

MENINGSFULLT ENGAGEMANG I LOKALA LIVSMEDELSSYSTEM: EN MÄNNISKORÄTTSBASERAD VERKTYGSLÅDA FÖR ATT FÖRÄNDRA LIVSMEDELSSYSTEMEN I EUROPA

JUNI 2024



This publication is part of a series of modules published in the framework of a European Erasmus+ project entitled „Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems“ (CRESS), implemented by FIAN International, FIAN Belgium, FIAN Austria, FIAN Portugal, FIAN Sweden, and Observatori DESCA.

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



CONTRIBUTORS

Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Elisabeth Jost (FIAN Austria), Emily Mattheisen (FIAN International), Laura Michéle (FIAN International), Oriane Petit (FIAN Belgium), Sara Rocha (FIAN Portugal), Almudena Garcia Sastre (FIAN Belgium).

LAYOUT AND DESIGN

Ewelina Ulita

PUBLISHED BY

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUNI 2024

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INTRODUKTION

OM CRESS-PROJEKTET

5

8

1. BEGREPP

Rätt till mat och näring

Människorättsbaserade livsmedelssystem

Deltagande

Inkludering

Representation

Rättighetsinnehavare

Territoriella livsmedelssystem

2. EUROPEISKA UNIONENS REGIONALA PROCESSER

RÄTTEN TILL MAT I EUROPA

EU-POLITIK SOM SKAPAR HINDER FÖR OMVANDLINGEN AV LIVSMEDELSSYSTEM?

Den gemensamma jordbrukspolitiken

Europeiska unionens handelspolitik

Europeisk bekämpningsmedelspolitik

EU:S RAMLAG OM HÅLLBARA LIVSMEDELSSYSTEM

HUR KAN MAN OPERATIONALISERA EN STRUKTUR FÖR DELTAGANDE STYRNING PÅ FLERA NIVÅER I EU?

Varför behöver vi en flernivåstyrning?

Rättslig grund för att förankra ett flernivåstyre på EU-nivå

Vägledning för att utveckla en flernivåstyrning

Slutliga rekommendationer för en flernivåstrategi för omställning till hållbara livsmedelssystem

3. DELTAGANDE OCH REPRESENTATION

DELTAGANDE SOM EN GRUNDFÖRUTSÄTTNING FÖR EN RÄTTVIS OMSTÄLLNING

Vilka är deltagarna och hur engagerar de sig i livsmedelspolitik och policyutrymmen?

4. POLITISKT ENGAGEMANG I HÅLLBARA LIVSMEDELSSYSTEM

RÄTT TILL STADEN

Hur kan rätten till staden stärka kampen för en omställning av livsmedelssystemen?

SLUTSATS



INLEDNING

De flesta europeiska staters konstitutioner har inte uttryckligen garanterat rätten till mat och näring. Det har varit en förhärskande, om än falsk, uppfattning att så länge arbetsrätten och den sociala tryggheten upprätthålls är det onödigt med uttryckliga garantier för rätten till mat och näring.¹ Men i och med de ökande förekomsterna av otrygghet och fattigdom i fråga om mat och näring, den höga förekomsten av fetma och kostrelaterade hälsoproblem, bondejordbrukets tillbakagång, företagens marknadskoncentration och politiska inflytande, välfärdsstaternas tillbakagång och ekonomiska påtryckningar har behovet av lagar, policyer och program för att garantera rätten till mat och näring i Europa blivit alltmer uppenbart.²

På lokal nivå skapas och öppnas utrymmen för människorättsbaserad förändring, vilket ger gräsrotsrörelser möjlighet att påverka beslutsfattandet och driva på systemförändringar. Genom deltagande metoder och inkluderande beslutsprocesser samarbetar lokala myndigheter med grupper i civilsamhället och lokalsamhällen för att tillsammans skapa innovativa lösningar som prioriterar hälsa, rättvisa och hållbarhet, och som stöder förverkligandet av mänskliga rättigheter i livsmedelssystemen.

Verktyslådan syftar till att främja en mer omfattande människorättsstrategi för att hantera livsmedelssystemets utmaningar nedifrån och upp och främja inkluderande styrningsstrukturer. Den syftar till att bidra till vår kollektiva förståelse av strategiskt engagemang i livsmedelssystem på lokal nivå i Europa och främja strategier för att säkerställa starkare styrning nedifrån och upp på EU-nivå. Den utforskar potentialen för flernivåarkitektur för livsmedelssystempolitik och styrningsstrukturer och undersöker hur regional politik påverkar lokalt beslutsfattande.

DENNA PUBLIKATION SYFTAR TILL ATT UPPNÅ DETTA GENOM:

- »»» 1. Ger insikter i nyckelbegrepp genom ett perspektiv på mänskliga rättigheter och rätten till mat och näring;
- »»» 2. Utforska debatter om livsmedelssystem på europeisk nivå och potentialen för att integrera territoriellt baserade behov i EU:s regionala livsmedelspolitik;
- »»» 3. Etablera en gemensam människorättsbaserad förståelse av meningsfullt deltagande;
- »»» 4. Lärdomar från territoriell organisering inom Right to the City-rörelsen.

1 P. Alston, „International Law and the Right to Food” i A. Eide et al (eds) *Food as a Human Right* (2d printing, Singapore: United Nations University, 1988) s. 162-174, vid 17; Jonsén, Jennie. n.d. „Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead”, opublicerad.

2 Kommersiella bestämningsfaktorer för icke smittsamma sjukdomar i WHO:s europeiska region. Köpenhamn: WHO:s regionkontor för Europa; 2024. Tillgänglig på: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>



Om CRESS-projektet

Projektet CRESS (*Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems*) undersöker vilken roll lokala myndigheter i utvalda europeiska länder (Österrike, Belgien, Tyskland, Portugal, Spanien och Sverige) spelar för att främja en övergång från det globala, industriella livsmedelssystemet till människorättsbaserade livsmedelssystem som är hälsosamma, hållbara och rättvisa. Dessutom undersöks hur människor engagerar sig och deltar i utformningen av den lokala livsmedelspolitiken.

Projektet är ett gemensamt lärandeprojekt som genomförs av FIAN Österrike, FIAN Belgien, FIAN International (projektsamordning, Tyskland), FIAN Portugal, Observatory DESCA (Spanien) och FIAN Sverige.

Denna verktygslåda är en följeslagare till publikationen "*Mapping local food policies and public participation in Europe*" som undersökte cirka 10 fallstudier om lokala livsmedelspolicyer och deltagande policyutrymmen i varje land (Österrike, Belgien, Tyskland, Portugal, Spanien och Sverige). Urvalskriterierna omfattade lokala myndigheters engagemang i progressiva åtgärder för livsmedelssystemet, geografisk mångfald (stad och landsbygd), en blandning av kommunala och regionala/statliga policyer, specifika typer av policyer och landsspecifika faktorer som banbrytande matråd. Dessutom uppfyllde de deltagarorienterade områdena kriterier som omfattade direkta rådgivande roller med lokala myndigheter, påverkan på frågor som rör rätten till mat och näring, fokus på lokala eller territoriella nivåer och underlättande av civilsamhällets deltagande, ofta främjat av civilsamhällesorganisationer och sociala enheter.

1

BEGREPP





Det är viktigt att klargöra och definiera vissa begrepp som kommer att förekomma i denna publikation och hur dessa begrepp förstås ur ett människorättsperspektiv. Många av dessa begrepp representerar principer som är grundläggande för rätten till mat och näring (RtFN) och de mänskliga rättigheterna i stort.

Rätt till mat och näring

Rätten till mat är en lagstadgad rättighet och "skyddar alla människors rätt till ett värdigt liv, fritt från hunger, osäker livsmedelsförsörjning och undernäring. Rätten till mat handlar inte om välgörenhet, utan om att säkerställa att alla människor har möjlighet att försörja sig själva på ett värdigt sätt."³

Den mänskliga rätten till fullgod mat och näring (RtFN), liksom dess berikade förståelse, föddes ur människors kamp för mänsklig värdighet och mot diskriminering, exploatering, hunger och undernäring. Det internationella samfundet av stater erkände formellt RtFN i artikel 25(1) i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna 1948 och artikel 11 i 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), som en del av rätten till en tillfredsställande levnadsstandard.

Det exakta innehållet i denna rättighet och motsvarande skyldigheter för staterna har därefter beskrivits i den allmänna kommentaren nr 12 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR) (1999) och vidareutvecklats i FAO:s riktlinjer för rätten till mat från 2004.

Det har dock skett flera viktiga juridiska och normativa framsteg i förståelsen av vad det innebär att skydda, respektera och uppfylla rätten till mat. Detta berikade normativa ramverk har en [holistisk tolkning](#).

SÅSOM FÖRKLARAS OCH UTVECKLAS I VERKTYGSLÅDAN FÖR FOLKÖVERVAKNING FÖR RTFN:

Ett holistiskt förhållningssätt till RtFN följer principerna om ömsesidigt beroende och odelbarhet för alla mänskliga rättigheter och erkänner vikten av var och en av dem för att förverkliga RtFN. Det innebär till exempel att kvinnors rättigheter, rätten till hälsa, rätten till föreningsfrihet och rätten till en hälsosam miljö måste uppmärksammas på ett integrerat sätt. Den holistiska förståelsen av RtFN går utöver ett snävt perspektiv på livsmedelssäkerhet och förankrar rättigheten i ramen för livsmedelssuveränitet. Den lägger därmed tonvikten på människors autonomi, maktdynamik och deltagande för att förverkliga

³ Jean Zeigler, 'Vad är rätten till mat?', finns på <https://www.righttofood.org/work-of-jean-zeigler-at-the-un/what-is-the-right-to-food/>

RtFN, vilket väcker viktiga frågor om vem som har kontroll över naturresurser och livsmedelsproduktion, samt utbyte och konsumtion av livsmedel. Den grundläggande förståelsen är att RtFN inte kan förverkligas i ett vakuum, och därför beaktas de olika politiska, sociala, kulturella och miljömässiga förhållanden som omger mat och näring.

RtFN övervinner också den falska separationen mellan näring och mat, kvinnliga rättigheter och matsuveränitet.

Människorättsbaserade livsmedelssystem⁴

Inom ramen för Kommittén för tryggad livsmedelsförsörjning i världen (CFS) har organisationer i det civila samhället och sociala rörelser, som arbetar självständigt inom ramen för mekanismen för det civila samhället och ursprungsbefolkningar (CSIPM), formulerat sin kollektiva vision för att förändra livsmedelssystemen utifrån principerna om mänskliga rättigheter. Denna vision fungerar som ett vägledande ramverk för dem under hela den politiska konvergensprocessen och därefter. Dokumentet, som kallas CSIPM Vision on Food Systems and Nutrition, är under ständig utveckling och bygger på de erfarenheter och utmaningar som CSIPM:s medlemsgrupper står inför, bland annat småskaliga livsmedelsproducenter, ursprungsbefolkningar, kvinnor, livsmedelsarbetare och konsumenter. Det bygger på fem sammanlänkade pelare:

- 1) Människocentrerad och människorättsbaserad styrning: Människor som drabbas av hunger och undernäring, och inte företag, måste stå i centrum för det offentliga beslutsfattandet. Den offentliga politiken måste ha en tydlig grund i de mänskliga rättigheterna och ramverk för ansvarsutkrävande måste finnas på plats.
- 2) Skydd och förnyelse av naturen. En frisk planet är grunden för friska livsmedelssystem och människor. Staterna bör främja en regenerativ användning av naturresurser och motsvarande produktionsmetoder. De måste säkerställa rättigheterna för småskaliga livsmedelsproducenter och ursprungsbefolkningar, inklusive rätten till mark.
- 3) Hälsa, näring och välbefinnande: Staterna bör säkerställa tillgång till och uppmuntra hälsosamma och varierade kostvanor baserade på riktig mat, samtidigt som de begränsar konsumtionen av ultraprocessade livsmedelsprodukter. De bör bortse från medicinska lösningar på undernäring.

⁴ Civil Society and Indigenous Peoples Mechanism (CSIPM) för relationerna med kommittén för livsmedelssäkerhet i världen (CFS) utvecklade en „Vision on Food Systems and Nutrition” som är ett holistiskt och människorättsbaserat dokument, byggt på erfarenheter och kamp från berörda kommunikatörer och gräsrotsgrupper. Det finns här: <https://www.csm4cfs.org/csm-vision-on-food-systems-and-nutrition/>

- »»» 4) Produktions-, sysselsättnings- och utbytesformer. Staterna måste fasa ut skadliga produktions- och utbytessätt som förstör miljön och den biologiska mångfalden. De bör främja territoriella marknader och säkerställa anständiga försörjningsmöjligheter för arbetstagare i hela livsmedelssystemet.
- »»» 5) Kultur, sociala relationer och kunskap. Staterna bör skydda och främja traditionell kollektiv kunskap, innovation och praxis hos ursprungsbefolkningar, småskaliga producenter och samhällen. De måste ta itu med ojämlikhet, diskriminering och våld samt erkänna och omfördela omsorgsarbete.



Deltagande

Deltagande och inkludering är grundläggande för alla strategier som bygger på mänskliga rättigheter och utgör en förutsättning för effektiva strategier och åtgärder. Det handlar om att främja dialog mellan samhällen vars rättigheter har kränkts, mellan marginaliserade grupper och beslutsfattare eller tjänstemän, och att inkludera dem som påverkas mest av de frågor som diskuteras. Alla har rätt att delta i beslutsprocesser och få tillgång till information som påverkar deras liv och välbefinnande. Människorättsbaserade strategier kräver ett starkt engagemang från berörda samhällen, det civila samhället,

minoriteter, kvinnor, ungdomar, ursprungsbefolkningar och andra grupper som upplever marginalisering.⁵

Deltagande i styrningen innebär att individer eller grupper aktivt deltar i beslutsfattande, policyutformning och genomförande inom en statlig eller administrativ ram.⁶ Inom livsmedelsrelaterad styrning på lokal nivå syftar deltagande till att säkerställa att samhällets perspektiv, behov och intressen beaktas vid utveckling och genomförande av policys för livsmedelssystemet. Deltagande och deltagarbaserade format anses vara avgörande för styrning av livsmedelssystem och beslutsfattande för att garantera rätten till mat och näring samt mänskliga rättigheter i allmänhet; det främjar också livsmedelssuveränitet genom att skapa omfördelning av makt och kontroll över livsmedelssystem av lokala och territoriella aktörer. Rum och processer för deltagande måste utformas så att de underlättar ett aktivt, fritt, meningsfullt, substantiellt och ihållande deltagande av dem som berörs, med särskild hänvisning till grupper som upplever marginalisering i och av det industriella livsmedelssystemet. En effektiv utformning av utrymmen för deltagande och beslutsprocesser gör det möjligt att omfördela den demokratiska makten i livsmedelssystemen till det civila samhället. Det är viktigt att erkänna rådande maktstruktur och strukturella hinder (t.ex. flerpartssamverkan, symbolism, rasism, fördomar) i strävan efter deltagande, inkluderande och effektiv styrning i livsmedelssystemen.

Inkludering

Meningsfullt deltagande i beslutsfattande om livsmedelssystemet förutsätter inkludering, dvs. att alla relevanta individer eller grupper med olika bakgrund omfattas och att lika möjligheter till deltagande, representation och tillgänglighet möjliggörs. Inkludering innefattar att identifiera exkluderande mekanismer eller praxis och att förstå hur människor upplever ojämlikhet och exkludering i sitt specifika sammanhang inom livsmedelssystemet. Regeringar, offentliga myndigheter och organ kan spela en viktig roll för att säkerställa utrymmen för deltagande i beslutsfattande och utformning av politik, vilket också kan säkerställa resultat som tillgodoser behoven hos de människor som ofta historiskt sett är marginaliserade och/eller uteslutna från beslutsprocesser; organisationer i det civila samhället spelar ofta en viktig roll när det gäller att kräva detta utrymme och säkerställa att samhällets röster hörs. Genom att tillämpa ett livsmedelssuveränitetsperspektiv på beslutsfattande för inkluderande livsmedelssystem kan man hjälpa till att identifiera vilka som ska inkluderas genom att fråga i) vem som kontrollerar resurser, ii) vem som fattar beslut och iii) vem som reglerar mäktiga aktörer.

