



Hur
FEMINISTISK
är Sveriges
UTRIKESPOLITIK

CONCORD

Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige

Hur FEMINISTISK är Sveriges UTRIKESPOLITIK?

SAMMANFATTNING	4
1 UTVECKLINGSPOLITIKEN	8
2 FREDS -OCH SÄKERHETSPOLITIKEN	14
3 HANDELSPOLITIKEN	20
4 MIGRATIONS- OCH FLYKTINGPOLITIKEN	24
5 MILJÖ- OCH KLIMATPOLITIKEN	28
HUR KAN GENOMFÖRANDET AV DEN FEMINISTISKA UTRIKESPOLITIKEN STÄRKAS?	30
REFERENSER	31

Stockholm 2016

Följande organisationer har bidragit till framtagandet av rapporten och rekommendationerna för deras respektive expertområden: Afrikagrupperna, Diakonia, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, Kvinna till Kvinna, Män för Jämställdhet, Plan Sverige, Praktisk Solidaritet, RFSU, RFSU, Svalorna Indien Bangladesh, Svenska kyrkans internationella arbete och We Effect. Medlemmar i CONCORD Sveriges jämställdhetsarbetsgrupp.

Redaktör Jessica Poh-Janrell

Research Vendela Romedahl Stjernquist

Grafisk form Gabriel Holmbom

CONCORD Sverige

Besöksadress: Medborgarplatsen 3, plan 8
Postadress: Box 4306, 102 67 Stockholm
08-648 99 50
www.concord.se

CONCORD
Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige

När utrikesminister Margot Wallström under hösten 2014 lanserade den nya feministiska utrikespolitiken, blev Sverige först i världen med ambitionen att bedriva en utrikespolitik som ska ”nä resultat som stärker alla kvinnors och flickors rättigheter, representation och resurser”.¹ Det var ett viktigt politisk ställningstagande i en orolig värld med starka antifeministiska strömningar.

CONCORD Sveriges jämställdhetsarbetsgrupp välkomnar starkt regeringens ambition att bedriva en feministisk utrikespolitik. Vi som arbetar med människo- och kvinnorättsorganisationer, utvecklingsorganisationer och fredsaktivister världen över, vet att behovet av ett starkare jämställdhetsperspektiv inom utrikespolitiken och de internationella relationerna är oändligt stort.

Handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken omfattar idag utrikes-, säkerhets-, utvecklings-, främjande- och handelspolitiken. Vi anser dock att all svensk politik bör främja arbetet med att uppnå jämställdhet globalt, och att inga politiska beslut ska motverka detta arbete. Två politikområden som inte omfattas av handlingsplanen men som har massiv inverkan på människors liv utanför Sveriges gränser är migrations- och flyktingpolitiken samt miljö- och klimatpolitiken. Därför har vi valt att inkludera även dessa i publikationen.

Den feministiska utrikespolitiken är fortfarande ny och handlingsplanen har bara några månader på nacken. Den här publikationen ska därför inte läsas som en utvärdering utan som ett underlag för att diskutera hur en feministisk utrikespolitik kan föra jämställdhetsarbetet framåt. Under framtagandet av publikationen har vi ställt följande frågor:

- **Hur feministisk är svensk utrikespolitik i dagsläget?**
- **Inom vilka områden har den feministiska utrikespolitiken fått störst genomslag?**
- **Var finns de största utmaningarna och hur kan den feministiska utrikespolitiken tackla dessa?**

Publikationen, vars ambition är att tillämpa ett intersektionellt jämställdhetsperspektiv med särskilt fokus på hbtqi-personer, syftar även till att stärka jämställdhetsperspektivet i regeringens nya skrivelse och kommande handlingsplaner för Politik för global utveckling samt bidra till arbetet med att implementera Agenda 2030, där jämställdhet både är en övergripande princip och ett mål i sig. Ambitionen är inte att göra en heltäckande genomgång av alla politikområden utan att lyfta fram några viktiga exempel på vilka konsekvenser Sveriges politik får för jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter.

SAMMANFATTNING

Den feministiska utrikespolitiken är fortfarande ny men har ändå hunnit göra avtryck inom vissa områden. När det gäller politikens övergripande avsikter – att stärka kvinnors representation, resurser och rättigheter – har regeringen framförallt tagit flera viktiga steg kring det förstnämnda. Ett kvinnligt medlarnätverk har inrättats, en högt uppsatt jämställdhetsrådgivare har tagit plats i EU:s utrikestjänst och större vikt har lagts vid konsultationer med lokala kvinnoorganisationer i konfliktdrabbade områden.

När det gäller arbetet med rättigheter och resurser, ligger regeringen i framkant inom utvecklingssamarbetet och inom arbetet med kvinnor, fred och säkerhet – områden där jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter har varit prioriterat sedan länge. Däremot behöver brådskande steg tas för att stärka arbetet med kvinnors, flickors och hbtqi-personers rättigheter framförallt inom migrations- och flyktingpolitiken, handelspolitiken samt inom krigsmaterielexporten.

■ Utvecklingspolitiken

Sverige har kommit långt med jämställdhet inom utvecklingssamarbetet, framförallt på grund av att jämställdhet sedan länge har varit ett prioriterat område och för att Sida har arbetat systematiskt och långsiktigt med jämställdhetsintegrering i biståndet. Det finns dock förbättringspotential gällande mätning och rapportering, och ett behov av att investera mer i riktade insatser inom produktiva sektorer, framförallt inom jordbruksbiståndet. Det finns även ett behov av att utveckla arbetet med hbtqi-personers rättigheter inom utvecklingssamarbetet. De utvecklingspolitiska beslut som har störst konsekvenser för jämställdhet är dock de ökade avräkningarna på biståndet, som under 2016 kan komma att uppgå till 13 miljarder kronor, samt Sveriges bristande insatser för att förhindra olovlig skatteflykt, eftersom ökade skatteintäkter i låg- och medelinkomstländer har identifierats som en nyckelfråga för att främja jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter.

■ Freds- och säkerhetspolitiken

Freds- och säkerhetspolitiken är det politikområde där vi har sett störst skillnad sedan den feministiska utrikespolitiken lanserades. Det finns idag en större tydlighet kring Sveriges ambitioner i såväl handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken som i utrikesministerns agerande det senaste året. Etablerandet av ett nätverk för kvinnliga medlare, den nylanserade Syrienstrategin, den kommande nya handlingsplanen för agendan för kvinnor, fred och säkerhet och den utökade dialogen med kvinnorättsaktivister i konfliktländer är alla viktiga steg i rätt riktning. Flera utmaningar återstår dock. Svensk krigsmaterielexport, framförallt till odemokratiska länder och andra länder som gör sig skyldiga till allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter inklusive kvinnors och flickors rättigheter, är en tydlig målkonflikt för den feministiska freds- och säkerhetspolitiken. Utrikesminister Margot Wallström har under det gångna året valt att inte förnya det militära samförståndsavtalet med Saudiarabien, ett beslut som välkomnades av civilsamhället. Nu återstår att se om regelverket kring krigsmaterielexport kommer att skärpas.

■ Handelspolitiken

Handelspolitiken är ett område där den feministiska utrikespolitiken till synes har gjort ett relativt litet avtryck. Viktiga policydokument och riktlinjer som tagits fram efter lanseringen av den feministiska utrikespolitiken, såsom handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter samt Sveriges exportstrategi, har båda bristande jämställdhetsperspektiv. Förbättringspotentialen är även stor när det gäller jämställdhetsperspektivet inom EU och WTO. Här kan Sverige med fördel bli mer pådrivande. Handlingsplanen för feministisk utrikespolitik ger bra riktlinjer för hur Sverige kan stärka jämställdhetsperspektivet inom handelspolitiken både i bilaterala samarbeten och inom det multilaterala arbetet. Om dessa riktlinjer följs under kommande år finns det möjlighet till stora förbättringar.

■ Migrations- och flyktingpolitiken

Migrations- och flyktingpolitiken har sett ett flertal lagförslag och förändringar under det senaste året. Dessa innebär nästan uteslutande försämrade möjligheter för kvinnor och flickor att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Ett av de förslag som får allvarligast konsekvenser för kvinnor och flickor om det verkställs, är de åtstramade reglerna för anhöriginvandring och familjeåterförening som gör att kvinnor och flickor riskerar att antingen bli kvar i konfliktområden eller tvingas ge sig ut på flykt för att återförenas med sina partners och/eller familjer. Förslaget på nya regler kring uppehållstillstånd gör det även svårare för hbtqi-personer att få sina asylskäl godkända. Införandet av ID-kontroller slår hårdare mot kvinnor, eftersom kvinnor saknar ID-handlingar i större utsträckning än män. Om de förändringar som föreslås antas, blir konsekvenserna förödande för redan utsatta kvinnor, barn och hbtqi-personer som är i stort behov av skydd.

