studier av sociala utredningar visar att barns röster trots betoningen av barnperspektiv är märkvärdigt frånvarande i konkreta utredningssituationer.

Barnhistorikern Anne-Li Lindgren och pedagogen Gunilla Halldén anser att den förändring som skett i sättet att tala om barn – att man ska ta hänsyn till barns åsikter och att barn beskrivs som kompetenta och med förmåga att ta ansvar – handlar om att på ett tydligare sätt göra barn till politiska subjekt och brickor i det politiska spelet. Deras åsikter kan användas som argument mot andra aktörer om vad man ska investera i. Barn blir också åtkomliga för övertalningsstrategier, skriver Lindgren och Halldén. Det skapas en föreställning om att det är barnen som sätter den politiska dagordningen, men barns verkliga inflytande vet vi inte så mycket om.

### Aga

Ett konkret exempel på hur synen på barn förändrats under 1900-talet är hur barn och deras rätt till kroppslig integritet behandlats. Långt in på 1900-talet sågs det som en självklarhet att vuxna, oftast föräldrarna, hade rätt att påverka och fostra sina barn med hjälp av aga. Vi ser det också i uttryck och ordspråk av olika slag: "Den agalös lever, den ärelös dör", "Aga din son, medan ännu hopp är", "Oförstånd är bundet vid barnets hjärta, agans ris tager det därutur". Agan ses här som nödvändig för att barnet ska bli duglig som vuxen. Fram till 1920 hade husbonden enligt tjänstehjonsstadgan rätt att aga kvinnligt tjänstehjon under 16 år och manligt under 18 år, och i 1902 års lagstiftning gavs t.ex. Barnavårdsnämnden rätt att aga för att komma till rätta med s.k. vanartade barn.

Ett sätt att se hur pass vanligt eller ovanligt våld mot barn varit är att studera de straffjournaler som finns kvar i arkiven från barnhem och ungdomsanstalter. I dessa journaler fördes uppgifter om vilka straff som utdelats och hur ofta de förekommit. Här antecknades inte bara fysiskt våld utan också straff som att skickas till sängs utan mat, att isoleras och att eventuella privilegier såsom exempelvis rörelsefrihet eller s.k. flitpengar drogs in.

Alfred Nilsson, som kring sekelskiftet 1900 var intagen på det stora Frimurarebarnhuset i Stockholm, straffades enligt anmärkningsboken med ris när han tagit kålrötter och morötter av arrendatorn och när han hade rymt hem till sin mor. Han sattes i arrest när han ljugit och skolkat från slöjdverkstaden och straffades med Planen, vilket innebar att stå stilla på planen framför Barnhuset en viss tid, när han utan lov legat utan kavaj på marken. Från samma barnhem finns uppgifter om att både flickor och pojkar på 1930-talet kunde bestraffas genom att deras hår klipptes av, om de ansågs ha "slarvat med" eller förgripit sig på det andra könet. 1934 klipptes sex flickor och tolv pojkar. I förhållande till antalet intagna barn drabbades procentuellt sett fler flickor av detta straff. Det var en bestraffning som syntes länge, och det

bör ha varit särskilt skamfyllt för flickor.

Även i skolan betraktades aga som ett befogat uppfostringsmedel, och vi vet också att andra bestraffningar såsom skamvrå användes. I folkskolan dröjde det till 1958 innan agan officiellt avskaffades. I läroverken avskaffades rätten att aga redan 1927, samma år som flickor fick rätt att antas. Vid skyddshemmen avskaffades aga år 1946.

Det dröjde relativt länge innan våld mot barn uppmärksammades som ett samhällsligt problem. På 1950- och 60-talen började barnrättsorganisationer att visa på omfattningen av barnmisshandel. Den kanadensiska läkaren Henry Kempe fick då också respons för sin dokumentering av medicinska skador som barnmisshandel lett till. Under en kortare period trodde han att han upptäckt en ny barnsjukdom, då han på röntgen kunde se frakturer på skelettet och tecken på gamla blödningar hos barn, innan han förstod att detta var skador som uppkommit på grund av misshandel. I Sverige ledde diskussionen till att det i 1966 års lag inte längre gavs laglig stöd för aga. Totalförbudet mot aga infördes år 1979.