5 För mer kortfattad och enkel information om principerna för mänskliga rättigheter, se denna resurs från UNFPA, som finns på <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>

6 För en djupare undersökning av deltagandedynamiken, se „Participation and Local Food-System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe“, utgiven av FIAN International, tillgänglig på https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp110217_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf

Representation

Representation i policy- och beslutsfattande för hållbara livsmedelssystem baserade på mänskliga rättigheter omfattar breda och omfattande samråd och samarbete med människor eller deras egna representativa institutioner, genom att engagera och söka stöd hos dem som kan påverkas av besluten, innan dessa beslut fattas. För en holistisk representation i policy- och beslutsfattande för livsmedelssystem bör särskilt fokus läggas på att prioritera närvaron av organisationer och rörelser för människor som är mest drabbade av osäker livsmedelsförsörjning och undernäring, som ofta är de mest marginaliserade och uteslutna från beslutsfattande för livsmedelssystem.

De primära valkretsar som erkänns i internationell organisering för livsmedels-suveränitet och rätten till mat, inklusive vissa fördefinierade valkretsar,⁷ som är bönder/småbrukare, pastoralister, fiskare, ursprungsbefolkningar, jordbruks- och livsmedelsarbetare, jordlösa, kvinnor, ungdomar, konsumenter och osäkra livsmedel i städer. Dessa grupper representerar de mest marginaliserade grupperna i livsmedelssystemet ur ett globalt perspektiv, men beroende på territoriets sammanhang kan andra berörda grupper vara lämpliga (t.ex. grupper som arbetar mot fattigdom, migrant- eller flyktingkollektiv, specifika kulturorganisationer etc.).

En meningsfull representation måste respektera dessa gruppers pluralism, självständighet, mångfald och självorganisering och bör säkerställa en balans mellan valkretsar, kön och regioner (se t.ex. de principer som lagts fram av CSIPM (Civil Society and Indigenous Peoples Mechanism)).⁸ I begreppet representation ingår att aktivt identifiera de mest marginaliserade, att bedöma rådande maktförhållanden, att bedöma hur makten ska omfördelas och att vidta åtgärder för att reglera och kontrollera storföretagens, företagens och de mäktigaste gruppernas deltagande.

“Stakeholder” och “Multistakeholderism”⁹

Termen “intressent” är mycket vanlig i flera olika beslutsfattande sammanhang på internationell, nationell och lokal nivå – men det är en term som har ifrågasatts av gruppen som arbetar med rätten till mat och näring. I allmänhet definieras intressenter som aktörer som har en andel (dvs. ett intresse) i en viss fråga och som därför bör spela en roll i hanteringen av den. Begreppet

⁷ Mer information om dessa internationella processer finns i Civil Society and Indigenous Peoples Mechanism (CSIPM) för förbindelser med FN:s kommitté för världssäkerhet på <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/> och i International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) på <https://www.foodsovereignty.org/about/>.

⁸ CSIPM:s principer finns här <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>

⁹ För ytterligare information om dessa frågor, se „Briefing Note on Multi-stakeholder Initiatives (MSI)”, publicerad av FIAN International, april 2020, tillgänglig på https://www.fian.org/files/files/Briefing_Note_on_Multi-Stakeholder_Initiatives_Final_e_revised.pdf. Materialet är också anpassat från motmobiliseringen vid FN:s toppmöte om livsmedelssystem (UNFSS) https://www.foodsystems4people.org/wp-content/uploads/2022/05/UNFSSAnalysisReportMay2022_FS4P.pdf

omfattar både dem som direkt påverkas av en fråga (t.ex. undernärda samhällen) och dem som har ett ekonomiskt intresse av den (t.ex. företag som tillverkar nutritionsprodukter). Tydliga rutiner för att utse relevanta intressenter måste införas, eftersom det ofta saknas en överenskommen definition av vad en intressent är. Att behandla olika intressenter som jämlikar innebär dessutom att man inte tar hänsyn till maktobalanser och döljer avgörande skillnader i olika aktörers rättigheter, intressen, roller, ansvar och legitimitet (aktörer i det civila samhället som "rättighetsinnehavare", privata företag som driver ekonomiska intressen som "ansvarsinnehavare", regeringar som "skyldighetsbärare" som är skyldiga att agera i allmänhetens intresse). Att definiera vem som väljs ut, vem som utesluts, vems röst som hörs och vems röst som inte hörs är ett djupt politiskt val som får konsekvenser för alla.

Enbart förekomsten av dialogutrymmen eller plattformar (inklusive plattformar med flera aktörer) genererar inte automatiskt en inkluderande, rättvis, transparent och ansvarsskyldig process och inte heller automatiskt resultat som är inriktade på att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

Framväxten av "plattformar för flera intressenter" i samband med livsmedelsförsörjning och nutrition, bland annat genom genomförandet av målen för hållbar utveckling, har medfört risker, bland annat när det gäller att förvirra rollerna för stater, mellanstatliga organisationer, civilsamhället och den privata sektorn.

Rättighetsinnehavare

Alla människor är rättighetsinnehavare enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Rättighetsbärare är individer eller grupper med särskilda rättigheter i förhållande till särskilda skyldighetsbärare, till exempel stater med den allmänna skyldigheten att respektera, skydda och uppfylla rättighetsbärarnas rättigheter. Det är viktigt att beakta att rättigheterna för vissa grupper av rättighetshavare tenderar att inte förverkligas fullt ut, till exempel för kvinnor och flickor, etniska minoriteter, ursprungsbefolkningar, migranter och ungdomar. Ett människorättsbaserat förhållningssätt innebär att rättighetshavarnas rättigheter måste respekteras, uppfyllas och skyddas och att rättighetshavarna betraktas som aktiva aktörer i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. När det gäller den mänskliga rätten till mat är det särskilt viktigt att erkänna kollektiv och samhällen som rättighetshavare. Rättsliga dokument bör innehålla definitioner av vilka de särskilda rättighetshavarna är i ett specifikt sammanhang (se t.ex. artikel 1 i FN:s deklaration om rättigheter för bönder och andra människor som arbetar på landsbygden).

Territoriella livsmedelssystem¹⁰

Livsmedelssystem existerar i olika skalor. När man talar om "territoriella livsmedelssystem" syftar man ofta på att man vill stärka denna del av livsmedelssystemet, som en motreaktion mot det globala industriella livsmedelssystemet, och skapa förutsättningar för att det ska kunna blomstra socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Territoriella livsmedelssystem förstås därför som en platsbaserad strategi för livsmedelssystemets inriktning och styrning, som omfattar nära geografiska och sociala relationer mellan producenter, bearbetningsföretag och konsumenter. De kan skapa förutsättningar för korta livsmedelskretslopp, samhälleliga livsmedelsnätverk för att stärka lokalsamhällets självorganisering och underlätta hållbar offentlig livsmedelsupphandling, som förbinder sig att upphandla hållbart producerade lokala livsmedel samt utbildnings- och sysselsättningsmål. Målet är att omlokalisera organisationer för produktion, bearbetning, distribution, konsumtion och avfallshantering samt deras inbördes relationer till ett specifikt territorium. En territoriell strategi handlar också om att säkerställa sektorsövergripande samarbete, kontextanpassade insatser och samstämmighet i politiken på olika förvaltningsnivåer.

¹⁰ Informationen är delvis hämtad från posten „territorialized food system” i Dictionary of Agroecology, som finns på <https://dicoagroecologie.fr/en/dictionnaire/territorialised-food-system/>

2

EUROPEISKA UNIONENS REGIONALA PROCESSER





De olika fall som undersökts i de sex EU-medlemsstaterna har illustrerat den potential som lokala livsmedelspolitiska strategier har för att uppnå en människorättsbaserad hållbar omvandling av livsmedelssystemen. Samtidigt har de belyst de begränsningar som de står inför eftersom de fortfarande är underordnade andra nivåer av politiska ingripanden. Exempelvis är agroekologiska omställningar på kommunal nivå i hög grad beroende av ambitionen om socioekologisk rättvisa i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

I det här avsnittet undersöker vi de viktigaste politiska hindren på EU-nivå, t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken eller handelspolitiken, som försvårar en effektiv hållbarhetsutveckling inspirerad av lokala innovationer. Den gemensamma jordbrukspolitiken har traditionellt fokuserat på att trygga livsmedelsförsörjningen och stabilisera marknaderna inom EU. Den behöver dock utvecklas för att anpassas till målen för hållbarhet, ekologisk rättvisa, hälsa och social jämlikhet och för att främja livsmedelssuveränitet som grundläggande principer. Nuvarande konkurrenslagstiftning gynnar stora företag, vilket leder till marknadskoncentration och maktobalans som missgynnar småskaliga jordbrukare och agroekologiska metoder. För att skapa ett hållbart livsmedelssystem måste handelspolitiken reformeras för att undvika orättvisa metoder, främja samarbete och ta itu med negativa externa effekter som miljöförstöring. Politiken bör prioritera lokal, hållbar livsmedelsproduktion och se till att handelsavtal inte undergräver inhemska hållbarhetsinsatser och livsmedelsdemokrati.

Vi visar hur ett rättighetsbaserat förhållningssätt till en övergripande EU-lagstiftning som EU:s ramlag om hållbara livsmedelssystem (FSFS) kan skapa ett sammanhängande och integrerat förhållningssätt till livsmedelsrelaterade politikområden genom att övervinna fragmenterade och osammanhängande regelverk som fördröjer en effektiv övergång. Bestämmelser om styrning och långsiktig planering behövs för att ta itu med de sammankopplade utmaningarna med livsmedelsproduktion, miljömässig hållbarhet och social rättvisa.

Vi undersöker hur en flernivåstyrning kan skapa utrymme för politisk dialog för att bedöma hur EU:s politiska ramverk kan användas för att stödja omvandlingen av livsmedelssystem på lokal nivå. Vi tittar också på hur mekanismer för flernivåstyrelse kan bidra till att ge bevis på innovativa erfarenheter av hållbar lokal livsmedelsförsörjning som uppmuntrar till utveckling av erfarenhetsbaserade livsmedelsstrategier på EU-nivå, och ger några slutliga rekommendationer för en flernivåstrategi.

RÄTTEN TILL MAT I EUROPA

De nationella regeringarna i Europa och EU främjar aktivt användningen av RtFN globalt och i sina externa åtgärder i länder i syd. Trots att det systematiska våldet och den strukturella ojämlikheten ökar saknas dessa åtaganden om mänskliga rättigheter i de flesta europeiska staters konstitutioner och rättsliga ramverk, liksom i europeiska fördrag och nationella domstolsbeslut.¹¹ Även om EU-länderna har ratificerat internationella avtal där de förbinder sig att respektera dessa rättigheter, har de inte uppdaterat sina nationella lagar tillräckligt för att kunna genomdriva dem på ett effektivt sätt.

Konstitutionellt erkännande ger det starkaste rättsliga skyddet för RtFN, men garanterar inte i sig stödjande politik eller förbättrade resultat som minskad osäker livsmedelsförsörjning eller bättre tillgång till mark för småskaliga jordbrukare.

Vissa europeiska regioner gör framsteg mot RtFN-lagstiftning. Till exempel antog Lombardiet i Italien den första RtFN-lagen i EU 2015.¹² Även i Belgien, Portugal och Skottland har man sett förslag eller uppmaningar till RtFN-lagar, även om framstegen har varierat. Frankrikes jordbruks- och livsmedelslag från 2014 kompletterar den nationella politiken med konkreta steg mot hållbara livsmedelssystem, i linje med EU:s strategi "Från jord till bord" som lanserades 2020.

Trots dessa ansträngningar brister EU:s livsmedelspolitik i samordning och inkludering, särskilt när det gäller marginaliserade grupper. Socialt deltagande och representation i beslutsfattande som rör livsmedelsförsörjning och nutrition är fortfarande otillräckligt i hela Europa.

EU-POLITIK SOM SKAPAR HINDER FÖR OMVANDLINGEN AV LIVSMEDELSSYSTEM?

Den gemensamma jordbrukspolitiken

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), som står för 31% av EU:s totala fleråriga budget,¹³ främjar en produktionsmodell för jordbruksexport som inte är hållbar med tanke på klimatutmaningarna och den biologiska mångfalden och som till och med är oförenlig med småskaligt jordbruk, vilket utgör ett betydande hinder för en rättvis omställning av livsmedelssystemet.

¹¹ För ytterligare information, se rapporten *State of the Right to Food and Nutrition 2023* som publicerats av Global Network for the Right to Food and Nutrition på https://www.righttofoodandnutrition.org/files/2023-02-26_state-rtfn-report_2022_eng_0.pdf

¹² För en översikt över vissa överväganden om rätten till mat i Europa, material från ett tidigare kollektivt projekt med titeln „Responding to Hunger”, tillgängligt på: <https://www.fian.org/en/publication/article/right-to-food-and-nutrition-in-europe-3035?lang=fr>

¹³ Finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken: Fakta och siffror | Faktablad om Europeiska unionen | Europaparlamentet ... 30 november 2023.

För det första stöder den gemensamma jordbrukspolitiken en intensiv och produktivistisk jordbruksmodell, som har en betydande negativ inverkan på de miljömässiga och sociala dimensionerna av hållbarhet. CAP-modellen bygger på subventioner per hektar, vilket uppmuntrar storskalig produktion och prioriterar volym framför kvalitet. Det centrala målet med denna politik är att upprätthålla jordbrukets produktivitet och garantera billiga råvaror för livsmedelsindustrin. Enligt en rapport från revisionsrätten¹⁴ betalar den gemensamma jordbrukspolitiken betydande summor till stora, mycket förorenande jordbruk och gynnar de största markägarna.¹⁵

Jordbrukarna tvingas investera i allt dyrare utrustning för att uppfylla livsmedelsindustrins krav och producera till lägre kostnad, vilket leder till att de blir mycket beroende av stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken och ändrar sina metoder. Vissa jordbrukare har inget annat val än att överspecialisera sig på mindre diversifierade grödor med hög avkastningspotential, men som är mycket känsliga för naturkatastrofer. Detta leder till att de i allt större utsträckning använder sig av växtskyddsmedel och veterinärmedicinska produkter.

Å ena sidan är det svårt att anpassa sig till systemet och samtidigt behålla hållbara metoder, och å andra sidan har de få tvärvillkor som införts liten effekt. Den uttalade viljan att göra den gemensamma jordbrukspolitiken mer hållbar är inte tillräcklig för att förändra systemet. Tvärvillkoren tar inte hänsyn till växelbruk, och inrättandet av områden av ekologiskt intresse har försenats.

I praktiken är majoriteten av jordbrukarna redan berättigade till stöd som är villkorade till "förgröning" eller till att bli mer hållbara, vilket tar bort alla incitament.¹⁶ Trots dessa reformer har fördelningen av stödet inte förändrats särskilt mycket, och dessa "grönare" stöd är framför allt "gröntvättade" inkomststöd, som erhålls även vid förorenande verksamhet, utan att systemet ifrågasätts.

I avsaknad av tydliga och bindande hållbara mål utgör den gemensamma jordbrukspolitiken fortfarande ett hinder för omställningen av livsmedelssystemet.¹⁷ De jordbruk som har de mest positiva effekterna på miljön är alltså de som får minst stöd per hektar.¹⁸ Den gemensamma jordbrukspolitiken har behållit sin inneboende produktivistiska logik, och införandet av en andra pelare kompenserar inte för detta.

14 Europeiska revisionsrätten. . Särskild rapport 16/2021: Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas .. 11 juni 2020.

15 Greenpeace Belgien. . Europeiska överenskommelsen om den nya PAC : „un désastre environnemental annoncé“ .. 25 juni 2021.

16 Alternativa ekonomier. . Agriculture : une PAC à réformer .. 11 oktober 2017.

17 Europeiska revisionsrätten. . Särskild rapport 16/2021: Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas .. 11 juni 2020.

18 Kirsch, Alessandra, Jean-Christophe Kroll och Aurélie Trouvé. 2017. . Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question „revue Économie rurale : Agricultures, alimentations, territoires, n° 359 (mai 2017), 121-39. <https://doi.org/10.4000/economierurale.5223>.