■ Miljö- och klimatpolitiken

Under hela 2015 har förhandlingarna och antagandet av Parisavtalet stått i fokus för regeringens arbete med miljö- och klimatpolitik. Jämställdhet var en av de frågor som Sverige försökte driva inom Parisavtalet, men när förhandlingarna hårdnade var det inte den fråga som prioriterades. Skrivningarna om jämställdhet blev således svaga i Parisavtalet, vilket var en besvikelse för många inom civilsamhället. Sverige har heller inte lyckats säkerställa ett tillfredställande jämställdhetsperspektiv inom EU:s program för miljö- och klimatbistånd, trots att regeringen är representerad i medlemsstatskommittén som beslutar om programmet. I planerna för EU:s miljö- och klimatbistånd är avsaknaden av jämställdhetsperspektivet påfallande, eftersom inget av de förväntade resultaten eller indikatorerna innehåller någon hänvisning till jämställdhet. Inom Sveriges eget miljö- och klimatbistånd finns det ett behov av fler insatser med jämställdhet som huvudfokus inom arbetet med miljö, klimat och resiliens.

1

VARFÖR ÄR JÄMSTÄLLDHETS- PERSPEKTIVET VIKTIGT I UTVECKLINGSPOLITIKEN?

När jämställdheten ökar gynnas hela samhällen och fattigdomen minskar. När kvinnor får möjlighet till arbete och till en inkomst, investerar de mer i sina familjer än män. Utbildade flickor och kvinnor har dessutom större möjligheter att göra individuella livsval. De skaffar barn senare i livet, föder vanligtvis färre och friskare barn,³ och är mer benägna att själva låta sina barn få en utbildning. Samtidigt är majoriteten av världens fattiga kvinnor.² Flickor diskrimineras ofta redan från födseln. Färre flickor än pojkar börjar fortfarande i skolan,³ tiotusentals flickor gifts bort varje dag och tidig graviditet och olagliga aborter är bland de vanligaste dödsorsakerna hos flickor mellan 15 och 19 år i låg- och medelinkomstländer.⁴

Normer kring kön låser in människor, oavsett könsidentitet och könsuttryck, i begränsade roller och patriarkala strukturer vilket begränsar möjligheterna att styra över sitt eget liv. Personer som inte passar in i rådande normer, såsom hbtqi-personer eller personer med funktionsvariationer är särskilt utsatta.

Jämställdhet har varit prioriterat inom svenskt utvecklingsarbete sedan 1996 och har sedan dess blivit allt mer centralt.⁵ Idag är jämställdhet samt flickors och kvinnors roll i utvecklingen en av de tre tematiska prioriteringar som ska genomsyra det svenska utvecklingsarbetets inriktning.

JÄMSTÄLLDHET OCH SVENSK UTVECKLINGSPOLITIK

Jämställdhetsintegrering har sedan tidigt 1990-tal varit regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå sina jämställdhetspolitiska mål. Inom ramen för utvecklingssamarbetet har Sida sedan många år arbetat med jämställdhetsintegrering genom såväl riktade insatser, som genom integrerade insatser och dialog.⁶ Detta långsiktiga och systematiska arbete har resulterat i att 87 procent av det Sida-finansierade biståndet syftar till att bidra till jämställdhet, varav 17 procent går till insatser med jämställdhet som huvudsyfte och 70 är integrerade insatser.⁷ I jämförelse med andra DAC-länder – givarländer inom OECD:s biståndskommitté DAC – är Sverige ett av de länder som har högst andel insatser med syfte att bidra till jämställdhet. Systemet som används av Sverige och övriga DAC-länder för att mäta och rapportera på jämställdhetsarbetet har dock flera brister. Sida har själva identifierat att rapporteringssystemet används inkonsekvent och att en betydande del av insatserna som anges ha jämställdhet som delsyfte i själva verket inte har det.⁵ Sida har även påpekat att formen för rapportering inte säger någonting om insatsernas resultat eller genomslag avseende jämställdhet. Sida efterfrågar därför själva ett alternativt mätsystem som ersätter eller kompletterar det nuvarande systemet. UD administrerar det multilaterala biståndet genom medlemsavgifter och kärnstöd där jämställdhet är än svårare att följa. Dock är jämställdhet en högt prioriterad fråga för UD i den globala dialogen.

**87 PROCENT AV DET
SIDA-FINANSIERADE
BISTÅNDET SYFTAR
TILL ATT BIDRA TILL
JÄMSTÄLLDHET**

Sida fick 2014 och 2015 i uppdrag av regeringen att höja ambitionen gällande jämställdhet. En omfattande analys gjordes och en treårig plan presenterades till regeringen i november 2015.⁷ Enligt denna ska en översyn göras för att se över jämställdhetsintegreringen i Sidas processer, inklusive uppföljning, mätning, och rapportering. Sida har även identifierat behovet av att öka andelen insatser med jämställdhet som huvudsyfte framför allt inom produktiva/icke-sociala områden som fram tills nu inte har prioriterats.⁵ I samma dokument uppger även Sida att Sverige på ett strategiskt sätt ska arbeta med nya former för utvecklingsfinansiering så att det för jämställdhetsarbetet framåt.

I handlingsplanen för feministisk utrikespolitik lyfts inte problemet med nuvarande rapporteringssystem. Däremot uppmärksammas behovet av såväl kvalitativ som kvantitativ datarapportering. Handlingsplanen tar heller inte upp behovet av satsningar på att utöka andelen insatser med jämställdhet som huvudsyfte, eller arbetet med nya former för utvecklingsfinansiering. Däremot finns ett relativt stort fokus på produktiva och icke-sociala sektorer samt det multilaterala arbetet.

■ SRHR i svenskt utvecklingssamarbete

Sverige är sedan flera år tillbaka en internationellt betydelsefull förespråkare av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Omkring sju procent av biståndet går till detta område,⁸ som betraktas som en grundbult i arbetet med allas lika rättigheter och stärkta egenmakt. Få länder i världen stödjer både politiskt och finansiellt arbetet för SRHR, ett område som fortfarande väcker starkt politiskt motstånd i flera delar av världen. Sveriges fokus på motvindsfrågor såsom SRHR som både en rättighets- och jämställdhetsfråga gör därför särskilt stor skillnad globalt. Sverige har varit pådrivande för inkluderandet av SRHR såväl i Agenda2030-processen som i framtagandet av EU:s nya Gender Action Plan. I handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken lyfts vikten av Sveriges röst och roll i den politiska dialogen kring SRHR. Att mobilisera tvärregionalt stöd med likasinnade länder lyfts också som en viktig strategi.

■ Hbtqi i svenskt utvecklingssamarbete

Sidas arbete med hbtqi-personers rättigheter startade 2005, vilket följdes av en handlingsplan på området (Action Plan on Sexual Orientation and Gender Identity 2007–2009). Under de senaste åren har Sida gått från att arbeta med frågan genom integrerade och riktade insatser inom program för hälsa och SRHR till att även inkludera hbtqi inom bredare program för mänskliga rättigheter och demokrati. Inledningsvis riktade sig satsningarna främst till män, men inkluderar idag i allt större utsträckning även kvinnor och flickor. Transsexuella och intersexuella har däremot i praktiken inte alltid nåtts av insatserna.⁹ Trots framsteg när det gäller områdets status och relevans hänger realiserandet av insatserna fortfarande ofta på att enskilda individer och organisationer driver och engagerar sig i frågan. Här skulle ett mer proaktivt och systematiskt stöd från regeringen i samarbete med berörda myndigheter och organisationer behövas. I handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken lyfts vikten av att stärka arbetet för hbtqi-personers rättigheter men bara under målet för SRHR.

■ Jämställdhetsperspektivet i utvecklingssamarbetet – ett exempel från jordbruket

I många delar av världen är kvinnor beroende av jordbruket för sin överlevnad. Trots detta har kvinnor ofta begränsat inflytande över beslut som rör jordbruket på grund av diskriminerande lagstiftning samt sociala strukturer och normer. Kvinnor är särskilt missgynnade när det gäller tillgång till mark.

Diskriminering av detta slag påverkar inte bara enskilda kvinnors möjlighet till självförsörjning och självständighet. Det påverkar även den ekonomiska och sociala situationen, inte minst när det kommer till tryggad livsmedelsförsörjning för barn, familjer och hela samhället. Det är därför av avgörande betydelse att kvinnor görs delaktiga i beslut som rör jordbrukets utveckling. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, uppskattar att om kvinnliga jordbrukare i låginkomstländer skulle ges samma tillgång till jordbruksresurser som män, skulle inte endast jämställdheten öka. Det skulle också leda till att kvinnornas skördar skulle växa med 20 till 30 procent.¹⁰ Men trots jordbrukets viktiga roll inom fattigdomsbekämpning och det stora behovet av att förbättra kvinnors möjlighet att bedriva produktiva och hållbara jordbruk, gick endast tre procent av Sidas bilaterala bistånd till jordbruk och skogsbruk under 2014.¹¹ Underfinansiering och en låg prioritering av jordbrukssektorn inom biståndet drabbar kvinnor särskilt hårt.

