

**Magisteruppsats i offentlig förvaltning [VT-14]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Jacob Derefeldt

Handledare: Gregg Bucken-Knapp

Examinator: Stig Montin

# **It's un-African**

*En analys om svenska ambassaders arbete för sexuella  
rättigheter i Afrika*

# Förord

Jag vill först rikta ett stort tack till alla som hjälpt mig med denna uppsats. Till alla tjänstemän på de svenska ambassader som har bidragit med sin tid och kunskap i ämnet. Till personalen på Sida som har hjälpt mig med information, tips, råd och kontakter. Jag vill även tacka min handledare Gregg som har bidragit med sin konstruktiva kritik.

Möln dal 28 maj 2014



Jacob Derefeldt

# Sammanfattning

**Titel:** It's un-African - En analys om svenska ambassaders arbete för sexuella rättigheter i Afrika

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är de övergripande målen för Sveriges biståndspolitik. Att människor inte ska bli trakasserad eller diskriminerad på grund av vilket kön, sexuell läggning, religion eller vilken etnisk tillhörighet som de har. Att ha makten att kunna påverka sitt egna liv. Detta är problem som miljontals människor världen över möter varje dag. En grupp som är extra utsatt är de människor som har en annan sexuell läggning eller könsidentitet än den heterosexuella. Afrika söder om Saharaöknen är den region i världen där homofobin växer sig som starkast just nu. Denna grupp som icke heterosexuella har i flertalet av de afrikanska länderna dessutom fått det värre under det senaste decenniet.

Sverige har idag 19 ambassader i Afrika och bland deras viktigaste uppgifter är att arbeta för de mänskliga rättigheterna. Denna uppsats har studerat hur svenska ambassader och tjänstemän i Afrika arbetar med dessa frågor. Det empiriska materialet består av intervjuer och korrespondens med ambassadtjänstemän från 18 av de 19 svenska ambassaderna, tillsammans med dokumentstudier om Sveriges politik kring diskrimineringen av personer med en avvikande sexualitet. Syftet med denna magisteruppsats var att göra en studie om *hur* de svenska ambassaderna arbetar med HBT-frågor i Afrika och hur de tolkar de policyer och styrdokument som ska styra deras arbete. Och framför allt, *varför* prioriteras det olika bland ambassaderna? Uppsatsen visade att arbetet främst sker genom dialog med ländernas beslutsfattare samt stöd till organisationer som arbetar med dessa frågor. Det konstateras för att en förändring ska ske, måste detta komma inifrån landet. Det är inget som utländska stater eller intressen kan genomföra - de kan enbart underlätta arbetet. Det som främst avgjorde hur ambassaderna arbetade var engagemang och viljan från ambassadens tjänstemän. Men även om de verkade i ett land som får bilateralt bistånd från Sverige. Antalet, samt vilken grad av inflytande som lokala gräsrotsorganisationer har. För att homo-, bisexuella och transpersoners ska kunna förbättra sin livssituation krävs det att inkorporera sexuell läggning som en mänsklig rättighet. På lång sikt krävs det ett aktivt lobbyarbete och nätverkande inom den Afrikanska Unionen för att HBT-personer ska erkännas samma rättigheter som heterosexuella människor.

**Nyckelord:** Afrika, HBT, Ambassader, Mänskliga rättigheter, Policy, Frontlinjebyråkrati

# Innehållsförteckning

<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 BAKGRUND.....	1
1.1.1 <i>Situationen i Afrika</i> .....	2
1.1.2 <i>Sveriges politik</i> .....	4
1.1.3 <i>Internationella organisationer</i> .....	6
1.1.4 <i>Afrikanska Unionen</i> .....	8
1.2 PROBLEMFÖRMULERING.....	9
1.3 SYFTE.....	10
1.4 TIDIGARE FORSKNING.....	10
1.5 AVGRÄNSNINGAR.....	13
<b>2 TEORETISK REFERENS RAM</b> .....	<b>14</b>
2.1 FRONTLINJEBYRÅKRATI.....	14
2.2 SAMKÖNADE ÄKTENSKAP, GLOBALISERINGEN AV EN IDÉ.....	17
<b>3 MATERIAL OCH METOD</b> .....	<b>19</b>
3.1 MATERIAL.....	19
3.2 METOD.....	21
3.3 VALIDITET, RELIABILITET OCH ETIK.....	22
<b>4 EMPIRI</b> .....	<b>24</b>
4.1 JURIDISK STATUS.....	24
4.2 STYRDOKUMENT.....	26
4.3 AMBASSADERNAS SVAR.....	28
4.3.1 <i>Situationen för HBT-personer</i> .....	29
4.3.2 <i>Ambassadernas arbete</i> .....	31
<b>5 ANALYS</b> .....	<b>39</b>
5.1 EN ÖKAD FOKUSERING.....	39
5.2 ARBETE GENOM BISTÅND.....	41
5.3 VAD SOM PÅVERKAR.....	44
<b>6 SLUTSATSER</b> .....	<b>50</b>
6.1 FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING.....	52
<b>REFERENSER</b> .....	<b>53</b>
LITTERATUR.....	53
HEMSIDOR.....	59
RESPONDENTER.....	60
<b>BILAGA 1, INTERVJUGUIDE</b> .....	<b>A</b>

## Tabellförteckning

Tabell 1, <i>Sveriges ambassader</i> .....	20
Tabell 2, <i>Juridisk status</i> .....	26

## Figurförteckning

Figur 1, <i>Utvecklingssamarbetets hierarki</i> .....	11
Figur 2, <i>Religion-Homosexualitet</i> .....	12
Figur 3, <i>BNP-Homosexualitet</i> .....	12
Figur 4, <i>Karta över Sveriges ambassader</i> .....	19
Figur 5, <i>Karta över juridisk status</i> .....	24

# Förkortningar

<b>AMSHeR</b>	African Men for Sexual Health and Rights
<b>AVS</b>	Gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet
<b>AU</b>	Afrikanska Unionen
<b>CAL</b>	Coalition of African Lesbians
<b>BNP</b>	Bruttonationalprodukt
<b>EU</b>	Europeiska Unionen
<b>EUF</b>	Europeiska utvecklingsfonden
<b>FN</b>	Förenta Nationerna
<b>GDP</b>	Gross domestic product
<b>HBT</b>	Homosexuella, bisexuella, trans- och intersexpersoner
<b>HDI</b>	Human Development Index
<b>ILGA</b>	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans And Intersex Association
<b>ILGHRC</b>	International Gay & Lesbian Human Rights Commission
<b>KSS</b>	Kansliet för de Stockholmsbaserade sändebuden
<b>LGBT</b>	Lesbian, gay, bisexual, and transgender
<b>MR</b>	Mänskliga rättigheter
<b>NGO</b>	Non-governmental organization
<b>OHCHR</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
<b>OUA</b>	The Organization of African Unity
<b>PGU</b>	Politik för global utveckling
<b>RFSL</b>	Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter
<b>Sida</b>	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
<b>UD</b>	Utrikesdepartementet
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNCHR</b>	United Nations Commission on Human Rights
<b>UNHRC</b>	United Nations Human Rights Council
<b>USD</b>	Amerikansk dollar
<b>WHO</b>	World Health Organisation

# 1 Inledning

”Föreställ dig att din kärlek är olaglig.

Föreställ dig att du riskerar att bli torterad, fängslad och till och med dödad för att du är kär i en annan person.

Det låter ofattbart men är verkligheten för många i dagens Uganda” (Feiz, hemsida 2014).

Denna uppsats spänner över flera områden där det främsta är att undersöka situationen är för homo-, bisexuella eller transpersoner (HBT)<sup>1</sup> i Afrika och hur svenska ambassader arbetar för deras rättigheter. I uppsatsens inledande del kommer bakgrundsinformation att ges för att läsaren ska få en inblick över vilka de olika aktörerna är som denna uppsats kommer att handla om. Hur svensk diplomati och bistånd fungerar samt vad syftet med denna uppsats är. Inledningen kommer även beröra vad tidigare forskning har kommit fram till och som denna uppsats kan bygga vidare på. Vilka avgränsningar som finns samt varför dessa har gjorts.

## 1.1 Bakgrund

Sveriges mål är att en procent av bruttonationalprodukten (BNP) ska gå till bistånd till andra länder. Av detta gick 5,3 miljarder kronor vilket är ungefär 13 % av biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter under år 2013 (Sida 2014a:4). En av de grupper i Afrika som är svårast drabbat är HBT personer. Homosexualitet är tabu i flera av dessa länder och HBT-personer riskerar att bli diskriminerade, förföljda, fängslade, torterade och avrättade på grund av sin sexuella läggning. Denna grupp har tidigare varit åsidosatt i Sveriges arbete med mänskliga rättigheter. Det är först under det senaste decenniet som deras situation har prioriterats i arbetet för mänskliga rättigheter.

Först kommer jag att redogöra vad det är som påverkar svenska ambassaders arbete med HBT frågor. Det krävs därför en genomgång av relevanta nationella och internationella aktörer. Dessa kommer att presenteras i följande stycken för att läsaren ska förstå Sveriges roll. Dessutom vilka hinder som svenska ambassader kan tänkas möta i deras dagliga arbete med HBT-frågor i Afrika.

---

<sup>1</sup> HBT är en akronym och paraplybegrepp för homosexuella, bisexuella, trans- och intersexpersoner. Ibland används även ändelsen Q som står för queer-personer. Trans-, queer-, och intersexpersoner innebär oftast personer som genom sina kön, könsuttryck och/eller könsidentiteter avviker från den heterosexuella normen (RFSL Begreppslista, hemsida).

### 1.1.1 Situationen i Afrika

Måndagen den 24 februari 2014 klockan 12:00 satt Ugandas president Yoweri Museveni i presidentpalatset vid staden Entebbe – cirka 4 mil från huvudstaden Kampala. Framför sig hade han ett stort pressuppbåd som fyllde hela salen. Media från såväl nationella som internationella nyhetsbyråer fanns där. Anledningen till detta stora uppbåd var att presidenten skulle signera en ny lag som hade röstats igenom i parlamentet två månader tidigare. Lagen skulle innebära kraftigt skärpta straff för homosexuella i Uganda. Detta brott skulle numera straffas med livstids fängelse. Ursprungligen fanns även dödsstraff med i skalan. Men efter hårda påtryckningar från flera länder att Ugandas bistånd skulle försvinna ströks dödsstraffet (Harding 2014). Homosexualitet var sedan tidigare redan förbjudet i Uganda. Lagen gällde då enbart homosexuella män. Nu utökades lagen till att också omfatta lesbiska kvinnor. Även alla som hjälper till att underlätta homosexuella akter skulle dömas.

Efter signeringen av den nya lagen sa presidenten till pressuppbådet att han hade nu slått ett slag för den afrikanska moralen, mot den västerländska sociala imperialismen som försökte utöva påtryckningar mot landets suveränitet (ibid). I en intervju till CNN sa han följande:

"They're disgusting. What sort of people are they? I never knew what they were doing. I've been told recently that what they do is terrible. Disgusting. But I was ready to ignore that if there was proof that that's how he is born, abnormal. But now the proof is not there [...] I was regarding it as an inborn problem, Genetic distortion -- that was my argument. But now our scientists have knocked this one out" (Landau, Verjee & Mortensen 2014).

Argumentet att deras vetenskapsmän har bevisat att homosexualitet är en social konstruktion, att homosexuella själva har valt att bli homosexuella avvisades av bland annat av den framstående amerikanska genetikern Dean Hamer. Han skrev ett öppet brev i The New York Times till de ugandiska forskarna med en vädjan om att de skulle dra tillbaka deras rapport. Detta eftersom slutsatserna strider mot vedertagen fakta, bland annat att homosexualitet inte är något som en individ väljer att vara (2014).

Denna syn på homosexuella är inget som är unikt för just president Museveni. Den tidigare katolska prästen och numera ministern för ”etik och integritet” i Uganda, Simon Lokodo sa i en intervju till den brittiska tidningen The Guardian i samband med den nya lagen:

”It is a social style of life that is acquired [...] They chose to be homosexual and are trying to recruit others. The commercialisation of homosexuality is unacceptable. If they were doing it in their own rooms we wouldn't mind, but when they go for children, that's not fair. They are beasts of the forest” (Smith 2014)



Även Ugandiska tidningar har tidigare rapporterat om homosexuella och deras jakt på barn. I den numera nedlagda tabloidtidningen Rolling Stone påstods det i ett nummer med rubriken "HANG THEM; THEY ARE AFTER OUR KIDS!!" att det homosexuella samhället i Uganda hade som mål att försöka värva en miljon barn mellan åren 2010-2012, samt att de homosexuella gör räder mot skolor för att försöka locka till sig barn (Rice 2010). Andra länder, bland annat Nigeria har också inför liknande straff och i Namibia uteslöts manliga homosexuella från landets officiella hiv/aids program. Homosexuella var redan en extra utsatt grupp för dessa sjukdomar vilket gjorde att de drabbas extra hårt (Strand 2011:58).

Många afrikaner anser att homosexualitet kom till Afrika först i och med att kontinenten koloniserades av Europeiska stater från 1500-talet fram till mitten på 1900-talet. Homosexualitet spreds enligt afrikanerna från det moraliskt dekadenta Europa tillsammans med kolonistörerna. En äkta afrikan ska attraheras av kvinnor. Att vara homosexuell i Afrika enligt många är helt enkelt "white man's disease" eller "un-african" (McKaiser 2012). I Utrikesdepartementets (UD) rapport om mänskliga rättigheter står det bland annat om Tanzania att "Homosexualitet anses generellt i landet vara något på gränsen till icke-existerande i Tanzania och tros bara gälla utlänningar, inte tanzanierna själva" (UD 2010a:19). Att homosexualitet inte existerar bland afrikaner eller att detta kom först med de europeiska kolonialisterna är givetvis fel. Homosexualitet har funnits i alla tider och i alla mänskliga civilisationer. Detta är något som bland annat antropologerna Murray och Roscoe har forskat om. Från det att Afrika koloniserades har europeiska missionärer, äventyrare och militärer dokumenterat homosexualitet i Afrika bland befolkningen. Den brittiska upptäcktsresande Andrew Battell skrev till exempel när han var på genomresa genom Angola vid 1590-talet om invånarna: "They are beastly in their living, for they have men in women's apparel, whom they keep among their wives" (1998). I Murray och Roscoes forskning finns dokumenterade skildringar från hela Afrika. Dessa handlingar innefattar såväl homosexualitet bland män som kvinnor, bisexualitet men även transsexualitet. Till och med samkönade äktenskap var vanligt förekommande och inte bara som tillfälliga sexuella kontakter. I Zimbabwe finns grottmålningar som är daterade tusentals år tillbaka och som visar två män som har sex med varandra (ibid). Att homosexualitet skulle vara "un-African" eller vara importerat av européer under de senaste århundraden är således felaktigt. I själva verket fanns det inga kända lagar mot homosexualitet innan kolonistörerna kom. Det var inte homosexualitet som exporterades från Europa – det var homofobin (Smith 2014).

Just homofobin är något som lever kvar i stora delar av dagens Afrika. Situationen för HBT-personer är alarmerande. Flera HBT-aktivister har de senaste åren blivit mördade, misshandlade, hotade, våldtagna och trakasserade. Bland annat HBT-aktivisten i Uganda, David Kato som mördades i sitt hem år 2011. Detta efter han hade stämt tabloidtidningen Rolling Stone efter det att tidningen hängde ut 100 homosexuella ugandier och skrev att homosexuella borde mördas (Rice 2011). En annan var Eric Ohena Lembembe. Han var en gay-aktivist och journalist från Kamerun som hittades torterad och mördad i sitt hem (Hirsch 2013). I Sydafrika år 2008 mördades den 24-åriga Eudy Simelane med en trasig glasflaska efter det att hon hade våldtagits. Hon var fotbollsspelare och spelare i det sydafrikanska damlandslaget. Våldtäkten tros vara en så kallad ”korrigerande våldtäkt” i syfte att få den öppet lesbiska Eudy att bli heterosexuell och ”botad” från sin homosexualitet (Smith 2011).

Det finns även hopp och ljusglimtar. I till exempel Kenya valdes den öppet homosexuella David Kuria in till senaten. I Zambia och Malawi erkänns homosexualitet i allt högre skala som ett resultat av deras arbete mot hiv/aids. I juli 2010 krävde den förra presidenten i Botswana, Festus Mogae att lagarna mot sodomi skulle upphävas samtidigt som flera överstatliga afrikanska rörelser som Coalition of African Lesbians (CAL) samt African Men for Sexual Health and Rights (AMSHer) stadigt växer i skara och får ett ökat inflytande (Canning 2010).

### **1.1.2 Sveriges politik**

Sverige har länge haft en pådrivande roll för såväl mänskliga rättigheter som HBT-personers rättigheter och arbetar aktivt för att andra länder ska dela denna värdegrund (Duvhammar hemsida 2013). Det svenska biståndet som går genom den svenska biståndsmyndigheten Sida prioriteras även till arbeten och projekt som fokuserar på HBT-personers rättigheter till det subsahariska Afrika (Regeringsbeslut III:19:3). Till de subsahariska länderna räknas länderna söder om Saharaöknen vilka alla de Afrikanska länderna förutom de Nordafrikanska som är Marocko, Algeriet, Tunisien, Libyen och Egypten. Dock räknas Sudan enligt FN till de Nordafrikanska länderna.

Biståndet kan grovt delas in i två kategorier, humanitärt bistånd samt utvecklingssamarbete. Det humanitära biståndet är hjälp som ges vid extraordinära situationer som vid naturkatastrofer, svält eller krig. Detta samordnas via FN och grundar sig på den internationella folkrätten. Det svenska utvecklingssamarbetet sker främst Sida som arbetar under UD. Biståndet går i sin tur att dela upp i två kategorier, bilateralt- och multilateralt stöd.

Det bilaterala stödet innebär att bistånd från Sverige går direkt till andra länder eller regioner. Detta sker främst genom Sida. Multilateralt samarbete innebär att flera länder går samman kring ett gemensamt mål. Inom detta samarbete är de flesta ledda av olika FN program och fonder. Detta arbete går främst genom UD. Cirka 60 % av Sveriges bistånd är bilateralt och 40 % är multilateralt (Open Aid, hemsida).

Sveriges totala bistånd för 2014 är cirka en procent av BNP, vilket blir 38,4 miljarder kronor. Av detta ansvarar Sida för 19,2 miljarder kronor där insatser som ska främja demokrati och mänskliga rättigheter uppgår till drygt 5,3 miljarder kronor (Sida 2014a). Det beslutades år 2009 att det svenska biståndet ska koncentreras till färre mottagarländer. Detta för att öka kvalitén och effektiviteten (Sida 2009b). Sverige bedriver idag ett långsiktigt utvecklingsarbete med åtta afrikanska länder samt utvecklingsarbete med fem länder i konflikt- och/eller postkonfliktsituation. Dessutom går en mindre del av det bilaterala utvecklingsarbetet till odemokratiska länder. Här är insatserna fokuserade på att utveckla demokrati och mänskliga rättigheter (Sida 2014a).

Sida ger bilaterala stöd till flera afrikanska HBT-organisationer. De största organisationerna är East African Sexual Health and Rights Initiative (UHAI), East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (EHAHRDP), Coalition of African Lesbians (CAL) och Akiba Uhaki. Stöd går även till större globala initiativ som i sin tur fördelar och ger stöd till organisationer på region och nationell nivå. De två största är LGBT Global Development Partnership genom USAID och Global Equality Fund genom US State Department (Sida 2014b). Sida ger även stöd till ILGA som arbetar med påverkan inom FN (Sida 2011). Utöver de offentliga myndigheterna finns det flera svenska civila frivillighetsorganisationer som RFSL (Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter), Afrikagrupperna, Diakonia, Kvinna till Kvinna, Forum syd med flera. Dessa arbetar också med HBT frågor på flera olika sätt (Nilsson, Lundholm & Vågberg 2014:15).

Sverige har flera svenska utlandsrepresentationer i Afrika. Det är dessa som har som uppgift att bevaka, företräda och främja svenska intressen. En beskickning är en diplomatisk representation och är oftast en ambassad eller konsulat. En ambassad har högst diplomatisk rang. Den leds oftast av en ambassadör som utses i praktiken av Sveriges regering men får formellt sett sitt uppdrag av Sveriges statschef. Ambassadören har en fullmakt, ett så kallat kreditbrev för att officiellt företräda sitt land. Under ambassadören, i fallande rang kan det finnas en minister, ministerråd samt ett eller flera olika ambassadråd. Under dessa kan en

Chargé d'affaires som är en bestickningschef av längre rang finnas eller övriga diplomater som fungerar som ambassadchefer då den ordinarie beskickningschefen inte är på plats. Dessa ackrediteras av UD istället för statschefen. Under dessa kan det finnas en första, andra eller tredje ambassadsekreterare. Utöver dessa finns det olika attachéer, handläggare, assistenter, administrativ och teknisk personal som är utsända främst av UD eller Sida, men även från Exportrådet och Migrationsverket till exempel. Dessa har alla olika verksamhetsområden eller sektioner som de arbetar inom. Det finns även lokalanställda som ofta arbetar som chaufförer, receptionister eller andra liknande arbeten. Personalmässigt varierar det mellan cirka 75 personer som vid Nairobis ambassad vilken är Sveriges största, till ambassader med bara två eller tre utsända (UD, hemsida).

### **1.1.3 Internationella organisationer**

Internationell rätt är det system av regler och lagar som är internationella som binder eller reglerar stater och internationella organisationer. Internationell rätt går att dela upp i internationell privaträtt eller folkrätt. Folkrätt är de rättsregler som gäller för stater i deras inbördes offentligrättsliga förhållanden. De handlar om hur stater och internationella aktörer ska samarbeta och behandla sina egna och andras medborgare. Internationella överenskommelser kan ingås antingen som bilaterala avtal mellan två stater, eller som multilaterala avtal mellan flera stater. Dessa internationella överenskommelser kallas för traktat. Det som denna uppsats främst kommer att beröra är *konventioner* och *deklarationer*. Konventioner är multilaterala rekommendationer och förklaringar. De länder som anslutit sig till en konvention har förbundit sig att följa denna. Därefter ska landet se över och ändra sin nationella lagstiftning så att den överensstämmer med konventionen. När den nationella lagstiftningen är ändrad kan landet godkänna att konventionen ratificeras. En deklaration är oftast inte juridiskt bindande utan slår fast en politisk vilja inom ett område, till exempel mänskliga rättigheter. Dock kan en del av dessa deklarationer utgöra sedvanerätt, det vill säga att de är oskrivna regler som med tiden blivit praxis mellan länderna vilket gör att de ändå accepteras som bindande. Skulle en konvention inte följas utav ett land kan detta följas av diverse sanktioner från andra stater som till exempel frysta diplomatiska relationer eller olika ekonomiska sanktioner. Det är även upp till andra länder eller samfund att regelbundet följa upp alla stater som har skrivit under en konvention verkligen följer den. (UD 2007).

Världssamfundets *magna carta*, Förenta Nationernas (FN) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som hädanefter benämns som de mänskliga rättigheterna i denna

uppsats, antogs i Paris den 10 december 1948 av FN:s generalförsamling. Denna grundpelare inom mänskliga rättigheter nämner dock inget om diskriminering av homosexuella eller deras rättigheter. Det närmsta är artikel sju som fastslår:

”Alla är lika inför lagen och är berättigade till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. Alla är berättigade till samma skydd mot alla former av diskriminering som strider mot denna förklaring och mot varje anstiftan till sådan diskriminering” (Regeringskansliet 2011:4).

Beträffande de mänskliga rättigheterna är den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna inte juridiskt bindande för de stater som skrivit under den, men utgör ett moraliskt åtagande för dessa stater. Efter denna konvention har det kommit flera andra, men ingen som specifikt handlar om HBT. Det finns till exempel FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs 1966 (ibid:16), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ibid:31), även den från 1966. Båda konventionerna nämner att ingen får diskrimineras. Men de nämner inte explicit att ingen får diskrimineras på grund av sin sexuella läggning eller könstillhörighet. I efterhand framhöll såväl FN:s kommitté för mänskliga rättigheter som FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att dessa artiklar omfattar även homo- och bisexuella. Även om detta inte uttryckligen står i konventionerna. Det är dock inte alla medlemsstater som delar denna tolkning som FN:s kommittéer gör. Det är inte heller alla stater som har skrivit under dessa två sista konventionerna. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har ratificerats av samtliga afrikanska länder utom Komorerna, São Tomé och Príncipe samt Västsahara<sup>2</sup>. Den andra konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har även den ratificerats av samtliga afrikanska länder utom Komorerna, São Tomé och Príncipe, Sydafrika, Botswana, Moçambique och Sydsudan (United Nations Treaty Collection, hemsida).

Två år senare släppte Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) en rapport där FN för första gången specifikt tar upp HBT-personers mänskliga rättigheter (OHCHR 2011). Denna rapport tar upp alla människors lika värde, oavsett sexuell läggning eller könsidentitet. Den redogör också för den diskriminering, hatbrott, misshandel, tortyr och mord som HBT-personer världen över utsätts för. Detta av såväl andra medborgare som polis, fängelsevakter och andra myndighetspersoner (ibid). 85 länder skrev under denna rapport. Men inte heller denna vann ett stort gehör bland de afrikanska länderna.

---

<sup>2</sup> Dock räknar varken Sverige eller något annat EU-land Västsahara som en egen självständig stat

Förutom FN med dess olika organ har de flesta länderna egna biståndsorganisationer. De länder som donerar mest är USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Japan som tillsammans gav över 80 miljarder USD i bistånd år 2010 (OECD, hemsida). Sverige kom på plats tio, strax efter Norge. Även EU är en väldigt viktig aktör som en betydande del av Sveriges samarbete inom HBT sker genom. Över hälften av världens totala bistånd kommer från EU och de olika EU-länderna. EU:s bistånd finansieras genom EU:s reguljära budget samt Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Mellan åren 2007-2013 gavs över 70 miljarder euro genom dessa två kanaler. Sveriges del av detta var cirka 2,7 % (Sida 2009a). En viktig del av Europas handels- och biståndspolitik är Cotonouavtalet (EUR-Lex, hemsida). Syftet med detta avtal är att fördjupa samarbetet mellan de tidigare kolonierna. Dessa innefattar de länder i Afrika som ligger söder om Sahara, det så kallade Subsahariska Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-staterna). Samarbetet går främst ut på att bekämpa fattigdomen, men även öka respekten för mänskliga rättigheter och demokrati. I artikel åtta som behandlar den politiska dialogen står det att båda sidorna, det vill säga de Europeiska- och AVS-staterna, ska regelbundet ha fördjupade och seriösa politiska diskussioner som leder till åtaganden på båda sidor. Denna dialog ska omfatta alla de områden som avtalet berör och bidra till fred, demokrati, motverka organiserad brottslighet, narkotika men bidra till stabilitet. Därtill ska även mänskliga rättigheter omfattas i dialogen. Dock nämns inte HBT specifikt i avtalet (ibid.)

Utöver det internationella samfundet, Europeiska unionen samt de enskilda ländernas olika biståndsorganisationer finns det flera icke-statliga organisationer (NGO). Till exempel Världshälsoorganisationen (WHO). Överstatliga organisationer som Världsbanken, internationella intresseorganisationer som The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) som alla helt eller delvis arbetar med HBT-frågor globalt.

### **1.1.4 Afrikanska Unionen**

Afrikanska Unionen (AU) kan sägas vara Afrikas motsvarighet till Europeiska Unionen (EU). Denna union som består av 53 självständiga och suveräna afrikanska stater och skapades formell år 2002 från det tidigare Organisationen för afrikansk enhet (OUA). Alla afrikanska länder med undantag för Marocko är representerade i unionen. Anledningen till att Marocko inte är medlem var att OUA och då senare AU erkände det av Marocko ockuperade Västsahara som medlemsstat. Något som Marocko protesterade mot genom att inte gå med i unionen. Afrikanska Unionen har sitt säte i Addis Abeba som är Etiopiens huvudstad

(Bogland, Egnell & Lagerström 2008:14f). AU verkar för ett långtgående politiskt och ekonomiskt samarbete vilket förhoppningsvis ska leda till en minskad fattigdom, ökad fred och säkerhet samt en ökad respekt för mänskliga rättigheter. De kan även bistå med militärt stöd. Unionens vision är ”An integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens and representing a dynamic force in global arena” (AU 2004:26). I AU:s konstitution nämns flera mänskliga och sociala rättigheter som jämlikhet mellan könen, demokrati, rätten till utbildning etc. (AU:s hemsida 2000). Men rätten att inte diskrimineras för sin sexuella läggning nämns inte. Detta är något som flera reagerat på, bland annat ledarsidan på den sydafrikanska tidningen Daily Maverick (2014) som kräver att konstitutionen skrivs om för att även inkludera HBT-personers rättigheter.

## 1.2 Problemformulering

Sverige har en policy att vi ska försvara homosexuellas, bis sexuellas och transpersoners rättigheter. Det finns relativt lite information kring dessa personers utsatthet i framförallt Subsahara. Det som vi vet är att i stora flertalet av länderna i Afrika är homosexualitet olagligt eller omgärdat av tabu. Homosexualitet kan leda till livstidsfängelse, tortyr eller att avrättas genom stening. Sveriges mål är att HBT-personer ska få samma mänskliga rättigheter som alla andra människor. Det har producerat ett flertal rapporter inom mänskliga rättigheter från flera organisationer där HBT ibland nämns. Men utöver dessa rapporter råder en brist på tidigare forskning om utländska staters arbete med HBT-frågor. Sverige har dessutom reducerat antal mottagarländer av bilateralt bistånd vilket resulterar i att flera av ambassaderna inte längre har samma ekonomiska resurser för att arbeta med HBT-frågor.

Afrika är inte ett homogent land. Befolkningen utgör en sjundedel av jordens befolkning och totalt bor det cirka en miljard människor i dess 54 länder. De har olika religioner, består av närmare 3 000 olika etniska grupper, skilda levnadsförhållande och där stora flertalet av länderna inte räknas som demokratier enligt tankesmedjan Freedom House (hemsida 2014). Flera av länderna räknas dessutom bland världens fattigaste medan andra afrikanska länder är relativt välmående. Ambassaderna har alltså vitt skilda kontexter att ta hänsyn till när de ska arbeta för HBT-personers rättigheter. En av Sidas rapporter kring deras arbete med rättigheter för homosexuella, bis sexuella, trans- och intersexuella personer fastslår också att det behövs ytterligare studier och forskning kring detta område (Nilsson, Lundholm & Vågberg).

## 1.3 Syfte

Syftet med denna magisteruppsats är att göra en studie om *hur* de svenska ambassaderna och tjänstemännen arbetar med HBT-frågor i Afrika och hur de tolkar de policyer och styrdokument som ska styra deras arbete. Och framför allt, *varför* prioriteras det olika bland ambassaderna? Med utgångspunkt från detta ska denna rapport försöka att svara på tre frågor:

- Hur arbetar de olika svenska ambassaderna med HBT-frågor i de olika länderna?
- Arbetar de olika ambassaderna annorlunda?
- Vad är gemensamt för lyckade insatser från ambassaderna?

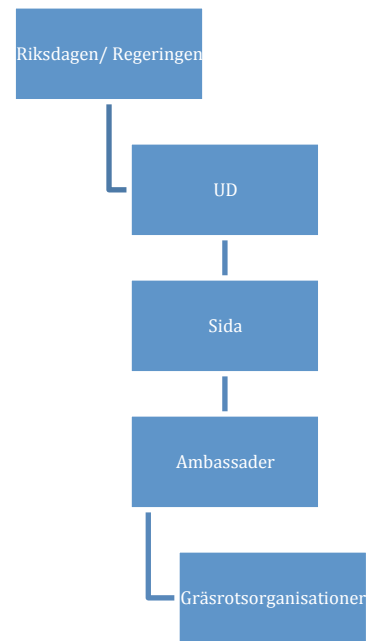
## 1.4 Tidigare forskning

Denna uppsats spänner över flera forskningsfält. Den är tvärvetenskaplig men tyngdpunkten ligger inom policyområdet och offentlig förvaltning. Den forskning som ligger närmast denna studie är en rapport som Sida har gjort över sin egen verksamhet. Där har de analyserat deras eget arbete med rättigheter för homosexuella, bisexuella, trans- och intersexuella personer (Nilsson, Lundholm & Vågberg 2014). Denna rapport har gått igenom svenska policyer, strategier, rapporter och information från Sidas databaser. Frågor har skickats via e-post till 33 svenska ambassader världen över, 12 svenska organisationer samt 3 internationella partners. Utöver detta har intervjuer skett med utvalda nyckelpersoner på Sidas huvudkontor samt UD. Det har även skett analyser av stöd, rapporter och trender (ibid:11f). Resultatet visade de fem viktigaste faktorerna som avgjorde att Sverige är internationellt framgångsrika inom detta område var ett politiskt engagemang på en hög nivå samt att frispråkighet tilläts. Att arbeta på bred front och att kombinera en diplomatisk dialog, utvecklingsbistånd med övriga åtgärder. Att Sida har en engagerad personal. Att lokala organisationer inte blir detaljstyrda och slutligen att arbeta med regionala aktörer (ibid:32). Det som skiljer Sidas rapport från denna är bland annat deras rapports målsättning. Den var att kartlägga och beskriva Sidas arbete, göra en jämförelse med hur de arbetade före och efter år 2005 (då en tidigare rapport från Sida hade publicerats med liknande syfte) samt en analys av förändringar och trender inom arbetet med mänskliga rättigheter (ibid:7).



**Figur 1, Utvecklingssamarbetets hierarki**

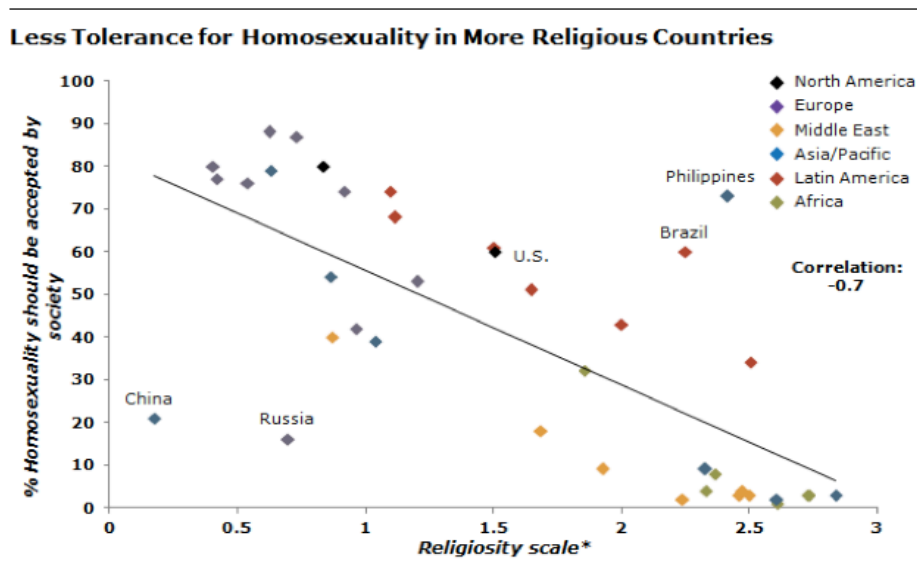
Denna uppsats fokuserar i stället på de svenska ambassadernas faktiska arbete samt de specifika problem som den Afrika kontexten medför. Detta är något som skiljer sig från flera andra länder och områden som Sidas studie studerade. Skillnaden är också studiernas olika perspektiv på utvecklingssamarbetet. Sidas rapport studerar främst ambassadernas relation till Sida samt Sidas olika styrdokument och program. Denna uppsats studerar ambassadernas faktiska arbete med gräsrotsorganisationerna. Detta utvecklingssamarbete är en tydlig hierarki som illustreras i figur 1 här till höger.



Det publiceras också regelbundet nya rapporter kring mänskliga rättigheter och HBT. Såväl FN, UD, Human Rights Watch och Amnesty International publicerar årligen rapporter som belyser situationen för människor världen över. Exempel på andra typer av undersökningar som har gjorts är att mäta attityder gentemot HBT-personer i olika länder. Enligt en studie som den amerikanska tankesmedjan Pew Research Center gjort där 39 länder ingick och som består av svar från över 37 000 respondenter finns det mest utbredda motståndet mot homosexuella i just Subsahara. Tankesmedjan ställde frågan om homosexualitet ska accepteras av samhället. Störst motstånd mot homosexuella finns i länder som är övervägande muslimska enligt PEW. Värst bland dessa länder är Nigeria (98 % är emot en ökad acceptans av homosexuella), följt utav Senegal, Uganda och Ghana (i alla tre är 96 % emot). Minst motstånd finns i Sydafrika där ”bara” 61 % är emot. Detta kan jämföras med till exempel Storbritannien där 18 % är emot eller USA där 33 % är anser att homosexualitet inte ska accepteras av samhället. Av de undersökta länderna var Spanien det mest toleranta landet (PEW 2014).

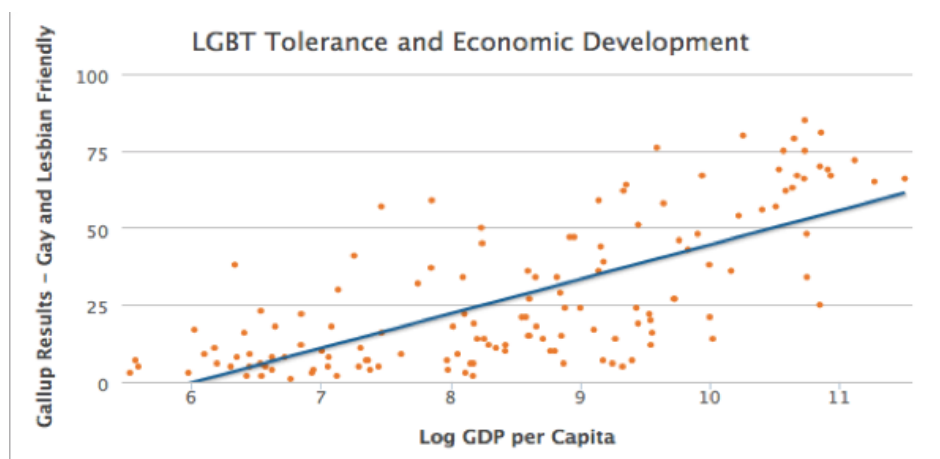
Enligt PEW är länder som inte är religiösa mer accepterande mot homosexuella än länder där religionen spelar en viktig roll i människornas liv. Detta är också något som stämmer överens med tidigare forskning (Kaoma 2009:6). På grafen i figur 2 (Khazan 2013) visar Y-axeln en skala från 0-100 % där respondenterna fick svara om homosexualitet ska accepteras av samhället. X-axeln är den religiösa skalan och går från 0-3 där 3 är mest religiöst. Värdet på x-skalan är medelvärdet av tre frågor som PEW ställde kring tro och religion. Om tro på en gud krävs för en hög moral. Om religion är en viktig del av deras liv samt om de bad minst en gång per dag.

Figur 2, Religion-Homosexualitet



Grafen visar hur det finns en tydlig korrelation på -0,7 mellan dessa två parametrar. Deras undersökning visade även att yngre människor samt kvinnor är mer toleranta gentemot homosexuella. Även rika länder är mer accepterande än fattiga länder som grafen i figur 3 på nästa sida visar (Florida 2014). Här visar Y-axeln data från det amerikanska opinionsundersökningsinstitutet Gallups undersökning World Poll. Institutet frågade ”Är din stad eller område där du bor, ett bra eller dåligt område för homosexuella att bo i?” till ett antal länder världen över mellan åren 2007 – 2007. 0 % är sämst och 100 % är bäst. Bland dessa länder ingick bland annat de afrikanska länderna Angola, Tchad, Tanzania och Etiopien.

Figur 3, BNP-Homosexualitet



De bästa länderna för homosexuella att bo i var Nya Zeeland, Danmark och Canada enligt undersökningen. Bland de sämsta fanns flera forna öststater samt de afrikanska länderna. I Zimbabwe uppgav till exempel enbart tre procent av de tillfrågade att denna region var ett bra

ställe för homosexuella. På X-axeln finns data från Världsbanken som visar bruttonationalprodukten logaritmiskt (BNP eller GDP) per capita.

Gallups undersökning visade också att det fanns en positiv koppling till hur väl invånarna mådde och acceptansen mot homosexuella. Detta mättes genom ett välmående index, där parametrar som fysisk och psykisk hälsa, nuvarande livssituation, arbetsmiljö etcetera ingick. Mådde medborgarna bra hade de en positiv inställning till homosexuella. Var de missnöjda med livet hade de en negativ inställning till de samma.

## 1.5 Avgränsningar

Jag kommer först och främst att avgränsa mig till de länder där Sverige har en fysisk ambassad. Detta innebär att andra svenska beskickningar som konsulat eller övriga svenska representationer kommer att exkluderas från denna uppsats. Även Kansliet för de Stockholmsbaserade sändebuden (KSS) vilka är de svenska ambassader som är stationerade i Stockholm kommer att exkluderas. Anledningen till detta är att konsulat inte har samma fokus eller uppgifter på mänskliga rättigheter som en ambassad har. Konsulat arbetar bland annat med att sprida information om Sverige, ge information om värdlandet, utfärda pass och viss hjälp till nödställda svenskar. Anledningen till att KSS exkluderas är för att de inte har samma nära samarbete med lokala organisationer eller gräsrotter. Flera av ambassaderna är även en sidoackreditering, det vill säga att en beskickningschef ansvarar för ett annat land än han eller hon är stationerad i. Deras sidoackrediteringar kommer inte heller att fokuseras i denna uppsats. Det finns även svenska företag i betydligt fler länder än det finns svenska ambassader. Dessa svenska företag bidrar till fler arbetstillfällen och högre välstånd i de länder som de verkar i. De arbetar även i viss mån med mänskliga rättigheter. Inte heller dessa svenska företag kommer att behandlas då syftet med uppsatsen är att undersöka svenska offentliga myndigheter i Afrika.

Anledningen till dessa avgränsningar är av tids- och resursskäl. Jag kommer även primärt att undersöka homo-, bisexuella och transpersoner. Detta innebär att queer-perspektivet kommer att hamna i skymundan. Anledningen till detta är att i flera av länderna är inte queer-personer något som benämns eller offentligt diskuteras. Det är helt enkelt en icke-fråga i flera av dessa länder. Denna uppsats kommer också enbart fokusera på diskriminering på grund av sexuell läggning. Övriga mänskliga rättigheter kommer därför inte att studeras närmre.

## 2 Teoretisk referensram

Denna uppsats kommer att ta hjälp av olika teorier för att analysera empirin. Den ena är för att förklara tjänstemännens olika ageranden och handlingar. Den andra för att förklara hur arbetet med HBT-frågan kan framskrida.

### 2.1 Frontlinjebyråkrati

Hur ska vi kunna förstå ambassadtjänstemännens agerande? Forskare har länge varit intresserad och studerat eller undersökt relationen mellan byråkrater och de mandat som de har fått av de folkvalda politikerna. En av de tongivande auktoriteterna inom denna studie inom offentlig förvaltning är den amerikanska statsvetaren Michael Lipsky. I hans klassiska verk studerade han de individer som arbetar dagligen och implementerar de politiska besluten. Han kallade detta för ”Street-level bureaucracy” (1980) eller på svenska, frontlinjebyråkraterna, gräsrotsbyråkrater eller närbyråkrater. Det är dessa byråkrater eller tjänstemän som är de myndighetsutövare som i stort sett alla medborgare kommer i kontakt med förr eller senare. Det är dessa som möter allmänheten och som arbetar med de enskilda fallen. Det är även i dessa möten som den faktiska välfärdspolitiken utformas (ibid.), ett tydligt *bottom-up* perspektiv. Alla tjänstemän är inte frontlinjebyråkrater utan det kan röra sig om läkare, lärare, poliser eller socialsekreterare som tillhör denna grupp. I denna uppsats är det ambassadtjänstemännen som är dessa frontlinjebyråkrater.

Lipskys perspektiv skiljer sig avsevärt från Max Webers tankar om den ideala tjänstemannen. *Sine ira et studio*, ”utan vrede och iver”. Att tjänstemannen eller ämbetsmannen ska vara neutral och opartisk i förvaltningen av sitt ämbete. Att inga egna värderingar ska finnas utan tjänstemannen ska precist och objektivt implementera de centrala beslut som tagits. Att det mänskliga ska tas bort ur byråkrati (Schierenbeck 2003, 22ff).

Till skillnad från Lipsky och andra implementeringsforskare intresserar sig den svenska statsvetaren Isabell Schierenbeck framför allt på frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme när de skulle verkställa och genomföra sina uppgifter. Hon undersökte skillnaden i det integrationspolitiska utfallet mellan Sverige och Israel i sin avhandling. Närmare bestämt hur den faktiska myndighetsutövningen fungerade. Hon undersökte då dessa frontlinjebyråkrater samt hur deras val av handlingsstrategier speglar policyns faktiska utfallet. Dessa byråkrater har en relativt stor frihet att själva påverka de beslut som de tar och som i allra högsta grad

påverkar den enskilda medborgaren i dess vardag. Deras handlingsutrymme har dessutom ökat under den senaste tiden vilket resulterar i att de har ett stort inflytande över de beslut som tas och i slutändan den faktiska politiken (2003:16ff; 30).

Ofta arbetar dagens tjänstemän i en verklighet som är allt för komplicerad för att kunna rymmas i ett detaljstyrt regelverk som Weber ansåg att byråkraterna skulle göra. Dagens myndighetsutövning sker ofta genom behovsprövning där tjänstemannen ska tolka ett allmänt regelverk och applicera detta på det individuella fallet (ibid:27). Schierenbeck menar att tjänstemännens ökade handlingsutrymme verken är negativt eller positivt. Det är istället kontexten som avgör om tjänstemannens agerande är rimligt och ska sättas i relation till politikens krav av legitimitet (ibid:28f). Som ett resultat av tjänstemännens ökade inflytande och den verklighet som vi lever i idag styrs offentlig förvaltning allt mindre av precisa regler och mer av generella mål eller ramlagar (som exempel Sveriges olika policyer för PGU som kapitlet ”Sveriges politik” tog upp) vilket i stor grad har påverkat de olika myndigheternas verksamheter.

I myndighetsutövningen hamnar ofta tjänstemannen mellan två positioner eller intressen. Den ena mellan klienten som i denna uppsats representerar till exempel HBT-organisationer. Den andra är mellan tjänstemannens organisation eller uppdragsgivare som då i detta fall är ambassaden, Sida, UD eller Sveriges regering (ibid:33). Det finns olika relationer som utmärker tjänstemannen. Denna ska dels ta hänsyn till klientens preferenser och behov. Tjänstemannen befinner sig också ibland långt ifrån det Webers opersonliga förhållningsätt i sitt dagliga arbete som ofta innefattar nära kontakter med klienterna. Detta samtidigt som tjänstemannen måste respektera de krav och målsättningar som organisationen eller beslutsfattare har ställt på tjänstemannen. Tjänstemannen måste därför ha en viss kontroll och informationsövertag över klienten. Detta gör att relationen klient – tjänsteman inte är ett jämbördigt maktförhållande. I denna uppsats kan detta påvisas genom att ambassadtjänstemannen kan erbjuda information, ekonomiskt bistånd eller hjälpa till med kontakter till andra organisationer eller med viktiga politiska beslutsfattare. Klienten befinner sig alltså i ett underläge gentemot tjänstemannen och kan känna rädsla att utkräva ansvar eller komma med kritik. Risken, även om den är liten, skulle kunna vara indraget bistånd, försämrade relationer eller att andra instrument dras in (ibid:35). Samtidigt är ambassaderna beroende av dessa organisationer eller aktivister för att kunna genomföra Sveriges PGU. Mer om detta behandlas i kapitel 5.3 – ”Vad som påverkar”. Det krävs därför att tjänstemännen skapar ett förtroende från klienten samtidigt som det gäller att etablera kontroll eftersom båda

parter är beroende av varandra (ibid.). I Schierenbecks forskning om integrationspolitikens tjänstemän har dessa en större makt över de individer som de möter än denna uppsats ambassadtjänstemän. Detta anser jag eftersom flera afrikanska stater enbart har någon enstaka eller högst några få HBT-organisationer som Sverige kan stötta och samarbeta med. Detta gör att deras inflytande blir större än en flyktings eller invandrades kontakt med de arbetsförmedlare, socialsekreterare eller migrationshandläggare som står i fokus i Schierenbecks avhandling. De afrikanska HBT-organisationerna kan dessutom vända sig till andra likasinnade ambassader om samarbetet med svenska ambassader inte skulle fungera.

Utmärkande för en framgångsrik myndighetsutövning är om klienternas individuella behov och önskemål kan påverka tjänstemannens myndighetsutövning utan att likabehandlingsprincipen eller andra viktiga normer eller lagar bryts. Tjänstemannen finns trots allt där i de flesta fall för klientens skull. Det krävs att tjänstemannen respekterar klienten, är lyhörd för dennes preferenser och att inte någon behandlas orättvist. Det krävs också att tjänstemannen är såväl en regeltolkare som medmänniska för att uppfylla alla dessa krav. Det som Schierenbecks forskning kan tillföra denna uppsats är vad som händer då handlingsutrymmet provas när det kommer nya eller annorlunda krav på myndighetsutövarna. Vilka möjligheter och begränsningar möter frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme då kontexten ändras från svenskt till afrikanskt håll och vad krävs det för en lyckad myndighetsutövning?

Lennart Lundquist bidrar med ytterligare en viktig aspekt till denna uppsats. Han menar att en tjänsteman behöver tre egenskaper för att en implementering ska lyckas. Dessa är *förstå*, *vilja* och *kunna* (1992:75ff). Detta lämnar åter igen ett tolkningsutrymme till frontlinjebyråkraten att och ges möjligheten att förstå olika, kunna olika och vilja olika.

Att förstå beror på tjänstemannens kunskaper och är särskilt betydelsefullt när denne har direkt makt över ett beslut. Kunskap inom området samt förståelse för de mål och riktlinjer som finns är av stor vikt. Men också att tjänstemannen har förståelse för de effekter som sker av de beslut som fattas (ibid). Detta återspeglar det som Schierenbeck menade var viktiga egenskaper, att tjänstemannen har kunskap nog att kunna förstå de regler som finns. Men också förstå vad det innebär att vara medmänniska.

Att vilja utföra arbetet för att nå de mål som är uppsatta är det andra kriteriet. Webers idealbyråkrat som ”utan vrede och iver” utövar sina myndighetsuppdrag borde inte denna egenskap behövas existera. Men även Weber förstod att i praktiken fungerar inte byråkrati på

detta sätt när människor är inblandade (Schierenbeck 2003:23). Det kan uppstå konflikter om personliga värderingar, ointresse eller principer som präglar tjänstemannens arbete påverkar beslut eller arbetet. Detta kan leda till att tjänstemannen inte vill, eller inte bryr sig att fatta beslut. Att inte vilja utföra arbetet kan också väl bero på att det blir en konflikt där tjänstemännens expertis eller kompetens gör att de inser att de mål och resultat som förväntas nås är felaktiga. Detta kan dessutom i viss mån hänga ihop med konflikten om personliga värderingar (Lundquist 1992:75ff).

Att kunna betyder att de resurser och kapacitet som behövs ska finnas för att tjänstemannen ska kunna utföra sitt uppdrag. Att kunna nå de mål och resultat som finns inom organisationen. Tjänstemannen måste kunna arbeta enligt de rutiner som kan ge störst utfall. Det innebär också att kunna få stöd från andra kollegor eller chefer (ibid). Målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att människor ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. Hur detta ska gå till kan nästa forskare ge oss de teoretiska verktygen för att hjälpa oss att förstå.

## **2.2 Samkönade äktenskap, globaliseringen av en idé**

För 70 år sedan i Sverige, år 1944 avkriminaliserades det att ha sex mellan två personer av samma kön. Dock ansågs de homosexuella fortfarande vara psykiskt sjuka och fick därför vara inspärrade på mentalsjukhus till dess att de blev ”friska” eller ”botade” från sin homosexualitet. Det skulle dröja tills 1979 innan Socialstyrelsen tog bort homosexualitet som en diagnos över psykiska sjukdomar. Den som ville fördjupa sin relation med sin partner, om de var av samma kön, fick vänta till 1995 innan de fick lov att registrera partnerskap. År 2003 kom den nuvarande lagen som förbjöd diskriminering på grund av sexuell läggning. Det var också samma år som lagen om hets mot folkgrupp även kom att omfatta HBT-personer. Det var slutligen först år 2009 äktenskapet blev könsneutralt. Det var också samma år som Socialstyrelsen inte längre ansåg att transvestism var en sjukdom (Andreasson 2000:278). HBT-rättigheter har alltså inte särskilt djupa rötter i Sverige, utan all landvinning för denna rörelse har skett inom loppet av ett sekel.

Sverige var varken först eller sist med ett juridiskt erkännande av samkönade äktenskap eller partnerskap. Detta är en liknande bild som vi finner i stora delar av övriga Europa och som har vuxit fram parallellt länder emellan. Just framväxten av samkönade partnerskap eller äktenskap i Europa är något som Kelly Kollman har forskat om. Hon har undersökt vad det var som orsakade denna våg av legalisering av homosexualitet i västerländska länder i slutet

av 1990 samt början av 2000-talet. Samt varför är det fortfarande finns en liten klick av industrialiserade västländer som fortfarande är emot detta.

Hennes slutsatser är att detta har skett tack vare transnationella nätverk av HBT-aktivister. Detta är resultat genom lobbyarbete mot höga beslutsfattare inom främst EU. Förutom lobbying skedde framväxten även genom att sprida information och genom att få ett erkännande att ha en avvikande sexualitet är en mänsklig rättighet. Att just få in HBT under paraplyet mänskliga rättigheter har varit en oerhört viktig pusselbit. Kollman återkommer ofta till hur pass viktig EU som institution har varit i arbetet för dessa HBT-förespråkare. Liknande transnationella samfund finns även i Afrika, då i form av AU (2007).

Den andra frågan som Kollman undersökte, varför vissa industrialiserade västländer fortfarande inte erkände samkönade äktenskap eller parförhållande, berodde till största delen på inhemska faktorer. De två avgörande faktorerna för vilken inverkan som HBT fick på internationella normer, berodde dels på graden av delaktighet i överstatliga samfund för mänskliga rättigheter. Den andra faktorn som också påverkade var graden av religiositet i landet. Hennes forskning visade sig att de länder som i högre grad var religiösa i Europa tenderar att vara mindre benägna att erkänna HBT förhållanden (ibid). Detta är något som ligger helt i fas med vad figur 2 visade.

Det som är det intressanta i Kollmans forskning och vad alltså kan tillföra till denna uppsats är svaret på hur det sista steget ser ut. Den sista biten i den långa process som ambassaderna jobbar för. Nämligen att flertalet av de Afrikanska länderna ska erkänna HBT som en del av de mänskliga rättigheterna och hur ambassader och HBT-organisationer ska gå tillväga för att nå detta.



## 3 Material och metod

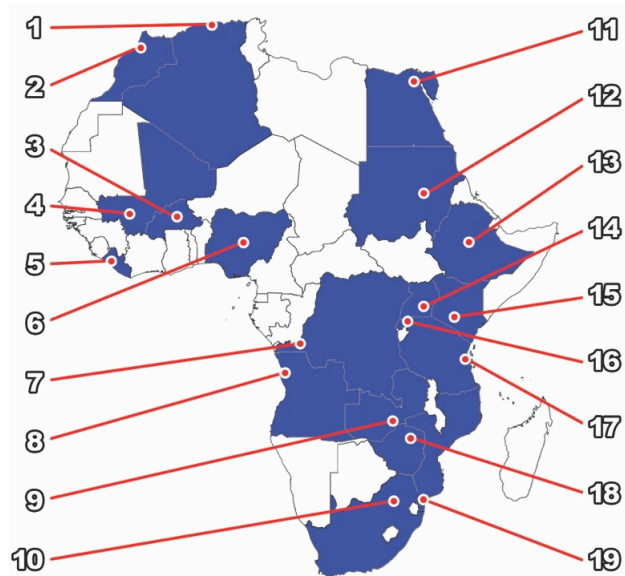
Jag kommer i detta kapitel att redogöra hur studien har genomförts. Det finns även diskussion kring olika metodologiska ställningstaganden. Slutligen diskuteras också validitet och reliabilitet för att redogöra uppsatsens trovärdighet. Eftersom detta är ett känsligt ämne kommer även etik också att diskuteras.

### 3.1 Material

Materialet som jag kommer att utgå från är bland annat UD:s egna landrapporter där de sammanställer läget i de olika länderna. Kritik har dock riktats mot dessa från RFSL då de menar att dessa rapporter är av bristande kvalité med ibland vilseledande eller felaktig information (RFSL 2009). UD:s landrapporter är dessutom från 2010-2011 vilket gör att en del av rapporterna är inaktuella då nya lagar har tillkommit. Jag kommer dock ändå att utgå från dessa då de präglar svenska myndigheters syn på de olika länderna. USA:s kongressbibliotek sammanställde en lista över homosexuellas rättsliga status i Afrika (The Law Library of Congress 2014) som jag också använt som ett komplement till landrapporterna för att ge en sådan korrekt översikt som möjligt.

Sverige har i dag 19 ambassader i Afrika. Dessa har jag markerat ut på en karta i figur 4 samt skrivit ut dessa i tabell 2. Ambassaden i Burkina Faso ska dock avvecklas till år 2016.

**Figur 4, Karta över Sveriges ambassader**



Utöver dessa ambassader finns det ytterligare sju stockholmsbaserade ambassader (KSS) som täcker för Eritrea, Guinea, Elfenbenskusten, Libyen, Senegal, Sierra Leone och Tunisien.

Övriga länder som inte har en egen ambassad som till exempel Gabon, sköts av andra närliggande ambassader. I detta fall ansvarar till exempel ambassaden i Demokratiska republiken Kongo för Gabon. Även ambassaden i Lissabon i Portugal ansvarar för två afrikanska länder. Därtill finns det också flera svenska konsulat, representationer, delegationer och honorärkonsulat. Dessa ambassaders svar kommer också utgöra en stor del av empirin tillsammans med olika svenska policyer.

**Tabell 1, Sveriges ambassader**

	<b>Land:</b>	<b>Stad:</b>	<b>Ansvar även för:</b>
1	Algeriet	Alger	
2	Marocko	Rabat	
3	Burkina Faso	Ouagadougou	
4	Mali	Bamako	Mauretanien, Niger
5	Liberia	Monrovia	
6	Nigeria	Abuja	Benin, Gambia, Ghana, Togo
7	D.R. Kongo	Kinshasa	Ekvatorialguinea, Gabon, Kamerun, Kongo Brazzaville
8	Angola	Luanda	São Tomé och Príncipe
9	Zambia	Lusaka	
10	Sydafrika	Pretoria	Botswana, Lesotho, Namibia
11	Egypten	Kairo	
12	Sudan	Khartoum	Tchad, Centralafrikanska Republiken, Sydsudan
13	Etiopien	Addis Abeba	Djibouti
14	Uganda	Kampala	
15	Kenya	Nairobi	Seychellerna, Somalia, Komorerna
16	Rwanda	Kigali	Burundi
17	Tanzania	Dar es Salaam	Madagaskar
18	Zimbabwe	Harare	Malawi, Mauritius
19	Moçambique	Maputo	Swaziland
	Kansliet för de Stockholmsbaserade sändebuden (KSS)	Stockholm	Guinea, Elfenbenskusten, Eritrea, Libyen, Senegal, Sierra Leone, Sydsudan, Tunisien
	Portugal	Lissabon	Guinea-Bissau, Kap Verde

## 3.2 Metod

Jag har kontaktat dessa 19 ambassader och bett om att få intervjua en tjänsteman på ambassaden som ansvarar för HBT-frågor. Dessa intervjuer har antagligen skett via telefon eller Skype och varat mellan 30 – 60 minuter. Efter cirka en vecka skickade jag åter igen en påminnelse till de ambassader som inte svarat på mitt första mail. De ambassader som inte ville eller kunde genomföra en intervju via telefon av anledningar som oro för att bli avlyssnad, tidsbrist, dålig internetuppkoppling eller andra skäl fick också möjligheten att svara på samma frågor via e-post som jag annars ställde via telefon. De som valde att genomföra en telefonintervju fick läsa frågorna i förväg om de önskade för att kunna förbereda sig inför intervjun. Här finns dock dilemmat att om de får läsa frågorna innan intervjun riskerar de spontana svaren att försvinna. Men svaren kan å andra sidan bli mer genomtänkta om respondenten hinner förbereda sig genom att läsa på och ta reda på fakta som respondenten annars inte har i huvudet. Jag var väl medveten under intervjuerna med risken av att det spontana försvann. Men jag anser att eftersom jag ställde följdfrågor som *inte* fanns med i guiden eller bad respondenterna att utveckla sina resonemang, undvek jag detta dilemma till viss del och fick därför en del spontana svar. Efter alla intervjuer frågade jag respondenterna om de fanns någon annan person som de kunde hänvisa till som kunde hjälpa mig, den så kallade snöbollseffekten samt om det var okej om jag hänvisade till respondenten. Eftersom många ambassadtjänstemän är ute och reser till de andra ambassaderna bad jag även de tjänstemän som jag hade varit i kontakt med sedan innan, att påminna de ambassader som de besökte som inte hade svarat på mina mail att svara på dessa. Vissa ambassader valde istället att ha en dialog via e-post istället för att ställa upp på en telefon- eller e-postintervju. Vilka ambassader som jag har haft kontakt med kan ni se i referenserna samt intervjuguiden som finns i bilaga 1. Jag har dock enbart valt att skriva med de ambassadkontakter som har svarat på intervjuguiden via telefon eller e-post. Detta därför de andra svaren kunde vara med flera olika personer eller att jag inte fick reda på namnen på de tjänstemän som svarade. Deras svar ska inte ses som ambassadernas offentliga ställningstagande utan de är tjänstemännens egna perspektiv på situationen. Totalt kom jag i kontakt med 18 av 19 de svenska ambassaderna. Det transkriberade empiriska materialet, tillsammans med e-post kommunikation och e-post intervjuerna var cirka 10 500 ord. Det var enbart ambassaden i Demokratiska republiken Kongo som jag inte kom i kontakt med över huvud taget.

### 3.3 Validitet, reliabilitet och etik

Denna uppsats kommer att använda sig av data från intervjuer samt dokumentstudier. Varje vetenskaplig studie bör betraktas från två grundläggande faktorer. Dess validitet samt dess reliabilitet. Eftersom detta är en kvalitativ studie är kriterier som generaliserbarhet och replikbarhet mindre användbara än i en kvantitativ studie (Guba & Lincoln i Bryman 2011:378). Uppsatsens mål är inte att producera generaliserbara resultat och data som en kvantitativ studie i större grad gör. Utan uppsatsen ämnar till att ge en djupare förståelse för svenska beskickningar samt belysa deras arbete med HBT-frågor. HBT-frågor är dessutom ett tabu i flera av dessa länder vilket gör att resultaten inte heller alltid går att tillämpa på övriga MR-frågor (mänskliga rättigheter).

Validitet i en kvalitativ undersökning kan delas upp i två punkter. Begreppsvaliditet samt resultatvaliditet. Det förstnämnda är i vilken grad som uppsatsens resultat överensstämmer med de teorier och idéer som uppsatsen bygger på (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängén 2007:63f). Detta innebär i vilken grad som de teorier som denna uppsats bygger på används i analysen av intervjuerna och dokumenten. I och med att jag försöker ha en fullständig transparens med mina metoder och resonemang samt för en kritisk dialog mot uppsatsens teorier anser jag att kraven på uppsatsen begreppsvaliditet är uppfyllda. Alla intervjuer har antagligen skett skriftligt, eller om de har skett via telefon har dessa spelats in och transkriberats för att respondenternas svar inte ska kunna förvanskas eller feltolkas.

Det andra området - resultatvaliditet, innebär om uppsatsen behandlar det som den verkligen är tänkt att behandla (ibid). Syftet med min uppsats är att undersöka svenska ambassaders arbete kring HBT frågor i Afrika. Mitt empiriska material bygger på intervjuer med svenska ambassader och deras arbete med frågor i Afrika. Detta kompletteras med ambassadernas egna rapporter kring deras arbete med HBT och MR. Även på denna punkt får jag därför anse att kraven för resultatvaliditet är uppfyllda.

Den andra grundläggande faktorn – reliabilitet som i denna typ av studie som jag har gjort handlar om vilken grad av tillförlit som finns till författaren. Hur pass noggrann och grundlig som forskaren har varit i analysen av resultatet (Bryman 2011). Jag kommer därför åter igen att försöka vara så transparent som uppsatsen tillåter mig att vara, utan att äventyra säkerheten för HBT personer eller organisationer. Detta för att säkerställa att denna uppsats håller en hög grad av reliabilitet. Att läsaren därför ska kunna följa en röd tråd genom hela arbetet och ständigt kunna kritiskt granska mina resultat och tolkningar.

Denna studie belyser och undersöker ett område som kan vara riskabelt för HBT-personer eller organisationer i Afrika. Alla respondenter fick därför veta vad syftet med uppsatsen var och att den skulle vara offentlig och sökbar. Men att jag inte skulle peka ut någon enskild ambassads arbete eller lokal HBT-organisation som de eventuellt samarbetade med. Ingen skulle vara anonym men att känsliga uppgifter skulle behandlas konfidentiellt. Detta innebar att enbart jag samt min handledare skulle få ta del av deras fullständiga svar. Vidare har jag i samråd med min handledare haft en kontinuerlig diskussion kring uppsatsens etiska dilemman och ställningstaganden.

Eftersom detta ämne är tabu i flera länder där fängelse, diskriminering, tortyr eller dödsstraff riskerar att drabba en HBT-person bad jag därför uttryckligen om att inte få ta del av uppgifter som skulle kunna vara till skada för en enskild individ eller organisation. Detta dels för att inte kunna skada en tredje part, dels för att inte krocka med reliabilitet genom att jag skulle vara tvungen att inte öppet kunna redovisa mina resultat. Flera av respondenterna uttryckte även oro över att deras telefonnät kunde vara avlyssnat vilket gjorde att vissa respondenter fick möjligheten att svara på frågorna i ett krypterat mail om de önskade. Det som var en annan stor oro var att denna uppsats skulle misstolkas och kunna bli ett slagträ i debatten om homosexuella i Afrika. Att uppsatsen skulle kunna bli ett "bevis" för att en västmakt skulle komma till en numera fri och självständig stat och försöka tvinga på det landet sina egna värderingar kring homosexuella. Så är givetvis inte fallet. Jag har tagit respondenternas farhågor på största allvar och eftersom jag hela tiden varit tydlig med syftet samt haft en ständig diskussion med min handledare anser jag även att de etiska aspekterna har noga övervägts i denna uppsats.

## 4 Empiri

Materialet som denna uppsats bygger på är rapporter från UD samt olika styrdokument och policyer som jag har undersökt. Den andra delen av empirin har jag gjort genom intervjuer av ambassadtjänstemän. Mer ingående om dessa kommer att presenteras i följande kapitel. Men först studeras Sveriges rapporter för HBT-personer i Afrika. Detta för att kunna förstå vilka olika kontexter och problem som de svenska ambassaderna arbetar i.

### 4.1 Juridisk status

Av Afrikas 54 erkända länder (FN, hemsida) är det dödsstraff i fyra länder, olagligt i 35, lagligt alternativt inga lagar som specifikt förbjuder homosexualitet i 18 länder. Det enda land där samkönade äktenskap är lagligt är Sydafrika. I figur 5 har jag markerat de länder eller regioner som tillämpar dödsstraff med svart, där det är olagligt med cerise samt där det är lagligt alternativt information saknas är markerat med vitt (The Law Library of Congress 2014). En lista över länderna som finns i figur 1 är även sammanställd i tabell 2 på sida 26.

Flera länder och områden i Afrika är pågående konflikthärddar eller befolkas av stammar som sträcker sig över de territoriella gränserna. Alla med sina egna olika lagar. Det finns också områden där vissa beväpnade grupperingar eller organisationer är i kontroll och tillämpar lagar som inte det övriga landet tillämpar. Detta gör att ländernas officiella gränser inte alltid är de faktiska gränserna.

Flera av ländernas officiella gränser är dessutom resultatet av de europeiska kolonialmakternas gränsdragningar från 1885 där de delade upp Afrika mellan sig. Officiellt har inte många gränser flyttats sedan dess (Världens historia 2012). I klassificeringen av juridiska statusen utgår jag som sagt från Utrikesdepartementets landrekommendationer mellan 2010 - 2011, en sammanställning som USA:s kongressbibliotek gjort från 2014 men även Amnesty Internationals årsrapport från

Figur 5, Karta över juridisk status



2013. I vissa länder är det olagligt med homosexualitet men straffet har aldrig tillämpats, som fallet verkar vara i Djibouti. UD skriver att ”Homosexualitet är straffbart enligt sharialag. Det finns inga rapporter om att lagen har tillämpats. Det finns inga kända rapporter om diskriminering på grund av sexuell läggning” (UD 2010b).

Inte heller är lagarna helt enhetliga. I till exempel Mauretanien är det enbart manliga homosexuella muslimer som kan dömas till döden. Detta sker genom stening. Kvinnor blir istället dömda mellan tre månader till två års fängelse samt får böter på 5 000 till 60 000 Ouguiya vilket motsvarar cirka 120 till 1 500 svenska kronor. I Nordsudan döms en man som har sex med en annan man, alternativt har analsex med en kvinna för sodomi. Straffet för detta är 100 piskrapp samt fem års fängelse. Döms mannen en andra gång får han åter igen 100 piskrapp samt återigen max fem års fängelse. Vid tredje domen döms mannen till livstids fängelse eller dödsstraff. I norra Nigeria råder Sharialagar efter att den beväpnade islamistgrupperingen Boko Haram har tagit över makten. Översatt betyder deras namn ”Västerländsk skolning är synd” (Wolmesjö 2012). Boko Haram har gjort sig ökända genom att ha dödat tusentals människor under de senaste åren. Det var denna terrorgruppering som låg bakom den uppmärksammade massakern på 59 grundskoleelever som låg och sov i sin skola (DN 2014a) och som kidnappade över 200 nigerianska skolflickor (DN 2014b). Sharialagarna som de har implementerat innebär att om en ogift begår homosexuella handlingar döms denna till 100 piskrapp. Är personen gift eller frånskild är straffen i stället döden (UD 2010c). I de övriga delar av Nigeria som inte kontrolleras av Boko Haram är straffet upp till 14 års fängelse för den som begår en ”onaturlig handling” (The Law Library of Congress 2014). Läget i södra Somalia påminner mycket om den i norra Nigeria. Även här har sharialagar införlivats i oppositionskontrollerade områden. UD skriver om rapporter som nämner att personer har avrättats på grund av deras sexuella läggning. I övriga Somalia är homosexualitet förbjudet. Alla som har ”köttsligt umgänge” med en person av samma kön ska fängslas mellan tre månader till tre år. Om gärningen är av en akt av lust ska straffet reduceras med en tredjedel. Dessutom riskerar många homosexuella att behöva utstå polistillsyn eller om det är utlänningar, utvisning ur landet efteråt (UD 2012).

I övriga länder där homosexualitet är förbjudet skiljer sig straffen åt från tio dagars fängelse i Etiopien och Eritrea till livstids fängelse i Sierra Leone, Tanzania, Uganda och Zambia (The Law Library of Congress 2014). I till exempel Angoa finns en gammal lagstiftning som förbjuder homosexualitet, men den tillämpas inte i praktiken. I återstående

länder är det antagligen uttalat lagligt som i Sydafrika och Cap Verde. Avsaknad av straff som i Niger eller ingen information som i Republiken Kongo.

**Tabell 2, Juridisk status**

Dödsstraff	Mauretanien, norra Nigeria, Sudan, södra Somalia
Olagligt	Algeriet, Angola, Botswana, Burundi, Egypten, Eritrea, Etiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Kamerun, Kenya, Komorerna, Liberia, Libyen, Malawi, Marocko, Mauretanien, Mauritius, Moçambique, Namibia, Nigeria, São Tomé och Príncipe, Senegal, Seychellerna, Sierra Leone, Somalia, Swaziland, södra Sudan, Tanzania, Togo, Tunisien, Uganda, Zambia, Zimbabwe
Lagligt/ingen information	Benin, Burkina Faso, Centralafrikanska republiken, Demokratiska republiken Kongo, Djibouti, Ekvatorialguinea, Elfenbenskusten, Gabon, Guinea-Bissau, Kap Verde, Kongo-Brazzaville, Lesotho, Madagaskar, Mali, Niger, Rwanda, Sydafrika, Tchad

## 4.2 Styrdokument

Sveriges nuvarande politik kring bistånd, mänskliga rättigheter och HBT består av fler än 20 olika tematiska policyer och strategier (UD 2014a). Det finns en tydlig policyhierarki där grundstenen för Sveriges nuvarande utvecklingspolitik är Sveriges politik för global utveckling (PGU). Denna redogör för hur Sverige ska bidra till en mer rättvis och hållbar global utveckling. Den reglerar såväl biståndet som övriga politikområden (UD 2014b). Den senaste PGU ersatte den tidigare som bestod av proposition 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3 samt Skr. 2003/04:129. Den förra som var mer än tio år gamla utvecklingspolicyn antogs av Riksdagen under Regeringen Perssons tredje mandatperiod december 2003. Den nyare Skr. 2007/08:89 antogs under Regeringen Reinfeldts första mandatperiod. Efter PGU som är den övergripande policyn, finns det ett antal mer detaljerade policyer som svenska ambassader arbetar med. De fem som berör HBT är:

- *Förändring för frihet: policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014* (UD 2010d).
- *Rätten till en framtid: policy för Sveriges internationella hiv- och aidsarbete* (UD 2009a).



- *Sveriges internationella politik för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter* (UD 2006).
- *På lika villkor: policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010-2015* (UD 2010e)
- *Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender persons: Conducting a Dialogue* (Sida 2012).

Efter kritik mot att det finns flera olika liknande policyer ska en ny biståndspolitisk plattform implementeras. Den 13 mars 2014 fattade regeringen beslutet om den biståndspolitiska plattformen i form av en skrivelse till riksdagen. Den är tänkt att ersätta stora delar av dagens alla styrdokument (UD 2014b). Bistandsminister Hillevi Engström beskrev detta som ”Kort sagt - svensk biståndspolitik på 60 sidor istället för 600” (Regeringens hemsida 2014).

Förutom dessa större övergripande strategier har varje land eller region egna regionala- eller landstrategier. Dessa samarbetsstrategier tar upp de övergripande målen för samarbetet länderna mellan. Hur dessa mål ska nås och vilka riktade insatser som ambassaden ska göra. Vilka tematiska prioriteringar som ska göras, om speciella provinser eller organisationer ska främjas. Även vad dialogen mellan ambassaden och ländernas regeringar övergripande ska handla om. Vad tidigare erfarenheter har lärt ambassaderna och hur förändring bäst nås. Hur mycket bistånd som ska gå till olika delar och när uppföljningar ska ske samt mellan vilka andra internationella aktörer som samarbete bör ske. Även om Sverige länge har haft en pådrivande roll för såväl mänskliga rättigheter som HBT-personers rättigheter och aktivt arbetat för att andra länder ska dela denna värdegrund var det innan de nuvarande styrdokumentet samt den kommande biståndsplattformen en relativt liten fokus på HBT från svenskt håll. Det som den tidigare regeringens proposition nämner kring HBT är att det finns

”Djupa åsiktsskillnader finns i frågor som rör demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män. Särskilt kontroversiella är frågor som rör kvinnors och ungdomars sexuella och reproduktiva hälsa och därtill hörande rättigheter, samt homo- och bisexuella och transpersoners rättigheter” (Prop. 2002/03:122:14).

Utrikesutskottet nämner att det är angeläget att HBT-personers rättigheter garanteras. Att diskriminering på dessa grunder strider mot mänskliga rättigheter med hänvisning till FN:s konvention om allmänna mänskliga rättigheter (bet. 2003/04:UU3). Miljödepartementets skrivelse kring detta nämner inte alls HBT (Skr. 2003/04:129). I den ännu äldre policyn som antogs under Regeringen Perssons första mandatperiod nämns homosexualitet en gång, det är

att ”Homosexuella kvinnor och män diskrimineras fortsatt” (skr. 1997/98:89). Under Regeringen Reinfeldts första mandatperiod kom en ny och uppdaterad skrivelse för Sverige PGU (Skr 2007/08:89). I denna nya skrivelse får HBT-personer ett ökat fokus och prioritering. I skrivelsen fastslår regeringen att de kommer att verka för att:

”alla länder avkriminaliserar sexuella kontakter mellan vuxna personer av samma kön, stärka skyddet mot diskriminering av homo- och bisexuella samt transpersoner (HBT-personer), främja och ge stöd till de så kallade Yogyakarta-principerna<sup>3</sup>, påtala övergrepp mot och diskriminering av homo- och bisexuella samt transpersoner varhelst det förekommer, frågan om diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet uppmärksammas inom FN, Europarådet och andra internationella forum” (ibid:109).

Insatser som beräknas kosta upp till 50 miljoner kronor beslutas direkt av ambassaden. För stöd mellan 50 – 200 miljoner kronor beslutar respektive avdelningschef på Sida i Stockholm. Insatser som kostar över 200 miljoner kronor beslutas av Sidas generaldirektör och program eller projekt med en budget på en halv miljard kronor eller mer kräver ett beslut från Sidas styrelse (Sidas hemsida 2012c).

### 4.3 Ambassadernas svar

Som tidigare nämnt är den totala insamlade empirin på över 10 000 ord. Jag kommer att dela upp dessa svar i två stycken. Detta för att tydligare kunna göra svaren överblickbara för läsaren. Jag kommer att citera de olika tjänstemännen men inte redogöra vem som sagt vad. I vissa citat där respondenterna har nämnt deras land har jag bytt ut detta mot ”X”. Detta på grund av säkerhets- och integritetsaspekten, men också för att denna uppsats ämnar undersöka hur svenska ambassader generellt arbetar i Afrika och vilka lärdomar som går att dra. Inte hur enskilda ambassader arbetar.

Väldigt många afrikaner vet inte vad HBT är utan delar upp detta till heterosexuell eller homosexuell. Vissa av respondenterna menade också att befolkningarna ansåg att det bara kunde vara män som var homosexuella. I den fortsatta delen kommer jag därför för att göra svaren så rättvisa som möjligt använda mig av både termen HBT, men också klumpa ihop detta till enbart ”homosexuella”.

---

<sup>3</sup> Yogyakartaprinciperna är en uppsättning internationella riktlinjer och principer kring HBT-rättigheter, min anmärkning (Arbetsmarknadsdepartementet, 2014).

### 4.3.1 Situationen för HBT-personer

Det som de flesta afrikanska länder har gemensamt och som nästan alla tjänstemän vittnar om är att det råder en väldigt allvarlig situation för HBT-personer i dessa länder. Respondenterna har vittnat att det inte är ovanligt med HBT personer som har suttit häktade utan rättegång i flera månader. HBT-personer och aktivister som har blivit fängslade, torterade, förföljda, avvisade av deras familjer, trakasserade, våldtagna, utpressade, vräkta från deras lägenheter, uppsagda från deras jobb eller blivit fysiskt attackerade av poliser och vakter. I flera länder nekas dessa personer sina grundläggande rättigheter som hälso- och sjukvård, utbildning och en grundläggande rättsäkerhet.

Tjänstemännen har även vittnat om att det finns en opinion som stundvis piskas upp av medier. Religiösa ledare och politiker som gör negativa och aggressiva uttalanden mot HBT-personer. Dock är det inte all afrikansk media som svartmålar homosexuella utan ämnet uppvisar hela spektrumet. Från nyanserade akademiska diskussioner kring HBT och homofobi till de mer populistiska tabloidtidningar som publicerar namn och bilder på homosexuella med horribla löpsedelsrubriker. I de länder där homosexualitet inte är olagligt finns det ändå ett tabu kring detta. Flera ambassader svarade dock att befolkningen inte generellt sett aktivt är emot homosexuella. Som en respondent utvecklade detta, ”jag tror att det är ganska få som verkligen anser att homosexuella ska utsättas för förföljelse eller åka i fängelse. Men frågar du folk om homoäktenskap ska vara tillåtet så är nog de allra flesta emot det.” I flera av de undersökta länderna är befolkningen relativt toleranta, så länge som detta hålls inom den privata sfären.

Flera afrikaner delar också uppfattningen som jag tidigare nämnt att homosexualitet inte är något afrikanskt, det tillhör inte den afrikanska kulturen och det är något som kommit från Europa. Som en av respondenterna beskrev,

”Homosexualitet är förbjudet och det råder homofobi i samhället. Homosexualitet ses som något ‘icke Afrikanskt’ - att homosexualitet går i strid med afrikanska grundläggande värderingar och härstammar från västvärlden. Homosexualitet beskrivs regelbundet av politiker som västerländsk imperialism”.

Att vara homosexuell är alltså något som människor inte öppet bör gå ut med. Flera av respondenterna svarade också att många HBT-personer söker sig från landsbygden eller de mindre samhällen till storstäderna. ”Det är lättare att försvinna i mängden, precis som i Stockholm”. En annan respondent vittnar om att ”Det går i stort sett inte att vara öppen homosexuell, men det går att vara öppen i mindre grupper. Folk får gömma det rätt ofta. Det

finns barer där det är mer accepterat, men det finns inte direkt några gaybarer. Dessa ställen är ändå relativt säkra”. Ytterligare en iakttagelse från respondenterna är att befolkningen på landsbygden tenderar att vara mer konservativa än befolkningen i de större städerna. Det finns också en skillnad mellan olika grupper i samhällena. ”Det finns definitivt en större acceptans bland yngre mer välutbildade människor som har det bättre ställt.” En annan sa att “Det märks att det är den yngre urbana generationen som är mer öppen inför omvärlden och inför förändringar”. Det tenderar också att vara yngre, manliga homosexuella som är mer öppna med sin sexuella läggning enligt respondenterna erfarenheter.

Tjänstemännen vittnar också om att den generella attityden mot homosexuella har hårdnat under det senaste decenniet. Då är det nästan uteslutande de manliga homosexuella som den offentliga debatten handlar om. Den hårdnande attityden beror dels på efterdyningar av debatten som uppstod när flera länder införande av en hårdare lagstiftning mot homosexuella. Men den offentliga debatten har även hårdnat eftersom den är understödd av vissa religiösa ledare och politiker. ”För vissa politiker är det ett tacksamt sätt att ta lätta poäng och kanske också styra bort uppmärksamhet från andra frågor som är jobbigare”. Nära valtider händer det att politiker anklagar sina motståndare för att de värnar om homosexuella. ”I det senaste valet användes homovänlighet som ett slagträ mot den nuvarande presidenten, från den dåvarande regeringen. Då blev han tvungen att verkligen markera att han inte stödde homorättigheter”. När den offentliga debatten har hårdnat har även den generella attityden mot HBT-personer hårdnat. Detta har lett till ett ökat våld mot HBT-personer.

Synen på begreppet homosexualitet skiljer sig också länderna åt. Som tidigare nämnt klumpar många afrikaner ihop alla avvikande sexuella läggningar som inte är heterosexuella till homosexuella. Såväl litteratur (se bland annat Murray, Stephen och Roscoe) som svar från flera respondenter visar att det finns till exempel män som har sex med andra män, men som inte ser sig som homosexuella. ”Det är det vanligt med män som har sex med andra män, men det ses inte som homosexualitet utan som en del av kulturen här”. De ser inte sig själva eller av samhället som homosexuella eftersom de ibland har både fru och barn. Därför är de heterosexuella.

Det är inte bara attityden och debatten som hårdnat, utan även lagarna mot homosexuella har skärpts under det senaste decenniet i flera länder. Som tidigare nämnt är flera av lagarna mot ”*acts against the order of nature*” rester från den koloniala eran. När de forna kolonierna blev självständiga stater behölls de diskriminerande lagarna. Flera av dessa lagar tillämpas dock inte i praktiken. Vissa av respondenterna har svarat att stora delar av

befolkningen inte var medvetna att det fanns lagar mot homosexuella innan debatten och uppmärksamheten som kom i och med det strängare straffen. Men även om stora delar av befolkningen i dessa länder är homofobiska är detta ingen fråga som ligger högst uppe på deras dagordning eller något som de vardagliga samtalen handlar om. ”De flesta människor anser inte att HBT är det högst prioriterade, utan det är främst ekonomiska frågor som är viktiga och berör folks vardag”.

### **4.3.2 Ambassadernas arbete**

Det går att dela upp de svenska ambassaderna i två kategorier. De som arbetar aktivt, respektive de som inte arbetar aktivt med HBT-frågor. Av de som svarade (18 av 19 ambassader) svarade drygt hälften att de inte arbetade alls eller i en väldigt liten utsträckning med HBT-frågor. Sex ambassader arbetade aktivt med frågan och fyra ambassader svarade att de inte aktivt arbetar med frågan, men att de följer läget och opinionen i landet.

Det finns flera anledningar till att vissa ambassader inte arbetade med HBT-frågor. En tjänsteman svarade på frågan om vad de gör, ”inte mycket då det är svårt att arbeta med dessa frågor i ett land som X. Kyrkan är starkt dominerande och även den muslimska religionen är stark”. Också att det saknas lokala organisationer att stödja eller att dessa var för små och oorganiserade. Något som följande citat vittnar om.

”Flera mindre HBT organisationer har kommit till oss med frågor kring stöd men de har varit mer av slaget enskilda personer som vill starta upp organisationer och vilka har haft eller har väldigt svaga strukturer. Tyvärr är det för ambassaden svårt att stödja dessa då man inte har den kapaciteten att kunna svara upp på de krav vilka vi har gällande rapportering och finansiella uppföljningar [...] I princip behöver därför en sådan gräsrotsrörelse stöd av någon form av internationell organisation som kan stödja dem administrativt.”

Men att det var för svårt på grund av tabu, för få eller för små organisationer var inget problem enligt andra. ”Många HBT organisationer är i sin linda och det är viktigt att de känner att de har stöd på en policynivå, oavsett om vi har pengar eller inte. Vi har en kontinuerlig diskussion och träffar dem ofta”. En respondent menade att HBT inte är mindre prioriterad än andra frågor men att de prioriteras på andra sätt beroende på förutsättningar. ”Övriga mänskliga rättigheter är mer prioriterade i utvecklingsprogram, men inte rent politiskt sett. Relativt stor bevakning av HBT frågorna läggs på detta i förhållande till andra frågor”. En tredje synpunkt var att det inte hade vart, men ska bli prioriterat område.

”Allmänna MR frågor är mer prioriterade, även om HBT faller in under detta. Det är ett svårt ämne att jobba med och inte ett av de högst prioriterade, även om

frågan växt kraftigare under den senaste tiden. Tanken är att i längden ska detta kunna bli mer högprioriterat”.

Några ambassader sa att eftersom HBT-personer är en sådan liten grupp gör det mer nytta att arbeta med andra frågor. En åsikt som vållad debatt bland respondenterna. En uppfattning från den ena ”gruppen” är följande:

”Det finns andra mer prioriterade grupper där en större andel av befolkning (barn, flickor, kvinnor, äldre kvinnor) har akutare behov av skydd och hjälp. Därför är det dem som dem flesta utvecklingsaktörer, inklusive Sverige, har prioriterat hittills”.

Andra har svarat att det finns andra frågor som är enklare att arbeta med, därför får de större fokus från ambassadens håll. Som följande respondent uttryckte det, ”frågan är känslig men ingår i mänskliga rättighetsfrämjandet. Det är lättare att arbeta med kvinnors rättigheter och med övriga rättigheter”. Men detta var som sagt inte en ståndpunkt som delades av alla ambassader.

”Det finns säkert flera länder som undrar varför HBT får så stort utrymme när det är så pass få personer. Medan tortyr och kvinnors och barns rättigheter berör och drabbar väldigt många fler. Men där anser Sverige med flera andra länder att det inte går att tänka så. Det går inte att värdera olika MR. Alla MR är lika viktiga och ska vara lika prioriterade”

Att det prioriteras olika berodde enligt en respondent på att biståndspengar måste prioriteras på områden som kan komma till nytta för större grupper. Men att det politiska arbetet inte behöver ta samma hänsyn till olika prioriteringar. Av de ambassader som inte aktivt arbetade med HBT-frågor menade respondenterna att det främst beror på två orsaker. Det första var av ekonomiska skäl.

”Vi har inget uttalat utvecklingssamarbete. Vi har inget finansiellt stöd till några MR organisationer. X är inget bilateralt mottagarland. Det finns inga biståndspengar eller bilateralt stöd till några organisationer. Det handlar inte om att HBT inte är prioriterad utan, att X som land inte är ett biståndsland”.

De ambassader som verkar i länder som erhåller bilateralt bistånd från Sverige har en ekonomisk fördel gentemot de länder som sakade detta medel enligt respondenterna. Den andra anledningen berodde på de homosexuellas sociala eller juridiska situation i landet. Eftersom homosexualitet inte är olagligt, resulterar detta i att vissa ambassader inte anser att HBT-frågor är något som behövs prioriteras. ”Det blir ett enkelt svar från oss. Vi arbetar inte aktivt med HBT-frågan i X. Den främsta anledningen till det är att det inte finns någon

lagstiftning eller annan officiell diskriminering pga. av sexuell läggning”. En tjänsteman utvecklade detta när jag bad om en jämförelse mellan de olika ambassadernas arbete.

”Det är väldigt kontextuellt, vissa ambassader arbetar till exempel med bistånd som leder till andra möjligheter att påverka. X har inget bistånd och då får vi arbeta på andra sätt. Det är svårt att jämföra med andra ambassader eftersom kontexten ser olika ut”.

De ambassader som inte arbetar med bistånd behöver arbeta med dessa frågor på andra sätt. Som kapitlet om Sveriges politik tog upp är det bara ett fåtal Afrikanska länder som får bilateralt bistånd från Sverige. Sedan 2008 har Sverige dessutom fasat ut ett antal afrikanska länder ur detta samarbete.

Förutom att stödja organisationer ekonomiskt via bistånd finns det flera andra strategier för att arbeta med HBT. Förutom att samarbeta direkt med gräsrotsrörelser eller andra MR-organisationer tar ofta ambassaderna upp dessa frågor i möten med afrikanska beslutsfattare på olika nivåer. Tjänstemännen ser till att det sker regelbundna dialoger länderna mellan samt markerar Sveriges ståndpunkt i olika frågor. Det sker även artikel 8-dialoger tillsammans med övriga EU länders ambassader cirka två gånger per år.

”Vi hjälper genom att ha en policy inriktat stöd där de stöder på policynivå. Vi driver frågan och ser till att frågan tas upp på politisk nivå. Att det kommer upp i regelbunden dialog med regeringen och andra regeringsinstitutioner. Dels genom bilateral dialog mellan Sverige och X, men framför allt genom EU kanalerna i artikel-8 dialogen”.

Eller mer subtila aktioner som detta, ”från ambassadens sida manifesterar vi Sveriges engagemang i MR-frågor exempelvis genom att högtidlighålla internationella MR-dagen”. Sedan finns de ambassader som arbetar mer aktivt med dessa frågor som följande exempel får ge exempel på

”Sen jobbar vi nära vissa HBT aktivister där vi hjälper med olika plattformar för att få ut deras budskap. Genom att bjuda in dessa till mottagningar eller middagar där de får möjlighet att prata med andra beslutsfattare [...] Ambassaden bevakar rättegångar som HBT aktivister är indragna i. Vi ger även aktivister möjligheten att prata med varandra samt en möjlighet att prata med det internationella samfundet, andra ambassader och beslutsfattare på olika nivåer på en *neutral ground*”.

Anledningen till att bevaka rättegångar är enligt en respondent att, ”vi kan inte påverka rättsprocesser, men vi kan visa vår närvaro både för staten samt i viss mån även för de åtalade”. Det har även skett att HBT-aktivister har fått bidrag för att åka till Sverige där de deltagit i utbildningar eller kunna delta i internationella konferenser.

De ambassader som verkar i länder som erhåller bilateralt bistånd från Sverige stöter dock på vissa problem. Ett stort sådant som ambassader i flera länder märker av är att flera av dessa HBT-organisationer är fortfarande i sin linda eller är för oorganiserade. En respondent svarade

”Vi har inget bilateralt stöd till några HBT organisationer som jobbar här. Det beror på att de organisationer som finns är inte särskilt organiserade. Det börjar möjligtvis komma någon som kan komma med en projektansökan men det handlar om väldigt få. Det finns inte heller någon MR organisation som jobbar med dessa frågor”.

Anledningar till att flera HBT-organisationer är små, oorganiserade och nystartade är att i flera länder kan dessa HBT-organisationer inte arbeta öppet av legalitets- eller säkerhetsskäl. De kan inte registrera sig som en NGO-organisation eftersom de stödjer homosexualitet vilket anses som illegala verksamheter. En annan respondent utvecklade det föregående resonemanget.

”Ett problem i X är att HBT-organisationerna är ’under ground’, de är ganska få organisationer och det är bara några av dessa som är organiserade. Men de är alla ganska små och saknar den typ av system som intern kontroll osv. som krävs för att Sverige ska kunna ge bilateralt stöd”.

För att komma runt detta problem valde flera ambassader att istället att stödja de större och redan väletablerade MR-organisationer som finns i landet. Detta eftersom dessa kan hantera bidrag i och med de redan har en intern struktur med internkontroll, har en kapacitet för att kunna göra finansiella uppföljningar samt kontinuerligt återrapportera sina framsteg till sina givare. Dessa större organisationer kan i sin tur fördela biståndet till de lite mindre, oorganiserade HBT-rörelserna eftersom de inte har samma interna krav på byråkrati som ambassaderna har. Att arbeta med övriga MR-organisationer kan dessutom föra med sig andra positiva effekter. Flera av dessa rättigheter hör samman och har synergieffekter på varandra. Arbetet med hiv/aids är något som också i allra högsta grad också påverkar HBT-personers liv eftersom dessa personer är en extra drabbad grupp av dessa sjukdomar. Kvinnors rättigheter eller yttrandefrihet för också med sig positiva bieffekter till HBT-personer.

”Som jag nämnde är frågan tabu i X, vilket betyder att vårt arbete är mkt begränsat i landet o att vi måste hitta andra former för att indirekt stödja HBT-personers rättigheter. Det blir synergieffekter och talar man med t.ex. kvinnoorganisationer så menar de att arbetet med MR generellt hjälper dessa. Genom att främja MR generellt så främjar detta HBT”.



Flera respondenter erkände hur pass viktiga dessa MR-organisationer är för de lokala HBT-rörelserna i Afrika och deras arbete för deras rättigheter. Ett exempel på detta är följande:

”Förändringar kommer troligtvis inte komma från en HBT rörelse. De kan på sikt spela en roll med att föra fram vilka viktiga frågor det är. Måste jobba i varje sektor, just nu ser de att den viktigaste frågan för HBT personer är att få tillgång till hälsa och sjukvård. Då får de jobba inom hälsosektorn och driva genom detta. Att få öppet leva som HBT och ha homosexuella relationer finns det inget utrymme för. På väldigt lång sikt, kanske 50-70 år kan detta bli möjligt. Det ser inte ljus ut i dagsläget”.

Ofta arbetar inte ambassaderna ensamma med dessa frågor utan de samarbetar med andra länders beskickningar som delar Sveriges syn på HBT-frågor. Andra exempel på samarbeten kan vara med olika svenska eller internationella NGO som RFSL, Diakonia, ILGA med flera. Det samarbetas även med olika överstatliga organisationer som EU och FN. Alla svenskar ambassader har dessutom ett nära samarbete med såväl andra utländska beskickningar som de övriga svenska ambassaderna. Där utbyter de erfarenheter samt diskuterar frågan. De misstag och framgångsrecept som finns förmedlas därmed till övriga ambassader. I det direkta arbetet med HBT-frågor, såväl mot beslutsfattare som med gräsrotsorganisationer var det något som alla var eniga om. Det är att arbetet måste ske metodiskt och försiktigt.

”Det är svårt för ambassaden att arbeta allt för starkt offentligt sett. Det blir kontraproduktivt. Det leder till mer synlighet i frågan vilket inte är bra eftersom det kan leda till mer våld mot HBT-personer vilket i sin tur stärker makthavarnas position. De kan säga ’kolla nu kommer västerländska makter här och försöker bestämma över oss. Är ni inte glada att ni har oss här som står emot de gamla kolonialmakterna’ ”.

Detta kan även illustreras med citatet som Ugandas president Museveni där han slog ett slag mot den västerländska sociala imperialismen som försökte utöva påtryckningar mot landets suveränitet (Harding 2014). Just att inte vara allt för offentlig är något som aktivisterna påpekar för ambassaderna. ”De första som de sa var att ’vi vill inte ha er på barrikaderna, var tysta. Hjälp finansiellt eller via tyst lobbying men vi vill inte ha er på frontlinjen’ ”. Att arbetet måste ske på deras villkor och att en förändring måste ske inifrån landet, från dess egna medborgare som själva måste genomföra de förändringar som krävs för att förbättra livssituationen för HBT-personer.

”Sveriges ambassad är då väldigt lyhörda mot nationella aktörer vad de uppmanar att vi ska göra. Om de ber oss vara mer offentliga, göra offentliga uttalanden etc. så gör vi det. Hur vi agerar beror på vilka signaler som vi får från de nationella HBT organisationerna. De har påpekat att de vill vara i förarsätet och när det om hjälp med t.ex. markera så har vi gjort det”.

Dessutom riskerar ett allt för stort engagemang i HBT-frågor att tolkas som något negativt av befolkningen eller makthavarna vilket kan påverka övriga MR-frågor i en negativ riktning. Samtliga ambassader var också eniga om det tidigare påståendet att en förändring måste ske inifrån landet.

”Det viktigast är att ha en nära dialog med nationella HBT organisationer och stöda dessa efter deras behov och prioriteringar. Inte rusa iväg och se på det som är det viktigaste är för svenska befolkningen som är ’hemma-publiken’. Organisationerna är de viktigaste så att de kan driva frågan framåt. Det är en process som kommer ta lång tid. Det finns en hel del modiga människor som vågar driva och stå för detta. Det viktiga är framförallt att stötta dessa utifrån det stödet som de vill ha. De är tydliga med att de vill ha stöd ’bakom kulisserna’ och att vi inte ska vara allt för högljudda”.

Något som även följande respondent var inne på. ”Det som är definitivt viktigast är lokala aktörer. Det måste komma inifrån. Det kan inte vara att en vit makt kommer och säger att de måste acceptera homosexuella. Det är kontraproduktivt”. En tredje var inne på ett liknande spår.

”Man vill gärna hjälpa, men vi måste akta oss. Vara medvetna om den lokala kontexten och att inte trampa folk på tårna eller hamna i vägen för de lokala gräsrotsrörelserna. De är dessa som måste gå först. Vi ska stödja dessa, men det är de som har koll på vad som behöver göras”.

Kunskap och information från ambassadernas är också en viktig nyckelpunkt. ”Det vore bra att ha mer kunskap om landet gällande dessa frågor. Vi har haft en lokal utbildning i frågan för alla som arbetar på ambassaden vilket var väldigt värdefullt, framförallt för de lokalanställda”. Något som också var en nyckelfaktor för ett lyckat arbete var att kunna koordinera och att ha ett fungerande nätverk mellan olika aktörer. Något som flera respondenter tryckte på under intervjuerna. Därtill att snabbt kunna agera när något sker som påverkar situationen i landet för HBT-personer i olika riktningar.

En anledning till att HBT-frågan inte har fokuserats lika mycket som andra rättigheter är att olika MR-frågor tenderar att gå i cykler. När till exempel en rättegång uppmärksammas där någon döms till döden kan detta få en extra stor uppmärksamhet från såväl internationell håll som ett ökat fokus från ambassaderna. När de kontroversiella lagarna där straffen för homosexualitet skärptes i flera länder ledde detta till en ökad fokusering på just HBT-frågor från svenskt och internationellt håll. ”Just nu har det varit ett stort intresse i X kring dessa frågor, vilket gör att vi har lagt ned mer tid än andra områden. Intresset har ökat från svenskt håll i samband med den nya lagen.”

Att förbättra situationen för HBT-personer är en lång process. I första hand måste situationen göras dräglig för HBT-personer. Att kunna erbjuda säkra gömställen när de blir vräkta, nedslagna, våldtagna eller uppsagda från sina jobb. Det är detta som HBT-personer ofta akut behöver få hjälp med i flera länder. Flera av de övriga MR-organisationerna arbetar redan med detta. I det långa perspektivet är målet att homosexualitet inte ska vara olagligt. För att kunna komma förbi de hinder som förbjuder HBT-organisationer försöker flera av dessa tillsammans med ambassaderna att driva idén om att sexuell läggning handlar om mänskliga rättigheter. Det gäller att få afrikanerna att inse att ens sexuella läggning är en mänsklig rättighet. Att det inte är ett västerländskt fenomen, utan homosexuella finns världen över och fanns även i Afrika långt innan den kolonial eran. En tjänsteman formulerade detta som att ”du kanske inte personligen gillar detta, men du har inte rätt att begränsa deras möjlighet att leva som de är”.

Ambassaderna jobbar på flera fronter samtidigt. Att bidra till att förbättra levnadssituationen för människor är grunden i deras utvecklingsarbete och det är mot det målet som de styr alla sina insatser. På frågan om de ansåg om de gjorde tillräckligt mycket i dessa frågor svarade de flesta ambassader att de önskar alltid att de kan arbeta mer och göra mer i alla frågor. Men på grund av begränsade resurser och omständigheterna försvåras detta, men att de gör det bästa av situationen. Skulle arbetet med HBT prioriteras högre skulle detta ske på bekostnad av andra rättigheter.

”Man kan alltid göra mer i allting. Vi skulle kunna lägga ännu mer tid på dessa frågor. Men det blir ganska arbetsintensivt och i sådant fall blir andra grejer nedprioriterade. Vi skulle kunna lägga mer tid för att träffa och förstå dem. Förstå situationen ännu bättre. Lägga mer krut på dialogen med MR-organisationerna. I dagsläget ser vi inga öppningar för att föra en politisk dialog kring frågan. Sverige har gjort några försök, men man måste vara väldigt försiktig eftersom det får lätt bakslag. Det är väldigt lätt att medierna nappar upp saker och gör någonting av det”.

Vissa respondenter menar att de skulle kunna omfördela sina resurser inom själva HBT-arbetet och lägga mer tid på att träffa HBT-aktivister. Detta för att förstå deras situation bättre samt för att förbättra kontakterna. Ambassaderna skulle även kunna ta upp ämnet mer i dialogerna med andra MR-organisationer. På dessa sätt skulle det gå att arbeta mer med frågan utan att det tar resurser från andra, lika viktiga frågor.

Det finns givetvis flera försvårande omständigheter för ambassaderna och tjänstemännens arbete. Det största är som sagt att det är olagligt och tabu i de flesta afrikanska

länder. Ett annat av problemen är att flera HBT-organisationer inte kan registrera sig som NGO:s eftersom de "stödjers illegal aktivitet" enligt staten. Flera av de mindre organisationerna är inte heller öppna med sin existens av säkerhetsskäl. Men det finns även ett tabu bland vissa av ambassadernas lokala tjänstemän att arbeta med dessa frågor. Det finns även ibland ett ointresse eller tabu inom dessa frågor från ambassadpersonalens sida.

Det som alla respondenter var eniga över är att detta är en lång och stegvis process. Hur lång tid det kommer ta innan HBT eller homosexualitet är tillåtet går inte att svara på. Först måste deras basala rättigheter uppfyllas som rätten till sjukvård, utbildning och rätten till att inte bli diskriminerad. Därefter gäller det att införliva HBT i de övriga mänskliga rättigheterna. Människorna behöver inte personligen gilla homosexualitet, men HBT-personer ska inte få sina möjligheter begränsade att vara och leva som de är. Nästa kapitel kommer att analysera det empiriska materialet för att vi ska lära oss om ambassadernas arbete kring HBT och för att slutligen svara på de initiala frågeställningarna.

## 5 Analys

I följande kapitel kommer jag att analysera empirin från såväl de dokument som ligger till grund för ambassadernas dagliga arbete med HBT som respondenternas olika svar. Detta för att kunna svara på mina initiala frågeställningar.

### 5.1 En ökad fokusering

Afrika är som sagt en enorm kontinent där länderna bland annat skiljer sig åt demografiskt, demokratiskt, ekonomiskt, religiöst, urbanisering samt graden av utveckling. Det går därmed inte att klumpa ihop alla dessa länder till ett objekt och studera detta. Det är också därför som det är oundvikligt att synen på HBT och därmed ambassadernas arbete skiljer sig åt mellan olika länder och regioner.

Genom att studera de dokument som ligger till grund för Sveriges arbete med HBT-frågor i Afrika sedan 1998 konstaterar jag en ökad fokusering inom detta område från svenskt håll. Detta är även något som flera respondenter har bekräftat. Om detta beror på regeringsskiftet år 2006 från den socialdemokratiska regeringen Persson till alliansregeringen Reinfeldt eller det förändrade allmänna världsläget går dock inte svara på. Detta är dessutom en fråga som denna uppsats inte ämnar besvara, utan jag överlåter detta till andra studenter eller forskare. Men att det har skett ett ökat fokus inom detta ämne är ändå högst relevant för denna uppsats.

I de nyare dokumenten omnämns och prioriteras HBT-frågan mer frekvent samt mer ingående. I såväl Regeringens skrivelse 1997/98:89, Regeringens proposition 2002/03:122, utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3 samt Regeringens skrivelse 2003/04:129 som alla är från 2000-talets första hälft nämns knappt HBT. Detta jämfört med dagens policyer samt den nya biståndsplattformen. I nuvarande policyn *Sveriges internationella politik för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter* från 2006 har de enstaka formuleringarna som de föregående dokumenten hade ersatts mot hela stycken om HBT. I den just nämnda policyn medger regeringen också att det tidigare har varit ett tydligt fokus på just heterosexuella relationer mellan män och kvinnor. De tidigare dokumenten har haft ett ”heteronormativt synsätt” (UD 2006:16) vilket har resulterat i att de som identifierar sig som HBT-personer har glömts bort eller osynliggjorts i den tidigare politiken. När MR-frågor som kvinnors rättigheter har diskuterats har till exempel lesbiska kvinnors situation som just homosexuella

inte diskuterats (ibid). De har alltså problematiserats på samma sätt som en heterosexuell kvinna, även om en HBT-kvinna kan stöta på helt andra problem än en heterosexuell.

Rapporten fastställer också att Sverige måste höja kompetensen inom HBT området för att bättre kunna hjälpa denna utsatta grupp samt för att förhindra att arbetet inom MR automatiskt utgår från heteronormen. Sverige måste även fortsätta verka för att diskriminering av HBT personer uppmärksammas samt att deras rättigheter ska ingå i de mänskliga rättigheterna (ibid).

I Sveriges policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter mellan åren 2010 – 2015 finns även här en ökad fokusering på HBT-personer. Rapporten konstaterar att HBT personer utsätts mer frekvent för diskriminering än andra grupper. Att en förändring enbart kan ske genom lagstiftning, ökade sociala trygghetssystem samt förändrade attityder (UD 2010c:10). Vidare konstaterar rapporten att HBT-frågor särskilt måste uppmärksammas och Sverige ska arbeta för att förebygga och bekämpa trakasserier, diskriminering och våld mot HBT-personer (ibid:18ff). Enligt UD är ett av de tre prioriterade långsiktiga mål för Subsahara en ökad respekt och åtnjutande av HBT-personers mänskliga rättigheter (UD 2012:2). Dessa nya formuleringar kan jämföras med de tidigare styrdokument som enbart konstaterade att det finns djupa åsiktsskillnader kring HBT och att dessa rättigheter måste garanteras (Prop. 2002/03:122 samt bet. 2003/04:UU3).

Även om det har blivit ett ökat fokus på HBT-frågor såväl från svenskt som internationellt håll har antal svenska ambassader som aktivt arbetar med detta blivit färre. En anledning till detta är regeringens beslut från 2009 att minska antal länder som får bilateralt bistånd från Sverige. Syftet med detta är att öka kvalitén och effektiviteten i biståndet. Flera respondenter har dock svarat att detta resulterar i att de inte längre arbetar i samma utsträckning med HBT-frågor. Även om detta är en försvårande omständighet för de ambassaderna som fått minskat bilateralt bistånd behöver inte detta innebära en avtrappning i deras arbete kring detta. Av de nio ambassader som arbetar i de länder som numera inte får bilateralt stöd, arbetade sex stycken på andra sätt med HBT-frågor istället. Tre ambassader svarade att de inte längre arbetar med dessa frågor.

Detta kan vi förklara med Lundquists tre egenskaper: *förstå, vilja och kunna*. Som empirin redogjorde har de svenska ambassaderna ett nära samarbete där de kontinuerligt delar information och erfarenheter med varandra samt med andra utländska beskickningar. Dessutom finns det flera policydokument som redogör för Sveriges inställning till HBT-frågan. Även de mer detaljerade landstrategier redogör för vad som ska prioriteras under en

viss period. Att dessa tjänstemän då inte förstår problemet ter sig orimligt. De tjänstemän som arbetar på ambassader där det bilaterala biståndet har koncentrerats till andra länder har definitivt fått en minskad förmåga att kunna jobba med HBT-frågor. De kan inte längre ekonomiskt stödja HBT eller MR organisationer bilateralt. I de flesta fall, om projektets budget är under 50 miljoner kronor, hanteras av detta direkt av ambassaderna. Sex av dessa nio ambassader har alltså valt andra sätt att stödja HBT-organisationer. Till exempel på en policynivå vilket innebär bland annat att regelbundet diskutera med politiker. Att organisationerna får hjälp att organisera sig eller får stöd på andra icke-ekonomiska sätt. Även om kunnandet har blivit svårare, är detta fortfarande inte omöjligt att stödja HBT-organisationer.

Den egenskap som återstår är då viljan. De ambassader som inte arbetar med HBT-frågan kan mycket väl sakna viljan att arbeta med detta. Några ambassader berättade dessutom att flera lokalanställda på ambassaden visar en ovilja att arbeta med dessa frågor. Anledningen berodde på deras religiösa tro vilken krockade med synen på HBT-personer. För att råda bot på detta har flera ambassader haft utbildning framför allt för de lokalanställda. Detta i syftet att om kunskapen ökar, ökar förhoppningsvis viljan att arbeta med detta.

Schierenbeck konstaterade att dessa frontlinjebyråkrater har ett stort handlingsutrymme att själva genomföra politiken. Det som de flesta ambassader svarade tyder också på att anledningen att inte arbeta med HBT-frågor på grund av konflikter med andra frågor eller att det kan skapa problem för ambassaden med bland annat beslutsfattare i arbetet med andra prioriterade åtgärder.

## 5.2 Arbete genom bistånd

UD har ett antal krav på civilsamhällesorganisationer<sup>4</sup> för att de ska kunna få svenskt bidrag. Detta beskrivs närmre i flera av deras styrdokument. De skriver att aktörer som organiserar eller skapar kanaler eller mötesplatser för att stärka mänskliga rättigheter ska särskilt uppmärksammas. I konflikt- eller postkonfliktsituationer har dessa samhällets aktörer en extra viktig roll i samhället (UD 2009b:19). Innan dessa civilsamhällesorganisationer kan få bi-

---

<sup>4</sup> ”Civilsamhällesorganisationer karakteriseras av att de är självstyrande, bygger på frivillighet och i olika grad är oberoende från stat, kommun och marknad samt bedriver verksamheten utan vinstintresse, ofta utifrån en gemensam värdegrund” (UD 2009b:9) Vilket i vårt fall främst innefattar nätverk, gräsrots-, medlems- eller intresseorganisationer.

eller multilateralt stöd från Sverige måste en aktörsanalys göras av organisationen ifråga. Analysen ska undersöka hur organisationen kan uppfylla uppsatta mål samt inbegripa analys och riskbedömning av organisationens juridiska och finansiella status. Dessa organisationer har även krav på intern styrning och kontroll, policyer för riskhantering samt krav på resultatstyrning (Riksrevisionen 2013:2). Detta leder till att mindre organisationer på gräsrotsnivå får det svårt att ta de av det svenska biståndet. Flera av respondenterna vid de svenska ambassaderna samt i rapporter menar att detta är ett problem, särskilt eftersom HBT organisationer är olagliga i flertalet länder. Detta resulterar i att dessa inte kan registrera sig som NGO eftersom de stödjer illegala aktiviteter. I rapporten om mänskliga rättigheter i Zambia skriver UD

”Då lagen förbjuder sexuellt umgänge mellan samkönade personer, godtas inte verksamheter som stödjer HBT-frågor [...] Organisationer involverade i HBT-frågor kan därmed inte registrera sig. Deras verksamhet anses av denna orsak vara kriminell, vilket är en av anledningarna till att organisationer aktiva inom HBT-frågor diskrimineras och förföljs” (UD 2010f:17).

Därtill riskerar medlemmar att fängslas vilket leder till att dessa organisationer inte är öppna med sin verksamhet av säkerhetsskäl. I princip behöver dessa spirande gräsrotsrörelser redan stöd från någon internationell organisation som kan stödja dessa administrativt innan de kan få ekonomiskt stöd från svenskt håll.

Ytterligare en intressant aspekt finns i en rapport som undersökte hur bistånd till arbetet med hiv/aids i Moçambique, Rwanda och Sydafrika organiserades (Follér, Haug, Knutsson & Thörn 2013) Denna kontext går att applicera på denna uppsats om HBT i Afrika. Detta eftersom Hiv och aids omgärdas av tabu, precis som HBT är i dessa länder (Collins, Airhihenbuwa & DeWitt Webster 2004:10 samt Barker & Ricardo 2005:17f). Follérs et al. slutsatser var att byråkrati är viktigt, speciellt inom bistånd. Anledningen till detta är komplexiteten och mångfalden av att transferera pengar och resurser, samt ansvaret över dessa genom hela kedjan av personer och organisationer som bistånd är beroende av innan det kan nå sin slutdestination. För att detta ska lyckas krävs intern kontroll och styrning (2013:59). Men när kraven på intern byråkrati blir för stora riskerar detta att undergräva själva biståndsarbetet. Forskarna menar att dagens bistånd präglas av minutiös kontroll samt ständiga återrapporteringskrav över de olika aktiviteter som biståndet går till. Om en rapport uteblir stoppas utbetalningarna direkt. Verksamheterna som biståndet har gått till behöver även kunna uppvisa mätbara resultat för att kunna fortsätta få bistånd (ibid:58ff). En afrikansk aktivist säger i rapporten att



“And it’s a lot of work to do a report [...] When you do reporting, you cannot do other things, [...] if you are funded by four to five funders, you must know you cannot be so excited because you need to report.” (ibid:41)

Sten Rylander är ordförande för Forum Syd, en svenskt NGO som arbetar för mänskliga rättigheter och som dessutom är en av Sidas ramorganisationer. Han sa i en intervju angående det ökade kravet på resultatstyrning: ”Det har skrämt upp personal på Sida och gjort att man kanske har fokuserat på lätta insatser som ger snabba resultat istället för på de mest angelägna och svåra utmaningarna” (Olsson 2013). Något som även märkte bland en del av respondenterna då de ansåg att det var lättare att arbeta med andra MR-frågor och att detta resultat syntes bättre.

I samband med Ugandas nya anti-gay lagar som infördes i början av 2014 varnade flera länder med indraget bistånd till Uganda. Bland annat USA, Storbritannien, Nederländerna, Norge och Danmark hotade med indraget bistånd. Världsbanken sköt dessutom upp ett lån på 90 miljoner USD som skulle gå till bland annat nya mödravårdscentraler och dagisplatser (Yukhananov 2014). Sverige beslutade lite senare att stoppa biståndet till Uganda med anledning av Ugandas nya anti-homolagstiftning (Sida 2014b). Att helt strypa bistånd som ett pådrivningsmedel kan få långtgående konsekvenser och rent av göra situationer värre för HBT-personer. I ett öppet brev skrev ett antal MR-aktivister och organisationer från hela Afrika att bland annat Storbritanniens beslut att stoppa biståndet skulle leda till en ännu värre situation.

”While the intention may well be to protect the rights of LGBTI people on the continent, the decision to cut aid disregards the role of the LGBTI and broader social justice movement on the continent and creates the real risk of a serious backlash against LGBTI people.” (the undersigned African social justice activists 2011, hemsida)

Den svensk-ugandiska aktivisten Jimmy Sserwadda citerades i en intervju till tidningen QX angående Sveriges stoppade bistånd ”I Uganda skyller folk på oss homosexuella och säger att vi är anledningen till att de blir fattiga. Det är redan fattigt där och många svälter. Vi vill inte att de ska få det sämre” (Makar 2014). Vidare berättar han att flera av hans vänner som också är HBT-personer och som är kvar i Uganda har fått problem. ”De är rädda. Kanske inte så mycket för polisen, för polisen måste ju ta en på bar gärning om man har sex för att veta om man är homosexuell, utan för vanliga människor, som har börjat ange och hota varandra” (ibid.). Indraget bistånd kan också leda till att vissa MR-organisationer, som redan har en svår situation att göra sin röst och vilja hörd, tar avstånd från HBT-aktivister. I vissa extrema fall

blir MR-förespråkare till HBT-motståndare. Detta i hopp om att detta ska gynna deras egen sak (Dunne 2012:69).

En annan tydlig trend som empirin visar är att när det bilaterala biståndet minskade eller avvecklades till ett land, riskerade stödet till HBT frågor bland ambassaderna att minska eller försvinna. Ett vanligt svar bland respondenterna var som sagt att de inte längre har resurser för att arbeta med HBT-frågor. Men även om det bilaterala biståndet har försvunnit finns det flera andra sätt för ambassaderna och tjänstemännen att påverka.

### 5.3 Vad som påverkar

Det som figur två visade om korrelationen mellan acceptans och religiositet stämmer väl med respondenternas svar. I de länder där kyrkan eller moskén starkt präglar samhället är arbetet med HBT betydligt svårare än i de länder där dessa har en svagare ställning. Bland de länder där homosexualitet är olagligt eller belagt med dödsstraff skiljer sig arbetet också åt. Det som i stor grad påverkar ambassadernas arbete är det juridiska statusen samt om landet tar emot bilateralt bistånd eller ej. Fler av de tjänstemän som arbetade på ambassader i länder som ej längre får något bistånd menade att de inte längre har tillräckligt med resurser för att specifikt kunna arbeta med HBT-frågor. Men det som i störst grad påverkar arbetet med HBT är inställningen och viljan bland ambassadtjänstemän. Empirin visar att det finns ambassader som inte arbetar i lika stor utsträckning trots att de har förutsättningar för detta. Andra ambassader arbetar desto mer, trots att dessa tjänstemän har det betydligt svårare än flera andra ambassader att genomföra Sveriges politik.

För att åstadkomma en förändring av ländernas inställning till HBT behöver ambassaderna olika former av styrmedel. Styrmedel är identifierbara metoder med vilken samlade aktiviteter utformas för att hantera ett offentligt problem (Salamon 2002:19) Schneider och Ingram skriver att styrmedel försöker få aktörer att göra saker som de annars kanske inte hade gjort, eller ger möjligheter att genomföra saker som de annars inte skulle ha kunnat (1990:513). Styrmedel kan antagligen tvinga, dela ut eller ta ifrån samt övertala. Detta kallas också för käppar, morötter eller predika (Vedung 2009:209f). Ambassaderna har naturligtvis inte samma möjligheter eller befogenheter som en stat genom att tillexempel stifta lagar eller regleringar. Detta gör att det krävs andra styrmedel för att uppnå en förändring. Utifrån respondenternas svar samt efter genomgång av policy och styrdokument som styr PGU kan jag konstatera att de så kallade *mjuka styrmedel* som att informera, utbilda, skapa

opinion eller försöka ändra värderingar i syfte att få medborgare och makthavare till att acceptera HBT-rättigheter är det vanligaste och mest effektiva arbetssättet. Detta tillsammans med att stödja lokala HBT-organisationer såväl ekonomiskt som kunskapsmässigt.

Hur ambassaderna arbetar skiljer sig också åt. I de länder som hade legaliserat, alternativt inte har någon diskriminerande lagstiftning kring HBT som Tabell 1 visar, arbetar de i betydligt mindre utsträckning med HBT frågor än i de länder där homosexualitet är olagligt. Men det som flera respondenter svarade var att det första steget till en förbättrad situation för HBT-personer kommer inte från HBT-organisationer utan från de andra MR-organisationer som kan hjälpa till med det mest grundläggande behoven. Som att erbjuda skydd, ta över huvudet när dessa har blivit vräkta eller sjukvård som dessa personer blir förvägrade i flera länder. Det är även flera av dessa MR-organisationer som driver frågor som att alla har rätt till hälsa och sjukvård, oavsett läggning. Efter att dessa basala behov är uppfyllda kan HBT-organisationer spela en större roll.

För att ambassadens tjänstemän ska lyckas i sitt arbete krävdes det enligt Schierenbeck vissa utmärkande drag. Allmänt har tjänstemännens handlingsutrymme ökat under den senaste tiden. Detta gör att de har ett stort inflytande över implementering och den faktiskt förda politiken. Att dessutom arbeta med en sådan känslig fråga som HBT ställer stora krav på ambassadtjänstemännen att vara professionella. Minsta felsteg skulle kunna få förödande konsekvenser för enskilda individer. En av de mest försvårande omständigheter för ambassaderna är att deras tjänstemän till största del är utlänningar i landet. De är inte afrikaner utan européer. Som alla respondenter påpekar, en förändring måste ske inifrån från landets egna medborgare.

Flera av respondenterna samt rapporter från Sida menar att situationen för HBT-personer tenderar att förvärras i samband med politiska val. I en rapport kring HBT-personer i Mali skriver Sida att

“The strongest voices against LGBT rights come from fundamentalist religious groups. Most notably during election periods, these groups work to influence political leaders to guarantee that they will fight homosexuality, by portraying homosexuality as the utter sign of moral decadence in society and the failure of government.” (Sida 2012a:1)

Att beskyllda sina politiska motståndare för att värna över homosexuella är ett relativt vanligt tjuvknep under valtider. Den anklagade politikern behöver då gå ut och försvara sig att denna inte alls värnar om de homosexuella. Politiken präglas av ett betydligt större inslag av personval. Det är relativt få som verkligen är aktiva motståndare till homosexuella men det är

ett lätt sätt att plocka lätta politiska poäng och få med sig ett stort folkligt stöd. Det bästa sättet att motverka dessa toppar av homofobi är genom att dialog. Något som ofta kan vara lättare sagt än gjort.

De flesta ambassader arbetar ändå med dessa frågor oberoende av vilka faktorer de har som underlättar respektive försvårar deras arbete. Det vanligaste som nästan alla gjorde var att följa den allmänna debatten och noga övervaka läget. En majoritet av ambassaderna kan dessutom arbeta med bilateralt bistånd vilket gör att de har ekonomiska resurser för att kunna hjälpa organisationer, även om detta i vissa fall kan vara problematiskt som förra stycket visade. Det är också vanligt att föra dialog med HBT-organisationer, försöka påverka beslutsfattare, erbjuda neutrala mötesplatser och plattformar vilka dessa organisationer kan arbeta ifrån. En förändring är inte något som kommer ske över en natt utan det kommer i sådant fall vara resultatet av ett tålmodigt, långsiktigt och idogt arbete där ambassadernas roll är att underlätta, understödja och använda de styrmedel som de har till förfogande. Några av ambassaderna sa att de inte arbetar med HBT-frågor eftersom homosexualitet inte är illegalt i landet. Även om det inte är olagligt finns en homofobi bland stora delar av befolkningen och attityden är stundvis hård mot HBT personer även i dessa länder. Något som undersökningarna från PEW samt Gallup tydligt visar (PEW 2013 samt Naurath 2007). Detta innebär att dessa frågor är viktiga att arbeta med, även om homosexualitet *de facto* inte är förbjudet.

Något som jag nämnt flera gånger i denna uppsats och något som alla respondenter upprepade flertalet gånger. En förändring måste komma från landets egna medborgare och makthavare. Alla behöver inte gilla homosexualitet eller anse att homosexuella ska få gifta sig. Men alla måste acceptera att ens sexuella läggning, att få vara den som man är och rätten att älska vem man vill, det är en grundläggande mänsklig rättighet som inte får kränkas. Det är även detta som är karakteriserar Sveriges HBT-politik, att få HBT-frågan integrerad i de övriga mänskliga rättigheterna. Det är inte för den svenska befolkningen som ambassaderna arbetar i dessa frågor utan det är för det aktuella landets befolkning. Det går därför inte att lägga in svenska värderingar i allt eller göra det som den svenska opinionen kräver för stunden.

Svenska ambassaders roll är alltså att understödja denna förändring. Detta sker främst genom lokala intresseorganisationer, nätverk och aktivister. Men också genom globala organisationer som ILGA och transnationella afrikanska organisationer som CAL och

AMShEr. Att arbeta tillsammans med andra länders beskickningar eller genom EU och FN är mot ett och samma mål är också en nödvändighet. Sida skriver om olika framgångsfaktorer:

“There are a number of possible ways and approaches in which the rights of LGBT persons can be raised. In order to hold Governments accountable, it is important that the human rights of LGBT persons are included in the UN Universal Periodic Review processes and shadow reports. In countries where the government is unlikely to take LGBT rights into consideration, networking should be supported, in order to mobilise legitimate human rights actors and potential supporters willing to provide information about violations of LGBT persons’ human rights. In dialogue with governments, it is recommended that the development of studies and surveys on the living conditions and human rights’ status of LGBT persons are promoted. There are a several possible entry points that could be used in such dialogues. Depending on the context, different approaches may be suitable. Which entry point to use should be discussed and anchored within the domestic LGBT community.” (Sida 2012b: 3)

Detta citat är något som överensstämmer med vad min empiri visar om ambassadernas sätt att jobba. Schierenbeck skrev att dagens myndighetsutövning ofta sker genom att tjänstemannen ska tolka ett allmänt regelverk eller mål för att applicera detta på det individuella fallet. Detta överensstämmer i detta fall. För att svenska ambassader effektivast ska kunna stödja HBT-organisationer skriver också Schierenbeck att det gäller för tjänstemännen att ta hänsyn till HBT-organisationernas behov. Det är detta som utmärker en framgångsrik myndighetsutövning. I detta fall om dessa aktivister eller rörelser själva har möjligheten att påverka ambassaderna arbete. Intervjuerna som jag har genomfört har visat att detta sker i en stor utsträckning. Detta genom att ambassaderna i de flesta fall har en nära och regelbunden dialog med dessa rörelser. För att Sveriges arbete inte ska bli kontraproduktivt gäller det också att införskaffa kunskap och förståelse som är unikt för varje land enligt både ambassader och Schierenbeck.

I de fall där det inte finns några HBT-organisationer att stödja kan ambassaderna stödja andra organisationer som arbetar mer generellt med MR-frågor för att skapa positiva synergieffekter för HBT-personer. Alternativt transferera biståndet via dessa MR-organisationers egna kanaler eftersom dessa ofta inte har samma krav på en intern byråkrati som svenska ambassader har. Detta gäller även i de fall där HBT-organisationerna är få små, oorganiserade eller saknar de interna system som krävs för att kunna få bistånd eller hjälp på en policynivå. UD:s rapporter samt respondenternas svar visar att olika afrikanska länder har kommit olika långt i processen att förbättra situationen för HBT-personer. De flesta av mina kontakter menar att afrikanska länder tenderar att vara väldigt konservativa vilket tillsammans

med religiösa makter, såväl inhemska som internationella tenderar att spä på diskrimineringen mot homosexuella.

Jag har nu analyserat vad som krävs för att HBT-personer rättigheter ska succesivt förbättras. Först krävdes det hjälp av andra MR-organisationer för att kunna få tillgång och rätt till de mest basala rättigheterna som rätt till liv och rätten till hälso- och sjukvård. Därefter kan HBT-organisationer succesivt börja bildas och arbeta för att avkriminalisera homosexualitet och förbättra attityden gentemot HBT personer. Men hur ska nästa steg gå till? Om vi återvänder till Yogyakartaprinciperna som går längre än FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Dessa innehåller 29 olika principer som ska garantera att alla, oavsett sexuell läggning eller könsidentitet har samma rättigheter och möjligheter. Exempel på olika principer är rätten till privatliv, rätten till en rättvis rättegång, rätten till en lämplig bostad, rätten att organisera sig, rätten att bilda familj och att få registrera partnerskap (Arbetsmarknadsdepartementet 2014). Sydafrika, Kenya och Botswana är de enda afrikanska stater som har signerat dessa principer.

Kollmans studie om hur rätten till samkönade äktenskap växte fram i Europa under de sista decennierna under 1900-talet kan ge oss en vägledning för hur de afrikanska HBT-organisationerna ska gå tillväga. Homosexuella i de europeiska länderna befann sig i en liknande situation som dagens HBT-personer gör i stora delar av Afrika. De har ansetts vara psykiskt sjuka, tabubelagt, olagligt och de fick inte lov att leva i samkönade äktenskap. Kollmans forskning visade att det var tack vare transnationella nätverk som samkönade äktenskap blev lagliga i Europa. I Afrika finns det redan ett antal sådana aktörer som skulle kunna spela samma roll som de europeiska motsvarigheterna gjorde. Det krävdes ett intensivt lobbyingarbete inom EU med höga beslutsfattare för att dessa rörelser skulle kunna göra landvinningar. Afrikas motsvarighet till EU är AU och det är där som dessa transnationella nätverk måste arbeta mot. Det var också av stor vikt att få in HBT under de övriga mänskliga rättigheterna. Något som denna empiri styrker att detta redan pågår i Afrika. Det som avgjorde om det enbart blev partnerskap som blev tillåtet eller äktenskap berodde på två faktorer. Hur starkt inflytande som religionen hade i landet samt hur pass delaktig landet var i övriga nationella samfund. På basis av detta kan vi urskilja de länder där det är större chans att dessa landvinningar ska lyckas. Det är de länder som inte alienerar sig från överstatliga organisationer samt de länder där religionen inte har lika stort inflytande. Respondenterna var också eniga i att den yngre generationen var mer öppna mot omvärlden. Något som stämmer

väl överens med studien som PEW gjort. Detta kan betyda att när denna generation blir äldre och får ökat inflytande i samhället kommer deras positivare inställning mot övriga omvärlden att leda till att överstatliga organisationer får ett större inflytande vilket ytterligare kan öppna upp för möjligheten att Yogyakartaprinciperna kan ratificeras. Men som såväl Kollmans forskning som svaren från respondenterna har visat. Detta kommer inte att ske lika snabbt i alla länder och det kommer framför allt ta ansevärliga år innan detta kan ske.

## 6 Slutsatser

Det som denna uppsats har konstaterat är att homosexuella, bisexuella och transpersoner har en oerhört svår och farlig situation i de stora flertalet av länderna i Afrika. Detta är dock inga nyheter utan mängder av rapporter från bland annat Amnesty International har också fastslagit detta. De homosexuella riskerar att bli diskriminerade, fängslade, våldtagna och avrättade på grund av vilka de är och vem de älskar. Den viktigaste slutsatsen är att för det ska ske en förändring måste detta ske från länderna själva. De är de olika ländernas politiker, gräsrotsrörelser och befolkning som måste se till att detta sker. Detta är inget som verken svenska eller andra utländska ambassader och internationella organisationer kan genomföra, utan de kan bara underlätta arbetet.

Frågeställningarna som denna uppsats har svarat på var:

- Hur arbetar de olika svenska ambassaderna med HBT-frågor i de olika länderna?
- Arbetar de olika ambassaderna annorlunda?
- Vad är gemensamt för lyckade insatser från ambassaderna?

Jag delar Nilssons, Lundholms och Vågbergs fem faktorerna som avgör för vad som ett framgångsrikt arbete med HBT-frågor kräver. Det som denna uppsats dessutom har konstaterat är att vi från svenskt håll först måste underlätta HBT-personers vardag genom att stödja mänskliga rättigheter generellt samt ge bistånd till gräsrotsorganisationen som arbetar för deras rättigheter att inte bli diskriminerade på grund av sexuell läggning eller könsidentitet. Men jag trycker verkligen på att viljan hos ambassadtjänstemännen att arbeta för HBT-frågor samt vidden för hur viktiga de lokala aktörerna är det viktigaste. Det första som ambassaderna måste arbeta för är att underlätta för att HBT-personer får rätt till grundläggande mänskliga rättigheter som skydd mot våld samt hälso- och sjukvård. Detta kommer först och främst ske genom att stödja andra MR-organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter vilket kan ge positiva synergieffekter till HBT-personer. Därefter kan ambassaderna arbeta direkt med organisationer som arbetar för HBT-rättigheter. Detta kan antagligen ske genom bistånd eller genom att erbjuda plattformar som möjlighet att föra dialog med beslutsfattare, skapa nätverk med andra organisationer, hjälpa dessa att organisera sig eller manifesteras Sveriges ståndpunkt. Ambassadtjänstemännen har en väldigt viktig uppgift där de ska samordna allt detta. För att dessa tjänstemän ska lyckas med denna uppgift krävs det att de är lyhörda mot aktivisternas önskan och behov. Dessa aktivister är dessutom



ambassadernas främsta instrument för att genomföra Sveriges politik för den globala utvecklingen. Det är alltså ett ömsesidigt beroende mellan ambassader och HBT-aktivister.

Det som främst avgör *hur* ambassaderna arbetar är ländernas juridiska status på homosexualitet. Där detta är olagligt eller rent av belagt med dödsstraff är arbetet betydligt svårare än i de länder där det inte är olagligt. Få av dessa HBT-organisationer kan öppet organisera sig eller få status som en icke-statlig organisation. Men det som främst påverkar *om* de arbetar, är inställningen och viljan hos ambassadens tjänstemän.

Olika frågor går i cykler, detta gäller även HBT. Inställningen på ambassaden är det som denna uppsats har visat vara det viktigaste för att arbetet med HBT-frågor ska lyckas. Det som sedan främst avgör hur framgångsrikt ambassadens arbete ska bli är antalet organisationer, hur väl dessa är organiserade och vilket inflytande dessa har. Sidans rapport skrev att en framgångsfaktor var engagemang på en hög politisk nivå från Regeringens håll. Denna uppsats har visat att det är viktigare med ett stort engagemang på individnivå inom ambassaderna. Det krävs från ambassadtjänstemannen att både uppvisar förståelse, vilja och ett kunnande för att arbeta med dessa frågor. Det som empirin och analysen har visat är att arbetat koordineras väl. Att de är lyhörda till aktivisterna. Samarbetar med andra ambassader med liknande värderingar och att HBT inkorporeras i övriga mänskigheter. De kan inte enbart arbeta med en sorts fråga utan det gäller att stödja olika organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter.

Att hota med att dra in biståndet som en form av piska kan te sig som ett effektivt verktyg. Speciellt när detta fick Uganda att inte införa dödstraff i straffskalan. Men på längre sikt är detta kontraproduktivt då andra sektorer blir lidande om biståndet minskar eller försvinner. Detta kan få befolkningen och även andra organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter att vända sig mot HBT-personer och anklaga dessa för deras försämrade situation.

Även om landet får bistånd från Sverige påverkar i stor grad ambassaderna arbete. Ambassaderna har bemyndigande att stötta stora delar av dessa organisationer ekonomiskt om deras budget inte överskrider 50 miljoner kronor. Bistånd är ett väldigt effektivt verktyg i kampen mot diskrimineringen av HBT-personer. Dock är det nästan enbart större redan etablerade organisationer som kan ta del av det bilaterala biståndet. De mindre organisationerna riskerar att inte kunna ta emot bidrag då de saknas internstyrning, möjligheten till att återrapportera eller revision. För att lösa detta kan ambassaderna i stället

stödja större organisationer som i sin tur kan fördela biståndet vidare till de lite mindre HBT-organisationerna.

Om gräsrotterna fortsätter att arbeta, organisera sig och samarbeta över gränserna. Uppvaktar AU så finns möjligheten att de uppnå samma framgångar som de europeiska aktivisternas rönte enligt Kollman. Detta är dock inget som kommer ske på en natt utan det krävs ett långsiktigt arbete. I Sverige tog det 65 år mellan avkriminalisering av homosexualitet till en legalisering av samkönade äktenskap.

## 6.1 Förslag till fortsatt forskning

Denna uppsats har undersökt *hur* de svenska ambassaderna arbetar med HBT-frågor i Afrika och *varför* det prioriteras det olika bland ambassaderna. Intervjuerna har främst skett med svensk personal om hur svenska ambassader arbetar och tolkar svensk policy. Det vore därför väldigt intressant att undersöka andra sidan. Hur upplever de lokala afrikanska organisationerna det svenska samarbetet? Delar de upplevelser och idéer som de svenska ambassaderna har, eller är de av en helt annan åsikt? Att undersöka denna klyfta mellan svensk offentlig förvaltning och internationell politik.

En annan intressant fråga vore att undersöka *varför* har HBT blivit mer prioriterat inom svensk utrikespolitik? Beror det på det förändrade världsläget, en annan svensk inställningen och opinionen eller att homofobin har blivit värre och straffen hårdare i flera länder? Eller är allt ett resultat av cykliska värderingar inom mänskliga rättigheter – på samma sätt som de mänskliga rättigheterna fick en uppsving under den franska revolutionen i slutet av 1700-talet, slavhandeln som förbjöds samt den första Genevé konventionen slutet av 1800-talet och då de sexuella rättigheterna under slutet av 1900-talet?

Denna uppsats har förhoppningsvis svarat på en del frågor för läsaren, men den har också förhoppningsvis väckt nyfikenheten och skapat nya obesvarade frågor inom detta relativt outforskade ämne.

# Referenser

## Litteratur

- African Union, AU (2004). *Strategic Plan of the African Union Commission, Vol 1: Vision and Mission of the African Union*, Maj 2004. Tillgänglig: [http://www.sarpn.org/documents/d0001693/P2037-AU\\_Strategic-Plan\\_May2004.pdf](http://www.sarpn.org/documents/d0001693/P2037-AU_Strategic-Plan_May2004.pdf)  
Avläst 2014-04-26
- Amnesty International (2013). *The state of the world's human rights*. Tillgänglig: [http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational\\_AnnualReport2013\\_complete\\_en.pdf](http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_en.pdf)  
Avläst 2014-04-05
- Andreasson, Martin (red.) (2000). *Homo i folkhemmet: homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*. Göteborg: Anamma
- Arbetsmarknadsdepartementet (2014). *Yogakartprinciperna*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/85/59/74d69617.pdf> Avläst 2014-04-22
- Barker, Gary & Ricardo, Christine (2005). Young Men and the Construction of Masculinity in Sub-Saharan Africa: Implications for HIV/AIDS, Conflict, and Violence. I *Social Development Papers Conflict Prevention & Reconstruction*, No. 16. Washington, DC: The World Bank
- Bryman, Alan. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder. 2 uppl.* Malmö: Liber
- Canning, Paul (2010). Gay rights in Africa: now for the good news. I *The Guardian*, 10 oktober. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/oct/10/gay-rights-africa> Avläst 2014-05-07
- Collins O. Airhihenbuwa & J. DeWitt Webster (2004). Culture and African contexts of HIV/AIDS prevention, care and support. I *Journal of Social Aspects of HIV/AIDS: An Open Access Journal*, 1:1, 4-13, DOI:10.1080/17290376.2004.9724822
- Daily Maveric (2014). Analysis: An African Renaissance – but not for gays. I *Daily Maveric*, 3 mars. Tillgänglig: <http://www.dailymaverick.co.za/article/2014-03-03-analysis-an-african-renaissance-but-not-for-gays/#.U1onVa3S-gc> Avläst 2014-05-04
- DN (2014a). Islamister massakrerade elever. I *Dagens Nyheter*, 25 februari. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/islamister-massakrerade-elever/> Avläst 2014-05-02
- DN (2014a). Boko Haram ”säljer” skolflickor. I *Dagens Nyheter*, 5 maj. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/boko-haram-saljer-skolflickor/> Avläst 2014-05-13

- Dunne, Peter (2012). LGBTI Rights and the Wrong Way to Give Aid. I *Harvard Kennedy School Review*, 12, ss: 67-70 Tillgänglig: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic967331.files/Dunne.pdf> Avläst 2014-05-07
- Florida, Richard (2014). The Global Map of Homophobia. I *The Atlantic*, 7 februari. Tillgänglig: <http://www.citylab.com/politics/2014/02/global-map-homophobia/8309/> Avläst 2014-04-14
- Follér, Maj-Lis (red.); Haug, Christoph; Knutsson, Benjamin & Thörn, Håkan (2013). *Who is responsible?: donor-civil society partnerships and the case of HIV/AIDS work*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet
- Hamer, Dean (2014). An Open Letter on Homosexuality to My Fellow Scientists in Uganda. I *The New York Times*, 20 februari. Tillgänglig: [http://kristof.blogs.nytimes.com/2014/02/20/an-open-letter-on-homosexuality-to-my-fellow-ugandan-scientists/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=0](http://kristof.blogs.nytimes.com/2014/02/20/an-open-letter-on-homosexuality-to-my-fellow-ugandan-scientists/?_php=true&_type=blogs&_r=0) Avläst 2014-05-14
- Harding, Andrew (2014). Ugandan President Yoweri Museveni signs anti-gay bill. I *British Broadcasting Corporation, BBC*, 24 februari. Tillgänglig: <http://www.bbc.com/news/world-africa-26320102> Avläst 2014-04-08
- Hirsch, Afua (2013). Cameroon gay rights activist found tortured and killed. I *The Guardian*, 18 juli. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2013/jul/18/cameroon-gay-rights-activist-killed> Avläst 2014-05-01
- Kollman, Kelly (2007). Same-Sex Unions: The Globalization of an Idea. I *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 2. ss: 329-357
- Khazan, Olga (2013). Why is Russia so Homophobic? I *The Atlantic*, 12 juni. Tillgänglig: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/06/why-is-russia-so-homophobic/276817/> Avläst 2014-04-20
- Landau, E., Verjee, Z., & Mortensen, A., (2014). Uganda president: Homosexuals are 'disgusting'. I *CNN*. 25 februari. Tillgänglig: [http://edition.cnn.com/2014/02/24/world/africa/uganda-homosexuality-interview/index.html?hpt=hp\\_inthenews](http://edition.cnn.com/2014/02/24/world/africa/uganda-homosexuality-interview/index.html?hpt=hp_inthenews) Avläst 2014-05-14
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Makar, Maria (2014). Stoppa inte biståndet till Uganda. I *QX*, 27 februari. Tillgänglig: <http://www.qx.se/samhalle/25896/stoppa-inte-bistandet-till-uganda> Avläst 2014-05-14

- McKaiser, Eusebius (2012). Homosexuality un-African? The claim is an historical embarrassment. I *The Guardian*, 2 oktober. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2012/oct/02/homosexuality-unafrican-claim-historical-embarrassment> Avläst 2014-04-08
- Murray, Stephen O. & Roscoe, Will (red.) (1998). *Boy-wives and female husbands: studies of African homosexualities*. New York, N.Y.: St. Martin's Press
- Naurath, Nicole (2007). *Perceived Acceptance of Homosexuals Differs Around Globe*. Tillgänglig: <http://www.gallup.com/poll/102478/perceived-acceptance-homosexuals-differs-around-globe.aspx> Avläst 2014-04-07
- Nilsson, A., Lundholm, K., Vågberg, E. (2014). *Studie av Sidas arbete med rättigheter för homosexuella, bisexuella, trans- och intersexuella personer*. Stockholm: Sida. Tillgänglig: [http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Studie-av-Sidas-arbete-med-r228ttigheter-f246r-homosexuella-bisexuella-trans--och-intersexuella-personer\\_3727.pdf](http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Studie-av-Sidas-arbete-med-r228ttigheter-f246r-homosexuella-bisexuella-trans--och-intersexuella-personer_3727.pdf) Avläst 2014-04-08
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR (2011). *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General*. Tillgänglig: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.41\\_English.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.41_English.pdf) Avläst 2014-04-10
- Olsson, Eva (2013). Sju år av turbulens i biståndet. I *Fria Tidningen*, 29 september. Tillgänglig: <http://www.fria.nu/artikel/112180> Avläst 2014-05-06
- Pew Research Center (2013). *The Global Divide on Homosexuality*. Tillgänglig: <http://www.pewglobal.org/files/2013/06/Pew-Global-Attitudes-Homosexuality-Report-FINAL-JUNE-4-2013.pdf> Avläst 2014-03-31
- Proposition 2002/03:112. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*. Stockholm: Utrikesdepartementet Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/73/874fe3e0.pdf> Avläst 2014-04-21
- Regeringsbeslut III:19. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Stockholm: Utrikesdepartementet. Tillgänglig: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15614> Avläst 2014-04-21

- Regeringens skrivelse 1997/98:89. Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/09/88/a0b96066.pdf> Avläst 2014-05-19
- Regeringens skrivelse 2003/04:129. En svensk strategi för hållbar utveckling. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/55/f4addb6e.pdf> Avläst 2014-05-02
- Regeringens skrivelse 2007/08:109. Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/55/f4addb6e.pdf> Avläst 2014-05-02
- Regeringskansliet (2011). *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/18/37/41/3014596d.pdf> Avläst 2014-04-04
- Rice, Xan (2010). Ugandan paper calls for gay people to be hanged. I *The Guardian*, 21 oktober. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/21/ugandan-paper-gay-people-hanged> Avläst 2014-05-17
- Rice, Xan (2011). Ugandan gay rights activist David Kato found murdered. I *The Guardian*, 27 januari. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2011/jan/27/ugandan-gay-rights-activist-murdered> Avläst 2014-05-01
- Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, RFSL (2009). *Kritik mot UD:s landrapporter*. Tillgänglig: <http://www.rfsl.se/public/LandrapportLow.pdf> Avläst 2014-04-15
- Riksrevisionen (2013). *Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012*. Stockholm: Riksrevisionen
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An introduction. I Salamon, Lester (red.) *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, ss. 1-47
- Schierenbeck, Isabell (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Diss. Göteborg universitet. Umeå: Boréa
- Schneider, Anne & Ingram, Helene (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2), ss. 510-529.
- Sida (2012a). *The Rights of LGBT persons in Mali*. Stockholm: Sida
- Sida (2012b). *Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender persons Conducting a Dialogue*. Stockholm: Sida. Tillgänglig på Internet: <http://www.sida.se/>

- [Publications/Import/pdf/sv/Human-Rights-of-Lesbian-Gay-Bisexual-and-Transgender-persons-Conducting-a-Dialogue\\_3327.pdf](#) Avläst 2014-05-14
- Sida (2014a). *Sidas årsredovisning 2013*. Tillgänglig: <http://213.204.176.205/optimaker//interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=3740&printfileid=3740&filex=5455016513100> Avläst 2014-05-07
- Smith, David (2011). South Africa gay rights activists warn of homophobic attacks after murder. I *The Guardian*, 3 maj. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2011/may/03/south-africa-homophobic-attacks> Avläst 2014-05-01
- Smith, David (2014). Why Africa is the most homophobic continent. I *The Guardian*, 23 februari. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/23/africa-homophobia-uganda-anti-gay-law> Avläst 2014-04-20
- Strand, Cecilia (2011). State-sanctioned discrimination and media discourses on homosexuality in Namibia. I *Journal of African Media Studies*, vol 3 (1) ss: 57-72
- The Law Library of Congress (2014). *Laws on Homosexuality in African Nations*. Tillgänglig: <http://www.loc.gov/law/help/criminal-laws-on-homosexuality/laws-on-homosexuality-in-african-nations.pdf> Avläst 2014-04-02
- Utrikesdepartementet, UD (2006). *Sveriges internationella politik för Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter*. Stockholm: Regeringskansliet Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/49/89/6cd21f93.pdf> Avläst 2014-04-11
- Utrikesdepartementet, UD (2007). *Mänskliga rättigheter: En introduktion*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: [http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file\\_archive/071114/64e2f3032ace1565402fd2347d4ae72f/Utbildn%20intro.pdf](http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/071114/64e2f3032ace1565402fd2347d4ae72f/Utbildn%20intro.pdf) Avläst 2014-04-28
- Utrikesdepartementet, UD (2009a). *Rätten till en framtid: policy för Sveriges internationella hiv- och aidsarbete*. Stockholm: Utrikesdepartementet, Regeringskansliet. Tillgänglig på Internet: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/07/34/b813de3f.pdf> Avläst 2014-05-14
- Utrikesdepartementet, UD (2009b). *Pluralism: policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: [http://www.regeringen.se/download/25b86447.pdf?major=1&minor=131350&cn=attachmentPublDuplicator\\_0\\_attachment](http://www.regeringen.se/download/25b86447.pdf?major=1&minor=131350&cn=attachmentPublDuplicator_0_attachment) Avläst 2014-04-28
- Utrikesdepartementet, UD (2010a). *Mänskliga rättigheter i Tanzania 2010*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.manskligarattigheter.se/DownloadCountryR>

- [eport/Get/?f=DM5%2fAfrika+soder+om+Sahara%2fTanzania%2c+MR-rapport+2010.pdf](http://www.regeringen.se/Content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf) Avläst 2014-05-13
- Utrikesdepartementet, UD (2010b). *Mänskliga rättigheter i Djibouti 2010*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.manskligarattigheter.se/DownloadCountryReport/Get/?f=DM5%2fAfrika+soder+om+Sahara%2fDjibouti%2C+MR-rapport+2010.pdf> Avläst 2014-05-07
- Utrikesdepartementet, UD (2010c). *Mänskliga rättigheter i Nigeria 2010*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.manskligarattigheter.se/DownloadCountryReport/Get/?f=DM5%2fAfrika+soder+om+Sahara%2fNigeria%2c+MR-rapport+2010.pdf> Avläst 2014-05-07
- Utrikesdepartementet, UD (2010d). *Förändring för frihet: policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014*. Stockholm: Utrikesdepartementet, Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf> Avläst 2014-05-14
- Utrikesdepartementet, UD (2010e). *På lika villkor: Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010-2015*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/23/16/fd0fc3da.pdf> Avläst 2014-05-06
- Utrikesdepartementet, UD (2010f). *Mänskliga rättigheter i Zambia 2010*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.manskligarattigheter.se/DownloadCountryReport/Get/?f=DM5%2fAfrika+soder+om+Sahara%2fZambia%2c+MR-rapport+2010.pdf> Avläst 2014-05-13
- Utrikesdepartementet, UD (2012). *Strategi för regionalt arbete med hiv och aids och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt arbete för homo-, bi- och transsexuella personers (HBT- personers) mänskliga rättigheter i Afrika söder om Sahara*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/23/16/fd0fc3da.pdf> Avläst 2014-05-07
- Utrikesdepartementet, UD (2014a). *Bilaga 2: Av regeringen tidigare beslutade dokument som upphävs genom beslut om den biståndspolitiska plattformen* Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/60/06/fe190a8e.pdf> Avläst 2014-05-15



- Utrikesdepartementet, UD (2014b). *Biståndspolitisk plattform*, *Skr.* 2007/08:89. Stockholm: Utrikesdepartementet, Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/64/47/57032a9e.pdf> Avläst 2014-05-14
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Världens historia (2012). Vem drog upp Afrikas gränser? I *Världens historia*, 27 november. Tillgänglig: <http://varldenshistoria.se/fraga-oss/vem-drog-upp-afrikas-graenser> Avläst 2014-04-23
- Wolmesjö, Lars-Gunnar (2012). Nigeria hotas av ny strejk. I *Göteborgsposten*, 12 januari
- Yukhananov, Anna (2014). World Bank postpones Uganda loan over anti-gay law. I *Reuters*, 28 februari. Tillgänglig: <http://in.reuters.com/article/2014/02/27/uganda-worldbank-idINL1N0LW2PI20140227> Avläst 2014-05-13

## Hemsidor

- African Union, AU (2000). Constitutive Act of the African Union. Tillgänglig: [http://www.au2002.gov.za/docs/key\\_oau/au\\_act.htm](http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm) Avläst 2014-04-25
- Duvhammar, Linn (2013). *Sverige har en pådrivande roll i det internationella HBT-arbetet. UDBloggen* [Blogg]. 31 juli. Tillgänglig: <http://blogg.ud.se/blog/2013/07/31/sverige-har-en-padrivande-roll-i-det-internationella-HBT-arbetet/> Avläst 2014-04-18
- EUR-Lex (2000). 2000/483/EC: Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000. Tillgänglig: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/;jsessionid=XgdzT30f20ZQlf6Cd6x9J8vdpvKDBwn5xRvhLy4rsl3bJcvG6wv6!-1414029031?uri=CELEX:22000A1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/;jsessionid=XgdzT30f20ZQlf6Cd6x9J8vdpvKDBwn5xRvhLy4rsl3bJcvG6wv6!-1414029031?uri=CELEX:22000A1215(01)) Avläst 2014-05-17
- Feiz, Nikita (2014). *I Uganda är kärlek olagligt*. [Blogg]. 27 februari. Tillgänglig: <http://www.politism.se/genusfolket/i-uganda-ar-karlek-olagligt/> Avläst 2014-05-14
- Freedom House (2014). *Map of Freedom 2014*. Tillgänglig: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/map-freedom-2014> Avläst 2014-04-10
- Förenta Nationerna, FN. *Medlemsstater*. Tillgänglig: <http://www.un.org/en/members/> Avläst 2014-04-12
- Förenta Nationerna, FN. *United Nations Treaty Collection*. Tillgänglig: [https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/MTDSGStatus/pageIntro\\_en.xml](https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/MTDSGStatus/pageIntro_en.xml)

- Karta. Tillgänglig: <http://freevectormaps.com> Avläst 2014-03-31
- Open Aid. *Sveriges bistånd*. Tillgänglig: <http://www.openaid.se/> Avläst 2014-04-20
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. *Aid statistics*.  
Tillgänglig: <http://www.oecd.org/dac/stats/> Avläst 2014-04-20
- Regeringen (2014). *Biståndspolitisk plattform*. Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/2355/a/236006> Avläst: 2014-05-15
- Regeringskansliet (2013). *UD:s rapporter om mänskliga rättigheter Afrika*. Tillgängliga:  
<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-varlden/ud-s-rapporter-om-manskliga-rattigheter/afrika-och-soder-om-sahara> Avläst 2014-04-28
- Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, RFSL.  
*Begreppslista*. Tillgänglig: <http://www.rfsl.se/?p=410> Avläst 2014-04-04
- Sida (2009b). *Sveriges biståndsländer*. Tillgänglig: <http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Sveriges-bistandslander/> Avläst 2014-04-21
- Sida (2009a). *EU – världens i särklass största biståndsgivare*. Tillgänglig:  
<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Internationellt-samarbete-/Bistand-via-EU/> Avläst 2014-05-08
- Sida (2012c). *Så går en insats till*. Tillgänglig: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Samarbetar-vi/Sa-gar-en-insats-till/Bilateralt-samarbete/> Avläst 2014-05-18
- Sida (2014b). *Stoppat bistånd via staten i Uganda*. Tillgänglig:  
<http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2014/Mars-2014/Stoppat-bistand-via-staten-i-Uganda/> Avläst 2014-05-13
- The undersigned African social justice activists (2011). *Statement on British 'aid cut' threats to African countries that violate LGBTI rights*. <http://pambazuka.org/en/category/advocacy/77470> Avläst 2014-05-07
- Utrikes Departementet, UD. *Diplomatiskt ABC*. Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/4144> Avläst 2014-05-03

## Respondenter

### Josef Ahlberg

Andre ambassadsekreterare/biträdande myndighetschef – ambassaden i Abuja, Nigeria

Telefonintervju, 2014-04-25

**Margareta Brisman**

Politisk bevakning, näringslivsfrämjande, regional integration och Sverigefrämjande –  
ambassaden i Dar es Salaam, Tanzania

Telefonintervju, 2014-05-13

**Izabella Eriksson**

Förste ambassadsekreterare – ambassaden i Addis-Abeba, Etiopien

E-post, 2014-05-08

**Christian Fogelström**

Andre ambassadsekreterare, politiska och kulturella frågor – ambassaden i Kampala, Uganda

Telefonintervju, 2014-05-14

**Frida Gabriellson Kjäll och Charles Lawrence**

Nationella programhandläggare, demokrati och mänskliga rättigheter, ambassaden i  
Monrovia, Liberia

E-post, 2014-05-14

**Emil Lidén**

Andre ambassadsekreterare, politiska frågor – ambassaden i Lusaka, Zambia

Telefonintervju, 2014-05-13

**Joakim Molander samt Lennart Jemt**

Ambassadsråd samt förste ambassadsekreterare – ambassaden i Kigali – Rwanda

E-post, 2014-04-23

**Johan Månsson**

Politisk och handelspolitisk handläggare – ambassaden i Nairobi, Kenya.

Skypeintervju, 2014-04-23.

**Bram Naido**

Nationell programhandläggare, HIV/AIDS & kön – ambassaden i Maputo, Moçambique

E-post, 2014-05-08

**Susann Nilsson**

Ambassadråd, biträdande myndighetschef – ambassaden i Kairo, Egypten

E-post, 2014-05-13

**Wiktorija Dagerås Wittboldt**

Ambassadråd – ambassaden i Rabat, Marocko

E-post, 2014-04-24

**Lina Währner**

Andre ambassadsekreterare, jämställdhet Hiv & Aids – ambassaden i Harare, Zimbabwe

E-post, 2014-05-14

# Bilaga 1, Intervjuguide

## Inledning

- Vad är din roll på ambassaden?

## Ambassadens arbete

- Kan du/ni berätta lite om ert arbete kring HBT?
- Hur är det att vara en HBT-person i ert land?
- Anser du/ni att arbetet kring HBT-frågor är prioriterat hos er?
  - Varför det/varför inte?
  - På vilket sätt märks det?
- Finns det försvårande omständigheter för detta arbete? (*ex tabu i landet, ointresse från personal etc.*)
- Anser ni/du att det finns andra uppgifter som är mer prioriterade? (*ex. svenskt näringslivs intresse, investeringsfrämjande, skapa goda kontakter etc.*)
- Är andra mänskliga rättigheter mer prioriterade än HBT? (*kvinnor- och barns rättigheter, yttrandefrihet, förbud mot tortyr etc.*)
  - Varför är det så?
  - Arbetar ni på samma sätt med övriga mänskliga rättigheter som med HBT?
- Anser du/ni att ni gör ett tillräckligt arbete kring detta?
  - Vad kan förbättras?
  - Vad kan andra ambassader i Afrika lära sig av er ang. HBT?
- Vad tror du/ni är det viktigaste faktorn för att detta arbete ska lyckas hos er?
  - Gör ni detta?

## Dokument

- Vilka är de viktigaste styrdokument som ni arbetar med kring HBT?
  - Är dessa precisa eller lämnar det för tolkning av er tjänstemän på ambassaden?

## Övrigt

- Har du/ni några övriga synpunkter?
- Känner du någon annan ambassadpersonal som skulle kunna vara till hjälp i mitt fortsatta arbete?
  - Är det okej att jag hänvisar till dig i sådant fall?
- Om det skulle behövas kompletteras, är det okej om jag kontaktar dig igen?