



”Jämställdhet? När vi försvarar Sverige?”

Jämställdhetsintegrering i försvarsmaktsövningen Aurora 2017

Helené Lackenbauer

FOI-R--4749--SE

MAJ 2019



Helené Lackenbauer

”Jämställdhet? När vi försvarar Sverige?”

Jämställdhetsintegrering i försvarsmaktsövningen Aurora 2017

Titel	"Jämställdhet? När vi försvarar Sverige?"
Title	"Gender equality? When we defend Sweden?"
Rapportnr	FOI-R--4749--SE
Månad	Maj
Utgivningsår	2019
Antal sidor	35
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsmakten
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Ej FoT
Projektnr	E11901
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Försvarsmakten

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse

Sammanfattning

Som ett led i prioriteringen av det nationella försvaret genomfördes under hösten 2017 försvarsmaktsövningen Aurora 17. FOI fick i uppgift av Försvarsmakten att studera hur genderperspektivet integrerades i övningen. Denna studie har funnit att förståelsen för nyttan med jämställdhetsintegrering och integrering av genderperspektivet är begränsad inom Försvarsmakten. De anställda har svårighet att förstå begreppen och syftet med genderperspektivet för kärnuppgiften, d.v.s. försvar mot väpnat angrepp, i det nationella försvaret. Dessutom har ledningen svårighet att förmedla ett ensat budskap om varför och hur gender skall integreras i verksamheten. Denna studie har tre huvudrekommendationer för att få till stånd en hållbar jämställdhetsintegrering i försvarsmaktens verksamhet.

1. Försvarsmakten bör utgå från sin kärnuppgift, d.v.s. försvar mot väpnat angrepp, för att få till stånd en relevant och hållbar jämställdhetsintegrering i hela verksamheten.
2. Försvarsmakten bör förtydliga och kommunicera två jämställdhetsmål på strategisk nivå:
 - a. Försvarsmakten ska vara en jämställd organisation, och
 - b. Försvarsmakten ska leverera jämställd säkerhet, där hänsyn tas till mäns, kvinnors, pojkers och flickors rättigheter och skyddsbehov.
3. Chefer på alla nivåer bör fortsättningsvis visa ledarskap och engagemang samt styra och följa upp verksamheten utifrån uppsatta jämställdhetsmål.

Nyckelord: Aurora 17, jämställdhetsintegrering, gender, genus, säkerhetsråds-resolution 1325, gender i militära operationer.

Summary

In autumn 2017, the Swedish Armed Forces (SwAF) held a joint combined exercise called Aurora 17. In conjunction, the Swedish Defence Research Agency (FOI) was commissioned by the SwAF to study how the gender perspective was integrated in the exercise. This study found that the SwAF personnel have a limited understanding of the benefits of gender mainstreaming and the integration of the gender perspective. They also have difficulties understanding gender concepts and the benefits of the gender perspective when carrying out their main task, i.e. defence in the event of an armed attack. In addition, the SwAF leadership has difficulties to communicate a unified message about why and how gender should be integrated into military activities. This study has made three main recommendations with the purpose to promote sustainable gender mainstreaming in the SwAF.

1. The SwAF's main task, i.e. defence in the event of an armed attack, should be the starting point for gender mainstreaming in all SwAF's activities.
2. The SwAF should clarify and communicate two main objectives:
 - a. A gender equal organization, and
 - b. Provide equal security to the entire population, i.e. men, women, girls and boys.
3. Commanders at all levels should continue to show leadership and commitment as well as guide and follow up activities based on decided gender objectives.

Keywords: Aurora 17, UNSCR 1325, gender, gender mainstreaming, gender in military operations.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
2	Förutsättningar	13
3	Grundläggande kunskap och förståelse	19
4	Inventering av verksamheten	21
5	Slutsatser och rekommendationer	27
	Källförteckning	35

1 Inledning

Försvarsmakten har under mer än ett decennium verkat för att jämställdhetsintegrera sin verksamhet genom att operationalisera intentionerna i FN:s säkerhetsrådsresolution 1325. Förutom resolution 1325 inkluderas det som ofta benämns *agendan för kvinnor, fred och säkerhet*, d.v.s. flera relaterade resolutioner som antagits av säkerhetsrådet.¹ Konkreta exempel på denna ansats är de genderrådgivare som sedan 2006 har tillsatts i internationella insatser, framtagandet av en handbok för gender och etableringen av ett nordiskt center för gender i militära insatser (Nordic center for gender in military operations, NCGM). Försvarsmakten har på många sätt bidragit till att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering inom hela säkerhetssektorn och har varit en föregångare internationellt.

Jämställdhetsintegrering inom Försvarsmakten – eller implementering av resolution 1325 – fokuserade initialt på de internationella missioner och operationer där svenska förband var insatta. Detta var motiverat av Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska hållning och säkerhetsläget globalt. I och med de senaste årens utveckling i Sveriges närområde, tillsammans med det förändrade omvärldsläget, har Försvarsmakten ökat sitt fokus på det nationella försvaret. Detta innebär att det även ställs krav på jämställdhetsintegrering i en nationell kontext.

Som ett led i prioriteringen av det nationella försvaret genomfördes under hösten 2017 försvarsmaktsövningen Aurora 17. Mer än 19 000 personer deltog i övningen som var den största svenska försvarsmaktsövningen sedan 1993. Syftet var att stärka Försvarsmakten och Sveriges försvarsförmåga.² Aurora 17 var en komplex övning som innehöll ett stort antal moment där olika stridskrafter samverkade mot gemensamma operativa mål. Den genomfördes på en rad olika platser i landet. Övningsledningen hade även en uttalad intention att jämställdhetsintegrera olika delar av Aurora 17.³

För att få en samlad kunskap om omfattningen av jämställdhetsintegreringen, och hur den genomfördes, under Aurora 17 har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fått i uppdrag av Försvarsmakten att genomföra en analys av utvalda delar av verksamheten på olika nivåer.

Det är dock viktigt att ta i beaktande att Aurora 17 var en komplex och omfattande övning som involverade samtliga försvarsgrenar. Även antalet deltagare var mycket stort. Denna studie är begränsad i omfattning och har inte som intention att omfatta alla övningens delar. Den är snarare att betrakta som ett ”stickprov” för

¹ Försvarsmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap, FM2015-8395:6.

² Bydén, Micael, Försvarets Forum, nr 4/17, s. 2

³ Intervjuer, FMHKV, oktober 2017.

att undersöka om genderperspektivet och säkerhetsrådsresolution 1325 integreras på olika nivåer.

1.1 Syfte, målsättning och frågeställning

Det övergripande syftet med denna studie är att utreda hur genderperspektivet integreras under Aurora 17, samt att identifiera eventuella utmaningar.