Agan avskaffades officiellt först för de äldsta barnen och också först i de uppfostringssammanhang där stat eller kommun hade ansvaret. Allra sist beslutades om förbud mot aga även i hemmen. Ett argument som länge användes mot ett agaförbud var att föräldrarna själva måste ha rätt att bestämma hur de ville uppfostra sina barn. Ett sådant resonemang skyddar föräldrars rättigheter och privatliv, men tar inte hänsyn till barnens integritet.

Utöver det fysiska våld som barn drabbats av har de i likhet med andra medborgare utsatts för sexuella övergrepp. Liksom många kvinnor som utsatts för sexuellt våld har även barnen pålagts ett ansvar för övergreppen. Ett exempel som vittnar om detta är att fram till år 1937 kunde även offret vid incestövergrepp straffas, om hon eller han var myndig då övergreppen uppdagades, även om incesten pågått sedan barndomen. Incest betraktades därmed som ett brott med två förövare, där båda parter

hade del av skulden. Denna syn förändrades, men fortfarande var sexuella övergrepp mot barn ett relativt okänt fenomen. En offentlig diskussion om incest och andra sexuella övergrepp mot barn uppstod först på 1980-talet. Anledningen till att sexuella övergrepp så sent började diskuteras var bl. a. att fysisk misshandel måste accepteras som problem innan sexuellt våld kunde lyftas fram. Kvinnorörelsens arbete betydde mycket för att sexuella övergrepp mot barn skulle uppmärksammas. Under 1960-talet kunde de sexuella övergrepp, som enskilda kvinnor tidigare upplevt i barndomen och som de tolkat som enstaka händelser som bara berört dem, i stället ses som en gemensam erfarenhet av ett strukturellt och sexualiserat våld.

#### Barns ekonomiska betydelse

Hittills har vi pekat på en utveckling där barnet blivit mer synligt i välfärdspolitiken. Något av en motsatt utveckling kan ses ifråga om barns ekonomiska betydelse för familjen. Idag betraktar vi inte barn som en ekonomisk tillgång för familjen. I början av 1900-talet räknades däremot barns arbete ofta som en viktig komponent i familjens gemensamma ekonomi, och i t.ex. de blanketter som användes i Stockholm i samband med utredningar om behovet av fattigvård antecknades också uppgifter om barnens arbetsförtjänst.

Flera forskare anser att övergången till den moderna barndomen inträffade då barnet slutade vara ekonomiskt produktivt och istället började skolan. Den svenska folkskolestadgan från 1842 innebar ingen egentlig skolplikt utan bara undervisningsplikt, men med 1882 års stadga följde en mer ovillkorlig närvaroplikt, även om hemundervisning fortfarande fanns kvar som alternativ. Barn hade dock möjligheter att få kortare skolgång och ledigt från skolan på grund av arbete. Därmed fortsatte barn att arbeta och bidra till familjens försörjning.

När kraven på närvaro i skolan blev hårdare, ledde detta till konflikter mellan skola och familj i vissa lands-

bygdsområden. Barnhistorikern Mats Sjöberg har i en studie om barndom, skola och arbete i agrar miljö tolkat detta som en kamp om barnens tid. Han menar att just tiden var barnens viktigaste kapital och att tid i vissa fall kunde kompensera styrka och kunskap. Detta gav barnen en komplementär roll i familjens arbetsdelning, och det var därför viktigt för föräldrarna att kunna bestämma hur tiden skulle användas.

Skolförsummelse som föranleddes av arbete ledde till klagomål. Det kunde också leda till att barn placerades på anstalt, och i Stockholm fanns t.ex. under några år kring sekelskiftet 1900 en institution med namnet Skolkarehemmet. Inom institutionsvärlden var det däremot inte lika självklart att arbetet skulle anpassas efter skolan. Vid Skolkarehemmet fick barnen arbeta på förmiddagen, medan skolundervisningen var förlagd till eftermiddagen, den tid som allmänt ansågs vara sämst ur inlärningssynpunkt. Vid en annan institution, Uppfostringsanstalten för flickor i Stockholm, nämns i protokollen vid flera tillfällen att flickorna försummade skolarbetet för att hjälpa till med det praktiska arbetet. Flickorna skulle fostras till tjänarinnor, och praktiska kunskaper för framtiden ansågs uppväga oregelbunden skolgång, men det framgår också att flickornas arbete var en förutsättning för att det löpande praktiska arbetet skulle fungera. Sådana uppgifter visar att barns arbete uppfattades som en verklig resurs men också att närvaron i skolan inte bara hörde samman med att barnen skulle lära sig att läsa, skriva och räkna. Skolan var också ett uppfostringsprojekt i vidare bemärkelse. Som barnhemsbarn var flickorna redan delaktiga i detta projekt, och deras skolförsummelse behövde inte uppfattas som något problem; den var ju både organiserad och kontrollerad från institutionens sida.