I planen för jämställdhetsintegrering på Sida 2015-2018⁷ lyfts som tidigare nämnts behovet av fler insatser med jämställdhet som huvudfokus inom produktiva/icke-sociala områden under kommande år, vilket skulle kunna innefatta jordbrukssektorn. I handlingsplanen för en feministisk utrikespolitik nämns dock inte kvinnors roll inom jordbruket. Däremot innehåller handlingsplanen skrivningar om att kvinnors och flickors rättigheter ska stärkas när det gäller land och ägande.

■ Avräkningar på svenskt bistånd

Sverige har sedan länge varit en global förebild inom internationellt utvecklingssamarbete och är ett av de länder som ger mest bistånd per capita i världen. Sedan ett antal år tillbaka har Sverige dock gjort stora avräkningar på biståndsbudgeten för att täcka utgifter för det nationella flyktingmottagandet. På så vis har två utsatta grupper ställts mot varandra. Under 2016 beräknas avräkningar på upp till 30 procent av det svenska biståndet. Det skulle innebära att världens fattiga, varav majoriteten är kvinnor, går miste om strax över 13 miljarder kronor. Eftersom Sverige är ett av de länder vars bistånd är mest jämställdhetsintegrerat och omfattar en stor andel riktade insatser för att stötta jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter, drabbar nedskärningarna just jämställdhetsarbetet.

Avräkningarna har ökat gradvis under många år vilket gör det svårt att visa exakt vilka insatser som drabbas. Ett tydligt exempel är dock anslaget till Globala Fonden mot aids, tuberkulos och malaria, en viktig finansieringsmekanism för global hälsa, som kommer att skäras ner från 850 till 550 miljoner kronor under 2016.¹² Sveriges ingångna avtal för perioden 2014-2016, där Sverige särskilt valt att driva SRHR och prevention, har redan

LÅG PRIORITERING AV JORDBRUKSSEKTORN INOM BISTÅNDET DRABBAR KVINNOR SÄRSKILT HÅRT

fördelats till länder i enlighet med Globala Fondens fördelningsmodell, vilket innebär att nedskärningen kommer att drabba pågående program. Minskningen kommer att särskilt drabba flickor i åldrarna 15 till 19 år, den åldersgrupp som sedan några år tillbaka står för två tredjedelar av alla nya fall av hiv.

I handlingsplanen för en feministisk utrikespolitik är stärkandet av sexuella och reproduktiva rättigheter för flickor och unga människor ett särskilt fokusområde för 2016. Dessutom nämner handlingsplanen Globala Fonden som en av de fonder som man ska vara särskilt aktiv i under 2016.

■ Utvecklingsfinansiering och vikten av skatteintäkter för ökad jämställdhet

Bistånd är en del av de finansiella flöden som bidrar till hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Andra områden som är centrala ur ett utvecklingsperspektiv och avgörande för att främja jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter är inhemsk resursmobilisering och förhindrande av skatteflykt. Skatteintäkter skapar förutsättningar för sociala tjänster och trygghetssystem i form av barn- och äldreomsorg, föräldrapenning och sjukförsäkring, något som möjliggör för kvinnor att kunna delta på arbetsmarknaden på lika villkor som män. I majoriteten av världens länder faller det annars ofta på kvinnan att utföra det obetalda omvårdnadsarbetet av barn samt äldre och sjuka familjemedlemmar.

Svenska erfarenheter och lärdomar är relevanta i uppbyggnaden av sociala trygghetssystem och skulle kunna utgöra en större del av det svenska utvecklingssamarbetet. Men det största problemet för inhemsk resursmobilisering i partnerländerna är framförallt kapital- och skatteflykt, som beräknas kosta låg- och medelinkomstländer över 1 000 miljarder amerikanska dollar per år.¹³ För att motverka olovlig kapitalflykt och skatteflykt behövs stöd till institutionella förbättringsåtgärder i låg- och medelinkomstländer samt internationella reformer med krav på ökad insyn och redovisning.

I planen för jämställdhetsintegrering på Sida 2015-2018 lyfts behovet av att säkerställa att de nya formerna för utvecklingsfinansiering används strategiskt för att främja jämställdhet. Under förhandlingarna kring utvecklingsfinansiering, som ledde fram till slutdokumentet Addis Ababa Agenda for Action, arbetade Sveriges regering hårt för att förbättra jämställdhetsperspektivet i dokumentet och för att få med skrivningar kring vikten av att skattesystem och skattereformer inkluderar ett jämställdhetsperspektiv. Däremot stötade regeringen inte förslaget om ett nytt FN-organ för skattesamarbete för att bland annat hantera skatteflykt, vilket enligt civilsamhället var den mest avgörande frågan för att ta arbetet med olovlig skatteflykt vidare. Sverige har vidare valt att inte driva frågan om offentlig land-för-landrapportering för multinationella företag inom EU.

I handlingsplanen för feministisk utrikespolitik står det att utrikesförvaltningen ska arbeta för att budgetallokeringar tar hänsyn till kvinnors och flickors rättigheter och behov, genom exempelvis jämställdhetsbudgetering. Men handlingsplanen nämner inte arbetet med inhemsk resursmobilisering eller arbetet mot olovlig skatteflykt och kapitalflykt, eller någon annan del av utvecklingsfinansieringen utöver biståndet.

SVERIGES FEMINISTISKA REGERING BÖR:

- ▶ Upphöra med att ställa utsatta grupper mot varandra genom att göra avräkningar på biståndsbudgeten för att bekosta det nationella flyktingmottagandet och säkerställa att hela Sveriges biståndsbudget används till att uppnå de biståndspolitiska målen.
- ▶ Ställa krav på jämställdhetsanalyser av svenska skatteavtal med låg- och medelinkomstländer samt andra skattesamarbeten på internationell nivå och arbeta för ett internationellt organ för skattesamarbete inom FN som tacklar frågor såsom skatteflykt.
- ▶ Vara en fortsatt tydlig internationell röst globalt för motvindsfrågor genom sitt stöd för SRHR som en jämställdhets- och rättighetsfråga samt konkretisera och förverkliga ett tvärregionalt nätverk som arbetar för att flytta fram globala ramverk för SRHR och implementera redan gjorda internationella åtaganden.
- ▶ Vara en stark och tydlig röst för hbtqi-personers rättigheter i internationella fora på global, regional och nationell nivå samt bidra med riktat och integrerat stöd till området inom ramen för arbetet med jämställdhet, SRHR samt andra relevanta områden.
- ▶ Säkerställa att småskaligt och hållbart jordbruk är prioriterat inom svenskt utvecklingssamarbete och satsa på fler insatser med jämställdhet som huvudfokus inom jordbruksbiståndet, framförallt kvinnliga bönders möjlighet till organisering, tillgång till juridisk rådgivning, finansiella tjänster, information, teknologi och insatsvaror samt närhet till marknad.
- ▶ Se över mätning och rapportering av riktade och integrerade jämställdhetsinsatser samt utöka andelen insatser med jämställdhet som huvudfokus inom utvecklingssamarbetet.

2

VARFÖR ÄR JÄMSTÄLLDHETS- PERSPEKTIVET VIKTIGT I FREDS- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN

Krig och konflikter påverkar hela samhällen men faktorer som sexuell läggning, könstillhörighet, könsuttryck, ålder, etnicitet, funktionsvariation, socioekonomisk status och religiös tillhörighet har betydelse för hur människor drabbas. Därför behöver freds- och säkerhetspolitiken kunna möta individers olika behov av säkerhet och möjliggöra deras rätt till deltagande i beslutsfattande. Pojkar och män utgör ofta majoriteten av dödsoffren för väpnat våld och konflikt. Kvinnor och flickor drabbas däremot ofta oproportionerligt av genusbaserat våld, inklusive utbrett sexuellt våld. Detta gäller även hbtqi-personer. Kvinnor är även systematiskt exkluderade från freds-förhandlingar och bredare fredsbyggande processer, vilket innebär att deras erfarenheter, behov och intressen ofta inte beaktas i till exempel avtal om vapenvila och i återuppbyggnad av samhällen efter konflikt.