Följande frågeställningar har väglett studien:

- Finns det grundläggande förutsättningar för jämställdhetsintegrering i Försvarsmakten genom en tydlig styrning som konkretiseras i policy, handlingsplan och riktlinjer?
- Finns det grundläggande förutsättningar för jämställdhetsintegrering i övningen Aurora 17 genom en tydlig styrning som konkretiseras i relevanta styrdokument, operationsplaner (OPLAN) och order?
- Finns det tydliga mätbara mål som är möjliga att följa upp inom ramen för Aurora 17?
- Har Försvarsmakten kommunicerat målbilden och nyttan med jämställdhetsintegrering till deltagarna i Aurora 17?
- Förstår deltagarna i Aurora 17 vad gender innebär för deras, och övrig militär, verksamhet?
- Har deltagarna i Aurora 17 deltagit i någon utbildning om jämställdhetsintegrering i militära operationer?
- Är eventuella utbildningar relevanta och ger de verktyg för jämställdhetsintegrering i militära operationer?
- Är jämställdhetsintegrering genomförd i planeringen och genomförandet av operationer/aktiviteter under Aurora 17?

1.2 Metod och avgränsningar

1.2.1 Metod

FOI har utvecklat ett analytiskt ramverk för att på ett systematiskt sätt kunna följa graden av jämställdhetsintegrering i olika typer av krishantering. Ramverket bygger på en lång rad studier av gender i militära operationer och missioner. Dessa arbeten har identifierat ett antal grundläggande förutsättningar som behöver finnas för att få till stånd en framgångsrik jämställdhetsintegrering i all verksamhet. De har också visat att om inte jämställdhetsintegrering sker rutinmässigt i den dagliga verksamheten så kommer det inte heller att ske i specifika aktiviteter, t.ex. övningar.

Det analytiska ramverket har anpassats till denna studie och inkluderar följande tre steg:

1. *Förutsättningar för jämställdhetsintegrering*

I det första steget undersöks förutsättningarna för förändringsarbetet i verksamheten. Här undersöks bland annat om det finns relevant policy och styrdokument, hur nyttan med jämställdhetsintegrering och resolution 1325 beskrivs, hur målsättning och nytta kommuniceras, om chefer leder arbetet med jämställdhetsintegrering och resolution 1325 samt om det finns strukturer till stöd för jämställdhetsintegrering och genomförande av resolution 1325.

2. *Grundläggande kunskap och förståelse för jämställdhetsintegrering*

Steg två granskar deltagarnas förståelse och kunskap om jämställdhetsintegrering och resolution 1325. Här undersöks också om deltagarna har kunskap om jämställdhet och om de deltagit i några utbildningar. Dessutom, undersöks om eventuella utbildningar gett kunskap om hur genderperspektivet integreras i verksamheten.

3. *Inventering av jämställdhetsintegrering i verksamheten*

Steg tre undersöker på vilket sätt och i vilken omfattning som hänsyn tas till gender under planeringen av Aurora 17 och i planeringen och genomförandet av operationer under övningen.

1.2.2 Avgränsningar

Det analytiska ramverket, som beskrivs ovan, inkluderar, i vanliga fall, även analys av kvantitativ såväl som kvalitativ jämställdhet inom organisationer. Denna studie tar dock inte hänsyn till dessa aspekter, eftersom syftet är att studera jämställdhetsintegrering i den operativa verksamheten och inte i organisationen runt Aurora. En annan grundläggande förutsättning för all typ av verksamhet är tillgången till finansiella och andra resurser. Studien har dock inte undersökt om det finns särskilda finansiella resurser för jämställdhetsintegrering i planeringen av och i verksamheten under övningen.

1.3 Begrepp

Ett antal begrepp rörande gender och jämställdhet används i denna rapport. Definitionerna är baserade på Handbok gender som Försvarsmakten publicerade 2016.⁴

Integrering av genderperspektiv

Integrering av genderperspektivet innebär att verksamheten skall vara baserad på en analys av mäns, kvinnors, flickors och pojkars situation och deras respektive tillgång till makt, inflytande och resurser i syfte att uppmärksamma och bli medveten om hur beslut påverkar kvinnor, män, pojkar och flickor, samt vidta åtgärder för att minska eventuella negativa konsekvenser.

Jämställdhet

Jämställdhet innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets och samhällets alla områden.

Jämställdhetsintegrering

En strategi där ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla politik- och verksamhetsområden och i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av verksamheter inom dessa områden. Myndigheter organiserar det interna arbetet för att uppnå jämställdhet i kärnverksamheten. På engelska används begreppet *gender mainstreaming*.

Gender

Gender är de socialt och kulturellt konstruerade föreställningarna om vad det innebär att vara man eller kvinna och som avgör mäns respektive kvinnors position och värde i samhället. Detta förändras över tid och är beroende av sociala, kulturella och historiska sammanhang.

Denna rapport använder begreppet *gender* eftersom det var ett vedertaget begrepp under den period (hösten 2017) som studien genomfördes.⁵

⁴ Försvarsmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap, FM2015-8395:6.

⁵ Denna rapport föregicks av ett informellt PM, vilket gav stöd till Försvarsmaktens pågående arbete med nomenklaturförändringar. Detta innebär att begreppet gender inte längre skall användas.

1.4 Källor

Denna studie bygger på intervjuer med 22 personer som under Aurora 17 hade funktioner på ledningsstaben (LEDS), insatsstaben (INSS), armétaktisk stab (ATS), en militärregion och ett förband. Fortsättningsvis används begreppet taktisk nivå för både den taktiska och den regionala ledningsnivån.

Representanter från en militärregion har intervjuats. Det framgår dock inte i denna rapport vilken det är för att inte exponera enskilda individer. Detsamma gäller för respondenterna på Försvarsmaktens högkvarter (FMHKV) olika staber. Intervjuerna benämns endast som intervjuer på FMHKV i fotnoterna.

2 Förutsättningar

För att jämställdhetsintegrering skall kunna ske i en organisations verksamhet, så behöver det finnas styrning från den högsta nivån. Denna bör bland annat inkludera policy och målsättningar. Det är också av stor betydelse att den högsta ledningen i ord och handling visar att jämställdhetsintegrering är centralt för verksamheten. Nedan undersöks dessa grundläggande förutsättningar i Försvarmaktens organisation.

Övergripande målsättningar och styrdokument

Försvarmakten har en lång rad myndighetsövergripande styrdokument och instrument där jämställdhet och resolution 1325 är integrerade, och måste beaktas både i organisationen och i verksamheten. Några exempel på dessa styrinstrument redogörs för nedan.

I Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI) inkluderas jämställdhet som en del i värdegrunden, den militära professionen och för att få befolkningens förtroende.⁶

I Försvarmaktens verksamhetsplan (FMVP) beskrivs olika verksamhetsutövers uppgifter. Här fastställs bland annat ambitionen att öka andelen kvinnor i verksamheten och att genderperspektivet skall integreras i verksamheten och övningar.⁷

I Försvarmaktens verksamhetsuppdrag (FMVU) regleras integrering av genderperspektivet i samtliga organisationsenheter (OrgE). Bland annat fastslår den att alla OrgE ska ha en eller flera utsedda och utbildade Gender Focal Points (GFP) och att dessa skall utbildas av NCGM.⁸

Uppgifterna för GFP omfattar stödande av chef gällande integrering av genderperspektiv samt implementering av resolution 1325 i planering, genomförande och utvärdering av operativ verksamhet, såväl nationellt som internationellt.⁹

Myndighetens konkreta målsättningar med jämställdhetsintegrering är fastställda i Försvarmaktens handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2015-2018. Där anges det övergripande målet vara en jämställd organisation och genomförande av resolution 1325 i enlighet med regeringens nationella handlingsplan. Målsättningarna är också knutna till regeringens jämställdhetspolitiska mål.

