



## EU:s tredje handlingsplan för jämsällldhet i yttre förbindelser

---

2020/21:FPM56

Utrikesdepartementet

2020-12-23

### Dokumentbeteckning

JOIN (2020) 17

EU:s tredje jämsällldhetsplan – en ambitiös agenda för jämsällldhet och kvinnors egenmakt i EU:s yttre förbindelser 2021–2025

### Sammanfattning

”EU:s tredje handlingsplan för jämsällldhet – en ambitiös agenda för jämsällldhet och kvinnors egenmakt i EU:s yttre förbindelser ” 2021–2025 är institutionernas första gemensamma meddelande på området.

Meddelandet bygger på en omfattande utvärdering av tidigare arbete på jämsällldhetsområdet och innebär en tydlig breddning och ambitionshöjning jämfört med tidigare arbetsplaner. Ett exempel är att de tematiska fokusområdena blir fler. Tidigare fokusområden - inriktade på könsrelaterat våld, kvinnors ekonomiska egenmakt och kvinnors politiska deltagande - blir kvar, men sammanförs nu med arbetet för agendan för kvinnor, fred och säkerhet och utökas dessutom med nya fokusområden för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt digitalisering och grön omställning. Dessutom ges mer fokus åt exempelvis handel.

Meddelandet anger vidare att EU ska angripa grundorsakerna till ojämställldhet och fortsätta att utveckla sitt arbetssätt genom att stärka jämsällldhetsperspektivet i såväl policys som programmering, förbättra sin uppföljning och kommunikation på jämsällldhetsområdet samt uppvisa ledarskap för jämsällldhet i alla sammanhang och på högsta nivå.

Arbetet ska vila på en tredelad ansats som kombinerar jämsällldhetsintegrering, riktade insatser och politisk dialog. I meddelandet understryks dessutom återigen att 85 procent av alla nya insatser inom ramen

för de yttre förbindelserna ska ha jämställdhet samt kvinnors och flickors egenmakt som delsyfte eller huvudsyfte senast år 2025.

2020/21:FPM56

Regeringen välkomnar en ambitiös EU-handlingsplan för jämställdhet och kvinnors egenmakt i EU:s yttre förbindelser. Det är av största vikt att EU kan agera enat och kraftfullt för dessa frågor globalt. Detta inte minst eftersom hittillsvarande framsteg har gått alltför långsamt och dessutom riskerar att hejdas och undergrävas av såväl covid-19-pandemin som av ett tilltagande ifrågasättande av både innehåll och språkbruk i jämställdhetsarbetet.

Regeringen anser att alla åtgärder som vidtas måste vara väl avvägda och kostnadseffektiva, samt beakta budgetrestriktivitet.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Jämställdhet utgör ett av EU:s grundläggande värden och är en fråga om mänskliga rättigheter samt en förutsättning för välfärd, ekonomisk tillväxt, välstånd, god samhällsstyrning, fred och säkerhet. Jämställdhet är följaktligen något som EU arbetar med på alla områden, såväl inom unionen som i dess yttre förbindelser. I linje med detta har kommissionen genom årens lopp antagit flera jämställdhetsstrategier som har haft formen av meddelanden och parallellt med detta även tagit fram arbetsdokument- och planer för olika delar av jämställdhetsarbetet inom ramen för EU:s yttre förbindelser.

Sverige har verkat för en ständig utveckling av planerna och för en kontinuerlig ambitionshöjning och breddning av arbetet. Sverige var bland annat drivande för att den första handlingsplanen för jämställdhet i de yttre förbindelserna 2010–2015 följdes av en mer ambitiös andra plan som gjorde att arbetet åren 2015–2020 inte längre vände sig enbart till utvecklings-samarbetet och institutionerna utan även riktade sig till medlemsstaterna och flera delar av de yttre förbindelserna.

