

UTRIKESUTSKOTTET

Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet

- FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992
- FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995

Förord

Utskottet har under 1998 låtit genomföra två utvärderingar som rör Sveriges förberedelser inför och agerande i de stora FN-konferenserna under 90-talet. Resultaten av dessa utvärderingar har utskottet bedömt vara av intresse för en vidare krets och publicerar därför rapporterna i serien "Utredningar från Riksdagen".

Rapporterna är en del av det utvärderings- och uppföljningsarbete som riksdagen initierat och som det är varje utskotts uppgift att genomföra.

Det är vår uppfattning att utrikes- och biståndspolitiken måste bli en mer allmän angelägenhet inför början av det 21:a århundradet. Meningen med dessa rapporter är att lämna ett bidrag till och att stimulera en samhällsdebatt i frågor som annars ofta förblir en angelägenhet enbart för specialister.

I den här aktuella rapporten beskrivs det förberedande arbetet, genomförandet och uppföljningsarbetet kring två av världskonferenserna 1990–1996: konferenserna om miljö och utveckling (Rio 1992) och FN:s fjärde kvinnokonferens (Peking 1995). Syftet har varit att analysera några av *resultaten* med fokus på kvinno- och miljöfrågor. Rapporten innehåller information om svenska positioner och konferensernas resultat från svensk synvinkel. Därtill ges en samlad presentation av världskonferensernas resultat.

I rapporten belyses vilken roll riksdagen och andra aktörer – organisationer, folkrörelser, myndigheter och allmänhet – haft i förberedelserna inför FN:s världskonferenser. Olikheter och likheter i hur de sex FN-konferenserna har förberetts på svensk sida belyses. Erfarenheterna av förberedelsearbetet kan bland annat aktualisera frågan om det finns anledning att pröva andra sätt att förbereda det svenska agerandet inför framtida världskonferenser, i vilken utsträckning nationella parlamentariker bör ingå i delegationerna till FN:s världskonferenser och hur folkrörelsernas inflytande bör balanseras i förhållande till det parlamentariska inflytandet.

Vikten av nationell respektive internationell uppföljning av handlingsprogrammen betonas starkt i samtliga slutdokument från världskonferenserna. Betydelsen av den typ av uppföljning som denna rapport representerar blir uppenbar då slutsatserna från FN:s världskonferenser så småningom kan bli föremål för nationella åtgärder i de deltagande ländernas parlament.

Rapporten uttrycker forskarnas egna åsikter men det är vår förhoppning att läsningen skall ge nya impulser och tankar om vår framtida utrikes- och biståndspolitik och den värld den skall anpassas till.

Stockholm i januari 1999

Viola Furubjelke
Ordförande

Thomas Hörberg
Kanslichef

Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet

- FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED,
i Rio de Janeiro, 1992
- FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995

Katarina Eckerberg

Pia Brundin

Anna Norell

Sveriges riksdag

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	9
1.1	Sveriges genomförande av UNCED och Lokal Agenda 21 i en internationell jämförelse.....	9
1.2	Från Rio till Hållbara Sverige	10
1.3	Lokal Agenda 21	15
2	UNCED-processen	22
2.1	Inledning	22
2.2	Bakgrund.....	22
2.3	Förberedelserna inför UNCED	23
2.3.1	Svenska förhandlingspositioner.....	24
2.4	Resultatet av UNCED	24
2.4.1	Riodeklarationen	25
2.4.2	Agenda 21	25
2.4.3	Skogsprinciperna.....	26
2.4.4	Klimatkonventionen	26
2.4.5	Konventionen om biologisk mångfald	26
3	Sveriges uppföljning av Agenda 21	26
3.1	Inledning	26
3.2	Från kretsloppssamhället till det ekologiskt hållbara samhället	27
3.3	Riksdagsarbetet och UNCED.....	29
3.3.1	Motioner och propositioner	30
3.4	Riksdagens utskott och UNCED	31
3.4.1	Jordbruksutskottet	31
3.4.2	Näringsutskottet	32
3.4.3	Utrikesutskottet	33
3.4.4	Bostadsutskottet	33
3.4.5	Socialutskottet	33
3.4.6	Diskussion	34
3.5	Den svenska biståndspolitiken och Agenda 21	34
3.5.1	Biståndspolitiken före UNCED.....	34
3.5.2	Biståndspolitiken efter UNCED	36
3.6	Arbetet med UNCED-frågorna inom nationella myndigheter.....	37
3.7	UNCED och folkrörelserna.....	39
3.7.1	Inledning	39
3.7.2	Naturskyddsföreningen	39
3.7.3	Q2000.....	40
3.7.4	Svenska FN-förbundet.....	40
3.7.5	Folkrörelsernas delaktighet i beslutsfattandet	40
3.8	Näringslivet och Agenda 21	42
4	Sveriges uppföljning av klimatkonventionen	42
4.1	Inledning	42
4.2	Svenska förhandlingspositioner på klimatområdet	43
4.3	Regeringens mål på klimatområdet.....	44
4.4	Överensstämmer målen med resultaten?.....	44
4.5	EU och den svenska klimatpolitiken.....	46

4.6	Motioner och propositioner.....	46
4.7	Beslutsfattandet på klimatområdet.....	47
4.8	Diskussion.....	48
5	Sveriges uppföljning av konventionen om biologisk mångfald.....	49
5.1	Inledning.....	49
5.2	Bakgrund.....	50
5.3	Regeringens strategi och mål för en biologisk mångfald.....	50
5.4	Motioner och propositioner.....	51
5.5	Beslutsfattandet om biologisk mångfald.....	51
6	Sammanfattande analys.....	52
6.1	Vilken betydelse har UNCED haft i Sverige?.....	53
6.2	Övergripande tendenser i UNCED-uppföljningen.....	56
1	Inledning.....	65
2	Sverige inför den fjärde kvinnokonferensen.....	66
2.1	Några utgångspunkter för globalt jämställdhetsarbete.....	66
3	Resultatet från FN:s fjärde kvinnokonferens.....	67
3.1	Pekingdeklarationen.....	68
3.2	Handlingsplanen.....	69
4	Sveriges uppföljning av Pekingkonferensens handlingsplan (Plattform for Action).....	73
4.1	Regering och riksdag.....	73
4.2	Motioner och propositioner.....	77
4.3	Sidas arbete efter Pekingkonferensen.....	78
5	Vad har Pekingkonferensen haft för betydelse?.....	80
5.1	Gemensamma teman.....	81
5.2	Regeringskansliet.....	81
5.3	Riksdagen.....	83
5.4	Sida.....	88
5.5	Enskilda organisationer: SAMS.....	89
6	Slutsatser.....	90
	Litteraturlista.....	94

1 Bakgrund

Utrikesutskottet gav under hösten 1997 uppdraget till statsvetenskapliga institutonen i Umeå att studera två av FN-konferenserna under 1990-talet, nämligen FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 samt konferensen om Miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992. Syftet var att analysera några av *resultaten* av konferenserna och särskilt undersöka hur de har genomförts i svensk utrikes- och inrikespolitik.

Både kvinno- och miljöfrågor har sedan länge utgjort hjärtefrågor i svenskt internationellt arbete liksom på hemmaplan. De är dessutom frågor som spänner över ett stort fält och som kräver genomgripande och integrerade ansträngningar för att styra utvecklingen i riktning mot ett mer jämställt och hållbart samhälle. Samtidigt har kvinno- och miljöfrågorna utmärkt sig som särskilt mobiliserande vad gäller icke-statliga organisationers engagemang i politiken. De teman som behandlats i de bägge konferenserna är flitigt diskuterade. Detta gör det särskilt viktigt att kritiskt granska hur regering och riksdag förmått att driva utrikes- och inrikespolitik i relation till de två FN-konferenserna. Inom dessa relativt stora områden har vi valt ut några delar av konferenserna som vi studerat närmare:

Kvinnor

Handlingsplan från Pekingkonferensen

Miljö och utveckling

Agenda 21

Klimatkonventionen

Konventionen om biologisk mångfald

Vi undersöker i det följande hur dessa frågor behandlats och implementerats nationellt. Även om vårt uppdrag gäller svensk politik, har vi dragit nytta av två pågående forskningssamarbeten om hur Riokonferensens imperativ om hållbar utveckling genomförts i ett antal andra jämförbara industriländer. Vi inleder därför med en internationell utblick.

Studien av kvinnokonferensen i Peking har utförts av fil.mag. Anna Norell, medan konferensen om Miljö och utveckling i Rio har undersökts av fil.mag. Pia Brundin. Docent Katarina Eckerberg har koordinerat och väglett arbetet och står för den internationella översikten.

1.1 Sveriges genomförande av UNCED och Lokal Agenda 21 i en internationell jämförelse

Miljö- och utvecklingsfrågor behandlades för första gången gemensamt i FN:s första internationella miljökonferens i Stockholm 1972. Sedan dess har antalet internationella överenskommelser och avtal på miljöområdet formligen exploderat. Kopplingen mellan miljö- och utvecklingsfrågor stärktes åter genom Brundtlandkommissionens arbete

under 1980-talet. I dess rapport "Vår Gemensamma Framtid" lanserades "hållbar utveckling" på allvar på den internationella arenan. I juni 1992 samlades 181 stater samt EG i Rio de Janeiro för att behandla tre huvuddokument: en principdeklaration om det långsiktiga miljö- och utvecklingsarbetet, handlingsprogrammet Agenda 21 om hur "hållbar utveckling" skall genomföras inom olika sektorer och nivåer i samhället samt en deklaration om vilka principer som skall gälla för ett hållbart skogsbruk. Dessutom antogs två konventioner: en om biologisk mångfald och en om klimatförändringar, som visserligen var framförhandlade i två separata kommittéer men som kom att ingå i FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i Rio. Bägge dessa konventioner avser områden där Sverige har stora svårigheter att uppfylla sina egna åtaganden genom att de innebär stora motsättningar mellan ekonomiska intressen och skydd av miljön.

1.2 Från Rio till Hållbara Sverige

Hur har den svenska regeringen själv arbetat med frågorna inför Rio och senare tolkat och vidarefört hållbar utveckling i nationella program? Och hur har Agenda 21-arbetet i svenska kommuner fungerat och bidragit i riktning mot ett hållbart samhälle? På vilket sätt utmärker sig Sverige i internationell jämförelse? Kan man urskilja några generella tendenser bland liknande högkonsumtionssamhällen i deras svar på hållbar utveckling?

Sverige höll en hög profil under konferensen och drev en rad frågor under förberedelseprocessen – särskilt frågor om sambanden mellan militära aktiviteter, fattigdom, demokrati och miljö, teknologiöverföring till Syd, energieffektivitet, ökenspridning samt vatten- och sanitetsfrågor. Med andra ord, frågor där Sverige traditionellt haft ett stort engagemang och kunnande. De svenska positionerna fick ett relativt stort genomslag i de slutliga dokumenten. De svenska framgångarna kan bl.a. förklaras av att den svenske chefsförhandlaren, Bo Kjellén, var ordförande i den plenararbetsgrupp som förhandlade Agenda 21 (kapitelen 9–16) och deltog i den lilla ledningsgruppen för hela konferensen. Sverige kunde därmed få sina synpunkter direkt in i ledningsgruppen¹.

Hur starkt var då dessa positioner förankrade i den svenska riksdagen, förvaltningen och organisationerna? Den nationalkommitté som bildats i februari 1990, ledd av miljöministern (först Birgitta Dahl sedan Olof Johansson), blev i praktiken svag. Kommittén fungerade som en informationskanal för regeringen, där agendan sattes av regeringsdirektiv, och en helhetsbild av konferensen saknades inom kommittén. Det var i stället departementens experter, en kärngrupp från UD och Miljödepartementet, som hade makten när det gällde att utforma de svenska positionerna. Förberedelsearbetet inför Rio innebar därför inte att riksdagspartier eller frivilligorganisationer engagerades i nämnvärd utsträckning, annat än i form av vissa gränsöverskridande nyckelpersoner med bakgrund i flera olika organisationer. I denna elit av professionella representanter med personliga relationer kom förberedelsearbetet att karakteriseras av harmonisk samverkan². Man lyfte knappast fram svårigheter och motsättningar utan tog fasta på de traditioner som Sverige sedan tidigare haft i sitt eget miljöarbete och dess implika-

¹Lindberg, Staffan. Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya arenor: vem har makten över svensk utrikespolitik i FN:frågor? Rapport om uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser 1990–1996 till utrikesutskottet, april 1998, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, s. 50.

²Ibid, s. 53 och 54.

tioner på internationellt samarbete. Frivilligorganisationer, industri och företag spelade en stor roll i Rio, men arbetade till stor del på egna arenor både före och under konferensen. De kom att utveckla parallella internationella processer till stor del vid sidan av den svenska regeringen.

Både på miljöområdet och i biståndsfrågor låg Sverige långt framme före Rio. Därmed inte sagt att tolkningen av vad begreppet egentligen innebär för en förändring av svensk miljö- och utvecklingspolitik är oomtvistad. Det är knappast förvånande att det sätt på vilket genomförandet av "hållbar utveckling" på svensk mark i enlighet med UNCED:s olika dokument gått till kan ifrågasättas och diskuteras. Både borgerliga och socialdemokratiska regeringar har förklarat att hållbar utveckling är högt prioriterade uppgifter³. Medan den centerpartistiskt influerade tolkningen handlar om "kretslopps-samhället" pekar Göran Perssons socialdemokratiska regering ut det "ekologiskt hållbara samhället". Synonymt med hållbar utveckling används i svenskt språkbruk "en miljöanpassad utveckling", där den ekologiska dimensionen poängteras. När statens finanser nu är på väg att bringas i balans, talar regeringen om att "skapa en tillväxt som bygger på ekologiska hänsyn"⁴. Bland tretton opinionsbildare inom politiska partier, näringslivet och miljöorganisationer som tillfrågades om deras tolkning av begreppet "hållbar utveckling" inför uppföljningen av Rio i New York 1997 (UNGASS) var det mycket få som såg begränsningar i ekonomisk tillväxt som nödvändigt för att uppnå ett hållbart samhälle. I stället litar de flesta på att den tekniska utvecklingen skall lösa miljöproblemen utan att medborgarna skall behöva göra avkall på bekvämlighet och standard⁵.

Under de senaste tio åren har emellertid den svenska välfärdsstaten urholkats betydligt. De låga arbetslöshetssiffror som rådde under lång tid har nu nått europeisk nivå i takt med integrationen till EU. Nedskärningar i offentliga utgifter har blivit vardagsmat för departement, myndigheter och kommuner. Sparandet har drabbat den sociala välfärden för utsatta grupper i samhället. En klar brytpunkt nåddes år 1990, när andelen fattiga i den svenska befolkningen i stället för att stadigt minska sedan 1975 nu åter började att öka⁶. Ensamtående mödrar och ungdomar är de grupper som drabbats hårdast, liksom en del av pensionärerna. Neddragningar har framför allt skett inom skolor och barnomsorg, vård och service, där kommunernas ansträngda ekonomi satt stopp för utgifter som inte klaras under det rådande kommunala skattestoppet. Samtidigt har antalet hushåll med endast en person ökat från 16 till 25 % under de senaste 20 åren, vilket innebär en ökad förbrukning av energi och andra resurser per capita.

Allt detta har satt solidariteten i samhället på prov. Individualism och kortsiktig planering gynnas i en sådan situation. Det är långt ifrån de vackra orden om "hållbarhet" med jämlikhet, global rättvisa och tanke på kommande generationer som ledord. Trots

³Den borgerliga regeringsdeklarationen 1991 "ställer upp giften att forma en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, med levande sjöar och skogar" medan den socialdemokratiska motsvarigheten från 1994 talar om "att förverkliga det ekologiskt uthålliga industrisamhället", att främja en "långsiktigt hållbar tillväxt" och återställa Östersjön i "ekologisk balans".

⁴Regeringsskrivelse 1996/97:50 På väg mot ett ekologiskt hållbart samhälle, s. 4.

⁵Denna undersökning redovisades i Svenska Dagbladet 1997-06-26.

⁶Uppgifterna grundar sig på Statistiska centralbyråns senaste välfärdsundersökning från 1997. Andelen fattiga, som hade minskat från 8 till 3 % av befolkningen mellan 1983 och 1990, ökade till 7 % år 1995.

det finns det vissa tecken på att medborgarna inte stilla finner sig utan bidrar på individuell grund. Antalet medlemmar i olika former av hjälporganisationer ökade mellan 1990 och 1996 från 9 till 22 %⁷. Frivilliga bidrag till välgörenhetsorganisationer har nästan tredubblats på sju år, medan statens andel av dessa utgifter samtidigt minskat från två tredjedelar till mindre än hälften. Vi är på väg mot ett system där staten inte längre står som största givare för hjälp till akut drabbade. En liknande utveckling har ägt rum för svenskt bistånd till fattiga länder. Från att under ca 20 år ha hållit nivån på biståndet mellan 0,9 och 1 %, skars det ned till 0,79 % av BNI under 1997⁸. En viss ökning har aviserats för kommande år, men det tidigare enprocentsmålet ter sig numera avlägset.

Miljösektorn har också drabbats av nedskärningarna i statens finansiering. Exempel på områden som bantats under senare tid är miljöövervakning, sanering och återställning av miljöskadade områden, bidrag till ideella föreningars miljöarbete och kalkning av sjöar. Naturvårdsverket fick ett kraftigt sparbeting under åren 1997 till 2000 om totalt 25 % av sin budget. Inom hela utgiftsområdet miljövärd samt strålskydd och kärnsäkerhet har den anvisade budgeten minskat från 1 382 till 1 178 miljoner kronor från 1996 till 1998⁹.

Mot denna bakgrund kom Göran Perssons utspel i januari 1997 med en delegation för hållbar utveckling bestående av fem unga ministrar som en frisk fläkt. I rask takt lanserades en rad nya initiativ, varav investeringsprogrammet "Hållbara Sverige" om 5,4 miljarder kronor på fem år till kommunala investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten är det mest uppmärksammade. Tre principer för Hållbara Sverige är värda att lyfta fram här: (1) det handlar om riktigt stora pengar om man jämför med tidigare nivåer i miljöstatsningar, (2) urvalet av projekt som skall finansieras avgörs inte som tidigare av någon myndighet utan av regeringen själv och (3) kriterierna för urvalet betonar effektivitet och nya jobb. Det lokala investeringsprogrammet tas från regeringens utgiftspost för "samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande", och belastar således inte "miljöbudgeten".

Bidragen skall ges till de lokala program som kan visa på:

- minskad miljöbelastning
- effektivare användning av energi och andra naturresurser
- ökad användning av förnybara råvaror
- ökad återanvändning och återvinning av resurser, kretsloppen skall slutas
- ökad sysselsättning

Det är svårt att inte se den starka kopplingen till socialdemokratiska traditioner av bidrag till byggsektorn och idén om det svenska folkhemmet. Ökad produktion och levnadsstandard skall uppnås utan att miljön lider skada genom att effektivisera energi- och resursanvändningen (i enlighet med förslaget om Faktor 4 och Faktor 10). Ännu är det för tidigt att uttala sig om hur väl programmet kommer att lyckas att uppnå sina

⁷Siffran kommer från den svenska delen av World Value Studies och bygger på ca 980 intervjuer (SvD 1998-01-27).

⁸Utrikesdepartementet, pressmeddelande 1998-07-16. Utöver det bistånd som ges till fattiga länder (och som ingår i FN:s biståndsmål) bidrar Sverige med ca 520 miljoner till utvecklings-samarbetet i Central- och Östeuropa.

⁹Regeringens proposition 1997/98:1, volym 11, s. 11.

mål. I juni 1998 hade regeringen fördelat 2,3 miljarder kronor i statligt stöd till 42 kommuners program för en hållbar utveckling. Av dessa går ca 25 % till effektivare och mindre miljöbelastande energianvändning, 35 % till miljöanpassning av byggnader och bostäder och resterande 40 % till en blandning av investeringar för kommunikationer, avfall, sanering, vatten- och naturvård, folkbildning och information m.m.¹⁰. Exempelen visar dock att de två områden som FN:s kommission för uppföljning av UNCED (CSD) pekat ut som de mest angelägna under perioden 1998–2002, nämligen att bekämpa fattigdomen och att förändra ohållbara konsumtions- och produktionsmönster¹¹, knappast fått utrymme i prioriterade projekt inom Hållbara Sverige. Satsningen på den ekologiska omställningen i svensk tappning är snarare en ny variant av den socialdemokratiska traditionen att bygga sig ur krisen och den andas stor tilltro till tekniska problemlösningar. Detta kan synas långt ifrån en social och värdemässig omställning som innefattar nya former för demokrati och inflytande, vilken i sin tur skulle kunna leda till omdefiniering och omfördelning av välfärd och till utvecklandet av nya samhälleliga normer.

Vi har studerat hur ofta ”hållbar utveckling” och ”Agenda 21” förekommit i riksdagens arbete, dvs. i utredningar, propositioner och motioner. Resultatet är överväldigande. Från år 1990 och framåt har det inom områdena miljöövervaknings- och uppföljningssystem, konsumtions- och produktionsmönster, klimatförändring och biologisk mångfald producerats mellan 12 och 41 SOU och propositioner per år¹²! Motionsfloden har också varit imponerande: ett trettio-tal av de 250–300 motioner som inkommer till jordbruksutskottet varje år behandlar Agenda 21 och hållbar utveckling. Majoriteten av motionerna utgör dock fortsättningen på den miljöproposition som lades fram 1990/91, och någon ökning i mängden motioner efter UNCED går inte att spåra. Av de olika utskotten är det jordbruksutskottet som tar emot flest motioner på området, följt av utrikesutskottet. Näringsutskottet, bostadsutskottet och socialutskottet har en försvinnande liten andel motioner med anknytning till hållbar utveckling och Agenda 21¹³. Det är tydligt att den svenska riksdagen har definierat in frågorna som ”miljö” och ”bistånd/utrikespolitik”, och ännu inte lyckats (eller ens ansett det nödvändigt?) att integrera hållbar utveckling inom andra minst lika påverkande samhällssektorer.

En internationell jämförelse med andra högkonsumtionsländers svar på Riokonferensen visar att Sverige kan mäta sig med Norge och Nederländerna¹⁴. I dessa tre länder

¹⁰Miljödepartementet, pressmeddelande 1998–06–04.

¹¹Commission for Sustainable Development har antagit ett arbetsprogram inför tioårsuppföljningen av UNCED där de två övergripande frågorna är bekämpande av fattigdomen och förändring av ohållbara konsumtions- och produktionsmönster. I bägge dessa frågor har Sverige en viktig roll att spela internationellt som pådrivande nation.

¹²Antalet SOU har varierat mellan 5 och 18, medan antalet propositioner legat mellan 2 och 20. Kulmen nåddes under 1994/95.

¹³Näringsutskottet och bostadsutskottet hade under flera år inte en enda motion på området, under toppåret 1994/95 hade de emellertid 18 respektive 12 stycken (knapp 10 % av det totala antalet motioner detta år); socialutskottet hade inte en enda motion om hållbar utveckling förrän 1996/97, och har totalt endast 15 motioner på området fram till 1997/98.

¹⁴Diskussionen bygger på ett internationellt forskningssamarbete ”Implementing Sustainable Development in High Consumption Societies”, koordinerat av William M. Lafferty och James Meadowcroft, som omfattar forskare från nio länder (Australien, Kanada, Tyskland, Japan, Nederländerna, Norge, Sverige, Storbritannien, USA) samt EU. Jag står för den svenska studien. Jämförelserna mellan länder är preliminära resultat som bearbetats av Lafferty och Meadowcroft. Arbetet kommer att publiceras som en bok på Oxford University Press 1999.

har begreppet hållbar utveckling översatts och integrerats i politiska handlingsprogram och förekommer ofta i den offentliga debatten. De har också agerat mest aktivt i det internationella samarbetet, har introducerat flest miljöskatter och har högst andel bistånd i förhållande till sin BNP jämfört med de andra studerade länderna. Samtidigt finns det klara skillnader mellan de tre. Nederländerna har särskilt uppmärksammat frågan om miljöbelastning och lanserat mått på människans belastning av ekosystemen. Deras integrerade miljöplanering ses av många bedömare som en pionjärinsats inom hållbar utveckling. De har även satsat stort på frivilliga avtal och lyckats att involvera både freds-, miljö- och solidaritetsrörelserna (inklusive kyrkan) i arbetet, liksom företag och industri. I Norge skedde stora administrativa förändringar redan efter Brundtlandrapporten, vilka syftade till ökad integrering av miljöfrågor i de ekonomiska beslutsprocesserna. Den norska regeringen var besviken på vad som uppnåddes i Rio, och det tog flera år tills Agenda 21 fick genomslag. Norge har tagit på sig en internationell ledarroll för att driva frågorna kring hållbar konsumtion och produktion. Paradoxalt nog är det dock Norge som har haft den snabbaste ekonomiska utvecklingen inom OECD och det norska samhället blir allt rikare.

I länder som Kanada, Australien och Storbritannien är begreppet också inlemmat i politiken, om än i något mindre omfattning. Dessa länder hade dock inte lika utvecklad miljöpolitik före Rio, och har lägre andel bistånd till tredje världen. Även om de var initialt entusiastiska anhängare av hållbar utveckling (Kanada gick t.ex. i bräschen efter Brundtlandrapporten genom sin Gröna Plan), har den inhemska ekonomiska och politiska utvecklingen i dessa tre länder distraherat regeringarna från sina ursprungliga utfästelser. Retoriken har förvisso förändrats men det är ofta svårt att bedöma i vilken mån politiken verkligen har förnyats. USA skiljer sig genom sitt tydliga motstånd mot FN-systemets auktoritet. Här har hållbar utveckling (förutom i presidentens egen kommission för hållbar utveckling) främst handlat om utrikespolitik och bistånd, medan USA:s egen inrikespolitik med extremt hög konsumtion och ohållbara produktionsmönster mer sällan ifrågasatts. I Tyskland, som låg långt framme i sin miljöpolitik, uppfattades "hållbar utveckling" som ett steg bakåt i jämförelse med försiktighetsprincipen som redan införlivats i tysk miljölagstiftning. Man var därför tveksam till hela den internationella processen, och fick annat att tänka på i och med återföreningen av Öst- och Västtyskland. Japan ökade sina aktiviteter på miljö- och biståndsområdet under slutet av 1980-talet och antog ny miljölagstiftning och miljöplanering i början av 1990-talet. Man stod även som värd för den stora klimatförhandlingen i Kyoto i december 1997. Fortfarande ligger dock makten hos producenterna, och den japanska miljöpolitiken är därför traditionellt i händerna på den starka industrin.

EU:s roll, slutligen, är att på ett sent stadium vakna upp för att få medlemsländerna aktiva i miljöfrågor och hållbar utveckling. Skapandet av den europeiska miljöbyrån (EEA) i Köpenhamn och det femte aktionsprogrammet för miljöfrågor (Fifth EAP) ökar EU:s inflytande ytterligare. Dock kan man fråga sig hur mycket detta betyder i praktiken eftersom DG XI (EU:s miljödirektorat) fortfarande är svagt i förhållande till andra direktorat, och viktiga EU-program (såsom CAP, den gemensamma jordbrukspolitik) kan ifrågasättas vad gäller miljöpåverkan och hållbarhet.

I alla de studerade länderna har man lagt tonvikten på kombinationen av miljöhänsyn och ekonomisk tillväxt. Social rättvisa och maktfrågor förekommer endast undantagsvis i debatten. Således har på samma sätt som i Sverige nästan uteslutande miljömyndigheter och biståndsorgan engagerats i utvecklingen av en nationell agenda för ett hållbart samhälle. Miljöfrågorna har dock börjat penetrera de olika samhällssektorer

(t.ex. transporter, jordbruk, industri) som orsakar betydande miljöproblem. Fortfarande saknas dock nästan helt den diskussion mellan sociala myndigheter, finansorgan, miljömyndigheter och "miljöpåverkande sektorer" som är nödvändig för att genomföra genomgripande kursförändringar av den nuvarande ohållbara utvecklingen. Man kan fråga sig vem som skall ta tag i de mest kontroversiella frågorna om hur konsumtionsnivå, livsstil och produktionsätt påverkar möjligheterna att förena ekologisk hållbarhet med social och ekonomisk rättvisa såväl inom länderna som mellan Nord och Syd. I samtliga dessa högkonsumtionsländer har andelen bistånd sjunkit från 1992, vilket vittnar om en oförmåga att koppla samman de globala frågorna om fattigdom och resursutnyttjande med hållbar utveckling inom det egna landet.

1.3 Lokal Agenda 21

Ett av de viktigaste resultaten av UNCED-processen var att samla olika aktörer från regeringar, myndigheter, internationella organ och företag, frivillig- och intresseorganisationer. I det Agenda 21-dokument som blev resultatet av UNCED handlar en hel sektion (III) om hur man kan och bör få bred social samverkan på alla nivåer i samhället i frågorna kring hållbar utveckling. Kapitel 28 pekar ut kommuner och regionala myndigheter som särskilt viktiga för att föra ned arbetet på lokal nivå. Lokala myndigheter är ansvariga för att upprätthålla infrastruktur ur ekonomisk, social och miljömässig synvinkel samt att planera och genomföra nationell politik på olika områden. Det är inom kommunerna som politiken kommer närmast medborgarna, och denna nivå kan därmed spela en stor roll när det gäller att utbilda, mobilisera och stimulera människorna att bidra till ett hållbart samhälle¹⁵. Kapitel 28 stipulerar att kommunerna skall initiera Lokala Agenda 21-program (LA21), men säger inget om vad det exakt skall innehålla; det är endast samrådsprocessen med olika samhällsgrupper som föreskrivs inom en given tid (senast år 1996 skulle de flesta kommuner ha påbörjat en sådan process). Den lokala Agenda 21 skall således anpassas till och bygga på de speciella förutsättningarna i varje enskild kommun såsom geografiska och sociala förhållanden – och inte minst – den lokala ekonomin.

I ett pågående europeiskt forskningssamarbete har vi studerat hur åtta nordeuropeiska länder har svarat på kapitel 28 i Agenda 21¹⁶. Vi använde ett gemensamt "protokoll" för att systematiskt kunna jämföra och analysera likheter och skillnader mellan länderna. Detta omfattade (1) grundförutsättningarna (hur såg det ut före Rio vad gäller etableringen av miljöpolitik och kommunernas självständighet?), (2) graden av intresse för Kapitel 28 i Agenda 21-förhandlingarna i Rio, (3) den nationella regeringens svar på LA21, (4) kommunernas svar på LA21, (5) involveringen av frivilligorganisationer och företag i arbetet och (6) den politiska effekten av LA21 och en prognos för den närmaste framtiden. Vi ställde upp sex kriterier för vad vi menar vara en LA21 till skillnad från "traditionell miljöpolitik". LA21 bygger enligt dessa kriterier på:

– en koppling mellan miljöfrågor och underliggande ekonomi och politik

¹⁵Förenta Nationerna, 1993. Agenda 21, sektion 28:1.

¹⁶Projektet genomförs som en "Concerted Action" inom EU:s miljöforskningsprogram och involverar för närvarande 12 länder. Den första rapporten, som denna framställan bygger på, omfattade dock endast åtta länder (William M. Lafferty och Katarina Eckerberg, (red) 1998. From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development, Earthscan, London).

- en tydlig global dimension (med både miljö, solidaritet och rättvisa) där lokala frågor relaterar till globala effekter
- tvärssektoriell integrering av miljö- och utvecklingsfrågor, värden och mål i planering, beslutsfattande och genomförandeprocesser
- ett medvetet försök att engagera kommunmedborgarna i planerings- och genomförandeprocesser för miljö- och utvecklingsfrågor, genom bl.a. intresseorganisationer, byalag, skolor, företag och fackföreningar
- ett åtagande att arbeta med lokala problem inom ett större regionalt perspektiv samt med en kraftigt ökad tidshorisont (tre eller fler generationer)
- en särskild referens till Riokonferensen och Agenda 21.

Genom dessa kriterier kan man särskilja tre olika "nivåer" av lokal aktivitet i miljö- och utvecklingsfrågor. Den första nivån är initiativ som likaväl kunde ha tagits före Brundtlandrapporten och som handlar om att bevara, förbättra eller återställa miljön. De grundar sig på ett ganska snävt naturvetenskaplig/tekniskt synsätt och avser rena miljöinitiativ – de stämmer alltså inte in på kriterierna ovan. Den andra nivån är initiativ som specifikt talar om hållbar utveckling, global ekologi och liknande och som stämmer in på kriterierna 1–5 ovan. Många av dessa initiativ tillkom under perioden 1987–1992. Den tredje nivån är den som egentligen är LA21, dvs. den reflekterar samtliga sex kriterier.

Vår analys visar att av de åtta nordeuropeiska länder vi undersökt kan tre hänföras till "pionjäreerna" vad gäller genomförandet av LA21: Sverige, Storbritannien och Nederländerna. Finland och Norge är "efterföljare", medan Tyskland, Irland och Österrike är "efterslätrare". Bland pionjäreerna kan man se ett starkt engagemang direkt efter Rio, medan efterföljarna visade totalt ointresse från början med hänvisning till redan pågående miljöarbete i kommunerna. Under 1995 och 1996 har dock Finland och Norge kommit starkt, och frågan är om de inte numera ligger i nivå med pionjäreerna vad gäller omfattningen av LA21¹⁷. Efterslätrarna började visa intresse för LA21 först under slutet av 1996. Det är dock viktigt att påpeka att inte ens bland pionjäreerna har samtliga kommuner genomfört LA21, även om Sverige rapporterade till uppföljningen i New York juni 1997 att alla kommuner nu var i gång med arbetet. Vår utvärdering av svenskt LA21-arbete visar att endast i ca 40–60 kommuner kan man tala om "verkliga" LA21 i enlighet med kriterierna, medan övriga främst är av typen "traditionellt miljöarbete"¹⁸. Problem kvarstår oftast med sektorisering i stället för integrering och med en ovilja att spendera lokala resurser på projekt som innebär stora förändringar.

Bland de åtta undersökta länderna varierar grundförutsättningarna (dvs. före Rio) starkt. Två faktorer framstår som särskilt viktiga för att kunna genomföra LA21: dels tidpunkten för etableringen av en nationell (generell) miljöpolitik och -administration, dels graden av lokal självständighet i kommunerna i relation till LA21-initiativ. Det är rimligt att anta att en tidig och väl etablerad miljöpolitik påskyndar sådana LA21-aktiviteter som bygger på initiativ från miljöadministrationen. Likaså torde en hög grad

¹⁷Vår jämförelse grundar sig på data från våren 1997. Det är alltså möjligt att situationen har förändrats under det senaste året, särskilt med tanke på att pressen på att rapportera inför UNGASS nu är över.

¹⁸Eckerberg, Katarina, Björn Forsberg och Per Wickenberg, 1998. Sweden: Setting the Pace with Pioneer Municipalities and Schools. Kapitel 3 i Lafferty och Eckerberg, (red.) From the Earth Summit to Local Agenda 21, Earthscan, London.

av lokal autonomi (som innefattar både s.k. vertikal och horisontell autonomi, dvs. generell autonomi i förhållande till den nationella nivån, specifik autonomi när det gäller att genomföra LA21-projekt, och lokal handlingskapacitet i form av resurser och kompetens) innebära att LA21 har lättare att utvecklas i kommunerna. Den kommunala nivån skiljer sig dock kraftigt mellan länderna: medan Tyskland och Österrike har en federal struktur med tusentals kommuner har de övriga länderna endast några hundratals eller betydligt mindre (Irland har endast 34 kommuner med miljöansvar). Det borde vara svårare att genomföra LA21 i länder med ett stort antal kommuner, genom knapphet på information och resurser. Men även i sådana länder kan standardiserade lösningar få genomslag i de fall kommunikationen fungerar väl mellan kommuner och berörda myndigheter. Professionella nätverk mellan tjänstemän i kommunerna spelar också en viktig roll för spridningen av LA21.