Med det sena 1800-talet kom lagstiftning om begränsning av barns arbete i industrin. Intresset fokuserades särskilt kring två frågor: hur många timmar barn fick arbeta och från vilken ålder. Sägverk och bruksindustrier

undantogs emellertid från bestämmelserna. Lagen omfattade inte heller jordbruksarbete och husligt arbete, trots att många barn och ungdomar arbetade inom dessa områden.

Anledningarna till att barnarbetet så småningom avskaffades var dock främst att den teknologiska utvecklingen gjorde att maskiner kunde överta barnens arbetsuppgifter. Därmed upphörde arbetsgivarnas efterfrågan på barnarbetskraft. Förändringarna inom barnarbetet kan därför förklaras av ekonomiska motiv snarare än av någon slags omtanke om barnens bästa.

Inom ett område uppfattades det emellertid särskilt länge som självklart att barnen deltog i arbetet, nämligen inom jordbruket, och för den jordbrukande familjen kom barnens arbete att ha en reell ekonomisk betydelse långt in på 1900-talet. Barnen rensade ogräs, gallrade, plockade bär, bar in ved och vatten, vallade djur och gick ärenden. Dessa sysslor sågs sällan som arbete. Andra arbetsuppgifter kunde betraktas som en förberedelse och inskolning till att bli jordbrukare.

När tidningen *Folket i Bild* 1940 utlyste en tecknings-tävling med temat "Min fritid" målade landsbygdsbarn bilder där de mjölkar och hugger i skogen. I en undersökning om arbete utanför skolan som gjordes några år senare (1948) berättar en tolvårig flicka att hon arbetar ungefär fyra timmar per dag med olika sysslor på gården: "Jag diskar och ger hönsen mat, kör till affären, mjölkar var kväll och morgon, vattnar korna, bär in vatten." Alla barn som arbetade i jordbruket var dock inte barn till självägande bönder – en del var barn till statare. Deras arbete var en del av den arbetskraft som deras far erbjöd sin arbetsgivare. "Familj som har pojkar som kan delta med arbete i ladugården har företräde", kunde det t.ex. stå i en annons efter statare.

En anledning till att jordbrukets arbete reglerades senare än annat barnarbete var att många av dem som satt i riksdagen själva var bönder eller hade egen erfarenhet av jordbruksarbete. Det fanns därmed en medveten-

het om barnens ekonomiska betydelse för den jordbrukande familjen. Kanske sågs det inte heller riktigt som arbete; barnen arbetade åt familjen, i familjen. Jordbruksarbete ansågs dessutom vara både fostrande och hälsosamt. Med jordbrukets ökade mekanisering kom barnens arbete att få mindre betydelse på landsbygden. Etnologen Anders Perlinge anser att barnen hade en viktig roll i denna förändring. Han hävdar att jordbrukarbarnen ville ha en barndom som liknade andra barns uppväxt – långa arbetsfria sommarlov och lediga eftermiddagar – och att detta blev ett viktigt incitament för familjerna att investera i ny teknik.

Idag finns strikta regler för hur många timmar och med vad barn och ungdomar får arbeta vid olika åldrar. När barnarbete diskuteras är det förhållandena i länder i tredje världen som står i fokus. Men kanske handlar det om hur vi definierar arbete. Många barn har ansvar för arbetsuppgifter i sina hem. Enligt SCB:s statistik från 1999 hjälpte 23 procent av de tioåriga flickorna och 18 procent av pojkarna till i hushållet, och 9 procent av flickorna och 7 procent av pojkarna passade småsyskon. Utanför hemmet är åtskilliga barn sysselsatta med att sälja lotter, samla tomflaskor, dela ut reklam och ordna basarer till skolresor – också det måste räknas som arbete, menar den norska sociologen Anne Sohlberg.

När barn tjänar pengar betraktas det som barnens extrainkomster, som de själva har rätt att disponera och inte som en del av familjens ekonomi. Trots dagens syn, där föräldrarna har ansvar för barnens försörjning, finns det sammanhang där barnen görs ansvariga för familjens försörjning. Så har t.ex. familjer som uppbär socialbidrag i vissa fall fått sitt bidrag sänkt med hänvisning till barnens inkomster från sommarjobb. Ett sådant förfarande ålägger dessa redan ekonomiskt utsatta ungdomar ett ansvar för familjens ekonomi, som inte kan jämföras med andra jämnåriga kamraters.