För det andra är CAP-stöden starkt koncentrerade till de största producenter-
na inom vissa sektorer, vilket tenderar att öka den sociala ojämlikheten mellan
jordbrukarna. Stödsystemet inom den gemensamma jordbrukspolitiken gynnar
en minoritet och uppmuntrar till koncentration av jordbruksföretag,¹⁹ där 20 pro-
cent av stödmottagarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken får 80 pro-
cent av utbetalningarna.²⁰ I hela EU 2020 står de minsta stödmottagarna för 32
procent av alla stödmottagare.²¹ Konsekvenserna är många: unga jordbrukare
har svårt att komma in i systemet, frukt- och grönsakssektorn står för endast 3
% av budgeten,²² diversifieringen av grödor hämmas, mångfalden av aktörer
begränsas och livsmedelssystemet förlorar i hållbarhet och motståndskraft. De
villkor under vilka GJP-stöden beviljas bidrar inte till att förändra livsmedelssys-
temet och ger inte tillräckliga incitament.

Slutligen utgör den gemensamma jordbrukspolitiken bristande överens-
stämmelse med andra europeiska livsmedelsrelaterade politikområden ett
sista hinder för att omvandla systemet till hållbarhet i ett systemiskt tillvä-
gagångssätt. Den gemensamma jordbrukspolitiken är inte väl anpassad till
de mål för hälso-, social- och miljöpolitiken som anges i One Health-strategin
som antagits av Europeiska kommissionen och som syftar till att definiera en
enhetlig ram för att på ett hållbart sätt balansera människors, djurs och eko-
systems hälsa. Denna brist på samordning skapar inkonsekvenser och ibland
till och med motsägelser, vilket begränsar effektiviteten i ansträngningarna att
förändra livsmedelssystemet.

Europeiska unionens handelspolitik

Frihandelsavtal är också ett av de största hindren för en omställning av
livsmedelssystemen. EU är världens största exportör av jordbruks- och
livsmedelsprodukter, och dess handelsavtal gynnar både storskalig
jordbruksexport och import från stora utländska producenter. EU:s handelspolitik
har lett till ett stort antal frihandelsavtal, bland annat med Kanada (CETA), USA
(TAFTA), Mercosur, Nya Zeeland, EFTA, Ukraina och Georgien.

Frihandelsavtal underminerar de miljöambitioner som krävs för att ställa om
systemet. Ökad handel går stick i stäv med EU:s miljömål. Importen står för 20
procent²³ av EU:s koldioxidutsläpp och ökar stadigt, särskilt med partner som
ligger allt längre bort (Nya Zeeland). Dessa avtal påverkar också miljön genom
den avskogning som blir följderna av en ständigt ökande europeisk efterfrågan

19 Rachele ROSSI, „Små jordbruksföretags roll i EU:s livsmedelssystem“, briefing Europaparlamentet, 5 september 2022.

20 CAP Performance: 2014-20 - Europeiska kommissionen, 24 maj 2024.

21 Pauline LECOLE, „PAC 2023-2027: applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'UE“, Économie rurale 387, n° 1 (2024): 115-35.

22 McINTYRE, Anthea, „BETÄNKANDE om framtiden för Europas trädgårdsnäring - strategier för tillväxt | A7-0048/2014 | Europaparlamentet „ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0048_EN.html

23 Think Tank | European Parliament, „Economic Assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment „ s. d. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2020\)603501](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603501).

på djurfoder. Den ökande efterfrågan på jordbruksprodukter ökar trycket på regionens naturresurser, särskilt för nötköttsproduktion, vilket leder till ökad avskogning.

Det är framför allt på området för sociala rättigheter som dessa avtal hindrar omvandlingen till ett rättvist och jämlikt system. Även om de nya avtalen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter leder avsaknaden av bindande mekanismer till en bedrövlig utveckling när det gäller mänskliga rättigheter. Europeiska företag finner i dessa nya partners en möjlighet att minska sina produktionskostnader, till nackdel för otrygga, dåligt betalda och oskyddade arbetstagare. Företag som erbjuder bättre villkor i EU konkurrerar sedan med de förstnämnda och utövar ett tryck nedåt på de europeiska arbetstagarnas rättigheter och löner för att förbli konkurrenskraftiga och säkerställa maximal vinst. Dessutom utövar företagen ett konstant tryck genom att hota med att flytta om strängare regler införs.

På grund av globala handelsmönster och en stark europeisk efterfrågan upplever partnerländerna negativa sociala och miljömässiga effekter. Dessa avtal har en negativ inverkan på miljön och rätten till mat i länderna i syd. EU-Mercosur-avtalet har till exempel kritiserats för avskogning av Amazonas, allvarliga skador på den biologiska mångfalden, tvivelaktiga hälsostandarder och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna.²⁴ De sociala normer som nämns i avtalen motsvarar Internationella arbetsorganisationens (ILO) normer, men de kapitel som rör dessa rättigheter är inte bindande och inte förenade med några sanktioner. Detta har lett till att EU har ingått avtal med länder som har motsatta värderingar när det gäller sociala rättigheter. Detta gäller till exempel avtalet med Vietnam, som använder sig av barnarbete.²⁵

Dessa frihandelsavtal undergräver livsmedelssuveräniteten eftersom de tränger undan lokalt småskaligt jordbruk för att införa storskalig produktion av livsmedelsråvaror för export, och de prioriterar multinationella företags rättigheter framför sociala och miljömässiga rättigheter. Faktum är att efterfrågan på jordbruksprodukter från EU-länderna blir allt högre, vilket oundvikligen sätter press på jordbrukarna i partnerländerna. Å ena sidan ökar till exempel avtalet med Mercosur exporten av farliga bekämpningsmedel som inte får användas i EU till Mercosurländerna. Detta leder till att den ekologiska sektorn och den övergripande livsmedelspolitiken i dessa länder undermineras. Europeiska kemiindustrier skulle gynnas av dessa avtal för att sälja de farliga produkterna till reducerade tullar. Å andra sidan blir Mercosur-länderna alltmer beroende av dessa aktiva substanser för att kunna producera större

24 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard och Jacques Berthelot, *Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud*, Coordination SUD, publicerad i februari 2021, <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud/>.

25 Ngoc Diep Tran, *Memorandum of Understanding on the Implementation of the EU-Vietnam Free Trade Agreement with Respect to Child Labour*, Europeiska institutet för Asienstudier, mars 2016, <https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/Mou-EUVFTA-Child-Labour.pdf>.

kvantiteter till de europeiska länderna. Efterfrågan ökar på sojabönor, framför allt för att föda upp europeiska boskapsdjur, men också på majs, bomull och socker. Expansionen av dessa grödor, som gynnar den europeiska agroindustriella och agrokemiska sektorn, får stora konsekvenser i tredje land.²⁶ Jordbrukare och konsumenter i EU och partnerländerna är de som drabbas hårdast av orättvisorna i frihandelsavtalen.²⁷ Mellan 2010 och 2019 dog till exempel mer än 1 800 personer i Brasilien på grund av kontaminering av bekämpningsmedel som används i jordbruket.²⁸

Slutligen kan frihandelsavtal ha en inverkan på tillgången till mark i andra länder. På grund av det globala systemet har mark blivit en ny möjlighet för europeiska investerare att göra vinstdrivande investeringar. Frihandelsavtal erbjuder nämligen en möjlighet att odla produkter med hög efterfrågan och olika standarder. Som ett resultat av detta investerar stora aktörer från finansvärlden i mark utomlands för industriella eller agroindustriella projekt under täckmantel av landsbygdsutveckling. Förutom verksamhetens miljöpåverkan leder dessa investeringar dock till att de mäktigaste aktörerna roffar åt sig mark. Följden blir att lokalbefolkningen förlorar den faktiska kontrollen över sin mark och inte längre kan bestämma hur deras resurser ska användas. Konsekvenserna för lokalbefolkningen är därför stora: en del av den verksamhet som bedrivs är mycket förorenande och skadar lokalbefolkningens hälsa, och producenterna förlorar tillgången till sin mark, som ofta är ett viktigt medel för att upprätthålla en anständig levnadsstandard. Detta landgrabbing äventyrar sedan dessa befolkningars livsmedelssuveränitet, miljöns motståndskraft, deras rättigheter och den lokala livsmedelsförsörjningen.²⁹

På så sätt blir de standarder som behövs för att förändra livsmedelssystemet snarare hinder som måste kringgås än en grundsten för förändring i EU och i världen. Den konkurrensram som EU:s handelspolitik skapar kan inte vara helt förenlig med ett rättvist, hälsosamt och hållbart livsmedelssystem.

EU:s konkurrenslagstiftning och hållbara livsmedelssystem

Konkurrenslagstiftningen i Europa är ett effektivt hinder för riktade statliga åtgärder för att främja en övergång till mer lokala livsmedelssystem. Syftet med konkurrenslagstiftningen i Europa är att skapa lika villkor för alla aktörer. I praktiken behöver dock aktörerna mycket resurser för att etablera sig på marknaden och i leveranskedjorna. Följden blir att de största aktörerna gynnas, medan lokala aktörer och kortare produktionskedjor missgynnas. Ett

26 Sharon ANGLIN TREAT, EU-Mercosur-avtalet: Ökad användning av bekämpningsmedel och GMO, och undergrävande av hälsosam livsmedelsproduktion och standarder, <https://www.wiatp.org/documents/eu-mercotur-agreement-increasing-pesticide-use-and-gmos-and-undermining-healthy-food>.

27 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard och Jacques Berthelot, Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD, publicerad i februari 2021, <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud/>.

28 Chotteau, Philippe, Boris Duflot och Alexis Rosa, The EU-Mercosur Free Trade Agreement, its impacts on Agriculture, publicerad i maj 2023, <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>

29 Sophie Bloemen och Satoko Kishimoto, The European Union and the Global Land Grab, Transnational Institute, januari 2012, https://www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf.

konkret exempel som förekom i flera länder är den avskräckande effekt som konkurrenslagstiftningen har på utvecklingen av lagar/riktlinjer för offentlig upphandling som prioriterar regionala producenter, till exempel i samband med skolmåltider. Vissa regeringar har hittat innovativa sätt att kringgå lagen (genom att begränsa regionaliteten), t.ex. delstaten Baden-Württemberg. Andra har dock effektivt avskräckts från att inkludera regionalitetskriterier i sina offentliga upphandlingskontrakt. Lokala myndigheter har börjat införa kriterier för ekologisk produktion, men dessa åtgärder gynnar i slutändan ofta storskaliga ekologiska producenter och leverantörer som effektivt kan dominera denna lukrativa marknad. Detta tillvägagångssätt kanske inte i tillräcklig utsträckning stöder småskaliga producenters lokala agroekologiska produktion om det inte kombineras med ytterligare regionala eller producentspecifika kriterier. Som ett resultat av detta är dessa åtgärders omvandlingspotential starkt begränsad.

Konkurrenslagstiftningens ramverk uppmuntrar till uteslutning snarare än konkurrens och samarbete. Konkurrenslagstiftningen förbjuder avtal mellan företag, vilket kan begränsa möjligheterna för aktörer i livsmedelssystemet att samarbeta kring hållbara initiativ och metoder. Dessutom kan konkurrensreglerna begränsa medlemsstaternas möjligheter att införa nationella bestämmelser för att främja ett hållbart livsmedelssystem. Statligt ekonomiskt stöd för att främja bästa praxis kan uppfattas som orättvist stöd som snedvrider konkurrensen. Det är en hårfin gräns mellan stöd och illojal praxis. Slutligen kan konkurrenslagstiftningen gynna stora företag framför mindre, vilket begränsar mångfalden av aktörer i livsmedelssystemet och därmed hämmar innovation. Detta ramverk bidrar då till att stora aktörer får en dominerande ställning i leveranskedjan, vilket får konsekvenser för livsmedelssystemet som helhet.

Konkurrenslagstiftningen gynnar långa leveranskedjor med stora geografiska avstånd och komplex demokratisk kontroll. Det har skett en dramatisk ökning av koncentrationen av aktörer i värdekedjorna för livsmedel, vilket har lett till ökad instabilitet och komplexitet i livsmedelssystemet. Detta har många konsekvenser för värdekedjan.³⁰ Systemet gynnar ledande företag och intensifiering av kapitalintensiva livsmedelskedjor. Skillnaden i förhandlingsstyrka mellan aktörerna i kedjan ökar, vilket skapar en stor obalans som drabbar de minsta aktörerna. Detaljhandelssektorn blir alltmer koncentrerad. Allt detta bidrar till konsolidering, homogenisering och finansialisering med alltmer standardiserade produkter. Resultatet är en hård konkurrens mellan jordbrukarna, vilket har en negativ inverkan på den biologiska mångfalden, deras arbetsvillkor och deras ansvar i värdekedjan.

30 Ferrando, T. & Lombardi, C. (2019). EU:s konkurrenslagstiftning och hållbarhet i livsmedelssystem: Att ta itu med de brutna länkarna. Fair Trade Advocacy Office. <https://fairtrade-advocacy.org/our-work/eupolicies/competition-law/>

För att anpassa sig till denna miljö försöker producenterna uppfylla marknadens krav, som gynnar de största. De tillämpar därför intensivt konventionellt jordbruk för att kunna leverera större volymer och mer homogena produkter. Denna värdekedja bidrar därför till missbruk av dominerande ställning, högre priser och illojala metoder. Detta fenomen gynnar agroindustrin och påverkar jordbrukare, vissa företag, konsumenter och deras hälsa samt småföretag. Behovet av att sänka priserna motverkar införandet av hållbara metoder, som är mer kostsamma på kort sikt. Detta uppmuntrar inte till mer hållbara metoder på lokal nivå, vilket leder till att småskaliga jordbruk försvinner. Den nuvarande konkurrenspolitiken har en betydande inverkan på livsmedelskedjan när det gäller det småskaliga jordbrukets överlevnad, arbetsvillkoren och nedläggningen av lokala livsmedelsbutiker. Risker bärs helt och hållet av producenten som måste anpassa sig till andra aktörers krav för att kunna sälja sina produkter.

Rätten till mat är därför en av de negativa externa effekterna av denna konkurrensmodell. Det dominerande industriella livsmedelssystemet kännetecknas av en aggressiv marknadsföring av ultraförädlade produkter, eftersom de är de mest lönsamma. Konsekvenserna för hälsa och näring är kännbara i hela EU.³¹ Det nuvarande ramverket har inte lyckats reglera marknaden tillräckligt för att hantera de negativa externa effekterna av livsmedelsproduktionskedjan. Det nuvarande systemet garanterar varken rätten till mat eller skapandet av en socialt, hälsomässigt och miljömässigt hållbar leveranskedja. Det är detta som IPES-rapporten "Too Big to Feed"³² visar. Den gängse konkurrenslagstiftningen har inte kunnat tillhandahålla lämpliga verktyg för att bedöma och åtgärda oroande icke-marknadsmässiga hänsynstaganden.

Europeisk bekämpningsmedelspolitik

Sedan 2009 regleras användningen av bekämpningsmedel i Europeiska unionen av direktiv 2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel (SUD). Detta direktiv har många begränsningar och dess ändamålsenlighet har starkt ifrågasatts, bland annat av revisionsrätten i en av dess rapporter.³³ I linje med strategin från jord till bord har kommissionen därför lagt fram ett nytt förslag till förordning för att minska riskerna i samband med användningen av växtskyddsmedel. Denna ambitiösa förordning antogs dock aldrig av medlagstiftarna, och användningen av bekämpningsmedel styrs fortfarande av 2009 års direktiv, vars effektivitet är långt ifrån optimal.