De nordiska länderna har en lång tradition av kommunal självständighet kombinerat med en väl uppbyggd miljöadministration, vilken gradvis decentraliserats ned till kommunal nivå. Här har man således goda förutsättningar för att genomföra LA21. Man kan dock notera att i både Norge, Finland och Sverige har hållbar utveckling i huvudsak definierats inom miljöområdet, och andra aspekter, såsom deltagande, nord-syd-perspektivet och djupgående socio-ekonomiska dimensioner av Agenda 21 saknas till stor del. Nederländerna är troligen det mest avancerade landet vad gäller lokal demokrati i sin redan välutvecklade miljöplanering före UNCED. Men samtidigt är de beroende av nationell finansiering för att genomföra lokala miljöprojekt. Av de fem länder som utgör pionjärer och efterföljare är alla de tre undersökta nordiska länderna med, liksom Nederländerna. Samtliga dessa fyller kraven på väl etablerad miljöpolitik och hög grad av lokal autonomi (även om Finland är det nordiska land som varit sist med reformer på miljöområdet). Av de tre efterlämnarna brottas alla med problem i dessa avseenden. Tyskland hade en väl utvecklad miljöpolitik före UNCED och hade också decentraliserat makten. Sedan införlivningen av Östtyskland ökade emellertid centraliseringen kraftigt som ett sätt att redistribuera välfärden och skapa arbetstillfällen. I Österrike är kommunerna också relativt autonoma, men här etablerades miljöpolitiken mycket senare. Både Irland och Storbritannien var också sena att införa miljöreformer inom administrationen. Dessutom är de starkt centralistiska länder, där kommunerna har små möjligheter att själva ta till åtgärder på LA21-området. Irland är helt beroende av EU:s strukturfonder för att kunna genomföra några som helst lokala projekt. Det är därför förvånande att Storbritannien trots sin svaga miljöprofil och höga centraliseringsgrad uppvisar en så tydlig pionjäranda inom LA21. Det är tydligen fler faktorer som kan förklara Storbritanniens framgång med LA21.

I arbetet med att utveckla lokala Agenda 21 inför Rio var fyra av våra undersökta länder aktiva: Norge, Sverige, Nederländerna och Storbritannien. Det innebär att förberedelser för att genomföra LA21 i dessa länder redan var på gång. I Nederländerna var det frivilligorganisationerna som var mest aktiva, medan Storbritanniens kommunförbund tog initiativ till ett särskilt miljöforum för att koordinera arbetet. De brittiska kommunerna såg LA21 som ett sätt att öka handlingskraften gentemot sin centralmakt, och det låg även partipolitiska motiv bakom kommunernas engagemang. I Norge och Sverige var det framför allt enskilda pionjärkommuner som aktiverade sig inför Rio. En del norska kommuner organiserade arbetsgrupper med företag, miljöorganisationer och fackföreningar, och i Sverige bildades ett ungdomsnätverk (Q2000) som engagerade sig i LA21. Både Finland och Tyskland höll låg profil, och Irland och Österrike

hade nästan ingen aktivitet på området. De länder som drev frågan om LA21 i UNCED återfinns alltså samtliga bland de mest avancerade i implementeringen av LA21.

På nationell nivå hade fram till 1997 endast Sverige och Nederländerna avsatt särskilda medel för att finansiera lokala Agenda 21-initiativ. Liksom Storbritannien och Finland hade de även organiserat en nationell Agenda 21-kommitté med syfte att koordinera och stimulera det lokala arbetet. I de övriga länderna var stödet från centralmakten till LA21 mindre uttalat. Det norska miljöministeriet hade dock sedan 1992 givit särskilda resurser för kommunalt miljöarbete (det s.k. MIK-programmet) som enligt den norska regeringen var Norges sätt att implementera LA21. Storbritanniens kommunförbund fortsätter att koordinera genomförandet av LA21 tillsammans med ledande miljöorganisationer och andra frivilligorganisationer. I Tyskland finns det exempel på delstater som organiserat LA21, medan centrala myndigheter och organisationer fokuserar mer på klimatkonventionen än på LA21. I både Norge och Österrike har nyligen etablerats centrala sekretariat eller projekt med uppgift att stimulera LA21. Det finns sålunda ett tydligt positivt samband mellan centrala satsningar på koordinering, information och resurser och ett relativt långt framskridet LA21-arbete i de undersökta länderna.

I alla pionjirländerna har kommunala nätverk spelat en stor roll för att sprida LA21. I Nederländerna är det vanligt med lokala s.k. plattformar med samarbete mellan freds- och biståndsorganisationer, kyrkan och kommunerna, vilket lett till en hög andel LA21-aktiviteter som bistår fredsarbetet och tredje världen. Storbritannien har som redan nämnts haft en synnerligen aktiv kommunrörelse med goda kontakter inom frivilligorganisationerna vilken stimulerat nya initiativ inom LA21. Även det svenska Kommunförbundet har spelat en viktig roll och har samarbetat med både Naturskyddsföreningen och Q2000, liksom med Naturvårdsverket, för att sprida information om LA21. Ekokommunrörelsen, som fanns inom Norden redan före Rio, har också haft en pådrivande effekt på LA21. Många av de kommuner som nu ligger i frontlinjen i LA21-arbetet är också "gamla" ekokommuner. I Finland är t.ex. cirka hälften av de 20 ekokommunerna aktiva inom LA21. Det finska Kommunförbundet har sedan 1997 satsat stort på att driva LA21 framåt. Även om Norges Kommunförbund inte aktiverat sig särskilt starkt för LA21, är det troligen det enda exemplet på en klart uttalad policy för att minska den totala konsumtionen i landet. I Tyskland har förbundet för tyska städer uppmanat sina 6 400 medlemmar att genomföra LA21. Irland saknar motsvarighet till kommunförbund. I stället har irländska miljöorganisationer tillsammans med lokala företag initierat lokala projekt för hållbar utveckling. Det finns ytterligare internationella nätverk som haft betydelse för spridningen av idéer som liknar LA21, nämligen Klimatalliansen och Ålborgdeklarationen, vilka undertecknats av ett stort antal kommuner i de undersökta länderna. Våra data tyder på att de tre länder som är "eftersläntrare" vad gäller LA21 i högre grad engagerar sig i internationella nätverk (särskilt Klimatalliansen), medan pionjärerna koncentrerar sig på nationellt nätverkande.

Frivilligorganisationernas roll följer i stort sett samma mönster som kommunsamarbetet på nationell nivå. De mest aktiva är Jordens Vänner och WWF i Storbritannien, biståndsorganisationer och kyrkan i Nederländerna och Naturskyddsföreningen och Q2000 i Sverige. I samtliga dessa tre länder är organisationerna dock mycket mer aktiva på nationell nivå än i de enskilda kommunerna. Lokalt samarbete mellan kommun och frivilligorganisationer förekommer visserligen ganska ofta, men är inte systematiskt organiserat. Här utmärker sig Storbritannien genom sin långa tradition av volontärarbete på kommunal nivå – ett arbete som drivits fram av sociala och ekono-

miska förhållanden. Brittiska kommuner har i högre grad än de andra länderna sökt privata lösningar på problemen i den sviktande välfärdsstaten. I Sverige och Nederländerna, med sina relativt ekonomiskt starkare kommuner, kan åtgärder vidtas utan att kommunen måste söka stöd hos företag eller andra privata bidragsgivare. Men det är samtidigt förekomsten av ett samarbete med olika intresseorganisationer och bya- eller stadsdelsgrupper som skiljer LA21-arbetet från tidigare kommunala miljöinitiativ i dessa länder. Både svenska och holländska kommuner har dock till stor del brutit när det gäller att involvera företag och industri i LA21, och samma förhållande gäller för Tyskland. Det enda land där företagen spelat en viktig roll för lokala initiativ verkar vara Irland, men där är å andra sidan LA21 utvecklade. Uppgiften att öka det medborgerliga deltagandet i beslutsprocesserna är förvisso ingen enkel sak för kommunala administratörer som gärna vill se snabba och effektiva resultat. Här finns det mycket att lära för svenska kommuner från liknande processer i andra länder.

Den politiska betydelsen av LA21 är naturligtvis störst i pionjär- och efterföljarländerna. Skillnaden mellan länderna tenderar dock att utjämnas med tiden, eftersom Norge och Finland numera troligen i stort sett har hunnit fatt pionjärerna. I alla länderna har förändringar skett under 1997 och 1998 som kan få inverkan på situationen för LA21. Den svenska regeringen har som ovan diskuterats lanserat ett massivt investeringsprogram för ekologisk hållbar utveckling, som antingen kan innebära att LA21-verksamheten i kommunerna sporras ytterligare – eller att den i stort sett förkvas under storskalighetens mantel. Redan finns rapporter om att många kommuner valt att upphöra med sina särskilt anställda LA21-koordinatörer, vilket kanske tyder på att kommunernas aktiviteter kring hållbar utveckling nu övergår i en ny fas med starkare band direkt till regeringen. I Nederländerna, liksom i Norge, har miljöministeriet nyligen dragit in en del av det nationella stöd till LA21 som tidigare fanns (i Norge gäller detta MIK). På Irland genomförs under 1998 en kommunal reform som troligen kommer att få stor betydelse för hur LA21 fortskrider. Den partnerskapsmodell som använts på nationell nivå i Irland kommer nu att införas även på lokalnivå. Varje kommunal (eller motsvarande) sektorsstyrelse måste inrätta en ”strategisk policygrupp” för att öka det demokratiska inflytandet, där representanter från företag, jordbrukare, volontär- och miljöorganisationer kommer att ingå i den miljörelaterade gruppen. Ordföranden för denna grupp skall samtidigt ingå i en tvärsektoriell ”korporatistisk policygrupp” som skall fungera som en sorts styrelse för kommunen. Även de lokala företagen får sin egen grupp, och ingår därmed i den tvärsektoriella styrelsen. Denna reform kan bredda LA21-arbetet avsevärt beroende på hur mycket den strategiska policygruppen för miljöfrågor i praktiken får att säga till om i förhållande till den korporatistiska styrelsen. I Storbritannien har den nya labourregeringen inneburit att de labourstyrda kommunerna inte längre känner sig lika manade att visa sin styrka gentemot regeringen, och intresset för LA21 verkar därmed att dala något. Det ser alltså ut som om de här redovisade skillnaderna mellan länderna kan förändras ganska kraftigt under de närmaste åren.

Många av de kommuner som kommit längst i sitt LA21-arbete utmanar sina nationella regeringar genom att de går längre i att genomföra åtgärder i riktning mot ett hållbart samhälle. Detta förhållande skulle kunna utvecklas i två olika riktningar i framtiden. Antingen kommer pionjärkommunerna att fungera som påtryckning gentemot nationella organ för att ytterligare intensifiera insatserna för att genomföra UNCED-överenskommelserna. Eller så kommer detta att skapa olösliga konflikter mellan politiska mål på lokal och central nivå. Det kan då hända att kommunerna tvingas att

dra ned på ambitionerna, vilket kan innebära att legitimiteten för LA21 minskar. Mobiliseringen inför framtida arbete mot ett hållbart samhälle kan därmed försvåras eller t.o.m. undergrävas.

Studien av LA21 i de åtta länderna tyder på att följande faktorer har betytt mest för genomförandet (ju fler faktorer som är uppfyllda, desto mer sannolikt att LA21 har fungerat):

- engagemang från kommunrepresentanter i förberedelserna inför UNCED
- en positiv attityd från den nationella regeringen till LA21
- nationella initiativ och kampanjer för att informera om och sprida LA21
- nationella resurser för att stödja LA21-initiativ
- tillräcklig kommunal självständighet för att ge kraft åt och möjliggöra LA21
- medlemskap i nationella (och internationella) nätverk för miljö- och utvecklingsfrågor
- tidigare kommunal erfarenhet av internationellt solidaritetsarbete
- tidigare kommunal erfarenhet från pilotprojekt om miljö och hållbar utveckling
- tidigare kommunal erfarenhet från samarbetsprojekt mellan olika intressegrupper och företag
- aktiva lokala "eldsjälar", dvs. individer som driver frågan om LA21
- en tro på möjligheten att kombinera LA21 med skapandet av nya arbetstillfällen
- upplevda hot mot miljö- och utvecklingsarbetet från externa källor (t.ex. från nationell nivå)

Det är svårare att uttala sig om vad som betytt mest i de fall där LA21 *inte* har fungerat, men tentativt kan man ändå anta att ju färre av dessa faktorer som gäller i det enskilda fallet, desto mindre sannolikt är det att LA21 genomförs. Slutligen har vi genom vår forskning om Agenda 21 identifierat ett antal frågor som bör beforskas vidare:

Tolkningen av uppgiften. Vad är en hållbar utveckling, hur har den tolkats över tiden och vilken maktstruktur skall se till att den internationellt satta uppgiften genomförs på "hemmaplan"? Hur är hållbar utveckling integrerad i nationella strategier, och vilken är relationen mellan formellt ansvariga organ och myndigheter och de bredare konstellationer av aktörer som påverkar prioriteringar och distribution av resurser för genomförandet av dessa strategier?

Ansaret för genomförandet. Hur delas uppgiften med att nå ett hållbart samhälle mellan centrala och lokala politiska organ? Vilket ansvar och auktoritet har nationella, regionala och lokala myndigheter i förhållande till hållbar utveckling, och hur fördelas resurser för genomförandet mellan dessa nivåer?

Resurser och reformer. Görs resurser – i form av information, riktlinjer och öronmärkta pengar – tillgängliga för speciella åtgärder i riktning mot ökad hållbarhet? Vilken möjlighet har kommunerna att genomföra önskvärda åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen? Överensstämmer LA21 med tidigare kommunal miljöpolitik eller finns det inneboende motsättningar som skapar barriärer emot nya initiativ?

Mobiliseringen av medborgare och intressegrupper. I vilken grad har medborgare och representanter för olika intressen involverats i miljö- och utvecklingspolitik på lokal nivå? Har de legala möjligheter att delta i planerings- och genomförandeprocessen, och har företag, frivilligorganisationer m.fl. varit aktiva eller passiva? Hur ser politiker och

tjänstemän på ett ökat deltagande: som ett välkommet och konstruktivt tillskott eller som ett hot mot tidigare uppnådda positioner och resultat?

2 UNCED-processen

2.1 Inledning

Syftet med denna studie är att undersöka Sveriges roll inför och under UNCED-konferensen samt hur Sverige följt upp och implementerat överenskommelserna från UNCED på nationell nivå. En särskild tonvikt kommer att läggas på riksdagens arbete samt på hur UNCED har påverkat riksdagsarbetet: Hur många motioner och propositioner kan kopplas samman med UNCED? Hur arbetar man med UNCED-frågorna i riksdagens utskott? Hur förhåller sig implementeringen till förberedelseprocessen?

Analysen bygger dels på tillgängligt riksdagsmaterial, dels på ett tjugotal intervjuer med riksdagsledamöter och tjänstemän inom den offentliga förvaltningen och miljö- och vårdmyndigheterna samt representanter för ett antal folkrörelser. Eftersom de frågor som behandlades vid UNCED är mycket omfattande kan vi inte gå in på detaljnivå i den svenska uppföljningen. I stället redovisas under de följande sidorna hur Sverige svarat på tre av de sammanlagt fem dokument som blev resultatet av UNCED-konferensen, nämligen Agenda 21, klimatkonventionen samt konventionen om biologisk mångfald.¹⁹ För vart och ett av de tre dokumenten kommer riksdagens och regeringens insatser att ges ett särskilt utrymme. Vi är medvetna om att konferensen kan ha haft betydelse i flera avseenden än vad som framgår av denna studie. I enlighet med projektplanen, samt av utrymmes- och tidsmässiga skäl, kan dock inte dessa aspekter beröras närmare här.

Redovisningen sker enligt följande. Efter en kort bakgrund beskrivs förberedelserna inför UNCED samt de dokument som undertecknades vid UNCED-konferensen. I kapitel 2 analyseras den svenska uppföljningen av Agenda 21. I kapitel 3 och 4 följer en analys av Sveriges arbete med konventionerna om klimat respektive biologisk mångfald. Det avslutande kapitlet ägnas åt en sammanfattande diskussion av de resultat som framkommit i studien, samt en summering av slutsatserna.

2.2 Bakgrund

År 1972 hölls FN:s första miljökonferens i Stockholm, vilket på många sätt kan sägas markera startskottet för det internationella arbetet med miljöfrågor. Det skulle dröja tjugo år innan en liknande miljökonferens hölls i FN:s regi. Vid denna tidpunkt, dvs. år 1992, hade emellertid miljöfrågan börjat uppmärksammas i alltfler länder. Uppslutningen vid FN:s konferens om miljö och utveckling (UN Conference on Environment and Development, UNCED) som hölls i Rio de Janeiro, Brasilien, blev därför mycket stor. Över 180 länder fanns representerade vid konferensen. Inför slutförhandlingarna deltog nästan samtliga länders stats- och regeringschefer, vilket sågs som ytterligare en markering av UNCED som ett toppmöte för globala miljö- och utvecklingsfrågor.

Bakgrunden till UNCED var den slutrapport som Kommissionen för miljö och utveckling, ledd av dåvarande norska statsministern Gro Harlem Brundtland, lade fram för FN:s generalförsamling år 1987. I rapporten, som bar titeln "Vår gemensamma framtid" (Our Common Future), introducerades ett nytt angreppssätt på miljöfrågorna,

¹⁹De övriga två dokumenten, Skogsprinciperna och Riodeklarationen, har av olika skäl spelat en mer begränsad roll i implementeringssammanhang (detta berörs längre fram i kapitlet) och berörs därför inte i denna studie.

genom att de kopplades samman med utvecklingsnivån i länderna. Kommissionen konstaterade att långsiktigt hållbara resultat på miljöområdet endast kan uppnås om utvecklingsländerna medges utrymme för en bättre ekonomisk tillväxt. I rapporten föreslogs att en världskonferens om miljö- och utvecklingsfrågor skulle anordnas för att upprätta en dialog mellan de industrialiserade länderna och utvecklingsländerna. En ökad ekonomisk tillväxt för utvecklingsländerna innebär nämligen att de industrialiserade länderna måste begränsa sin tillväxt, eftersom jordens resurser inte medger en global konsumtionsnivå motsvarande i-ländernas. Efter ytterligare påtryckningar från ett antal länder, däribland Sverige, beslöt FN:s generalförsamling den 22 december 1989 i resolution 44/228 att en konferens om miljö och utveckling skulle hållas i Rio de Janeiro år 1992.

2.3 Förberedelserna inför UNCED

På mandat av FN:s generalförsamling inrättades inför UNCED en förberedande kommitté, som fick till uppgift att utarbeta förslag och utkast till beslutsdokument (sedermera Riodeklarationen och Agenda 21). Utkasten skulle sedan slutförhandlas om och undertecknas vid UNCED-konferensen. För de båda konventionerna om klimat respektive biologisk mångfald upprättades separata förhandlingskommittéer.²⁰ Den förberedande kommittén var öppen för samtliga medlemsländer och höll under perioden 1990–1992 fem möten. Under mötena behandlades bl.a. frågor rörande markvård, ökenspudning, bioteknik, vatten, havsproblem samt avfalls- och kemikaliehantering. Under det sista mötet inför UNCED förhandlades konkreta texter fram inom den förberedande kommittén, vilka sedermera kom att utgöra grunden för Agenda 21.

I Sverige inrättade regeringen i februari år 1990 en nationalkommitté, med uppgift att sprida information om UNCED samt att bidra i utarbetandet av de svenska ståndpunkterna inför konferensen. Ordförande för kommittén var miljöminister Birgitta Dahl. Övriga ledamöter bestod av företrädare för riksdagspartierna, forskarsamhället, de fackliga huvudorganisationerna, miljörörelsen samt Utrikesdepartementet och berörda centrala myndigheter. En interdepartemental arbetsgrupp upprättades inom Regeringskansliet, med uppgift att samordna förberedelsearbetet inför UNCED. Arbetsgruppen hade till uppgift att lösa eventuella konflikter mellan olika departement samt samordna arbetet departementen emellan. Slutligen inrättades även ett sekretariat för Nationalkommittén och den interdepartementala arbetsgruppen, det s.k. FN 92-sekretariatet, på Miljö- och naturresursdepartementet. FN 92-sekretariatet skötte större delen av det förberedande arbetet inför konferensen och utarbetade förslag till strategier inför UNCED, liksom texterna till de svenska förhandlingspositionerna.

I FN:s direktiv inför UNCED uppmanades alla deltagande länder att utarbeta en nationalrapport, att överlämnas till konferensens generalsekreterare. Den svenska nationalrapporten färdigställdes på ett relativt tidigt stadium, och presenterades den 5 maj 1991.²¹ Regeringen eftersträvade att engagera olika samhällsgrupper i förberedelserna inför UNCED, och avsatte ca 3,5 miljoner kronor till detta ändamål. Svenska FN-förbundet fick till uppgift att fördela medlen och samordna insatserna mellan de frivilliga organisationerna inför konferensen, genom styrgruppen Miljö och utveckling -92.

²⁰ Aktstycken utgivna av UD, Ny serie II:47, s. 5–9.

²¹ SOU 1991:55, Sveriges nationalrapport inför UNCED.

Genom upprättandet av ett särskilt sekretariat spreds information om UNCED via nyhetsbrev, publikationer och seminarier. Ytterligare 4 miljoner kronor avsattes till SIDA, för att engagera organisationer med särskild kunskap om miljö- och utvecklingsfrågor i förberedelsearbetet inför UNCED-konferensen.

2.3.1 Svenska förhandlingspositioner

Från svensk sida eftersträvades konkreta handlingsresultat av UNCED-konferensen. Den svenska delegationen förespråkade bl.a. upprättandet av tidtabeller för genomförandet av överenskommelserna, kostnadsberäkningar för åtgärderna, samt klart angivna uppgifter på miljö- och utvecklingsområdet.²² Att integrera miljöfrågor i de olika sektorernas arbete genom ett s.k. sektorsansvar ansågs särskilt viktigt: "Det är genom förändringar inom energi- och transportpolitiken, jordbruks- och energipolitiken som konkreta åtgärder skall vidtas för att förebygga både lokala och globala miljöproblem."

Frågor med nära koppling till miljö och utveckling prioriterades också i det svenska förberedelsearbetet. Dit räknades bl.a. markvård, skydd av kustnära hav, rent vatten och miljöproblem i de snabbt växande storstadsregionerna i u-länderna. I budgetpropositionen för år 1992 föreslog regeringen att 60 miljoner kronor utöver det ordinära biståndet skulle avsättas till uppföljningen av UNCED-överenskommelserna i utvecklingsländerna. Ytterligare en fråga som betonades från svensk sida inför UNCED var vikten av demokratiskt deltagande på gräsrotsnivå vid uppföljningen av de framtida UNCED-besluten. Samarbete med andra länder, i första hand de övriga nordiska länderna, förespråkades inför uppföljningsarbetet. Dörren hölls emellertid även öppen för ett samarbete med EG-länderna.

Till de mer specifika frågor som Sverige drev hörde sambandet mellan militären och miljön, förnyelsebar energi och energieffektivisering, transportfrågor samt finansiella resurser till u-länderna. Härutöver verkade man för att principerna om hållbar utveckling, kretsloppsprincipen, försiktighetsprincipen och förorenaren-betalar-principen skulle slås fast i överenskommelserna i Rio.²³

Sverige hade redan före UNCED byggt upp en kompetens och tradition på miljöområdet. Bl.a. antog SIDA redan år 1988 miljöhänsyn som ett femte biståndsmål. Miljöfrågorna var under slutet av 1980-talet högt prioriterade i den allmänna opinionen, och det fanns ett politiskt tryck underifrån inom samtliga partier om att göra något åt miljöproblemen. Inför UNCED var därför många organisationer och myndigheter engagerade i utvecklingen av strategier för ett hållbart samhälle. Miljöpropositionen 1990/91:90, För en god livsmiljö, är bara ett exempel på den ökande aktiviteten inom regering och riksdag, vilken utgjorde en grund för de svenska positionerna vid UNCED.

2.4 Resultatet av UNCED

Förhandlingarna vid UNCED kan från ett svenskt perspektiv betecknas som mycket framgångsrika. Sverige fick genomslag för åtskilliga av sina ståndpunkter under konfe-

²²Sveriges förhandlingspositioner i UNCED finns beskrivna i SOU 1991:55, Sveriges nationalrapport till UNCED -92.

²³Eduards s. 12.

rensen. Vissa frågor behandlades dock inte fullt så tillfredsställande, sett från ett svenskt förhandlingsperspektiv. Hit hörde bl.a. klimatförhandlingarna samt kravet på finansiering av åtgärderna. Den svenska delegationen uttryckte även viss besvikelse över förhandlingsresultatet kring energi- och transportfrågor, och hade gärna sett en mer offensiv strategi för att mobilisera internationellt finansiellt stöd till u-länderna. Det svenska förhandlingsarbetet i Rio leddes av miljöambassadör Bo Kjellén, som också var ordförande för en av de tre arbetsgrupperna inom FN:s förberedande kommitté.

UNCED-konferensen resulterade i undertecknandet av tre huvuddokument: Riodeklarationen, Agenda 21 och Skogsprinciperna. Härutöver förelades även klimatkonventionen samt konventionen om biologisk mångfald medlemsländerna för undertecknande. Nedan följer en kort beskrivning av vart och ett av dessa dokument.

2.4.1 Riodeklarationen

Riodeklarationen (Earth Charter) omfattar 27 principer, avsedda att ligga till grund för de undertecknande ländernas verksamhet på miljö- och utvecklingsområdet. Deklarationen är inte juridiskt bindande, vilket innebär att ansvaret för de undertecknande länderna i första hand ligger på det moraliska planet. Riodeklarationen bygger i vissa avseenden vidare på den deklaration som antogs av medlemsländerna vid FN:s första miljökonferens, som hölls i Stockholm år 1972. En viktig nyhet i Riodeklarationen är dock att man lyfter fram behovet av att integrera miljöfrågorna med utvecklingsfrågorna.

2.4.2 Agenda 21

Agenda 21 är utformad som ett handlingsdokument inför det kommande århundradet och utgör i flera avseenden ett vidareutvecklande av de principer som fastställs i Riodeklarationen. Ett övergripande syfte med Agenda 21 är att uppnå en långsiktigt *hållbar utveckling*, vilket i enlighet med Brundtlandrapporten definieras som ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”. Begreppet hållbar utveckling inrymmer fyra olika dimensioner av utveckling, närmare bestämt en social, en ekonomisk, en ekologisk och en kulturell dimension. I Agenda 21 fastslås att alla dessa dimensioner måste vara uppfyllda för att man skall nå en hållbar utveckling. Endast cirka en tredjedel av Agenda 21 behandlar frågor som rör miljöpolitik i mer traditionell mening. Agenda 21 innebär således en stark förändring av synsättet på miljöfrågor. Kopplingen mellan demokrati, global rättvisa och miljö tillstånd ges stort utrymme. Agenda 21 betonar även vikten av att inte bara politikerna, utan även den privata sektorn, de frivilliga organisationerna och medborgarna själva deltar i arbetet för en hållbar utveckling. Samarbete på gräsrotsnivå utgör därför ytterligare en hörnsten i Agenda 21, som för övrigt är ett gediget dokument om drygt 500 sidor, fördelade på 40 kapitel. Agenda 21-dokumentet är indelat i fyra olika huvudavsnitt, vilka täcker 1) Generella aspekter på social och ekonomisk utveckling, 2) Miljöskydd och förvaltandet av naturresurser, 3) Olika samhällsgruppers roll och 4) Medel för genomförande. Avsnitt 2 är mest omfattande och upptar ungefär halva dokumentet. Tanken är att såväl industrialiserade länder som utvecklingsländer skall använda sig av de handlingslinjer som föreslås i Agenda 21.

2.4.3 Skogsprinciperna

I Skogsprinciperna fastställs riktlinjer för ett hållbart nyttjande av världens skogar. Medel skall bl.a. avsättas för bevarande av skogar i utvecklingsländerna. Skogsprinciperna utgör återstoden av den skogskonvention man inte lyckades enas om under UNCED-konferensen. Motståndet från utvecklingsländer med omfattande skogsrikedomar var massivt; man hävdade bl.a. rätten att förvalta sina egna naturresurser utan yttre inblandning. U-ländernas representanter hänvisade vidare till det obestridliga faktum att i-länderna själva utnyttjat och närmast utplånat sina egna skogar i utvecklingen mot att bli industrisamhällen. Ett krav från u-ländernas sida inför förhandlingarna var därför att en eventuell konvention måste omfatta *all* skog, inte enbart den tropiska. Förhandlingarna resulterade i en kompromiss där man enades om att upprätta en icke-bindande deklaration, nämligen Skogsprinciperna.

2.4.4 Klimatkonventionen

Klimatkonventionen skiljer sig från de övriga UNCED-dokumenterna genom sin status som internationell lag. Konkreta sanktionsmöjligheter saknas dock i konventionstexten, vilket medför att dess juridiska ställning kan diskuteras. Klimatkonventionen är i första hand avsedd att fungera som ett ramverk för framtida, förpliktande överenskommelser på klimatområdet. Den innehåller i sig inte några konkreta förpliktelser för partsländerna om att reducera utsläppen av växthusgaser. Detta skall i stället förhandlas fram under de återkommande partsmöten som hålls mellan de länder som undertecknat konventionen. Partsländerna är dock förpliktade enligt klimatkonventionen att rapportera in sina utsläpp av växthusgaser samt upprätta nationella strategier för utsläpps begränsningar.

2.4.5 Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald skiljer sig från tidigare överenskommelser genom att anlägga ett bredare perspektiv på arbetet för att skydda utrotningshotade arter. Bl.a. slår konventionen fast att de industrialiserade länderna måste ta sitt ansvar för utvecklingen, genom att bidra med medel till u-länderna för att bevara den biologiska mångfalden. De tropiska regnskogarna utgör exempel på artrika områden som står i fara att försvinna genom en oförsiktig framfart i form av avverkning. I likhet med klimatkonventionen utgör konventionen om biologisk mångfald en ramkonvention, inom vilken konkreta åtaganden förhandlas fram i separata beslutsprotokoll under konventionens partsmöten. Den enda nuvarande möjligheten att genomföra en uppföljning av ländernas arbete är genom granskning av de nationalrapporter som länderna åtagit sig att avlämna till konventionen.

3 Sveriges uppföljning av Agenda 21

3.1 Inledning

Sverige var tidigt ute i arbetet med att följa upp UNCED-överenskommelserna. Redan några månader efter UNCED hölls en första nationell uppföljningskonferens för att

diskutera det stundande uppföljningsarbetet.²⁴ Konferensen arrangerades av Miljö-
vårdsberedningen, som tidigt intog en central roll i utformningen av Agenda 21-
uppföljningen. Miljö-
vårdsberedningen deltog även i förberedelserna inför konferensen. Bl.a. tog man redan i december år 1991, ett halvår innan UNCED-konferensen, initiativ till ett seminarium för att diskutera vad Agenda 21-arbetet skulle innebära. Syftet med seminariet var att sätta Agenda 21 "på kartan" genom att engagera journalister och olika samhällsgrupper. Kort därefter genomfördes en konferens som behandlade nord-syd-perspektivet av Agenda 21. Under de första månaderna efter UNCED-konferensen sammanställde MVB idéskriften, Vår uppgift efter Rio, som innehöll förslag och inspiration till hur det stundande Agenda 21-arbetet skulle kunna bedrivas. Från MVB:s sida vinnlade man sig om att inte komma med några färdiga lösningar, utan försökte i stället att uppmuntra till nya, okonventionella idéer och projekt. Även på central politisk nivå arbetade MVB pådrivande, genom att bl.a. formulera idéer kring kretsloppsarbete och begreppet miljöskuld, som avsåg att förena miljöfrågor med ekonomi.²⁵

I början av år 1993 lade regeringen fram en proposition med förslag till hur genomförandet av UNCED-överenskommelserna skulle gå till, vilken fick en bred politisk uppslutning i riksdagen. På ett relativt tidigt stadium beslöts, i enlighet med kapitel 28 i Agenda 21, att kommunerna skulle få en central roll i genomförandet. Någon nationell Agenda 21-strategi har ännu inte formulerats och är efter vad vi kunnat bedöma för närvarande inte heller under utveckling. Ett antal regionala konferenser anordnades i samarbete mellan Miljö- och naturresursdepartementet och Svenska Kommunförbundet för att diskutera utformningen av det lokala Agenda 21-arbetet. En viktig utgångspunkt för diskussionerna var att kommunerna skulle utforma egna handlingsprogram, utan inblandning från högre instanser. Lokala Agenda 21-aktiviteter initierades i flera kommuner under 1994, och vid slutet av år 1996 hade drygt hälften av kommunerna tillsatt särskilda Agenda 21-samordnare samt börjat organisera seminarier, kurser och praktisk rådgivning för olika grupper, inklusive allmänheten.

Under de följande sidorna diskuteras uppföljningen och genomförandet av Agenda 21 i Sverige. Eftersom det rör sig om ett mycket omfattande material låter det sig inte göras att i detalj redovisa hur Agenda 21-arbetet gått till i Sverige. För en sådan redogörelse hänvisar vi till Sveriges nationalrapport till UNGASS i juni 1997 (SOU 1997:105). I stället kommer vi i det följande att kritiskt granska regeringens, riksdagens samt de nationella myndigheternas arbete med Agenda 21, i syfte att lyfta fram centrala konfliktfrågor och utvärdera vilka förändringar som ägt rum vad beträffar former för och innehåll i den svenska miljöpolitiken.

3.2 Från kretsloppssamhället till det ekologiskt hållbara samhället

Den 16 mars 1995 fattade regeringen beslut om att upprätta en nationell Agenda 21-kommitté. Kommittén fick till uppgift att medverka i arbetet med att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21 samt att medverka i utarbetandet av Sveriges nationalrapport till UNGASS 1997.²⁶ Dessutom skulle kommittén analysera i vilken mån och hur de

²⁴Resultaten av konferensen finns beskrivna i idéskriften Vår uppgift efter Rio, SOU 1992:104.

²⁵Intervju: Hedman (971014).

²⁶UNGASS 1997 var en uppföljningskonferens till UNCED som hölls i New York år 1997, fem år efter UNCED.

miljöpolitiska målen uppfyllts. Kommittén fick en bred sammansättning med representanter för de politiska partierna, forskarsamhället och olika ideella organisationer. Några representanter för industrin fanns emellertid inte företrädade i kommittén, vars ordförande var miljöminister Anna Lindh.²⁷ Efter UNGASS var Agenda 21-kommitténs uppgift slutförd, och i dess ställe beslöt regeringen att tillsätta en särskild Agenda 21-samordnare, vars uppgift skulle bli att föra en aktiv dialog om Agenda 21-arbetet med lokala Agenda 21-kommittéer, kommuner, företag och andra lokala aktörer. Samordnaren skulle verka genom ett särskilt *forum för ekologisk omställning* för att sprida erfarenheter och information om metoder och arbetssätt inom de statliga investeringsåtgärderna för en ökad ekologisk hållbarhet.²⁸

Den nuvarande regeringen, ledd av statsminister Göran Persson, har i stor utsträckning använt sig av begrepp som en ekologiskt hållbar utveckling och Agenda 21 för att profilera sig inom rikspolitiken. Denna nya, ”gröna” inriktning kan tyckas ha kommit i gång på ett relativt sent stadium i förhållande till UNCED-konferensen, vilket delvis kan bero på att UNCED-frågorna på nytt lyftes fram och aktualiserades inför rapporteringen till UNGASS 1997. Under UNGASS skulle de länder som deltog i Rio redovisa hur långt de kommit i uppföljningen av de dokument som de undertecknat under UNCED-konferensen. Vad gäller UNCED-uppföljningen märks annars inte några större skillnader bland de regeringar som hunnit avlösa varandra i Sverige efter konferensen. Såväl den borgerliga regeringen som dess socialdemokratiska efterträdare har avsatt lika stora anslag till uppföljningsarbetet samt betonat dess betydelse i flera sammanhang.