⁶ Försvarmakten, Försvarmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva (FMSI2015Ä1), FM2015-1597:7, 2016-07-01.

⁷ Försvarmakten, Försvarmaktens verksamhetsplan 2017, FM2016-10870:26 FMVP 17.

⁸ Försvarmakten, Verksamhetsuppdrag (VU), FM2013-2481:2, bilaga 17 GO35.

⁹ Försvarmakten, Gender Focal Point (GFP) befattningsbeskrivning, 2014.

Handlingsplanen redovisar också konkreta åtgärder som vidtas. Exempel på dessa är följande:

- Ett utökat ansvar för förbandschefer att integrera genderperspektivet och 1325 vid övningar och insatser.
- Utbildningar och seminarier, samt utbildningar för GFP.
- Användandet av internationellt godkända manualer och checklistor för att kvalitetssäkra insatser ur ett genderperspektiv.¹⁰

Handlingsplanen för jämställdhetsintegrering anger också att Försvarmakten har som ambition att bland annat påbörja kartläggning av styr- och uppföljningsmekanismer avseende jämställdhet och gender samt av utbildningar som bör jämställdhetsintegreras.¹¹

Försvarmaktens arbete med jämställdhetsintegrering i verksamheten har främst syftat till att operationalisera resolution 1325. Regeringen har i förordningen från 2007 ålagt Försvarmakten att beakta 1325 i all sin verksamhet.¹² Försvarmaktens integrering av genderperspektivet är också ett led i att uppfylla svensk lagstiftning som förbjuder diskriminering på grund av kön. Det är också ett politiskt mål att uppnå jämställdhet inom alla samhällets sektorer.

Försvarmakten har även antagit ett ramverk för myndighetens jämställdhetsintegrering. Detta omfattar samtliga verksamheter inom myndigheten och fastslår att all personal har ett ansvar att bidra till jämställdhetsmålen. Ramverket bygger på lagstiftning, rekryterings- och insatsbehov och tre identifierade grundläggande perspektiv: rättighets-, personalförsörjnings- och det operativa förmågeperspektivet.¹³ Vidare har myndigheten definierat vad resolution 1325:s tre principer – deltagande, skydd och konfliktförebyggande – betyder i en försvarmaktskontext, i händelse av väpnad konflikt.¹⁴

Militärstrategisk doktrin (MSD) fastställer att resolution 1325 ska beaktas i all verksamhet. MSD uppger också att jämställdhet är ett mål tillsammans med förståelse för hur genderperspektivet integreras inom organisationen. Det är chefens ansvar att tillgodose att målsättningarna nås.¹⁵

Under 2016 antogs Handbok gender för att underlätta integrering av genderperspektivet och genomförande av resolution 1325 på taktisk och stridsteknisk nivå. Handbok gender beskriver Försvarmaktens teoretiska grunder gällande

¹⁰ Försvarmakten, Försvarmaktens handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2015-2018, FM2015-15593:1, 2015-09-25.

¹¹ Ibid.

¹² Regeringen, Förordning 2007:1266 med instruktion för Försvarmakten, paragraf 5c.

¹³ Ibid.

¹⁴ Försvarmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap, FM2015-8395:6.

¹⁵ Försvarmakten, Militärstrategisk doktrin 2016 (MSD16), FM2016-7616:1

gender, ger verktyg för integrering av genderperspektivet i verksamheten (inklusive väpnade operationer) och ger förslag på typscenarier.¹⁶

Försvarsmaktens metod för operationsplanering Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) är en grundläggande metod vid all operationsplanering. Även denna metodhandbok inkluderar genderperspektivet, även om det är i begränsad omfattning.¹⁷

Nyttan med jämställdhet i verksamheten

Försvarsmakten beskriver nyttan med jämställdhetsintegrering i handlingsplanen för jämställdhetsintegrering 2015 - 2018. Ett återkommande perspektiv är att myndigheten skall spegla det svenska samhällets sammansättning och genom jämställdhet inge förtroende, både nationellt och internationellt. Detta bidrar till förbättrad kapacitet både med hänsyn till personalförsörjning och den operativa förmågan.¹⁸

Vidare uppger försvarsmakten att implementering av resolution 1325 vid planering och genomförande av operationer bidrar till att folkrätten säkras för hela befolkningen.¹⁹

I intervjuerna framkommer det dock att flera av respondenterna har ytterligare en uppfattning om målsättningarna med integrering av genderperspektivet i verksamheten. Detta inkluderar stabsofficerare, GFP och gendermentor²⁰. De uppger att målsättningen är att nå operativ effekt. Detta har förmedlats genom den utbildning som de genomgått på NCGM eller i samband med internationell insats, samt av högre chef. Samtidigt uttrycker flera av de intervjuade att de har svårt att förstå hur gender skulle kunna skapa operativ effekt eller bidra till att kunna genomföra Försvarsmaktens kärnuppgift väpnad strid, eller uttryckt i regeringens termer försvar mot väpnat angrepp. Två respondenter ställer till och med den retoriska frågan: *"Hjälper det oss när ryssen kommer?"*²¹

Kommunikation av målbild och nytta

Alla intervjuade på militärstrategisk och operativ nivå uppger att Försvarsmaktens överbefälhavare och den högsta ledningen regelbundet – i olika typer av sammanhang – i ord och handling förmedlar vikten av jämställdhet, gender och

¹⁶ Försvarsmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap, FM2015-8395:6.

¹⁷ Försvarsmakten, Svensk lednings- och planeringsmetod (SPL), FM2017-12137:1.

¹⁸ Försvarsmakten, Försvarsmaktens handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2015-2018, FM2015-15593:1, 2015-09-25.

¹⁹ Försvarsmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap. FM2015-8395:6.

²⁰ Gendermentor är en tillfällig befattning, under Aurora 17, med målsättning att stödja GFP att integrera ett genderperspektiv.

²¹ Intervjuer FMHKV och Militärregion, 2017.

genderperspektivet, både i organisationen och i verksamheten. Med undantag av genderrådgivarna, så är dock de flesta respondenterna osäkra på vad chefernas budskap innebär i praktiken, vad staben förväntas göra eller hur det skall göras.²² Denna studie har funnit att de mest engagerade stabsofficerarna har utvecklat egna tolkningar.

I intervjuerna framkommer det också att genderrådgivarna på FMHKV inte alltid har en ensad syn om vad som skall kommuniceras avseende nyttan med gender eller jämställdhetsintegrering. En av respondenterna nämner att gender kan förbättra de grundläggande förmågorna²³ och en annan av de intervjuade framhåller skydd av civila.²⁴ Även om inget av detta är felaktigt, så visar det på att det inte finns ett ensat strategiskt budskap inom Försvarmakten som kan kommunicera nyttan med jämställdhetsintegrering och gender till den övriga organisationen.