### Barns fysiska utrymme

De frågor som vi så här långt har diskuterat har rört barns synlighet och synen på barn i politik och familjeekonomi. I detta avsnitt skall en annan fråga tas upp: var barn rent fysiskt varit synliga under 1900-talet. Vilket fysiskt utrymme har de tilldelats och vad har det fått för betydelse?

In på 1950-talet var många barnfamiljer trångbodda. Oberoende av antalet familjemedlemmar var en- och tvårummaren den vanligaste lägenhetstypen bland arbetarklassen. Trångboddheten innebar att barnen fick leka utomhus. Då gick det lättare att städa och då stördes inte heller sovande småbarn och sjuka vuxna.

Fotografier och uppteckningar från det tidiga 1900-talets Stockholm berättar om lek på obebyggda tomter, bakgårdar, torg, gator och trottoarer. Leken var en del av stadens liv, skriver sociologen Mats Franzén i en studie om mellankrigstidens Södermalm i Stockholm. Han hävdar att det var genom utomhusleken som barnen upptäckte staden och sitt förhållande till staden. Barnhistorikern Anne-Li Lindgren kunde efter en genomgång av *Folkskolans barntidning* under 1930-talet konstatera, att barn ofta skildrades i utomhusmiljöer på landsbygden och att de gånger barn befann sig inomhus var det i välbeställda hem. Att utomhusleken var viktig, även långt upp i åldrarna, visar också en teckningstävling från 1945 där barn har uppmanats att skildra sina lekar. Av de sammanlagt drygt 50 målningar som bevarats är det bara ett fåtal som skildrar innelek.

Idag finns de fysiska möjligheterna för inomhuslek, och barns lek tycks i mycket större utsträckning ske inomhus jämfört med tidigare. Många barn har eget rum och trångboddhet är inte lika vanlig. Att spela dataspel var en nästan dubbelt så vanlig sysselsättning (36 %) för tioåriga pojkar som att leka utomhus (21 %) år 1999. Flickor lekte i ännu mindre utsträckning utomhus (17 %) än pojkarna. Åtskilliga barn i skolåldern tillbringar i praktiken mycket mer tid i bostaden än föräldrarna.

Men var barn är och var de leker, inne eller ute, hör inte bara samman med bostadens storlek utan också med synen på var barn ska vara, var de vill vara och vilka möjligheter de har att välja. I sekelskiftets borgerliga uppfostringsideologi betraktades t.ex. gatan och staden som farliga, och att barn vistades på gatan sågs som ett tecken på att föräldrarna försummade sina barn. Barn från välbeställda familjer lekte hemma, inomhus eller på tomten och gick på promenad med mamma eller barnflicka.

Samhällets teknologiska utveckling har under 1900-talet bidragit till att barnens utomhusmiljö blivit farligare. I staden handlar det om ökad biltrafik, på landet om jordbruksmaskiner och kemiska produkter. I ett sådant perspektiv kan den ökade inomhusleken ses som en följd av att barnen trängts tillbaka. En bidragande faktor till att inomhusleken ökar kan också vara att barns fritid idag är mer organiserad än tidigare. Yngre barn är på dag- eller fritidshem en stor del av sin tid, och många barn är engagerade i organiserade fritidsaktiviteter, såsom sport eller musik. Kulturgeografen Karin Tillberg har visat att barn, som bor i glesbygd och därmed har fri natur nära till hands, inte heller leker speciellt mycket utomhus. Även dessa barn deltar i organiserad verksamhet inne i staden och stannar därför kvar där efter skoldagens slut. Det var främst under sommaren som glesbygdsbarnen såg närheten till naturen som ett privilegium.

Satsningar på barns närmiljö är viktiga, eftersom barn inte har samma möjligheter som vuxna att förflytta sig. Därför är de mer beroende av sin närmiljö än vuxna. Barn har under 1900-talet fått större möjligheter att vara inomhus, och man har på olika sätt försökt eliminera olycksrisker för barn både inne och ute. Detta arbete har emellertid inte bara skett utifrån barns behov och vad barn vill. Den amerikanska sociologen Viviana Zelizer hävdar att det tidiga 1900-talets amerikanska kampanjer för att rädda barn från att förolyckas i trafiken innebar att stadsbarnen hänvisades till inomhusaktiviteter och till särskilda avgränsade områden; engelska forskare

menar att nedgången i trafikolyckor med barn inblandade delvis kan förklaras med att barns möjligheter att röra sig utomhus har begränsats jämfört med tidigare.