Redan i samband med Brundtlandrapporten hamnade UNCED-frågorna högt på den politiska dagordningen. Centerpartiets vision om ”kretsloppssamhället” fick ett stort genomslag i den nationella politiken och kan ses som föregångaren till dagens ekologiskt hållbara samhälle, lanserat av Socialdemokraterna. I visionen om kretsloppssamhället betonades bl.a. vikten av att återvinna avfallsmaterial samt att satsa på förnyelsebara resurser som ett led i arbetet för en hållbar utveckling. Samtliga riksdagspartier engagerade sig i det nya miljötankandet, vilket medförde att en aktiv grund kom att läggas för de svenska förberedelserna inför UNCED.

Av de fyra olika dimensioner som begreppet hållbar utveckling inrymmer i Agenda 21-dokumentet har den ekologiska dimensionen utan tvekan fått störst uppmärksamhet i Sverige, medan de sociala, ekonomiska och kulturella dimensionerna hittills fört en tämligen undanskymd tillvaro. Detta motiveras i regeringens nationalrapport till UNGASS enligt följande:

Det är naturligt att dessa – – dimensioner betonas olika mycket vid olika tidpunkter och i olika delar av världen. Exempelvis kan det vara nödvändigt att ekonomiska och sociala aspekter i ett kortare perspektiv betonas extra, t.ex. i länder under akut ekonomisk kris eller krigstillstånd. – – På motsvarande sätt är det naturligt att i länder med hög resursförbrukning och miljöbelastning betona de ekologiska aspekterna. I länderna har här ett speciellt ansvar, som innebär att gå före i utvecklingen av t.ex. miljöanpassad teknik och resurseffektivitet.²⁹

²⁷SOU 1997:105 s. 3 och 4.

²⁸Dir. 1998:25, Miljödepartementet, Samordning av lokalt Agenda 21-arbete.

²⁹SOU 1997:105, s. 14.

Den nuvarande socialdemokratiska regeringen har aktivt engagerat sig i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling. I regeringsförklaringen den 17 januari 1996, som upprättades i samband med att Göran Persson tillträdde som statsminister, sägs bl.a. att ”Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling”.³⁰ Därefter har arbetet fortsatt i rask takt. I januari 1997 lade regeringen fram en skrivelse för riksdagen, i vilken man redogjorde för de åtgärder och strategier som planerades från regeringens sida inom olika samhällssektorer. I samband härmed upprättade regeringen även en delegation för en ekologiskt hållbar utveckling, bestående av dåvarande miljöminister Anna Lindh (ordförande), samt statsråden Ylva Johansson, Ulrica Messing, Annika Åhnberg och Thomas Östros. Redan i mars samma år presenterade delegationen regeringens strategi för att upprätta en ekologiskt hållbar utveckling i Sverige. I strategin ingår bl.a. ett investeringsprogram om sammanlagt 12,5 miljarder kronor fram till år 2000. Pengarna är avsatta till (1) förbättrad ekologisk hållbarhet genom en minskad miljöbelastning, (2) effektivare användning av energi och naturresurser, (3) ökad användning av förnyelsebara råvaror och ett förbättrat kretsloppstänkande. Slutligen har investeringsprogrammet även som syfte att (4) öka sysselsättningen. Hittills har 1 miljard kronor från den samlade potten om 12,5 miljarder kronor avsatts direkt till byggnadssektorn för ett miljöanpassat byggande. 5,4 miljarder kronor skall gå till kommunerna för en ekologisk omställning, medan den resterande delen av anslaget – sammanlagt 9 miljarder kronor fördelat över sju år – avsatts till energisektorn för en övergång till förnyelsebara energikällor och en förbättrad energieffektivisering. Investeringsprogrammet för en ekologiskt hållbar utveckling stöttades av samtliga partier i riksdagen, bortsett från Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna.

3.3 Riksdagsarbetet och UNCED

Att döma av såväl intervjuer som det offentliga trycket har riksdagsarbetet påverkats i relativt stor utsträckning av UNCED-konferensen. Förändringarna märks bl.a. i riksdagsdebatterna, där man ofta refererar till Agenda 21 och hållbar utveckling. Det finns även klara tendenser till att vilja integrera miljöfrågorna i riksdagens övriga instanser. Vikten av sektorsintegrering, som betonas i Agenda 21-dokumentet, samlar ett brett stöd i riksdagen. Även om principen funnits med sedan länge betonas den på ett annat sätt nu än tidigare. Av denna anledning har man medvetet valt att inte upprätta något separat miljöutskott för att handlägga miljöfrågorna i riksdagen. Miljöaspekterna skall i stället, i likhet med t.ex. jämställdhetsfrågorna, utgöra en naturlig del av allt beslutsfattande, och därmed aktualiseras inom samtliga utskott.

De intervjuade riksdagsledamöterna är överens om att miljömedvetenheten generellt ökat i riksdagen under 1990-talet. Denna medvetenhet innefattar bl.a. ett helhetsgrepp på miljöfrågorna, vilket sammanfaller med de ansatser som introducerades under UNCED-konferensen. Miljöfrågorna utgör visserligen långt ifrån något nytt ämne i riksdagssammanhang, där miljöaspekter uppmärksammats i beslutsfattandet sedan årtionden tillbaka. Trots detta märks skillnader efter UNCED. ”Riokonferensen har på något sätt ristats in i människors och riksdagens medvetande”, framhåller en ledamot och fortsätter: ”Även om det alltid funnits människor som varit miljöengagerade inom

³⁰Skr. 1997/98:13, Ekologisk hållbarhet, s. 1.

samtliga riksdagspartier, så har miljöfrågorna fått en helt ny plats i riksdagsarbetet efter Rio.”³¹ Det är också tydligt att medborgarnas krav på ett ökat miljötänkande hos politikererna satt sina spår. Numera arbetar man mycket mer aktivt med miljöfrågorna i riksdagen än vad som var fallet för bara några år sedan. Intresset för att väga in miljöaspekterna i beslutsfattandet märks tydligt inom samtliga riksdagspartier.³²

När det gäller möjligheterna att påverka utformningen av de nationella positionerna inför FN:s världskonferenser visar vår analys att riksdagsledamöterna generellt tycks ha stärkt sin ställning under 1990-talet. Detta beror till stor del på att beredningsformerna ändrats till fördel för ledamöterna. Vid tidpunkten för UNCED var påverkansmöjligheterna fortfarande förhållandevis begränsade. Under de följande konferenserna har dock ledamöternas möjligheter till inflytande successivt stärkts. Ett problem som man ständigt brottas med i riksdagen är dock bristen på strategiska informationskällor, vilket medför att ledamöterna lätt hamnar på efterkälken i förberedelsearbetet. Å andra sidan är problemen inte enbart av praktisk karaktär. UNCED, liksom övriga FN-konferenser, tycks generellt ha spelat en marginell roll i partiogruppernas arbete i riksdagen. De diskuteras sällan, vilket innebär att incitamentet för enskilda ledamöter att engagera sig i förberedelsearbetet inte är särskilt stort.³³

3.3.1 Motioner och propositioner

Mängden utredningar, motioner och propositioner med koppling till UNCED-konferensen och dess dokument är överväldigande. Till skillnad från vad som var fallet under 1980-talet, då det endast förekom några få, om än genomgripande, propositioner vilka kretsade kring temat miljö- och utvecklingsfrågor, kan utvecklingen under 1990-talet närmast beskrivas som explosionsartad. (Se tabell 1, bilaga.) Omfattningen av motioner, utredningar och propositioner omöjliggör en fullständig genomläsning. Allmänt kan dock sägas att de täcker in ett mycket brett ämnesområde, även om de ”rena” miljöfrågorna intar en överlägsen position gentemot t.ex. utvecklingsperspektivet. Miljöpartiet har, kanske inte oväntat, varit det mest aktiva riksdagspartiet vad gäller motioner med anknytning till UNCED och miljöfrågor. Samtliga riksdagspartier har dock märkbart ökat andelen miljömotioner under 1990-talet.³⁴

Det viktigaste dokumentet vad gäller UNCED-uppföljningen är proposition 1993/94:111, ”Med sikte på en hållbar utveckling: genomförandet av besluten vid UNCED”. I propositionen beskrivs de allmänna riktlinjerna för regeringens strategi inför uppföljningen av UNCED-överenskommelserna. Några revolutionerande nya inslag är det inte frågan om. De flesta av förslagen grundades i stället på de miljöpolitiska mål som redan beslutats om i riksdagen, såsom en kretsloppsanpassad samhällsutveckling, klimatfrågor och biologisk mångfald. Man tar dock hänsyn till miljöbalken,

³¹Intervju: Bohlin (980219).

³²Intervju: Eirefelt (980219).

³³För en mer djupgående diskussion, se den övergripande delen av utredningen. (Uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser 1990–1996. Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya arenor: vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?), författad av Staffan I. Lindberg.

³⁴Intervjuer: Sojdelius (971121) och Bohlin (980219).

som vid denna tidpunkt fortfarande var under utarbetande, liksom kemikaliefrågor och den s.k. miljöskulden.

Nytt i UNCED-propositionen är emellertid införandet av s.k. miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) inom myndigheters beslutsfattande. Tillämpningen av MKB innebär att beslutsfattande om t.ex. infrastrukturfrågor skall föregås av en miljöutredning angående de miljökonsekvenser som beslutet i fråga kan innebära. Upprättandet av ett *särskilt miljöansvar* för vissa statliga myndigheter infördes också i samband med UNCED-propositionen. Vidare tilldelades kommunerna huvudansvaret för att följa upp Agenda 21, medan Miljövårdsberedningen fick till uppgift att utveckla uppföljningen av Riobeslutet i det svenska samhället.³⁵ Slutligen lades i propositionen även upp en strategi för Sveriges globala samarbete för en hållbar utveckling, där man initierade förändringar inom den dåvarande svenska biståndspolitiken samt betonade vikten av att markera miljö- och utvecklingsperspektivet inför de kommande tematiska FN-konferenser som planerades under 1990-talet, vilka på varierande sätt ansågs anknyta till UNCED.

Några egentliga förändringar av den nationella miljöpolitiken innebar dock inte UNCED-propositionen. De grundläggande riktlinjerna för miljöpolitiken dras i stället upp i den stora miljölagstiftning som inrättades i samband med proposition 1990/91:90, En god livsmiljö. Åtskilliga av de principer som fastläggs här tas sedan upp på nytt i samband med UNCED-uppföljningen. Det är således svårt att se någon tydlig kursändring som kan hänföras till UNCED, medan däremot styrkan verkar tillta som en följd av det internationella uppföljningsarbetet inom CSD (Commission for Sustainable Development).

3.4 Riksdagens utskott och UNCED

Som framgår av ovanstående redogörelse har riksdagsarbetet i flera avseenden påverkats av såväl Agenda 21 som UNCED. Hur ser då arbetet ut inom riksdagens utskott? Vi har valt att koncentrera analysen till fem av riksdagens utskott, nämligen jordbruksutskottet, näringsutskottet, utrikesutskottet, bostadsutskottet och socialutskottet. Skälet till att fokusera på just dessa utskott är att de kan förväntas ha en koppling till UNCED-frågorna genom de ärenden som de bereder. Den närmare kopplingen beskrivs under respektive utskott.

3.4.1 Jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet (JoU) bereder ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske samt kärnsäkerhet, naturvård och miljövärd. JoU handlägger även alla ”rena” miljöfrågor i riksdagen och tar därför i praktiken hand om majoriteten av de frågor som har en koppling till UNCED. JoU arbetar även på egen hand med begreppet hållbar utveckling och gav bl.a. ut en skrivelse i samarbete med Miljödepartementet inför utgången av år 1997.

Samtliga partier, också de som tidigare inte ansågs vara särskilt aktiva på miljöområdet, har under 1990-talet ökat andelen miljöpolitiska motioner.³⁶ Motioner med

³⁵Prop 1993/94:111, s. 1 och 2.

³⁶Intervju: Sojdelius (971121).

direkt anknytning till Agenda 21 och hållbar utveckling har förekommit kontinuerligt hos JoU under hela 1990-talet. Av de sammanlagt ca 250–300 motioner som årligen inkommer till JoU utgör de motioner som behandlar Agenda 21 och hållbar utveckling ca 10 % av det samlade motionsflödet. (Se tabell 2, bilaga.) Någon egentlig ökning i motionsflödet till JoU kan UNCED-konferensen inte sägas ha lett till. Däremot kan man observera en delvis ändrad inriktning av motionerna under 1990-talet, genom att hänvisningar till UNCED-överenskommelserna börjar komma in i bilden. Majoriteten av de motioner som JoU behandlar utgör annars till stor del fortsättningen på den stora miljölagstiftning som inrättades 1990/91. Under nämnda år kan en topp noteras i motionsantalet, då hela 122 motioner som nådde JoU hade miljö som tema. Därefter har antalet varierat, men ständigt varit lägre.³⁷

Målet om att integrera miljöfrågorna inom riksdagens samtliga utskott fungerar med varierande framgång. Personkemin mellan ledamöterna förefaller i praktiken vara avgörande för hur samarbetet mellan utskotten fungerar. Det handlar mycket om att hitta samarbetsformer som passar alla för att man skall lyckas åstadkomma några konkreta resultat.³⁸ Sedan beror det mycket på personliga kontakter också, berättar en ledamot: ”Man frågar de andra utskotten ’hur tänker ni skriva nu, får vi titta?’ ”.

3.4.2 Näringsutskottet

Näringsutskottet (NU) bereder ärenden om bl.a. näringspolitik och forskningsfrågor, industri och hantverk, handel, energipolitik, statlig företagsamhet samt pris- och konkurrensfrågor. Eftersom energifrågorna spelar en central roll inom framför allt klimatkonventionen, men även inom Agenda 21, har NU en tydlig koppling till UNCED-frågorna. Inför UNCED-konferensen deltog utskottet i några av överläggningarna inför konferensen, men involverades för övrigt inte i någon större utsträckning i förberedelsearbetet.³⁹ Agenda 21 och klimatkonventionen har inte behandlats i NU:s arbete i någon större utsträckning efter UNCED. Begreppet hållbar utveckling aktualiseras dock med jämna mellanrum inom energipolitiken och kommer därigenom tidvis in under NU:s beredningsområden.⁴⁰

Även antalet motioner som behandlar Agenda 21 och hållbar utveckling är relativt lågt i NU: under flera år förekommer inte en enda motion med dessa begrepp som huvudteman. Andra år är antalet högre: Under ”toppåret” 1994/95 behandlade NU sammanlagt 18 stycken motioner på temat hållbar utveckling och Agenda 21. Detta kan sättas i relation till det ungefärliga antal av i underkant 200 motioner som NU bereder varje år, varav UNCED-motionerna under toppåret alltså utgjorde ca 10 %. (Se tabell 3, bilaga.)

I likhet med jordbruksutskottet har man inom NU inte upplevt någon ökning av det sammanlagda antalet motioner som kan härledas till UNCED. I stället förefaller utvecklingen ha gått i riktning av att UNCED-motionerna trängt undan, alternativt ändrat vinklingen på, ett antal motioner i det samlade motionsflödet. Antalet motioner med

³⁷Intervju: Bohlin (980219).

³⁸Intervju: Bohlin (980219).

³⁹Intervju: Eirefelt (980219).

⁴⁰Intervju: Eirefelt (980219).

koppling till mer generella miljöfrågor har emellertid ökat i NU, och behandlar bl.a. metoder för att minska mängden miljöskadliga utsläpp genom utvecklandet av elmotorer och alternativa drivmedel.⁴¹

3.4.3 Utrikesutskottet

I utrikesutskottet (UU) bereds ärenden om Sveriges förhållande till andra stater samt överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Dessutom behandlar man ärenden om representation i utlandet, bistånd, utrikeshandel samt internationellt ekonomiskt samarbete. UU har således en klar koppling till UNCED, som ju var en världskonferens. Härutöver är det utvecklingsperspektiv på miljöfrågorna som introducerades under konferensen nära relaterat till de ärenden som UU bereder angående det svenska biståndet.

Motioner med anknytning till Agenda 21 och hållbar utveckling har behandlats varje år i UU. Riksdagsåret 1996/97 var antalet motioner som högst, närmare bestämt 20 stycken. I förhållande till de uppskattningsvis ca 150 motioner som årligen bereds inom UU utgör UNCED-motionerna alltså en inte obetydlig andel. Även i UU:s fall har inte motionsmängden påverkats i någon större utsträckning under 1990-talet. Där emot har UNCED-motionerna inneburit en delvis ändrad inriktning av de motioner som ställts till utskottet. (Se tabell 4, bilaga.)

3.4.4 Bostadsutskottet

Bostadsutskottet (BoU) bereder bl.a. frågor om bostäder och om tomträtt, vattenrätt samt planläggning av bebyggelse och fysisk planering. Vidare ingår fastighetsbildning och lantmäteri samt ärenden om rikets administrativa indelning i BoUs uppgifter. I och med att BoU har hand om naturresurslagen, finns det en koppling till UNCED-frågorna i dess arbete.

BoU deltog inte i förberedelserna inför UNCED och har i efterhand inte heller arbetat vidare med UNCED-dokumenterna i någon konkret bemärkelse, vare sig Agenda 21 eller konventionerna om klimat respektive biologisk mångfald.⁴² Några egentliga förändringar i motionsflödet till BoU har UNCED inte heller medfört, vilket framgår tydligt av tabell 5 (se bilaga). Under de första åren av 1990-talet inkom inte en enda motion till BoU som behandlade Agenda 21 eller hållbar utveckling. ”Toppåret” inträffade år 1994/95, då sammanlagt 12 UNCED-relaterade motioner inkom till BoU. Utskottet har emellertid haft en relativt jämn tillströmning av miljömotioner, vilka i genomsnitt förekommit med 22,2 motioner varje år. Huruvida dessa motioner kan kopplas samman med UNCED är dock mer tveksamt.

3.4.5 Socialutskottet

Socialutskottet (SoU) bereder ärenden angående omsorg om barn och ungdom samt äldre och handikappade. Dessutom behandlar man åtgärder mot missbruk, socialtjänstfrågor, hälso- och sjukvård, alkoholpolitik samt övriga sociala frågor. Eftersom be-

⁴¹Intervju: Renberg (971121).

⁴²Intervju: Billing (980304).

greppet hållbar utveckling i Agenda 21 innefattar dimensionen *socialt hållbar utveckling* har också socialutskottet en anknytning till UNCED-konferensen. Vår analys visar dock att socialutskottet varken medverkade i förberedelserna inför UNCED eller har arbetat vidare med UNCED-dokumentet efter konferensen. ”Vi behandlar inte de frågorna, vi har tillräckligt mycket att göra som det är”, konstaterar ordföranden för utskottet.⁴³ Vid en översyn av de motioner som SoU emottagit visar det sig mycket riktigt att ”hållbar utveckling” inte behandlas i en enda motion ställd till utskottet förrän år 1996/97. Totalt har SoU emottagit fem motioner som behandlar ämnet hållbar utveckling. Motioner med anknytning till Agenda 21 har förekommit sporadiskt under 1990-talet, och utgör totalt 10 stycken.

3.4.6 Diskussion

Som framgår ovan förefaller UNCED-konferensen inte ha påverkat utskottsarbetet i någon större utsträckning. Visserligen förekommer en relativt jämn tillströmning av motioner som behandlar Agenda 21 och hållbar utveckling. Några mer genomgripande förändringar, i form av t.ex. ändrade arbetsformer och rutiner, eller inkopplandet av nya aktörer, har emellertid inte skett i utskottsarbetet. Antalet miljörelaterade motioner har visserligen hållit sig stabilt eller ökande under 1990-talet, vilket möjligen tyder på att miljömedvetenheten ökat i riksdagen. Det är dock svårt att avgöra huruvida dessa motioner kan kopplas samman med UNCED.

Utskottsarbetet återspeglar med andra ord inte UNCED-konferensen lika tydligt som riksdagsarbetet i stort. Å andra sidan bör det faktum att ledamöterna är desamma inom utskotten och riksdagens plenisal göra det sannolikt att en ökad miljömedvetenhet ändå kan finnas inom utskotten, även om den inte har satt några tydliga spår i inriktningen på eller formerna för utskottens arbete.

3.5 Den svenska biståndspolitiken och Agenda 21⁴⁴

3.5.1 Biståndspolitiken före UNCED

Eftersom sambandet mellan miljö- och utvecklingsfrågor utgör den bärande principen för Agenda 21-dokumentet, faller det sig naturligt att undersöka huruvida förändringar som kan kopplas samman med UNCED-konferensen skett inom biståndet under senare år. Sverige är för närvarande ett av få länder som lever upp till FN:s rekommenderade biståndsnivå på 0,7 % av BNP, vilket dock innebär en minskning från tidigare nivåer, då biståndet utgjorde ca 0,9–1 % av BNP.

Sedan början av 1960-talet har man eftersträvat följande syften med det svenska biståndet:

- 1) *Resurstillväxt*, i form av en ökad produktion av varor och tjänster.
- 2) *Ekonomisk och social utjämning*: strävan efter minskade skillnader mellan rika och fattiga samt att alla skall ha sina basbehov täckta.

⁴³Intervju: Svensson (980304).

⁴⁴Detta avsnitt baseras på en C/D-uppsats av Erik Sedig, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, vt. 1997.

3) *Ekonomiskt och politiskt oberoende*: mottagarländerna skall själva kunna bestämma över sin ekonomi och politik och skapa förutsättningar för självständighet.

4) *Demokratisk samhällsutveckling*: bättre möjligheter för medborgarna att påverka såväl den nationella som regionala samhällsutvecklingen.

Målformuleringarna har sitt ursprung i två propositioner, som lades fram 1962 respektive 1968.⁴⁵ I samband med att en biståndspolitisk utredning lades fram år 1977 (SOU 1997:13) preciserades målen och beslutades av en enig riksdag år 1978. Utrikesutskottet underströk i samband härmed följande:

De fyra huvudmålen bör ses som en helhet. Framför allt är det angeläget att tillväxtmålet inte ses som ett självändamål. Det är lika mycket att betrakta som ett medel för att åstadkomma ekonomisk och social rättvisa⁴⁶

Av ovanstående citat framgår att en integrerad syn på biståndet fanns redan på 1970-talet. Bl.a. konstaterades att en ekonomisk tillväxt kan vara problematisk om den inte kombineras med en ekonomisk och social utjämning. Även miljöaspekterna uppmärksammades av utrikesutskottet:

Ekonomisk och annan resurstillväxt är av avgörande betydelse för att fattiga skall komma ut ur sin underutveckling, men för att vara meningsfull måste tillväxten komma till stånd utan rovdrift på naturtillgångar – – –⁴⁷

Det skulle emellertid dröja innan målet om miljöhänsyn lyftes upp som ett likvärdigt syfte med de fyra övriga för det svenska biståndet. I samband med att riksdagen beslöt inrätta de fyra första målen avslogs nämligen en motion från två centerpartistiska riksdagsledamöter om ett femte biståndsmål, nämligen strävan efter ekologisk balans. Enligt riksdagen tillvaratogs denna hänsyn i målsättningen om att integrera tillväxtmålet med övriga mål. Regeringen uttalade att "(t)illväxtmålet måste idag avse en produktionsökning som bevarar den ekologiska balansen och förutsättningarna för en fortsatt ökning av resurserna.⁴⁸" Uttalandet preciserades av biståndsministerns hållning: "(Han) hade instämt i kravet på att ta ekologisk hänsyn men kommit till slutsatsen: 'att uppställa ekologisk balans som ett femte mål för biståndspolitiken är måhända ej nödvändigt' "⁴⁹. Därefter dröjde till år 1987 innan biståndet och dess formuleringar på nytt blev föremål för diskussion. Bakgrunden var att se "(h)ur hänsyn till miljön bör formuleras som ett svenskt biståndspolitiskt mål – – –"⁵⁰ Till grund för miljömålet fanns ett antal riksdagsmotioner. Regeringen företrädde fortfarande ståndpunkten att ett specifikt miljömål inom biståndet inte var nödvändigt, eftersom miljöaspekterna skulle genomsyra allt bistånd. Utrikesutskottet hävdade å andra sidan att

Miljö- och markvårdande insatser har numera fått så stort utrymme i det svenska utvecklingssamarbetet att miljöhänsyn i praktiken kan sägas utgöra ett av målen för vårt

⁴⁵ Propositionerna 1962:100 och 1968:101.

⁴⁶ Skrivelse av UU, citerad i SOU 1987:28, s. 11 f.

⁴⁷ Ibid. s. 12.

⁴⁸ Ibid. s. 12.

⁴⁹ Ibid. s. 12.

⁵⁰ SOU 1987:28, s. 13.

bistånd. Det kan därför finnas skäl för att bekräfta detta förhållande även i formuleringen av de biståndspolitiska målen.⁵¹

Sannolikt spelade Brundtlandrapporten en viktig roll för nyvaknandet kring miljö- och utvecklingsfrågor. I flera av de diskussioner som fördes i utredningarna kring biståndspolitiken citerades rapporten flitigt. De svenska biståndspolitiska diskussionerna återspeglade den internationella policyutvecklingen på miljö- och utvecklingsområdet.

I mars 1988 fastställdes slutligen principen om (5) *miljöhänsyn* till de övriga biståndspolitiska målen. Enligt denna princip skall man inom det svenska biståndet bidra till en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. Ytterligare en biståndspolitisk princip lades till år 1996, då (6) *jämlikhet mellan könen* introducerades. Syftet är att fokusera på mäns och kvinnors olika förutsättningar i biståndsarbetet. De båda nytillkomna principerna har en tydlig koppling till såväl UNCED-konferensen som FN:s kvinnokonferens i Peking, men även till Agenda 21, som betonar vikten av jämlikhet mellan kvinnor och män för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling.

3.5.2 Biståndspolitiken efter UNCED

En arbetsgrupp tillsattes kort efter UNCED, som fick till uppgift att lämna förslag till principer, riktlinjer och arbetsmetoder för hur UNCED-besluten och de globala miljöfrågorna skulle integreras i det svenska utvecklingssamarbetet. I arbetsgruppen, samt i den referensgrupp som bildades i anslutning till denna, deltog förutom de dåvarande biståndsmyndigheterna även berörd personal vid Utrikes-, Finans- samt Miljö- och naturresursdepartementen. Arbetet resulterade i utredningen Hållbart bistånd – det svenska biståndet efter UNCED (Ds 1994:132). I utredningen, som består av två volymer, beskrivs det fortsatta utvecklingssamarbetet efter UNCED.

Den 1 juli 1995 slogs Sveriges fyra dåvarande biståndsmyndigheter (SIDA, SAREC, BITS och SweCorp) samman till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida. Regeringen lyfte i sin motivering fram tre olika skäl till sammanslagningen:

För det första måste insikten om att utvecklingssamarbete är ett långsiktigt samhällsbyggande i en ofta mycket komplex miljö förstärkas. Som en direkt följd fordras, för det andra, tillgång till analyser för att rätt förstå och bedöma dessa skeenden. För det tredje, behövs tillgång till metoder och personell kompetens för att genomföra och löpande följa verksamheten.⁵²

Regeringens mål överensstämmer med Agenda 21 på viktiga punkter: däribland långsiktighet, information till beslutsfattare (kap. 40) och kapacitetsuppbyggnad (kap. 37). Miljöansvaret decentraliserades efter omorganiseringen till Sidas samtliga avdelningar. Detta överensstämmer med principen om sektorsintegrering, som förespråkas i Agenda 21. ”Filosofin är att hållbar utveckling och insatser kring den kan bara skapas och drivas i första hand på de enheter där man har den reella verksamheten och det innebär på de olika ämnesenheterna och regionssekreterariaten.”⁵³ En särskild avdelning upprättades för naturresurser och miljö, vilken fick uppgiften att samordna arbetet med Sidas handlingsprogram för en hållbar utveckling. Handlingsprogrammet, som i stor ut-

⁵¹Bet. UU 1986/87:10, bil. i SOU 1987:28, s. 27.

⁵²Proposition 1994/95:100, bil. 4 s. 60.

⁵³Intervju: Gerremo (970514), a.a. Erik Sedig, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

sträckning anknyter till såväl UNCED som Agenda 21, presenterades i januari 1996. Flera av de policymål som ställs upp i programmet är direkt hämtade från Agenda 21-dokumentet, däribland vikten av ett integrerat miljöarbete samt ett folkligt deltagande i arbetet för en hållbar utveckling.

Det integrerade miljö- och utvecklingsperspektivet uppmärksammades med andra ord på ett tidigt stadium inom den svenska biståndspolitik. Ändringarna inom biståndsförvaltningens institutioner under 1990-talet har emellertid medfört en större flexibilitet och decentralisering, vilket anses ha underlättat implementeringen av hållbar utveckling inom det svenska biståndet.

3.6 Arbetet med UNCED-frågorna inom nationella myndigheter

De nationella myndigheterna spelar en betydelsefull roll i UNCED-uppföljningen, eftersom de konkretiserar uppföljningsarbetet genom att bl.a. formulera sektorsmål och miljöpolicy inom ramen för sin verksamhet. Nedan diskuteras i vilken utsträckning och hur myndigheterna tagit fasta på de uppgifter som de tilldelats av regeringen.

Ansvarsfördelningen på miljöområdet är uppdelad i olika kategorier av ansvar. För samtliga myndigheter gäller ett *generellt miljöansvar*. Detta stadgas i verksförordningen med formuleringen att myndigheterna skall ”beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till – – miljöpolitiken”.⁵⁴ Utöver myndigheternas generella miljöansvar har regeringen även tilldelat vissa myndigheter ett *särskilt sektorsansvar*. Sektorsansvaret innebär ”ett ansvar för alla och envar att ta miljöhänsyn som en naturlig del i fullgörandet av sin huvudverksamhet”.⁵⁵ Formellt är sektorsansvaret av moralisk snarare än juridisk karaktär. Trots detta har det fått ett stort genomslag hos de ansvariga myndigheterna, i synnerhet i frågor som rör infrastrukturen. Sektorsansvaret gäller inom trafikverken och myndigheter med uppgifter inom de s.k. areella näringarna.⁵⁶ Resultaten av sektorsansvaret varierar i viss mån efter vilka frågor som åtgärdas samt hur väl förberedd myndigheten ifråga är. För tillräckande råder dock relativt stora skillnader mellan de olika sektorsmyndigheterna. Medan vissa myndigheter är mycket aktiva går arbetet trögare hos andra.⁵⁷

Principen om *sektorsintegrering* har även tagits upp inom den offentliga förvaltningen och innebär att myndigheter på olika håll inom den offentliga förvaltningen samarbetar på miljöområdet. Härigenom bistår man varandra med värdefulla kunskaper samt undviker det dubbelarbete som lätt uppstår när flera olika myndigheter utreder liknande sakområden. Sektorsintegreringen syftar även till att upprätta samarbete kring sådana problemområden som inte så lätt låter sig lösas av en enda myndighet, och den utgör således en form av gemensamt ansvar.

Problemet kan emellertid uppstå genom att miljöfrågorna handläggs olika och med varierande framgång hos de olika myndigheterna. Viktiga frågor kan härigenom komma

⁵⁴7 § verksförordningen (1995:1322).

⁵⁵SOU 1997:145, Förvalta med miljöansvar, s. 25.

⁵⁶Det särskilda sektorsansvaret tillämpas inom följande statliga myndigheter: Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsvårdsorganisationen, Fiskeriverket, NUTEK, Försvarsmakten och Sida.

⁵⁷Intervju: Liljelund (971105).

att försenas, alternativt hanteras på ett otillfredsställande sätt.⁵⁸ Till de andra svårigheter som de intervjuade tjänstemännen pekar på hör bl.a. otydliga uppgifter och ansvarsfördelning samt bristande resurser. En otydlig uppgiftsfördelning kan i vissa fall medföra att problematiska frågor bollas runt mellan de närmast ansvariga myndigheterna. Erfarenheterna på miljöområdet är emellertid också positiva. Intresset för miljöfrågorna är stort inom flera myndigheter, och man engagerar sig kraftfullt i arbetet för en sektorsintegrering. Sammanfattningsvis tyder mycket på att positionerna flyttats fram på miljöområdet under de senaste tio åren.⁵⁹

Inom ett antal nationella myndigheter har vissa omorganisationer skett som kan härledas till UNCED. Den 1 juli 1996 skedde exempelvis en omorganisation av Utrikesdepartementet, som nu innehåller funktionella avdelningar utöver de tidigare geografiska avdelningarna. De funktionella avdelningarna är avdelningen för globalt samarbete (GC), för global säkerhet (GS) och för mänskliga rättigheter (HR). Den förstnämnda av dessa, dvs. avdelningen för globalt samarbete, ansvarar för det multilaterala utvecklingsarbetet, inklusive uppföljningen av UNCED. Den nya organisationen innebär att Utrikesdepartementets arbete med frågorna kring hållbar utveckling får större utrymme i verksamheten i dag, jämfört med tidigare.⁶⁰

Möjligen kan även upprättandet av Miljö- och naturresursdepartementet, vilket skedde under budgetåret 1987/88, anses återspegla den nya uppmärksamhet för miljöfrågorna som Brundtlandrapporten gav upphov till. Miljöfrågorna inordnades tidigare under Jordbruksdepartementets område. På Miljödepartementets internationella enhet samordnas bl.a. EU-arbetet, men även FN-arbetet: Detta innebär även huvudansvaret för Sveriges kontakt med UNEP (United Nations Environmental Programme).⁶¹

Som tidigare nämnts förespråkas i Agenda 21 ett utökat, horisontellt samarbete mellan sektorsmyndigheter, vilket man tagit fasta på inom de nationella myndigheterna. Ett relativt omfattande samarbete har bl.a. upprättats mellan Sida och Naturvårdsverket under senare år. Samarbetet uppstod spontant, men regleras sedan december 1996 i ett avtal,⁶² där det slås fast att Naturvårdsverket skall bistå Sida med sakkunskap på miljöområdet samt genomföra biståndsprojekt i form av att bygga upp miljöförvaltningen i mottagarländerna.⁶³ Utökade kontakter har även skett mellan Utrikesdepartementet och Miljödepartementet samt mellan övriga departement, vilket är en utveckling som kan spåras tillbaka till UNCED-processen. Från att ha förekommit sporadiskt är dessa kontakter numera omfattande och naturliga.⁶⁴

Bland de nationella myndigheterna förefaller Sida vara den myndighet som kommit längst i att implementera Agenda 21 inom ramen för sin verksamhet. Medvetenheten om UNCED-dokumentet och Agenda 21 är mycket tydlig hos Sida, och man har arbetat aktivt för att integrera miljö- och utvecklingsfrågorna på ett framgångsrikt sätt i

⁵⁸Intervju: Sojdelius (971121).

⁵⁹Intervju: Kihlberg (971124).

⁶⁰Intervju: Jacobsson (970514), a.a. Erik Sedig, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

⁶¹Intervju: Ottosson (970514), ibid.