På taktisk respektive förbandsnivå uppgav respondenterna att de aldrig hade hört någon tala om jämställdhetsintegrering eller gender. Detta gäller såväl militärregionen som stridsteknisk nivå.²⁵ Å andra sidan uppgav förbandschefen att hen aktivt arbetade med jämställdhetsfrågor och framhöll vikten av gender.²⁶ Det finns skäl att anta att frågan framhålls av förbandschefen men diskuteras på ett sådant sätt att personalen inte uppfattar att det handlar om genderperspektivet och jämställdhet.

Ledarskap

Det är otvetydigt så att på den militärstrategiska och operativa nivån leder de högsta cheferna jämställdhetsarbetet i ord och handling. Detta framgår av styrdokument, intervjuer med genderrådgivare och underställda chefer. I intervjuer med stabsofficerare på insatsstaben (INSS) framkommer det att gender och jämställdhetsintegrering framhålls rutinmässigt, även om det inte alltid är tydligt vad det innebär i praktiken.²⁷

Integrering av genderperspektivet verkar dock försvinna på taktisk nivå. Respondenter på den armétaktiska staben (ATS) uppger att det finns GFP och att staben vid olika/flera tillfällen rapporterar svar på genderrelaterade frågor. Det råder dock tveksamhet om ledningen framhåller det som ett perspektiv för den

²² Intervjuer FMHKV, 2017.

²³ Verkan, skydd, rörlighet, ledning, underrättelse och uthållighet.

²⁴ Intervjuer FMHKV, 2017.

²⁵ Intervjuer militärregion och förband, 2017.

²⁶ Intervju militärregion, 2017

²⁷ Intervjuer FMHKV, 2017.

nationella verksamheten. Respondenterna talar om det som en verksamhet som bara är en angelägenhet för internationella insatser.²⁸

På militärregionen uppger de intervjuade, att de aldrig har fått i uppdrag att jämställdhetsintegrera verksamheten. En av cheferna framhåller att hen aldrig har uppfattat att hens chef prioriterar gender eller jämställdhet, eftersom denne aldrig talar om det. Samtidigt säger hen, att ”förbandet är förgubbat” och att det i grunden är ett misslyckande, eftersom både män och kvinnor behövs i Försvarsmakten.²⁹

Struktur för integrering av genderperspektivet

Försvarsmakten har en väl utvecklad struktur till stöd för integrering av genderperspektivet i verksamheten. Det finns genderrådgivare till stöd för högre chefer på militärstrategisk och operativ nivå, d.v.s. hos C LEDS INRI, C INS och C PROD.³⁰

Enligt VU skall det dessutom finnas en GFP, eller flera, på alla OrgE. Detta är en tillikauppgift som även omfattas av en egen befattningsbeskrivning. GFP skall stödja chefen med att integrera genderperspektivet och resolution 1325 i den operativa verksamheten, såväl nationellt som internationellt.³¹ I intervjuerna framgår det att det inte finns utsedda GFP på alla intervjuade OrgE. Detta gäller både taktisk och förbandsnivå, det vill säga militärregionerna och förband.³² På ATS kände inte respondenten till vem som är GFP, trots att en befattningshavare har denna uppgift.³³ Detta kan antas bero på att gender är något som främst förknippas med internationella insatser.³⁴

²⁸ Ibid.

²⁹ Intervju militärregion, 2017.

³⁰ Intervjuer FMHKV, 2017.

³¹ Försvarsmakten, Gender Focal Point (GFP) befattningsbeskrivning, 2014.

³² Intervjuer militärregion, 2017.

³³ Intervju FMHKV, 2017.

³⁴ Intervju FMHKV, 2017.

3 Grundläggande kunskap och förståelse

Kunskap om integrering av genderperspektivet

Handbok gender är ett redskap som ger stöd vid integrering av genderperspektivet. Den framhåller två grundläggande perspektiv: att Försvarsmaktens mål är att vara en jämställd organisation och att Försvarsmaktens skall bistå med jämställd säkerhet till alla grupper inom civilbefolkningen, d.v.s. män, kvinnor, pojkar och flickor.

Respondenter på alla nivåer, inklusive genderrådgivare och GFP, har svårighet att ge en ensad syn på vad integrering av genderperspektivet i verksamheten innebär, i praktiken, i det nationella försvaret. Det vill säga, de konkreta aktiviteter som krävs för att jämställdhetsintegrera kärnuppgiften, försvara vid väpnat angrepp. Vissa genderrådgivare och GFP uppger att det krävs mer kunskap för att kunna fastställa vad som skall göras och hur det skall göras. Någon anser att det behövs studier för att kunna förklara varför integrering av genderperspektivet är viktigt i nationellt försvar. Andra har en tydligare bild och uppger att det handlar om civilbefolkningen, uppdelat i kvinnor, män, flickor och pojkar. De har samtidigt svårt att konkretisera vilka åtgärder som bör vidtas.³⁵

Det framgår med all tydlighet att Handbok gender inte är spridd eller använd på taktisk nivå. På militärregionen hade ingen av respondenterna kunskap om Handbok gender innan de fick ett exemplar i samband med Aurora 17. Den hade skickats per post utan medföljande förklaring, enligt de intervjuade. Ingen av respondenterna på militärregionen uppgav att de hade någon kunskap om innehållet. Flera av dem hade dock bläddrat i den men hade inte använt den, då de ansåg att innehållet inte var relevant för deras verksamhet. Flera intervjuade på militärregionen ifrågasatte om det överhuvudtaget var möjligt och klokt att ägna sig åt integrering av genderperspektivet på stridsteknisk nivå i samband med nationella operationer. Däremot ansåg de att frågan kunde ha betydelse i totalförsvarsplaneringen.³⁶

En av GFP och en av cheferna på taktisk nivå ansåg att Försvarsmaktens verksamhet är könsneutral. Det är därför inte relevant att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Dessa två respondenter ansåg även, att det möjligen är relevant inom totalförsvaret.³⁷

³⁵ Intervjuer FMHKV, 2017.

³⁶ Intervjuer militärregion, 2017.

³⁷ Ibid.

Begrepp

Denna studie har funnit att en av de stora utmaningarna är begreppsapparaten som omgärdar området gender. Det framgår med stor tydlighet att begreppet *gender*, och begreppsapparaten, är otydlig och betraktas som svårförståelig på alla nivåer inom Försvarsmakten.³⁸

Vissa av de intervjuade underströk, att de ansåg att *gender* var något som påtvingats från politisk nivå utan relevans för militär verksamhet. De uppfattade *gender* nästan som en parallell verksamhet inom myndigheten, som inte kan ifrågasättas. På frågan om de ansåg att jämställdhet också var oförståeligt och oviktigt, svarade samma respondenter ”att det var en helt annan fråga”. De uppgav att de både förstår och anser att jämställdhet är väsentligt för Försvarsmakten. Någon underströk, att det är ett stort misslyckande att myndigheten inte lyckats rekrytera fler kvinnor. Två respondenter angav, att inom ramen för totalförsvaret och befolkningsskyddet så kunde jämställdhet antagligen vara en faktor.³⁹