31 Ferrando, T. & Lombardi, C. (2019). EU:s konkurrenslagstiftning och hållbarhet i livsmedelssystem: Att ta itu med de brutna länkarna. Fair Trade Advocacy Office. <https://fairtrade-advocacy.org/our-work/eupolicies/competition-law/>

32 ETC Group. „Too Big to Feed: The Short Report „ IPES-Food, publicerad i oktober 2017, https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

33 Europeiska revisionsrätten. „Särskild rapport 05/2020: Hållbar användning av växtskyddsmedel: Limited Progress in Measuring and Reducing Risks „ 11 juni 2020. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_EN.pdf

Denna brist på effektiv reglering strider mot de ursprungliga målen att minska användningen av bekämpningsmedel i strategin från jord till bord. Förutom hälso- och miljöriskerna lyckas det nuvarande systemet inte begränsa riskerna för jordbrukare som använder dessa produkter, eller begränsa de betydande effekterna av denna användning på den biologiska mångfalden, luft- och vattenkvaliteten. I själva verket ger den ram som direktivet utgör medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme när det gäller att kontrollera användningen av bekämpningsmedel. Införlivandet av direktivet har försenats kraftigt, åtgärderna respekteras inte alltid och incitamenten för att använda integrerat växtskydd är fortfarande mycket svaga. Dessutom tillåter direktivet användning av verksamma ämnen med hög risk, men uppmuntrar inte till användning av ämnen med låg risk. Användare av bekämpningsmedel måste tillämpa principerna för integrerat växtskydd (IPM), men kontrollerna av efterlevnaden är begränsade i omfattning eftersom det saknas tydliga kriterier för hur användarna ska tillämpa dessa allmänna principer. Som ett resultat av detta ger direktivet inga incitament att anta mer hållbara jordbruksmetoder eller att gynna icke-kemiska metoder, vilket framgår av slutsatserna i revisionsrättens rapport.

Den europeiska politiken för hantering av bekämpningsmedel begränsas också av andra gällande förordningar. Förordning (EG) 396/2005³⁴ om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung har också sina begränsningar. Den gäller inte alla bekämpningsmedel och inte heller produkter som importerats från tredje land, vilket skapar risker för konsumenterna och snedvrider konkurrensen för jordbrukarna. Förordning (EG) nr 1185/2009 om statistik över bekämpningsmedel utgör dessutom ett hinder för en förändring av systemet, eftersom den bygger på den mycket kontroversiella mätindikatorn HRI 1. I själva verket är denna indikator ineffektiv när det gäller att bedöma minskningen av bekämpningsmedelsanvändningen, eftersom den endast tar hänsyn till mängden sålda aktiva substanser, inte till de ytor som behandlas med dessa substanser eller till deras toxicitet.³⁵ Detta bidrar till att snedvrider statistiken, ge ett falskt intryck av en minskad användning av bekämpningsmedel och straffa ämnen med låg farlighet och ekologiskt jordbruk. Slutligen är det nyligen fattade beslutet att förlänga avtalet om användning av glyfosat med ytterligare tio år också en broms på vägen mot ett hållbart livsmedelssystem. EU:s politik för hantering av bekämpningsmedel är alltså för närvarande alltför oambitiös och saknar incitament, vilket gör det omöjligt att bidra till omställningen av livsmedelssystemet. Så länge som texterna lämnar för mycket manöverutrymme på detta område kommer livsmedelssystemet inte att vara hållbart.

34 Se: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:32005R0396#:-:text=EU%20law%20regulates%20which%20MRLs%20apply%20to%20different%20vegetable%20origin%20intended%20for%20human%20or%20animal%20consumption>

35 Global 2000, Framtidens generationer. Rapport. „Pesticides et indicateur de risque: le mauvais choix de l'UE „ 21 juni 2022.

EU:S RAMLAG FÖR HÅLLBARA LIVSMEDELSSYSTEM

I F2F-strategin (Farm to Fork),³⁶ som är flaggskeppet i den gröna given,³⁷ erkänns att livsmedelssystemen bör styras för att säkerställa friska människor och en frisk planet, nu och i framtiden. Som ryggrad i denna strategi inleddes 2022 lagstiftningsprocessen för EU:s rättsliga ram för livsmedelssystem³⁸ (FSFS) med en rad offentliga och riktade samråd som involverade relevanta aktörer inom livsmedelssystemet.³⁹ Lagen förväntades lanseras senast i september 2023. Lagstiftningen var tänkt som ett horisontellt ramverk, vilket innebär att den skulle fastställa de övergripande målen för all kommande livsmedelsrelaterad politik, inklusive olika politikområden, på ett sammanhängande sätt. Syftet med lagen var att komma till rätta med den fragmenterade jordbruks- och livsmedelslagstiftningen, med delade befogenheter mellan EU och medlemsstaterna och med ofta motsägelsefulla mål.

Genom att införa hållbarhetsmål och principer som bygger på ett systemiskt synsätt på livsmedel ville kommissionen säkerställa ett "rättvist, hälsosamt och miljövänligt livsmedelssystem".⁴⁰ För detta ändamål utformades den rättsliga ramen så att två typer av politiska åtgärder skulle kunna genomföras. Å ena sidan planerades en rad åtgärder som syftade till att från den europeiska marknaden utestänga vissa produkter eller verksamheter som inte uppfyllde minimikriterier för hållbarhet, med allt från frivilliga till bindande åtgärder (t.ex. fastställande av ansvar för hållbarhetsstandarder för företagare, fastställande av skyldigheter enligt principen "skada inte"). Å andra sidan syftade den också till att utveckla andra politiska åtgärder för att stimulera och påskynda den hållbara omställningen, t.ex. genom hållbar offentlig upphandling. Dessutom innehöll lagstiftningen bestämmelser om reglering av livsmedelsmiljöer och utveckling av en styrningsstruktur för genomförande, övervakning och ansvarighet.

För att integrera hållbarhetsmålen på flera nivåer och inom alla politikområden som påverkar livsmedelssystemen blir en samordnad styrningsarkitektur mellan de olika territoriella nivåerna central. Målet är att utveckla en deliberativ och deltagande strategi: den bör involvera alla berörda aktörer i livsmedelssystemen och koppla samman sociala och ekologiska system som verkar i olika sammanhang i hela Europa.

36 Strategin „Från jord till bord“ är en central del av den europeiska gröna given och syftar till att göra livsmedelssystemen rättvisa, hälsosamma och miljövänliga. Se https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

37 Den gröna given är EU:s plan för att uppnå koldioxidneutralitet senast 2050, främja hållbar ekonomisk tillväxt och se till att ingen hamnar på efterkälken. Den omfattar åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser, förbättra energieffektiviteten och skydda den biologiska mångfalden. Se https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

38 Denna lag är en del av Farm to Fork-strategin och syftar till att integrera hållbarhet i all livsmedelsrelaterad politik, samtidigt som man tar itu med kopplingarna mellan friska människor, friska samhällen och en frisk planet. Se https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en

39 De aktörer som deltar i de olika samrådsstegen är: medborgare (16 %), ekonomiska aktörer av alla storlekar, företag (13 %), inklusive små och medelstora företag och organisationer som företräder dem, näringslivsorganisationer (30 %), konsumentorganisationer, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer (21 %), offentliga myndigheter på alla förvaltningsnivåer (3 %), offentliga upphandlare, den akademiska världen och forskningsinstitut (3 %). Se https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/feedback_en?p_id=26523304&page=22

40 Strategin „Från jord till bord“ är en central del av den europeiska gröna given och syftar till att göra livsmedelssystemen rättvisa, hälsosamma och miljövänliga. Se https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

Bestämmelserna om styrelseformer i FSFS bör uppfylla kraven på ett människorättsbaserat förhållningssätt.⁴¹ Innehållsmässigt bör de bygga på det normativa innehållet i rätten till mat. Till sin form bör de grunda sig på människorättsprinciperna om deltagande, ansvarighet, icke-diskriminering, öppenhet, mänsklig värdighet och rättsstatsprincipen. Utvecklingen och konsolideringen av forum för demokratisk styrning måste återspegla olika värderingar och tolkningar av livsmedelssystem i medlemsstaterna och fånga upp deras ömsesidiga beroenden.

Styrmekanismerna i FSFS bör underlätta utvecklingen av självständiga processer som på ett effektivt sätt omsätter de erfarenheter som människor som bor i EU-länderna har i beslutsfattandet. Kommissionen skulle kunna hämta inspiration från livsmedelspolitiska råd som fungerar på lokal nivå och andra erfarenheter som redan finns på federal eller regional nivå. Dessa råd kan vara de institutionella arrangemang som kan koppla samman utrymmen för överläggningar och deltagande med beslutsfattande strukturer, ta itu med maktobalanser och skapa förutsättningar för att säkerställa inkludering, särskilt för dem som står inför ekonomisk marginalisering eller någon form av kulturell, könsrelaterad, rasrelaterad eller annan typ av diskriminering.

FSFS har dock lagts på is i takt med att spänningarna ökat mellan miljögrupper och konservativa krafter när det gäller att främja gröna mål som påverkar jordbruket. Det råder dock stor osäkerhet om huruvida det kommer att förbli en prioritet för nästa mandatperiod för kommissionen. Men för närvarande, eller under de kommande månaderna när den nya kommissionen kommer att inrättas, har EU en unik möjlighet att ange färdriktningen för att förändra livsmedelssystemen.

Vi rekommenderar att denna övergång baseras på mat som en mänsklig rättighet och att böndernas och landsbygdsarbetarnas rättigheter⁴² och rätten till en hälsosam och ren miljö sätts i centrum. Detta människorättsbaserade tillvägagångssätt kräver systemintegration, snarare än sektorsvisa förändringar i stuprör. FSFS bör tillhandahålla en rättslig grund genom statens skyldighet att skydda allmänintresset och sammanföra olika offentliga politikområden som påverkar alla aspekter av livsmedelssystemet – från produktion till konsumtion.

41 RAMEL, Magali, samordnare i samarbete med Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT och Fabrice RIEM. Rätten till mat för en rättvis omställning mot hållbara livsmedelssystem: Hur rätten till mat kan underbygga och vägleda Europeiska kommissionens arbete med en lagstiftningsram för hållbara livsmedelssystem (FSFS). Bryssel, Belgien. FIAN, 2023.

42 Se: <https://defendingpeasantsrights.org/en/the-story-of-the-undrop/>

HUR KAN MAN OPERATIONALISERA EN STRUKTUR FÖR DELTAGANDE STYRNING PÅ FLERA NIVÅER I EU?

Varför behöver vi ett flernivåstyre?

Livsmedelssystem⁴³ är heterogena och dynamiska och består av människor, naturresurser och deras samspel i sociala, politiska och ekonomiska sammanhang. Komplexiteten i att omvandla livsmedelssystem till hållbarhet beror på den dynamiska karaktären och det ömsesidiga beroende som uppstår i olika skalor. En styrning på flera nivåer och med deltagande kan bidra till att lösa denna ekvation.

Deltagande styrning⁴⁴ omfattar en uppsättning deliberativa och demokratiska utrymmen för beslutsfattande. Det bygger på principer om deltagande och rättvisa som gör det möjligt för livsmedelssystemets aktörer att omsätta sina vardagliga problem i beslutsfattande. Dessutom kan en flernivåvision för styrning fånga upp interaktioner mellan statliga och icke-statliga aktörer horisontellt och övervinna vertikalt fragmenterade juridiska och administrativa kompetenser som sker på olika territoriella nivåer.

Flernivåstyre för att övervinna silos och fragmentering. Fördelningen av livsmedels- och jordbruksrelaterade politiska befogenheter samt administrativa och skattemässiga ansvarsområden mellan olika jurisdiktioner är en utmaning som inte kan lösas med åtgärder på en enda nivå. I de flesta fall är det nödvändigt att förstå hur olika jurisdiktioner och deras respektive befogenheter samverkar med varandra. Detta kräver en förståelse för det ömsesidiga institutionella beroendet och på vilka nivåer beslutsfattandet sker. Eftersom det finns alltför många ömsesidiga beroenden och dimensioner inblandade kan en effektiv övergång inte hanteras utan en strategi på flera nivåer. Det är dock varken realistiskt eller genomförbart att närma sig ett komplext system i sin helhet och ingripa på alla möjliga nivåer samtidigt. I detta avseende kan en flernivåstyrning tjäna detta syfte genom att informera om och koppla samman olika nivåer av politiskt beslutsfattande och förutse en uppsättning insatser som kan säkerställa politisk samstämmighet och förstärka önskvärda förändringsriktningar på en övergripande skala.

Flernivåstyrning kan underlätta beslutsfattande som bygger på sakkunskap och utbyte av bästa praxis. Välgrundade beslut bör bygga på öppenhet och tillgång till alla tillgängliga data och all tillgänglig information. Flernivåstyre gör det möjligt att sammanföra expertisen hos alla aktörer i livsmedelssystemen och deras kontrasterande synpunkter för att göra informationen fullständig, tydlig och tillgänglig. Aktörerna inom de lokala livsmedelssystemen

43 Pettenati, Giacomo, Alessia Toldo och Tomaso Ferrando. „Livsmedelssystemet som en allmänning”. I *Routledge handbook of food as a commons*, s. 42-56. Routledge, 2018.

44 Suvi Huttunen, Anni Turunen & Minna Kaljonen (2022) Participation for just governance of food-system transition, Sustainability: Science, Practice and Policy 18:1, 500-514, DOI: 10.1080/15487733.2022.2088187

har sakkunskap om de specifika förhållandena i sina territorier och de sociala och ekonomiska sammanhang där de uttrycker sina specifika behov. Det är på gräsrotsnivå som de flesta innovativa och skräddarsydda initiativ initieras. En flernivåstyrning kan skapa förutsättningar för att främja utbytet av bästa praxis och samtidigt informera beslutsfattare på högre nivåer så att de får det ekonomiska och politiska stöd som krävs för att utveckla och katalysera omvandlingen nedifrån och upp.

Flernivåstyrning för demokratiskt beslutsfattande. Att förändra livsmedelssystemens egenskaper blir en sociopolitisk utmaning som inramas av konkurrerande intressen och begränsade möjligheter till centraliserad kontroll. Omställning av livsmedelssystemen kräver en icke-linjär och långsiktig förhandlingsprocess som tar hänsyn till inneboende sociala spänningar och ger utrymme för kamp mellan olika dynamiker och resultat i livsmedelssystemen.⁴⁵ Det krävs strategier för flera aktörer som inte kan planeras och kontrolleras, utan som snarare är mer självständiga och självorganiserade utifrån specifika behov. Detta skulle alltså innebära att fler aktörer bygger upp ett verkligt samförstånd, att medborgarnas politiska inflytande återställs och att de erkänns som rättighetsinnehavare. En politik som bygger på flernivåstyrelse och tydligt definierade ansvarsområden garanterar den övergripande legitimiteten för de beslut som fattas och de demokratiska grunderna för omställningen av livsmedelssystemen.

Rättslig grund för att förankra ett flernivåstyrelse på EU-nivå

I Europeiska unionen har flernivåstyrelse följande rättsliga grunder. I artikel 11 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges att institutionerna ska ge medborgare och sammanslutningar möjlighet att framföra sina synpunkter, att institutionerna ska upprätthålla en öppen och regelbunden dialog med det civila samhället genom samråd och möjlighet till medborgarinitiativ. I artikel 14 i EUF-fördraget anges att medlagstiftarna har rådgivande funktioner. Artikel 15 i EUF-fördraget syftar till att främja goda styrelseformer och säkerställa det civila samhällets deltagande genom att respektera principen om öppenhet. Dessa artiklar har dock sina begränsningar. Artikel 11 är inte bindande eftersom den fortfarande är tvetydig när det gäller vem som ska rådfrågas, hur ofta och på vilket sätt. I praktiken varierar dialogen mycket beroende på institution och medlemmar i det civila samhället. Det finns därför ingen strikt, konkret ram, eftersom principerna är mycket breda och allmänna. Varje organisation på lokal nivå och civilsamhällesorganisationerna

45 Leeuwis, Cees, Birgit K. Boogaard och Kwesi Atta-Krah. „Hur livsmedelssystem förändras (eller inte): Konsekvenser av styrning för systemtransformationsprocesser.” Livsmedelssäkerhet 13, nr. 4 (2021): 761-780.

46 Utmaningar för organisationer i det civila samhället som arbetar med mänskliga rättigheter i EU. (2017). Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå.