⁶²Ibid. s. 33.

⁶³Intervjuer: Enarsson (970402) och Gerremo (970514), ibid.

⁶⁴Intervjuer: Jacobsson (970514) och Ottosson (970514), ibid.

verksamheten. Med en enkel förklaring skulle man kunna slå fast att Sida helt enkelt varit mer förberedd på att miljö- och utvecklingsfrågor hör ihop än de övriga myndigheterna. Sida har därmed varit mindre historiskt belastad av ett begränsat sektorstänkande genom sitt övergripande ansvar för både den ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska dimensionen av en hållbar utveckling. En mer nyanserad förklaring kan vara att Sida, i kraft av sin ställning som central biståndsmyndighet, haft lättare än de övriga nationella myndigheterna att överblicka UNCED-överenskommelserna samt integrera det kombinerade miljö- och utvecklings-perspektiv som överenskommelserna genomsyras av.

3.7 UNCED och folkrörelserna

3.7.1 Inledning

Kapitel 27 i Agenda 21-dokumentet (Partnerships with NGOs) betonar vikten av att såväl FN som de nationella regeringarna bör engagera de icke-statliga organisationerna (s.k. NGO:ers) i arbetet med att utforma ny policy, samt fatta beslut angående en hållbar utveckling. Organisationerna och folkrörelserna anses viktiga att samarbeta med, dels därför att de representerar gräsrotterna, men dels också därför att de besitter viktiga kunskaper både vad gäller miljö- och utvecklingsfrågor. I Sverige har frivilligorganisationerna och folkrörelserna sedan lång tid tillbaka spelat en betydelsefull roll i politiken. Inför UNCED involverades frivilligorganisationerna redan under förberedelserna inför konferensen. De har därefter även deltagit i uppföljningen av UNCED – vissa genom direkta aktioner, andra i form av informations-spridning. Till de mest aktiva organisationerna hör miljö-, bistånds- och solidaritetsorganisationerna samt studieförbunden. De kyrkliga organisationerna samt Kommunförbundet, nationellt och regionalt, har också spelat en viktig roll i uppföljningsarbetet. I allmänhet har man arbetat relativt oberoende gentemot regering och riksdag. Nedan redovisas arbetet inom några frivilliga organisationer samt diskuteras i vilken utsträckning som man från politiskt håll gjort organisationerna delaktiga i UNCED-uppföljningen.

3.7.2 Naturskyddsföreningen

Inom Naturskyddsföreningen har man engagerat sig mycket aktivt i den svenska UNCED-uppföljningen. Insatserna har dels inriktats på lobbying på nationell nivå, dels på stöd till lokal verksamhet. Naturskyddsföreningen samarbetar även med andra organisationer för att identifiera olika hinder på vägen mot en hållbar utveckling samt hur man kan komma till rätta med dem. ”Ambitionen är att fungera som ett slags hinderröjare, i samarbete med kommunerna”, berättar den intervjuade representanten för Naturskyddsföreningen.⁶⁵ Utöver det aktiva arbetet i kommunerna ägnar sig Naturskyddsföreningen även åt informations-spridning om pågående Agenda 21-arbete i form av bl.a. nyhetsbrev och idéskrifter samt miljömärkning av produkter.

⁶⁵Intervju: Hedman (971014).

3.7.3 Q2000

Q2000 står för Kommunutveckling 2000 och är ett ungdomsnätverk som grundades inför UNCED-konferensen. Inom Q2000 började man på ett tidigt stadium efter UNCED arbeta aktivt för att Agenda 21-arbetet inte skulle falla i glömska, utan faktiskt startas upp i landets kommuner. Därefter har man ägnat sig åt att övervaka och följa upp hur Agenda 21-arbetet fungerat samt med jämna mellanrum uppvaktat politiker, både centralt och lokalt. Även Industriförbundet har förpliktat sig till regelbundna möten med Q2000 för att diskutera sin verksamhet. Q2000 arrangerar med jämna mellanrum s.k. påverkansdagar, där man utbildar ungdomar i olika metoder för att påverka politiska beslutsfattare.

3.7.4 Svenska FN-förbundet

Svenska FN-förbundet arbetar inte aktivt med UNCED-uppföljningen på samma sätt som Naturskyddsföreningen och Q2000. Det fungerar inte heller som någon drivande kraft inom några specifika sakfrågor. Däremot bedriver de lokala FN-föreningarna på många håll samarbete med kommunerna och har därmed en pådrivande roll där. ”Generellt har UNCED varit mycket positivt för folkrörelserna”, anser den intervjuade representanten för svenska FN-förbundet: ”Konferensen markerar en milstolpe, åtminstone i FN-sammanhang, för uppmärksammandet av att folkrörelserna sitter inne med åtskilliga kunskaper på miljö- och utvecklingsområdet. Denna skillnad märks även i Sverige, genom att folkrörelserna involverats mer i beslutsfattandet efter UNCED än vad som var fallet före⁶⁶”.

3.7.5 Folkrörelsernas delaktighet i beslutsfattandet

Det råder knappast någon tvekan om att man inom regering och riksdag hyser en klart positiv inställning till folkrörelsernas insatser i UNCED-uppföljningen. I Sveriges nationalrapport till UNGASS framhålls bl.a. följande:

Organisationerna har tillfört idéer och drivit projekt som bidragit till det konkreta innehållet i uppföljningen av Riokonferensens beslut. De har också haft en viktig roll som spridare av information och engagemang i samhället.⁶⁷

I det dagliga arbetet på departementen ser emellertid situationen annorlunda ut. En tjänsteman på Miljödepartementet konstaterar att ”vi har inte ork att engagera NGOerna. Vi är för få personer som jobbar med de här frågorna för att det skall vara möjligt att hålla regelbundna möten med dem.”⁶⁸ De möten som hållits mellan departementet och de frivilliga organisationerna har till övervägande del skett i form av informationsmöten, där regeringens ståndpunkter presenterats. Organisationerna har i relativt liten utsträckning själva deltagit i beslutsfattandet och har, när så skett, ofta kommit in på ett relativt sent stadium, då påverkansmöjligheterna varit små. I de fall där inflytan-

⁶⁶Intervju: Hammar (980210).

⁶⁷SOU 1997:105.

⁶⁸Intervju: Levander (971014).

det varit större beror detta i första hand på att ett fåtal personer på centrala poster inom frivilligorganisationerna haft direkta kanaler och kontakter in mot Regeringskansliet.

En tjänsteman på Miljövårdsberedningen påpekar att arbetsformen med att involvera folkrörelserna inte bara är oerhört resurskrävande; ”dessutom kommer många av representanterna för de ideella organisationerna till mötena med felaktiga förväntningar, och tycker inte att de får så stort utbyte av den här arbetsformen som de borde ha.⁶⁹” Många av frivilligorganisationerna har enligt tjänstemannen en kliven inställning till att engagera sig i det politiska beslutsfattandet, som de i många avseenden upplever som byråkratiskt och tidsödande.

Brist på ekonomiska resurser förefaller vara ett konkret hinder för att engagera folkrörelserna i beslutsfattandet. Därutöver tyder mycket på att kommunikationen mellan politiker/departement och frivilligorganisationerna inte är den bästa. Man kan naturligtvis fråga sig huruvida frivilligorganisationerna egentligen är särskilt intresserade av att delta i beslutsfattandet, oberoende av vad som stadgas i Agenda 21-dokumentet. Det är emellertid svårt att uttala någonting generellt på denna punkt, eftersom frivilligorganisationerna utgör en heterogen skara som arbetar på mycket olika sätt med UNCED-uppföljningen. Däremot bör man kunna hävda att möjligheterna för de organisationer som vill delta i beslutsfattandet borde vara bättre utbyggda. Detta gäller även lyhördsheten för frivilligorganisationernas synpunkter. Av intervjumaterialet framgår t.ex. att den nationella Agenda 21-kommittén, som upprättades för att övervaka det nationella Agenda 21-arbetet, inte kan anses ha varit väl förankrad i folkrörelserna. Några systematiska ansatser till att hämta in åsikter och synpunkter från de många olika grupper som arbetar med Agenda 21, i form av hearingar och liknande, gjordes aldrig från kommitténs sida, även om man engagerade sig aktivt på flera andra sätt, genom upprättandet av rundabordssamtal och liknande.⁷⁰

Kontakterna mellan miljörelsen och politikerna har i allt större grad orienterat sig i riktning från ”angrepp” till ett större inslag av ”dialog” under senare år. I detta avseende finns tydliga skillnader mellan UNCED och 1972 års FN-konferens i Stockholm om den mänskliga miljön, där den senare präglades av ett långt bredare folkligt deltagande. Kontroverserna mellan organisationerna och statsmakterna var å andra sidan fler år 1972. I dag präglas frivilligorganisationerna av en ökad professionalisering. De besitter stora kunskaper i viktiga sakfrågor, vilket gör dem till attraktiva samarbetsparter för regeringen. Detta kan också vara förklaringen till den kontinuerliga rörlighet som kan observeras mellan organisationerna och Regeringskansliet. Åtskilliga centrala politiker och tjänstemän har ursprungligen rekryterats från frivilligorganisationerna.

De intervjuade folkrörelserepresentanterna hyser en, trots allt, positiv grundinställning till politikernas arbete med UNCED-uppföljningen. Bl.a. framhåller man upprättandet av Forum för miljöutveckling som en positiv signal från politiskt håll. (I detta forum avsattes medel för att folkrörelserna skulle kunna arbeta med förberedelserna inför UNCED.)⁷¹ Det faktum att en nationell Agenda 21-strategi ännu inte formulerats upplevs dock som ett problem inom stora delar av miljörelsen. ”På det hela taget har det varit svårt att nå fram med denna fråga på nationell nivå”, menar en representant.

⁶⁹Intervju: Liljelund (971105).

⁷⁰Ibid.

⁷¹Intervju: Lindberg (980206).

Hon oroar sig också för hur de lokala investeringsprogrammen kommer att påverka det framtida Agenda 21-arbetet: ”Det långsiktiga arbetet med folkbildning, gräsrotsarbete och liknande har inte alls prioriterats inom investeringsprogrammen, vilket är synd. Kommunerna har på många håll ansträngt sig för att finna nya kanaler till en ökad lokal demokrati, för att få in folk och upprätta ett samarbete i sann Agenda 21-anda. Detta prioriteras inte alls inom investeringsprogrammen.”⁷²

3.8 Näringslivet och Agenda 21

I kapitel 30 i Agenda 21 understryks behovet av att även näringslivet engagerar sig i arbetet för en hållbar utveckling. Företagen kan spela en viktig roll genom att bl.a. genomföra energieffektiviseringar samt begränsa, och på sikt även minska, mängderna miljöskadliga utsläpp. I Sverige har detta arbete i första hand skett genom att regeringen via ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter försökt styra företagen i riktning mot en större miljömedvetenhet, enligt den s.k. förorenaren-betalar-principen.

Det svenska näringslivet involverades inte med automatik i förberedelserna inför UNCED. Först efter påtryckningar av Industriförbundets ordförande Bo Berggren medgavs en representant från förbundet delta i den svenska delegationen vid UNCED-konferensen i Rio. Inför UNGASS-mötet dröjde det till två veckor före konferensen innan Industriförbundet fick erbjudande om att delta. Fortfarande finns inte någon gemensam talesman för näringslivet som för fram de gemensamma ståndpunkterna på miljöområdet, berättar den intervjuade representanten för Industriförbundet och fortsätter: ”Trots detta förutsätter man att vi i näringslivet skall delta aktivt i arbetet för en hållbar utveckling. Det gör vi ju gärna, men då förutsätter vi att vårt perspektiv på frågorna också finns med i diskussionerna.”⁷³ Generellt anser man emellertid att utvecklingen gått i positiv riktning. ”Efter UNCED har de politiska makthavarna, oavsett om de varit socialdemokratiska eller borgerliga, oftare följt upp och tagit kontakt med industrin, i syfte att förankra frågorna på ett bättre sätt. De har alltså blivit mer medvetna om oss under senare år”, berättar en representant för Kemikontoret.⁷⁴ Industrin och näringslivet anser sig ha gjort sin hemläxa efter Rio. Även om den stora vågen av miljötänkande inom företagen kommit efter UNCED påpekar de intervjuade industriföreträdarna att miljöfrågorna uppmärksammats inom företagen ända sedan 1970-talet, i vissa fall ännu längre tillbaka i tiden. Man medger dock att press från konsumenterna har bidragit till att miljöarbetet gått fortare fram under senare år.⁷⁵

4 Sveriges uppföljning av klimatkonventionen

4.1 Inledning

I internationella klimatsammanhang betraktas Sverige sedan länge som ett föregångsland. Bakgrunden till detta goda anseende ligger bl.a. i de omfattande statliga insatser som infördes under de återkommande oljekriserna på 1970-talet för att komma ifrån

⁷²Ibid.

⁷³Intervju: Strömdahl (980121).

⁷⁴Intervju: Ringström (980121).

⁷⁵Intervju: Strömdahl (980121).

oljeberoendet. Insatserna omfattade bl.a. informationskampanjer samt bidrag till energisparande vid bostadsbyggande och inom industrin, liksom omfattande program för energiforskning. I viss utsträckning använde man sig även av ekonomiska styrmedel, som t.ex. skatt på energi. 1970-talet var också det decennium då kärnkraften introducerades i Sverige. Sammantaget medförde insatserna att utsläppen av klimatpåverkande gaser minskade radikalt. Dagens energiproduktion baseras till över 90 % på kärnkraft och vattenkraft, medan fossila bränslen upptar endast en mindre andel av den totala energiproduktionen. Sverige har därför förhållandevis låga utsläppssiffror för klimatpåverkande gaser jämfört med många andra länder.

I detta kapitel diskuteras på vilket sätt Sverige följt upp klimatkonventionen. Till att börja med redogörs för de svenska ståndpunkterna inför de internationella klimatförhandlingarna. Därefter följer en översiktlig redovisning av de nationella målen på klimatområdet samt en diskussion kring hur dessa mål följts upp av regeringen och vad en bristande måloppfyllelse kan bero på. Riksdagens roll, liksom folkrörelsernas delaktighet i klimatarbetet, behandlas också. Liksom i det föregående kapitlet om Agenda 21 kan vi inte göra anspråk på att ge någon fullständig redogörelse för de nationella insatserna på klimatområdet, eftersom detta skulle gå vida utöver ramarna för denna undersökning. För en redovisning av de klimatpolitiska åtgärderna hänvisar vi i stället till Sveriges nationalrapport till klimatkonventionen (Ds 1997:26).

4.2 Svenska förhandlingspositioner på klimatområdet

Inför UNCED drev Sverige aktivt kravet på ett internationellt förhandlingsarbete med sikte mot en bindande klimatkonvention och arbetade in i det sista med att förmå OECD-länderna att enas kring ett konventionsåtagande. Slutligen lyckades man via en kompromiss enas om att industriländerna som ett första steg i klimatarbetet skall vidta och rapportera om åtgärder för att stabilisera utsläppen av växthusgaserna före år 2000 och därefter återgå till 1990 års utsläppsnivåer.⁷⁶

I trepartiuppgörelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet om energipolitiken, som utformades i januari år 1991, liksom i de riksdagsbeslut om miljö- och energipolitik som fattades under våren samma år, lades grunden för de svenska förhandlingspositionerna inför klimatkonventionen. Regeringen utfärdade i augusti 1991 en särskild instruktion för den svenska förhandlingskommittén om vilka ställningstaganden som skulle stå som utgångspunkt för klimatförhandlingarna.

Sverige krävde att de åtgärder som beslutas internationellt på klimatområdet måste vara obligatoriska och gemensamma för alla i-länder. Eftersom Sverige är ett litet land är det problematiskt att driva en kraftfull klimatpolitik på egen hand. Detta gäller såväl åtgärder inom industrin och elproduktionen som bränsleförbrukningskrav på fordon, beroende på den försämrade konkurrenskraft som detta medför.⁷⁷

Alltsedan klimatförhandlingarna inleddes har Sverige arbetat för en kostnadseffektiv klimatöverenskommelse och har bl.a. förespråkat möjligheterna till s.k. *gemensamt genomförande* (Joint Implementation). Strategin innebär en finansiering av utsläppsminskningar i andra länder, som därefter kan tillgodoräknas i den egna, nationella

⁷⁶Aktstycken utgivna av UD, Ny serie II:47.

⁷⁷Naturvårdsverkets rapport 4786 s. 29.

utsläppsstatistiken. För närvarande pågår ett antal projekt i Östeuropa och Baltikum med syftet att minska utsläppen av växthusgaser.

4.3 Regeringens mål på klimatområdet

Eftersom klimatkonventionen inte fastställer några konkreta utsläppsminskningar går det inte att ta utgångspunkt i konventionstexten som sådan för att undersöka Sveriges insatser på klimatområdet. Ett klimatpolitiskt mål som de undertecknande länderna anslutit sig till är dock, vilket nämndes ovan, målet om att stabilisera koldioxidutsläppen från fossila bränslen till 1990 års nivå före år 2000.⁷⁸ Koldioxidutsläppen utgör ungefär 80 % av de samlade svenska klimatgasutsläppen och är därför en central utgångspunkt för de klimatpolitiska insatserna. Nedan redovisas de klimatpolitiska mål som regeringen ställt upp efter undertecknandet av klimatkonventionen. Vi har valt att i detta sammanhang endast presentera de mål som är tidsangivna, och där utsläppsbe- gränsningarna är tydligt specificerade:

- 1) Sverige skall verka för att de totala koldioxidutsläppen i Västeuropa år 2000 inte överstiger nuvarande nivå (år 1990) för att därefter minska.⁷⁹
- 2) En nationell strategi bör vara att koldioxidutsläppen från fossila bränslen stabiliseras i enlighet med klimatkonventionen till 1990 års nivå år 2000.⁸⁰
- 3) Metanutsläpp från avfallsupplag bör minska med 30 % till år 2000.⁸¹
- 4) Utsläppen av HFC- och FC-föreningar liksom övriga närbesläktade gaser bör till år 2000 begränsas till att motsvara högst 2 % av Sveriges totala koldioxidutsläpp år 1990, räknat som koldioxidekvivalenter.⁸²

4.4 Överensstämmer målen med resultaten?

Måluppfyllelsen på klimatområdet kan hittills betecknas som varierande. De resultat som presenteras nedan är sammanställda av Naturvårdsverket och ser, med normalårs- korrigerade siffror, ut på följande vis:⁸³

- 1) *Koldioxidutsläppen*: År 1996 uppgick de svenska koldioxid-utsläppen till 62,3 mil- joner ton. Detta innebär en ökning med 8 % jämfört med 1990 års nivå, som motsvara- de 57,6 miljoner ton.
- 2) *Metanutsläppen*: Utsläppen år 1996 har beräknats till 61 000 ton, vilket innebär en reducerad utsläppsnivå med ca 28 % jämfört med 1990 års nivå. Utvecklingen tyder på att målet om en minskning av utsläppen med 30 % till år 2000 kommer att kunna kla- ras.
- 3) *Vissa övriga klimatgaser*: Under denna kategori räknas HFC-, FC- och SF6- föreningar. Här har inga nya beräkningar gjorts. Tidigare siffror visar emellertid att

⁷⁸Prop. 1992/93:179, bil. 1, s. 36.

⁷⁹Prop. 1990/91:90, s. 18.

⁸⁰Prop. 1992/93:179, bil. 1, s. 36.

⁸¹Ibid.

⁸²Prop. 1994/95:119, s. 29.

⁸³Naturvårdsverkets rapport 4786 s. 2.

utsläppen motsvarar ca 1 % av koldioxidutsläppen. Naturvårdsverket gör här bedömningen att regeringens målsättning bör klaras.

Som framgår ovan kommer med nuvarande insatser endast en av de klimatpolitiska målsättningarna att kunna uppnås till år 2000, nämligen minskningen av metangasutsläpp. De minskade utsläppen av HFC- och FC-föreningar bör enligt Naturvårdsverket kunna klaras till utsatt tid, förutsatt att en fullföljning sker av vissa tidigare fastlagda regleringar. Längst ifrån en måluppfyllelse är koldioxidutsläppen, som ökat med 8 % under 1990-talet. I Sveriges nationalrapport till klimatkonventionen förutspås att Sverige kommer att öka sina samlade klimatgasutsläpp med 26 % fram till år 2010.⁸⁴ Målet om att stabilisera koldioxidutsläppen till 1990 års nivå före år 2000 kommer således inte att kunna uppfyllas utan drastiska åtgärder från regeringens sida.

Den varierande måluppfyllelsen vad gäller de olika klimatgaserna beror i första hand på att utsläppen är av olika karaktär. De härstammar från olika källor samt är varierande i omfattning. Eftersom utsläppskällorna för t.ex. metangas är koncentrerade och förhållandevis begränsade (metangasutsläppen förekommer i första hand inom avfallshandlingen och inom jordbruksnäringen) är det lättare att åstadkomma förändringar genom olika punktsatser här än vad som är fallet för koldioxidutsläppen. De dominerande utsläppskällorna av koldioxid förekommer i första hand inom transport- och energisektorn.

De två huvudsakliga tillvägagångssätten för att minska koldioxidutsläppen är dels genom minskad energianvändning, dels genom ökade andelar drivmedel med lågt eller obefintligt innehåll av fossilt kol.⁸⁵ Hittills har man via differentierad beskattning av olika bränslen hoppats påskynda utvecklingen mot renare bränslen och miljövänligare bilar. Ett system för miljöklassning av bilar infördes år 1992 och har hittills gett goda resultat. En övergripande princip för klimatarbetet är att förorenaren betalar, den s.k. PPP-principen (Polluter Pays Principle).

Andra, mer långsiktiga mål har emellertid också ställts upp. Ett sådant mål är det s.k. MaTs-projektet, inom vilket man eftersträvar ett miljöanpassat transportsystem (MaTs). Projektet är ett samarbete mellan myndigheter och ämbetsverk på trafikområdet där man gemensamt försöker finna lösningar för att uppfylla klimatmålen fram till år 2020.⁸⁶ Det har ansetts nödvändigt att upprätta ett mer långsiktigt samarbete eftersom man ännu har långt kvar till att uppfylla klimatmålen.

I 1991 års energipolitiska beslut fastslogs att energipolitiken skall utgå ifrån vad naturen och miljön kan bära.⁸⁷ För närvarande pågår omprövningar av 1991 års energipolitiska beslut, sedan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet beslutade om kärnkraftens avvecklande i februari 1997. I åtskilliga propositioner och utredningar betonas att Sverige inte enbart skall ägna sig åt nationella utan även åt internationella insatser. Skälet härtill är att vi redan genomfört ett antal omfattande förändringar inom energipolitiken. I klimatpropositionen 1993 avsätts således medel för att ersätta fossila

⁸⁴Ds 1997:26.

⁸⁵Naturvårdsverkets rapport 4786.

⁸⁶MaTs-projektet är ett samarbete mellan Banverket, Bilindustriföreningen (BIL), Boverket, Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Luftfartsverket, NUTEK, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Svenska Petroleuminstitutet (SPI) och Vägverket.

⁸⁷Prop. 1990/91:88.

bränslen med bibränslen samt för energieffektivisering i Baltikum och Östeuropa.⁸⁸ Regeringen har nu avsatt 9 miljarder kronor över 7 år för energiomställningen, med utgångspunkt från år 1997, som ett led i investeringsprogrammet om sammanlagt 12,5 miljarder kronor för en ekologiskt hållbar utveckling.

4.5 EU och den svenska klimatpolitiken

EU förefaller generellt ha haft en positiv inverkan på den svenska klimatpolitiken och anses ha bidragit till att klimatfrågorna fått en ny politisk dimension på hemmaplan. ”Hade vi inte varit med i EU så hade det nog varit mycket svårare att få förståelse för hur resurskrävande de här frågorna är”, menar en tjänsteman på Miljödepartementet.⁸⁹ Klimatfrågan utgör sannolikt den miljöfråga som tillmätts den största betydelsen inom EU under 1990-talet. EU har hittills haft rollen av pådrivare och är ännu så länge den enda parten på internationellt plan som återkommer till att klimatfrågan är ett allvarligt problem som förutsätter konkreta åtgärder för att kunna lösas.⁹⁰

Sveriges medlemskap i EU har påverkat den svenska klimatpolitiken i flera avseenden. En av de mest påtagliga förändringarna efter inträdet i EU är att Sverige inte längre fungerar som en självständig enhet i de internationella klimatförhandlingarna. Detta sköts i stället på central nivå av EU:s ordförandeland, på samtliga medlemsländers vägnar. Förutsättningen för en sådan ordning är framför allt en god framförhållning och möjligheter till kompromisser. Dessutom krävs åtskilliga möten mellan EU:s ministrar innan en gemensam förhandlingsposition kan vaskas fram. Hittills har dock goda resultat uppnåtts på klimatområdet inom EU. I mars 1997 lyckades man enas om att gemensamt minska klimatgasutsläppen med 15 %. Siffran gäller för hela EU, som fungerar som en ”utsläppsbulle” med intern bördefördelning. Medlemsländerna bidrar således med olika stora utsläppsminskningar fram till år 2010.

Genom den bördefördelning som dåvarande ordförandelandet Holland räknade ut, kom man fram till ett tillstånd för Sverige att öka sina utsläpp med 5 %, inom ramen för den gemensamma utsläppsbubblan. Den ökade utsläppsramen har sin bakgrund i att man vid framräkningen av utsläpps-kvoter utgick från utsläppen av bl.a. trafik och energi. Länder som eldar med kol förpliktade sig till större utsläppsminskningar än länder som använder sig av andra energiformer som vatten- och kärnkraft. För närvarande är det osäkert om Sverige kommer att använda sig av sina ökade utsläppsmöjligheter. Kritiker menar dock att den förestående kärnkraftsutvecklingen kommer att innebära att kvoten förbrukas.

4.6 Motioner och propositioner

I motioner och propositioner framgår det tydligt att klimatfrågan uppmärksammats i stor utsträckning i riksdagen under 1990-talet. Åtskilliga propositioner har lagts som behandlar klimataspekter, i synnerhet minskade koldioxidutsläpp från energi och transporter (se tabell 7, bilaga).

⁸⁸Ds 1997:26 s. 66, samt Prop. 1992/93:179 ”Åtgärder mot klimatpåverkan m.m.”

⁸⁹Intervju: Levander (971014).

⁹⁰Leif Bernergård, Klimatenheten, Naturvårdsverket, den 14 oktober 1997.

Klimatkonventionen ratificerades i Sverige genom proposition 1992/93:179, ”Åtgärder mot klimatpåverkan m.m.” I propositionen läggs den svenska strategin fast för den framtida klimatpolitiken. Som utgångspunkt för åtgärderna återkommer man till de ursprungliga ståndpunkterna inför framförhandlandet av klimatkonventionen. Således betonas bl.a. principen om kostnadseffektivitet samt en rättvis fördelning av utsläppsbördorna. Det påpekas även att uppgiften att stävja utsläppen av klimatpåverkande gaser är gemensam för hela världssamhället och kan inte bäras av några enskilda länder. Av denna anledning bör det finnas möjligheter till att samverka med andra länder i klimatförbättrande åtgärder. Den svenska klimatpolitiken föreslås inför framtiden utformas med utgångspunkt dels i energiöverenskommelsen från år 1991, dels i åtagandena i klimatkonventionen. Sammanlagt 35 motioner har lagts i riksdagen som konkret behandlar klimatkonventionen. Jordbruksutskottet har emottagit de flesta av dessa motioner, men även närings- och trafikutskottet har behandlat ett antal motioner med klimatkonventionen som tema. Antalet motioner kan förefalla lågt, men räknar man dessutom in de drygt 120 motioner som behandlar utsläpp av växthusgaser, vilka beretts inom riksdagens utskott under 1990-talet, blir bilden emellertid en annan.

4.7 Beslutsfattandet på klimatområdet

I enlighet med det gräsrotsperspektiv som Agenda 21 förespråkar, kan det vara intressant att analysera om regeringen delegerat ansvaret för att uppfylla klimatkonventionen och de mål som satts i anslutning till den till de lägre politiska nivåerna. Folkrorelsens roll i klimatarbetet bör också uppmärksammas. I vilken utsträckning har regeringen engagerat dem i uppföljningsarbetet och beslutsfattandet ?

Om man börjar med att undersöka delegeringen av ansvar till kommunerna i uppföljningen av de klimatpolitiska målen kan det konstateras att majoriteten av klimatarbetet hittills skett på nationell nivå. Inslaget av lokalt beslutsfattande kan i allmänhet betecknas som mycket litet. Detta kan tyckas märkligt av två skäl: för det första råder en relativt stor samstämmighet om att det är på de små, privata utsläppskällorna som insatserna för att minska utsläppen av växthusgaser bör läggas i framtiden.⁹¹ I detta avseende kan kommunen spela en central roll – dels genom incitament i form av t.ex. ekonomiska styrmedel för en ändrad livsstil, dels genom konkreta åtgärder såsom satsningar på ökad kollektivtrafik. Bilen kan ju inte gärna väljas bort om alternativa färdmedel saknas eller är dåligt utbyggda.

Vidare har man från nationell nivå lagt ansvaret på kommunerna om att gå före i klimatarbetet, utan att på något sätt göra dem delaktiga i det centrala beslutsfattandet. Kommunikationsminister Ines Uusmann uttalade vid ett tillfälle att om 30 % av landets kommuner åtar sig samma målsättning som Växjö kommun (nämligen att bli ”fossilfria”) kommer målsättningen att göras till en nationell strategi. Uttalandet kan tolkas som att regeringen i praktiken fransäger sig ansvaret för att leda klimatarbetet och i stället intar en mer passiv roll, i väntan på att kommunerna skall börja agera. Denna metod kan visserligen sägas överensstämma med gräsrotsperspektivet: att kommunerna och medborgarna själva skall ta initiativet till förändringar. I likhet med Agenda 21 riskerar dock utvecklingen på klimatområdet att stagnera om den inte styrs från central

⁹¹Intervju: Hedman (971014).

nivå. Samverkan mellan central och lokal nivå utgör sannolikt en viktig förutsättning för att klimatarbetet skall avancera.

Vad gäller deltagandet från frivilligorganisationerna i klimatarbetet, så är Naturskyddsföreningen den organisation som hittills engagerat sig mest aktivt. Liksom inom det övriga Agenda 21-arbetet har man främst inriktat sig på de lokala nivåerna, genom att upprätta ett samarbete mellan kommunerna och Naturskyddsföreningens lokala kretsar. Växjö kommun fungerar som mönsterkommun för klimatarbetet och har som nämnts antagit målsättningen att bli fossilfri till år 2050. Naturskyddsföreningens ambition är att genom projektet "Utmanarkommunerna" inspirera fler kommuner till att anta samma målsättning. Målet är att engagera minst 30 % av de svenska kommunerna, dvs. ungefär 80–90 stycken, i arbetet för att bli fossilfria. På så sätt hoppas man kunna förmå regeringen till att ta upp målsättningen även på nationell nivå, i enlighet med kommunikationsministerns löfte.

4.8 Diskussion

Klimatfrågan utgör utan tvekan den kostsammaste och mest komplicerade av alla miljöfrågor. Detta bekräftades om inte annat under det senaste klimatmötet, som hölls i Kyoto i december 1997, där man inte lyckades enas om några långtgående åtgärder för att begränsa klimatgasutsläppen på global nivå. En försvårande omständighet i klimatfrågan är att den ingriper i en väsentlig del av den västerländska livsstilen. Klimatgasutsläppen, i synnerhet koldioxidutsläppen, har ofrånkomligen sitt ursprung i en mycket stor del av de samhällsliga aktiviteterna. Därtill kommer att de kostsamma målen om reducerade klimatgasutsläpp ständigt måste vägas mot andra politiska mål, såsom sysselsättnings- och omsorgsfrågor. Detta dilemma blir än tydligare under perioder av nedskärningar inom den offentliga sektorn.

Den förestående kärnkraftsavvecklingen utgör inte oväntat en viktig anledning till att målet om reducerade koldioxidutsläpp inte kan fullföljas till utsatt tid. Det energibortfall som blir följden av att kärnkraftverket i Barsebäck avvecklas kommer inte att kunna täckas upp uteslutande av biobränslen. I stället kommer import av energi, sannolikt i form av dansk kolkraft, att bli nödvändig, vilket i sin tur leder till ökade koldioxidutsläpp under de närmaste åren.⁹² Regeringen tycks alltså ha valt att prioritera andra intressen än klimatfrågorna i detta avseende. Liknande konflikter finns inom trafikpolitiken, där man via ekonomiska styrmedel infört avsevärda restriktioner på koldioxidutsläppen i trafiken (t.ex. miljöklassning av bilar), samtidigt som stora anslag satsas på utbyggnad av motorvägar och stora trafikleder, vilket i sin tur leder till en ökad trafik.

Vad kan då göras för att uppfylla de klimatpolitiska mål som satts av regering och riksdag? En åsikt som återkommer bland de intervjuade tjänstemännen är införandet av starkare styrmedel inom klimatpolitiken. Likaså att man i större utsträckning bör orientera sig mot att driva livsstilsfrågor på klimat-området i framtiden. En framtida samverkan mellan lokala och centrala politiska nivåer kan som nämnts också vara ett alternativ. För närvarande arbetar ett litet antal kommuner med klimatfrågor, som en del av sin Agenda 21-verksamhet. Arbetet handlar i stor utsträckning om att sprida information, sänka hastighetsgränserna inom trafiken och reglera tomgångskörningen i tätorterna. I Stockholm har man kopplat sina klimatmål till den nationella målsättningen om

⁹²Ulf Renberg, kanslichef på Näringsutskottet.

att frysa koldioxidutsläppen vid 1990 års nivå till år 2000, för att därefter minska dem (på lång sikt) med 60–80 %.⁹³ Inför framtiden bör man kanske kunna utveckla även det lokala arbetet för att begränsa klimatgasutsläppen. Åtskilliga utsläpp härstammar från lokala källor, såsom t.ex. fabriksutsläpp, transporter och liknande.

Det bör understrykas att Sverige i internationell jämförelse ändå kommit relativt långt med att reducera sina utsläpp av klimatpåverkande gaser. Den största risken inför framtiden är därför snarast att man slår sig till ro med de resultat som redan uppnåtts på klimatområdet. Samtidigt finns ett dilemma i att åtgärder som vidtas endast i ett land, t.ex. i form av en höjd koldioxidbeskattning, medför en försämrad konkurrenskraft. Sverige kan därför inte agera helt oberoende av andra länder.

5 Sveriges uppföljning av konventionen om biologisk mångfald

5.1 Inledning

Bevarandet av biologisk mångfald, både inom skogs- och kulturlandskapet, framstår i flera avseenden som något av ett problemområde inom svensk miljö- och naturvårdspolitik. Arbetet med att uppfylla konventionen om biologisk mångfald, som ratificerades av riksdagen år 1993, har gått långsamt. En förklaring till detta kan vara de omfattande och ofta komplicerade bidragssystem som Sverige tagit del av efter inträdet i EU och som försvårat arbetet såväl för nationella myndigheter som för enskilda jord- och skogsbrukare. Bidragsreglerna inom EU har visat sig vara dåligt anpassade till svenska förhållanden, och har i flera fall även lett till förluster av naturvärden.