Sverige engagerade sig därefter i både genomförandet och utvärderingen av den andra handlingsplanen, drev samtidigt på EU:s parallella arbete för kvinnor, fred och säkerhet och efterlyste en handlingsplan som samlade allt jämställdhetsarbetet i de yttre förbindelserna och samtidigt fortsatte att bredda och fördjupa ansatsen.

Den 5 mars 2020 presenterade kommissionen ett meddelande om en ny jämställdhetsstrategi för åren 2020–2025, med målet att skapa ett jämställt Europa. Med utgångspunkt i denna strategi, och på basis av samråd och utvärderingar av tidigare arbete, utvecklade institutionerna sedan sitt första gemensamma meddelande för jämställdhet i de yttre förbindelserna, med

målet att skapa en jämställd värld. Denna tredje handlingsplan för jämställdhet i de yttre förbindelserna 2021–2025 lanserades den 25 november 2020.

### 1.1.1 Förslagets innehåll

Mot bakgrund av att EU:s andra handlingsplan för jämställdhet i de yttre förbindelserna löper ut år 2020, och i syfte att bygga vidare på denna och vidareutveckla EU:s arbete, presenterade kommissionen och den höga representanten den 25 november 2020 ett gemensamt meddelande om EU:s tredje handlingsplan för jämställdhet 2021–2025.

Meddelandet pekar på att EU intar en ledande roll i det globala arbetet för jämställdhet men att kvinnors och flickors rättigheter fortsätter att ifrågasättas och inskränkas världen över och att ojämställdhet, diskriminering och marginalisering dessutom ökar i samband med instabilitet, konflikter, klimatförändringar, miljöförstöring, migration, tvångsförflyttning och på senare tid även covid-19-pandemin. Ännu en kritisk faktor är att organisationer inom det civila samhället, däribland kvinnorrättsorganisationer, står inför ett krympande demokratiskt utrymme. Samtidigt medför utmaningarna möjligheter till förändring och nytänkande.

Kommissionen konstaterar att den tredje handlingsplanen för jämställdhet är en politisk ram som ska underlätta för EU att ytterligare öka sitt engagemang, med inriktning på följande fem områden, eller ”pelare”.

**Effektivisera EU:s engagemang för jämställdhet.** Detta ska ske genom att jämställdhet blir en tvärgående prioritering inom EU:s yttre förbindelser samt i dess politiska arbete och programplaneringsarbete. Som del i detta bekräftar kommissionen och den höga representanten återigen att 85 procent av alla nya yttre förbindelser ska ha jämställdhet samt kvinnors och flickors egenmakt som delsyfte eller huvudsyfte senast år 2025. För att åstadkomma dessa framsteg slår meddelandet fast att det krävs ytterligare jämställdhetsintegrering inom alla yttre politikområden och sektorer, liksom en transformativ, rättighetsbaserad och intersektionell strategi som tar itu med de grundläggande orsakerna till ojämställdhet såsom rigida könsnormer och attityder.

**Främja ett strategiskt EU-engagemang på nationell, regional och multilateral nivå,** i samarbete med EU:s medlemsstater. Siktet här är bland annat inriktat på att gemensamt intensifiera genomförandet av den tredje handlingsplanen för jämställdhet i varje partnerland och partnerregion, i nära samarbete med en stor bredd av aktörer inklusive regeringar, civilsamhälle, näringsliv, internationella organisationer och andra berörda parter. På regional nivå innebär detta bland annat ett ökat fokus på synergier mellan regional och nationell nivå liksom ökat jämställdhetsfokus i regionala

partnerskap och strategier. Meddelandet slår även fast att EU bör stärka sin ledande roll för jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter och egenmakt på global nivå genom att driva frågorna, bygga partnerskap och främja politiska initiativ.