JÄMSTÄLLDHET OCH SVENSK FREDS- OCH SÄKERHETSPOLITIK

■ Agendan för kvinnor, fred och säkerhet

I oktober 2000 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Den har sedan följts upp av kompletterande resolutioner och tillsammans utgör dessa FN:s säkerhetsrådsagenda för kvinnor, fred och säkerhet. Agendan syftar till att stärka kvinnors deltagande som aktörer för fred och säkerhet, inom såväl offentliga institutioner som i det civila samhället. Den fördömer och kräver insatser mot det utbredda användandet av genusbaserat och sexuellt våld i konflikt och postkonflikt. Under mars 2016 väntas Sverige anta en ny nationell handlingsplan för genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet, vilket blir Sveriges tredje handlingsplan på området. Det svenska civilsamhället har länge påtalat behovet av tydligare styrning och bättre resultatuppföljning av arbetet. Den nya handlingsplanen väntas stärka arbetet, bland annat genom att ge de myndigheter* som arbetar i utlandet i uppdrag att inkludera mål för kvinnor, fred och säkerhetsagendan i sin ordinarie verksamhetsplanering och rapportering.**

■ Inkluderande fredsprocesser

En förutsättning för att bygga hållbar fred är att alla grupper i samhället deltar i arbetet med att förebygga och lösa konflikter, samt inom återuppbyggande insatser efter konflikt. Därigenom ökar möjligheten att utforma fredsprocesser där hela samhällets behov respekteras. Om detta inte sker är risken överhängande att grundproblem förblir olösta, att diskriminerande strukturer kvarstår, och att risken för återfall av konflikt ökar. I de flesta fredsprocesser exkluderas kvinnor både från förhandlingsdelegationerna och från roller som medlare, experter, observatörer och rådgivare. I 31 större fredsprocesser mellan 1992 och 2011 utgjorde kvinnor enbart två procent av chefsmedlarna, fyra procent av vittnen och undertecknare, samt nio procent av förhandlarna.

Under sommaren 2015 gav utrikesminister Margot Wallström tillsammans med statsminister Stefan Löfven i uppdrag åt Folke Bernadotteakademien att etablera ett svenskt nätverk av kvinnliga medlare som ska bidra till fredsprocesser runt om i världen. I december 2015 lanserades initiativet tillsammans med några av nätverkets deltagare vid ett högnivåmöte i Stockholm där även kvinnor från konflikt- och postkonfliktländer deltog. Nätverket är ett initiativ som har bidragit till synlighet för frågan om kvinnors

* De myndigheter som omfattas av handlingsplanen är Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Kriminalvården, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Försvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).

** Främst gäller det Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Även Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet berörs av planen i vissa delar av sin verksamhet.

deltagande i fredsprocesser. De verkliga resultaten av medlarnätverken kvarstår att utvärdera.

En viktig del av agendan för kvinnor, fred och säkerhet är kvinnors inflytande i fredsbyggande på lokal nivå. Detta har fått genomslag i Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen från december 2015.¹⁴ I strategin prioriterar regeringen stöd till lokala civilsamhällsorganisationer inklusive kvinnoorganisationer i Syrien, vilket är ett viktigt led i att överbrygga glappet mellan akut humanitärt stöd och stöd till långsiktig utveckling.

Nuvarande regering har även stärkt dialogen med civilsamhällesaktörer som arbetar med fred, säkerhet och jämställdhet globalt. Utrikesminister Margot Wallström har konsekvent prioriterat att vid landbesök möta kvinnorättsaktivister, kvinnoorganisationer och hbtqi-organisationer på plats. Under det pågående framtagandet av Sveriges nya nationella handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet har svenska civilsamhällsorganisationer, liksom partnerorganisationer till svenska organisationer, konsulterats av svenska ambassader och konsulat vilket inneburit att kvinnor från bland annat Afghanistan, Colombia, Palestina, DR Kongo och Liberia har konsulterats i processen.

Handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken lyfter fram agendan för kvinnor, fred och säkerhet, bland annat genom ett särskilt mål för att motverka straffrihet för genusbaserat och sexuellt våld mot kvinnor och flickor i konflikt och postkonflikt, samt ett mål för att stärka kvinnors deltagande som aktörer i fredsprocesser och fredsfrämjande insatser. Den inkluderar även ett mål om att främja jämställdhet inom och genom nedrustning och vapenkontroll. I handlingsplanen saknas dock tillämpningen av ett intersektionellt perspektiv på hur exempelvis könsuttryck, sexuell läggning, funktionsvariation, etnisk tillhörighet och socioekonomisk status kan bidra till att intensifiera graden av diskriminering, vilket även påverkar behovet av säkerhet, inte minst när det kommer till genusbaserat och sexuellt våld. Handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken lyfter däremot vikten av att involvera män och pojkar i arbetet för jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter. Förutom att vara en del i arbetet med att stoppa genusbaserat och sexuellt våld är det en förutsättning för att kunna uppnå en hållbar och inkluderande fred och utveckling.

■ Internationell vapenspridning och Sveriges krigsmaterielexport

Det finns en tydlig koppling mellan internationell vapenhandel och genusbaserat och sexuellt våld. Oreglerad och okontrollerad vapenspridning utgör i flera länder ett stort hot mot kvinnors säkerhet liksom deras politiska, ekonomiska och sociala deltagande och inflytande.¹⁵ När vapen används för att lösa konflikter drabbas flickor och kvinnor i regel oproportionerligt hårt, och investeringar i militära utgifter prioriteras ofta framför flickors och kvinnors grundläggande säkerhetsbehov.

Vad gäller Sveriges krigsmaterielexport, som regleras av lagstiftning, riktlinjer och kontroll på myndighetsnivå, väntas regelverket förnyas under 2016-2017. Sverige har under flera år placerats högt på listan över de länder i världen som exporterar mest krigsmateriel per capita, senast som nummer fyra efter Israel, Schweiz och Ryssland.¹⁶ Samtidigt är svensk export av krigsmateriel, framförallt till låg- och medelinkomstländer och diktaturer, en fråga som väckt starkt motstånd i den svenska opinionen. Under 2012 tillsattes en parlamentarisk utredning under namnet Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, med uppdrag att ta fram förslag till en ny lag om krigsmaterielexport. I direktiven ingick bland annat att se över reglerna kring den svenska krigsmaterieexporten till så kallade icke-demokratier.

I juni 2015 presenterades utredningen.¹⁷ Förslagen mötte kritik från en rad civilsamhällesorganisationer, inte minst gällande det föreslagna demokratikriteriet med syftet att avgöra huruvida ett land är demokratiskt nog för att överhuvudtaget få köpa krigsmateriel från Sverige. Kriteriet är vagt formulerat och därmed finns en påtaglig risk att exporten till diktaturer och andra icke-demokratiska stater kan fortsätta genom att försvars- och säkerhetspolitiska intressen i praktiken tillåts väga tyngst. Exempelvis skulle det föreslagna demokratikriteriet inte säkerställa ett stopp för Sveriges export av krigsmateriel till regimer som Saudiarabien, där kvinnors rättigheter systematiskt kränks.

Under hösten 2015 gjorde Förenade Arabemiraten en beställning till Saab om försäljning av radarsystemet Erieye, vilket tidigare sålts till bland andra Saudiarabien.¹⁸ Förenade Arabemiraten har sedan en tid tillbaka deltagit i den Saudileda koalition som riktat upprepade attacker mot civila mål i Jemen och som enligt en expertgrupp i FN agerat i strid med internationell humanitär rätt.¹⁹

Att regeringen valde att inte förlänga det militära samförståndsavtalet med Saudiarabien var, tillsammans med de starka uttalanden om mänskliga rättigheter som utrikesministern gjorde i relation till detta, ett viktigt politiskt beslut i linje med den feministiska utrikespolitiken. På den internationella arenan vittnade människorättsaktivister och feminister som kämpar under hårt förtryck om hur viktigt detta ställningstagande var. Sverige fortsätter dock att exportera krigsmateriel till förtryckande stater som kränker mänskliga rättigheter och specifikt kvinnors, flickors och hbtqi-personers rättigheter.

I handlingsplanen för feministisk utrikespolitik finns samtidigt bra skrivningar kring kopplingen mellan spridning av vapen och genusbaserat våld. Utrikesförvaltningen

DET FINNS EN TYDLIG KOPPLING MELLAN INTERNATIONELL VAPENHANDEL OCH GENUSBASERAT OCH SEXUELLT VÅLD

uppmannas att bistå vid genomförandet av statsparternas åtaganden under vapenhandelsfördraget (Arms Trade Treaty, ATT) och att verka för att ett jämställdhetsperspektiv integreras i diskussioner, slutdokument och relevanta resolutioner på nedrustnings- och vapenkontrollområdet. Däremot nämner inte handlingsplanen målkonflikten mellan svensk krigsmaterielexport och regeringens ambition att bedriva en feministisk utrikespolitik.

SVERIGES FEMINISTISKA REGERING BÖR:

- ▶ Säkerställa att regeringens kommande proposition om nya regler för svensk krigsmaterielexport är förenlig med den feministiska utrikespolitiken och innehåller kriterier rörande demokrati och mänskliga rättigheter och respekterar kvinnors, flickors och hbtqi-personers rättigheter, utan kryphål.
- ▶ Stärka arbetet med att förebygga väpnat våld och konflikt genom motverkandet av okontrollerad vapenhandel och spridning av i synnerhet små och lätta vapen.
- ▶ Säkerställa att Sveriges nya nationella handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet blir ambitiös, tydlig och genomförbar för berörda myndigheter och departement, att den åtföljs av budgetanslag samt följs upp genom transparenta processer där civilsamhället inkluderas.
- ▶ Ta krafttag mot civila samhällets minskande utrymme i flera länder, genom att strategiskt lyfta frågan om kvinnors rätt till organisationsfrihet i den politiska dialogen, samt uppmärksamma de genusrelaterade systematiska kränkningar och smutskastningskampanjer som särskilt kvinnorrättsaktivister utsätts för.
- ▶ Älägga ambassader att etablera nätverk och kontinuerlig kontakt med civilsamhällets organisationer inklusive människorättsförsvare, kvinnorrättsförsvare, SRHR-organisationer, hbtqi-organisationer och aktivister.