Risken med en alltför anpassad och säker miljö är dock att den blir tråkig och att barnen i stället söker sig till farligare platser. I en avhandling i socialt arbete, som Bodil Rasmusson skrivit, hävdar barn som hon intervjuat i ett förortsområde att en bra lekmiljö ger möjligheter till att röra sig fritt och att hitta egna utrymmen. Bodil Rasmusson konstaterar också att det kan uppstå konkurrens mellan barn, ungdomar och vuxna om det fysiska rummet. I beslutande sammanhang blir det då viktigt att någon hjälper barnen och ungdomarna att bevaka sina intressen.

Kampen om rummet är en ständigt pågående process. Barns behov av skydd, vuxnas oro för barns säkerhet, rumsliga begränsningar och ekonomiska förutsättningar – alla har de betydelse för barns lek och aktiviteter, för inne och ute i barns liv.

### Barns medborgarskap

Hur ser då barns medborgarskap ut i jämförelse med vuxnas? Längre föreställde man sig den gode medborgaren som en självständig, bildad och tänkande människa. I självständigheten ingick att vara ekonomiskt oberoende, att kunna fatta beslut utifrån egna värderingar och att vara tillräckligt stark för att inte övertalas eller hotas till att göra vissa val. I praktiken innebar sådana förutsättningar att medborgaren antogs vara en man.

En av de tidigaste forskarna som studerade medborgarskapets innebörder var den engelske sociologen T. H. Marshall på 1950-talet. Han delade in begreppet medborgarskap i tre delar: det civila, det politiska och det sociala medborgarskapet. Det civila medborgarskapet kom först och innebar grundläggande rättigheter till personlig frihet och integritet. Det kompletterades senare med det politiska medborgarskapets rösträtt och valbarhet. Allra sist, och vilande uppå de två tidigare

medborgarskapsaspekterna, erhöles det sociala medborgarskapet. Genom detta skulle alla tillförsäkras en miniminivå av social och ekonomisk trygghet för att kunna utöva sitt medborgarskap.

Med tiden har Marshall fått mycket kritik för att hans medborgarskapsteori i så hög grad bygger på männens väg mot fullt medborgarskap. Kvinnornas medborgarskap har tagit sig andra vägar och stött på andra motsättningar än männens. Hur ter sig denna medborgarskapsdiskussion om barnen sätts i centrum?

Det civila medborgarskapet handlar i hög grad om ekonomiskt och kroppsligt oberoende. I fråga om ekonomi har det ibland ifrågasatts om det är betalt arbete som ger full delaktighet i välfärdsstaten. Förmågan att kunna försörja sig själv har varit starkt kopplad till politiska rättigheter. Detta synsätt gjorde t.ex. att medborgare som hade fattigvårdsstöd inte hade rätt att rösta fram till år 1945.

I början av 1900-talet försörjde en del barn sig själva, framför allt sådana som hade konfirmerats, men om vi ser till hela 1900-talet har de flesta barnen inte behövt klara sig själva ekonomiskt. Däremot har deras arbete under olika perioder varit viktigt, i synnerhet för familjens och hushållets ekonomi. Detta arbete har inte alltid varit betalt men ändå tillskrivits stor betydelse, t.ex. inom jordbruket som var det sista område som lagreglerades i fråga om barnarbete. Barns arbete var därmed av vikt för familjen, men i och med att det aldrig definierades som "riktigt" arbete, ledde det inte heller till några rättigheter.

Nu för tiden anser vi ofta att ungdomars arbete främst bidrar till att dryga ut deras egna fickpengar, men egentligen vet vi inte mycket om detta. Ytterligare ett till stor del outforskat område är barns obetalda arbete inom hushållet och vilken betydelse detta har för familjen. Här syftar vi på att passa småsyskon, hämta från dagis, handla m.m. Det är också rimligt att anta att sådant obetalt arbete skiljer sig mellan pojkar och flickor och mellan

## Barn och demokrati i ett historiskt perspektiv

olika samhällsklasser. Några engelska forskare, som behandlat frågan varför vi vet så lite om barns arbete, hävdar att en del av förklaringen kanske ligger i att vår föreställning om en god barndom inte omfattar arbetande barn. Med andra ord väljer vi att blunda inför barns arbete och bidrag till hushållen.