47 Rapport från Europeiska kommissionen om tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna: ett blomstrande medborgerligt utrymme för att upprätthålla de grundläggande rättigheterna i EU (2022)

48 Oliver De Schutter. „Mot en gemensam livsmedelspolitik för Europeiska unionen - den politiska reform och omläggning som krävs för att bygga upp hållbara livsmedelssystem i Europa”. IPES-Food (2019). Hämtad på chrome-extension://efaidnbnmnbbpcajpcgclefndmkaj/https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf [16 maj 2024]

måste kämpa för att få tillträde till beslutsfären och för att behålla det; rätten till dialog är ännu inte helt förvärvad. Den rättsliga ramen erbjuder därför vissa möjligheter, men är fortfarande alltför vag. För att ett effektivt flernivåstyre ska kunna fungera bör det finnas transparenta kriterier för hur det ska fungera.

Den 14 mars 2023 utarbetade Europeiska unionens råd slutsatser om tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och det civila samhällets roll. I dessa slutsatser erinras om rätten till föreningsfrihet (artikel 12) och yttrande- och informationsfrihet (artikel 11).⁴⁶ De erinrar om behovet av att det civila samhället har tillräckliga resurser för att garantera sina rättigheter och för att säkerställa främjande och skydd av medborgarnas rättigheter. Rådet uppmanar därför medlemsstaterna att skydda, främja och stärka det civila samhällets organisationer. Kommissionen erkände det civila samhällets roll när det gäller tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i sin rapport för 2022.⁴⁷ Slutligen har Europaparlamentet engagerat sig i frågan, särskilt genom sitt betänkande om genomförandet av bestämmelserna i fördraget om unionsmedborgarskap. Parlamentet efterlyser bland annat en översyn av fördragen för att säkerställa en mer demokratisk och deltagande styrning som bygger på de medborgerliga rättigheter som är förknippade med statusen som EU-medborgare. Parlamentet efterlyser också en betydande förstärkning av verktygen för deltagande.

Vägledning för att utveckla en flernivåstyrning

En gemensam livsmedelspolitik

Många tekniska experter på livsmedelssystem funderar på hur en reviderad europeisk livsmedelspolitik kan se ut, och i synnerhet på hur man kan utveckla en flernivåstyrning av livsmedelssystem i EU. En gemensam livsmedelspolitik som samordnar åtgärder på EU-nivå, nationell och lokal nivå och som åtföljs av en arkitektur för beslutsfattande på flera nivåer föreslås av Olivier De Schutter, FN:s tidigare särskilda rapportör om rätten till mat och nuvarande särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter.⁴⁸ Detta styr riktningen för att övervinna fragmenteringen mellan institutionella nivåer och skapa synergier mellan dem som arbetar för hållbara livsmedelssystem. Det är på lokal nivå som den mesta sociala innovationen och experimenteringen sker, men de lokala initiativen får inte den uppmärksamhet och kunskap som EU:s beslutsfattare behöver. Följaktligen är EU:s och medlemsstaternas livsmedelsrelaterade politik inte tillräckligt inriktad på att stödja dessa erfarenheter politiskt och ekonomiskt för att vidareutveckla eller informera om beslutsfattande som kan stödja lokala erfarenheter och behov.

49 Se https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231402/De%20Schutter_presentation.pdf

50 Se: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/towards-sustainable-and-participatory-european-food-policy-council>

51 Se <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-european-food-policy-council-new-governance-model-future-eu-framework-sustainable-food-systems>

En befattning som "vice ordförande för hållbara livsmedelssystem" skulle kunna inrättas för att samordna ett sektorsövergripande samarbete inom ramen för en gemensam livsmedelspolitik. I detta syfte föreslår de Schutter att en livsmedelschef ska utses i varje generaldirektorat inom kommissionen för att säkerställa sektorsövergripande samarbete och utveckla en arbetsgrupp för hållbar mat under Europeiska centrumet för politisk strategi (EPSC).

Andra institutionella arrangemang som krävs skulle kunna vara inrättandet av en formell tvärpolitisk grupp om livsmedel i Europaparlamentet. Ekonomiska och sociala kommittén skulle också kunna spela en roll som länk mellan EU-institutionerna, det civila samhället och regionerna genom att vara värd för ett råd för EU:s livsmedelspolitik som en mekanism för systematisk samordning, utbyte av praxis och lärande på EU-nivå om lokala/territoriella livsmedelsinitiativ. Övervakning och ansvarsskyldighet är avgörande för att säkerställa en människorättsbaserad politik. De Schutter föreslår att man utarbetar en resultattavla för hållbar mat för att följa framstegen i genomförandet av den gemensamma livsmedelspolitiken och att man inför en deltagandeprocess för att bedöma tekniska innovationer⁴⁹ genom en människorättsbaserad strategi.

Ett europeiskt råd för livsmedelspolitik

En rättslig ram för hållbara livsmedelssystem som bygger på mänskliga rättigheter skulle ge en tydlig färdplan för bestämmelser om styrning som gör det möjligt att koppla samman de råd för livsmedelspolitik som redan finns i EU:s medlemsstater med ett "EU:s råd för livsmedelspolitik". I ett yttrande på eget initiativ som antogs vid plenarsessionen den 14 juni 2023⁵⁰ föreslår Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) att man inrättar ett "europeiskt råd för livsmedelspolitik" (EFPC). Denna organisation bör fungera som en katalysator för hållbarhet genom att koppla samman och anpassa EU:s, medlemsstaternas och de lokala myndigheternas livsmedelsrelaterade politik. Slutligen skulle EFPC också kunna bidra till att utveckla en kontextanpassad politik som skulle öka effektiviteten i EU:s politik. EESK ser det som en "plattform på flera nivåer med en institutionell, oberoende struktur och en potentiell sammansättning av akademiska experter och forskare, aktörer inom livsmedelsförsörjningskedjan, aktörer inom utbildningssystemet och organisationer i det civila samhället, ungdomsföreträdare och institutionella företrädare (parlamentet, rådet, kommissionen, EESK, ReK)".⁵¹ Inrättandet av detta råd skulle kunna bidra till en integrerad, deltagandebaserad och sammanhängande strategi för utformningen av livsmedelspolitiken.

52 Bock, Anne-Katrin, Laurent Bontoux och Jennifer Rudkin. Koncept för ett hållbart livsmedelssystem i EU: Reflektioner från en deltagande process. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2022.

Ett flernivåsystem bör bygga på kollektiv intelligens,⁵² som involverar de många aktörer som berörs av livsmedelssystemen på alla nivåer. Utbytesstrukturer på plats skulle möjliggöra samordning av alla dessa nivåer horisontellt och vertikalt och utbyta information från policyutformning till genomförande och övervakning. Alla nivåer måste vara sammanlänkade och deras ansvarsområden måste vara tydligt definierade. De politiska åtgärder som vidtas bör bygga på de ovan nämnda principerna om mänskliga rättigheter – deltagande, ansvarsskyldighet, icke-diskriminering, öppenhet, mänsklig värdighet och rättsstatsprincipen – som utgör grunden för att säkerställa att politik och processer utformas i de berörda samhällenas bästa intresse, och skapar meningsfullt utrymme för aktörer på olika nivåer och fyller luckor i vårt nuvarande livsmedelspolitiska panorama på EU-nivå och nationell nivå.

Ett rättighetsbaserat synsätt på styrning

Det normativa innehållet i rätten till mat kan utgöra en färdplan för styrningsbestämmelser för ett lagstiftningsramverk som fastställer de övergripande målen för livsmedelsrelaterad politik.⁵³ Genom att förankra styrningsmekanismerna i principerna om de mänskliga rättigheterna skulle en flernivåstrategi följaktligen undvika alla former av diskriminering och sätta de mest behövande personernas krav på tillgång till livsmedel i centrum. Det skulle också göra det möjligt att integrera framtida generationers rättigheter och samtidigt anamma en princip om synlighet som innebär att rätten till mat genomförs tillsammans med andra rättigheter, t.ex. rätten till en ren och hälsosam miljö, rätten till liv osv. genom att sätta de mänskliga rättigheternas ramar och krav i centrum för styrningen. Företagens inflytande bör tas upp och skyddsåtgärder för intressekonflikter bör införas.

För att tillämpa och respektera principerna om mänskliga rättigheter krävs dessutom en övervakningsmekanism. Statliga aktörer på alla nivåer – även på lokal nivå – måste också hållas ansvariga för sina människorättsliga skyldigheter och den politik som förs, och därför är det viktigt att införa övervakningsmekanismer för att bedöma framstegen. Särskilda institutioner och/eller processer måste inrättas för att utvärdera framstegen, med oberoende överklagandemekanismer. Denna utvärdering måste åtföljas av tydliga mål och effektindikatorer för att bedöma efterlevnaden av och framstegen med kraven på rätten till mat.

53 RAMEL, Magali, samordnare i samarbete med Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FER RANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT och Fabrice RIEM. Rätten till mat för en rättvis omställning mot hållbara livsmedelssystem: Hur rätten till mat kan underbygga och vägleda Europeiska kommissionens arbete med en lagstiftningsram för hållbara livsmedelssystem (FSFS). Bryssel, Belgien. FIAN, 2023.

Slutliga rekommendationer för en flernivåstrategi för omställning till hållbara livsmedelssystem

För att övervinna politiska hinder krävs politisk samstämmighet och en övergripande strategi som kan operationaliseras på olika nivåer. Den utmaning som måste övervinnas är systemisk och berör många sammanlänkade områden: svaret måste därför vara en grundläggande förändring mot en strategi som sträcker sig över flera skalor, från lokal, europeisk och global nivå. För det första måste ramverket för styrning baseras på rätten till mat, vilket är rätten att alltid ha tillgång till tillräcklig, lämplig och kulturellt acceptabel mat, som produceras och konsumeras på ett hållbart sätt. För att människor ska kunna åtnjuta denna rättighet måste livsmedelssystemet förändras och gå mot ökad hållbarhet. En rättslig ram som bygger på denna rättighet gör det möjligt att närma sig frågor om livsmedelssystem utifrån ojämlikhet och diskriminering och från producent till konsument. För att komma till rätta med dessa ojämlikheter innebär det juridiska människorättsbaserade tillvägagångssättet att man fokuserar på de mest marginaliserade aktörerna i livsmedelssystemen, vars rättigheter för närvarande inte respekteras, trots att detta är statens ansvar. På så sätt är rätten till mat oupplösligt kopplad till den politiska sfären, eftersom det politiska och rättsliga verktyget är en viktig hävstång för att förändra det system som hittills har hindrat att rätten till mat garanteras. Det rättsliga verktyget måste därför göra två saker: definiera rätten till mat som grundläggande och skapa mekanismer för att garantera den, och därmed alla de rättigheter som följer av den.

För det andra måste EU:s rättsliga ram utvecklas för att man ska kunna gå mot ett hållbart system som garanterar rätten till mat. Den största utmaningen här är att harmonisera en rad rättigheter kopplade till livsmedelssystemet som för närvarande är separata och ibland motsägelsefulla. I dag är jordbruks- och livsmedelsgästiftningen inte juridiskt enhetlig, vilket hindrar framsteg. Denna brist på harmonisering skulle delvis kunna avhjälpas genom antagandet av den europeiska ramlagen om livsmedelssystemet (FSFS). Ett sådant ramverk skulle göra det möjligt för oss att komma bort från fördragets dominerande synsätt, där lagen helt enkelt garanterar fri rörlighet för produkter och livsmedelssäkerhet. Detta synsätt omfattar i själva verket ett stort och heterogent rättsområde som täcker alla aspekter av livsmedelssystem och överskrider nationella, europeiska och internationella hinder. Med tanke på hur viktigt det rättsliga inflytandet är för att förändra systemet skulle ett sammanhängande och bindande ramverk göra det möjligt att ordna det nuvarande rättsläget och skilja mellan de olika mål som krävs för att gå mot ett hållbart livsmedelssystem. Det är i detta avseende som en europeisk ram kan bidra till att göra rätten till mat till verklighet, genom att placera den i centrum för en omfattande och sammanhängande rättslig ram för att gå från rätten till mat till rätten till livsmedel. Denna samstämmighet kräver ett övergripande synsätt som beaktar alla livsmedelsrelaterade frågor.

För att detta ramverk ska kunna utvecklas och fungera smidigt krävs en förändring av styrningsstrukturen. Det behövs en gemensam livsmedelspolitik på EU-nivå som anger riktningen för alla politikområden som rör livsmedelssystemet. För att uppnå detta kan flera steg tas för att uppmuntra samarbete mellan aktörerna och gå mot ett holistiskt synsätt. Detta är vad som rekommenderas i IPES livsmedelsrapport, som leds av Olivier De Schutter.⁵⁴, som tar som exempel integreringen av GD Miljö i förhandlingarna om den gemensamma jordbrukspolitiken med GD Jordbruk. IPES-rapporten uppmuntrar genomförandet av långsiktiga planeringsprocesser och flernivåstyrelse, genom exemplet med fleråriga planer för landsbygdsutveckling, som kan integreras med mer tidsbegränsade strategier. Detta är ett sätt att samordna flera förvaltningsnivåer och flera sektorer för att gå mot en enda, mer omfattande och holistisk plan. I samma rapport föreslås också en omdefiniering av rollerna inom institutionerna, med inrättandet av en vice ordförande för EU-kommissionen med ansvar för hållbara livsmedelssystem, en tvärvolitisk grupp om livsmedel i Europaparlamentet och en arbetsgrupp för att fastställa långsiktiga mål för de olika mandaterna och institutionerna. För att radikalt förändra systemet räcker det inte med att förbättra det befintliga systemet.

Denna omvandling av styrsystemet kräver förändringar i både form och innehåll. Dessa styrmekanismer måste baseras på principerna om mänskliga rättigheter för en verklig livsmedelsdemokrati. Det civila samhället och medborgarna måste spela en central roll i processen, och regeringarna måste ta sin del av ansvaret för att garantera rätten till mat. För att förändra detta system är det viktigt att vara medveten om avarterna i flerpartistategin för styrning, och att motverka dem genom att till exempel inrätta råd för livsmedelspolitik för att säkerställa ett större deltagande.⁵⁵

Men samtidigt som vi måste vara försiktiga med flerpartisystemet är flernivåsystemet nödvändigt om vi verkligen ska kunna införa ett globalt system. Flernivåstyrelse överbryggas hindren mellan lokala, nationella och europeiska nivåer för att skapa ett harmoniserat system. Det säkerställer ett större deltagande av icke-statliga aktörer och ett större engagemang från det civila samhället, liksom en bättre samordning av aktörer på olika nivåer. Det möjliggör också bättre beslutsfattande genom att integrera lokala frågor och de specifika egenskaperna hos varje region.

54 ETC Group, « Too Big to Feed: The Short Report », IPES-Food, publié en octobre 2017, https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

55 RAMEL, Magali, samordnare i samarbete med Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT och Fabrice RIEM. Rätten till mat för en rättvis omställning mot hållbara livsmedelssystem: Hur rätten till mat kan underbygga och vägleda Europeiska kommissionens arbete med en lagstiftningsram för hållbara livsmedelssystem (FSFS), Bryssel, Belgien, FIAN, 2023.

DELTAGANDE OCH REPRESENTATION





Det nuvarande dominerande globala industriella livsmedelssystemet bygger på och förvärrar befintliga sociala orättvisor och diskriminering på grund av bland annat kön, ras/etnicitet, klass och migrationsstatus. Det främjar hunger och undernäring och relaterade hälsoproblem, dåliga arbetsförhållanden och exploatering inom jordbruket och livsmedelssystemen, förvärrar den ojämlika fördelningen av rikedom och naturresurser och spelar en central roll i förstörelsen av vår planet, där marginaliserade grupper är särskilt drabbade.⁵⁶ Att underlätta övergången till mer inkluderande, människorättsbaserade och hållbara livsmedelssystem handlar därför också och i synnerhet om att säkerställa att ansträngningar görs för att omfördela makt och skapa utrymmen för styrning som syftar till att bättre centrera marginaliserade röster.

I politiska processer och utformning av policyer för rätten till mat och näring spelar representation och deltagande en avgörande roll för att säkerställa att resultaten överensstämmer med behoven hos dem som påverkas mest av besluten, liksom hos dem som är marginaliserade inom livsmedelssystemet och som drabbas av hunger och undernäring. Detta är särskilt viktigt på lokal nivå, där den mindre geografiska omfattningen ofta gör deltagande metoder mer genomförbara.