Även resolution 1325 ansågs svår att genomföra inom det nationella försvaret. Många av de intervjuade ansåg att resolutionen främst skulle användas i samband med internationella insatser, t.ex. Afghanistan som inte är lika jämställt som Sverige. På frågan om de kunde redogöra för innehållet i resolution 1325 svarade flertalet intervjuade, inklusive GFP, att det handlade om kvinnor.⁴⁰

Utbildning

Försvarsmakten erbjuder ett flertal utbildningar som riktar sig till genderrådgivare, GFP och chefer. NCGM utgör en viktig och väsentlig utbildningsresurs i detta sammanhang.⁴¹

Högre chefer inom Försvarsmakten erbjuds att delta i *gender coach* programmet, vilket ett flertal på de högre staberna har gjort, inklusive överbefälhavaren. Även GFP på INSS har deltagit i någon form av *genderutbildning* eller seminarier rörande 1325. Vissa har gjort det i samband med en internationell insats.⁴²

Endast två av respondenterna på taktisk (militärregion) respektive förbandsnivå uppgav att de hade erbjudits och deltagit i en utbildning om 1325. Det hade varit i samband med utbildning inför insats i Afghanistan.⁴³

³⁸ Intervjuer FMHKV, militärregion och förband, 2017.

³⁹ Intervjuer militärregion, 2017.

⁴⁰ Intervjuer FMHKV och militärregion, 2017.

⁴¹ Försvarsmakten, Försvarsmaktens handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2015-2018, FM2015-15593:1, 2015-09-25.

⁴² Intervjuer FMHKV, 2017.

⁴³ Intervjuer militärregion och förband, 2017.

4 Inventering av verksamheten

I denna del av rapporten redovisas på vilket sätt och i vilken omfattning som hänsyn tagits till integrering av genderperspektivet under Aurora 17. Den omfattar planeringen och genomförandet av operationer.

4.1 Planering och förberedelse

Övningsplan

Genderrådgivarna på FMHKV uppger, att ledningen för Aurora 17 på ett tidigt stadie deklarerade att genderperspektivet skulle integreras i övningen. Övningsplanen innehöll också instruktioner för övning av genderperspektivet. I ett annex uppges det att genomförandebeslutet gällande Aurora 17 är att övningen ska genomföras med ett genderperspektiv.⁴⁴ Målsättningen är att pröva och stärka Försvarmaktens förmåga att genomföra genderanalys, samt att övad personal förstår vikten av könsuppdelad information. Framgångsfaktorer anses bland annat vara att ledningsförhållandena mellan genderrådgivaren till C INS och GFP är tydligt beskriven i orderverket, att det finns relevant information och data som är könsuppdelad, att det finns bedömandespel som tar hänsyn till civilläget och att tid, resurser och tillgång till centrala beslutsprocesser finns för respektive GFP. Dessutom skall bedömningar gjorda med stöd av GFP dokumenteras för senare utvärdering. Syftet är att utveckla Försvarmaktens förmåga att integrera genderperspektivet i militära operationer.⁴⁵

Det är dock värt att notera att gender eller genderperspektivet inte är integrerat i andra delar av övningsplanen. Enligt GFP med sektionsansvar finns inga instruktioner, i övningsplanens huvuddokument eller i de respektive sektionernas annex, om att integrera genderperspektivet eller att beakta GFP råd. Respondenterna uppgav att det är svårt att konstruera ett genderperspektiv om det inte finns direktiv om att det skall beaktas i övergripande planer.⁴⁶

För genderrådgivarna innebar detta, bland annat, att de förberedde scenarier baserat på Handbok gender, som anger att Försvarmakten i sin verksamhet skall beakta civilbefolkningens, d.v.s. män, kvinnors, pojkar och flickors, respektive situation och behov i sin verksamhet.⁴⁷ Syftet var att scenarierna skulle integreras som ”spelkort” under övningen. Enligt flera respondenter, ändrades dock beslutet om att integrera genderperspektivet i ett senare skede, under planeringen av

⁴⁴ Försvarmakten, Övningsplan Aurora, bilaga WW.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Intervjuer FMHKV, 2017.

⁴⁷ Försvarmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap, FM2015-8395:6.

övningen. I praktiken innebar det, enligt de intervjuade, att civilbefolkningens roll i övningen begränsades avsevärt. Anledningen antogs vara, att den ökade komplexiteten i spelet vilket var svårt att hantera under Aurora 17, att det inte fanns resurser eller att motspelarna hade haft åsikter. Ingen hade dock fått en adekvat förklaring.⁴⁸

Genderrådgivare, mentorer och GFP

C INS genderrådgivare deltog i planeringsarbetet av Aurora 17. Enligt hen, planerades övningen i enlighet med sedvanlig operationsplanering.⁴⁹

Under Aurora 17 infördes funktionen gendermentor. Syftet var att GFP skulle få ett särskilt stöd och någon att rådfråga för att kunna jämställdhetsintegrera. Gendermentorerna hade dock en rad utmaningar under förberedelsefasen. Planeringen för gendermentorerna överensstämde inte med verkligheten under Aurora 17, vilket innebar att de upplevde att det fanns många oklarheter rörande deras funktion. Detta berodde bland annat på att strukturen förändrats och att personal byts ut. Det fanns inte heller några instruktioner om vilka praktiska förberedelser gendermentorerna behövde göra för att kunna vara verksamma under Aurora 17 och kunna stödja sina adepter. Detta innebar att vissa mentorer inte kunde genomföra sin uppgift eftersom de till exempel inte hade rätt säkerhetsklassificering.⁵⁰

Respondenterna som deltog i de förberedande konferenserna inför Aurora 17, uppger att gender inte inkluderades i programmet. Detta trots att det fanns moment som hade förberetts för att behandlas på konferenserna.⁵¹

Utbildning

I enlighet med instruktionerna inför Aurora 17 skulle alla OrgE utse en eller flera GFP. Vissa av dessa hade erfarenhet av att jämställdhetsintegrera i verksamheten medan andra inte hade vare sig kunskap eller erfarenhet. Det visade sig under övningen att det genomgående var svårt för GFP att integrera genderperspektivet i verksamheten. En av utmaningarna var att veta vad som skulle göras och hur det skulle göras.⁵² Ingen av de utsedda GFP erbjöds någon utbildning inför Aurora 17. De fick inte heller fick några instruktioner om eller utbildning i Handbok gender eller genderperspektivet i SPL, till stöd i sitt arbete.⁵³

⁴⁸ Intervjuer FMHKV, 2017.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Intervjuer FMHKV och militärregion, 2017.