**”NU FORMAS EN
FEMINISTISK UTRIKES-
POLITIK VARS MÅL ÄR
ATT MOTVERKA
DISKRIMINERING AV
KVINNOR, FÖRBÄTTRA
KVINNORS VILLKOR
SAMT BIDRA TILL FRED
OCH UTVECKLING”**

Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen

3

VARFÖR ÄR JÄMSTÄLLDHETS- PERSPEKTIVET VIKTIGT I HANDELSPOLITIKEN?

Internationell handel kan generera ökad ekonomisk tillväxt och utveckling och ses ofta som en av de främsta metoderna för att bekämpa fattigdom. Men handel kan också ha en negativ inverkan på nationella marknader och på vissa grupper i samhället. Liberaliserad handel ger ökad tillgång till varor och gynnar de producenter som har möjlighet att exportera, men missgynnar de sektorer som har svårt att klara den ökade konkurrensen. Om kvinnor och män generellt är sysselsatta i olika sektorer, och dessa sektorer påverkas olika av handelsavtal, så påverkar avtalen situationen för kvinnor och män olika, och därmed förutsättningarna för ökad jämställdhet.

Kvinnor har generellt sett både lägre löner och osäkrare anställningsformer, såsom timanställning eller säsongarbete, än män. Dessutom arbetar fler kvinnor än män inom den informella sektorn och saknar därmed i högre utsträckning fackliga rättigheter. Även hbtqi-personer utsätts i hög grad av diskriminering på arbetsmarknaden. På många arbetsplatser råder i bästa fall en "don't ask- don't tell"-princip kring normbrytande sexuell läggning, medan transpersoners möjligheter till att överhuvudtaget få arbete ofta är mycket begränsade. Handelssamarbeten och företagsinvesteringar måste därför föregås av grundliga konsekvensanalyser som inkluderar ett jämställdhetsperspektiv och respekt för mänskliga rättigheter inklusive kvinnors, flickors och hbtqi-personers rättigheter och internationella arbetsorganisationens (ILO) grundläggande konventioner.

JÄMSTÄLLDHET OCH SVENSK HANDELSPOLITIK

■ Konsekvensanalyser av jämställdhet i EU:s handelsavtal

Inga enskilda EU-länder har möjlighet att förhandla fram egna handelsavtal, det kan endast göras av EU som union. För att kunna föra en feministisk utrikespolitik är det därför viktigt för Sverige att arbeta för ett stärkt jämställdhetsperspektiv i EU:s handelspolitik.

När EU-kommissionen tecknar nya handelsavtal utför generaldirektoratet för handelsfrågor konsekvensanalyser som bland annat identifierar potentiella sociala effekter och risker med avtalet utifrån ett rättighetsperspektiv. I ett verktyg som är framtaget för att stötta analysarbetet ingår även instruktioner för hur ett jämställdhetsperspektiv ska inkluderas i analysen.²⁰ Verktøget har dock flera brister. Bland annat är Kvinnokonventionen den enda konvention som det refereras till angående kvinnors rättigheter, vilket innebär att en rad andra viktiga åtaganden kan ignoreras. Dessutom är instruktionerna relativt vagt formulerade. En genomgång av alla konsekvensanalyser som gjorts i EU:s pågående och kommande handelsavtal visar att jämställdhetsanalyserna är mycket bristfälliga och inte utförda på ett systematiskt sätt.²¹

■ Handelsavtal mellan EU och länder i Afrika

EPA-avtalen (Economic Partnership Agreements) är handelsavtal mellan EU och länder i Afrika, Västindien och Stilla havet som började förhandlas fram redan 2002 och som i de flesta fall är i slutskedet. Flera regionala EPA-avtal om handel med varor slöts 2015

”De afrikanska länderna kan inte konkurrera med en ekonomi som Tysklands. Som ett resultat, äventyrar frihandel och EU:s import befintliga industrier. Framtida industrier förverkligas inte eftersom de är utsatta för konkurrens från EU.”

Andrew Mold, the UN:s economic analyst for East Africa

och förväntas skrivas på under 2016. Därefter följer fortsatta förhandlingar om regler för investeringar, patent, offentlig upphandling och andra frågor som varit svåra att lösa. Avtalen har sedan starten fått kritik från flera håll. Kritiken har framförallt bestått i att avtalen främst gynnar EU:s intressen och inte är utformade efter afrikanska länders utvecklingsbehov. Före EPA-avtalen kunde flera länder i Afrika till exempel exportera tullfritt till EU. För att behålla den tullfria handeln kräver nu EPA-avtalen att afrikanska

länder ska öppna upp sina inhemska marknader för europeiska varor. EU vill också att avtalen ska reglera vilka villkor afrikanska länder kan ställa på utländska investerare och vilka instrument de bör ta till för att trygga sin livsmedelsförsörjning. Att öppna upp marknaden för utländska investerare för snabbt riskerar dock enligt kritiker att slå ut inhemska produktion, exempelvis delar av jordbrukssektorn. Här finns det en risk att kvinnor drabbas hårdare än män, eftersom kvinnor som är anställda inom jordbrukssektorn generellt sett har sämre anställningsformer och därför löper en större risk att drabbas av arbetslöshet om länderna ingår avtal med EU som riskerar att konkurrera ut inhemska produktion.

En annan kritik gäller avvecklandet av importtullar, ett krav som EPA-avtalen ställer. Inntäkter från importtullar står i flera afrikanska länder för en stor del av statskassan, vilket innebär att en avveckling kan få konsekvenser i form av neddragningar inom den offentliga sektorn.²² Under förhandlingen av avtalen har Sverige stöttat EU-kommissionens förslag och ställt sig bakom kraven på en omfattande liberalisering inom EPA-avtalen.

■ TRIPS-avtalen och utsädeslagstiftning

Kvinnor i låg- och medelinkomstländer har ofta det huvudsakliga ansvaret för att möta familjens behov av säker livsmedelsförsörjning och hälsa. Som viktiga aktörer inom det småskaliga jordbruket för egen konsumtion, har många kvinnor även en avgörande roll för att förädla och bevara växtsorter vilket säkrar den agrobiologiska mångfalden.

På senare år har implementeringen av Världshandelsorganisationens (WTO) så kallade TRIPS-avtal i kombination med påtryckningar om förändringar av utsädeslagar från multinationella företag och biståndsgivare, däribland EU, lett till att länder i Afrika börjat reglera utbyte och försäljning av fröer och utsäde.²³ Syftet med utsädeslagstiftningarna är dels att säkra en hög och jämn kvalitet, men också att företag som investerat i att ta fram motståndskraftiga plantor ska kunna sälja och få ersättning för det arbete de lagt ner på forskning och framställning. TRIPS-avtalet tvingar inte länderna att genomföra sådana lagar, men i bland annat södra Afrika har flera länder börjat harmonisera lagstiftningen och förbjudit utbyte och försäljning av lokala fröer. De nya lagstiftningarna prioriterar homogena utsäden och den kommersiella växtförädlarrätten framför skyldigheten att respektera *farmer's rights* (jordbrukarnas rättigheter). Detta riskerar att allvarligt försämra småskaliga odlares – många av dem kvinnor – möjligheter att bevara, utveckla, byta och sälja utsäden. Utsädeslagstiftningen leder också till att kvinnor hamnar i beroendeställning till kommersiella utsädesföretag.

I den nya handlingsplanen för feministisk utrikespolitik finns bra och starka skrivningar om hur Sverige ska verka för ett tydligare jämställdhetsperspektiv på handelsområdet. Bland annat ska utrikesförvaltningen bidra till att handelns positiva effekter på kvinnors ekonomiska egenmakt ska analyseras, identifieras och eftersträvas. Utrikesförvaltningen

ska även ställa krav på att de hållbarhetsanalyser som görs i samband med förhandlingar om multilaterala handelsavtal är jämställdhetsintegrerade och därmed inkluderar bedömningar av avtalens effekter för kvinnor och flickor. Dessutom lyfter handlingsplanen vikten av att verka för kvinnors ekonomiska egenmakt inom ramen för EU:s externa arbete, inklusive unionens förhandlingar om frihandelsavtal med tredje land.