EU-medlemskapet utgör dock inte den enda förklaringen till att arbetet för en biologisk mångfald försvårats. Brist på resurser till uppköp av mark samt vård av kulturmarker är en annan viktig orsak till dagens situation. Beräkningar visar att enbart för att köpa upp all skyddsvärd skog i landet krävs ca 5 miljarder kronor. För närvarande finns inte tillräckligt stora belopp avsatta för det samlade arbetet för en biologisk mångfald. I Sveriges nationalrapport till UNGASS efterlystes nya former för bevarande av naturvärden, samt ett vidareutvecklande av brukarnas ansvarstagande.⁹⁴ I årets vårbudget (1998) höjdes miljöanslagen kraftigt, vilket fick till följd att även resurserna för att värna skogen och den biologiska mångfalden förstärktes. Skyddet av skogar fick ett utökat anslag med 185 miljoner kronor under de närmaste tre åren, medan anslagen till biotopskydd och naturvårdsavtal samt rådgivning till skogsägare utökades med 99 miljoner kronor. Sammanlagt innebär detta alltså ett utökat skydd av skogen med ca 100 miljoner kronor per år under de närmaste tre åren.

De tre övergripande målen i konventionen om biologisk mångfald är (1) *bevarandet av den biologiska mångfalden*, (2) *hållbart nyttjande av dess beståndsdelar* och (3) *en rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid utnyttjandet av genetiska resurser*. Under de följande sidorna kommer de svenska insatserna på området för biologisk mångfald att undersökas. Liksom i de föregående kapitlen kommer tonvikten att läggas på regeringens och riksdagens arbete för att implementera konventionen. Till att börja med redogörs kort för Sveriges ståndpunkter inför de internationella förhandlingarna om

⁹³Intervju: Hedvik (971210).

⁹⁴SOU 1997:105 s. 57–59.

upprättandet av en konvention för biologisk mångfald. Därefter redovisas regeringens strategi och mål för bevarandet av den biologiska mångfalden i Sverige, liksom riksdagens arbete. Dessutom redovisas vilka övriga aktörer som deltar i arbetet för en biologisk mångfald i Sverige.

5.2 Bakgrund

I den svenska nationalrapporten till konventionen om biologisk mångfald konstateras att åtskilliga försämringar skett av den biologiska mångfalden i Sverige. Visserligen understryks att den nuvarande situationen inte tillkommit under senare år, utan tvärtom utgör resultatet av mänsklig påverkan sedan århundraden tillbaka. En minskning av det genomsnittliga antalet arter per ytenhet kan emellertid observeras. Skälet härtill är i första hand att jord- och skogslandskapet utarmats, vilket i sin tur kan förklaras av det moderna jord- och skogsbruket. Även vattenkraftutbyggnaden har påverkat åtskilliga av landets vattendrag, vilket lett till en minskning av den biologiska mångfalden.

Skyddet av biologisk mångfald i Sverige går längre tillbaka än till UNCED. Redan år 1991 lades ett övergripande mål för biologisk mångfald fast av riksdagen: ”Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.”⁹⁵

5.3 Regeringens strategi och mål för en biologisk mångfald

I propositionen ”Strategi för en biologisk mångfald” (Prop. 1993/94:30) fastställdes riktlinjerna för det fortsatta arbetet med biologisk mångfald samt ett hållbart nyttjande av de biologiska resurserna. En viktig princip i propositionen är att miljömålen skall tillmätas samma betydelse som ekonomiska överväganden. Vidare förespråkas tillämpningen av en helhetssyn på miljöfrågorna. De lokala nivåernas betydelse lyfts fram i propositionen, som understryker att kommunerna och länsstyrelserna har ett ansvar för att upprätthålla den biologiska mångfalden. Propositionen initierade utarbetandet av en landstudie för att kartlägga den biologiska mångfalden i Sverige, samt vilka processer och aktiviteter som kan ha skadliga effekter. Naturvårdsverket fick i kraft av sin ställning som central miljömyndighet huvudansvaret för landstudien, men ålades dock att samarbeta med sektorsmyndigheterna, närmare bestämt Boverket, Fiskeriverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Arbetet med landstudien vidtog kort efter det att riksdagen godkände propositionen år 1993. Samma myndigheter som deltagit i upprättandet av landstudien fick även till uppdrag att utarbeta egna sektorsvisa aktionsplaner, med syftet att identifiera vilka behov som fanns inom respektive sektor för att bevara den biologiska mångfalden.

Någon nationell aktionsplan för en biologisk mångfald kommer inte att upprättas. I stället skall de fyra sektorsmyndigheternas aktionsplaner, samt ytterligare en övergripande aktionsplan utarbetad av Naturvårdsverket, betraktas som grundstommen i Sveriges nationella aktionsplan. De fem aktionsplanerna redovisades under hösten 1995, och bekräftades av riksdag och regering under hösten 1997, då ett antal beslut fattades för att följa upp aktionsplanerna. Utöver aktionsplanerna har enskilda mål

⁹⁵Underlag till Sveriges nationalrapport... s. 7.

ställt upp inom jordbruks-, skogs- och fiskerieringen, vilka syftar till ett upprätthållande av ekosystemens funktion samt genetisk variation.

Regeringen har identifierat tre olika insatsnivåer för arbetet för en biologisk mångfald. *Vardagslandskapet* är en av dessa nivåer. Den biologiska mångfalden skall beaktas vid mark- och vattenutnyttjande. Brukningsmetoderna skall också anpassas till hållbart nyttjande. *Områden med högre naturvärden* utgör nästa nivå. Här krävs särskilda insatser för att bevara arter och upprätthålla ekosystemens funktioner och processer. Den tredje insatsnivån behandlar *särskilt värdefulla områden*, och omfattar sådana naturtyper och arter som endast tål liten eller ingen mänsklig påverkan, eller är beroende av visst brukande för att kunna överleva.⁹⁶

Ansvar för bevarandet av den biologiska mångfalden är utspritt mellan de olika förvaltningsmyndigheterna. Till miljömyndigheternas uppgifter hör att besluta om de övergripande målen i arbetet för en biologisk mångfald. De skall också utvärdera sektorsmyndigheternas arbete samt fungera som pådrivare inom miljöarbetet. De särskilt värdefulla naturområdena ligger under miljömyndigheternas beskydd, liksom värnandet om värdefulla odlingslandskap. Sektorsmyndigheternas uppgifter är koncentrerade till respektive sektorer som de verkar inom. Förutom att initiera insatser och åtgärder ägnar sig sektorsmyndigheterna åt att utarbeta sektorsvisa aktionsplaner. Det pågående arbetet avrapporteras med jämna mellanrum till miljömyndigheterna. Det faller också på sektorsmyndigheternas ansvar att sprida information till allmänheten om arbetet med att säkra en biologisk mångfald.⁹⁷

5.4 Motioner och propositioner

Att döma av antalet propositioner som lagts med anknytning till konventionen om biologisk mångfald är medvetenheten stor, även om åtskilliga problem ännu återstår att lösa. Under 1990-talet har ett flertal propositioner som berör ämnet biologisk mångfald behandlats i riksdagen. Antalet motioner som konkret tar upp konventionen om biologisk mångfald begränsar sig till sammanlagt 26 stycken, varav de flesta behandlats i jordbruksutskottet. Om man däremot även räknar in de motioner som i ett vidare perspektiv anknyter till bevarandet av artrikedomen i naturen blir antalet större. (Se tabell 8, bilaga.)

Det bör på nytt understrykas att den biologiska mångfalden är ett ämne som behandlats i riksdagen långt före UNCED-konferensen. Mot bakgrund av detta kan det kanske framstå som paradoxalt att man ännu inte lyckats åstadkomma bättre resultat. Arbetet för en biologisk mångfald är emellertid av långsiktig karaktär. De nuvarande problemen har uppstått under en lång följd av år och låter sig inte så lätt rättas till på kort tid.

5.5 Beslutsfattandet om biologisk mångfald

I vilken utsträckning har regeringen ansträngt sig för att göra olika samhällsgrupper delaktiga i arbetet för en biologisk mångfald? I likhet med klimatfrågorna behandlas den biologiska mångfalden i ett separat kapitel av Agenda 21-dokumentet och omfattas således också av det gräsrotsperspektiv som förespråkas i Agenda 21-arbetet.

⁹⁶Underlag till Sveriges nationalrapport... s. 23.

⁹⁷Ibid s. 24.

Arbetet för en biologisk mångfald har inte enbart drivits centralt av riksdag, regering och centrala miljömyndigheter, utan åtskilliga andra aktörer har också engagerat sig. Inom *näringslivet* har insatserna koncentrerats i första hand till jord- och skogsbruket. Arbetet har bl.a. handlat om upprättandet av miljöledningssystem, miljöpolicy och s.k. gröna bokslut. Inom storskogsbruket företas egna inventeringar av rödlistade arter, ekologisk landskapsplanering och ståndortsanpassning. Den biologiska mångfalden har sedan länge uppmärksamats inom jord- och skogsbruksnäringen: redan år 1974 infördes en paragraf om naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen, och 1981 i skötsellagen som reglerar jordbruket. Innan konventionen om biologisk mångfald kom in i bilden handlade arbetet främst om att anpassa verksamheten efter rådande miljömål i Sverige.

Inom *kommunerna* har man också arbetat med biologisk mångfald, i första hand som en integrerad del av det lokala Agenda 21-arbetet. Insatsnivån är dock varierande. Vissa kommuner har kommit långt, medan det övervägande flertalet av landets kommuner inte arbetar med biologisk mångfald i något avseende. I nationalrapporten efterlyses ett förtydligande samt en konkretisering av innebörden av begreppet biologisk mångfald, för att därigenom underlätta för och uppmuntra kommunerna till ett ökat engagemang.

Samerna har arbetat med biologisk mångfald som en del av sin övriga Agenda 21-verksamhet. Samernas arbete är betydelsefullt, eftersom deras traditionella sysselsättningar rennäring, jakt och fiske har uppenbara kopplingar till den biologiska mångfalden samt ett hållbart resursutnyttjande.

Inom *miljörörelsen* har man arbetat aktivt med frågor som rör biologisk mångfald långt innan konventionen upprättades. Den nuvarande verksamheten handlar till stor del om opinions- och folkbildning, genom bl.a. kampanjer och studiecirkelverksamhet. Dessutom uppvaktar man politiker och skyddar värdefulla naturområden från att exploateras. Flera av de frivilliga organisationerna är även aktiva och pådrivande i det lokala Agenda 21-arbetet i kommunerna samt arbetar med artbevarandeprojekt. Naturskyddsföreningen intar en betydelsefull roll i detta arbete genom sina lokala kretsar, som finns representerade i snart sagt alla landets kommuner. Man bedriver även regionalt och internationellt samarbete inom miljörörelsen. Coalition Clean Baltic är en organisation som upprättats för att tillvarata och driva på miljöarbetet runt Östersjön. Taiga Rescue Network är ytterligare en organisation som upprättats för att bevara värdefulla naturskogar.⁹⁸

6 Sammanfattande analys

I de föregående kapitlen har Sveriges uppföljning och implementering av UNCED-konferensen redovisats och diskuterats, såväl vad gäller Agenda 21 som konventionerna om klimat och biologisk mångfald. Tonvikten har lagts på hur och i vilken utsträckning riksdagen tagit hänsyn till UNCED-överenskommelserna i sitt arbete. Härutöver har även regeringens uppföljningsarbete granskats och diskuterats, liksom frivilligorganisationerna och de nationella myndigheterna. Syftet med studien har varit att lyfta fram centrala konfliktnärigheter och utvärdera vilka förändringar som ägt rum, med avse-

⁹⁸Ibid s. 29–33.

ende på formerna för och innehållet i den svenska miljö- och biståndspolitiken. I detta kapitel sammanfattas och diskuteras de resultat som framkommit.

6.1 Vilken betydelse har UNCED haft i Sverige?

Enligt vår analys har den svenska uppföljningen av UNCED varit framgångsrik i flera viktiga avseenden, även om de konkreta resultaten i form av nationell implementering varierar. De regeringar som suttit vid makten efter att konferensen hölls har oberoende av politisk färg tagit UNCED på allvar vilket om inte annat mängden offentligt tryck på området illustrerar.⁹⁹ Vägen mot det ekologiskt hållbara samhället har under senare år kommit att få en nära koppling till sysselsättningspolitiken, vilket medfört att det ibland kan vara svårt att avgöra vilka hänsyn som satts främst – miljön eller sysselsättningen. I förlängningen kan detta tänkas leda till målkonflikter i de fall där angelägna miljöprojekt nedprioriteras eftersom de endast skapar ett marginellt antal nya arbetstillfällen.

Vår undersökning visar att de reella påverkansmöjligheterna för olika samhällsgrupper fortfarande är förhållandevis begränsade. När det gäller frivilligorganisationerna leder resursbrist och informationssvårigheter till att de ofta kommer in i beslutsprocessen på ett sent stadium, då möjligheterna till att påverka är förhållandevis små. I de fall där man lyckats påverka de nationella ståndpunkterna har detta oftast skett genom att enskilda personer inom organisationerna haft kontakter i Regeringskansliet och därigenom lyckats komma in i processen vid rätt tidpunkt. En hel del personer har rekryterats från miljörelser till viktiga politiska poster. Dessa personer har troligen utövat ett inflytande på sakfrågorna. Dock sker det sällan att frivilligorganisationerna rådfrågas mer systematiskt i form av väl förberedda remissprocesser eller hearings. Organisationernas bidrag har i första hand begränsat sig till detaljfrågor samt till att understryka sådana frågor som redan avgjorts. Situationen för riksdagsledamöterna och de statliga myndigheterna är i stort sett densamma som för frivilligorganisationerna. Behovet av strategiska informationskällor framstår som centralt för att det skall vara möjligt att komma in i förberedelseprocessen på ett stadium då möjligheter till påverkan fortfarande finns.

Kännetecknande för Sveriges uppföljning av UNCED har också varit att överenskommelserna från konferensen likställts med miljöpolitik i vid bemärkelse. Åtskilliga av de åtgärder som initieras är förvillande lika den traditionella miljöpolitiken. Någon integrering av ansatserna om en hållbar utveckling är inte alltid något givet inslag bland dessa åtgärder. Den svenska tolkningen av begreppet hållbar utveckling som en i första hand *ekologiskt* hållbar sådan har inte heller visat sig vara alltigenom oproblematisk. En tjänsteman påpekar att ”man kan ha förståelse för att regeringen sysslar med praktisk politik, och då blir det säkert mer praktiskt att arbeta på det här sättet. Men om man tittar på såväl Riodeklarationen som Agenda 21 så märker man ju att de här frågorna hänger ihop på ett sätt som knappast gör det möjligt att dissekrera begreppet så som man har gjort.”¹⁰⁰ En möjlig förklaring till denna ”gröna” inriktning av den svenska UNCED-uppföljningen kan vara den professionalisering av miljöfrågorna som UNCED medfört i Sverige. Påfallande många av de tjänstemän som arbetat och arbetar

⁹⁹Se bilaga 1.

¹⁰⁰Intervju: Kihlberg (971124).

med UNCED-uppföljningen har en naturvetenskaplig bakgrund. Detta är mycket tydligt inom exempelvis Miljövårdsberedningen, där majoriteten av tjänstemännen är naturvetare. Vidare menar vi att det faktum att Naturvårdsverket spelar en central roll i den löpande UNCED-uppföljningen starkt inverkar på inriktningen av arbetet. Framför allt de sociala och kulturella dimensionerna i begreppet hållbar utveckling har därmed förbisetts.

Den förhållandevis snabba och breda implementeringen av UNCED-överenskommelserna i Sverige beror, som konstaterats, delvis på att de åtgärder som genomförts till stor del bygger på redan befintlig lagstiftning. Några revolutionerande nyheter i lagstiftningsväg har det alltså inte varit frågan om efter UNCED. Den stora miljöproposition som lades under början av 1990-talet (prop. 1990/91:90, "För en god livsmiljö") har legat till grund för den övervägande delen av de åtgärder som genomförts med koppling till UNCED. Det faktum att man tycks ha haft en viss framförhållning på lagstiftningsområdet innebär dock inte, vilket konstaterats tidigare, att implementeringen av UNCED-överenskommelserna varit helt bekymmersfri. Utvecklingen är emellertid på rätt väg inom de flesta samhällssektorer, om än i varierande tempo.

Av intervjumaterialet framgår att såväl ansvarsfördelningen som uppgifterna på miljöområdet upplevs som delvis otydliga. Resursbristen inom såväl kommunerna som de nationella myndigheterna är ett annat återkommande problem. Överlämnandet av det huvudsakliga ansvaret för Agenda 21-arbetet till kommunerna kan visserligen förefalla rimligt vid en första anblick, med tanke på det gräsrotsperspektiv som genomsyrar Agenda 21-dokumentet. Å andra sidan visar det sig att kommunerna deltog i mycket ringa utsträckning i förberedelserna inför UNCED. "Själva UNCED-konferensen framstod som en väldig slagsida mot kommunerna, som knappast fanns med alls i förberedelsearbetet inför konferensen", berättar en tjänsteman.¹⁰¹ Sannolikt kan detta vara förklaringen till att man i flera kommuner upplevde det som att man från nationell nivå (dvs. regering och riksdag) alltför lättvindigt avhände sig ansvaret för att följa upp ett, trots allt, mycket omfattande och genomgripande beslutsdokument. Någon nationell Agenda 21-strategi har som nämnts ännu inte formulerats.

Vad gäller uppföljningen av konventionerna om klimat, respektive biologisk mångfald, har merparten av arbetet skett på central nivå. Till skillnad från klimatkonventionen har det visserligen sagts att såväl regionala som lokala politiska nivåer har ett ansvar för att säkra den biologiska mångfalden. Arbetet på detta område har emellertid gått trögt. Det faktum att Sverige har ett stort försprång jämfört med andra länder vad gäller åtgärder för att minska klimatgasutsläppen har gett oss ett gott anseende i internationella klimatsammanhang. Samtidigt innebär vårt försprång att endast dyra och strukturomfattande åtgärder nu återstår för att minska klimatgasutsläppen ytterligare. Med detta i åtanke kan det finnas en risk för att man från statsmakternas sida slår sig till ro med de positiva resultat som redan uppnåtts på klimatområdet. Sverige har tilldelats möjligheten till ökade koldioxidutsläpp om 5 % inom ramen för EU:s utsläppsbubbla. För närvarande råder ännu osäkerhet om dessa utökade utsläppsramar kommer att utnyttjas eller inte, men mycket tyder på att den förestående kärnkraftsavvecklingen kommer att innebära ökade klimatgasutsläpp.

När det gäller den biologiska mångfalden har uppföljningsarbetet gått långsamt framåt. Detta beror delvis på att bidragssystemet för bevarandet av biologisk mångfald

¹⁰¹Intervju: Kihlberg (971124).

komplikerats i samband med EU-medlemskapet, vilket i sin tur medfört att antalet ansökningar minskat. En annan förklaring är att det inte finns tillräckliga resurser avsatta för att köpa upp skyddsvärd skog och mark för att motverka en biologisk utarmning. Ett tredje och mer konkret problem är att den biologiska mångfalden definierats i relativt vaga termer från regeringens sida, vilket bidragit till att kommunerna i mycket liten utsträckning tagit upp arbetet för en biologisk mångfald som ett led i det lokala Agenda 21-arbetet.

Sammantaget har gensvaret för UNCED varit mycket stort i Sverige. I en undersökning som Naturvårdsverket låtit genomföra visar det sig att 3 % av befolkningen deltagit i någon form av Agenda 21-projekt. Vidare har ungefär 20 % emottagit skriftlig information om Agenda 21, medan 40 % hört talas om Agenda 21 och hållbar utveckling. Med tanke på att 3 % av befolkningen är engagerade i politiska partier kan siffrorna tolkas som mycket goda.¹⁰² Någon enkel och entydig förklaring till denna positiva respons kan vi inte ge. Däremot kan det konstateras att UNCED-konferensen tycks ha legat väl i tiden. Konferensen hölls under en period då miljö- och utvecklingsproblemen diskuterades som mest intensivt, såväl på nationell som internationell nivå. Härutöver tycks UNCED även på ett gynnsamt sätt ha sammanfallit med den internationella konjunkturen, som vid tiden för konferensen fortfarande var mycket god. Möjligen kan den ekonomiska tillbakagång som åtskilliga länder, däribland Sverige, upplevt sedan dess förklara en del av de tillkortakommanden som redovisades under UNGASS. En annan, mer pessimistisk förklaring, kan vara att de flesta länder vid tidpunkten för UNGASS hunnit byta ut sina nationella regeringar både en och två gånger efter UNCED, med resultat att de nya regeringarna inte fäster lika stor vikt vid UNCED-överenskommelserna som sina föregångare. För Sveriges del finns dock ingenting som tyder på en sådan utveckling. De regeringar som avlöst den borgerliga koalitionsregering som, anförd av dåvarande statsminister Carl Bildt, undertecknade UNCED-dokumentet i Rio de Janeiro 1992 har alla sett det som en betydelsefull uppgift att följa upp de åtaganden som Sverige åtog sig under UNCED-konferensen.

Det bör dock understrykas att "världen inte uppstod med UNCED". Åtskilliga av de förändringar inom miljö- och biståndspolitikerna som kunnat bevitnas under 1990-talet låg i startgroparna redan innan konferensen hölls. Integreringen av miljö- och utvecklingsfrågor diskuterades flitigt under den senare hälften av 1980-talet, i samband med framläggandet av Brundtlandrapporten. Biståndsdebatten om miljö och utveckling kan, som konstaterats, härledas tillbaka till 1970-talet i riksdagen. UNCED var alltså följden av – inte ursprunget till – dessa diskussioner, som ju även fördes på internationell nivå. UNCED-konferensens främsta förtjänst ligger i stället i att den lyfte upp miljö- och utvecklingsfrågorna på den politiska dagordningen, såväl nationellt som internationellt. Genom ett samspel med den pågående samhällsutvecklingen i riktning mot en ökad miljömedvetenhet innebar konferensen att såväl kraven från medborgarna som besluten från politikernas sida i efterhand kunnat ske med hänvisning till UNCED-dokumentet, som därmed kommit att fungera som ett slags legitimitetsbärare. På samma sätt innebar UNGASS, fem år efter UNCED, ett påskyndande av insatserna för Sveriges del.

Brist på ekonomiska resurser är den främsta förklaringen till den svacka inom uppföljningsarbetet som många av intervjupersonerna förväntar sig inom UNCED-uppföljningen inom den närmaste framtiden. Detta gäller såväl på central som lokal

¹⁰²Naturvårdsverkets rapport 4679, "Agenda 21 i den offentliga sektorn".

nivå. I synnerhet kommunernas i många fall trängda ekonomier riskerar att medföra att Agenda 21-arbetet hamnar i ett bakvatten. De 5,4 miljarder kronor som regeringen avsatt till s.k. lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling befaras innebära att kontinuiteten i Agenda 21-arbetet bryts om inte kommunerna får medel avsatta för sina lokala projekt. På många håll råder dessutom en stor osäkerhet inför vad som skall hända efter UNGASS. Var Agenda 21 bara ett projekt bland många andra eller är det meningen att arbetet skall fortsätta även i framtiden? Hur skall detta i så fall gå till? Ett generellt behov tycks finnas av att det framtida uppföljningsarbetet på ett bättre sätt styrs upp från central politisk nivå.

Man kan naturligtvis fråga sig om det inte i själva verket är rimligt, eller till och med önskvärt, att ett tolkningsutrymme medges för de undertecknande länderna av ett dokument som Agenda 21. Ländernas förutsättningar för en uppföljning av besluten är trots allt mycket olika. Ofrånkomligen innebär omsättandet av politiska beslut från teori till verklighet att omtolkningar blir nödvändiga. Å andra sidan kan man hävda att förutsättningarna för att implementera Agenda 21 i sin ursprungliga version generellt borde vara mycket goda i Sverige. Det bör dock åter understrykas betydelsen av att man från central politisk nivå styr upp de fortsatta insatserna inom UNCED-uppföljningen, så att de inte trängs undan eller faller i glömska.

6.2 Övergripande tendenser i UNCED-uppföljningen

UNCED-konferensen intar en särställning bland de globala konferenser som hållits i FN:s regi under 1990-talet, genom att markera startskottet för en serie tematiska världskonferenser, som var och en på varierande sätt anknöt till frågeställningar om hållbar utveckling och Agenda 21. UNCED inledde även den sociala agenda som lyfts fram inom FN under 1990-talet, med vilken en hållbar utveckling är nära förknippad. Nedan görs en kortfattad återknytning till de tre tendenser som identifierats i delutredningen om 1990-talets FN-konferenser, författad av Staffan I. Lindberg, nämligen internationalisering, korporatisering och professionalisering. Här diskuteras dock endast i vilka avseenden dessa tendenser märks vid implementeringen av UNCED-konferensen.

Ett genomgående drag under 1990-talet är att riksdagens och regeringens beslut internationaliserats, genom att traditionellt inrikespolitiska frågor lyfts upp på den internationella politiska arenan. Detta är delvis en följd av EU-medlemskapet, men internationaliseringen återspeglas också i de FN-konferenser som hållits under 1990-talet, där den sociala agendan prioriterats. UNCED, liksom för övrigt Habitat II-konferensen i Istanbul 1996, återspeglar tydligast denna tendens till internationalisering; i UNCED:s fall genom ett betonade av miljöfrågornas globala räckvidd. Dessutom fick de beslut som fattades under konferensen stora inrikespolitiska implikationer i Sverige, bl.a. genom upprättandet av lokala Agenda 21-program i princip i samtliga av landets kommuner. I de nationalkommittéer som bildats inför varje FN-konferens märks dock inte mycket av denna internationalisering. Med tanke på att nationalkommittéerna utgör riksdagsledamöternas främsta kanal för påverkan kan detta vara problematiskt. Riksdagsledamöterna saknar motsvarigheter till t.ex. mellanstatliga ministernätverk, förvaltningars samarbete och frivilligorganisationernas nätverk för internationellt samarbete och informationsutbyte.

Korporatisering är ett annat särdrag som framkommer vid en överblick över FN-konferenserna under 1990-talet. Generellt tycks organisationernas inflytande över

förberedelsearbetet inför FN-konferenserna ha ökat under senare år, genom att man öppnat nationalkommittéerna för fler organisationer och icke-statliga aktörer. I samband med UNCED syns emellertid inte mycket till dessa tendenser. Organisationernas deltagande i såväl förberedelserna inför som i utformningen av uppföljningsarbetet efter UNCED har som konstaterats varit mycket begränsat. Detta kan jämföras med Agenda 21-dokumentet, där vikten av att involvera organisationer och andra samhällsaktörer i utformningen av Agenda 21-arbetet framhålls som en förutsättning för att nå en långsiktigt hållbar utveckling.

Professionaliseringen är det tredje utmärkande draget för 1990-talets FN-konferenser och framgår påtagligt vad gäller UNCED-uppföljningen genom den "gröna" inriktning som blivit följden av att majoriteten av de tjänstemän som arbetar med UNCED-uppföljningen har en naturvetenskaplig bakgrund. Det förtjänar återigen att understrykas att detta inneburit att bredden på uppföljningen smalnats av mot ett klart miljöorienterat arbete, på bekostnad av de övriga dimensionerna av en hållbar utveckling. Sammanfattningsvis kan därför konstateras att även om åtskilliga positiva resultat uppnåtts på *miljöområdet* vad gäller uppföljningen av UNCED-konferensen, så återstår ännu ett stycke att gå innan vi lyckats implementera överenskommelserna från konferensen på det sätt som de ursprungligen formulerades.

Offentligt tryck på miljöområdet

Nedan följer en sammanställning över de utredningar och propositioner som tillkommit på miljöområdet under 1990-talet. Sökningen har dels gjorts manuellt vad gäller utredningarna, dels i Rättsbanken och Rixlex vad gäller propositionerna. Bakom vissa av de listade riksdagstrycken kan det stå angivet en utredning, proposition eller departementsskrivelse inom parentes, vilket anger koppling till det listade riksdagstrycket.

Miljöövervaknings- och uppföljningssystem

SOU 1987:32, "För en bättre miljö"

SOU 1989:83, "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken"

SOU 1990:59, "Sätt värde på miljön..."

SOU 1990:88, "Sweden's Role in International Environmental Cooperation: New Goals and Opportunities"

SOU 1991: 4 och 5, "Miljölagstiftningen i framtiden"

SOU 1991:32, "Naturvårdsverkets uppgifter och organisation"

SOU 1991:37, "Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper"

SOU 1991:55, "Sveriges nationalrapport till UNCED -92"

SOU 1991:93, "El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet"

SOU 1992:42, "Kretslopp. Basen för hållbar stadsutveckling"

SOU 1992:58, "Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör"

SOU 1992:68, "Långsiktig miljöforskning"

SOU 1992:90 och 91, "Biobränslen för framtiden"

SOU 1992:104, "Vår uppgift efter Rio..."

SOU 1992:19, "Kommunerna och miljöarbetet"

SOU 1993:19, "Kommunerna och miljöarbetet" (Prop. 1993/94:111, JoU 19)

SOU 1993:27, "Miljöbalk"

SOU 1994:69, "On The General Principles of Environmental Protection"
SOU 1994:7, "EU, EES och miljön"
SOU 1994:123, "Miljöombudsman"
SOU 1994:125, "Samordnad insamling av miljödata"
SOU 1994:128, "Lokal Agenda 21, en vägledning"
SOU 1994:133, "Miljöpolitikens principer"
SOU 1994:7, "EU, EES och miljön"
SOU 1994:69, "On the General Principles of Environment Protection"
SOU 1996:153, "En hållbar kemikaliepolitik"
SOU 1996:178, "IT och miljö, en samling goda exempel"
SOU 1997:34, "Övervakning av miljön"
SOU 1997:4, "Förbättrad miljöinformation"
SOU 1996:92, "IT i miljöarbetet"
SOU 1996:103, "Miljöbalken. En skärpt och samordnad utveckling"
SOU 1996:112, "Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen"
SOU 1996:124, "Miljö för en hållbar hälsoutveckling"
SOU 1997:4, "Förbättrad miljöinfo."
SOU 1997:32, "Följdlagstiftning till miljöbalken"
Prop. 1987/88:85, "Miljöpolitiken inför 1990-talet"

Prop. 1990/91:90, "En god livsmiljö" (*Beskriver de nationella miljömålen. Övriga miljömål som riksdagen behandlat återfinns i prop. 1987/88:85 "miljöpolitiken inför 90-talet", prop. 1989/90:100 bil.16 samt prop. 1990/91:90. I prop. 1992/93:100 bil.15 finns ett, inte helt fullständigt, referat av de miljömål som tidigare behandlats av riksdagen.*)

Prop. 1991/92:150, bil. I:12, "En samlad strategi för ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken"

Prop. 1992/93:54, "Svensk ekonomisk zon runt den svenska kusten. Ökar Sveriges möjligheter att skydda och utvinna havets resurser..." (Ds 1990:41)

Prop. 1992/93:60, "Ändring i miljöskyddslagen m.m." (Ds 1989:69, Ds 1992:43)

Prop. 1992/93:170 bil. 9, "Forskning för en bättre miljö..."

Prop. 1992/93:255, "Inriktningen av det svenska miljöarbetet"

Prop. 1993/94:110, "Bättre kontroll över miljöfarligt avfall"

Prop. 1993/94:111, "Med sikte på hållbar utveckling: genomförandet av besluten vid UNCED"

Prop. 1993/94:175, "Åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m."

Prop. 1993/94:252, "Insatser på miljöområdet till Central- och Östeuropa"

Prop. 1994/95:10, "Miljöbalk"

Prop. 1994/95:101, "Frivillig miljöstyrning och miljörevision"

Prop. 1994/95:181, "Vissa ändringar i miljölagstiftningen till följd av EU-medlemskapet"

Prop. 1995/96:107, "Åtgärder för att främja företags deltagande i system för miljöstyrning och miljörevision"

Prop. 1996/97:2, "Svenskt internationellt samarbete för en hållbar utveckling"

Prop. 1996/97:71, "Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet"

Prop. 1996/97:167, "Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet"

Dir. 1994:134, "Miljöbalkens nya direktiv"

Ds 1989:25, "Svensk politik för en miljövänlig och hållbar utveckling, en redovisning med inriktning mot Världskommissionens rekommendationer"

Ds 1994:126, "Det svenska miljöarbetet i EU"

Ds 1994:134, "Svenskt samarbete med Central- och Östeuropa"

Ds 1997:35, s. 165 f. "Agenda 21: ett sätt att mobilisera medborgarna?"

Konsumtions- och produktionsmönster

SOU 1991:76 och 77, "Miljön och förpackningarna"

SOU 1992:45, "Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer"

SOU 1992:141, "Miljöfarligt avfall – nya regler"

SOU 1993:51, "Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna"

SOU 1993:65, "Handlingsplan mot buller"

SOU 1993:78, "Miljöskadeförsäkringen i framtiden"

SOU 1993:79, "Handel och miljö – mot en hållbar spelplan"

SOU 1994:14, "Aktiv konsumentpolitik" (Se även Prop. 1994/95:140)

SOU 1994:76, "Trade and the Environment – Towards a Sustainable Playing Field"

SOU 1994:85, "Ny lag om skatt på energi – en teknisk översyn och EG-anpassning"

SOU 1994:114, "Avfallsfri framtid"

SOU 1995:3, "Grön diesel – miljö och hälsorisker"

SOU 1996:8, "Batterierna – en laddad fråga"

SOU 1996:23, "Kartläggning och analys av offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan"

SOU 1996:108, "Konsumenterna och miljön"

SOU 1996:184, "Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel"

SOU 1997:11, "Skatter, miljö och sysselsättning"

SOU 1997:84, "En hållbar kemikaliepolitik"

"Strategi för miljöanpassade material och varor", Kretsloppsdelegationens rapport 1997:14

Prop. 1991/92:97, "Främjande av biobränsleanvändningen"

Prop. 1992/93:180, "Riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling" (SOU 1983:56, SOU 1990:59, SOU 1991:76, SOU 1991:77, SOU 1992:94)

Prop. 1993/94:110, "Bättre kontroll över miljöfarligt avfall" (Se även SOU 1992:45)

Prop. 1993/94:163, "Riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning"

Prop. 1994/95:4, "Miljöklasser för bensen"

Prop. 1994/95:11, "Differentierad skatt på blyfri bensen"

Prop. 1994/95:16, "Den framtida konsumentpolitiken"

Prop. 1994/95:19, "Svenskt medlemskap i Europeiska unionen"

Prop. 1994/95:75, "Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i EU"

Prop. 1994/95:101, "Frivillig miljöstyrning och miljörevision"

Prop. 1994/95:218, "En effektivare arbetsmarknadspolitik (miljöinvestering i bostäder etc.)"

Prop. 1995/96:6, "Vidareutveckling av systemet med miljöklasser för fordon m.m."

Prop. 1995/96:174, "Producentansvar för uttjänta bilar m.m."

Prop. 1995/96:175, "Skärpta avgaskrav för tunga fordon m.m."

Prop. 1995/96:181, "Konsumentpolitiken i EU, mål och inriktning för det svenska arbetet"

Prop. 1995/96:198, "Ekonomisk-politiska åtgärder på skatte- och avgiftsområdet"

Prop. 1996/97:14, "Vissa punktskattefrågor"

Prop. 1996/97:84, "En uthållig energiförsörjning"

Prop. 1996/97:172, "Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla"

Klimatförändring

SOU 1993:118, "Morot och piska för bättre miljö: förslag om utvidgad användning av ekonomiska styrmedel mot koldioxidutsläpp"

SOU 1994:91, "Trafiken och CO₂, principer för att minska koldioxidutsläppen"

SOU 1994:138, "Rapport från Klimatdelegationen"

SOU 1994:140, "Gemensamt genomförande. Hur kan Sverige samarbeta med andra länder för att uppfylla åtagandena enligt klimatkonventionen?"