⁵¹ Intervju FMHKV, 2017.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

4.2 Genomförande

Operationsorder och fragmenterade order

Tidigare studier har visat att det är avgörande för en framgångsrik integrering av genderperspektivet i militär verksamhet om det är inkluderat i operationsordern. Operationsordern för Aurora 17 har en bilaga som utvecklades av C INSATS genderrådgivare. Den fastställer att genderperspektivet ska integreras och att GFP skall utses för att stödja operationerna genom att bidra till C INS lösande av uppgifter. Alla OrgE fick i uppdrag att utse en GFP samt rapportera in namnet på dessa till INS. Ordinarie chef ska arbetsleda GFP på respektive stab, enhet och förband. Samverkan mellan genderrådgivare och GFP ska ske genom SWECCIS eller FMAP/H/S.⁵⁴

Den fragmenterade ordern (FragO) och dess bilaga CC ger instruktioner rörande rapportering avseende gender under Aurora 17. Där fastställs att avdelad GFP ska stödja sin chef med att beakta gender i sin rapportering. FragO anger också att Handbok gender ska tillämpas och rapportering ska ske integrerat inom ramen för operativ rapport, taktisk rapport, lägesrapport, särskild personalrapport och särskild underrättelserapport. FragO ger även exempel på situationer där genderperspektivet har beaktats. Det förväntas att särskild rapportering skall göras av genderrelaterad verksamhet och information, samt hur Försvarsmakten beaktar gender i rapportering vid nationella operationer. För spårbarhet och framtida utveckling av den nationella förmågan så märktes de rapporter som hade omfattade genderrelaterat innehåll. Detta inkluderade även de rapporter där en genderanalys gjorts och det inte bedömdes relevant att jämställdhetsintegrera. Dock har det inte framkommit hur den märkta informationen har använts efter övningen.

Gendermentor

Gendermentorerna hade betydande svårigheter under övningen. De uppger att övrig personal inte alltid förstod deras roll. En av dem uppger att hen inte fick kontakt med sin adept under hela övningen, trots upprepade försök. En annan av mentorerna hade inte rätt säkerhetsklassificering och kunde därför inte delta i relevanta möten eller besöka sin adept i övningslokalerna. Adepten visade ingen större villighet att träffas i lokaler vilka mentorn hade tillträde till. Detta berodde bland annat på att adeptens chef inte prioriterade gender.⁵⁵

⁵⁴ Försvarsmakten, OPORDER Aurora 17, bilaga RR, 2017.

⁵⁵ Intervju FMHKV och militärregion, 2017.

Operationer

Som framhållits ovan, skulle Handbok gender fungera som ett stöd för GFP under Aurora 17. I denna framgår att civilbefolkningens situation och behov, uppdelade i män, kvinnor, pojkar och flickor, skall beaktas vid planering och genomförande av verksamhet. Genderperspektivet ska enligt Handbok gender användas som ett analytiskt verktyg för att synliggöra skillnader mellan könen som bör beaktas vid operationer. Detta bidrar till en fördjupad civillägesbild och bidrar till att minimera risken att göra oavsiktlig skada. Den kan också skapa förståelse för hur andra aktörer i en väpnad konflikt, t.ex. motståndaren, påverkas av eller påverkar civilbefolkningen, samt bidra till egenskyddet.⁵⁶

Civillägesbilden och civilbefolkningens situation inkluderades i scenarier som hanterades av *Joint Operational Planning Group* (JOPG) och där beslut om operationsplanen skulle tas av C INS. Respondenter uppger att hänsyn togs till civilläget och konsekvensanalyser som beaktade civilbefolkningen gjordes inom ramen för operationsplaneringen, bland annat utvecklades omfall. Detta inkluderade även folkrättsliga hänsyn. GFP bidrog med genderperspektivet, enligt egen uppgift. Samtidigt uppger hen att genderperspektivet inte fanns med i lägesbilden. Likaså, inkluderades inte genderperspektivet i lägesuppdateringar eller dylikt, t.ex. *Commander's update brief* (CUB).⁵⁷

Samtidigt rapporterar GFP på olika sektioner att genderperspektivet i allt väsentligt var frånvarande i deras verksamhet. INSS J3 tog därför initiativ till en workshop för att identifiera om det var relevant att integrera genderperspektiv i nationella operationer. I diskussionen kom de fram till att gender kanske hoppar över operativ nivå och är en fråga för politisk-strategisk eller taktisk nivå.⁵⁸ Detta är ett noterbart resultat, eftersom den militärstrategiska och operativa nivån lägger grunden till operationer på taktisk nivå genom högre chefs intention, utvecklingen av operationsplanen och efterföljande order.

På den taktiska nivån inkluderades inte civilläget eller civilbefolkningen i övningen. Enligt de intervjuade, berodde detta på att de inspel de fick rörande civilbefolkningen var på en alltför generell nivå. Exempelvis rapporterades det att 300 civila omkommit i ett bombanfall i Jönköping. Utöver det fanns inga andra uppgifter om civilläget som kunde ligga till grund för analys eller aktivitet.⁵⁹

På förbandsnivå, uppger en respondent, att det inte fanns någon GFP. Ingen integrering av genderperspektivet har heller skett i operationerna. I tillägg, så har civilbefolkningen inte varit en faktor som förbandet har behövt förhålla sig till. Respondenten uppger att jämställdhet och gender är ett ”*knepig*” perspektiv och

⁵⁶ Försvarsmakten, Handbok gender, del 1:1, Teoretiska grunder och ledarskap, FM2015-8395:6.

⁵⁷ Intervju FMHKV, 2017.

⁵⁸ Intervjuer FMHKV, 2017.

⁵⁹ Intervjuer militärregion, 2017.

att det inte nödvändigtvis finns ett klimat på förbandet som främjar integrering av genderperspektivet.⁶⁰

Denna studie har också funnit att det inte är självklart för den militära personalen som intervjuats att civilläget måste beaktas och hänsyn tas till civilbefolkningen. Detta trots att folkrätten fastslår att civila ska skyddas från krigets verkningar.

Flera respondenter uppger att i händelse av väpnad konflikt på svenskt territorium, t.ex. vid en invasion av främmande makt, så gäller inte dylika hänsyn. Flera av de intervjuade ifrågasätter även den internationella humanitära rätten (IHR), eftersom de antar att motståndaren antagligen inte kommer att respektera den.⁶¹

⁶⁰ Intervju förband, 2017.

⁶¹ Intervjuer FMHKV, militärregion och förband, 2017.

5 Slutsatser och rekommendationer

Jämställdhetsintegrering är en komplex aktivitet särskilt i stora organisationer. Det krävs att en rad grundläggande förutsättningar⁶² är uppfyllda och generaliserade i organisationen för att nå ett hållbart resultat i enskilda aktiviteter, t.ex. i en övning. I Försvarsmaktens fall kompliceras det ytterligare av att antalet kvinnor i personalen fortfarande är mycket lågt och att den militära kulturen inte alltid uppmuntrar till integrering av ett genderperspektiv. Denna studie har också funnit, att även om viljan finns är cheferna osäkra på vilket budskap de skall kommunicera. De har också begränsad kunskap om hur ett genderperspektiv kan integreras i den nationella verksamheten.

Nedan följer en rad slutsatser och rekommendationer men denna studie vill dock särskilt framhäva tre rekommendationer, vilka Försvarsmakten bör göra till huvudmålsättningar. Rekommendationerna är följande:

1. Försvarsmakten bör utgå från sin kärnuppgift, d.v.s. försvar mot väpnat angrepp, för att få till stånd en relevant och hållbar jämställdhetsintegrering i hela verksamheten.
2. Försvarsmakten bör förtydliga och kommunicera två jämställdhetsmål på strategisk nivå:
 - a. Försvarsmakten ska vara en jämställd organisation, och
 - b. Försvarsmakten ska leverera jämställd säkerhet, där hänsyn tas till mäns, kvinnors, pojkers och flickors rättigheter och skyddsbehov.
3. Chefer på alla nivåer bör fortsättningsvis visa ledarskap och engagemang samt styra och följa upp verksamheten utifrån uppsatta jämställdhetsmål.