**Inrikta arbetet på viktiga tematiska verksamhetsområden**, och påskynda framstegen i relation till dem genom att fastställa mål och förbindelser. De sex tematiska politikområden som har valts ut som särskilt viktiga att fokusera på är: att säkerställa frihet från alla former av könsrelaterat våld, främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, stärka ekonomiska och sociala rättigheter samt flickors och kvinnors egenmakt, främja jämlikt deltagande och ledarskap, genomföra agendan för kvinnor, fred och säkerhet samt möta utmaningarna och ta vara på möjligheterna i samband med den gröna omställningen och den digitala omvandlingen. Meddelandet ger en överblick över de aktuella utmaningarna, inklusive covid-19:s effekter, på de sex områdena och anger vad EU:s insatser bör rikta in sig på och bidra till.

**Föregå med gott exempel från EU:s sida** genom att bland annat upprätta ett jämställdhetsintegrerat och könsbalanserat ledarskap på EU:s högsta politiska nivå och ledningsnivå. Som ett led i detta ska EU:s ledning, inbegripet EU-delegationschefer, främja jämställdhet och kvinnors egenmakt som del av sitt uppdrag och sin resultatbedömning samt verka för en jämställd kultur vid institutionerna och tydliggöra att jämställdhet och kvinnors egenmakt är ett gemensamt ansvar för alla anställda. Kommissionen pekar på att detta förändringsarbete kräver ledningens stöd liksom investeringar i kunskaper, resurser och gemensamma insatser med EU:s medlemsstater.

**Rapportera och kommunicera om resultat.** Meddelandet betonar vikten av rapportering av, och kommunikation om, resultat, för att möjliggöra ansvarsutkrävande, säkerställa transparens och uppnå bättre informationsspridning om effekterna av EU:s arbete över hela världen. Institutionerna kommer att övervaka genomförandet av planen med hjälp av målen och indikatorerna i del 1 av arbetsdokumentet *Målsättningar och indikatorer för att rama in genomförandet av GAP III*, som finns som bilaga till meddelandet. Uppföljningen sammanställs i rapporter som offentliggörs i mitten respektive slutet av genomförandeperioden. Bilagan inkluderar även tematiska resultatindikatorer som ska integreras i utformningen av nya insatser och landspecifika genomförandeplaner och som medlemsstaterna uppmanas att använda när de tar fram sammanställda resultatrapporter.

Meddelandet pekar återkommande på betydelsen av ett samordnat strategiskt agerande av EU, dess institutioner, och medlemsstaterna.

Meddelandet i sig har ingen påverkan på svensk lagstiftning eftersom det inte rör sig om något lagförslag.

## 1.3 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet följer tidigare inriktning som innebär att nya insatser ses över så att andelen som har jämställdhet som del- eller huvudsyfte blir fler, men utan att det påverkar pågående insatser, går utanför befintliga ramar eller föregriper framtida budgetförhandlingar.

Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

# 2 Ståndpunkter

## 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en ambitiös handlingsplan för jämställdhet i EU:s yttre förbindelser. Det är av största vikt att EU kan agera enat och kraftfullt för dessa frågor globalt, inte minst i en tid som kännetecknas av stora utmaningar för jämställdheten och kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter. Dessa utmaningar består bland annat i de negativa konsekvenserna av covid-19, den demokratiska tillbakagången, den ökade bristen på respekt för de mänskliga rättigheterna liksom det tilltagande ifrågasättandet av både innehåll och språkbruk på jämställdhetsområdet på många håll i världen.

Regeringen anser att alla åtgärder som vidtas måste vara väl avvägda och kostnadseffektiva, samt beakta budgetrestriktivitet.

Regeringen delar uppfattningen att EU:s grundläggande värden behöver omsättas i en handlingsplan som underlättar för EU att öka sitt engagemang och som har som mål att skapa en jämställd värld, tar sin utgångspunkt i EU:s jämställdhetsstrategi för 2020–2025 och kompletterar strategin för hbtqi-personers rättigheter för 2021–2025, med flera relevanta planer och dokument.