■ **Investeringar och exportfrämjande**

Till skillnad från handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken, ekar det tomt i regeringens nya handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter samt Sveriges exportstrategi när det kommer till främjandet av jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter.²⁴ I handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter nämns endast kvinnor, flickor och jämställdhet i samband med andra organisationers arbete, såsom EU, ILO och UNICEF, men det står inget om Sveriges egna ambitioner på området. I Sveriges exportstrategi²⁵ nämns kvinnor varken som aktörer eller målgrupp. Kvinnors delaktighet inom den formella arbetsmarknaden, som leder till ökad tillväxt och utveckling, tas inte heller upp. Att dessa strategier inte samordnats bättre är ett tecken på att den feministiska ambitionen ännu inte verkar ha lyckats komma in i beslutsrummen där det handlar om ekonomiska intressen.

**DEN FEMINISTISKA
AMBITIONEN VERKAR
ÄNNU INTE HA LYCKATS
KOMMA IN I BESLUTS-
RUMMEN**

SVERIGES FEMINISTISKA REGERING BÖR:

- ▶ Integrera den feministiska utrikespolitikens principer och målsättningar i Sveriges exportstrategi och handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter
- ▶ Säkerställa att grundliga intersektionella jämställdhetsanalyser genomförs inför alla internationella handelsavtal som knyts mellan EU och andra länder och regioner.
- ▶ Säkerställa att EU:s verktyg för konsekvensanalys inkluderar tydliga krav på efterlevnad av relevanta konventioner och resolutioner kopplade till kvinnors och flickors rättigheter, inklusive SRHR, samt hbtqi-personers rättigheter.
- ▶ Säkerställa att WTO arbetar på ett systematiskt sätt med jämställdhetsanalyser inför handelsavtal.

4

VARFÖR ÄR JÄMSTÄLLDHETS- PERSPEKTIVET VIKTIGT I MIGRA- TIONS- OCH FLYKTINGPOLITIKEN?

Enligt UNHCR befinner sig 60 miljoner människor i världen på flykt från konflikter, katastrofer, förföljelse, våld, förtryck och fattigdom.²⁶ Livet som flykting är riskfyllt för alla människor, men kvinnor och flickor är särskilt utsatta och riskerar att drabbas av genusbaserat och sexuellt våld, människohandel, tvångs- och barnäktenskap. Bristen på tillgång till sexuell och reproduktiv hälsoservice bland människor på flykt är också ett stort problem med förödande konsekvenser, däribland ökad spridning av hiv, ofrivilliga graviditeter och förlossningar utan tillgång till sjukvård. Under 2015 beräknas mer än 16 miljoner förlossningar ha ägt rum i konfliktområden.²⁷

Att bryta den heterosexuella normen är i många länder kriminaliserat och belagt med fängelse, tortyr och i värsta fall dödsstraff. Diskriminering utanför rättssystemets ramar i form av genusbaserat och sexuellt våld samt social, politisk och ekonomisk uteslutning är även det en realitet på många håll i världen, något som tvingar hbtqi-personer att söka skydd i andra länder. Inte sällan innebär det här en mycket farlig flyktväg, liksom ytterligare utsatthet och diskriminering i ankomstlandet då myndigheter inte alltid förstår hbtqi-personers hårt utsatta och i många fall livshotande situation.

JÄMSTÄLLDHET OCH SVENSK MIGRATIONS- OCH FLYKTINGPOLITIK

Migrations- och flyktingpolitiken ryms idag inte inom ramen för regeringens feministiska utrikespolitik. Däremot ryms den inom andra styrande policydokument som betonar vikten av ett genomgående jämställdhetsperspektiv såsom Politik för global utveckling (PGU) och i den övergripande strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.²⁸

Under 2015 gjorde över en miljon människor den riskfyllda resan över Medelhavet. Under samma period ökade antalet asylsökande som kom till Sverige markant, delvis på grund av upptrappningen av Syrienkonflikten och andra oroligheter i vår omvärld. Som ett resultat lade regeringen under de sista månaderna av 2015 fram en rad förslag på stora förändringar inom den svenska migrations- och flyktingpolitiken. I oktober 2015 slöts den så kallade Migrationsöverenskommelsen²⁹ mellan allianspartierna och regeringen, där partierna bland annat kom överens om att låta tillfälliga uppehållstillstånd vara huvudregeln för ”en tid framöver”. I november presenterade regeringen förslag på ytterligare förändringar som bland annat inkluderade åtstramade regler kring familjeåterförening och att svensk lagstiftning skulle anpassas till internationella konventioners minimumkrav under de tre kommande åren.³⁰

■ Bristen på lagliga vägar in i EU och Sverige

I Migrationsöverenskommelsen kom regeringen och allianspartierna överens om att tillätta en utredning om lagliga vägar för att söka asyl i EU. Bristen på legala vägar in i EU och Sverige gör att kvinnor och flickor ofta blir kvar i de konfliktdrabbade områdena, eftersom flykten anses för riskabel eller för dyr för hela familjen. Detta syntes även i statistiken över Sveriges asylärenden 2015, där kvinnor och flickor utgjorde mindre än 30 procent.³¹

De flickor och kvinnor som trots allt ger sig ut på flykt löper stor risk att utsättas för sexuellt våld, trafficking och andra faror. Vid årsskiftet 2015-2016 rapporterade kvinnoorganisationer och humanitära organisationer om total straffrihet för genusbaserat och sexuellt våld mot kvinnor på flykt och att kvinnor inte längre vågar rapportera sexuella övergrepp på grund av risken att fastna hos myndigheter på fel sida av gränsen.³²

■ Familjeåterförening och anhöriginvandring

Eftersom flykten till Europa oftast anses för farlig för kvinnor och flickor är det vanligt att män och äldre pojkar åker först, för att sedan kunna återförenas med sina familjer genom

anhörigvisum vilket möjliggör en trygg resväg för kvinnor och små barn. Det innebär att kvinnor i stor utsträckning är beroende av möjlighet till familjeåterförening och anhöriginvandring för att kunna lämna konflikttrabbade områden. Under 2015 utgjorde kvinnor majoriteten, cirka 60 procent, av dem som beviljades uppehållstillstånd av anhörigskäl i Sverige.³³

Förslaget till åtstramade regler kring familjeåterförening som presenterades av regeringen i november 2015 riskerar därför att drabba kvinnor och barn hårdast. Under 2015 tillhörde 80 procent av alla asylsökande från Syrien kategorin alternativt skyddsbehövande,³³ som i enlighet med de nya förslagen inte har rätt till familjeåterförening. Konkret betyder det att många syriska kvinnor och barn som under nu gällande lagar hade fått en säker flyktväg till Sverige antingen blir kvar i konfliktens Syrien, eller själva tvingas ge sig ut på flykt om förslaget realiseras. Vid årsskiftet 2015-2016 rapporterade UNICEF att antalet kvinnor och barn som flyr över Medelhavet för första gången var större än antalet män.³⁴

FÖRSLAGET TILL ÅTSTRAMADE REGLER KRING FAMILJEÅTERFÖRENING [...] RISKERAR DÄRFÖR ATT DRABBA KVINNOR OCH BARN HÅRDAST

De åtgärdsförslag som regeringen presenterade i november 2015 innebär även att flyktingar med tidsbegränsade uppehållstillstånd, med undantag från kategorin alternativt skyddsbehövande, endast har rätt till familjeåterförening med make/maka/sambo om båda parter är minst 21 år gamla. I detta avseende hänvisar regeringen till EU-rätten och rådets direktiv från 2003 kring familjeåterförening. Enligt en parentes i direktivet är det tillåtet för EU-länderna att fastställa en minimiålder vid familjeåterförening.³⁵ Detta vill Sverige åberopa vilket skulle göra det omöjligt för makar under 21 år att återförenas. Ett sådant förslag skulle drabba kvinnor och hbtqi-personer i åldrarna 18 till 21 mycket hårt.

Förslaget till de nya reglerna kring uppehållstillstånd säger även att kategorin övriga skyddsbehövande inte längre har rätt till uppehållstillstånd. En grund som uppskattningsvis en tredjedel av alla hbtqi-personer som tidigare sökt asyl i Sverige från förtryck och förföljelse på grund av sin sexuella läggning, könsidentitet och könsuttryck beviljats uppehållstillstånd genom.³⁶

■ Lag och förordning kring identitetskontroller

I december 2015 antog riksdagen regeringens lagförslag om möjligheten att införa obligatoriska ID-kontroller vid kollektiva färdmedel från andra Schengen-länder. Sedan den 4 januari har regeringen genom en efterföljande förordning verkställt lagen. Enligt regeringen är lagens syfte att försvara sig mot det allvarliga hot mot allmän ordning och inre säkerhet som det stora antalet flyktingar medför.