5.1 Grundläggande förutsättningar

Denna studie har funnit att Försvarsmakten har de flesta grundläggande förutsättningarna för en framgångsrik jämställdhetsintegrering. I Försvarsmaktens fall inkluderar dessa bland annat följande:

- Den högsta ledningen både stödjer och driver jämställdhetsintegrering och operationaliseringen av resolution 1325.
- Den högsta ledningen kommunicerar nyttan av jämställdhet till underställda.
- Det finns direktiv, målsättningar och en rad styrdokument för arbetet.

⁶² Se kap 1.2, s. 8 ff.

- Det finns system för uppföljning och rapportering.
- Det finns en organisatorisk struktur med genderrådgivare och GFP som skall bistå chefer och personal att integrera genderperspektivet.
- Det finns möjlighet för personalen att delta i genderutbildningar. Högre chefer erbjuds gender coaching. GFP har regelbundna kompetenshöjande nätverksträffar. Utbildningscentret NCGM är en unik resurs som erbjuder utbildning på olika nivåer.
- Det finns fastställda handböcker och metoder för att underlätta integreringen av genderperspektivet, till exempel Handbok gender.

Trots dessa goda förutsättningar och föresatser är integreringen av genderperspektivet fragmenterad. Det är tydligast närvarande på militärstrategisk och operativ nivå. En framträdande orsak är att det inte är klart för personalen varför och hur gender är relevant för Försvarmaktens kärnuppgift, d.v.s. försvar mot väpnat angrepp.

På taktisk och stridsteknisk nivå är integreringen av genderperspektivet till stor del frånvarande i det dagliga arbetet och följaktligen också i övningen Aurora. En viktig faktor är att cheferna inte bedriver ett aktivt arbete för att jämställdhetsintegrera verksamheten. De framhåller inte heller vikten av jämställdhet. Alternativt, så talar de om jämställdhet i så oklara ordalag att underställda har svårt att förstå att det är ett centralt perspektiv inom Försvarmakten. Personalen förstår inte alltid att gender skall integreras i all verksamhet. Detta skulle kunna bero på att cheferna inte förstår målsättningarna eller vad som bör göras. Begreppet gender väcker dessutom ett visst motstånd bland viss militär personal, samtidigt som de tycker att jämställdhet är viktigt. Denna studie har funnit att det inte nödvändigtvis beror på ovillighet från personalens sida. Orsaken är troligen att de inte har blivit erbjuden någon genderutbildning och därför har svårigheter att förstå hur gender kan integreras i militär verksamhet och kärnuppgiften. Detta gäller både chefer och underställd personal.

Vidare så har denna studie funnit att även om chefer på den militärstrategiska och operativa nivån, i ord och handling, visar att jämställdhetsintegrering är väsentligt, så finns det inte nödvändigtvis ett ensat budskap, varken på myndigheten Försvarmakten eller i krigsorganisationen. Detta bidrar sannolikt till osäkerhet inom myndigheten, inte minst bland de chefer som är satta att leda arbetet på sina OrgE. Vid osäkerhet om vad som bör göras är det antagligen enklast för ansvariga att inte prioritera uppgiften.

Rekommendationer

- Försvarmaktens bör utgå från sin kärnuppgift, d.v.s. försvar mot väpnat angrepp, för att få till stånd en relevant och hållbar jämställdhetsintegrering i sin verksamhet.

- Försvarsmakten bör i nuläget fokusera på att utbilda den taktiska och stridstekniska nivån i integrering av genderperspektivet med syfte att implementera redan antagen policy. Dock bör en förenklad begreppsapparat utvecklas som baseras på vardagligt språkbruk, se nedan under rubrik kunskap och förståelse.
- Stridsskolorna och andra relevanta utbildningsinstitutioner bör få i uppdrag att i enlighet med Handbok gender integrera genderperspektivet i undervisningen. Fokus bör ligga på den stridstekniska nivån och ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens kärnuppgift, försvar mot väpnat angrepp. Undervisningen bör betona vad som måste göras och hur det kan/ska göras.
- Handbok gender bör integreras i alla relevanta manualer och reglementen för att undvika att gender blir en parallell verksamhet istället för ett perspektiv som bidrar till grundläggande förmågor och en fördjupad civillägesbild.
- Chefer på alla nivåer bör genomgå utbildning i hur genderperspektivet integreras och hur de kan arbeta med jämställdhet.
- Organisationsenheter och grupper på alla nivåer bör upprätta gendermålsättningar och handlingsplaner som följs upp varje år.
- Chefer bör hållas ansvariga för genomförandet. Ett framgångsrikt genomfört genderarbete bör inkluderas som ett av kriterierna vid bedömning av chefs prestation, fortsatta karriär och lönesättning.
- Enklare spel med realistiska civillägesscenarion bör genomföras för att få kunskap om när och hur en fördjupad civillägesbild – nedbruten i kön och ålder - är relevant för militär verksamhet.
- Strategiskt budskap rörande jämställdhet, resolution 1325 och gender bör fastställas.
- Övergripande inriktning för området bör fastställas på militärstrategisk nivå med syfte att målstyra, skapa förmåga och på sikt kunna börja arbeta med uppdragstaktik på taktisk och stridsteknisk nivå.
- Inriktning och målsättningar bör bygga på empiri om varför arbetet med resolution 1325 och jämställdhetsintegrering är nödvändigt.

5.2 Kunskap och förståelse

Denna studie har funnit att definitionerna av begrepp som gender, genus, genderperspektiv och resolution 1325 är otydliga och lämnar utrymme för individuella tolkningar. Detta uppgav respondenter på alla nivåer. Begrepp som gender, genus, genderförmåga eller genderperspektivet ingår inte i personalens vardagliga språk och väcker ett visst motstånd. Dessutom har Försvarsmakten andra definitioner än övriga statliga myndigheter, vilket ytterligare försvårar

förståelsen. Begreppet jämställdhet är dock självklart och förståeligt för alla respondenter.

Inför Aurora 17 hade ingen utbildning genomförts som kunde vägleda GFP i deras arbete under övningen. För vissa var gender ett helt nytt perspektiv som de inte nödvändigtvis förstod. Detta är olyckligt eftersom det bidrar till en del gnissel inom förbanden och sannolikt bidrar till ett onödigt motstånd mot genderperspektivet. Inte heller Handbok gender hade inför Aurora 17 introducerats och förklarats för GFP på den taktiska och stridstekniska nivån. Handboken hade skickats ut utan förklaring. Med en rätt förståelse för hur genderperspektivet kan användas för att analysera civilläget, så finns det skäl att anta att det skulle kunna bidra både till den operativa planeringen, genomförandet och ge en fördjupad civillägesbild.

