

Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Regeringens skrivelse ”Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet”

(Diarienumr UD2016/09273/IU)

Svenska missionsrådet (SMR) tackar för möjligheten att lämna remissvar på regeringens förslag till nytt policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet.

Yttrandet är framtaget i en process där SMR:s 35 medlemsorganisationer getts möjlighet att bidra med synpunkter utifrån sina roller som kyrkor och utvecklingsorganisationer med brett internationellt nätverk och stor erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete med partners i syd. Sveriges kristna råd (SKR) har också konsulterats och ställer sig bakom detta remissvar.

Utöver detta yttrande har SMR bidragit till och ställer sig bakom det remissvar som CONCORD Sverige skickar in samt det gemensamma svar som ett antal ramorganisationer undertecknat.

Vår övergripande kommentar är att vi välkomnar policyramverkets inriktning och innehåll och konstaterar att det är mycket vi kan ställa oss bakom. Vi ser samtidigt ett behov av förbättringar och förtydligande inom fyra områden. Dessa sammanfattas först. I nästföljande avsnitt ges detaljerade kommentarer på remissens olika delar och konkreta förslag till nya skrivningar.

Sammanfattning

1. **Civila samhällets** betydelse för hållbar utveckling, organisering och demokratisering behöver genomgående lyftas i policyramverket. Civilsamhällesaktörer har ett mervärde och en viktig roll i sin egen rätt. De bidrar till utvecklingseffektivitet genom kvalitativa och relevanta insatser; lokalt, nationellt, regionalt och internationellt; enskilt, i nätverk och genom långsiktiga relationer. Ett uthålligt stöd till organisationer i det civila samhället och partnerskap dem emellan är centralt i detta arbete, där det är av särskild vikt att lyfta den roll svenska civilsamhällsorganisationer kan spela för Sveriges utvecklingssamarbete. Konkreta förslag på hur Sverige ska

stärka arbetet för ett utökat utrymme för civilsamhället ges i det gemensamma yttrandet från ett antal ramorganisationer.

2. **Religionens** betydelse för hållbar utveckling behöver genomgående lyftas i policyramverket. Religionen är en avgörande faktor för människors liv, värderingar och handlingar och måste finnas med i analys och underlag för alla utvecklingsstrategier. Religionen är i många fall en tillgång för hållbar utveckling, men den kan också vara ett hinder. Sverige behöver öka sin förståelse av religionens roll och inkludera strategier för samverkan med religiösa aktörer i utvecklingssamarbetet. SMR har utvecklat särskild kompetens inom detta område som vi gärna bidrar med i utformandet av strategier och metoder för utvecklingssamarbetet.
3. **Religions- och övertygelsefrihetens** betydelse för hållbar utveckling, tolerans och demokratisering behöver förtydligas och utvecklas i policyramverket. Särskilt när det gäller omvärldsanalys och utvecklingsstrategier. Det bör synliggöras att tre fjärdedelar av världens befolkning lever i situationer där rätten till religions- och övertygelsefrihet är begränsad genom statliga restriktioner eller våld/hot på samhällsnivå och att denna rättighet är en viktig värdemätare för och väg till ökad tolerans och demokrati i världen. SMR har utvecklat särskild kompetens inom detta rättighetsområde som vi gärna bidrar med i utformandet av strategier och metoder för utvecklingssamarbetet.
4. **Jämställdhet** uppmärksammas på många ställen i policyramverket, vilket är bra. Däremot finns det flertalet formuleringar som signalerar att jämställdhet primärt skulle handla om kvinnors och flickors rättigheter, vilket är olyckligt. Mäns och pojkars delaktighet i jämställdhetsarbete är centralt, men vi måste också se att män och pojkar inte bara har ett stort ansvar utan också själva påverkas av normer kring genus. Aspekter av maktanalys och intersektionalitet behöver genomgående stärkas, inte minst i relation till religion och religiösa aktörer som både kan främja och motverka jämställdhet i utvecklingssamarbetet. SMR bidrar gärna med kompetens och erfarenheter inom detta område.

Detaljerade kommentarer

1. Inledning

Utgångspunkten för det svenska utvecklingssamarbetet bör slås fast redan i inledningen. Nu kommer det i en bisats sent i inledningen. Vi föreslår att det övergripande målet skrivs mer direkt: *"att människor som lever i fattigdom och förtryck får bättre levnadsvillkor, att de är fria att forma sina liv och sina samhällen och att de får sina rättigheter tillgodosedda"*. Sveriges roll är

förvisso att skapa förutsättningar, men målet bör formuleras som den förändring vi vill se hos rättighetsinnehavarna.

Inledningen behöver förtydligas så att det framgår vad som är syftet med policyramverket och hur olika teman förhåller sig till varandra. Vi föreslår en läsanvisning som hjälp för att förstå strukturen i dokumentet och hur problemanalys, målsättningar, inriktningar, satsningar och tillvägagångssätt förhåller sig till varandra.

Det är viktigt att formuleringarna är samstämmiga mellan olika stycken. Det är skillnad på att ”ta hänsyn till fattiga människors perspektiv på utveckling och mänskliga rättigheter” (stycke 2) och att ”ta sin utgångspunkt i fattiga människors perspektiv på utveckling och ett rättighetsperspektiv” (stycke 9). Att ”ta hänsyn till” är en för svag formulering.

Vad som är svenska mervärden och prioriteringar, till exempel jämställdhet, miljö och demokrati bör betonas tydligare. Särskilt demokratifrågan bör komma högre upp på dagordningen eftersom den inte lyfts i de globala målen. Brist på demokrati bör också finnas med i definitionen av fattigdom.

Det finns flera formuleringar om Sveriges ledande roll men i den nuvarande skrivningen framstår det som att Sverige ska göra allt. Vi föreslår att ni tydliggör vilken roll Sverige ska spela och hur. Det är också viktigt att trycka på att förändring är något vi åstadkommer tillsammans snarare än att Sverige hela tiden ska vara ledande. Det europeiska samarbetet kan lyftas fram tydligare, internationell samverkan med andra länder (inte minst sådana där vi delar grundläggande värden och där det finns en gemensam syn på utveckling), samt framför allt vikten av att stärka viktiga förändringsaktörer runt om i världen, liksom att stärka utsatta människors egen röst och förmåga.

Det är bra att enprocentsmålet lyfts fram, även om det i praktiken inte följs i och med avräkningarna från biståndsramen. Vi skulle vilka se en tydlig skrivning om hur enprocentsmålet långsiktigt ska respekteras, hur avräkningarna ska upphöra och hur andra politikområden, som också har ett ansvar att budgetmässigt bidra till en hållbar och rättvis värld (inom Agenda 2030), ska ta ett större ekonomiskt ansvar.

Vi vill att det civila samhället lyfts högre (stycke 6). Det är skillnad på biståndsorganisationer i det civila samhället vars fokus är utvecklingssamarbete och andra aktörer som kan spela en viktig roll inom utvecklingssamarbetet men som primärt har andra roller. Det bör stå att organisationerna i det civila samhället har en avgörande betydelse som aktörer, men att näringsliv, myndigheter och forskning också har viktiga roller att spela inom utvecklingssamarbetet.

I stycke åtta behöver den första meningen formuleras om. Det bör stå ”oavsett geografisk eller tematisk inriktning, samt oavsett om biståndet kanaliseras via svenska ambassader, det svenska civilsamhället, svenska myndigheter eller företag, multilaterala organisationer eller EU:s utvecklingssamarbete”.

2. Utvecklingsdagordningen i en föränderlig omvärld

Utvecklingsdagordningen

Det är positivt att policyramverket tar ett tydligt avstamp i Agenda 2030, Addis Abeba Action Agenda och Paris-överenskommelsen om arbetet mot klimatförändringar.

Det är positivt att policyramverket på flera sätt lyfter fram en mångdimensionell utvecklingspolitik (t.ex. migration, handel och hållbara investeringar). Men det är olyckligt att Sveriges politik för global utveckling (PGU) bara nämns som ”ett viktigt verktyg” när det är en ökad praktisk samstämmighet mellan de olika politikområdena som är helt central. CONCORD Sveriges ”PGU-barometer” från maj 2016 visar på många verkliga målkonflikter som måste åtgärdas för att Sverige fullt ut ska kunna vara en effektiv och trovärdig aktör globalt, inom utvecklingssamarbetet såväl som inom andra politikområden. I Agenda 2030-arbetet behöver regeringen därför ta fram ambitiösa och mätbara mål berör alla politikområden (i enlighet med PGU) så att svensk politik i sin helhet kan bidra till hållbar utveckling globalt.

Framtida möjligheter och utmaningar

I detta stycke om omvärldsförändringar saknas politiska och religiösa drivkrafter, aktörer och dimensioner som är viktiga i relation till hållbar utveckling. Vi föreslår att policyramverket kompletteras med en mer utförlig kontext- och aktörsanalys där politiska och religiösa faktorer och aktörer analyseras.

Medborgerliga och politiska rättigheter, fred och demokrati har en alltför svag ställning i utvecklingsdiskursen. Det måste bli tydligt att begreppet hållbar utveckling behöver täcka in frågor som:

- ansvarstagande och ansvarsutkrävande
- demokratisk samhällsstyrning
- fredlig konfliktlösning
- rättsstatens principer
- transparens och antikorrupcion
- det civila samhällets utrymme att verka
- mångfald och ickediskriminering
- religions- och övertygelsefrihet

Religions- och övertygelsefrihet behöver även nämnas i omvärldsanalysen. Det bör synliggöras att tre fjärdedelar av världens befolkning lever i situationer där rätten till religions- och övertygelsefrihet är begränsad genom statliga restriktioner eller våld/hot på samhällsnivå och att denna rättighet är en viktig värdemätare för demokratiutvecklingen i världen. Det finns till exempel forskning som visar på kopplingen mellan hög grad av religions- och

övertygelsefrihet och fred och stabilitet. Där denna rättighet inte respekteras finns en tydlig grogrund för våldsbejakande extremism och terrorism.

Religion och religiösa aktörer behöver finnas med i omvärldsanalysen om drivkrafter för hållbar utveckling. För en majoritet av jordens befolkning är religionen central för deras handlande och värderingar. Religionen påverkar det offentliga livet och kan verka negativt såväl som positivt för samhällsutvecklingen i ett land. Religionen är normerande och kan skapa hopp och mening för människor, men även verka förtryckande. Att förstå samhällsutveckling förutsätter en förståelse av religion och dess verkningar för individer, grupper, organisationer, politik, kultur o.s.v. Det finns en risk att svenskt utvecklingssamarbete inte utgår från en tillräckligt kvalitativ kontextanalys om analys av religionens roll inte ingår.

Frågor som också borde uppmärksammas bättre i det här avsnittet och i ramverket i sin helhet är:

- Barn och ungas rättigheter och förutsättningar (se KFUM Sveriges remissvar).
- Urban fattigdom, inte bara på landsbygden (s.5)
- Trafficking
- Spridning av lätta vapen, våldskultur, mord, kriminalitet, gängvåld, korruption, straffrihet, droghandel och annan organiserad brottslighet – frågor som har stora konsekvenser för människors trygghet, säkerhet och utveckling även i icke krigsdrabbade länder
- Problematiken med den ökande globala alkohol- och droganvändningen. Alkoholmissbruk och droganvändning är idag stora utvecklingshinder på många platser.

3. Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet

Vi ser positivt på att fattigdomsperspektivet och rättighetsperspektivet kompletteras med tre nya tematiska perspektiv: konfliktförebyggande, jämställdhet och miljö och klimat.

Eftersom att vi ser främjandet av en global kultur av demokrati och tolerans som viktig utgångspunkt för det svenska utvecklingssamarbetet bör ”brist på demokrati” vara en del av den mångdimensionella synen på fattigdom och demokratiperspektivet stärkas i detta stycke.

Det bör betonas att jämställdhet handlar om kvinnors, flickors, mäns och pojkars lika värde, rättigheter och möjligheter, inte bara kvinnors och flickors rättigheter, vilket vissa formuleringar i stycket om jämställdhetsperspektivet ger intryck av (s.9).

Vi är positiva till ansatsen på sidan 10 att öka samstämmigheten och att hitta verktyg för att identifiera och hantera målkonflikter. Det finns idag flera målkonflikter (se CONCORD Sveriges PGU-barometer 2016) som påverkar

Sveriges möjligheter negativt att vara trovärdig och effektiv som aktör inom utvecklingssamarbetet.

4. Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning

En övergripande kommentar till policyramverket, som blir särskilt tydligt i stycket om utvecklingssamarbetets tematiska inriktning, är att det är svårt att följa strukturen och logiken mellan problemanalys, målsättningar, inriktningar, satsningar och tillvägagångssätt. Skrivningarna om jämställdhet kan tjäna som exempel. Jämställdhet lyfts både som orsak, mål och medel utan att tydliggöra vad som är *orsaken* till bristande jämställdhet, hur *målet* om en jämställd värld för kvinnor, män, flickor och pojkar formuleras och vilka *medel* som krävs för att vi ska nå målet.

Det är också svårt att följa hur de tematiska inriktningarna motiveras och kopplas till Agenda 2030, PGU och andra styrande dokument. De tematiska inriktningarna beskrivs *relatera till* de globala målen. En bättre skrivning skulle vara att de tematiska inriktningarna ska bidra till att *nå* de globala målen som lyfts i Agenda 2030. En sådan formulering förtydligar och förstärker kopplingen mellan Sveriges prioriteringar i relation till Agenda 2030.

Fenomenet med ett krympande utrymme för det civila samhället nämns inte förrän på sidan 11, vilket är anmärkningsvärt med tanke på vilka utmaningar detta fenomen skapar i relation till flera av de grundläggande perspektiven och målsättningarna. Detta bör lyftas in i kap 1-3.

I stycke 3 på sidan 11 vill vi betona vikten av katastrofriskreduceringsinsatser inom både det långsiktiga utvecklingssamarbetet och det humanitära arbetet. Vidare behövs samverkan med utrikespolitiken och dess nationella och internationella verktyg för att få till holistiskt arbetssätt för att minska risker för och effekter av humanitära kriser och för att främja hållbar utveckling.

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

Vi föreslår ett par tillägg till de centrala utgångspunkterna (s.11-12):

- Svenskt utvecklingssamarbete ska bidra till ett tolerant och pluralistiskt samhälle som bygger på tillit och ickediskriminering.
- Svenskt utvecklingssamarbete ska bidra till bekämpande av straffrihet och korruption.

Vi välkomnar att värnandet religions- och övertygelsefrihet lyfts upp. Det är dock inte korrekt att enbart se religions- och övertygelsefrihet som en opinionsfrihet som i sin tur bara påverkar andra opinionsfriheter. Kränkningar av religions- och övertygelsefriheten påverkar alla andra rättigheter, särskilt för de grupper och individer i samhället som mest utsatta (minoriteter, kvinnor och barn).

Vi välkomnar betoningen av civila samhällets aktörers särskilda betydelse och potential (s.14, stycke 1). Vi vill se ett tillägg om att det civila samhällets aktörer

har ett mervärde i utvecklingssamarbetet genom att bidra till utvecklingseffektivitet genom kvalitativa och relevanta insatser, genom att bidra till organisering och demokratiutveckling, genom långsiktiga och gränsöverskridande relationer och genom omfattande nätverk med räckvidd till alla samhällsnivåer. Det gäller både civilsamhällsorganisationer i Sverige och i de länder som berörs av svenskt utvecklingssamarbete och relationerna dem emellan.

Till uppräkningsen av opinionsfriheter bör läggas tanke- och samvetsfrihet (s.14, stycke 3).

”Rättighetsinnehavare” är en mer lämplig term än ”rättighetsbärare” (s.14, stycke 5).

Global jämställdhet

Jämställdhet är ett centralt utvecklingsmål och det är positivt att policyramverket så tydligt betonar detta. Det är dock det enda området som omnämns som ”globalt” i rubriksättningen. Finns det någon särskilt anledning till det?

Det bör betonas att jämställdhet handlar om kvinnors, flickors, mäns och pojkars lika värde, rättigheter och möjligheter, inte bara kvinnors och flickors rättigheter, vilket vissa formuleringar ger intryck av. Det är anmärkningsvärt att varje gång jämställdhet nämns så följer en mening som signalerar att detta endast skulle handla om kvinnors och flickors rättigheter. Att främja mäns och pojkars delaktighet i jämställdhetsarbete är centralt, men vi måste se att män och pojkar inte bara har ett stort ansvar utan också själva påverkas av normer kring genus. Jämställdhetsarbetet behöver därför bidra till att utmana destruktiva och begränsande könsnormer på ett sätt som bidrar till ökad frihet för både flickor och pojkar, kvinnor och män att bejaka fler sidor av sig själva. Så väl kvinnors och flickors som mäns och pojkars aktiva deltagande i byggandet av ett jämställt samhälle utan diskriminering baserat på kön är centralt för att jämställdhetsmålen ska nås.

Det är positivt att Sverige vill göra extra satsningar på kvinnor och flickor utifrån att de är mer utsatta i samband med krig, miljökatastrofer osv. SMR saknar dock analysen kring *varför* kvinnor och flickor är särskilt utsatta. Vilka värderingar som ligger till grund för denna utsatthet och ojämlikhet och hur vi aktivt motarbetar förtryck och bidrar till förändring av de strukturer som aktivt upprätthåller dem. Man behöver givetvis också arbeta med att utifrån rådande samhällsordning stärka kvinnor och flickors ställning men utan att samtidigt arbeta med grundorsakerna till deras särskilda utsatthet så blir satsningarna inte långsiktiga.

Policyramverket bör också ännu tydligare trycka på vikten av maktanalys och intersektionalitet.

Religions- och övertygelsefrihet bör finnas med i listan med kvinnors och flickors medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (s.16, stycke 5 och även s.17, stycke 4). Om kvinnor och män inte själva har rätt att följa sina egna övertygelser så har de inte heller rätt att uttrycka dem, mötas utifrån dem, agera utifrån dem och avstå från vissa saker ifrån sina övertygelser.

Fredliga och inkluderande samhällen

Religion och religiösa aktörer bör finnas med i samband med texten om fredliga och inkluderande samhällen (s.21). Det står om "radikalisering" och "våldsbejakande extremism", "försoning" och "normer och värderingar", men religiösa aktörer nämns inte.

Det är anmärkningsvärt att trosuppfattning står först (s. 22) i en lång lista av konfliktorsaker med tanke på att de konfliktteorier som har störst genomslag i resten av texten är "grievance theory" och resursbaserade konfliktteori. Särskilt med tanke på att forskning visar att mycket få konflikter är religiösa i grunden.

Religions- och övertygelsefrihet är helt nödvändigt för att målet att verka för "fredliga och inkluderande samhällen" (s. 21-23) ska uppnås. Religions- och övertygelsefrihet är centralt för tolerans och mångfald, men nämns inte i detta stycke.

Migration och utveckling

Vi anser att skrivningarna om att stärka de mänskliga rättigheterna i relation till migration kan ytterligare förstärkas i detta avsnitt, till exempel genom att lyftas fram som den första centrala utgångspunkten. Vi välkomnar att migrationsfrågorna finns med i policyramverket och lyfts fram som en viktig del av ett holistiskt arbete för hållbar utveckling.

5. Humanitärt bistånd

Det är positivt att policyn utgår från de humanitära principerna och att Sverige trycker på kopplingen mellan utveckling och humanitärt samt att perspektiven gällande katastrofriskreducering och resiliens är väl beaktade.

Vi välkomnar att Sverige vill fokusera på ökad samverkan med civilsamhället, som en av fem huvudprioriteringar. Civilsamhällsorganisationer har en väldigt viktig roll inom humanitärt arbete, både som effektiva förmedlare av bistånd och ofta välintegrerade i lokalsamhällen som "first responders" i humanitära kriser. Att människor som drabbats av en katastrof vill delta i beslutsprocesser och påverka sin situation, och att de har egna resurser att bygga på, behöver dock göras ännu tydligare i policyramverket.

Vi ser att stycket om jämställdhetsperspektiv (sid 38) behöver förtydligas. Det saknas en kort analys om män och pojkars särskilda förutsättning som skulle visa att Sverige vill se komplexiteten i allas behov och utsatthet. Det bör också framgå i skrivningen att gender based violence är särskilt problematiskt i väpnade konflikter.

Det är positivt att Sverige kommer att arbeta för en flexibel humanitär finansiering (sid 39). Samtidigt finns det kroniska naturkatastrofer eller konflikter som kräver vår uppmärksamhet och kommer kräva den i flera år framöver (t.ex. Sudan och Sydsudan). Sverige behöver därför skapa beredskap och former för längre humanitära projekt och program (två-tre år) vid särskilda behov. Det behövs alltså en balans mellan öronmärkta och icke öronmärkta medel.

Vi saknar analys av vilka mervärden och potentiella utmaningar som finns med att det multilaterala stödet och vad Sverige vill uppnå med detta stöd. Det behöver förtydligas att Sverige ska verka för en reformering av FN-systemet.

Vi saknar en skrivning som tar tydligt avstånd från att humanitära medel ska gå till militära kostnader. Vi saknar vidare en skrivning om att civila och militära roller inte ska blandas ihop.

6. Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete

Skrivningarna under rubriken "Samverkan och synergier inom utvecklingssamarbetet" handlar enbart om de multilaterala arenorna EU, FN och utvecklingsbankerna. Rubriken är missvisande eftersom samverkan och synergier behövs på alla nivåer och civilsamhällets roll inte kommer fram.

Skrivningarna behöver stärkas för att tydliggöra att civilsamhällesaktörer i syd och i Sverige (till exempel folkrörelseaktörer) har ett mervärde och en roll i sin egen rätt. De bidrar till utvecklingseffektivitet genom kvalitativa och relevanta insatser, omfattande nätverk och långsiktiga relationer. Svenska myndigheters roll i biståndet beskrivs, men inget specifikt om den roll *svenska civilsamhällsaktörer* spelar. Partnerskap nämns på många ställen i dokumentet, men inte som beskrivning av "ömsesidiga relationer", "solidaritet", "organisering" och "demokratibyggnad", vilka är områden som svenska organisationer kan bidra med till utvecklingssamarbetet.

Policyramverket lyfter fram att risker och risktagande är en förutsättning för att nå resultat (sid 47). Vi ser att den meningen behöver utvecklas med att detta förutsätter att former för riskdelning utvecklas vid samarbete med genomförande aktörer som exempelvis det civila samhället.

För Svenska missionsrådet

Anders Malmstigen

Generalsekreterare