Genom vår **kartläggning** och genom att ta del av andra analyser och litteratur⁵⁷ har vi sett att matråd och andra lokaliserade platser för överläggningar har uppstått, vilket har ökat deltagandet och stärkt localsamhällena och andra aktörer inom livsmedelsstyrning på regional och lokal nivå, vilket har främjat allmänhetens stöd och åtgärdat luckor i politiken för livsmedelssystem. De har kapacitet att göra det möjligt för samhällena att identifiera lokala frågor och förespråka politiska insatser, vilket förbättrar den institutionella kapaciteten inom olika sektorer. Trots sin inkluderande avsikt kan matråd och andra processer dock också riskera att utesluta marginaliserade grupper som saknar tillgång till eller meningsfullt deltagande i dessa forum.⁵⁸

Graden av inkludering varierar stort, liksom engagemanget med mindre "progressiva" aktörer och de som försöker bevara status quo, vilket påverkar genomförandet av mer transformativa agendor som utmanar befintliga metoder och tar itu med marginaliserade gruppers prioriteringar. Deltagande har inte bara ett format. Det finns olika sätt att delta och olika resultat som bygger på många faktorer, bland annat strukturer för styrning och överläggningar, medborgerligt deltagande och förtroende. Att reda ut hur deltagandet är strukturerat och tänka igenom beslutsprocesserna är dock ett viktigt steg mot en människorättsbaserad omvandling av livsmedelssystemen.

56 För ytterligare information, se: <https://www.fian.org/en/publication/article/comic-the-corporate-capture-of-food-systems-2846>

57 José Luis Cruz, Richard James Hewitt & Verónica Hernández-Jiménez. (2023) Kan offentlig livsmedelsupphandling driva agroekologiska övergångar? Vägar och hinder för hållbar livsmedelsupphandling i högre utbildningsinstitutioner i Spanien. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 47:10., tillgänglig online på <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2022.2088187>

58 *Ibid*; se även „Participation and Local Food-System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe”, publicerad av FIAN International, tillgänglig på https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf

DELTAGANDE SOM EN GRUNDFÖRUTSÄTTNING FÖR EN RÄTTVIS OMSTÄLLNING

I vår **kartlägningsanalys** observerades en mängd olika scenarier där deltagande och representation tar sig olika uttryck. Några exempel refereras också nedan.

För det första har de policyutrymmen som analyserats i kartläggningen olika grader av öppenhet. Vissa områden har helt öppna format som gör det möjligt för individer att delta direkt genom att bara uttrycka intresse eller dyka upp för att delta. Exempel på sådana tillvägagångssätt finns framför allt i de lokalt ledda livsmedelspolitiska råden i Tyskland (t.ex. Berlin och Heidelberg) och Belgien (Antwerpen). Andra har mer villkorade eller begränsade format, som kräver att man lämnar in en ansökan, som sedan utvärderas av rådet eller representantskapet för formellt godkännande. Exempel på detta är de institutionaliserade livsmedelspolitiska råden i Spanien och Belgien som utgör en del av den lokala förvaltningsstrukturen, men även vissa livsmedelspolitiska råd i Tyskland som organiserar sig genom representativa strukturer (vanligtvis i kombination med mer öppna strukturer) vars medlemmar utses eller väljs. Skillnader finns också när det gäller om platserna är begränsade för olika grupper, eller om inlämnandet av en ansökan snarare är en formalitet men utrymmet i allmänhet är öppet. Flera mötesplatser tillåter också medlemmar i lokalsamhället att delta som observatörer, och i vissa fall som aktiva deltagare. Vissa grupper är stängda för oväntade gäster, med en förutbestämd lista över deltagande aktörer, som i medborgarrådet i Vorarlberg i Österrike, där deltagarna hade valts ut slumpmässigt och endast de inbjudna kunde delta.

När det gäller andra erfarenheter som ligger utanför ramen för detta projekt fann vi att villkorat deltagande inte nödvändigtvis innebär exklusivitet, utan tvärtom kan främja deltagande av marginaliserade grupper och en maktbalans, där platser reserveras eller prioriteras för vissa grupper och begränsas för andra (se exemplet med CONSEA längre fram). Samtidigt innebär inte en öppen plats som alla kan delta i nödvändigtvis att den är tillgänglig för samhällsmedlemmar – och i synnerhet inte för marginaliserade grupper eller grupper med osäker livsmedelsförsörjning. Det finns viktiga nyanser när det gäller i vilken utsträckning samhällsmedlemmar aktivt rekryteras för att delta i råd eller som observatörer, och i vilken utsträckning överväganden görs för att säkerställa att dagordningen och diskussionerna är relevanta och tillgängliga för samhällsmedlemmarna.

När det gäller utrymmen med representativa strukturer varierar kategorierna av grupper mycket, där vissa väljer mycket breda kategorier baserade på samhällssegment, dvs. civilsamhället, den privata sektorn, den akademiska världen, regeringen, och andra har mer specifika kategorier, vanligtvis

baserade på olika aktörer/sektorer inom livsmedelssystemet. Endast ett fåtal representativa strukturer har särskilda platser för marginaliserade grupper, men villkoren för att säkerställa deras deltagande är otillräckliga eller saknas helt. I många fall uppmärksammas inte maktdynamik och skillnader i intressen inom grupper, t.ex. jordbrukssektorn.

När det gäller beslutsprocessen (dvs. hur och av vem beslut fattas) skiljer man i de flesta fall mellan aktörer som har "röst och rösträtt" och aktörer som endast har "rösträtt". Som tidigare nämnts är denna distinktion inte nödvändigtvis ett tecken på ett slutet deltagande, utan återspeglar snarare, vanligtvis, regeringsanknutna processer som följer specifika regler för formellt beslutsfattande och överläggningar. Hur dessa regler tolkas och hur samråd med lokalsamhället genomförs har stor betydelse för i vilken utsträckning formell rösträtt påverkar det utrymme som ges till marginaliserade röster. Inom beslutsprocesserna har vissa försök att balansera befintliga befogenheter också noterats i [kartläggningen](#), men överlag var de ganska begränsade och inte normen. Vidare kan beslutsfattande ske genom omröstning (t.ex. med enkel majoritet) eller konsensus, där den senare är den vanligaste formen i lokala politiska forum och i synnerhet i samhällsledda forum.

För det fjärde görs en åtskillnad mellan organ som leds av institutioner och organ som leds eller medgrundas av organisationer i det civila samhället (CSO). På lokal nivå har ett betydande antal matråd som identifierats i kartläggningen uppstått ur rörelser och organisationer i det civila samhället som gradvis etablerat samarbetsnätverk och delade utrymmen. Detta associativa ramverk innebär ofta att man samordnar aktiviteter och påverkar livsmedelspolitiken inom en specifik region och uppmanar lokala myndigheter att genomföra reformer. Vissa av nätverken har utvecklats till formaliserade råd som antingen står utanför regeringsstrukturen (som autonoma civilsamhällesområden) eller har blivit en del av regeringsstrukturen. Andra är fortfarande mer lösa nätverk och partnerskap som omfattar lokala myndigheter, civilsamhället och andra aktörer (t.ex. Portugal). När det gäller de områden som står utanför de formella regeringsstrukturerna (t.ex. Tyskland) får många fortfarande stöd från sina lokala myndigheter och erkänns av regeringen som det behöriga civilsamhällesorganet för att delta i överläggningar om livsmedelspolitiken. Vissa strukturer har också sitt ursprung i ett direkt mandat från den lokala myndighet som är värd, vilket underlättar inrättandet av dessa politiska forum (t.ex. Valencia, regionala råd i Belgien). Liksom i de fall som granskats i kartläggningen är besluten från de livsmedelspolitiska råden i allmänhet rekommendationer (inte bindande för regeringen), medan den faktiska vikt som dessa har varierar och naturligtvis är starkare i de råd som också involverar regeringsrepresentanter.

Strategier och utmaningar för det civila samhällets deltagande på lokal nivå

I det offentliga beslutsfattandet för rätten till mat och näring är det viktigt att integrera människorättsbaserade principer i ramverk för styrning för att säkerställa rättvisa resultat och meningsfullt deltagande. Dessa principer betonar inkludering, icke-diskriminering och skydd av marginaliserade grupper, vilket är avgörande för bildandet och driften av samarbetsorgan som matråd och andra organ för samhällsengagemang.⁵⁹

Rätten att delta i beslutsprocesser är grundläggande. Ramverk för mänskliga rättigheter bekräftar att individer och samhällen ("rättighetsinnehavare") har en grundläggande rätt att vara delaktiga i beslut som påverkar deras liv. Denna princip har en direkt koppling till samverkansstyrning och betonar behovet av mångfaldig representation vid beslutsfattande bord för att öka legitimiteten och ansvarsskyldigheten. I samband med matråd innebär detta att säkerställa att de som påverkas av livsmedelspolitiken – inklusive marginaliserade grupper och intressenter med olika bakgrund – inte bara inkluderas utan också aktivt deltar i utformningen av besluten.

En annan viktig aspekt är att marginaliserade gruppers röster lyfts fram. Principerna för mänskliga rättigheter prioriterar skyddet av utsatta grupper och betonar deras meningsfulla deltagande. I samarbetsytor som matråd innebär detta medvetna ansträngningar för att inkludera och stärka dessa grupper och därigenom undvika att de marginaliseras och säkerställa att deras perspektiv hörs och respekteras.

Erkänna att berörda samhällen är experter på sin situation och tenderar att bäst känna till de lösningar som deras situation kräver. Det är viktigt att erfarenhetsbaserad kunskap och medborgarforskning betraktas som giltiga "bevis" i diskussioner om allmän politik och att de har samma status som bevis som tas fram i akademiska eller tekniska miljöer.

Dessutom är inkludering och icke-diskriminering av största vikt. De mänskliga rättigheterna förespråkar lika möjligheter till deltagande oavsett bakgrund eller identitet. På samma sätt är det i samverkansstyrning viktigt att överväga vem som inkluderas och exkluderas, och säkerställa att deltagandeprocesserna är öppna och tillgängliga för alla relevanta intressenter.

För att uppnå dessa mål krävs reflexiva styrmetoder⁶⁰ som främjar en inkluderande dialog och erkänner olika perspektiv. Reflexiv styrning uppmuntrar sa-

59 Detta avsnitt bygger på den analys som gjorts här och utnyttjar vår förståelse av principerna för mänskliga rättigheter samt den analys och information som gjorts i Oñederra-Aramendi, A., Begiristain-Zubillaga, M. & Cuellar-Padilla, M. Characterisation of food governance for alternative and sustainable food systems: a systematic review. *Agric Econ* 11.18 (2023). <https://agrifoodecon.springeropen.com/articles/10.1186/s40100-023-00258-7>

60 *Ibid.*

marbetsnätverk att erkänna och förena olika mål och värderingar och främja en gemensam förståelse i allmänhetens intresse. Detta tillvägagångssätt legitimerar inte bara samverkansinsatser utan stärker också deras effektivitet och genomslagskraft genom att införliva ett brett spektrum av perspektiv och intressen.

Framgångsrikt samarbete handlar inte bara om kvantitet utan också om ett genomtänkt urval av deltagare baserat på deras potentiella bidrag, de roller de spelar och den påverkan de upplever i livsmedelssystemet. Detta stöder tanken att olika synpunkter och expertis, inklusive och särskilt experter genom erfarenhet, förbättrar kvaliteten på beslutsprocesserna inom livsmedelsråd och andra deltagande utrymmen.

Att bygga upp förtroende bland deltagarna i ett gemensamt beslutsfattande är dessutom avgörande för att samarbetet ska bli hållbart. Förtroende främjar rättvisa, stabilitet och förutsägbarhet i styrningsprocesser, vilket är avgörande för att upprätthålla ansvarighet och öppenhet. I ett människorättsbaserat synsätt omfattar förtroendeskapande inte bara mellanmänniskt förtroende utan även institutionellt förtroende mellan samhällen, organisationer och statliga organ.

Att engagera sig i civilsamhällets deltagande på lokal nivå kräver ett strategiskt tillvägagångssätt och beredskap att ta itu med många utmaningar. Under hela projektet intervjuades småskaliga livsmedelsproducenter och aktivister för livsmedelssuveränitet om sina erfarenheter av att delta i politiskt samarbete. De betonade vikten av att formulera en gemensam vision, skapa skräddarsydda regler och utforma omfattande strategiplaner för att säkerställa långsiktighet och genomslagskraft. De betonade också behovet av att skapa olika allianser och ta vara på möjligheter, samtidigt som de värnar om anonymiteten i potentiellt riskfyllda situationer. De var också eniga om att det är nödvändigt att engagera sig i olika perspektiv, tänka ambitiöst och stödja forskning om lokala sammanhang och rådande normer.

Det finns dock betydande utmaningar, bland annat att hantera tid och resurser, att balansera personliga åtaganden med politisk aktivism och att kämpa mot det formidabla inflytandet från företagsmakt och politisk korrupktion. Bristen på ekonomiska resurser, juridisk expertis och mediestöd för många av organisationerna och processerna försvårar deras arbete ytterligare. Trots dessa hinder betonar de intervjuade vikten av att bygga upp ett pålitligt kärnteam, visa respekt och uppmärksamhet samt ha en flexibel uthållighet. De betonar den avgörande roll som strategiska partnerskap och ett noggrant urval av allierade spelar när det gäller att navigera i denna komplexitet.

Vilka är deltagarna och hur engagerar de sig i livsmedelspolitiken och de politiska rummen?

Säkerställa att marginaliserade röster hörs: Vem måste vara representerad?

Det finns inte en enda formel för deltagande i beslutsfattande om lokala livsmedelssystem, eftersom varje område har sina egna unika egenskaper och utmaningar. Vissa överväganden kan och bör dock göras för att säkerställa överensstämmelse med ett människorättsbaserat förhållningssätt.

Livsmedelspolitiken och de politiska områdena måste se på beslutsfattandet utifrån en helhetssyn på livsmedelssystemet och betona vikten av att beakta dess olika delar, ömsesidiga beroenden och interaktioner för att åstadkomma en effektiv omvandling.

Att ta itu med deltagande och politisk handling genom ett systemiskt tillvägagångssätt möjliggör en djupare förståelse för frågor som till exempel ökande undernäring och ökad osäker livsmedelsförsörjning, som ofta härrör från bredare systemiska utmaningar som fattigdom,⁶¹ begränsad tillgång till näringsrik mat och strukturella hinder som stadsplanering,⁶² prissättning av livsmedel och utbildningsmöjligheter.⁶³ För att ta itu med dessa utmaningar krävs en övergripande strategi som erkänner och tar itu med dessa underliggande faktorer. För att göra detta är det viktigt att säkerställa ett mångsidigt och representativt deltagande, liksom riktad uppsökande verksamhet till olika sektorer av det offentliga beslutsfattandet.

För att på ett meningsfullt sätt förändra det nuvarande dominerande livsmedelssystemet med företag måste man börja med att förändra de maktrelationer som ligger till grund för detta system. Detta kan bara göras om vi lyckas förändra vems röster som hörs i offentliga politiska forum kring livsmedel - skapa utrymme för dem som historiskt sett har varit marginaliserade och missgynnade och som bär huvudbördan av de negativa resultaten av livsmedelssystemet, liksom för dem som är nyckeln till att bygga mer rättvisa livsmedelssystem.

Dessa grupper omfattar ett brett spektrum av aktörer som ofta möter intersektionella och systemiska hinder för deltagande och representation inom livsmedelssystemet. Samtidigt bör det finnas garantier för att de vars intressen påverkas av de beslut som fattas i dessa utrymmen kan delta, till exempel finansiella organ som investerar i livsmedelssystem eller företagsvänliga

61 Se WHO:s faktablad „Malnutrition“, 1 mars 2024, tillgängligt på <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

62 Se rapporten State of Food Security and Nutrition (SOFI) 2023, avsnitt 3.2 med rubriken „Urbanisering påverkar livsmedels- och jordbrukssystemen och skapar utmaningar och möjligheter att säkerställa tillgång till prisvärda och hälsosamma dieter“, tillgänglig på <https://www.fao.org/3/cc3017es/online/state-food-security-and-nutrition-2023/urbanization-affects-agrifood-systems.html>

63 Asmare B, Taddele M, Berihun S, Wagnaw F. Näringsstatus och korrelation med akademisk prestation bland grundskolebarn, nordvästra Etiopien. BMC Res anteckningar. 2018 Nov 9, tillgänglig på <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6230243/>

lobbygrupper som förespråkar en vinstinriktad politik.