Mer komplex blir frågan om barns kroppsliga integritet. Hotet om våld och repressalier betraktas ofta som ett hinder för ett fullvärdigt medborgarskap. I detta avseende har barnen varit extra utsatta under större delen av 1900-talet. Våld mot barn var i början av seklet en accepterad bestraffning och uppfostringsmetod. Ur detta perspektiv blir det tydligt att barn under en stor del av seklet riskerat bestraffningar för åsikter som inte delats av föräldrarna och andra fostrare. Samtidigt har en enighet funnits om att barn och ungdomar bör påverkas i en demokratisk riktning. Skolan liksom förskolan har haft tydliga samhälleliga och medborgerliga mål med sin verksamhet. I dessa verksamheter har också funnits en tanke om att kunna nå föräldrarna via barnen och på så sätt även uppfostra dem.

I den medborgerliga uppfostran finns en förskjutning i synsättet på barn, som avspeglar sig även på andra områden. Till en början fostrades barn till att bli goda medborgare som vuxna. Deras medborgerliga rättigheter skulle tränas i barndomen, men tas i bruk först vid vuxen ålder. Senare syftade fostran till aktivitet och initiativtagande även under barndomen och dessutom ett gott vuxenengagemang. Detta syns i den moderna idén om barn som handlande subjekt. Idag skall t.ex. barns ställningstaganden i fråga om hos vem de vill bo vid en skilsmässa tillmätas betydelse. Deras åsikter ska också spela en roll vid beslut som rör dem i kommunala frågor.

I fråga om det politiska medborgarskapet kan vi konstatera att barn inte har rösträtt, även om politiska beslut som berör barn skall granskas utifrån barnkonventionen och barns bästa innan beslut fattas. Det finns en åldersdiskriminering i det politiska medborgarskapet, men

huruvida detta är bra eller dåligt samt var åldersgränsen bör gå är en fråga som vi förbigår här.

Politisk rösträtt har historiskt sett ofta krävt aktion och argumentation för en utvidgning av rösträtten. I denna kamp, eller förhandling, har det setts som betydelsefullt att kunna agera tillsammans och utforma en egen identitet. Den kollektiva identiteten betraktas som betydelsefull dels för att kunna framföra krav på förändring, dels för att den leder till en starkt självkänsla, eller *empowerment* som det uttrycks i ett svåröversatt engelskt språkbruk. Barn är en mycket heterogen kategori, vilket försvårar ett gemensamt agerande. För yngre barn kan det t.o.m. ifrågasättas om de nått den mognadsgrad att de kan organisera sig och kräva rättigheter. Detta kan ses som ytterligare en bidragande orsak till barns marginaliserande politiska medborgarskap.

Utifrån denna kortfattade överblick om barns inlemmande i den svenska demokratin under 1900-talet blir det tydligt att det främst är inom det Marshall benämnt det sociala medborgarskapet som barn inlemmats. Här synliggörs hur barnens välfärd blivit ett allt viktigare område för staten. Det har skett en förskjutning från att föräldrarna givits ansvaret för barnens bästa, till att staten blivit garant för någon slags minimistandard för barns välfärd. Staten har under 1900-talet gått in mer aktivt med riktade bidrag, men också en uppsökande verksamhet där utsatta barn uppmärksammats, t.ex. genom barn- och skolhälsovården.

I kapitlet har vi också diskuterat vilken syn som legat till grund för barnens inlemmande i demokratin. Handlar det om barn som "not-yets" eller om satsningar på barn för deras eget välbefinnande? Över tid tenderar resultatet vara att det instrumentella synsättet spelade en viktigare roll i de tidigaste åtgärderna, men i praktiken samspelar ofta dessa två synsätt. Nationalekonomen Stefan de Vylder som studerat barn och ekonomisk politik menar att det är samhällsekonomiskt lönsamt att satsa på de barn som har det sämst. Att peka på att förebyggande



åtgärder kan förhindra framtida kostnader går mycket väl att kombinera med respekt för individen, hävdar han. Det behöver inte betyda att man intar en instrumentell människosyn.