Rekommendationer

- Försvarmakten bör ändra begreppsapparaten och använda jämställdhet och jämställdhetsintegrering istället för gender, genus och genderperspektiv.
- Begreppen bör definieras på samma sätt som den övriga statsförvaltningen.
- Begreppet jämställdhet bör användas för att kommunicera Försvarmaktens målsättningar. Dessa bör vara enkla och lätta att kommunicera. Följande formulering för målsättningarna föreslås:
 - Försvarmakten ska vara en jämställd organisation.
 - Försvarmakten ska leverera jämställd säkerhet, där hänsyn tas till män, kvinnors, flickor och pojkers rättigheter och skyddsbehov.
- Inför en övning bör genderrådgivare, GFP och gendermentorer utbildas med målsättning att de skall kunna bidra till verksamheten på sina respektive nivåer. Fokus bör ligga på hur integrering av genderperspektivet kan genomföras i militär verksamhet. Förslagsvis bör dylik utbildning inkludera spelövningar som deltagarna kan delta som en del av sin förberedelse.

5.3 Planering och genomförande av övning

Trots mycket goda föresatser och grundläggande förutsättningar att genomföra Aurora 17 med ett genderperspektiv så skedde detta ytterst begränsat. Främst diskuterades perspektivet på operativ nivå. Denna studie har dock funnit att genderperspektivet inte inkluderades på taktisk nivå. Detta berodde bland annat på

att de delar av övningsscenarioet som omfattade civilbefolkningen och civilläget fick en mindre framträdande roll.

Som studien påpekar ovan, är en ytterligare orsak, till den bristande implementeringen, att personalen på taktisk nivå, särskilt de tillfälligt utsedda GFP, inte hade fått någon introduktion i Handbok gender, inte fått instruktioner om vilka förväntningar som fanns på dem och, liksom resten av staben, inte förstod nyttan med genderperspektivet eller hur det skall integreras. Detta tydliggör ännu en gång, att kunskapen om gender i militär verksamhet främst är koncentrerad till den militärstrategiska och operativa nivån och att den inte har nått till den taktiska och stridstekniska nivån där väsentlig verksamhet genomförs.

I tillägg, var instruktionerna gällande de praktiska arrangemangen kring Aurora 17 oklara. Gendermentorer och GFP hade fått knapphändig information om organisationen och vilka krav som ställdes på förberedelser. Detta gjorde det svårt för mentorererna att bidra med planerat stöd i den operativa verksamheten.

Rekommendationer

- Alla som förväntas delta i en övning bör få en introduktion gällande alla krav som gäller för ett deltagande, förväntningar på förberedelser och hur en övning av Auroras storlek genomförs.
- Personal som utsetts till GFP bör genomgå en introduktion i Handbok gender och vad som förväntas av deras funktion under en Försvarsmaktsövning. Se förslag ovan.

5.4 Civilläget och civilbefolkningen

Som tidigare nämnts, har denna studie funnit att förståelsen för nyttan med genderperspektivet och hur gender integreras är begränsad inom Försvarsmakten. Handbok gender har i allt väsentligt klarlagt Försvarsmaktens syn på gender och gett redskap som bidrar till integrering. Det är dock tydligt i denna studie att Försvarsmakten inte har lyckats kommunicera handbokens grundläggande koncept, dess nytta för Försvarsmakten och hur den kan användas i praktiken.

Handbok gender framhåller två centrala målsättningar:

- Jämställdhet inom den egna truppen och Försvarsmakten i sin helhet.
- Skyldigheten att skydda civila kvinnor, män, pojkar och flickor från krigets verkningar.

Båda dessa målsättningar är väsentliga för Försvarsmakten på alla nivåer. Både för möjligheten att rekrytera och behålla personal och för att upprätthålla respekten för IHR. Målsättningarna är också av vikt för att upprätthålla befolkningens

förtroende och stöd för Försvarsmakten, vilket kan vara avgörande för utgången av en väpnad konflikt.

För att uppfylla skyldigheterna under IHR måste Försvarsmakten ha en fördjupad civillägesbild. Under Aurora 17 var detta svårt att åstadkomma av ovan nämnda anledningar. Denna studie har också funnit att respondenterna inte hade en ensad förståelse av skyldigheterna eller vad det innebär att skydda befolkningen från krigets verkningar.

Denna studie har funnit att Försvarsmakten bör utveckla ett systematiskt kunskapsuppbyggande arbete, baserat på befintlig kunskap och forskning kring vikten av att ha en fördjupad civillägesbild, Försvarsmaktens skyldigheter under IHR och vad det innebär att skydda civila vid en väpnad konflikt. Genderperspektivet bidrar här med en fördjupad kunskap om hela befolkningen, d.v.s. män, kvinnor, flickor och pojkar, och till att förstå hur operationer kan påverka respektive grupp.

I tillägg finns det begränsade kunskaper om hur genderperspektivet kan påverka de grundläggande förmågorna (ledning, underrättelse, skydd, rörelse, verkan och uthållighet) och på alla nivåer. Respondenterna uppgav att det i ytterst få fall hade tagits hänsyn till civilbefolkningen i övningen, beroende på att de saknats i scenarierna. Att ha en fördjupad civillägesbild innebär att det inför operationer finns ett bättre underrättelseläge, vilket kan bidra till ett förbättrat egenskydd och mer effektiva operationer. Ett annat exempel är att den egna truppens rörelse kan planeras så att den inte förhindras av civila som flyr eller evakuerar. I Handbok gender har fyra frågor utvecklats som stöd för analys av civilläget.

- Hur påverkar Försvarsmaktens verksamhet civila kvinnor, män, pojkar och flickor?
- Hur påverkar motståndaren civila kvinnor, män, pojkar och flickor?
- Hur påverkar civila kvinnor, män, pojkar och flickor Försvarsmaktens verksamhet?
- Hur påverkar civila kvinnor, män, pojkar och flickor motståndarens verksamhet?

Rekommendationer

- Försvarsmakten bör öka kunskapen på alla nivåer om den egna truppens skyldigheter att skydda civila från krigets verkningar.
- Skolor och utbildningscentra bör öka sitt fokus på skyldigheten att skydda civila från krigets verkningar, och att utveckla utbildningsmoduler med syfte att höja kunskapsnivån gällande skyldigheterna under IHR.

- Scenarier vid övningar bör alltid inkludera civilbefolkningen och civil-läget – nedbrutet i män, kvinnor, pojkar och flickor – så att det kan övas på alla nivåer, särskilt på taktisk och stridsteknisk nivå.

Källförteckning

Intervjuer

1. Chef Militärregion och regemente
2. Chef J2 Militärregion
3. Chef J3 Militärregion
4. Chef J5 Militärregion
5. Chef J9 Militärregion
6. F.d. genderrådgivare C INSATS
7. Förbindelseofficer Militärregion - INSS
8. Förbindelseofficer JOPG
9. Gender focal point J2 INSS
10. Gender focal point J3 INSS
11. Gender focal point J5 INSS
12. Gender focal point J9 INSS
13. Gender focal point Militärregion
14. Gendermentor ATS
15. Gendermentor Militärregion
16. Genderrådgivare C PROD
17. Genderrådgivare C INSATS
18. Stabschef Militärregion
19. Stabsofficer J3 INSS
20. Stabsofficer J3 Militärregion
21. Stabsofficer J2 Militärregion
22. Officer krigsförband



ISSN 1650-1942

www.foi.se