De nya reglerna om ID-kontroller och krav på giltiga identitetshandlingar för inresa i Sverige slår hårdare mot kvinnor än mot män då kvinnor i större utsträckning än män saknar sådana handlingar. Det beror delvis på diskriminerande strukturer och normer som gör att kvinnor i många länder inte deltar i det offentliga samhället på lika villkor och i samma utsträckning som män. Dessutom finns det länder där kvinnor överhuvudtaget inte kan erhålla ID-handlingar utan tillstånd från en man. Om en kvinna är ogift, änka, lever i en samkönad relation eller om makarna är splittrade är det därmed inte möjligt att få tillgång till de ID-handlingar som Sverige nu kräver.

Det är tydligt att flera av de ändringar som skett, och att förslag som lagts fram inom migrations- och flyktingpolitiken under hösten 2015, får förödande konsekvenser för flickor, kvinnor och hbtqi-personer. Migrations- och flyktingpolitiken omfattas inte av handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken, men finns däremot bland annat med i den övergripande strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.²⁸ I denna strategi tydliggörs att propositioner, inklusive lagstiftnings- och riktlinjepropositioner, ska analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv samt redovisa för konsekvenserna för kvinnor respektive män.

SVERIGES FEMINISTISKA REGERING BÖR:

- ▶ Arbeta för legala vägar in i Europa som möjliggör en säker flykt för alla människor inklusive kvinnor, flickor och hbtqi-personer.
- ▶ Dra tillbaka de förslag som regeringen lanserade den 24 nov 2015 om åtstramade regler kring familjeåterförening, vilka framförallt drabbar kvinnor och barn, samt åldersgränsen för makar.
- ▶ Dra tillbaka förslaget som innebär att skyddskategorin övriga skyddsbehövande inte längre har rätt till uppehållstillstånd, vilket i stor utsträckning drabbar hbtqi-personer.
- ▶ Återkalla förordningen om ID-kontroller vid Sveriges gränser, vilket slår betydligt hårdare mot kvinnor än män samt genomföra en konsekvensanalys ur ett genusperspektiv av förordningens verkan.
- ▶ Öka hbtqi-personers och kvinnors möjlighet till asylstatus och skydd genom att stärka Migrationsverkets och europeiska motsvarigheters kunskap om och respekt för hbtqi-relaterade och genusrelaterade skyddsskäl.

5

VARFÖR ÄR JÄMSTÄLLDHETS- PERSPEKTIVET VIKTIGT I MILJÖ- OCH KLIMATPOLITIKEN?

För att uppnå ett miljö- och klimatomått hållbart samhälle är det av yttersta vikt att åtaganden och insatser anpassas efter människors olika behov, erfarenheter och kunskap samt efter hur människor drabbas respektive bidrar till miljö- och klimatförändringar. Bland de som har störst påverkan på utsläpp och föroreningar; höginkomsttagare, beslutsfattare och företagare inom vissa sektorer och framförallt i rika länder, är män överrepresenterade.³⁷ De som är mest sårbara för de negativa effekterna av klimatförändringar och miljödegradering är de fattigaste och mest utsatta med minst möjlighet att påverka sin situation. I den här gruppen är flickor och kvinnor överrepresenterade. I låg- och medelinkomstländer är många kvinnors försörjning dessutom direkt beroende av tillgång på naturresurser. Det är i huvudsak kvinnor som är ansvariga för mat, hälsa, sanitet, vatten- och energitillgång för sig och sina familjer.

Ekonomisk, social, kulturell och institutionell diskriminering samverkar för att skapa flickors och kvinnors sårbarhet gällande klimat- och miljöproblem. Forskning har visat att det finns mycket att vinna på att integrera jämställdhetsinsatser med miljö- och klimatinsatser och vice versa. Ojämställdheten i samhället och mäns och kvinnors olika livsmönster har en direkt inverkan på miljö och klimat, och därför måste också en trovärdig miljö- och klimatpolitik ha ökad jämställdhet som ett centralt mål.

JÄMSTÄLLDHET OCH SVENSK MILJÖ- OCH KLIMATPOLITIK

Miljö- och klimatpolitiken ryms idag inte inom ramen för regeringens feministiska utrikespolitik. Däremot ryms den inom andra styrande policydokument som betonar vikten av ett genomgående jämställdhetsperspektiv såsom Politik för global utveckling (PGU) och i den övergripande strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.

■ Parisavtalet och behovet av ett starkare jämställdhetsperspektiv

I slutet av 2015 ägde klimatförhandlingarna inom ramen för FN:s klimatkonvention rum i Paris. Konferensen, som samlade världens länder för att diskutera och komma överens om insatser kring den globala uppvärmningen och dess konsekvenser, var den 21:a i sitt slag och gick under namnet COP 21. Efter svåra och långdragna förhandlingar enades staterna slutligen kring det så kallade Parisavtalet, ett rättsligt bindande globalt ramverk kring klimatarbete som beräknas träda i kraft år 2020.

Parisavtalet blev svagt när det kom till jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter – något som till slut pliktskyldigt skrevs ut i förordet som ett icke juridiskt bindande åtagande, även om avtalet uppmärksammar att anpassningsåtgärder ska genomföras så att de bidrar till jämställdhet. De svaga skrivningarna var för många en stor besvikelse då FN:s globala agenda för hållbar utveckling, Agenda 2030, som hänvisar till klimatkonventionen som det främsta verktyget för globalt klimatarbete, uppnått en betydligt starkare position inom jämställdhet.

Jämställdhet var en av de frågor som Sverige drev i förhandlingarna av Parisavtalet och biståndsminister Isabella Lövin, som var på plats i Paris, uttalade sig om vikten av jämställdhet vid olika sidoevents. När förhandlingarna hårdnade, var jämställdhet dock inte en fråga som prioriterades av Sverige.

Frågan om kvinnlig representation, ett av den feministiska utrikespolitikens huvudsyften, har också uppmärksamats i samband med klimatförhandlingarna.³⁸ Trots att

viktiga framsteg gjorts sedan 2001, då frågan om bristen på kvinnliga deltagare i förhandlingarna först fick uppmärksamhet, var kvinnor fortfarande markant underrepresenterade under förhandlingarna i Paris, både i ledningen för delegationerna och bland tjänstemännen.

■ Jämställdhetsperspektivet i klimatbiståndet

Frågan om representation är inte bara central i de globala klimatförhandlingarna, utan även på regional, nationell och lokal nivå när beslut fattas om klimatåtgärder. Om kvinnor som lever i fattigdom och som tvingas anpassa sig till en försämrad livsmiljö inte får möjlighet att vara med och definiera behovet och diskutera lösningarna, är risken stor att lösningarna endast definieras utifrån den verklighet som män i beslutsfattande ställning lever i. Det kan till exempel innebära att resurser till hållbar omställning av familj jordbruk, matförsörjning och vattenanvändning får för lite resurser av biståndet till förmån för klimatåtgärder som tangerar mer traditionellt manliga sfärer, som hantering av utsläpp och ny teknologi för minskade utsläpp. Dessa frågor är viktiga, men ansträngningarna och kostnaderna på dessa områden bör framförallt tas av andra resurser. Utvecklingsamarbete ska satsas på att bekämpa fattigdom och bör även på klimatområdet utformas så att det gynnar de fattigaste. För detta krävs ett jämställdhetsperspektiv i valet av klimatsatsningar så att de prioriterar kvinnors möjligheter att anpassa sig till klimatförändringar.

I EU:s utvecklingsamarbete har miljö och klimat en av de största budgeterna av de tematiska programmen. I planerna för EU:s miljöbistånd är avsaknaden av ett jämställdhetsperspektiv påfallande. Inget av de förväntade resultaten eller indikatorerna som ska mäta utvecklingen innehåller någon hänvisning till jämställdhet, kvinnor eller flickor. Som en av EU:s medlemsstater, och genom sin representation i EU:s medlemsstatskommitté för EU:s Development Cooperation Instrument (DCI), har Sverige möjlighet att följa och påverka de prioriteringar som görs inom EU:s miljöbistånd.

Hänsyn till maktstrukturer mellan män och kvinnor måste även tas i humanitära insatser och utvecklingsamarbete vid kriser och naturkatastrofer. Klimatförändringarna orsakar mer frekventa naturkatastrofer och extrema väderförhållanden, och kvinnor har ofta tillgång till mindre skyddssystem och ekonomiska resurser än män för att hantera situationen. Kriser förstärker på så sätt ojämställdheten. Därför måste klimatin-satser inom biståndet tydligt inkludera krisåtgärder för beredskap och skydd som utgår från kvinnors och barns behov och roller, trygg migration för kvinnor, förebyggande av mäns sexuella våld och andra övergrepp samt bättre hälsoåtgärder.

**I PLANERNA FÖR
EU:S MILJÖBISTÅND
ÄR AVSAKNADEN
AV ETT JÄMSTÄLLD-
HETSPERSPEKTIV
PÅFALLANDE**

I handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken finns det flera bra skrivningar kopplat till jämställdhet och klimat och miljö. Det står bland annat att utrikesförvaltningen ska arbeta aktivt för att kvinnors kapacitet och kompetens som förändringsaktörer inom både koldioxidsnål utveckling och klimatanpassning tillvaratas och att kvinnors särskilda situation för klimatförändringarnas konsekvenser beaktas. Dessutom ska utrikesförvaltningen enligt handlingsplanen verka för att kvinnors rättigheter när det gäller land och ägande stärks, bland annat genom FN:s arbete.