Marshalls medborgarskapsdiskussion speglar således ingen självklar utveckling vad gäller barnens roll i den svenska demokratin. Frågan är dock om det är rimligt och meningsfullt att jämställa barn med andra kategori-

er. En alltför ytlig jämförelse, där barn ses som vilken kategori som helst, döljer att det faktiskt finns saker som skiljer barn från vuxna. Barndomen är en tid då barnet utvecklas motoriskt, kognitivt och psykiskt. Därför är det viktigt att inte alltför stora krav ställs på barnet, utan att kraven är i paritet med barnets utvecklingsnivå. Konsekvensen blir då att betoningen i barns medborgarskap läggs på barns rättigheter, inte på barns skyldigheter.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

Översikter av barnhistoria finns t.ex. i *Den bästa generationen? Erfarenheter hos svenskar födda 1965-1974* (Stockholm: Rabén-Prisma, 1998) av Johanna Enberg, Sofia Kälvemark och Ann-Sofie Ohlander, i Ann-Sofie Ohlanders bok *Det bortträngda barnet. Uppsatser om psykoanalys och historia* (Uppsala: Historiska institutionen, 1993) samt i den statliga utredningen *Gör barn till medborgare. Om barn och demokrati under 1900-talet* (Stockholm: Fritzes, 1998) av Kristina Engwall. Bengt Sandin har skrivit om barndomens förändring under 1900-talet i "The Century of the Child. On the Changed Meaning of Childhood in the Twentieth Century" i *Working Papers on Childhood and the Study of Children* 1995:2 (Linköping: Tema Barn, Linköpings universitet), "Split Visions, Changing Childhoods and the Welfare State in Sweden. Reflections on the Century of the Child" i *Working Papers on Childhood and the Study of the Children* 1995:4. (Linköping: Tema Barn, Linköpings universitet) samt "En essä om rätt barndom – barnets århundrade" i *Rätten. En festskrift till Bengt Ankarloo* (Lund: Nordic Academic Press, 2000). En jämförande studie om lagstiftning som gäller barn görs av Göran Therborn i "Politics of Childhood. The Rights of Children Since the Constitution of Modern Childhood. A Comparative Study of Western Nations" i Francis G. Castles (ed.), *Families of Nations* (Aldershot: Dartmouth, 1993). I SOU 1996:11 finns en genomgång av åldersgränser för unga upp till 30 år.

I fråga om teoretiska och metodiska frågor om barnforskning hänvisas till Elisabet Näsman som skrivit om "not-yets" i "Vuxnas intresse att se med barns ögon" i Lars Dahlgren och Kenneth Hultqvist (red.), *Seendet och seendets villkor. En bok om barns och ungas välfärd* (Stockholm: LHS, 1995). Boken *Theorizing Childhood* (Cambridge / New York: Polity Press / Teachers College Press, 1998) av Allison James, Chris Jenks och Alan Prout diskuterar olika sätt att närma sig barnforskning.

Samma tema har *Research with Children. Perspectives and practices* (London: Falmer Press, 2000) med Pia Christensen och Allison James som redaktörer. *Barn halva priset. Nordisk barndom i samhällsperspektiv* av Jens Qvortrup bygger på ett nordiskt forskningsprojekt. I denna studie diskuteras barndom framför allt som en del av samhällsstrukturen och barns villkor skildras i förhållande till hur vuxna lever. (Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag, 1994). För en diskussion om medborgarskap och dess olika innebörder se Christina Florins och Lars Kvarnströms inledningskapitel i boken *Kvinnor på gränsen till medborgarskap. Genus, politik och offentlighet 1800-1950*, som de också varit redaktörer för (Stockholm: Atlas Akademi, 2001). Föreställningar om medborgarskap så som de förmedlades till barn på 1930-talet diskuteras av Anne-Li Lindgren i *avhandlingen "Att ha barn med är en god sak". Barn, medier och medborgarskap under 1930-talet* (Linköping: Tema, 1999). Tomas Englund har skrivit *Samhällsorientering och medborgarfostran i svensk skola under 1900-talet* (Pedagogisk forskning i Uppsala 65 och 66, Uppsala: Pedagogiska institutionen, 1986). FN:s barnkonvention diskuteras i nr 2/2001 av tidskriften *Utbildning och demokrati. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*. I detta nummer skriver bl.a. Anne-Li Lindgren och Gunilla Halldén om olika synsätt på barn i relation till konventionen.