Marginaliserade grupper inom livsmedelssystemet varierar beroende på territorium, men vissa generaliseringar när det gäller grupper och samhällen som bör beaktas kommer att lyftas fram här, utan att vara uttömmande. En sådan grupp är små och medelstora livsmedelsproducenter, såsom jordbrukare, bönder, boskapsskötare och fiskare, vars försörjning är beroende av livsmedelsproduktion. Dessa grupper kämpar ofta för att få tillgång till resurser och marknader samt för att säkerställa rättvisa arbets- och lönevillkor. På samma sätt kan små livsmedelshandlare och livsmedelskooperativ ha svårt att konkurrera med större företag på grund av prispressen på marknaden och agroindustrins dumpningspraxis. Dessutom har de svårt att uppfylla rättsliga krav och krav på spårbarhet, eftersom de vanligtvis saknar särskilda förvaltningsavdelningar, till skillnad från stora företag. Fackföreningar och organisationer som företräder anställda inom livsmedelssystemet spelar en viktig roll när det gäller att förespråka rättvisa löner, säkra arbetsförhållanden och arbetstagar rättigheter, men deras röster tenderar att marginaliseras i diskussioner om livsmedelspolitik.

Andra viktiga grupper som har en viktig roll att spela i beslutsfattandet om livsmedelssystem är migranter och grupper som arbetar för migranternas rättigheter. Migrantarbetare spelar en central roll i jordbruksproduktionen och livsmedelsförädlingen i EU, men utsätts ofta för exploatering och diskriminering. Dessutom utsätts migranter och flyktingar ofta för social och institutionell diskriminering som påverkar förverkligandet av rätten till mat och de mänskliga rättigheterna i stort.⁶⁴ Människor som lever i fattigdom och som är engagerade i nätverk för fattigdomsbekämpning ger förstahandsinformation om osäker livsmedelsförsörjning, utmaningarna med att få tillgång till näringsrik mat och det ömsesidiga beroendet mellan rätten till mat och andra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (t.ex. bostäder). Kvinnorättsgrupper förespråkar jämställdhet inom livsmedelssystemet och tar upp frågor som tillgång till mark, krediter och möjligheter till beslutsfattande. Kvinnor tar också på sig huvuddelen av omsorgsarbete i många samhällen, inklusive i Europa, vilket inkluderar matomsorg.⁶⁵

Dessutom arbetar organisationer som fokuserar på tillgång till mat och maträttvisa för att säkerställa att alla samhällen, särskilt marginaliserade sådana, har rättvis tillgång till grundläggande tjänster och hälsosamma och prisvärda matalternativ. Historiskt marginaliserade grupper och samhällen, inklusive ursprungsbefolkningar, etniska minoriteter, rasifierade samhällen och marginaliserade stadsdelar, möter ofta korsande former av diskriminering

64 Se t.ex. „Monitoring Social Inclusion and the Right to Food and Nutrition in Europe”, skriven av Jasber Singh, tillgänglig på https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_3_Social%20Inclusion_English.pdf

65 För ytterligare diskussion om omsorgsarbete i livsmedelssystemen, se <https://www.fian.org/en/news/article/on-international-womens-day-who-cares-for-the-caregivers-3455>

och marginalisering som påverkar deras tillgång till mat och deltagande i beslutsprocesser.

Landsbygdssamhällen, särskilt de som ligger i avlägsna eller underförsörjda områden, kan möta unika utmaningar när det gäller infrastruktur, marknadstillgång och sociala tjänster. Dessa landsbygdsområden påverkas ibland djupt av "lokala" beslutsprocesser i närliggande städer, men lämnas ofta utanför dessa dialoger och överläggningar. På samma sätt upplever marginaliserade stadsdelar i städerna ofta matapartheid, begränsad tillgång till färskvaror och skillnader i livsmedelskvalitet och prisvärdhet.

För att ta itu med dessa utmaningar och göra det möjligt för marginaliserade grupper att delta bör lokala och territoriella livsmedelspolitiska processer inledas med att försöka identifiera vilka de marginaliserade/osäkert livsmedelsförsörjda grupperna i deras territorium är och vad som krävs för att engagera dessa grupper på ett meningsfullt sätt. Det är nödvändigt att återspegla mångfalden i det lokala sammanhanget när det gäller ekonomisk status, ras, kön, nationalitet, ålder etc. Trots att vissa råd och andra liknande platser är medvetna om behovet av att införliva alla verkligheter involverar mycket få av de fall som analyserats i [kartläggningen](#) individer som upplever livsmedelsosäkerhet och annan marginalisering i och av livsmedelssystemet, t.ex. användare av matbanker eller otrygga arbetstagare i den industriella livsmedelskedjan.

Därför finns det ett behov av att skapa utrymmen och former för samverkande styrning som tar hänsyn till de olika verkligheter och behov som finns i territorierna och främjar delat ansvar för att skapa ett rättvisare och mer hållbart livsmedelssystem, och som också erkänner vård- och försörjningsekonomier som centrala delar av livsmedelssystemet. Aktiviteter som är osynliga i det ekonomiska systemet, som att handla mat, planera måltider och laga mat, spelar en grundläggande roll för nutritionen och är roller som ofta innehas av kvinnor. Livsmedlens potential att prioritera livet och förena försörjning och omsorg är en tydlig möjlighet att förändra socioekonomiska relationer.

Inom ramen för denna uppmaning till experimenterande är det viktigt att fastställa och definiera vad "meningsfullt deltagande" är, och hur detta skulle se ut kan variera beroende på det territoriella sammanhanget. Att bara föra fram dessa röster till bordet garanterar inte att de deltar effektivt och att beslutsfattandet blir "inkluderande". Många överväganden måste göras, och rollen som facilitator och stöd bör inte underskattas. Inom ramen för matråd och liknande beslutsforum på lokal nivå finns det en uppmaning att experimentera med inkludering och ansvarsskyldighet gentemot samhällsmedlemmarna. Samtidigt måste man vara försiktig med förment inkluderande metoder som innebär att "alla aktörer inom livsmedelssystemet" samlas kring bordet, med tanke på den befintliga maktbalansen och behovet av att balansera makten genom att prioritera vissa röster framför andra, för att uppnå verklig inkludering

och bana väg för transformativa åtgärder (se "multistakeholderism" i avsnittet om begrepp ovan).

BRASILIENS NATIONELLA RÅD FÖR LIVSMEDELS- OCH NÄRINGSSÄKERHET (CONSEA)

Det brasilianska nationella rådet för livsmedels- och näringssäkerhet (CONSEA), som återinrättades 2023 efter att ha avskaffats under Bolsonaro-regimen, är en institutionell plattform som direkt ger råd till den brasilianska presidenten i frågor som rör livsmedels- och näringssäkerhet. CONSEA har sin grund i rätten till mat och består av två tredjedelar från civilsamhället och en tredjedel från regeringen, där ordförandeskapet väljs och innehas av civilsamhället. 24 ministerier deltar i CONSEA, liksom 48 medlemmar från landets mycket varierande civilsamhälle och sociala rörelser, med tonvikt på historiskt missgynnade och livsmedelsosäkra grupper. Bland medlemmarna finns företrädare för ursprungsbefolkningar, quilombolas (afroättlingar), bondekvinnor och svarta kvinnor, småskaliga jordbrukare och familjejordbrukare, landsbygdsarbetare, fackföreningar, rörelser och nätverk för agroekologi, matsuveränitet, mänskliga rättigheter och hälsa. Rådet har spelat en avgörande roll i uppbyggnaden av det brasilianska systemet för livsmedels- och näringssäkerhet och de olika program som har gjort det möjligt för landet att lämna FN:s hungerskarta 2014.

Förutom det nationella rådet finns det även regionala (delstatliga) CONSEAS samt lokala CONSEAS i många kommuner som övervakar genomförandet av systemet för livsmedels- och näringssäkerhet och relaterade policyer och program, och som för en dialog med varandra. Vart fjärde år anordnar det nationella rådet en nationell konferens som samlar ett brett spektrum av representanter för civilsamhället och myndigheter från olika delar av landet för att diskutera prioriteringarna för den nationella, delstatliga och kommunala agendan för livsmedels- och näringstrygghet och suveränitet, som senare definieras ytterligare av CONSEA:s rådsmedlemmar.⁶⁶

⁶⁶ För ytterligare information se: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea> (CONSEA:s officiella webbplats) och *Democratic Governance of Food Systems for the realization of the Human Right to Adequate Food: Brazil's Experience // Gobernanza Democrática de los Sistemas Alimentarios Alimentarios para la realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada: la experiencia de Brasil* (tillgänglig på EN och SP)

MEKANISMEN FÖR DET CIVILA SAMHÄLLET OCH URSPRUNGSBEFOLKNINGAR (CSIPM)

Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism (CSIPM)⁶⁷ för relationer med FN:s kommitté för livsmedelsförsörjning (CFS) är det största internationella utrymmet för organisationer i det civila samhället (CSO) som arbetar för att utrota osäker livsmedelsförsörjning och undernäring. CSIPM grundades 2010 som en väsentlig och självständig del av det reformerade CFS. Syftet med CSIPM är att underlätta det civila samhällets deltagande och inflytande i CFS:s politiska processer. CSIPM är en öppen och inkluderande plats och har därför inga formella medlemmar, utan deltagande organisationer. Alla organisationer som tillhör det civila samhället och som arbetar med livsmedelsförsörjning och nutrition kan ansluta sig och delta. Alla deltagande organisationer i CSIPM tillhör någon av följande 11 grupper: småbrukare, pastoralister, fiskare, ursprungsbefolkningar, jordbruks- och livsmedelsarbetare, jordlösa, kvinnor, ungdomar, konsumenter, livsmedelssjuka i städerna och icke-statliga organisationer.

CSIPM:S ARBETSMETODER:

- Prioriterar organisationer och rörelser för de människor som är mest drabbade av osäker livsmedelsförsörjning och undernäring, med erkännande av att de är organisationer för rättighetshavare som är föremål för sin egen utveckling och också de viktigaste bidragsgivarna till livsmedelsförsörjning och nutrition i hela världen.
- Respekterar pluralism, självständighet, mångfald och självorganisering och försöker säkerställa en balans mellan valkretsar, kön och regioner.
- Representerar inte de organisationer som deltar i den. De företräder sig själva och formulerar ståndpunkter tillsammans med andra i CSIPM. De deltagande organisationerna, särskilt de som organiserar småskaliga livsmedelsproducenter och konsumenter, har mer än 300 miljoner anslutna medlemmar från alla kontinenter.

Olika grupper som bör beaktas för deltagande i beslutsfattande om territoriella livsmedelssystem

Observera att dessa överväganden baseras på de fall som analyserats i den medföljande kartläggningen till detta dokument och återspeglar sammanhanget i de länder/territorier som undersökts i projektet, samt vad som kan vara relevant för det europeiska sammanhanget. De är inte avsedda att vara uttömmande.

⁶⁷ All information är hämtad från CSIPM:s webbplats: <https://www.csm4cfs.org/what-is-the-csm/>

- Icke-statliga organisationer (NGO:s) som arbetar med relevanta frågor, till exempel:
 - Miljö- och klimaträttvisa
 - Förespråkande av livsmedel
 - Utveckling av jordbruket
 - Hälsa och näringslära
 - Social rättvisa
 - Mänskliga rättigheter
 - Hungerhjälp

- Grannskapsföreningar, till exempel stadsodlingsföreningar eller community centers

- Plattformar eller nätverk relaterade till frågor om livsmedelssystem (t.ex. nätverk för livsmedelspolitik, matråd i lokalsamhällen)
 - Koalitioner för maträttvisa
 - Lokala/territoriella koalitioner eller nätverk för livsmedelssystem
 - Nätverk för hållbart jordbruk
 - Plattformar för livsmedelssuveränitet
 - Organisationer för ursprungsbefolkningar
 - Nätverk för fattigdomsbekämpning

- Organisationer som stödjer små- och medelskalig livsmedelsproduktion, t.ex:
 - Jordbrukarnas sammanslutningar
 - Fackföreningar för lantarbetare
 - Jordbruks- och livsmedelskooperativ
 - Boskapsföreningar
 - Fiskare och fiskarbetare
 - Landrättighetsorganisationer

- Food System Labour Unions, till exempel:
 - Fackföreningar för lantarbetare
 - Fackföreningar för livsmedelsarbetare
 - Distributions- och lagerarbetarfacket
 - Fackföreningar för anställda inom matleverans
 - Fackföreningar för hotell- och restauranganställda

- Konsumentorganisationer

- Kvinnoorganisationer

- Kollektiv/organisationer för migranter och flyktingar

- Experter inom folkhälsa och nutrition

- Academia – relevanta universitet och forskningsorgan, t.ex. de som arbetar med:
 - Jordbruksforskning
 - Näringslära och folkhälsa
 - Miljövetenskapliga studier
 - Politiska forskningsinstitut

- Relevanta avdelningar/sektorer inom den lokala förvaltningen:
 - Folkhälsa
 - Jordbruk
 - Ekonomi
 - Sociala frågor
 - Miljö Klimat och/eller Hållbarhet
 - Stadsplanering/zonindelning
 - Utbildning
 - Offentlig upphandling
 - Politiska partier

- Små och medelstora livsmedelsföretag

Hur säkerställer man ett inkluderande och meningsfullt deltagande?

Att säkerställa ett inkluderande och meningsfullt deltagande i policyprocesser är avgörande för att hantera ojämlikheter inom livsmedelssystemet. Men det är svårt att faktiskt uppnå inkluderande utrymmen och det krävs noggranna överväganden och medvetna val av metoder. Att bara sammankalla ett forum med flera intressenter är otillräckligt; det är viktigt att definiera vad som utgör ett "meningsfullt" engagemang.

På lokal nivå erbjuder beslutsfattande utrymmen teoretiskt sett större tillgänglighet för samhällen, vilket potentiellt kan inkludera dem som traditionellt utestängs. Det krävs dock medvetna insatser för att skapa förutsättningar för ett genuint engagemang. Strukturella hinder som fördomar, i kombination med motståndet mot omfördelning av makt, hindrar många från att delta fullt ut. Ett viktigt första steg mot inkludering innebär att man aktivt identifierar de mest marginaliserade grupperna och bedömer maktdynamiken för att underlätta deras inkludering i ett människorättsbaserat utrymme.

Individer och samhällen möter korsande former av diskriminering, förtryck och marginalisering baserat på olika korsande faktorer som ras, etnicitet, kön, migrationsstatus, klass och förmåga, bland andra. Det finns dock inte en enda formel för att identifiera vem som upplever marginalisering i ett visst territorium. Några frågor att ställa utifrån ett territoriellt perspektiv kan vara

- Vilka upplever störst livsmedelsosäkerhet och fattigdom i samhället?
- Finns det stadsdelar/kvarter/etc. som har högre koncentrationer av osäker livsmedelsförsörjning?
- Vem producerar livsmedel i liten skala?
- Vilka typer av arbetskraft bidrar till det territoriella livsmedelssystemet, och vilka är de viktigaste arbetstagarna inom livsmedelssystemet?

Detta är inte bara viktigt för att bedöma vem som behöver engageras i beslutsprocesserna, utan också hur livsmedelspolitiken kan utformas för att tillgodose och centrera behoven och prioriteringarna hos dem som upplever marginalisering, osäker livsmedelsförsörjning och fattigdom.

Villkoren måste åtminstone säkerställa att representativa marginaliserade grupper deltar, samtidigt som åtgärder vidtas för att reglera inblandningen av mäktiga enheter som företag och andra privata intressen. Utan skyddsåtgärder riskerar deltagandet att övergå till symbolpolitik eller att legitimera en politik som vidmakthåller skada och rättslöshet.