SOU 1995:64, "Klimatförändringar inom trafikpolitiken"

SOU 1995:96, "Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier"

SOU 1996:39, "Rapport från Klimatdelegationen -95. Klimatrelaterad forskning"

Prop. 1992/93:99 bil.1, "Vissa åtgärder inom klimatområdet och i Östersjöregionen" (SOU 1992:90)

Prop. 1992/93:179, "Åtgärder mot klimatpåverkan m.m." (SOU 1992:90)

Prop. 1993/94:162, "Handel med el i konkurrens"

Prop. 1993/94:170, "Investeringsplaner för infrastrukturen"

Prop. 1993/94:212, "Vissa lagstiftningsfrågor på energiområdet"

Prop. 1994/95:4, "Miljöklasser för bensin"

Prop. 1994/95:19, "Sveriges medlemskap i Europeiska unionen"

Prop. 1994/95:54, "Ny lag om skatt på energi m.m."

Prop. 1994/95:119, "Vissa åtgärder mot utsläpp av försurande ämnen och andra luftföroreningar"

Prop. 1994/95:120, "Miljön – Vårt gemensamma ansvar, (I) Inriktningen av det miljöpolitiska arbetet, (II) Redovisning av tillståndet i miljön

Prop. 1994/95:167, "Det svenska miljöarbetet i EU. Inriktning och genomförande"

Prop. 1994/95:222, "Ny ellagstiftning"

Prop. 1995/96:6, "Vidareutveckling av systemet med miljöklasser för fordon m.m."

Prop. 1995/96:25, "En politik för arbete, trygghet och utveckling"

Prop. 1995/96:120, "Vår miljö (Skr.) Miljöarbetet under året 1995/96"

Prop. 1995/96:175, "Skärpta avgaskrav för tunga fordon"

Prop. 1995/96:202, "Miljöklassning av alkylatbensin"

Prop. 1996/97:53, "Infrastrukturinriktningen för framtida transporter"

Prop. 1996/97:84, "En uthållig energiförsörjning"

Prop. 1996/97:176, "Lag om kärnkraftens avvecklande"

Ds 1997:26, "Sveriges andra nationalrapport om klimatförändringar i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar"

Biologisk mångfald

SOU 1992:76, "Skogspolitiken inför 2000-talet"

SOU 1994:16, "Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark"

SOU 1994:59, "Vilka vattendrag skall skyddas, del 1: Principer och förslag, del 2: Beskrivningar av vattenområden"

SOU 1994:82, "Förstärkta miljöinsatser i jordbruket"

SOU 1995:88, "Den brukade mångfalden"

SOU 1995:100, "Hållbar utveckling i landets fjällområden"

SOU 1996:38, "Nationalstadsparker"

SOU 1996:53, "Kalkning av sjöar och vattendrag"

SOU 1996:60, "Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken" Ds 1996:73, "Biodiversitet och framtida genpolitik"

SOU 1996:136, "Effekter av EU:s jordbrukspolitik"

SOU 1996:153, "Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden"

SOU 1996:155, "Omtankar om vattendrag, ett nytt angreppssätt"

SOU 1997:74, "EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling"

SOU 1997:97 och 98, "Skydd av skogsmark"

SOU 1997:99, "En ny vattenadministration – vatten är livet"

Prop. 1992/93:80, "Utökat älvskydd"

Prop. 1992/93:97, "Reglering av användning av vattenskotrar" (SOU 1992:41)

Prop. 1992/93:226, "En ny skogspolitik" (SOU 1992:76, SOU 1992:111)

Prop. 1992/93:227, "Godkännande av konventionen om biologisk mångfald"

Prop. 1993/94:30, "Strategi för biologisk mångfald"

Prop. 1993/94:106, "Alternativ till burhållning av värphöns"

Prop. 1993/94:157, "Stöd till ekologisk odling och trädgårdsnäringar"

Prop. 1993/94:158, "Vissa fiskeripolitiska frågor"

Prop. 1993/94:163, "Riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning av samhället. Åtgärder för att minska riskerna med kemikaliehanteringen"

Prop. 1993/94:164, "Utvidgande av Norra Kvills nationalpark"

Prop. 1993/94:198, "Lag om genetiskt modifierade organismer"

Prop. 1994/95:117, "Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter"

Prop. 1994/95:162, "Trestickla nationalpark"

Prop. 1994/95:231, "Allmän fiskevårdsavgift m.m."

Prop. 1995/96:42, "Godkännande av FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning"

Prop. 1996/97:50, "På väg mot ett ekologiskt hållbart samhälle"

Prop. 1996/97:75, "Skydd mot hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald"

Prop. 1996/97:128, "Ny växtförädlarrättslag"

1 Inledning

Kvinnofrågor har under en längre period varit kärnfrågor i svensk inrikes- och utrikespolitik. Sverige anses vara ett föregångsland inom jämställdhet och kan uppvisa resultat vad gäller representation och delat ansvar som få andra länder kan mäta sig med. En förklaring till detta är att vi länge och målmedvetet arbetat för att integrera ett kvinno- och jämställdhetsperspektiv i samhällets olika sfärer. Frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor har länge funnits med på den politiska dagordningen. Aktiva organisationer samt engagerade män och kvinnor har varit opinionsbildande och bidragit till att jämställdhet ses som en prioriterad fråga i Sverige.

I september 1995 hölls Förenta Nationernas fjärde världskonferens på temat kvinnor. De tidigare kvinnokonferenserna har hållits i Mexico City 1975, i Köpenhamn 1980 och i Nairobi 1985. I och med 1985 års kvinnokonferens avslutades också FN:s utlysta kvinnoårtionde. Under Nairobi-konferensen antogs ett dokument med strategier för att förbättra kvinnans ställning fram till år 2000. För den fjärde kvinnokonferensen stod Kina och Peking som värdar och Sverige deltog både i den formella konferensen samt i det NGO-forum som hölls i anslutning till konferensen. Under konferensen antogs såväl en deklaration som en handlingsplan.

Ett viktigt syfte med konferensen i Peking var att skapa ett förnyat politiskt åtagande för att genomföra de strategier man beslutat om på Nairobi-konferensen. Konferensen fick sålunda två huvudmål: att utvärdera i vilken mån strategierna verkställts samt att anta en handlingsplan för det fortsatta jämställdhetsarbetet fram till år 2000.

Syftet med denna studie är att undersöka hur Sverige implementerat den handlingsplan som blev resultatet av kvinnokonferensen i Peking. För att göra detta skall Sveriges positioner före konferensen analyseras tillsammans med konferensens resultat i form av en handlingsplan. Studien fortsätter med en undersökning av hur Sverige nationellt har genomfört sina åtaganden. Två sakområden har valts ut för studien: utbildning och arbetsliv.

Det är svårt att härleda åtgärder och idéer till en konferens för att visa på vilken inverkan den har haft på svenskt jämställdhetsarbete. För att analysera det krävs en större och mer djuplodande studie över hur andra skeenden i samhället tillsammans med Pekingkonferensen spelar in. En konferens kan höja medvetenheten för vissa frågor och samverka med idéer och debatter som förs i samhället och på så vis påverka hur frågorna tas emot och arbetas med. Denna studie tar inte detta som uppgift, men erkänner att konferensen kan ha haft betydelse på andra sätt än vad som kommer att analyseras här. I denna studie kommer framför allt riksdagens, regeringens och Sidas implementering av Pekingkonferensens resultat att studeras. Eftersom vi inser det intressanta i att även analysera hur enskilda organisationer arbetat med Pekingkonferensen berörs även detta kortfattat i det empiriska materialet.

Vi inser begränsningen i detta angreppssätt och vad det betyder för resultatet av studien. Den analys som följer kommer således i första hand att behandla hur statsmakten arbetat med den nationella implementeringen och kommer inte att gå in på andra sätt som Pekingkonferensen kan ha haft inverkan på jämställdhetsarbetet.

Studien koncentrerar sig på utbildning och arbetsliv både vad gäller analysen av förarbetet, resultatet från konferensen samt implementeringen av handlingsplanen. Att just dessa områden är intressanta kan motiveras på flera sätt. Utbildning och arbetsliv är två kärnfrågor i Sveriges nationella politik, och eftersom det är den nationella implementeringen som skall studeras blir det extra intressant att se hur statsmakten ge-

nomfört sina åtaganden på dessa två områden. Vidare har flera av de andra världskonferenser som hållits under 1990-talet diskuterat dessa frågor i relation till kvinnor, och det visar på den prioritet och aktualitet sakområdena har. Frågorna är också starkt interrelaterade och påverkar varandras utveckling i hög grad.

Studien använder sig av både sekundär- och primärdata. Förberedelsearbetet inför konferensen samt handlingsplanen är de sekundärkällor som är aktuella samt de eventuella uppföljningar som gjorts inom respektive organ. Ett tjugotal intervjuer får tjäna som de primärdata som knyter samman förberedelserna med det verkliga genomförandet.

2 Sverige inför den fjärde kvinnokonferensen

Sverige bildade redan i oktober 1993 en kommitté¹⁰³ (Pekingkommittén) med uppgift att vara rådgivande instans till den delegation som senare skulle representera Sverige under den kommande kvinnokonferensen. Kommittén, som bestod av 38 företrädare för de politiska partierna, dess kvinnoförbund, arbetsmarknadens parter, folkrörelser och andra organisationer som exempelvis Svenska FN-förbundet och svenska sektionen av Amnesty International, hade, förutom att förbereda Sveriges positioner, till uppgift att medverka till att sprida information om det nationella och internationella förberedelsearbetet. I samband med detta upprättades också ett s.k. NGO-kansli för att underlätta kommitténs arbete. Kansliet hade till uppgift att sprida information och ordna aktiviteter för svenska organisationer.

Pekingkommittén bestod bl.a. av de ca 30-talet organisationer som ingår i jämställdhetsrådet. Jämställdhetsrådet, där jämställdhetsministern är ordförande, är ett rådgivande organ i jämställdhetsfrågor och nära knutet till regeringen.

Kommittén antog ett positionspapper som skulle vägleda Sveriges handlande under Pekingkonferensen. En agenda för de områden som skulle diskuteras på konferensen fanns tillhanda och positionspapperet resonerade kring hur Sverige skulle driva dessa frågor under det förhandlingsarbete som skulle leda fram till handlingsplanen.

Socialdepartementet var huvudansvarigt för förberedelserna och satte samman en interdepartemental grupp för att närmare bereda inriktning och organisation. Den gruppen – kallad Pekinggruppen – leddes av departementsrådet Mona Danielsson (Jämställdhetsenheten) och bestod av företrädare för Social- och Utrikesdepartementen samt Sida.

2.1 Några utgångspunkter för globalt jämställdhetsarbete

En av de utgångspunkter som Sverige antog före konferensen var att ansvaret för att den politiska, sociala och ekonomiska utvecklingen också skall främja jämställdhet mellan män och kvinnor skulle ligga på regeringsnivå. De strukturella problem som bristande jämställdhet bottnar i kan skönjas i de rådande värderingar om mäns överordning och kvinnors underordning som existerar. Denna segregation och detta ojämna maktförhållande är nödvändigt att synliggöra för att nå förändring. Därför ansåg Pekingkommittén att Sverige borde verka för att regeringarnas ansvar för jämställdhetspolitiken förtydligades och inte lades på de enskilda kvinnorna eller männen. Jäm-

¹⁰³Dir. 1993:70.

ställdhetspolitik kan sträcka sig från allt från specifika utbildningsreformer till en ekonomisk och social politik som sätter de olika könen prioritet och valmöjligheter i centrum.

Den andra generella utgångspunkten som Sverige slog fast var att lyfta fram sambandet mellan samhällets olika sektorer och att betona behovet av att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla samhällsfrågor – politiska, ekonomiska och sociala. Denna integration har fått benämningen mainstreaming och kommer i fortsättningen att användas som samlande begrepp när en integration av ett jämställdhetsperspektiv diskuteras.

Men även om huvudansvaret för genomförandet av handlingsplanen låg på regeringarna i fråga så spelade även biståndsorgan, enskilda organisationer och arbetsmarknadens parter viktiga roller. Sverige ansåg att varje organisation alltid var tvungen att ta ansvar för att en mainstreaming skedde i verksamheten och att kvinnors inflytande inom organisationen i fråga ökade. Sverige betonade att det var av vikt att Pekingdokumentet erkände enskilda organisationers viktiga roll i samhällsutvecklingen.¹⁰⁴

Innan den fjärde kvinnokonferensen startade fanns en agenda för de viktigaste 12 områden man ansåg behövde diskuteras. Dessa kritiska områden (s.k. Critical areas of concern) var vägledande för utformningen av Sveriges positioner inför konferensen. De kan sammanfattas som följande:

- Makt och inflytande
- Mänskliga rättigheter
- Våld mot kvinnor
- Sexuell och reproduktiv hälsa
- Utbildning och arbetsliv
- Förvärvsarbete och föräldraskap – männens ansvar
- Flickebarnet
- Flykting- och invandrarkvinnor
- Kvinnor med funktionshinder¹⁰⁵

Detta var de frågor som diskuterades under konferensen och som sedan också utgjorde stommen i den handlingsplan som antogs.

Sveriges ställningstagande till det kritiska område som den här studien skall analysera är intressant att titta på eftersom det ger en bra bild av hur Sverige såg – och ser – på jämställdhet och den utveckling man vill prioritera nationellt och internationellt. Eftersom huvudsyftet med studien är att undersöka implementeringen av dessa frågor skall rapporten översiktligt diskutera de positioner Sverige, och i viss mån EU, antog inför konferensen. Detta kommer att göras i anslutning till att resultatet på dessa områden analyseras. Rapporten fortsätter sedan med att undersöka hur detta följts upp i det nationella arbetet efter konferensen.

3 Resultatet från FN:s fjärde kvinnokonferens

Den fjärde kvinnokonferensens tema var Jämställdhet, Utveckling och Fred. Resultatet var en deklaration samt en handlingsplan som medlemsländerna åtog sig att implemen-

¹⁰⁴Sverige inför den fjärde kvinnokonferensen, s. 2–5.

¹⁰⁵Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens 1995, s. 28.

tera. Handlingsplanen handlar om det jämställdhetsarbete som skall föras på nationell, internationell och regional nivå fram till år 2000. Det var en konferens med ett högt deltagarantal, ca 17 000 deltagare från 189 länder varav 4 000 från enskilda organisationer. Sveriges delegation leddes av vice statsminister och jämställdhetsminister Mona Sahlin (s). I den svenska delegationen ingick representanter för riksdagspartierna, frivilliga organisationer samt tjänstemän från Utrikesdepartementet, Socialdepartementet och ambassaden i Peking. Sveriges regering fick under konferensen ta emot ett jämställdhetspris för sina strävanden på jämställdhetsområdet.

Den rapport som den svenska delegationen publicerade efter konferensen visade på att det under konferensen fanns en stark vilja hos medlemsländerna att verka för kraftfulla och konkreta åtgärder på nationell nivå för att stärka kvinnans ställning. Stor framgång röntes bl.a. vid skrivningarna om mänskliga rättigheter och sexuell och reproduktiv hälsa, där åtagandena sträckte sig vidare än vad som beslutats under tidigare FN-konferenser. Problemen under konferensen rörde framför allt kvinnors och mäns lika arvsrätt samt frågan om sexuell orientering. Starka aktörer under konferensen framstod att vara EU samt 77-gruppen.¹⁰⁶

Vid sidan av konferensen hölls ett NGO-forum med ca 30 000 deltagare från enskilda organisationer världen över. Ett särskilt Nordiskt forum hölls också för de ca 600 deltagarna från Norden. Sverige höll dagligen s.k. brief-ings med de svenska deltagarna på NGO-forumet.¹⁰⁷

3.1 Pekingdeklarationen

I Pekingdeklarationen slås det fast att medlemsländernas regeringar har beslutat sig för att påskynda målen för jämställdhet, utveckling och fred för alla kvinnor. Att kvinnors ställning inom vissa områden redan har förbättrats ställs mot det faktum att den på många håll förvärrats, mycket på grund av fattigdom. Medlemsländerna deklarerar också sitt ställningstagande att avskaffa diskriminering samt garantera ett genomförande av de mänskliga rättigheterna för kvinnor och flickor. För att nå jämställdhet skall man bygga på de framsteg som gjorts vid tidigare FN-konferenser och toppmöten samt effektivt genomföra Nairobistrategierna (1985). På så vis skall man se till att kvinnor gör framsteg och att deras rätt till att utforma sina egna liv enligt egna önsknings utvecklas.

Man konstaterar att grundläggande för utveckling, jämlikhet och fred är att kvinnor har möjlighet att stärka sin egen förmåga och att delta fullt ut i samhällets alla sfärer samt i beslutsprocesser. Att ha lika tillgång till resurser, möjligheter och rättigheter och ett delat ansvar för familjen mellan män och kvinnor, är inte bara avgörande för familjens välmående utan också demokratins välstånd.¹⁰⁸

Kortfattat kan deklarationen sammanfattas som ett åtagande från regeringar och världssamfundet att anstränga sig för att uppnå målen satta vid Nairobikonferensen, dvs. att säkerställa kvinnors och barns fullständiga mänskliga rättigheter, att avlägsna

¹⁰⁶Under ett UNCTAD-möte (United Nations Conference on Trade and Development) 1974 gick 77 utvecklingsländer samman för att kunna verka som en stark aktör. Samarbetet har fortsatt i FN-sammanhang men nu utvidgats till 105 länder från tredje världen.

¹⁰⁷Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 1–6.

¹⁰⁸Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, s. 63–65.

alla former av diskriminering, att uppmuntra män att delta i jämställdhetsarbetet, att främja kvinnors ekonomiska oberoende och att stödja och sträva efter en hållbar utveckling med människan i centrum. Åtagandet sträcker sig vidare till att omfatta steg för att trygga fred för världens kvinnor, att avskaffa våld mot kvinnor, att säkerställa lika tillgång till utbildning och hälsovård samt att förbättra kvinnors sexuella och reproductiva hälsa. Avslutningsvis uppmanas regeringarna att utveckla kvinnors potential för att främja deras fullständiga deltagande i strävandet och byggandet av en bättre värld.¹⁰⁹

Pekingdeklarationen blev ett dokument där framför allt 77-gruppen fick igenom skrivningar om utvecklings- och resursfrågor. Detta kan ses som en balans till handlingsplanen som koncentrerat sig på regeringars ansvar och enskilda kvinnors situation och rättigheter. Deklarationsarbetet bromsades av den meningsskiljaktighet som uppstod mellan USA och 77-gruppen vad gällde överförande av nya resurser för genomförandet av åtagandena. EU fick spela en medlande roll och en kompromiss kunde växa fram som delade ansvaret. Resurser bör sålunda tas fram både på internationell och nationell nivå för implementeringen av planen.¹¹⁰

I samband med att deklarationen lägger ansvaret på regeringar och internationella organisationer för framgång med handlingsplanen, konstaterar man att mobilisering av resurser skall ske på nationell och internationell nivå. Nya och utökade resurser skall ges till utvecklingsländerna för att främja en resurssatsning på att kvinnor skall nå nya framsteg. Dessa resurser skall komma från multilaterala, bilaterala och privata källor.¹¹¹

3.2 Handlingsplanen

Handlingsplanen består förutom de tolv kapitlen som behandlar de särskilt kritiska områdena av två inledande avsnitt som berör syftet med handlingsplanen (Mission statement) och globala utgångspunkter (Global framework) som diskuterar utvecklingen sedan FN:s tredje kvinnokonferens i Nairobi från 1985.

Syftet med handlingsplanen är att stärka kvinnors handlingsförmåga. Man skall påskynda genomförandet av Nairobi-strategierna och avlägsna alla hinder för kvinnors deltagande inom både offentligt och privat liv. Detta skall ske genom att säkerställa deras fullständiga delaktighet i ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt beslutsfattande. Jämställdhet är en fråga om mänskliga rättigheter och ett villkor för social rättvisa. Ett partnerskap grundat på jämställdhet mellan kvinnor och män lägger grunden för ett hållbart samhälle och en hållbar utveckling.¹¹² Här betonas regeringarnas ansvar men också det starka åtagandet som krävs från internationella organisationer och institutioner på alla nivåer. Mobilisering av resurser samt ökade resurser till utvecklingsländerna är nödvändigt och som det beslutats i Pekingdeklarationen skall en sån mobilisering ske från olika multilaterala, bilaterala och privata källor.

¹⁰⁹Ibid., s. 66 och 67.

¹¹⁰Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 7.

¹¹¹Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, s. 67.

¹¹²Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, s. 70.

I vart och ett av de tolv kapitlen (se s. 4) som sedan följer diskuteras frågor som är av avgörande betydelse för världens kvinnor samt de åtgärder som framför allt regeringar skall vidta för att förbättra kvinnors situation och villkor.

Den här studien skall nu fortsätta med att analysera de kapitel som sammanfaller med de utvalda studieområdena, dvs. utbildning och arbetsliv. Nedan följer en sammanfattning av Sveriges positioner samt resultatet från konferensen tillsammans med de åtaganden som Sverige ställt sig bakom.

3.2.1 Utbildning

Att det finns ett starkt samband mellan kvinnors hälsa, status och deras utbildningsgrad är ett välbelagt faktum. I relation till hälsa har det visat sig att ökad utbildning är en av de viktigaste åtgärderna för att minska födelsetal och barnadödlighet i utvecklingsländer. Utbildning bidrar också till demokratins överlevnad genom att utgöra en grund för individens och samhällets utveckling.¹¹³ Jämlikhet i tillgång och uppnående av utbildningskvalifikationer är nödvändigt om kvinnor skall bli representanter för förändring. Diskriminering av flickors tillgång till utbildning handlar om sedvanliga attityder, tidiga havandeskap, äktenskap och att undervisning och undervisningsmaterial är ensidigt könsinriktade.¹¹⁴

Sverige har satsat på jämställdhet inom både skola och högskola genom att skollagen, läroplaner och högskolelagen iakttar jämställdhet. Men trots att svenska kvinnor har en hög utbildningsnivå och en hög grad av ekonomiskt oberoende har de i likhet med kvinnor världen över mindre tillgång till ekonomiska resurser än män i samhället. Kvinnor överlag deltar också mindre än vad män gör i ekonomiska beslutsprocesser.

Den svenska delegationen åkte till konferensen för att aktivt verka för kvinnors rätt till ekonomiskt oberoende och att deras villkor både vad gäller utbildning och på arbetsmarknaden stärks. Universell läskunnighet innan år 2020 samt övriga satsningar på utbildning och för att skapa arbetstillfällen borde stå i fokus för strävandet efter en hållbar utveckling, ansåg Sverige.

Sverige skulle också driva frågan om att läroplaner och regler för undervisning samt läromedel skall ses över så att de inte skapar en stereotyp bild av kvinnor. Sådant material bör i stället öka medvetenheten för flickors och kvinnors roll i familjen och samhället.¹¹⁵

Resultatet från konferensen betonar att grunden till ett jämställt samhälle läggs med en utbildning som är fri från könsdiskriminering. En bra utbildning för kvinnor stärker deras möjligheter att delta i beslutsfattande och förbättrar i längden familjens hälsostandard. Det faktum att 2/3 av världens analfabeter är kvinnor talar för sig självt. Den största andelen illitterata kvinnor återfinns söder om Sahara och i vissa arabländer.

Utbildning var ingen kontroversiell fråga utan medlemsländerna kunde komma överens utan segdragna förhandlingar. Trots detta fanns en diskussion om strukturanpassning och dess relevans för nedskärningar inom utbildningsområdet.

¹¹³Sverige inför FN:s fjärde kvinnokonferens.

¹¹⁴Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, s. 94–95.

¹¹⁵Sverige inför FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 15–18.

För att komma undan problemet som uppstått tidigare vad gäller kulturella och religiösa särdrag skrev man in i kapitlet en paragraf om att jämställdhet jämte respekt för religions- och andra friheter skall främjas i undervisningen.¹¹⁶

Sex strategiska mål för att stärka utbildningen för kvinnor sattes upp under konferensen och finns sålunda med som åtgärdsprogram i handlingsplanen. Dessa mål handlar om att garantera jämlik tillgång på utbildning, att utrota analfabetism bland kvinnor och att förbättra kvinnors tillgång till yrkesutbildning, vetenskap och teknik och fortsatt utbildning. Vidare skall man sträva efter att utveckla icke-diskriminerande utbildning och yrkesutbildning, att tilldela tillräckliga resurser för genomförandet av utbildningsreformer och följa upp deras tillämpning samt att främja livslång utbildning och yrkesutbildning för flickor och kvinnor.¹¹⁷

3.2.2 Arbetsliv

Att den kvinnliga förvärvsfrekvensen ökat har vi sett prov på i nästan alla världens regioner. Trots detta återfinns många kvinnor i den informella sektorn eller i obetalt arbete. Ekonomiskt oberoende är en förutsättning för jämställdhet och få kvinnor i exempelvis tredje världen åtnjuter det oberoendet. Detta har till stor del att göra med rätten att äga och ärva land och värderingen av det arbete som utförs av kvinnor.¹¹⁸

Vad Sverige inte lyckats med är att skapa en arbetsmarknad som inte är könssegregerad. Detta kan härledas till en sned arbetsfördelning i hemmet, olikheter för mäns och kvinnors utbildning och utbud samt skillnader i de olika könen preferenser. Men allra viktigast är de traditionella föreställningarna som existerar om vad som är manligt och kvinnligt. Här krävs det samordnade insatser från både statligt och privat håll för att skapa en mer jämlik arbetsmarknad.

Ett annat problem som hör samman med både arbetsliv och utbildning är den stora andelen deltidsarbetande kvinnor. Deltidsarbete medför i viss mån ett ekonomiskt beroende för kvinnor av män och blir en förutsättning för att män skall kunna arbeta heltid. Att kvinnor i genomsnitt har lägre lön är också en fråga som bör tacklas. Den diskussion som förts i Europa om att skapa fler deltidstjänster för att bekämpa massarbetslöshet är en metod som Sverige inte tror på för att komma till rätta med problemet arbetslöshet. Sådana förslag kan dessutom motverka jämställdhet. Ett bättre alternativ är heltidstjänster med möjlighet för både män och kvinnor att arbeta kortare tid. Vidare bör medlemsländerna åta sig att öka andelen kvinnor i beslut som rör ekonomi och arbetsmarknadspolitik. Man bör uppmärksamma kvinnors och mäns olika tillgång på resurser och att effekterna för män och kvinnor vad gäller strukturanpassning analyseras.

Att äga mark och egendom samt ha tillgång till krediter är centralt för att bli ekonomiskt oberoende, och Sverige ansåg att Pekingkonferensen borde verka för att kvinnors rättigheter inom detta område stärks. Konferensen slog fast att lika lön för lika arbete

¹¹⁶Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 10.

¹¹⁷FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 97–105. Se bilaga 1 för åtgärdsprogrammet i dess helhet.

¹¹⁸Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 15.

måste införas och att aktiva åtgärder skall implementeras för att minska löneskillnaderna.¹¹⁹

I kapitlet om arbetsliv behandlas frågor som rör kvinnors villkor på arbetsmarknaden och i arbetslivet samt ekonomisk makt och ekonomisk resursfördelning. Kvinnors inflytande över ekonomiska beslutsprocesser ges också prioritet. I stort kan sägas att förarbetet till kapitlet präglades av en stor samsyn.

Kapitlets inledande paragraf föreslogs av EU efter ett svenskt initiativ. Den konstaterar att det råder betydande skillnader mellan mäns och kvinnors tillgång på ekonomiska resurser. Kapitlet konstaterar, precis som Sverige gjorde i sitt positionspaper, den ökade förvärvsgraden samt de löneskillnader som existerar.

De krav som ställs på regeringar handlar om lagstiftning och implementering för att garantera lika lön för lika arbete. Även lagstiftning för att motverka diskriminering i arbetslivet samt att förbättra kvinnors villkor på arbetsmarknaden beslutades det om. Kvinnors inflytande i den ekonomiska politiken bör lyftas fram och här ligger ansvaret framför allt på regeringsdepartementen. Man skall stödja kvinnligt företagande, och inkomst- och arvsskattesystem bör ses över för att minska skillnaderna mellan män och kvinnor. Även arbetsmarknadspolitiken och arbetsrätten skall ses över i syfte att underlätta för kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap, men också för att se till att kvinnors rätt att organisera sig förbättras.¹²⁰

Även om det är regeringarna som framförallt är ansvariga för en översyn så skall de verka för att en del ansvar läggs på arbetsmarknadens parter. Det delade ansvaret mellan regering och arbetsmarknadens parter rör lönediskriminering, arbetsvärdering och den könsuppdelade arbetsmarknaden. Den fråga som dock blev mest omdiskuterad rörde kvinnors obetalda arbete och hur det skall värderas. Detta berörs i kapitlet genom skrivningar där man betonar vikten av att hemarbetet fördelas mer rättvist och att ett fortsatt arbete skall utföras för att utveckla ett system för hur man registrerar och mäter obetalt arbete.¹²¹

De strategiska mål som uppsatts för att förbättra kvinnors villkor på arbetsmarknaden samt i ekonomin handlar om att främja kvinnors ekonomiska rättigheter och oberoende, inklusive tillgång till sysselsättningskälliga arbetsvillkor och kontroll över ekonomiska resurser, att underlätta kvinnors lika tillgång till resurser, sysselsättning, marknader och handel samt att tillhandahålla kvinnor med låg inkomst affärshjälp och utbildning samt tillgång till marknaden, information och teknik. Vidare skall man arbeta för att stärka kvinnors ekonomiska förmåga och kommersiella nätverk, avskaffa yrkessegregation och alla former av diskriminering i arbetet och att främja samordning av arbete och familjeansvar för kvinnor och män.¹²²

¹¹⁹Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 14–16.

¹²⁰FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 36.

¹²¹Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 14–16.

¹²²FN:s fjärde kvinnokonferens, s. 150–161. Se bilaga 2 för åtgärdsprogrammet i dess helhet.

4 Sveriges uppföljning av Pekingkonferensens handlingsplan (Platform for Action)

Studien skall nu, med utgångspunkt från de tidigare kapitlen där Sveriges positioner samt resultatet från konferensen diskuterats, gå vidare med att analysera de åtgärder och aktiviteter som följt av konferensen.

4.1 Regering och riksdag

4.1.1 Utbildning

Enligt Sveriges jämställdhetspolicy skall alla medborgare ha lika rätt till utbildning och lika möjligheter att utveckla sina intresse och talanger. Men hur har Sverige arbetat inom detta område sedan Pekingkonferensen, har man följt upp de åtaganden som man ställt sig bakom?

För regeringen är det en central uppgift att säkerställa att flickor, kvinnor, pojkar och män får utveckla sina möjligheter och får kvalificerad utbildning. Detta är centralt därför att utbildning har en stor betydelse för människors chanser på arbetsmarknaden. Riksdagens och regeringens uppgifter är att ange mål och riktlinjer för skolverksamheten, det konkreta arbetet sker på lokal nivå. De jämställdhetsmål som sätts upp centralt omsätts där i praktiken och skall påverka det dagliga arbetet.

På regeringssidan har det under de här två åren skrivits cirka elva propositioner som gör en referens till kvinnokonferensen. Men inte någonstans utom i regeringsskrivelsen berörs implementeringen.¹²³ I övriga propositioner diskuteras allt från internationellt samarbete, exempelvis jämställdhet som ett nytt biståndsmål och FN:s reformering, till budgetpropositioner av alla de slag.

I regeringens skrivelse diskuteras konferensen i ett särskilt kapitel men utifrån utgångspunkten att rapportera vad Sverige har gjort inom olika områden för att sedan konstatera att vi i stort sett lever upp till åtagandena.

Redan i februari 1995 lades en proposition fram för ökad jämställdhet inom utbildningsområdet.¹²⁴ Den propositionen innehöll en rad åtgärder för att främja jämställdhet på både kort och lång sikt. Den svenska riksdagen röstade under 1995 igenom ett lagförslag från Sveriges regering som hävdade jämställdhet mellan män och kvinnor, pojkar och flickor inom utbildningsområdet. Lagförslaget innehöll en serie förslag för både grundskola och universitets- och vuxenutbildning

* I skollagen konstateras att kön inte får utgöra grund för särbehandling. Den nya lagen förstärker denna skrivning genom att den som verkar inom skolan också skall främja jämställdhet mellan könen samt hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling. Läroplanerna följer upp detta och understryker skolans ansvar att främja kvinnors och mäns lika rätt samt att arbeta för att motverka traditionella könsrollsmönster. Meningen är också att lokala skolplaner skall bryta ner de centralt ställda jämställdhetsmålen. Uppföljning och värdering görs av Skolverket.¹²⁵

¹²³Se regeringens skrivelse 1996/96:41, Jämställdhetspolitiken.

¹²⁴Se prop. 1994/95:164, bet. 1994/95:UbU18, rskr. 1994/95:405.

¹²⁵Regeringens skrivelse 1996/97:41, Jämställdhetspolitiken, s. 41–42.

* Jämställdhet kan till viss del sägas vara en pedagogisk fråga, eftersom undervisningen till stor del är upplagd efter pojkars situation och villkor. Undersökningar tyder på att pojkar får mer hjälp med sådant de inte kan medan flickor får stöd för redan förvärvad kunskap. Läromedel saknar ibland flickors erfarenheter, vilket leder till att skolan bekräftar och konserverar de könsrollsmönster som finns i samhället. På så vis blir jämställdhet en pedagogisk fråga och lösningen ligger i grundläggande kunskaper om rådande könsrollsmönster. Uppmaningen i regeringens jämställdhetspolitik, som sammanfattas i skrivelse 1996/97:41, ligger i att höja lärarnas kompetens för att på så vis få lärarna att utgå ifrån frågor och perspektiv som intresserar både pojkar och flickor.

* Skolverket ska, som ovan nämnts, på uppdrag av regeringen följa och utvärdera jämställdheten i skolan. Man arbetar för närvarande på en strategi för hur man skall arbeta med jämställdhetsfrågor och driver ett projekt som särskilt skall bevaka att jämställdhetsaspekter tas upp i det utvärderings- och uppföljningsarbete som sker inom Skolverket.

* Regeringen har tillsatt en kommitté, Skolkommittén¹²⁶, som skall belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen. Kommitténs direktiv överensstämmer till stor del med vad som föreslogs i ovan nämnda proposition, Jämställdhet mellan män och kvinnor inom utbildningsområdet.¹²⁷ Skolkommitténs slutrapport väntas i november 1998.

* En parlamentarisk kommitté har också tillsatts¹²⁸ för att följa utvecklingen av den nya gymnasieskolan och skall bl.a. belysa hur flickors och pojkars rätt till lika utbildning och möjligheter främjas. Kommittén avslutade sitt arbete under juni 1997.

* Regeringen har vidtagit åtgärder för att förändra undervisningen i naturvetenskap och teknik för att öka flickors intresse för dessa ämnen. Exempelvis har regeringen anvisat medel för kommunerna att hålla särskilda sommarkurser för flickor i teknik. Behörighetsgivande utbildning, s.k. basår, är en annan åtgärd för att locka flickor som inte läst teknik eller naturvetenskap på gymnasiet att ändå läsa vidare inom ämnena på universitetet.¹²⁹

* Regeringen har även bestämt att ett projekt kallat NOT-projektet skall arbeta för att stimulera ett ökat intresse för naturvetenskapliga och tekniska ämnen och att öka andelen kvinnor inom programmen och kurserna. I likhet med detta skall hälsovårds- och lärarutbildningarna verka för att öka andelen deltagande män.