Därför är det välkommet att det anges att jämställdhet ska bli en tvärgående prioritering inom EU:s yttre förbindelser, politiska arbete och programplanering och att arbetet ska vägledas av en transformativ, rättighetsbaserad och intersektionell ansats. Regeringen understryker i detta

Det är också välkommet att meddelandet lägger grunden för ett brett och systematiskt arbete där jämställdhetsperspektivet ska stärkas i såväl externa dialoger och insatser som i intern styrning och kapacitetsutveckling. Inriktningen på institutionalisering och institutionellt kulturskifte, som Sverige var drivande för i den andra handlingsplanen, kan därmed fortsätta.

Regeringen välkomnar vidare att planen för första gången är ett gemensamt meddelande och att den samlar hela jämställdhetsarbetet i EU:s yttre förbindelser och även synliggör hur vissa mål inte går att driva utan att även driva andra, såsom kopplingen mellan utbildning och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter och vatten och sanitet i skolmiljön etc.

Det är mycket välkommet att planen utökar antalet tematiska fokusområden till ännu fler centrala områden på ett sätt som både inlemmar det centrala arbetet för kvinnor, fred och säkerhet, anger sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter som ett eget mål och lägger till ett angeläget fokus på digitaliseringen och den gröna omställningen. Det är även positivt att jämställdhetsperspektivet i handelsfrågorna lyfts fram på ett flertal ställen. Regeringen kommer att bevaka och driva att jämställdhet finns med i alla sammanhang på handelsområdet.

Däremot anser regeringen att handlingsplanen borde ha haft tydligare referenser till civilsamhällets krympande utrymme och behovet av att motverka hoten mot kvinnliga MR-försvarare, kvinnorrättsorganisationer, feministiska rörelser och hbtqi-organisationer genom att erbjuda skydd, flexibel finansiering etc. Detta är en rättighetsfråga med flera dimensioner eftersom dessa aktörer i sin tur ger röst åt andra.

Regeringen är inte heller övertygad om att den finansiella ansatsen kommer att ge den förstärkning som kommissionen ger vid handen. Det är positivt att 85-procentsmålet bekräftas, men det gäller enbart nya insatser och när det gäller riktade insatser framgår att målsättningen är att minst en insats med jämställdhet som huvudsakligt mål kommer att stödjas i varje land, vilket inte innebär någon tydlighet om volym och snarare ger intrycket av pilotprojekt än en genomgripande prioritering av jämställdhet. Däremot är det positivt att kommissionen kommer att öka sitt stöd för jämställdhetsbudgetering via program till stöd för förvaltning av de offentliga finanserna.

Det kan konstateras att den föreslagna handlingsplanen är tillgänglig och pedagogisk, men att bilagan med indikatorer omfattande och sannolikt kommer att kräva en hel del arbete och samordning i fält. Det är ett tecken på hög ambition men går samtidigt emot medlemsstaternas rekommendationer efter erfarenheterna från arbetet med den andra handlingsplanen där rapporteringen upplevdes som mycket komplex och tungrodd.

Meddelandet stöds av en överväldigande majoritet medlemsstater men kunde ändå inte välkomnas med rådsslutsatser. Ett fåtal medlemsstater motsatte sig användandet av begreppet ”gender equality” och ville även stryka referenser till EU:s hbtqi-strategi liksom till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (den så kallade Istanbulkonventionen). Meddelandet välkomnades i stället med ett ordförandeskapsuttalande som publicerades den 16 december och fick stöd av alla medlemsstater utom tre.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet välkomnade meddelandet i en debatt den 3 december där både höga representanten Borrell och EU-kommissionär Urpilainen medverkade och framhöll planens betydelse och ambitionshöjning. Tomas Tobé, Deve-utskottets ordförande, lyfte Europaparlamentets höga förväntningar på planen och dess genomförande.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte gått ut på remiss.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

# 4 Övrigt

## 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den nya handlingsplanen börjar genomföras i och med årsskiftet 2020/2021. Nästa formella diskussion kan förväntas hållas med anledning av den första genomföranderapporten hösten 2021.

## 4.2 Fackuttryck/termer