Om omhändertagandet av barn se Maria Sundkvist, *De vanartade barnen. Mötet mellan barn, föräldrar och Norrköpings barnavårdsnämnd 1903-1925* (Uppsala: Hjelm, 1994) och Ingrid Söderlind, *Barnhem för flickor. Barnfamilj och institutionsliv i Stockholm 1870-1920* (Stockholm: Stockholmia, 1999). Marie Sallnäs har skrivit om dagens institutioner i *Barnavårdens institutioner – framväxt, ideologi och struktur*, Rapport i socialt arbete nr 96, 2000 (Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan). Om olika uppväxtformer både i historisk och i modern tid handlar rapporten *Uppväxt, familjeformer och barns bästa* från Institutet för

Framtidsstudier (2001). Den danska historikern Ann Løkke har skrivit om barn och vanart i *Vildfarende børn. Om forsømte og kriminelle børn mellem filantropi og stat 1880-1920* (Holte: SocPol, 1990). Se också Gena Weiner, *De räddade barnen. Om fattiga barn, mödrar och fäder och deras möte med filantropin i Hagalund 1900-1940* (Uppsala: Hjelm, 1995) och Ann-Charlotte Münger, *Stadens barn på landet. Stockholms sommarlovskolonier och den moderna välfärden* (Linköping: Tema, 2000). Uppgifterna om Frimurarebarnhuset är hämtade från Helena M. Henschen (red.), *Barn i stan. Från sekelskifte till sjuttital* (Stockholm: Tiden/Folksam/Stockholms stadsmuseum, 1979) och Disa Bergnéhr, *Frimurarebarnhuset i Stockholm. En studie i ett barnhems omhändertagande av barn för vård och fostran 1900-1940* (Uppsats i historia C, vt 1997, Linköpings universitet). Barnavårdsinstitutionen diskuteras av Helena Bergman i "En feministisk konspiration. Kvinnors politiska aktivism för barnavårdsinstitutionens införande i 1910-talets Sverige" i Christina Florin och Lars Kvarnström (red), *Kvinnor på gränsen till medborgarskap. Genus, politik och offentlighet 1800-1950* (Stockholm: Atlas Akademi, 2001). Citatet ur SOU 1955: 29 är hämtat från s. 58, citaten ur SOU 1938:20 från s. 15 och 16.

Om barns ekonomiska betydelse inom jordbruket skriver Mats Sjöberg i avhandlingen *Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö. Bolstad pastorat 1860-1930* (Linköping: Tema, 1996) och Anders Perlinge i *Bondeminnen: människan och tekniken i jordbruket under 1900-talet* (Stockholm: Nordiska museet, 1995). Viviana Zelizer beskriver övergången från att barn värderades som ekonomiskt värdefulla till att de blev känslomässigt ovärderliga i *Pricing the Priceless Child. The Changing Social Value of Children* (New York:

Basic books, 1985). Om barn och ekonomi i modern tid har Stefan de Vylder skrivit i *Barn och ekonomisk politik. För en alternativ statsbudget* (Stockholm: Rädda barnen, 1997) och Anne Sohlberg i "Seeing Children's Work" i Ning de Coninck-Smith, Bengt Sandin, Ellen Schrupf (eds), *Industrious Children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850-1990* (Odense University Press, 1997). Barnteckningarna från Folket i Bilds tävlingar finns idag på Nationalmuseum. Citaten om barnarbete på landsbygden är hämtade från Göte Klingbergs artikel "Hur synen på barndomen förändrats" i *Fataburen* 1971.

Trettioalets politik, som innebar flera reformer som gynnade barn och mödrar men som också i hög grad var kontrollerande, diskuteras av Ann-Sofie Kälveborn (Ohlander) i *More Children of Better Quality? Aspects on Swedish Population Policy in the 1930's* (Uppsala universitet, 1980) och av Ann-Katrin Hatje i *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetssökning under 1930- och 1940-talen* (Stockholm: Allmänna förlaget 1974).

Om barn och miljö handlar Bodil Rasmussons avhandling *Låt oss vara med! Barn om barndom i en modern förort* (Stockholm: Kommentus, 1999). Barn och bilism diskuteras av Karin Tillberg i avhandlingen *Barnfamiljers dagliga fritidsresor i bilsamhället. Ett tidspussel med geografiska och könsmässiga variationer* (Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, 2001). Ett mer historiskt perspektiv på stadsmiljön har Mats Franzén i avhandlingen *Den folkliga staden. Söderkvarter i Stockholm mellan kriget* (Lund: Arkiv, 1992).

I avhandlingen *Föräldraskap i rättslig belysning* diskuterar Anna Singer reglerna för fastställande av föräldraskap och innebörden av barnets bästa (Uppsala: Justus förlag, 2000).