* Regeringen har låtit utöka antalet utbildningsplatser med 100 000 för ett femårigt program för vuxen- och högskoleutbildning.¹³⁰ Satsningen gäller fr.o.m. juli 1997 och särskilda statliga medel skall fördelas till kommunerna. Detta hoppas man skall ha en positiv effekt för de kvinnor och män som på grund av sämre ekonomiska tider hamnat

¹²⁶Se U 1995:04, dir. 1995:19.

¹²⁷Se 1994/95:164.

¹²⁸Se U 1994:02, dir. 1994:29, tilläggsdir. 1994:128.

¹²⁹Regeringens skrivelse 1996/96:41, Jämställdhetspolitiken, s. 44.

¹³⁰Se prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU, rskr. 1995/96:307.

utanför arbetsmarknaden. Förhoppningen är att programmet också skall bidra till att lösa upp den starkt könsuppdelade arbetsmarknaden.¹³¹

* I enlighet med propositionen Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet har regeringen fördelat medel för 30 professurer och 73 forskarassistent-tjänster för det underrepresenterade könet. Medel är också avsatta för att öka antalet kvinnliga doktorander och gästforskande kvinnor.¹³²

*I anslutning till detta finns en regel om att universiteten är ansvariga för att studenter inte blir eller är sexuellt trakasserade.

* Under 1997 har även regeringen genomfört ändringar i högskoleförordningens regler om hur rekrytering av lärare skall gå till. Numera är rätten till könskvotering inskriven i förordningen.

* Riksdagen röstade igenom ett förslag under våren 1997 som föreslog att universiteten och högskolorna skall uppfylla en viss kvot av kvinnliga respektive manliga professurer. Regeringen kan ifall universiteten inte uppfyller kvoten undanhålla resurser som bara får gå till rekrytering av det underrepresenterade könet.

* I propositionen Forskning och samhälle¹³³ läggs flera förslag fram för att i ökad utsträckning främja forskning med genusperspektiv. Dessa åtgärder sträcker sig från ett utökat antal universitetstjänster till att centrum/forum för kvinnoforskning ges höjda bidrag. Allt för att undersöka, skapa opinion, stimulera, dokumentera och tillhandahålla information och kunskap om genusforskning.

4.1.2 Arbetsliv

Enligt Sveriges jämställdhetspolicy skall lika rättigheter även garanteras män och kvinnor på arbetsmarknaden genom ekonomiskt oberoende, arbete och möjligheter att kombinera lönarbete med föräldraskap. För att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och stärka kvinnornas situation har ett antal åtgärder aviserats bl.a. i regeringens sysselsättningsproposition.¹³⁴

AMS tilldelades sammanlagt 75 miljoner kronor under budgetåren 1994/95 och 1995/96 för denna uppgift. Under september 1997 skall AMS presentera de erfarenheter man skaffat sig genom olika utvecklingsprogram. I 1997 års budgetproposition¹³⁵ avsattes ytterligare 30 miljoner kronor för projekt som syftar till att eliminera könssegregationen.¹³⁶

Anslagen till arbetsmarknadspolitik har ökat kraftigt under 1990-talet på grund av den ökande arbetslösheten. Både centrala myndigheter och länsstyrelser har till uppgift att se till att jämställdhetsperspektivet genomsyrar verksamheten. Arbetsmarknadsver-

¹³¹Sweden's follow-up to the UN fourth world conference on women, s. 5–6.

¹³²Se prop. 1994/95:164.

¹³³Se prop. 1995/96:5.

¹³⁴Se prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307.

¹³⁵Se prop. 1996/97:1 utg.omr. 14 avsnitt 3.

¹³⁶Regeringens skrivelse 1996/97:41, Jämställdhetspolitiken, s. 27–28.

ket skall enligt regleringsbrevet 1995/96 arbeta med ett jämställdhetsperspektiv i sitt dagliga arbete. Ett av verkets övergripande mål är att öka jämställdheten på arbetsmarknaden. I regleringsbrevet fastställs också att arbetsmarknadspolitiska åtgärder i större omfattning än tidigare skall utnyttjas för att främja jämställdhet.

* Den i augusti 1995 tillsatta utredningen¹³⁷ för att kartlägga situationen för kvinnor och män under 1990-talet på arbetsmarknaden presenterade sitt slutbetänkande i april 1996.¹³⁸ Här görs bedömningen att arbetslösheten bland kvinnor förväntas stiga inom den närmaste tiden på grund av den svaga utvecklingen inom kvinnodominerande yrken. I sysselsättnings-propositionen behandlas utredningen och förslag ges för att motverka denna utveckling och kvinnors arbetslöshet. En sådan åtgärd är de 100 000 extra utbildningsplatser regeringen beslutat om, platser som riktar sig till arbetslösa eller de som saknar treårig gymnasiekompetens.

* Riksrevisionsverket fick under hösten 1996 ett uppdrag av regeringen att göra en översyn av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ur ett genderperspektiv. Detta i enlighet med Pekingdokumentets paragraf 164. En utredning är tillsatt och skall belysa fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Utredningsarbetet förväntas vara färdigställt före 1997 års slut.¹³⁹

* En annan åtgärd är stöd till kvinnligt företagande i form av förlängt starta-egitbidrag upp till tolv månader. Syftet är att minska arbetslösheten för kvinnor som tidigare främst varit anställda inom offentlig sektor. Här skall också invandrarkvinnor vara en prioriterad grupp.¹⁴⁰

* För regeringen är det angeläget att de olika villkor för män och kvinnor som gäller på arbetsmarknaden analyseras i arbetet att halvera arbetslösheten till år 2000. Arbetsmarknadsdepartementet startade därför under 1996 ett tvåårigt program under namnet Samverkan, Arbete och Kön (SAK). Avsikten är att utveckla nya metoder och vägar för att eliminera skillnaderna mellan kvinnor och män i arbetslivet och på arbetsmarknaden.

* Också Arbetsmarknadsinstitutet skall arbeta mer aktivt med jämställdhet. Institutet har mottagit pengar för ett treårigt projekt som skall analysera löneskillnader mellan män och kvinnor och arbetsvärdering. Statistik över skillnaderna mellan män och kvinnor i samhället skall förbättras anser regeringen och har i budgeten avsatt medel för att täcka en sån förbättring. Med bra statistik kan bättre analyser göras över exempelvis löneskillnader.

* Genom propositionen Delad makt – delat ansvar¹⁴¹ infördes fr.o.m. juli 1994 en ny skrivelse i jämställdhetslagen där arbetsgivare med mer än tio anställda årligen skall kartlägga löneskillnaderna mellan män och kvinnor på företaget. Syftet med åtgärden var att ge ökad synlighet åt dessa skillnader för att på så vis motverka dem. I samband

¹³⁷Se A 1995:13, dir. 1995:119.

¹³⁸Se SOU 1996:56, Hälften vore nog – om kvinnor och män på nittio-talets arbetsmarknad.

¹³⁹Regeringens skrivelse 1996/97:41, Jämställdhetspolitiken, s. 81.

¹⁴⁰Se prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304.

¹⁴¹Se prop. 1993/94:147, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

med denna lagändring gavs Jämställdhetsombudsmannen ökade resurser. Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har som ansvar att se till att jämställdhetspolicyen efterlevs. JämO bedriver ett aktivt arbete vad gäller lönevärdering och har publicerat en handbok om detta. Arbetsmarknadens parter arbetar nu med att arbeta fram studier och redovisningar om metoder för arbetsvärdering.

* Men det är inte bara regeringen som vidtagit åtgärder för att öka jämställdheten på arbetsmarknadsområdet, det privata näringslivet startade under 1995 en företagsledarutbildning, riktad framför allt till kvinnligt företagande. Detta projekt fick finansiellt stöd av regeringen i inledningsskedet.¹⁴²

* Regeringen kommer även fortsättningsvis att skänka uppmärksamhet åt löneskillnader och diskutera denna realitet med bl.a. arbetsmarknadens parter. Man skall även föreslå ett tillägg i jämställdhetspolicyen om att inkludera åtgärder för att eliminera sexuella trakasserier på arbetsplatsen.¹⁴³

4.2 Motioner och propositioner

En titt i motions- och propositionsarkivet ger en mager utdelning. Antalet motioner som berör Pekingkonferensen är få och, som nämnts ovan, elva propositioner under den studerade tidsperioden. Under 1995/96 återfanns en motion som rörde barns rättigheter. Under 1996/97 ökade aktiviteten något, åtta motioner inlämnades och utav dem kan fyra sägas direkt beröra implementeringen av Pekingkonferensens handlingsdokument.

Vänsterpartiet stod för tre av dessa åtta motioner och Folkpartiet för en. I Vänsterpartiets tre motioner föreslås genomgående att regeringen skall lägga upp en tidsplan för hur man skall genomföra handlingsplanen.

Vänsterpartiet refererar också till Pekingplanen genom att visa på hur viktigt det är att kommunerna tar ansvar för att förbättra kvinnors möjligheter till förvärsarbete. Man kritiserar även att regeringen i sin skrivelse 1996/97:41 lägger över en stor del av ansvaret på organisationer och andra aktörer för att genomföra åtgärder beslutna om i Peking.¹⁴⁴ I en motion diskuterar Vänsterpartiet regeringens slutsats att Sverige lever upp till handlingsplanens åtagande och menar bestämt att så inte är fallet på många områden.

En annan motion av Vänsterpartiet under samma tidsperiod¹⁴⁵ föreslår att regeringen skall utarbeta en specifik handlingsplan för hur och när Pekingkonferensens handlingsplan skall vara implementerad i Sverige. ”Sverige har ställt sig bakom dokumentet i dess helhet. Det har nu gått mer än ett år sedan konferensen genomfördes och ännu finns inga signaler om vad regeringen avser att göra för att genomföra handlingsplanen i Sverige.”¹⁴⁶

¹⁴²Sweden's follow-up to the fourth UN world conference on women, s. 10–11.

¹⁴³Ibid., s. 12.

¹⁴⁴Motion 1996/97:A7, s. 8 och 9.

¹⁴⁵Motion 1996/96:A818, s. 1.

¹⁴⁶Motion 1996/97:A818, s. 1.

I Folkpartiets motion föreslås att handlingsplanen ges ut på svenska, detta är nu åtgärdat.¹⁴⁷

I det betänkande som följde från arbetsmarknadsutskottet på dessa motioner, avstyrks motionerna.¹⁴⁸ Man skriver: ”Till skillnad från motionärerna anser utskottet att det inte fanns några absoluta krav på att Sverige skulle upprätta tids- och handlingsplaner för hur åtaganden i handlingsplanen från Pekingkonferensen genomförs på nationell nivå. – – – Utskottet har upplysts om att en rapport kommer att överlämnas till FN under våren 1997. I rapporten redogörs för hur Sverige genomför sina åtaganden i enlighet med den vid Pekingkonferensen antagna handlingsplanen.”¹⁴⁹

Detta stod dock redan att läsa i regeringens skrivelse 1996/97:41 som Vänsterpartiet motionerade om, och sålunda sökte nog Vänsterpartiet en mer långtgående redogörelse och handlingsplan för genomförandet av Pekingdokumentet.

1997/98 lämnades åtta motioner in som refererade till Pekingkonferensen, dessa var av varierande slag och rörde allt från mänskliga rättigheter i USA till världens första kvinnomuseum och sexualupplysning i biståndet. Ingen av dessa åtta motioner berörde implementeringen av handlingsplanen eller rörde områdena utbildning och arbetsliv. Man refererade dock till konferensen och de beslut som på olika områden fattades under den.

För att hårdra det hela kan man säga att det under de två år som gått egentligen bara skrivits tre motioner som direkt har berört implementeringen av det slutdokument som Sverige ställt sig bakom. Inga motioner har tagit upp utbildning med referens till Pekingkonferensen. Vänsterpartiet tar dock i sina motioner upp arbetsmarknadsfrågor och jämställdhet och relaterar till Pekingkonferensen.

4.3 Sidas arbete efter Pekingkonferensen

Sida är den myndighet där medvetenheten och användandet av Pekingkonferensens handlingsplan verkar vara som störst. Som redovisats nedan har Sidas avdelningar arbetat fram egna jämställdhetsplaner för sina verksamheter, baserad på Sidas policy och handlingsprogram som täcker hela organisationen. I det policydokumentet står att läsa: ”En viktig utgångspunkt för handlingsprogrammet (Sidas, vår amn.) är den internationella strategi för främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män som utvecklades inför och bekräftades av världens regeringar vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking – Platform for Action. Sidas arbete för jämställdhet skall bygga på samarbetsländernas politiska åtaganden i Peking.”¹⁵⁰

Sida har sedan 1995 fortsatt sitt strävande efter jämställdhet i utvecklingsarbetet, nu med Pekingkonferensen som utgångspunkt. Många av aktiviteterna är generella och kan inte specifikt härledas till förändringar inom sektorerna utbildning och arbetsliv. Det är svårt att klarlägga den nationella implementeringen eftersom Sidas arbete riktar sig till utvecklingsländerna. Här skall i alla fall ges en kort sammanfattning av de åtgärder som vidtagits för att driva jämställdhetsarbetet framåt sedan Pekingkonferensen.

¹⁴⁷Motion 1996/97:A13, s. 3.

¹⁴⁸Betänkande AU8, Jämställdhetspolitiken (skr. 1996/97:41).

¹⁴⁹Ibid., s. 32.

¹⁵⁰Sidas handlingsprogram för jämställdhet, POLICY, förord.

Under senare delen av 1995 och fram till 1997 arbetade Sida fram ett handlingsprogram för jämställdhet. Handlingsprogrammet innehåller både en jämställdhetspolicy, en erfarenhetsredovisning samt en handlingsplan. Detta handlingsprogram för jämställdhet utformades med bl.a. Pekingkonferensen som utgångspunkt. Utvecklandet av handlingsplanen var en lång process inom Sida. Alla Sidas enheter var representerade i ett nätverk för att analysera och diskutera hur programmet skulle se ut. Utkomsten blev ett generellt handlingsprogram för Sida men också specifika handlingsplaner för alla avdelningar inom organisationen.

Från januari 1996 anlätades tre konsulter, Beth Woroniuk, Helen Thomas och Johanna Schalkwuk att skriva tre s.k. Think Pieces om jämställdhet. Dessa tre, *Gender Equality Action Plans*, *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women and Men* och *Gender: The concept, its meaning and uses*, färdigställdes fram till juli 1997. Annan dokumentering med utgångspunkt i Pekingkonferensen är en rapport om kopplingen mellan *Platform for Action* (Pekingkonferensens handlingsplan) och Sidas sektormål hälsa. Rapporten, *The relevance of the Beijing conference on Sida's policy on sexual and reproductive rights*, tar upp de paragrafer i handlingsplanen från Pekingkonferensen som behandlar kvinnors hälsa och jämför dessa med Sidas policy inom området. Rapportens slutsats är att Sida inom många av dessa områden redan arbetar på ett sätt som handlingsplanen strävar efter. Det konstateras att det finns en klar överensstämmelse mellan handlingsplanen och Sidas existerande policy och arbete.

Vidare har man låtit en konsult, Irene Guijt, genomföra en studie för att undersöka kopplingen mellan jämställdhet och miljö och hållbar utveckling. Studien Rio-Beijing review diskuterar skillnader och likheter hos Agenda 21 (Rio 1992) och the Platform for Action (Peking 1995). Denna rapport färdigställdes under april 1997.

Efter Pekingkonferensen togs ett särskilt initiativ av Sida för att samarbeta med implementeringen av handlingsplanen. Sidas satsning bygger på ett ömsesidigt partnerskap med Nicaragua, Tanzania, Namibia, Estland och Indien. En uppgradering av jämställdhetsperspektivet är huvudsyftet och att lyfta upp det på högsta politiska nivå. Man vill verka för att knyta ihop olika parter i samarbetsländerna och Sverige, såsom institutioner, universitet, myndigheter, organisationer etc. Dessa länder är utvalda på grund av eget intresse och än så länge har samarbetet endast tagit fart med Nicaragua. En svensk delegation med Bengt Westerberg har besökt landet och ett visst utbyte mellan polismyndigheter har skett för att förebygga våld mot kvinnor.

Sida har också genomfört en inventering av de aktiviteter som implementerats i relation till Pekingkonferensens handlingsplan i alla dess samarbets- och programländer. Genom brev till de olika biståndsbassaderna har man sökt finna svar på vad som implementerats på nationell nivå, genom regeringar, på regional nivå, genom NGO:er och andra biståndsgivare. Sidas egen roll har också undersökts samt hur givarkoordinationen fungerat vad gäller aktiviteter i relation till handlingsplanen. Dessa resultat analyseras för närvarande av Sidas jämställdhetsenhet.

Som en uppföljning till Pekingkonferensen skall Sidas serie Country Gender Profiles uppdateras med utgångspunkt från de frågor och områden som ansågs kritiska under Pekingkonferensen. Dessa Country Gender Profiles ger en sammanfattad analys av situationen för män och kvinnor i några av Sidas samarbetsländer. Nu skall nya länder analyseras och gamla publikationer revideras. Sidas könsuppdelade statistikserie Women and Men skall också revideras med avstamp i Pekingkonferensen, om detta betyder utökade variabler eller endast uppdatering av aktuella siffror är inte fastställt.

Sida har sedan Pekingkonferensen publicerat ett antal handböcker för hur mainstreaming-strategin skall tillämpas i praktiken inom olika områden. För närvarande finns handböcker för hälsa, jordbruk, vatten, transport, enskilda organisationer samt katastrofer och konfliktlösning. En handbok för att arbeta med utbildningsfrågor är under bearbetning. En kort version av Platform for Action (handlingsplanen) är under utveckling samt ramverk i form av korta checklistor för vad man bör tänka på vad gäller varje kritiskt område i handlingsplanen. Detta ramverk beräknas vara klart under december 1997 och skall tjäna som ett användbart redskap i Sidas arbete på just dessa områden. En revision av informationsskriften Väga lika tungt som sedan 1990 tryckts i många årgångar är under bearbetning. Skriften som är av policykaraktär skall uppdateras med utgångspunkt från vad som diskuterades under Pekingkonferensen.¹⁵¹

5 Vad har Pekingkonferensen haft för betydelse?

Det skall klarläggas att Sveriges regering rapporterat in åtgärderna redovisade i kapitel 4 till FN för att visa hur Sverige lever upp till de åtaganden man gjorde under konferensen. Regeringen hävdar i sin skrivelse 1996/96:41 (Jämställdhetspolitiken) att grunden till Sveriges jämställdhetspolitik i stort sammanfaller med Pekingkonferensens handlingsplan och att rapporten som lämnades in till FN visar att Sverige lever upp till vad som står i handlingsplanen. I *The Swedish follow-up to the UN Fourth World Conference on Women* redovisas svensk jämställdhetspolitik relaterad till handlingsplanens olika kapitel. De flesta av åtgärderna som beskrivs i rapporten har ingen direkt referens till Pekingkonferensen, och det är möjligt att dessa beslut hade fattats oberoende av konferensen. Detta kritiserar inte, men för att undersöka hur och om Sverige implementerat handlingsplanen och vilken inverkan konferensen har haft, så måste analysen läggas på ett annat plan.

Det finns två utgångspunkter att välja mellan för den fortsatta analysen. Studiens syfte är som sagt att undersöka implementeringen av handlingsplanen inom två områden. Då kan man antingen se det som att undersöka vad som skett inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet för att främja jämställdhet sedan 1995, och det är vad som redovisats i ovan nämnda rapport. Det ger en bra bild över svenskt jämställdhetsarbete och även om man inte kan göra direkta referenser till Pekingkonferensen så har det ju i alla fall skett framsteg.

Men det intressanta i detta är att undersöka vilken verkan en världskonferens får för svensk inrikespolitik. Det är ett konstaterbart faktum att majoriteten av de åtgärder som redovisats ovan av riksdag och regering inte har föreslagits med referens till Pekingkonferensen. Utbildning och arbetsliv valdes för att det är kärnfrågor i vår nationella politik och för att det finns en könssegregation inom dessa områden som bör elimineras. Vår tes är att handlingsplanen från Peking skulle kunna användas som ett politiskt starkt vägande argument och omvandlas till ett redskap för att satsa mer resurser på att öka jämställdheten.

¹⁵¹ Agneta Halldén, handläggare, Sidas jämställdhetsenhet.

5.1 Gemensamma teman

I kapitel 4 diskuterades vad som hänt formellt sätt och vad som rapporterats in. Men vad har Pekingkonferensen egentligen spelat för roll, vad har den haft för betydelse för riksdagens, regeringens och Sidas arbete? Hur har man använt konferensen i sitt arbete för att främja jämställdhet? Finns det en medvetenhet om konferensen och dess handlingsplan bland utskott, departement och avdelningar inom Sida som arbetar med utbildning och arbetslivsfrågor? Bland tjänstemän och politiker?

Några gemensamma teman utkristalliserar sig när man genom intervjuer tittar på hur regering, riksdag, Sida och enskilda organisationer ser på Pekingkonferensen, dess betydelse och implementeringen av handlingsplanen:

- Mainstreaming som ett resultat
- Regeringens ansvar
- Fokus mot utvecklingsländer

Dessa tre tema är återkommande i de intervjuer som har gjorts. Mainstreaming har Sverige haft som honnörssord i många år, men många menar att det efter Peking fick en mer permanent plats på den politiska agendan. Det återkommer i många av de verksamheter som studien varit i kontakt med. Tittar man exempelvis på Högskoleverket så är inte medvetenheten om handlingsplanen från Peking särskilt utbredd och den har inte använts i arbetet. Men de arbetar med jämställdhet på olika vis och mainstreaming är ett begrepp som verkar ha slagit rot som arbetsmetod.¹⁵²

I Sveriges positionspapper och även under konferensen drev man hårt att det i varje kapitel skulle finnas en paragraf om vikten av mainstreaming, dvs. lägga jämställdhetsfrågorna i huvudfåran av framför allt det politiska arbetet men även i andra verksamheter. Sverige stadfäste under konferensen begreppet mainstreaming och skrev den paragraf som finns i varje kapitel, utom i kapitlet om kvinnor och fattigdom. Högskoleverket tillsammans med Sida och Utbildningsdepartementet refererar direkt till mainstreaming när Pekingkonferensen diskuteras.

5.2 Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet är det enligt våra resultat endast jämställdhetsenheten som aktivt arbetar med handlingsplanen i relation till utbildning och arbetsliv. Utbildningsdepartementet t.ex. använder inte handlingsplanen i sitt arbete. Där hänvisar man till att man integrerar ett jämställdhetsperspektiv i alla frågor. De sade sig känna till huvudlinjerna i handlingsplanen men ansåg att de redan arbetade på det viset.¹⁵³

På jämställdhetsenheten vid Regeringskansliet arbetade man intensivt med förberedelsearbetet inför Pekingkonferensen. Efterarbetet har bl.a. bestått författandet av den rapport om Sveriges jämställdhetsarbete inom departementen som lämnades in till FN under sensommaren.¹⁵⁴ På jämställdhetsenheten arbetar man med Pekingkonferensens handlingsplan framför ögonen, för att ge jämställdhetsfrågorna extra tyngd: ”Vi använ-

¹⁵²Jean-Pierre Zune, Högskoleverket.

¹⁵³Elizabeth Lundberg, Högskoleenheten, Utbildningsdepartementet.

¹⁵⁴Sweden's follow-up to the fourth UN world conference on women. Finns sammanfattad i rskr. 1996/96:41.

der den i alla sammanhang som ett argument för varför vi måste göra på det ena eller andra sättet, men vi har inget tryck på oss ifrån någon att göra det”.¹⁵⁵

Jämställdhetsenheten är ansvarig för att integrera jämställdhetsfrågor i Regeringskansliet och lyder under Arbetsmarknadsdepartementet och statsrådet Ulrika Messing. Departementen har genom jämställdhetsenheten fått Pekingkonferensens handlingsplan och gått igenom den i relation till respektive arbetsområde. Detta resultat har rapporterats in till jämställdhetsenheten och sammanfattades i ovan nämnda rapport. På jämställdhetsenheten anser man det vara önskvärt att departementen alltid konsulterar handlingsplanen och inte bara när det skall rapporteras in – den bör integreras i allt departementsarbete – mainstreaming.¹⁵⁶

På jämställdhetsenheten menar man att Pekingkonferensen inte var till för Sverige, utan att den tillkom för att ge utvecklingsländerna en skjuts framåt. Vi driver ju inte det här i något eget svenskt intresse, utan vi driver det här i ett globalt intresse för att hjälpa till med att lyfta de länder där det finns så mycket mer att göra än vad som finns i Sverige, säger kanslirådet. ”Det är ju det jobbet vi vill hjälpa till med och därför hade vi en hög ambitionsnivå att driva vissa frågor¹⁵⁷ framåt.^{158,}”

Att Pekingkonferensen gett ökad legitimitet till jämställdhetsfrågorna är man övertygad om på jämställdhetsenheten. Ett sådant resultat är det sjätte biståndsmålet om jämställdhet.¹⁵⁹ Enligt jämställdhetsenheten är det sjätte biståndsmålet en direkt effekt av Pekingkonferensen.

Man finner det inte förvånande på jämställdhetsenheten att Pekingkonferensen inte uppmärksammats i riksdagen speciellt mycket. Kanslirådet anser att om det var så att det fanns områden där Sverige inte lever upp till det som står i handlingsplanen så skulle riksdagen ha en given plats. Hon menar att det inte finns sådana naturliga områden men, fortsätter hon, visst kan man tycka att t.ex. arbetsmarknadsutskottet borde sätta sig ner och gå igenom alla dessa paragrafer i arbetsmarknadsavsnittet, och man kan tycka att riksdagen borde ha engagerat sig mer.

På jämställdhetsenheten menar man att det är intressant att använda konferensens handlingsplan som ett politiskt dokument och att det är unikt att 189 stater har kunnat ena sig om så långtgående texter, speciellt som det finns frågor som är oerhört känsliga för många u-länder. Den politiska tyngd som finns bakom handlingsplanen borde ge Sverige än mer motivation att fortsätta på den inslagna vägen.¹⁶⁰

En intressant vinkling som man tar upp både inom Arbetsmarknadsdepartementet och inom jämställdhetsenheten är den växelverkan som har skett mellan Sveriges jämställdhetspolitik och Pekingkonferensens mål och resultat.¹⁶¹ Man menar att det är svårt att särskilja vad som påverkat vad. Sveriges jämställdhetspolitik följer i mångt

¹⁵⁵Charlotte von Redlich, kansliråd, jämställdhetsenheten, Regeringskansliet.

¹⁵⁶Charlotte von Redlich.

¹⁵⁷Frågorna man koncentrerade sig på var framför allt mänskliga rättigheter, våld mot kvinnor och sexuella och reproduktiva rättigheter.

¹⁵⁸Charlotte von Redlich.

¹⁵⁹Förslaget till ett sjätte biståndsmål i form av jämställdhet lades under förberedelsearbetet inför Pekingkonferensen. Förslaget röstades igenom i riksdagen efter konferensen.

¹⁶⁰Charlotte von Redlich.

¹⁶¹Birgitta Åseskog, Arbetsmarknadsdepartementet, Charlotte von Redlich, jämställdhetsenheten, Regeringskansliet.

och mycket Pekingkonferensens huvudlinjer och på samma sätt hade Sverige (och EU) stor framgång för sina textförslag under konferensen. Det blir en s.k. dubbelbefruktnings eftersom Sverige skrivit vissa av paragraferna i handlingsplanen. ”Svårt att säga vad som är hönan och vad som är ägget.”¹⁶² För att ta begreppet mainstreaming, säger man på jämställdhetsenheten i Regeringskansliet att regeringens politik vad gäller detta delvis är ett resultat av Pekingkonferensen, men att regeringens politik också inspirerade delegationen att agera och driva detta stadfästade under konferensen.¹⁶³

5.2.1 Biträdande JämO

Myndigheten JämO (Jämställdhetsombudsmannen) lyder under Arbetsmarknadsdepartementet. Biträdande JämO deltog i konferensen och ingick i Sveriges delegation. ”Jag kan inte säga att vi arbetar efter Pekingkonferensen direkt, i våra instruktioner görs ingen koppling till handlingsplanen.”¹⁶⁴

Någon uppföljning har biträdande JämO inte deltagit i, men hon har fått den svenska översättningen av handlingsplanen skickad till sig från Regeringskansliet. ”Det har inte ställts några krav på oss i vårt arbete i förhållande till Pekingdokumentet. Mainstreaming kan man säga är något som diskuterats mer efter konferensen än tidigare, där kan det finnas ett samband.”¹⁶⁵

På JämO arbetar man nu med vissa prioriterade frågor som lika lön för likvärdigt arbete, sexuella trakasserier och möjligheten att förena förvärsarbete med föräldraskap – områden som sammanfaller med områden som diskuteras i Pekingkonferensens handlingsplan. Hon tror dock att de hade arbetat med dessa frågor även om inte konferensen varit. En förklaring som hon ger till detta är att det förmodligen blir så i en nation som kommit så pass långt och där vi redan uppnått vissa grundläggande frågor i Pekingdokumentet. Men fortsätter hon, det är viktigt att komma ihåg att det fortfarande finns mycket att göra i Sverige för att befärma jämställdhet.¹⁶⁶

På JämO hänvisar man till jämställdhetslagen som täcker deras verksamhet, men säger att man ofta refererar till EU:s lagstiftning för att man är bunden vid den. ”Men vi har inte använt Pekingkonferensen på det sättet som vi använder EU:s lagar – för att söka stöd för förslag.”¹⁶⁷

5.3 Riksdagen

5.3.1 Enskilda riksdagsledamöter

Studien har även tagit kontakt med vissa av de riksdagsledamöter som ingick i den svenska delegationen. Alla partier har representerats i intervjuurvalet, men studien väljer att presentera fem åsikter i denna fråga. Detta motiveras med att de synpunkter

¹⁶²Birgitta Åseskog.

¹⁶³Charlotte von Redlich.

¹⁶⁴Lise Bergh, biträdande JämO.

¹⁶⁵Ibid.

¹⁶⁶Ibid.

¹⁶⁷Lise Bergh.

som kom fram i de andra intervjuerna till stor del sammanföll med vad som här presenteras.

Någon uppföljning av Pekingkonferensen känner jag inte till, säger en riksdagsledamot i Miljöpartiet. Hon sitter med i Jämställdhetsrådet där de har träffats för att diskutera uppföljningen av konferensen. Något resultat kom man inte direkt fram till, men jämställdhetsenheten har föredragit rapporten som lämnades in till FN.

”Jag kan inte säga att det finns något beslut gällande Pekingkonferensen som kommit via proposition från regeringen, de har inte skickat något förslag till riksdagen för oss att motionera om eller behandla i utskotten och ta ställning till. Jag har inte sett en sådan proposition så någon inverkan på riksdagsarbetet kan jag inte säga att jag tycker att Pekingkonferensen har haft.”¹⁶⁸

Enligt riksdagsledamoten borde regeringen ha lämnat in en rapport till varje utskott, ett verktyg, om hur man tänkt sig att implementera Pekingkonferensen. ”Någon implementering i riksdagen finns inte för vi arbetar inte utifrån handlingsplanen politiskt, vi använder den inte som ett redskap.”¹⁶⁹

En riksdagsledamot från Socialdemokraterna menar att bara för att man inte använt sig av dokumentet betyder inte det en nedprioritering av jämställdhetsfrågan, för den frågan är och har varit viktig hela tiden.¹⁷⁰ ”Men om man skall vara ärlig så tror inte jag att Pekingdokumentet i praktisk handling blivit ett styrande dokument, utan att vi mer nämner de nationella målsättningarna i vårt jämställdhetsarbete. Sedan sammanfaller de ibland, men det är inte så att man sätter sig med dokumentet: vad skall vi göra nu då?”¹⁷¹ Visst har Pekingkonferensen spelat en viss roll, fortsätter han, den har säkert påverkat politiken men det är svårt att avgöra i vilken grad.

Han tror att dokumentet används som ett argument för att jämställdhet, framför allt i det interna regeringsarbetet. ”Pekingdokumentet har inte varit obetydligt eller överksam, jag tror att det har förstärkt den process som pågår, men att härleda enskilda beslut till dokumentet tror jag är nästan omöjligt.”¹⁷² Enligt riksdagsledamoten har inte Pekingdokumentet haft någon huvudfunktion och Sverige arbetar vidare mot mål uppsatta oberoende av Pekingkonferensen. ”Kanske är mainstreaming det tydligaste resultatet vi kan se från konferensen.”¹⁷³

Dock tror han inte att jämställdhetsarbetet skulle ha sett likadant ut om det inte var för Pekingkonferensen. Ett antagande han för fram är att Pekingkonferensen mer ligger i människors undermedvetna; man är medveten om konferensen och ibland tar det form i konkreta åtgärder eller arbetssätt, som mainstreaming. ”Det pratade man även om innan, en process var igång, men det har gått mycket snabbt de senaste åren att utveck-

¹⁶⁸Ewa Larsson, Miljöpartiet.

¹⁶⁹Ibid.

¹⁷⁰Martin Nilsson deltog inte i Pekingkonferensen; arbetar som delvis sakkunnig till statsrådet Ulrika Messing.

¹⁷¹Martin Nilsson, riksdagsledamot, Socialdemokraterna, arbetsmarknadsutskottet.

¹⁷²Martin Nilsson.

¹⁷³Ibid.

la arbetsmetoden. Frågan är hur snabbt det hade gått om det inte var för Pekingkonferensen.”¹⁷⁴

Den riksdagsledamot från Vänsterpartiet som stod bakom en av de tre motionerna som berörde genomförandet av handlingsplanen i Sverige säger: ”Det har inte varit någon uppföljning i riksdagen, och det är konstigt, för Sverige var väldigt aktivt under konferensen på ett mycket bra sätt och drev att det var regeringarnas ansvar att genomföra de åtaganden man ställt sig bakom.” – – – ”Och ett av de viktigaste instrumenten regeringen har är ju riksdagen.”¹⁷⁵

”Sverige har inte tydliggjort handlingsplanen, varken använt den för att legitimera eller införa nya åtgärder, i stället ser jag saker som inte alls harmoniserar med Pekingkonferensen.” – – – ”Det enda området där jag kan se att den haft betydelse är införandet av begreppet mainstreaming, även om man inte uttalat kan se att det kommer därifrån så är det vad jag tror, det är ett ganska etablerat begrepp nu i den politiska världen.”¹⁷⁶ Det är mainstreaming som har marknadsförts väl efteråt och som har funnits med i debatten i riksdagen, fortsätter hon.

Hon tror att många ser Pekingkonferensen som ännu ett biståndsprojekt, som inte berör oss så mycket. Det kanske är en orsak till att man inte marknadsfört konferensen på samma sätt som t.ex. Riokonferensen, där man kan erkänna att vi har allvarliga miljöproblem, fortsätter hon.

Enligt Vänsterpartiet borde regeringen ha arbetat för att omsätta handlingsplanen till svenska förhållanden, och det finns vissa saker man kan sortera bort från Pekingdokumentet, t.ex. kvinnlig arvsrätt.¹⁷⁷ Det är synd, säger hon, att man inte tar sitt ansvar och driver jämställdhetsfrågorna längre hemma, för det återstår saker i handlingsplanen att genomföra i Sverige, framförallt vad gäller arbetsmarknad och kvinnors möjligheter till egen försörjning.¹⁷⁸

En moderat riksdagsledamot säger att inte heller han sett att Pekingkonferensen följts upp eller arbetats med. ”Få saker som har hänt kan nog relateras direkt till Pekingkonferensen, jag har inget att anmärka på själva förberedelserna som jag tycker sköttes mycket bra, på den politiska nivån kan jag dock inte säga att man följt upp konferensen.”¹⁷⁹

Han tror att orsaken till att det inte följts upp i Sverige har att göra med att många av deklARATIONERNA som vi skrev på redan finns i svensk lagstiftning och praktiseras i Sverige. Det kanske är så säger han, att man i Sverige tycker att vi redan uppnått så många av våra jämställdhetsmål. ”Man kan inte säga fullt ut att Sverige når upp till

¹⁷⁴Ibid.