Det finns även en särskild skrivning som tydliggör att utrikesförvaltningen ska verka för kvinnors ekonomiska egenmakt genom EU:s utvecklingssamarbete och EU:s Development Cooperation Instrument (DCI).

I planen för jämställdhetsintegrering på Sida, 2015-2018, lyfts specifikt behovet av ökat fokus på jämställdhetsintegrering inom just miljö, klimat och resiliens.

SVERIGES FEMINISTISKA REGERING BÖR:

- ▶ Säkerställa att uppföljningsarbetet av klimat- och miljöarbetet inom Parisavtalet och Agenda 2030 inkluderar ett fokus på jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter och egenmakt inom ramen för nationella, regionala och internationella handlingsplaner.
- ▶ Driva frågan om jämställd representation i klimatförhandlingar på global nivå, samt vid beslut om klimatsatsningar på regional, nationell och lokal nivå.
- ▶ Genom såväl sitt bilaterala som multilaterala bistånd verka för att omställning till hållbar energi och satsningar på klimatanpassning i första hand gynnar människor som lever i fattigdom, varav kvinnor och flickor är i majoritet, och verka för krav på samråd med tydlig målgruppsanalys samt analys av könsroller i projektplaner.
- ▶ Säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i Sveriges och EU:s klimatbistånd, inklusive humanitära insatser vid naturkatastrofer, samt inom arbetet med katastrofrisreducering.

HUR KAN GENOMFÖRANDET AV DEN FEMINISTISKA UTRIKESPOLITIKEN STÄRKAS?

CONCORD Sveriges jämställdhetsarbetsgrupp välkomnar regeringens ambition att bedriva en feministisk utrikespolitik. Vi ser även positivt på den tillhörande handlingsplanens holistiska ansats. I syfte att ytterligare stärka utrikespolitikens feministiska förhållningssätt, vill vi bidra med några rekommendationer.

Vi välkomnar särskilt handlingsplanens åtagande om att se över Utrikesförvaltningens styrande dokument, i syfte att säkerställa att styrning och uppföljning ligger i linje med den feministiska utrikespolitiken. Vi önskar även en liknande **översyn inom andra departement och myndigheter** som bedriver verksamhet inom den feministiska utrikespolitikens områden.

Vi välkomnar även att handlingsplanen ska följas upp och uppdateras årligen samt att den inbjuder till dialog med ett flertal aktörer. Dock saknar vi tydliga **uppföljningsmekanismer och indikatorer** för att mäta, styra och följa upp arbetet. Sådana är av central vikt för att såväl utrikesförvaltningen som civilsamhället och andra aktörer ska kunna utvärdera det arbete som görs.

Det är även viktigt att den feministiska utrikespolitikens höga ambitioner matchas med **tillräckliga resurser**. Jämställdhetsintegrering kräver särskilda satsningar samtidigt som ordinarie verksamhet måste genomsyras av ett genusperspektiv.

Vi vill betona vikten av att handlingsplanen genomförs med **ett intersektionellt förhållningssätt**. Vi anser även att handlingsplanen saknar de grundläggande konventioner och vägledande dokument som garanterar alla människors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna oavsett könstillhörighet, könsuttryck och/eller sexuell läggning.

I handlingsplanen framgår att Utrikesförvaltningens rutiner och mallar för rapportering och bidragshantering ska integrera ett jämställdhetsperspektiv. Vi vill betona vikten av en grundläggande **kompetens hos all personal** samt personal med expertkunskap för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete i sig samt för ett arbete som också inkluderar hbtqi-personers rättigheter.

För att stärka och genomföra jämställdhetsarbetet på global nivå betonar handlingsplanen vikten av breda partnerskap och samarbete mellan aktörer såsom de nordiska länderna och internationella aktörer såsom EU och FN. Sådana **samarbeten bör utgå ifrån en analys** av hur institutioner i sig skapar hierarkier baserade på genus. Här bör Sverige vara en föregångare med en stark institutionell analys även vad gäller uppföljning och utvärdering av jämställdhetsarbete.

REFERENSER

1. Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018 med fokusområden för år 2016. u.o. : Regeringskansliet Utrikesdepartementet, den 13 nov. 2015.
2. www.un.org/womenwatch/directory/women_and_poverty_3001.htm. u.o. : UN Women.
3. Plan Sverige, <https://plansverige.org/flicka>
4. Teaching and Learning - Achieving quality for all. UNESCO 2014
5. Återrapportering enligt Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende fullständig jämställdhetsintegrering i biståndet. u.o. : Sida, den 30 apr. 2014.
6. På lika villkor - Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010-2015. u.o. : Regeringskansliet Utrikesdepartementet, 2010.
7. Plan för jämställdhetsintegrering på Sida 2015-2018. u.o. : Sida, den 2 nov. 2015.
8. Intervju med biståndminister Isabella Lövin. Omvärldens utvecklingspod, 15 apr. 2015.
9. Study on Sida's work on human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons. u.o. : Sida, nov. 2013.
10. Women in agriculture : Closing the gender gap for Development. State of Food & Agriculture, FAO 2010-2011.
11. Sida. Svenskt Utvecklingssamarbete och dess resultat i siffror 2014.
12. Fortsätt stödja kampen mot aids tuberkulos och malaria Stefan Löfven. u.o.:RFSU, 4 feb. 2016.
13. Global Financial Integrity, december 2015.
14. Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen 2016-2020. u.o. : Regeringskansliet UD 17 dec. 2015.
15. Promoting gender equality in the implementation of the UN Arms Trade Treaty. u.o. : Women's International League for Peace and Freedom, 2013.
16. Sverige fortfarande bland de fem största vapenexportörerna per capita. u.o. : Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, den 26 mars 2015.
17. Slutbetänkande av Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX. SOU 2015:72. u.o. : Statens offentliga utredningar, 2015.
18. New Advanced Airborne Surveillance Systems from UAE. u.o. : SAAB Press Centre, 10 nov 2015.
19. UN report into Saudi-led strikes in Yemen raises questions over UK role. u.o. : The Guardian, den 27 januari 2016
20. Hanbook for Trade Sustainability Impact Assessment. u.o. : European Commission, mars 2006.
21. Viilup, Elina. The EU's Trade Policy: from Gender Blind to Gender Sensitive? u.o. : Policy Department, Directorate-General for External Policies, juli 2015.
22. EPA, a not go area for Ghana. u.o. : News Ghana, den 9 februari 2014.
23. Seeds and Food Security: The impact of EU seed laws on food security in Africa. u.o. : APRODEV, dec 2014.
24. Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter. u.o. : Regeringskansliet, aug 2015.
25. Sveriges exportstrategi. u.o. : Regeringskansliet, sep 2015.
26. Mid-Year Trends 2015. u.o. : UNHCR, juni 2015.
27. More than 16 million babies born into conflict this year: UNICEF. 17 dec 2015.
28. Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. u.o. : Regeringskansliet, 2012.
29. Insatser med anledning av flyktingkrisen. 23 okt 2015. www.regeringen.se
30. Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande. 24 nov 2015. www.regeringen.se
31. Inkomna ansökningar om asyl, 2015. u.o. : Migrationsverket, 1 jan 2016.
32. Nobel Peace Laureates: closing borders puts women, children at higher risks. u.o. : The Nobel Women's Initiative, 17 nov 2015.
33. Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter, första och andra instans (beslut av Migrationsverket och Migrationsdomstolarna). Förstagångstillstånd. 2015. den 1 januari 2016.
34. Allt fler barn och kvinnor söker skydd i Europa. den 3 februari 2016. UNICEF blog 2016
35. Rådets direktiv 2003/86/EC av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening. u.o. : EUR-Lex, den 22 september 2003.
36. Regeringens aviserade åtgärder för flyktingmottagandet slår hårt mot hbtq-personer. u.o. : RFSL, den 24 november 2015.
37. Women in Europe for a Common Future, 2011 (<http://www.wecf.eu/english/articles/2011/02/gender-climateimpact.php>)
38. Maria Ivanova, Why more women need seats at the table, CNN (<http://edition.cnn.com/2015/11/23/opinions/cop21-women-need-participate/>)

Hösten 2014 blev Sverige det första landet i världen att ha en uttalad ambition om att bedriva en feministisk utrikespolitik. I den här publikationen undersöker medlemsorganisationerna i CONCORD Sveriges jämställdhetsarbetsgrupp hur stort avtryck politiken och dess tillhörande handlingsplan har hunnit göra på de politikområden som har störst inverkan på människor utanför Sveriges gränser.



Kvinna till Kvinna



CONCORD

Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige