



Stockholm 2016-06-27

Till: Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm

Ref. UD2016/09273/IU

Svenska Röda Korsets yttrande över Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

Bakgrund

Förslaget till policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet tar avstamp i FN:s Agenda 2030 med de 17 målen för global hållbar utveckling som antogs av FN:s medlemsstater i september 2015. Utvecklingssamarbetet ses som en sammanhängande helhet där ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet är lika viktiga delar. Förebyggande åtgärder som är avgörande för samhällens och människors förmåga att klara av katastrofer och kriser – stärkande av riskreducering och resiliens – lyfts som viktiga delar i utvecklingssamarbetet. Utvecklingssamarbetet ska också utgå från ett tydligt rättighetsperspektiv. Förslaget innehåller därutöver ett kapitel om humanitärt bistånd i vilket regeringen bekräftar att det humanitära biståndet skiljer sig från utvecklingssamarbetet. I förslaget fastställs att många av dagens utdragna komplexa kriser och väpnade konflikter hindrar hållbar utveckling och att utvecklingssamarbetet och det humanitära arbetet måste samverka bättre både för att förebygga humanitära behov och kriser och för att möjliggöra utveckling i dessa kontexter. Samtidigt understryks att Sverige ska fortsätta prioritera och främja humanitärt arbete, med de humanitära principerna och den internationella humanitära rätten som centrala utgångspunkter.

Svenska Röda Korsets förslag och synpunkter nedan fokuserar på det humanitära biståndet samt delar av utvecklingssamarbetet som har tydliga kopplingar till det humanitära biståndet.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar regeringens förslag som rör utvecklingssamarbetet, den holistiska synen och ambitionen att uppnå synergier mellan olika områden, klimatavtalets betydelse liksom kopplingen till Sveriges politik för global utveckling (PGU) som bekräftar att samverkan mellan alla politikområden är nödvändigt för att genomförandet ska bli framgångsrikt. Vi välkomnar särskilt det tydliga rättighetsperspektivet och betoningen på riskreducering och resiliens.
 - Svenska Röda Korset föreslår att policyramverket får titeln *”Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd”*.
 - Svenska Röda Korset föreslår att mental hälsa och psykosocialt välmående inkluderas i policyramverkets kapitel om jämlik hälsa, och vill samtidigt framhålla frågans humanitära dimension.
 - Svenska Röda Korset välkomnar att respekten för de humanitära principerna och den internationella humanitära rätten är en huvudprioritering i det svenska humanitära biståndet.
 - Svenska Röda Korset föreslår att skillnaden mellan mål för utvecklingssamarbete och mål för humanitärt bistånd tydliggörs. De delar som rör utvecklingssamarbete i konflikter och andra svåra humanitära kontexter bör placeras under avsnittet om utvecklingssamarbete, inte som en del av humanitärt bistånd. Det humanitära biståndets roll avseende utveckling bör också förtydligas.
 - Svenska Röda Korset föreslår att policyramverket bekräftar mångfalden av humanitära system, i enlighet med slutdokumentet för ”Grand Bargain” från 23 maj 2016.
 - Svenska Röda Korset föreslår att frågan om skydd för människor på flykt även tydliggörs som en prioritering i kapitlet om humanitärt bistånd.
-

Svenska Röda Korsets synpunkter

I. Inledande kommentar

Svenska Röda Korset välkomnar policyramverkets perspektiv att se frågorna om hållbar utveckling och rättigheter som en helhet, något som stärker fred och säkerhet och som förebygger humanitära kriser. Vi välkomnar också strävan efter att uppnå synergier mellan

olika områden och politiska ramverk, klimatavtalets betydelse liksom kopplingen till Sveriges politik för global utveckling (PGU) som bekräftar att samverkan mellan alla politikområden är nödvändigt för att genomförandet ska bli framgångsrikt. Vi välkomnar särskilt det tydliga rättighetsperspektivet och betoningen på riskreducering och resiliens i utvecklingssamarbetet samt vikten av de lokala aktörerna. Samtidigt ser vi att dagens och morgondagens humanitära situationer kommer att kräva strikt humanitära lösningar där de humanitära principerna och den humanitära rätten är avgörande för säkert tillträde till de drabbade. Med det menas inte att humanitärt arbete på något sätt sker i ett vakuum skilt från utvecklingsfrågor. Tvärtom, så bidrar ett effektivt humanitärt arbete också till människors och samhällets utveckling, det stärker motståndskraften och minskar risker. Men detta kan bara ske när det är förenligt med det humanitära biståndets mål och de humanitära aktörernas uppdrag och mandat. Hållbar utveckling är samtidigt viktigt för att minska riskerna vid humanitära kriser och för att förebygga såväl väpnade konflikter som naturkatastrofer. Utveckling måste också ske i högre grad i komplexa kriser. Det humanitära biståndets mål är *att rädda liv, lindra nöd och skydda värdighet*. Medan utvecklingssamarbetet syftar till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck, tar det humanitära biståndet sin utgångspunkt i humanitära behov samt vissa personkategoriers rätt till skydd exempelvis sårade, sjuka eller frihetsberövade soldater, militär sjukvårdspersonal, civila och flyktingar. Att det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet är två skilda områden bekräftas återkommande i förslaget men samtidigt blandas frågorna på ett sätt som gör det svårt att särskilja deras separata mål och deras olika principiella grunder.

Vi upplever idag att humanitärt bistånd i allt högre grad politiseras. Det kan handla om att stater och andra aktörer bedriver humanitär verksamhet med geopolitiska eller säkerhetspolitiska syften men också att humanitär verksamhet ses som politisk, exempelvis som i fallet med migration och sjukvård i väpnade konflikter. Vi ser även hur stater i allt högre grad styr humanitärt bistånd politiskt genom villkorade medel, i strid med principerna om opartiskhet, neutralitet och självständighet. Mot den bakgrunden menar Svenska Röda Korset att det är fortsatt viktigt att tydliggöra det humanitära biståndets särart – att skilja på mål för det humanitära biståndet från målen för utvecklingssamarbetet. Först om förutsättningarna för samspelet mellan utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd klargörs kan önskade synergier mellan de olika områdena uppnås.

Svenska Röda Korset hade helst sett att ett särskilt ramverk för humanitärt bistånd hade tagits fram, men mot bakgrund av regeringens övergripande analys och ambition att skapa synergier mellan utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ser vi också möjligheter med det nuvarande förslaget. För att korrekt återspegla policyramverkets innehåll föreslår vi dock att titeln ändras till *”Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.”*

Vi föreslår också att de inledande avsnitten, inklusive omvärldsanalysen, kompletteras med en mer utförlig analys av aktuella humanitära utmaningar samt klargörande skrivningar om skillnaderna mellan utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

II. Utvecklingsdagordningen i en föränderlig omvärld

I andra stycket på sidan 5 skrivs att ”Klimatförändringarna späder på detta ytterligare och driver allt fler människor på flykt vilket utgör en grogrund för konflikter.” Det är en förenkling att när det gäller naturresurser hävda att människor som drivs på flykt på grund av klimatförändringar utgör en grogrund för konflikter. Frågan är mer komplex och klimatrelaterat flyktingskap har en rad olika mänskliga och samhällsliga konsekvenser. Vi föreslår istället skrivningen *”vilket kan utgöra en grogrund för konflikter”*.

I sista stycket på sidan 5 som handlar om sysselsättning och produktivitet skrivs att ”[a]rbetslöshet och undersysselsättning utgör en grogrund för social oro, flykt, och konflikter i många utvecklingsländer. Vi menar att dessa faktorer snarare tvingar människor till ”migration” än ”flykt”. Däremot leder konflikter och social oro till bristande skydd för befolkningen som i sin tur tvingar människor på flykt. Meningen bör formuleras *”Arbetslöshet och undersysselsättning ligger till grund för social oro, migration, och konflikter [...]”*

III. Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning

Flera av de tematiska frågorna och beskrivningarna som tas upp under utvecklingssamarbetet är relevanta även för det humanitära biståndets effektivitet och relevans, till exempel avseende barn och ungas rättigheter, korruption, jämställdhet, flyktingar och asylsökande, jämlik hälsa. Frågor som demokrati, yttrandefrihet och media, religionsfrihet, rättsstatens principer, produktiv sysselsättning och internationell handel, faller emellertid helt utanför det humanitära biståndets ändamål. Under vissa av de ”Centrala utgångspunkterna” i remissen adresseras specifikt humanitärt bistånd, till exempel under global jämlikhet. I andra delar tas frågor av

humanitär karaktär upp under utvecklingssamarbetets mer politiska rubriker. Ett exempel är röjning och information om minor, klusterammunition och annan oexploderad ammunition i enlighet med Sveriges folkrättsliga åtaganden som i förslaget beskrivs som en åtgärd för fred och mänsklig säkerhet. Sådan verksamhet sker ofta i rent humanitära kontexter och blir möjlig endast utifrån humanitära grunder.

Migration och utveckling

En annan central humanitär fråga som placerats under utvecklingsarbetet och rubriken ”Migration och utveckling” (s. 29) är skyddet för flyktingar och rätten att söka skydd från förföljelse och våld. Asylrätten som institut vilar inte på samma grunder som frågan om migration och utveckling. Det är en skyldighet för staterna att aldrig skicka tillbaka en person till ett land där hen riskerar förföljelse, godtyckligt berövande av liv, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Migration är ett exempel på en fråga som suddar ut geografiska gränser i det humanitära arbetet. Därför bör samma principer och utgångspunkter tillämpas såväl nationellt som internationellt. I förslaget nämns också att kopplingen mellan det långsiktiga utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet ska stärkas. Vad som egentligen avses med stärkt koppling i detta sammanhang utvecklas däremot inte. Svenska Röda Korset menar att det är viktigt att staters utvecklingssamarbete lägger fokus på att förebygga situationer som tvingar människor på flykt eller annan ofrivillig migration, som väpnade konflikter, fattigdom, miljöförstöring och klimatrelaterade katastrofer. Vi välkomnar därför regeringens ambition att genom utvecklingssamarbetet ”främja en värld där migration är ett aktivt och frivilligt val som inte är baserat på behovet av flykt från en konfliktsituation, från fattigdom, brist på samhällsservice eller annan utsatthet”. Denna målsättning har dock inte samma grund som det humanitära biståndets uppdrag att säkerställa skydd och nödhjälp för flyktingar och migranter. Där människor tvingas på flykt av väpnade konflikter och våld förblir de humanitära insatserna och internationellt skydd avgörande för liv och värdighet. Migration har kommit att bli en oerhört politiserad fråga i många länder och vi menar därför att det är viktigt att tydliggöra skydds- och rättighetsperspektiven utifrån det humanitära biståndets grundsatser. Här bör också familjeåterföreningens betydelse särskilt lyftas.

Regeringen vill även skapa förutsättningar för att de människor som väljer att migrera ska kunna göra så på ett säkert, ordnat och reglerat sätt. Dessutom är ambitionen att stärka migranternas och flyktingarnas åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och särskilt skydda kvinnor, pojkar och

flickor mot alla former av våld, inklusive sexuellt våld och andra kränkningar samt verka för lika tillgång till rätten att söka asyl. Svenska Röda Korset välkomnar denna ambition. Genom vårt globala arbete med flyktingar och migranter vet vi att ett ökande antal människor mister livet i försöket att nå internationellt skydd. Vi ser även att bristen på legala vägar till internationellt skydd, exempelvis de nya restriktionerna om familjeåterförening inom EU, leder till att ett ökat antal kvinnor och barn tvingas välja farliga och osäkra resvägar för att ta sig in i och genom Europa för internationellt skydd och återförening med sina familjer. Svenska Röda Korset uppmanar regeringen att införa säkra legala vägar som gör det möjligt för människor i behov av skydd att nå internationellt skydd på laglig väg. Detta skulle även hjälpa många kvinnor och barn, som nu befinner sig som internflyktingar i krigsdrabbade länder eller i näraliggande länder, att ha möjlighet att söka skydd och/eller återförenas med sina familjer.

Svenska Röda Korset föreslår att frågan om skydd för människor på flykt även tydliggörs som en prioritering i kapitlet om humanitärt bistånd.

Jämlik hälsa

Ett område som enligt Svenska Röda Korset bör ges större global uppmärksamhet är *psykisk ohälsa som en följd av väpnade konflikter och våld*. På initiativ av Svenska Röda Korset har Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen inlett ett arbete för att mobilisera kring frågor om mental hälsa och psykosocialt välmående. Vi tittar särskilt på konsekvenserna av dagens många utdragna väpnade konflikter och andra våldsamma kriser; de humanitära effekterna för enskilda individer (civila och stridande) och de kollektiva effekterna på grupper, samhällen och stater. Delar av grundforskningen görs på Svenska Röda Korsets nationella behandlingsverksamhet för torterade och krigstraumatiserade där vi årligen möter mer än 1500 asylsökande och skyddsbehövande med psykiska besvär till följd av våld och flykt. Vi vet att frågor om psykisk hälsa är stigmatiserade i många sammanhang vilket också resulterar i ojämlik tillgång till vård och stöd. Mer kunskap och resurser behövs globalt. Frågan, som berör såväl utvecklingssamarbetet som det humanitära biståndet, saknas helt i förslaget. Svenska Röda Korset föreslår att mental hälsa och psykosocialt välmående inkluderas i policyramverkets kapitel om jämlik hälsa, men vill även framhålla frågans humanitära dimension.

Hälso- och sjukvården drabbas hårt i väpnade konflikter och andra våldsamma kriser, särskilt kritisk är situationen i många utdragna konflikter. Tillgången till vård begränsas kraftigt av att sjukhus, ambulanser och vårdpersonal attackeras och plundras, eller på grund av svårigheter

att upprätthålla en fungerande infrastruktur med personalförsörjning, utrustning mm. De direkta och indirekta humanitära konsekvenserna är långtgående. Sverige bör verka för att vårderna, som humanitär verksamhet, respekteras och skyddas under väpnade konflikter och andra våldsamma situationer samt att infrastrukturen för hälso- och sjukvården upprätthålls under kriser. Denna prioritering bör förtydligas ytterligare i ramverket, även i kapitlet om jämlik hälsa.

IV. Humanitärt bistånd

Vi välkomnar att respekten för de humanitära principerna och den internationella humanitära rätten är en huvudprioritering i det svenska humanitära biståndet. Detta är helt avgörande för att kunna nå det humanitära biståndets mål, i synnerhet i många av dagens komplexa och våldsamma väpnade konflikter. Även de mänskliga rättigheternas betydelse för att skydda människor i väpnade konflikter och i humanitära kriser som inte utgör väpnad konflikt bör bekräftas. Därtill är den internationella flyktingrätten ett centralt ramverk för att säkerställa skydd och bistånd för flyktingar. Detta bör framgå av ramverket.

Svenska Röda Korset delar inte remissens beskrivning att det humanitära arbetet ”*delvis*” vilar på andra principer än det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Vår uppfattning är det humanitära biståndet *vilat på andra principer*. Det humanitära biståndet har andra mål än utvecklingssamarbetet. Målet för det humanitära biståndet bör tydligt framgå i kapitlet.

Svenska Röda Korset delar inte beskrivningen att ”FN spelar en unik normativ roll för Sveriges humanitära arbete”. Just i det humanitära arbetet spelar andra forum och aktörer viktiga normativa roller. Det gäller inte minst den internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen som sedan 1867 varit en drivande kraft bland annat i utvecklingen av den internationella humanitära rätten. Sverige är, och har alltid varit, en mycket aktiv stat i dessa sammanhang. Det kan vara värt att påminna om att utkastet till 1949 års Genèvekonventioner först antogs av den 17:e internationella rödakorskongressen i Stockholm 1948. Även andra centrala konventioner med humanitära ändamål har antagits utanför FN exempelvis Ottawakonventionen om minor och Konventionen om klusterammunition. Sverige bör även fortsättningsvis vara en aktiv stat för normgivning i humanitära frågor, inte bara i FN utan även i andra humanitära sammanhang.

I förslaget skrivs återkommande om ”ett humanitärt system”, som ska vara adekvat och välfungerande. Enligt Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen finns det inte ett humanitärt system utan flera system som samspelar med varandra. Rödakors- och rödahalvmånerörelsen utgör ett sådant system – ”den röda pelaren” – med särskilt mandat och arbetssätt som tydligt skiljer sig från exempelvis FN:s (”den blå pelaren”). Synsättet om flera humanitära system bekräftas i slutdokumentet *”Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need”* som antogs 23 maj 2016 under det humanitära världstoppmötet, WHS, i Istanbul. Det talas idag om *ett humanitärt ekosystem*. Svenska Röda Korset anser att det är viktigt att svensk politik för humanitärt bistånd främjar och möjliggör mångfalden av humanitära aktörer och system med sina olika styrkor och särarter. Detta bör framgå av policyramverket.

Vi föreslår vidare att stycket på sidan 38 med rubriken ”Globala mål relaterade till humanitärt bistånd” stryks, alternativt ändras, för att tydliggöra skillnaden mellan målen för utvecklingssamarbetet och målet för det humanitära biståndet. Texten utgår från att alla mål för hållbar utveckling har betydelse för det humanitära biståndet. Mot bakgrund av det humanitära biståndets syfte och särskilda förhållningssätt stämmer inte denna beskrivning. Vissa av de globala målen för hållbar utveckling överlappar emellertid med målet för det humanitära biståndet (exempelvis mål 1, 2, 3, 6, 9 och 16). Samtidigt är det viktigt att understryka att FN:s globala mål för hållbar utveckling inte är mål för det humanitära arbetet; att aktivt arbeta för vissa av målen (som är politiska) skulle vara oförenligt med de humanitära principerna och det humanitära uppdraget.

I ramverket bör det förtydligas hur humanitärt bistånd faktiskt *kan* bidra till hållbar utveckling inom vissa områden och vilka synergier som kan uppnås genom det humanitära arbetet, *utan att det humanitära uppdraget kompromissas*. De humanitära aktörerna, inte minst de nationella och lokala, kan göra betydande avtryck för hållbar utveckling. Det handlar om att ha ett medvetet och ansvarsfullt förhållningssätt i det humanitära biståndet som verkar för att minska risker och utsatthet. Ofta likställs humanitärt arbete med kortsiktiga insatser för att lindra omedelbar nöd och rädda liv, men den humanitära verkligheten är mycket mer komplex än så. Humanitära insatser måste anpassas för att så effektivt som möjligt möta humanitära behov, både på kort och lång sikt. Många humanitära insatser stärker samhällens och individers motståndskraft med syftet att klara kriser bättre. De upprätthåller viktiga samhällsfunktioner, system och infrastruktur för att möta de faktiska humanitära behoven. I svåra situationer som

utdragna väpnade konflikter handlar det dock snarare om att motverka tillbakagång än att bidra till utveckling. Humanitära aktörers omfattande arbete för att minska risker, stärka motståndskraft och återuppbygga samhällen omedelbart efter katastrofer bör också ses som viktiga bidrag för utveckling. Det gäller även humanitära insatser som stärker infrastruktur, kunskapsöverföring, inkomstmöjligheter och folkhälsa. Humanitärt bistånd som bidrar till utveckling kan även handla om att stärka själva systemet för den humanitära insatsens genomförande där frågor som ledarskap, ansvarsutkrävande och anti-korruption är centrala.

På sidan 38 beskrivs också endast mycket kortfattat att kvinnor och flickor är särskilt utsatta i humanitära kriser. Vi saknar ett utförligare resonemang kring hur kvinnor, män, flickor och pojkars respektive utsatthet, förutsättningar, behov och förmågor i humanitära kriser påverkar inriktningen av det humanitära biståndet. Vi efterfrågar också ett tydliggörande av vad som i sammanhanget avses med ett ”jämslälldhetsperspektiv”. Handlar det om tranformativa processer eller avses samma analyser som uppnås genom att man anlägger ett ”genusperspektiv – dvs att identifiera och möta behov hos kvinnor, män, flickor och pojkar samt att tillvara ta deras respektive förmågor?

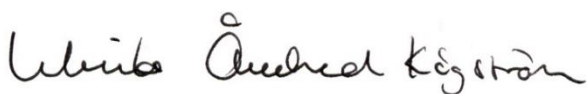
Svenska Röda Korset välkomnar särskilt att Sverige ska verka för säkert och obehindrat humanitärt tillträde samt för att öka humanitära aktörers säkerhet i fält. Det är viktigt att framhålla att detta också är en integrerad del av att säkerställa respekt för den humanitära rätten i väpnad konflikt och de humanitära principerna. Den internationella humanitära rätten ger inte bara rätt till skydd utan också rätt till obehindrat tillträde för opartiska humanitära aktörer. Staterna har således en folkrättslig skyldighet att säkerställa respekt för den humanitära rätten, inklusive skydd och tillträde för opartiska humanitära aktörer.

Stycket som inleds ”I en värld av exponentiellt ökande behov...” (s. 38) handlar huvudsakligen om utvecklingssamarbete, inte om humanitärt bistånd. Det tar sikte på åtgärder som syftar till att förebygga konflikter och humanitära behov och bör därför placeras under utvecklingssamarbetet, förslagsvis under kapitel 6 ”Centrala principer och utgångspunkter för svenskt utvecklingssamarbete”. Utvecklingsaktörernas viktiga roll att arbeta parallellt med de humanitära aktörerna i konflikter och utdragna humanitära kriser bör också tas upp under utvecklingssamarbetet. I ett sådant kapitel kan också förutsättningarna för det viktiga samspelet mellan utvecklingsaktörer och humanitära aktörer behandlas liksom vikten av de humanitära aktörernas bidrag i utveckling (se ovan). I det avslutande kapitlet ”Centrala principer och

utgångspunkter för utvecklingssamarbetet” måste det humanitära biståndets särart genomgående beaktas.

Svenska Röda Korset delar beskrivningen att Sverige har spelat en viktig roll för att stärka system för humanitärt bistånd och det gäller inte bara FN utan även andra system såsom rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Vi välkomnar ett fortsatt starkt svenskt engagemang för ett framtida humanitärt bistånd som bättre kan möta de humanitära behoven. Vi vill dock understryka vikten av att det fortsatta engagemanget, exempelvis gällande finansiering genom s.k. landfonder, global samordning och samverkan, inte bara utgår från FN-systemet. Sverige är t.ex. en av de största givarna till rödakors- och rödahalvmånerörelsen vars nationella föreningar spelar en viktig roll i det humanitära biståndet på nationell och lokal nivå. Rödakors- och rödahalvmånerörelsens humanitära infrastruktur har stor betydelse även för FN och andra organisationers humanitära bistånd i kriser. Internationella rödakorskommittén, ICRC, har ett helt unikt humanitärt mandat i väpnade konflikter och andra våldsamma situationer. Rödakors- och rödahalvmånerörelsens centrala roll i det humanitära biståndet, även normativt, bör synliggöras i ramverket. Ett fortsatt aktivt svenskt engagemang för rödakors- och rödahalvmånerörelsen är viktigt för att rörelsen även i framtiden effektivt ska kunna uppfylla sitt mandat i Genèvekonventionerna och rörelsens stadgar.

SVENSKA RÖDA KORSET



Ulrika Årehed Kågström,
Generalsekreterare



Anna Carlstedt,
Ordförande