¹⁷⁵Ingrid Burman, riksdagsledamot, Vänsterpartiet, arbetsmarknadsutskottet.

¹⁷⁶Ibid.

¹⁷⁷Enligt riksdagsledamoten finns det områden som Sverige arbetar med som direkt går emot Pekingdokumentet. Detta gäller a-kassesystemet som, enligt henne, slår mot deltidssamarbetande kvinnor samt de förändrade reglerna i forskarutbildningen där tidsgränsen för att disputera skärps. Detta menar riksdagsledamoten drabbar kvinnor som mest forskar inom humaniora och där det oftast ta längre tid att bli klar med sin avhandling. Men också med tanke på att många kvinnor under sin forskarutbildning kombinerar sin forskning med barnafödande. Där, anser hon, att Sverige inte följer Pekingdokumentets rekommendationer.

¹⁷⁸Ingrid Burman.

¹⁷⁹Ulf Melin, riksdagsledamot, Moderaterna, utbildningsutskottet.

¹⁷⁹Ibid.

dokumentet, men jag tror att de beslut som fattas inom EU:s stater är väl så viktiga, för där finns länder som kommit nästan lika långt som Sverige har, men visst har vi mycket att göra inom Sverige framförallt på arbetsmarknadsområdet.¹⁸⁰»

Att konferensen har haft någon betydelse för riksdagsarbetet kan inte riksdagsledamoten se. Han anser att det borde refereras till konferensen men att många riksdagsledamöter kanske tror att de frågor som togs upp under konferensen endast var till för utvecklingsländerna. En annan aspekt han tar upp är den stora skillnad som finns mellan uppföljningen till Riokonferensen i jämförelse med Pekingkonferensen. »Det är väl mer politik i Riokonferensen än i Pekingkonferensen, miljöproblem kanske är mer handgripliga.¹⁸¹»

Enligt riksdagsledamoten borde man i Sverige ha sett över de åtaganden som gjorts och analyserat huruvida vi uppfyller dem eller inte. Om vi inte gör det, menar han, borde vi analysera vad som krävs för att uppfylla dem. Det anser han inte att Sverige har gjort. Många av paragraferna menar riksdagsledamoten är väldigt konkreta och det borde därför inte vara speciellt svårt att gå igenom och jämföra med hur Sverige arbetar.

En riksdagsledamot från Centerpartiet säger att väldigt mycket av det som beslutades på konferensen tänker man på i internationella termer och inte nationella. Hon anser att Pekingkonferensen nog finns med i det undermedvetna hos många riksdagsledamöter, även om man inte nämner varken konferensen eller dokumentet.¹⁸²

Centerpartisten anser att det kan finnas en enkel förklaring till att man inte använt sig av dokumentet i det politiska arbetet. Den förklaringen bottnar i svårillgängligheten i Pekingdokumentet, säger hon, kanske skulle man behöva göra en populärutgåva av handlingsplanen för att visa på vad vi ställt oss bakom och vad vi skall arbeta för. En annan förklaring som riksdagsledamoten ser är att Sverige arbetat med jämställdhet så länge och därför kanske inte ser handlingsplanen som så användbar.

Det går inte att sätta en tidsplan, menar Centerpartisten, över när man skall ha genomfört handlingsplanens rekommendationer, det är upp till folket att följa det. Där emot skulle hon gärna se en mer konkret plan, en kortversion av handlingsplanen med de tio viktigaste rekommendationerna som Sverige bör följa.¹⁸³

5.3.2 Arbetsmarknadsutskottet

Pekingkonferensen är ingen övergripande fråga för oss, arbetslösheten och invandrarproblematiken tar över, säger kanslichefen på arbetsmarknadsutskottet.¹⁸⁴ De tre motioner som skrevs av Vänsterpartiet under 1995–1996 rörande Pekingkonferensen avstyrkte arbetsmarknadsutskottet i sitt betänkande. På arbetsmarknadsutskottet motiverar man betänkandet bl.a. med att det inte var ett så tungt politiskt artilleri och att ärendet kanske hade behandlats annorlunda om en stark politisk grupp t.ex. det borgerliga blocket gått samman. Kanslichefen framhåller att det då funnits ett annat tryck att

¹⁸⁰Ibid.

¹⁸¹Ibid.

¹⁸²Ingbritt Irhammar, riksdagsledmot, Centerpartiet, suppleant i utrikesutskottet.

¹⁸³Ingbritt Irhammar.

¹⁸⁴Gunilla Upmark, kanslichef, arbetsmarknadsutskottet.

sätta igång med arbetet att följa upp konferensen och arbeta fram en nationell handlingsplan. Under de två åren som gått är detta det enda betänkande som skrivits rörande Pekingkonferensen från arbetsmarknadsutskottet och det visar på, menar kanslichefen, att den inte haft så stor betydelse i det politiska arbetet.

I arbetsmarknadsutskottet har man inte arbetat utifrån konferensen och man känner inte till handlingsplanen. Över huvud taget, säger hon, har det hänt väldigt litet på arbetsmarknadsområdet vad gäller jämställdhet de sista åren. ”Vi ser inte riktigt de konkreta områdena där vi skulle använda oss av konferensen, inga motioner har pekat på konkreta frågor utan snarare hänvisat till den som en ideologisk fråga.¹⁸⁵”

Det är möjligt, säger kanslichefen, att Sverige kanske anser att ett sådant dokument inte kan föra oss så långt framåt eftersom vi redan arbetar med detta. Under de sista tjugo åren har vi arbetat fram verktyg för att möta problemen med jämställdhet på arbetsmarknaden, säger hon, och fortsätter: dessa verktyg kanske inte alltid funkar och man skulle kanske ägna sig åt någon form av metodutveckling. Att detta skulle ske med Pekingkonferensen i bakhuvudet tror hon dock inte på.¹⁸⁶

På arbetsmarknadsutskottet arbetar man mer med att anpassa Sveriges jämställdhetsarbete och jämställdhetslag (från 1980) till EU:s lagstiftning.

5.3.3 Utbildningsutskottet

På utbildningsutskottet har man inte arbetat utifrån resultaten från Pekingkonferensen på något sätt. Eftersom ingen motion om utbildning skrivits som relaterar till konferensen finns heller inget yttrande eller betänkande att spåra. Medvetenheten är låg om vad konferensen kom fram till och om det dokument som Sveriges regering tagit på sig ansvaret att implementera.

”Jag tycker inte att jag har hört talats om Pekingkonferensen i arbetet i riksdagen”, säger en föredragande tjänsteman i utskottet.¹⁸⁷ Utbildningsutskottet har sedan hösten 1995 fortsatt med sitt arbete med jämställdhetsfrågor inom utbildningsväsendet men man kommer inte ihåg att Pekingkonferensen har varit återopad i något sammanhang under de här åren. Jämställdhetsfrågor är ett återkommande tema varje säsong men Pekingkonferensen känns inte igen som ett motiv i sammanhanget.¹⁸⁸

”Jag kan naturligtvis inte garantera att ingen i utbildningsutskottet har nämnt Pekingkonferensen under de drygt två år som gått, men det har inte fäst sig i mitt minne.” Att utbildningsutskottet inte refererat till Pekingkonferensen kan ha en naturlig förklaring i att inga motioner skrivits med hemställan rörande Pekingkonferensen och dess handlingsplan. Men medvetenheten om Pekingkonferensen verkar enligt denna tjänsteman vara väldigt låg. I utskottet sitter en riksdagsledamot som var med under konferensen.

¹⁸⁵Ibid.

¹⁸⁶Ibid.

¹⁸⁷Görel Sävborg-Lundgren, föredragande, utbildningsutskottet.

¹⁸⁸Ibid.

5.4 Sida

Efter besök på jämställdhetsenheten, undervisningsenheten och policyenheten för Demokrati och social utveckling (DESO) på Sida, kan man konstatera att här finns en utbredd medvetenhet om Pekingkonferensen och dess handlingsplan. Det kan visserligen bero på att konferensen betytt väldigt mycket i utvecklingsländerna och att deras regeringar nu ställt sig bakom ett dokument som skall föra den sociala utvecklingen framåt. Sida har uppmärksammat detta och använder handlingsplanen som ett starkt argument och påtryckningsmedel för att arbeta med jämställdhet i sina programländer.

På Sidas jämställdhetsenhet organiserade man en uppföljning av Pekingkonferensen genom ett informationsseminarium direkt efter konferensen och sedan har man delat ut kopior och sammanfattningar av handlingsplanen för att försöka sprida informationen.

När man tittar på handlingsplanen måste man bedöma vad det är som är nytt och som vi skulle kunna använda oss utav, säger man på Sidas jämställdhetsenhet. De har valt att använda den som ett påtryckningsargument eftersom det är 189 länder som ställt sig bakom dokumentet. Att så många länder godkännt den gör handlingsplanen till ett mycket bra instrument, menar man. ”Men det är skillnad på att använda den internationellt, den har inte samma betydelse i Sverige.¹⁸⁹” Jämställdhetsrådgivaren tycker inte att Pekingkonferensen har tjänat som ett instrument i svenskt jämställdhetsarbete och anser att man skulle kunna använda den mer, eftersom det finns mycket jämställdhetsarbete kvar.

Vad man kan se för resultat i Sverige enligt jämställdhetsenheten är det framförallt att begreppet mainstreaming fått starkt gehör efter konferensen. ”Fast egentligen fanns mainstreaming som begrepp redan innan, och det är intressant att begreppet användes mer i biståndet än vad det gjorde i det nationella jämställdhetsarbetet.”¹⁹⁰

På jämställdhetsenheten anser man att Sverige borde lägga stor vikt på att analysera handlingsplanen utifrån hur vi arbetar med jämställdhet. Sverige känner till problemen och de saker som behöver göras, men det betyder ju inte att vi gör det och därför tror jag att man mycket noggrant skulle behöva gå igenom kapitel för kapitel och se hur det ligger till i Sverige, säger jämställdhetsrådgivaren.¹⁹¹ Hon menar att en mycket självkritisk granskning av jämställdhetsarbetet i Sverige skulle behövas och att man då skulle se att det finns massa områden som vi i Sverige behöver jobba med.

På DESO:s policyenhet använder man sig av Pekingdokumentet som ett stöd, även om man inte refererar till den i alla policys. Man säger att det är handlingsplanen som har sporrat och gjort jämställdhet till ett viktigt område. På DESO är man nöjd med Sida:s uppföljning och tycker att informationen spridits bra. Jämställdhet har funnits med som en prioritet i biståndet under många år, men enligt Agneta Lind är det inte förrän nu man verkligen tar det på allvar; tidigare har det inte präglat biståndet på samma sätt.¹⁹²

På DESO menar man att det i och med Pekingkonferensen har blivit mycket lättare att ta upp och diskutera jämställdhetsfrågor i samarbetsländerna. Det har blivit mer legitimt att diskutera detta. Sedan har ju det faktum att ett sjätte biståndsmål

¹⁸⁹Carolyn Hannan-Andersson, jämställdhetsrådgivare, Sidas jämställdhetsenhet.

¹⁹⁰Ibid.

¹⁹¹Ibid.

¹⁹²Agneta Lind, jämställdhetsansvarig på DESO, Sida.

beslutats haft en stor betydelse för jämställdhetsarbetet i samarbetsländerna, säger man på DESO. Här syns det, menar man på DESO, hur viktiga internationella dokument och policys är. Egentligen så skulle inte ett sjätte biståndsmål ha behövts, fortsätter man, jämställdhet skulle ju ändå genomsyra all verksamhet och alla de andra målen förutsätter jämställdhet. Men genom att det finns ett uttalat mål är det lättare att skapa en dialog.¹⁹³

Sida har sedan 1985 arbetat aktivt med jämställdhet även om genomslaget låtit vänta på sig. På undervisningsenheten säger man att de åtgärder som nu implementeras förmodligen skulle ha genomförts oavhängigt konferensen. ”Det är möjligt att Pekingkonferensen hade en viss betydelse, men ändå så tror jag inte den hade så stor betydelse för just Sidas jämställdhetsarbete, detta var initierat sedan länge.¹⁹⁴”

På undervisningsenheten säger man att handlingsplanen inte används i det dagliga arbetet. Men eftersom de policydokument och handlingsprogram man jobbar utifrån är baserade och inspirerade av handlingsplanen så finns det tankesättet med i verksamheten. Det är våra egna dokument som är det viktigaste styrinstrumentet, säger man på undervisningsenheten, vi har inte på undervisningsenheten tagit fram handlingsplanen och studerat den för att implementera den.¹⁹⁵

På undervisningsenheten på Sida arbetar man bl.a. med en uppföljning om vad som har hänt i samarbetsländerna efter konferensen. Detta för att basera en dialog med dessa länder på de ståndpunkter och åtaganden de intagit, de frågor de vill driva. För att driva jämställdhetsarbetet framåt i samarbetsländerna utan att Sidas ståndpunkter är rådande är handlingsplanen en viktig del i arbetet, säger man på undervisningsenheten.¹⁹⁶

5.5 Enskilda organisationer: SAMS

SAMS är en opolitisk paraplyorganisation för ca 40 enskilda organisationer i Sverige som arbetar med jämställdhetsfrågor. Den bildades under sommaren 1996 som ett svar på Pekingkonferensen. I dess stadgar står att man skall arbeta med Pekingkonferensens slutdokument som bas i syfte att skapa ökad samverkan av kvinnokraften i Sverige. Läser man i dess verksamhetsplan står det ”För att förverkliga de mycket framåtsyftande förslagen i handlingsprogrammet från Peking krävs gemensamma ansträngningar”.¹⁹⁷

Organisationen arbetar efter FN:s kvinnokommissions prioriteringar och kommer under nästa år att arbeta med kvinnor i väpnade konflikter och flickebarnet. SAMS arbetar också med tolv temagrupper efter handlingsplanens tolv kapitel. I temagrupperna tittar man på Pekingdokumentet och diskuterar vad det är kvinnorörelsen vill att man skall prioritera och vad det är som är viktigt för Sverige att prioritera. Utkomsten skall bli ett policydokument för vart och ett av de tolv kapitlen. Ett policydokument

¹⁹³Ibid.

¹⁹⁴Hans Persson, jämställdhetsansvarig på undervisningsenheten, Sida.

¹⁹⁵Hans Persson.

¹⁹⁶Ibid.

¹⁹⁷SAMS, Verksamhetsberättelse, februari–oktober 1997.

som inte är regeringens utan den samlade kvinnorörelsens i Sverige. Policyn skall diskutera vad som skall göras i Sverige för att leva upp till Pekingdokumentet.¹⁹⁸

Det fanns ett stort intresse, både från riksdag, regering och kvinnorörelsen före konferensen, menar man på SAMS. ”Det är ju förfärligt att riksdagen så sällan, eller aldrig hänvisar till konferensen och när man gör det, hänvisar man till att det mesta redan är genomfört.”¹⁹⁹ På SAMS säger man att man hela tiden arbetar med Pekingkonferensen i bakhuvudet.

De olika enskilda organisationerna som utgör SAMS arbetar alla med Pekingdokumentet som bas. De organisationer som vill gå längre är naturligtvis fria att göra det. Syftet är inte bara att arbeta tillsammans i SAMS, säger ordföranden, utan att organisationerna i sitt enskilda arbete skall använda sig av handlingsplanen. ”Om alla kvinnoorganisationer använder sig av den, då blir det ju fart.”^{200,}

”Det här ett politiskt dokument och det stöder vi oss på, det har Sverige ställt sig bakom på alla punkter, vi försöker få kvinnorna att tänka själva”, säger ordföranden i SAMS. Man anser att det finns många områden att arbeta med, utifrån handlingsplanen som ett argument eller till och med redskap i befrämjandet av jämställdhet i Sverige.²⁰¹

6 Slutsatser

Vi har analyserat de positioner Sverige antog före konferensen, hur man arbetade under konferensen och vad resultatet blev i form av en internationell handlingsplan – The Platform for Action. Vidare har vi studerat de utvalda ämnesområdena utbildning och arbetsliv i relation till handlingsplanen och det jämställdhetsarbete som pågått under de två år som följt sedan konferensen. Vi vill betona att studien skulle analysera hur två av handlingsplanens områden implementerats i svensk politik. Den analysen breddades något i det empiriska materialet eftersom ingen implementering gick att spåra, varken inom utbildning, arbetsmarknad eller något annat område. Vi tyckte därför att det var intressant att diskutera Pekingkonferensens uppföljning inte bara inom två sakområden, utan också som en övergripande frågeställning.

Syftet var att titta på hur Sverige implementerat handlingsplanen från Pekingkonferensen inom arbetsliv och utbildning. Utifrån den analysmodell vi valde inledningsvis skulle ett enkelt svar på den frågan kunna vara att det har man inte. Handlingsplanen är inte omvandlad till ett svenskt instrument för att befrämja jämställdhet, varken inom utbildning, arbetsliv eller något annat område. Även om vissa myndigheter arbetar utifrån handlingsplanen är det ett faktum att riksdag och regering inte, nationellt, uppmärksammat detta dokument i någon vid bemärkelse. Men för att göra den här studien mer nyanserad är det viktigt att betona vad som dock hänt i Sverige under de här två åren samt att diskutera möjliga orsaker till att Pekingkonferensens resultat inte implementerats.

De tre teman som synliggjordes i kapitel 5.1 visar inte bara på åsikter som fördes fram under de intervjuer som gjordes utan också på orsaker till att handlingsplanen inte

¹⁹⁸Gunvor Ngarambe, ordförande, SAMS.

¹⁹⁹Ibid.

²⁰⁰Gunvor Ngarambe.

²⁰¹Ibid.

implementerats. Det tydligaste resultatet från konferensen är att begreppet mainstreaming har slagit igenom stort. Mainstreaming som arbetsmetod och perspektiv är numera rådande inom alla de verksamheter studien varit i kontakt med. Hur långt man sedan kommit i sina strävanden att få arbetsmetoden att fungera är svårt att säga, men perspektivet har slagit rot.

Hur tolkar man då att mainstreaming fått genomslagskraft medan andra konkreta rekommendationer från konferensen inte uppmärksammats. En tolkning kan vara att stadfästandet av mainstreaming som honnørsord också i sig kan vara en orsak till att själva handlingsplanen inte implementerats. Den tolkningen går ut på att genom att olika myndigheter och organisationer använder sig av mainstreaming så glömmar man ibland bort att det fortfarande behövs speciellt riktad hänsyn till jämställdhetsfrågor och det underrepresenterade könet i form av konkreta åtgärder. Det finns en tendens att begreppet mainstreaming fungerar som ett alibi i diskussioner om jämställdhetsarbetet. Då behöver man inte visa hur man arbetar med jämställdhet utan kan hävda att man integrerar det inom alla sfärer. Men det finns en fara i detta, eftersom arbetsmetoden mainstreaming inte är fullt utvecklad och tagen i bruk finns det fortfarande ett behov av att fokusera på kvinnors situation och villkor. Detta är lätt att glömma bort, eftersom man numera lagt ”jämställdhet i huvudfåran”. Mainstreaming kan följaktligen innebära ett hinder för att genomföra handlingsplanen i Sverige genom antagandet att Sverige redan kommit så långt i sina jämställdhetssträvanden.

En annan, positiv tolkning till varför Sverige inte satsat på att implementera handlingsplanen utan koncentrerar sina ansträngningar på mainstreaming kan bero på att man ser det som den enda vägen till jämställdhet. Att det inte längre skall fokuseras på speciellt riktade jämställdhets- eller kvinnoriktade reformer, utan att det automatiskt skall tas hänsyn till underrepresenterade grupper genom mainstreaming.

Sverige har sedan 70-talet avskaffat många av de formella hinder för jämställdhet som funnits, men nu återstår genomförandet i praktiken. I det material som studien tagit del av framgår det rätt tydligt att Sveriges roll som ett föregångsland och en nation som anses tillhöra de mest jämställda i världen leder till att vi inte anser oss ha så mycket att lära av handlingsplanen från Pekingkonferensen. Detta kan visserligen vara sant, men handlingsplanen tar upp många områden där Sverige fortfarande kämpar för ökad jämställdhet, t.ex. att eliminera den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Vad beträffar de andra två temana som inledde kapitel 5.1, nämligen fokus mot utvecklingsländer och att ansvaret ligger hos regeringen har, även de analyserats närmare. Samtliga kontaktade i studien betonar regeringens ansvar att genomföra handlingsplanen. Frågan varför Sverige inte implementerat handlingsplanen eller vilken inverkan konferensen haft för jämställdhetsarbetet är nästan omöjlig att besvara. Vårt svar är att handlingsplanen troligen haft en viss inverkan i form av en medvetandehöjning snarare än som ett uttryck av konkreta åtgärder. Det saknas sålunda beslut som relaterar till Pekingkonferensen medan begreppet mainstreaming fått en stor genomslagskraft. Regeringen har betonat konferensen endast genom att rapportera hur departementen arbetat med jämställdhet. Man har framhållit att Sverige redan nått bra resultat på jämställdhetsområdet. Regeringens plikt att verka för att andra verksamheter tar ansvar för att genomföra handlingsplanen har man inte levt upp till enligt vår slutsats. Det går varken att spåra i dokument eller i protokoll, men det kan naturligtvis ha förts en dialog mellan olika parter utan att detta dokumenterats.

Vi ifrågasätter argumentet att Pekingkonferensen var till för utvecklingsländerna och att det skulle förklara Sveriges avsaknad av reell uppföljning. Pekingkonferensen var

en världskonferens för all världens kvinnor, och visst har Sverige fina resultat att visa upp men för att fortsätta att vara ett föregångsland borde vi visa att vi tar handlingsplanen på allvar genom att bryta ner den till en svensk handlingsplan. En rekommendation som kom fram under samtalen med några av dem som deltog i konferensen var att en sådan handlingsplan skulle kunna användas som ett instrument i det redan pågående jämställdhetsarbetet. Pekingkonferensens slutdokument borde ha setts över med svenska ögon. Man skulle sorterat ut de områden där Sverige redan nått målen och fokuserat på områden där det fortfarande finns mycket kvar att göra. Detta skulle kunna medföra en ökad medvetenhet och ett ökat ansvar för att prioritera jämställdhetsfrågor. På så vis skulle man visa att Sverige inte bara har en jämställdhetslag utan också att vi stöder oss på internationella dokument som försvenskats efter rådande förhållanden.

Hur förklarar man då att Sida och paraplyorganisationen SAMS arbetar mycket med att omvandla Pekingkonferensens resultat till konkret verksamhet? I Sidas fall handlar det till största delen om att Pekingkonferensen är ett dokument av stor internationell dignitet. Sida kan i sin dialog med samarbetsländerna referera till handlingsplanen för att söka stöd för sina argument. I och med Pekingdokumentet har man en gemensam plattform för samarbetet med tredje världen en plattform som respektive regering skrivit under och sålunda ansvarar för. Det ger legitimitet åt jämställdhetsfrågorna på ett nytt sätt. SAMS arbetar både internationellt och nationellt och har Pekingkonferensen som bas för sin organisation. Här kan man också se kopplingen i att ha en viktig internationell överenskommelse som grund för jämställdhetsarbetet.

Det är intressant att notera att Sida och enskilda organisationer arbetar så medvetet med handlingsplanen i jämförelse med riksdag och regering. Antagandet om att konferensen ses som ett "biståndsprojekt" bekräftas därmed till viss del. Att säga att konferensen endast var till för utvecklingsländerna är ett lätt sätt att komma undan problematiken. Om nu 40 enskilda organisationer i SAMS enats om att arbeta nationellt och internationellt utifrån Pekingkonferensen, stämmer då antagandet om att Sverige kommit så långt och att vi inte behöver använda oss av handlingsplanen?

Att riksdag och regering inte har implementerat handlingsplanen kan, enligt våra resultat, bero på två skäl. Uppfattningen om att Sverige redan är ett jämställt samhälle återfinns i många av lägren. Detta, kombinerat med ett antagande om att konferensen inte har så mycket att ge oss, kan ha medfört att medvetenheten är låg och att ansvaret för detta genomförande inte uppfylls.

Ett undantag i Regeringskansliet är jämställdhetsenheten som lyder under Arbetsmarknadsdepartementet. Där har man sedan konferensen arbetat vidare med slutdokumentet – handlingsplanen. Man försöker att använda den i de frågor man driver, även om det mest visar sig i det internationella samarbetet. Vill man vara kritisk kan det hävdas att jämställdhetsenhetens arbete med Pekingkonferensen blivit regeringens ursäkt för att inte arbeta mer medvetet med att implementera den inom andra departement.

En förklaring till att handlingsplanen inte implementerats i Sverige kan också vara att vi nu är medlemmar i EU och att Sverige prioriterar EU:s lagstiftning framför Pekingdokumentet. Att vi skall harmonisera vår lagstiftning gentemot EU:s kan kanske innebära att internationella dokument hamnar i bakgrunden. En annan aspekt är att Sverige inte har någon större vana att implementera internationella konventioner. I dagsläget är det endast barnkonventionen och Europakonventionen som tagits i bruk.

Vår slutsats blir sålunda att visst har Sverige arbetat med jämställdhet. Den process som satte i gång under 70-talet har fortsatt, om än i mindre skala på vissa områden.

Detta var en process som troligen bidrog till att Sverige framstår som relativt starkt i förberedelsearbetet och förhandlingarna under konferensen. Processen har visserligen fortsatt även efter konferensen men inte som ett led i att genomföra Pekingkonferensens handlingsplan. Snarare har man fortsatt att arbeta på samma sätt, med samma metoder och mål. Att svara på frågan om Pekingkonferensen har haft någon inverkan på svenskt jämställdhetsarbete blir därför svårt. En klar medvetandehöjning kan spåras de senaste fem åren, framför allt vad gäller införandet av begreppet mainstreaming. Här kan man se en koppling till Pekingkonferensen, och det finns säkert fler, men de är svåra att fastlägga. Möjligtvis finns det fler kopplingar, men några konkreta reformer eller lagförslag går dock inte att härleda till Pekingkonferensen i dagsläget.

Litteraturlista

(Pekingavsnittet)

Tryckta Källor:

Action Plan for Gender Equality in Education, DESO, *Sida 1997*.

A New Partnership between Women and Men: Equal Sharing and Participation, The European Community's priorities for the fourth UN world conference on women, Beijing September 1995, *Commission of the European Communities, 1995*.

FN:s Världskonferenser 1990–1996, *Utrikesdepartementet, 1997*.

FN:s Världskonferens i Peking 1995, Promemoria, *Socialdepartementet, 1994*.

Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, Peking den 4–15 september 1995, *Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie 11:51, Stockholm 1996*.

Platform for action and the Beijing declaration, *United Nations, New York, 1996*

SAMS, Verksamhetsberättelse, februari–oktober, *SAMS 1997*.

Sida's Action Programme for promoting equality between women and men in partner countries, *Sida, 1997*.

Sverige inför den fjärde kvinnokonferensen, positionspapper från Pekingkommittén, Arbetsmarknadsdepartementet, Augusti 1995.

Sweden's follow-up to the UN fourth world conference on women, Ministry of Labour, Sweden, July 1997.

Rapport från FN:s fjärde kvinnokonferens, Peking den 4–15 september 1995, Sveriges delegation vid FN:s kvinnokonferens i Peking, Arbetsmarknadsdepartementet, 1996.

Betänkanden:

1993/94:AU17

1994/95:UbU18

1995/96:FiU10

1995/96:FiU

1995/96:FiU15

1996/97: AU08

Kommittédirektiv:

S 1993:08

1993:70

U 1994:02, dir.1994:29, tilläggsdir. 1994:128

A 1995:13, dir. 1995:119

U 1995:04, dir.1995:19

Motioner:

1996/97:A7

1995/96:A818

1996/97:A818

1996/97:A13

Propositioner:

1993/94:147

1994/95:164

1995/96:5

1995/96:150

1995/96:222

1996/97:1

Regeringens skrivelser:

1995/96:304

1993/94:290

1994/95:405

1995/96:307

1996/96:41

Statens Offentliga Utredningar:

SOU 1996:56, Hälften vore nog – om kvinnor och män på nittioalets arbetsmarknad.

Referenslitteratur:

Agenda 21, an easy reference to the specific recommendations on women, Women Environment, Development, *UNIFEM, 1995.*

Beijing bulletinen, nr 1–5, 1995, *Sida, 1995.*

Equal Opportunities for Women and Men in the European Union 1996, Annual Report, *Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 1996.*

Från JÄST till surdeg – Högskoleverkets arbete med att främja jämställdhet i högskolan, *Högskoleverket, 1997.*

Gender, the Concept, its Meaning and Uses, A think piece, Johanna Schalkwyk, Helen Thomas, Beth Woroniuk, *Sida 1997.*

Gender Equality Action Plans, A think piece, Johanna Schalkwyk, Helen Thomas, Beth Woroniuk, *Sida* 1996.

Jämställdhet för kunskap, insikt och kvalitet, Slutrapport från JÄST-gruppen, DS 1997:56, *Utbildningsdepartementet*, 1997.

Mainstreaming, A Strategy for Achieving Equality between Women and Men, A think piece, Johanna Schalkwyk, Helen Thomas, Beth Woroniuk, *Sida* 1996.

Men on men, A contribution by the Swedish Government to the Fourth World Conference on Women in Beijing 1995, *Socialdepartementet*, 1995.

Taking the next step, Gender equality in development cooperation, *Sida*, August 1995.

Statens offentliga utredningar:

SOU 1997:83, Om makt och kön

SOU 1997:87, Kvinnor, män och inkomster

SOU 1997:113, Mot halva makten

SOU 1997:115, Ljusnande framtid eller långt farväl

SOU 1997:135, Ledare, makt och kön

SOU 1997:138, Familj, makt och jämställdhet

SOU 1997:139, Hemmet, barnen och makten

Otryckta källor

Bergh Lise, Biträdande JämO

Burman Ingrid, riksdagsledamot, Vänsterpartiet, arbetsmarknadsutskottet

Halldén Agneta, Jämställdhetsenheten

Halvarsson Isa, riksdagsledamot, Folkpartiet, skatteutskottet

Hannan-Andersson Carolyn, Jämställdhetsrådgivare, Jämställdhetsenheten, Sida

Irhammar, Ingbritt, riksdagsledamot, Centerpartiet

Larsson Ewa, riksdagsledamot, Miljöpartiet, kulturutskottet

Lind Agneta, Jämställdhetsansvarig på policyenheten vid avdelning för Demokrati och Social utveckling, Sida

Lundberg Elizabeth, Utbildningsdepartementet

Melin Ulf, riksdagsledamot, Moderata samlingspartiet, utbildningsutskottet

Ngarambe Gunvor, styrelseordförande i SAMS

Nilsson Martin, riksdagsledamot, Socialdemokratiska arbetarpartiet, arbetsmarknadsutskottet

Persson Hans, Jämställdhetsansvarig, Undervisningsenheten, Sida

Sävborg-Lundgren Görel, utbildningsutskottet

Upmark Gunilla, arbetsmarknadsutskottet

Westerholm Barbro, Folkpartiet

von Redlich Charlotte, kansliråd på jämställdhetsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet

Zune Jean-Pierre, handläggare, Högskoleverket

Åseskog Birgitta, Arbetsmarknadsdepartementet

Referenser

Offentligt tryck

Aktstycken utgivna av UD, Ny serie II:47

SOU 1991:55, "Sveriges nationalrapport inför UNCED"

SOU 1992:104, "Vår uppgift efter Rio"

SOU 1987:28

SOU 1997:105

SOU 1997:145, "Förvalta med miljöansvar"

Skr. 1997/98:13, "Ekologisk hållbarhet"

Ds 1997:26

Dir. 1998:25, Miljödepartementet, "Samordning av lokalt Agenda 21-arbete"

Verksförordningen (1995:1322)

Prop. 1962:100

Prop. 1968:101

Prop. 1990/91:88

Prop. 1990/91:90

Prop. 1990/92:90

Prop. 1992/93:179

Prop. 1993/94:111

Prop. 1994/95:100

Prop. 1994/95:119

Litteratur

Eduards, Helen: "FN:s världskonferenser 1990–1996", Utrikesdepartementet, Stockholm 1996.

Terstad, Jan: Underlag till Sveriges nationalrapport till konventionen om biologisk mångfald, (Naturvårdsverket).

Sedig, Erik: C/D-uppsats vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, vt-97.

Naturvårdsverkets rapport 4786, "Sverige mot minskad klimatpåverkan. Uppföljning av målen för utsläpp av växthusgaser 1996".

Naturvårdsverkets rapport 4679, "Agenda 21 i den offentliga sektorn".

Intervjuer

Leif Bernergård, klimatenheten, Naturvårdsverket, den 14/10 1997.

Knut Billing, vice ordförande, bostadsutskottet, den 4/3 1998.

Sinikka Bohlin, vice ordförande, jordbruksutskottet, den 19/2 1998.

Christer Eirefelt, vice ordförande, näringsutskottet, den 19/2 1998.

Lennart Friberg, planeringschef, Naturvårdsverket, den 15/10 1997.

Magnus Hammar, informationssekreterare, Svenska FN-förbundet, den 10/2 1998.

Gunnel Hedman, natur- och miljöchef, Naturskyddsföreningen, den 14/10 1997.

Charlotta Hedvik, Miljöförvaltningen i Stockholms stad, den 10/12 1997.

Karin Hermansrud och Hans Andersson, departementssekreterare på Finansdepartementet, den 14/10 1997.

Anders Kihlberg, utredare, Statskontoret, den 24/11 1997.

Thomas Levander, klimatförhandlare, Miljödepartementet, den 14/10 1997.

Lars-Erik Liljelund, Miljövårdsberedningen, den 5/11 1997.

Eva Lindberg, Naturskyddsföreningen, den 6/2 1998.

Lars G. Linder, Miljödepartementet, den 7/11 1997.

Ulf Renberg, kanslichef, näringsutskottet, den 21/11 1997.

Anita Ringström, Kemikontoret, den 21/1 1998.

Bernt Røndell, Anna-Karin Lissel och Marie Jönsson, enheten för miljöövervakning, Naturvårdsverket, den 15 oktober 1997.

Lars-Erik Sojdelius, kanslichef, jordbruksutskottet, den 21/11 1997.

Inger Strömdahl, Industriförbundet, den 21/1 1998.

Sten Svensson, socialutskottet, den 4/3 1998.

Jan Terstad, Naturvårdsverket, den 6/3 1998.

Christina Molde Viklund, Skogsindustrin, den 21/1 1998.

1993/94:URD1	FÖRSVARSPÅSKOTTET: Uppföljning av vapenstöder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURPÅSKOTTET: Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARSPÅSKOTTET: Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSPÅSKOTTET: Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSPÅSKOTTET: Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSPÅSKOTTET: Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS PÅSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottets roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGPÅSKOTTET: Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSPÅSKOTTET: Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSPÅSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSPÅSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forsk- ningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funk- tionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

- 1998/99:URD1 BOSTADSUTSKOTTET
Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt
hållbar utveckling
– Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ram-
anslaget E1 under statsbudgetens utfigtsområde 18
- 1998/99:URD2 UTBILDNINGSUTSKOTTET
Pedagogisk utbildning för högskolans lärare
Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
- 1998/99:URD3 UTRIKESUTSKOTTET
Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet
– FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED,
i Rio de Janeiro, 1992
– FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
Tel 08-786 58 10
Fax 08-786 61 76