VERKTYG FÖR BESLUTFATTANDE - LÄRDOMAR FRÅN DEN SOCIOKRATISKA CIRKELORGANISATIONSMETODEN

I det lokala beslutsfattandet för rättighetsbaserade livsmedelssystem kan vi hitta vägledning i den sociokratiska cirkelorganisationsmetoden. Genom att tillämpa dessa principer på beslutsfattandet i livsmedelssystem är målet att främja inkludering genom att ta itu med maktobalanser och se till att alla inblandade aktörers röster hörs, särskilt de som erkänns som rättighetsinnehavare i specifika sammanhang. Att fatta beslut genom samtycke ökar dessutom beslutens legitimitet. Samtyckesorienterat beslutsfattande inspirerat av metoder från sociokrati inkluderar:

- utmanande former av linjära hierarkier;
- sträva efter ett ledningssystem som involverar alla aktörer på ett likvärdigt sätt i beslutsfattande och ansvar;
- sociokratiskt beslutsfattande, dvs. utan allvarliga invändningar



1. Att nå samförstånd: Punkter för facilitering Lämna in begäran/ämne: Bjud in den person/organisation som lämnar in begäran/ämnet som det ska fattas beslut om att presentera sitt förslag

- »» **2. Vilken annan information behöver vi?** Fråga alla deltagare om de har några frågor eller om det behövs ytterligare kompletterande information

(lyssna på alla; försök att klargöra frågor på plats; åsiktsyttringar bör undvikas i detta skede)

- »» **3. Runda åsikter:**
- a. första rundan: fråga alla deltagare "vad är din åsikt om detta?"
 - b. andra rundan: fråga alla deltagare "har din åsikt ändrats? Finns det några förslag till lösningar?"

(lista och visualisera alla idéer, farhågor, information; besvara eventuella ytterligare frågor som kan komma upp; försök att formulera/sammanfatta ett förslag till konsensus)

- »» **4. Skicka in begäran/ämne:** Skriv ner och presentera förslaget igen (som tar hänsyn till åsikterna och bidragen från rummet)

- »» **5. Uppnå konsensus:** fråga alla deltagare om de samtycker till att ge sitt samtycke (handtecken kan vara användbara)

Hur hanterar man invändningar?

- » Allvarliga invändningar från någon deltagare kan inte ignoreras eller avvisas, mindre invändningar hindrar inte ett beslut
- » Möt invändningar med intresse för att förstå dem bättre och för att lyssna på motiveringar och argument
- » Invändningar kan ofta lösas genom att man tittar på målen, lyssnar på argumenten för att förfina förslaget eller kommer överens om ett delsteg
- » Om en allvarlig invändning kvarstår kan beslutet skjutas upp eller delegeras

POLITISKT
ENGAGEMANG
I HÅLLBARA
LIVSMEDELSSYSTEM





Att engagera sig i lokalt beslutsfattande för rätten till mat innebär att man måste förstå befintliga hinder och utveckla effektiva strategier. Det kräver en förståelse för de underliggande principer som vägleder våra ansträngningar och de rörelser och metoder som vi kan lära oss av. Kampen för hur vi ska ta itu med dessa hinder måste hanteras holistiskt och systemiskt och förena sektorer för territoriell förändring.

Detta avsnitt syftar till att bättre förstå hur andra konceptualiserar lokalt demokratiskt engagemang. Värdefulla insikter kan hämtas från olika sektorer och rörelser som ägnar sig åt lokal och territoriell omvandling, särskilt rörelsen för **rätten till staden**.

RÄTT TILL STADEN

Arbetet och organiseringen kring "rätten till staden" - särskilt via den **globala plattformen för rätten till staden** - är ett viktigt exempel på hur den lokala nivån konceptualiseras som ett utrymme för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna, och på de lokala myndigheternas skyldigheter och roll.

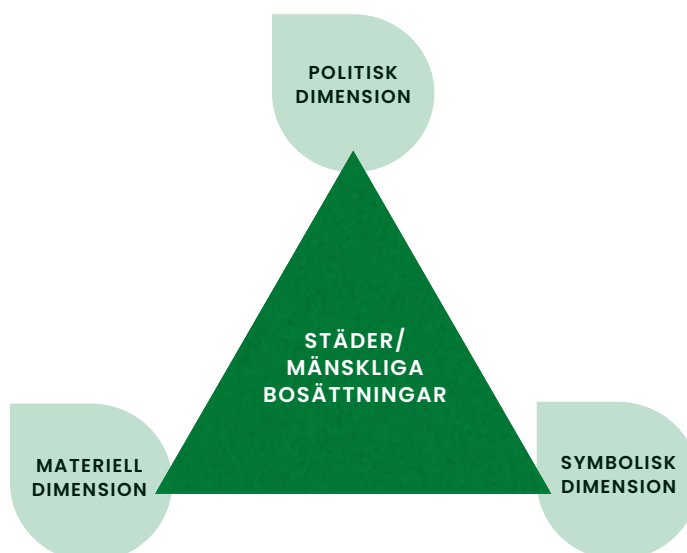
Rätten till staden är en kollektiv vision som sträcker sig längre än enbart stadsplanering och fysisk planering; det är en samhällelig strävan som syftar till att omforma städer till platser för social rättvisa, jämlikhet, demokratisk styrning och miljömässig hållbarhet. Det innebär ett avsteg från traditionella top-down-strategier för stadsutveckling och förespråkar istället en bottom-up-process som prioriterar alla stadsinvånarnas behov och ambitioner.⁶⁸

Enligt definitionen från den globala plattformen för rätten till staden är "rätten till staden en rättighet för alla invånare, nuvarande och framtida, permanenta och tillfälliga, att bo, använda, ockupera, producera, styra och njuta av rättvisa, inkluderande, säkra och hållbara städer, byar och mänskliga bosättningar, definierade som allmänningar som är nödvändiga för ett fullvärdigt och anständigt liv".⁶⁹

Rätten till staden bygger i grunden på tre grundpelare: (1) rättvis fördelning av resurser, (2) möjlighet till politisk handlingskraft och (3) sociokulturell mångfald. Dessa pelare är en tolkning av principerna för mänskliga rättigheter och utgör den grund på vilken inkluderande och hållbara stadssamhällen byggs. De erkänner att städer inte bara är fysiska enheter som definieras av byggnader och infrastruktur, utan komplexa sociopolitiska ekosystem som formas av olika idéer, värderingar och identiteter.

68 "El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible", published by the Global Platform for the Right to the City, available at https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3_1_el-derecho-a-la-ciudad_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf

69 Se information på webbplatsen för den globala plattformen för rätten till staden <https://www.right2city.org/the-right-to-the-city/>



Rätten till staden består av åtta sammankopplade komponenter,⁷⁰, som alla är nödvändiga för att främja inkluderande och blomstrande stadsmiljöer med ett människorättsbaserat förhållningssätt. Dessa komponenter inkluderar:

- 1. Icke-diskriminering:** Säkerställa att städer är fria från diskriminering på grund av kön, ålder, inkomst, nationalitet, etnicitet eller andra faktorer; bejaka mångfald och värna om alla invånares rättigheter och identiteter.
- 2. Jämställdhet mellan könen:** Främja lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och flickor i stadsmiljöer. Inklusiv skydd mot våld.
- 3. Inkluderande medborgarskap:** Att erkänna alla invånare i staden, oavsett om de är permanenta eller tillfälliga, som jämlika medborgare med rättigheter och skyldigheter.
- 4. Ökat politiskt deltagande:** Underlätta för olika aktörer att delta i stadsstyrning och beslutsfattande, stärka transparens, ansvarighet och lyhördhet i stadspolitik och planeringsprocesser.
- 5. Uppfylld social funktion:** Säkerställa att städer ger rättvis tillgång till bostäder, tjänster och möjligheter, särskilt för marginaliserade invånare, med prioritering av det allmänna bästa.
- 6. Offentliga platser och tjänster av hög kvalitet:** Skapa inkluderande och säkra offentliga platser som främjar social interaktion och sammanhållning i samhället.
- 7. Ekonomier som präglas av mångfald och inkludering:** Främja ekonomisk mångfald och inkludering, erkänna informella ekonomier och bidragen från kvinnor och marginaliserade grupper.
- 8. Inkluderande kopplingar mellan landsbygd och stad:** Stärka förbindelserna mellan stad och landsbygd för rättvis utveckling och hållbarhet, med betoning på livsmedelssuveränitet och bevarande av biologisk mångfald.

⁷⁰ Komponenterna i rätten till staden finns på webbplatsen för Global Platform for the Right to the City, som finns på <https://www.right2city.org/right-to-the-city-components/>

Rätten till staden omfattar urbana och territoriella områden där människor och samhällen, oavsett bakgrund eller omständigheter, kan åtnjuta de mänskliga rättigheterna, delta fullt ut i samhällslivet och bidra till att bygga levande och motståndskraftiga samhällen. Det är ett holistiskt synsätt som går utöver fysisk infrastruktur för att ta itu med de mångfacetterade dimensionerna av stadsliv och välbefinnande.

I takt med att det lokala rummet blir allt viktigare för människorättsbaserad förändring och progressivt beslutsfattande, ökar också konvergensen mellan rätten till staden och andra rörelser för territoriell omvandling, bland annat rörelser för matsuveränitet.

Hur kan rätten till staden stärka kampen för att förändra livsmedelssystemen?

Genom att koppla samman rörelsen för rätten till staden med kampen för matsuveränitet och RtFN skapas ett nytt utrymme för att omvärdera samhällenas aktiva deltagande i de beslut som påverkar dem i deras territorier.

Matsuveränitet "erbjuder sig själv som en process för att bygga sociala rörelser och ge människor möjlighet att organisera sina samhällen på sätt som överskrider den nyliberala visionen om en värld av varor, marknader och själviska ekonomiska aktörer."⁷¹ Rätten till staden, tillsammans med livsmedelssuveränitet och rätten till mat och näring, understryker vikten av att skapa urbana och territoriella rum som är inkluderande, rättvisa och hållbara. Sammantaget förespråkar detta konceptuella ramverk rättvis tillgång till resurser, tjänster och möjligheter, samtidigt som det också förespråkar samhällets egenmakt att forma livsmedelssystem. Detta dubbla fokus säkerställer tillgång till näringsrik och kulturellt relevant mat samtidigt som det främjar socialt, ekonomiskt och ekologiskt ansvarstagande i hela livsmedelssystemet. Att erkänna och vårda denna synergi är avgörande för att främja båda orsakerna, eftersom de konvergerar för att odla rättvisa och blomstrande stads- och landsbygdsamhällen.

71 "Livsmedelssuveränitet nu! A Guide to Food Sovereignty, europeisk samordning av Via Campesina, finns på <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf>

SEX PELARE FÖR LIVSMEDELSSUVERÄNITET:⁷²

Nyéléni Declaration, Nyéléni Forum, Mali 2007

- **1. Fokuserar på mat för människor:** Matsuveränitet sätter rätten till tillräcklig, hälsosam och kulturellt lämplig mat för alla individer, folk och samhällen, inklusive de som är hungriga, under ockupation, i konfliktzoner och marginaliserade, i centrum för livsmedels-, jordbruks-, boskaps- och fiskeripolitiken; och avvisar påståendet att mat bara är ytterligare en råvara eller komponent för internationell jordbruksverksamhet.
- **2. Värderar livsmedelsleverantörer:** Livsmedelssuveränitet värdesätter och stöder bidragen och respekterar rättigheterna för kvinnor och män, bönder och småskaliga familjejordbrukare, herdefolk, hantverksfiskare, skogsinvånare, ursprungsbefolkningar och jordbruks- och fiskearbetare, inklusive migranter, som odlar, odlar, skördar och bearbetar livsmedel; och avvisar de policyer, åtgärder och program som undervärderar dem, hotar deras försörjning och eliminerar dem.
- **3. Lokaliserar livsmedelssystem:** Livsmedelssuveränitet för livsmedelsleverantörer och konsumenter närmare varandra; sätter leverantörer och konsumenter i centrum för beslutsfattandet i livsmedelsfrågor; skyddar livsmedelsleverantörer från dumpning av livsmedel och livsmedelsbistånd på lokala marknader; skyddar konsumenter från dålig kvalitet och ohälsosam mat, olämpligt livsmedelsbistånd och mat som är förorenad med genetiskt modifierade organismer; och motsätter sig styrningsstrukturer, avtal och praxis som är beroende av och främjar ohållbar och orättvis internationell handel och ger makt till avlägsna och oansvariga företag.
- **4. Kontrollen läggs på lokal nivå:** Livsmedelssuveränitet ger lokala livsmedelsleverantörer kontroll över territorium, mark, betesmark, vatten, utsäde, boskap och fiskpopulationer och respekterar deras rättigheter. De kan använda och dela dem på socialt och miljömässigt hållbara sätt som bevarar mångfalden; det erkänner att lokala territorier ofta korsar geopolitiska gränser och säkerställer lokalsamhällets rätt att bo i och använda sina territorier; det främjar positiv interaktion mellan livsmedelsleverantörer i olika regioner och territorier och från olika sektorer som hjälper till att lösa interna konflikter eller konflikter med lokala och nationella myndigheter; och avvisar privatisering av naturresurser genom lagar, kommersiella kontrakt och immateriella rättigheter.

⁷² Hela texten i Nyéléni-deklarationen finns på: <https://grassrootsonline.org/sites/default/files/The-6-Food-Sovereignty-Principles.pdf>

- »» **5. Bygger upp kunskap och färdigheter:** Matsuveränitet bygger på färdigheter och lokal kunskap hos livsmedelsleverantörer och deras lokala organisationer som bevarar, utvecklar och förvaltar lokala system för livsmedelsproduktion och skörd, utvecklar lämpliga forskningssystem för att stödja detta och föra denna visdom vidare till kommande generationer; och avvisar teknik som undergräver, hotar eller förorenar dessa, t.ex. genteknik.
- »» **6. Arbetar med naturen:** Matsuveränitet använder naturens bidrag i olika agroekologiska produktions- och skördemetoder med låg extern insats som maximerar ekosystemens bidrag och förbättrar motståndskraften och anpassningen, särskilt inför klimatförändringarna; den försöker läka planeten så att planeten kan läka oss; och avvisar metoder som skadar fördelaktiga ekosystemfunktioner, som är beroende av energiintensiva monokulturer och boskapsfabriker, destruktiva fiskemetoder och andra industrialiserade produktionsmetoder, som skadar miljön och bidrar till den globala uppvärmningen.

Samarbetet mellan förespråkare för matsuveränitet och förkämpar för rätten till staden är resultatet av ett gemensamt åtagande att främja en ekonomi som bygger på solidaritet, kollektiva rättigheter och allmänningar. Detta partnerskap sätter värde på kollektivt beslutsfattande, rättvis fördelning av resurser och bevarande av kulturarvet. Territorier erkänns inte bara som fysiska platser utan också som bärare av kulturell och social identitet, vilket understryker vikten av att upprätthålla mänskliga rättigheter inom specifika territoriella sammanhang. Båda rörelserna är dessutom starkt positionerade mot intrång av företagsintressen, som utgör ett hot mot territoriernas autonomi, integritet och inkludering.

Samtidigt som rörelsen för rätten till staden erkänner det akuta behovet av ett paradigmskifte i de livsmedelssystem som upprätthåller stadsområden, främjar den också modellen för livsmedelssuveränitet som är inbäddad i en territoriell lins och inom ett kontinuum mellan stad och landsbygd. Detta tillvägagångssätt prioriterar lokalt drivna strategier för livsmedelsproduktion och distribution, i linje med principerna för livsmedelssuveränitet.

Principerna för matsuveränitet ligger i linje med komponenterna i rätten till staden genom att betona lokal kontroll, inkludering och hållbarhet i territoriella livsmedelssystem. Att säkerställa icke-diskriminering och inkluderande medborgarskap innebär till exempel att stödja lokala livsmedelsleverantörer och erkänna vikten av olika och inkluderande ekonomier. På samma sätt kan ett ökat politiskt deltagande innebära lokalt drivna beslutsprocesser för frågor som rör livsmedelssystem, i linje med principen om att kontrollen ska ligga lokalt. Dessutom ligger betoningen på att arbeta med naturen och värdesätta livsmedelsleverantörer i linje med konceptet att uppfylla sociala funktioner i

städer, främja rättvis tillgång till näringsrik mat och samtidigt prioritera det allmänna bästa och allmänintresset.

Genom att skapa konvergens på territoriell nivå och bredda diskurserna om lokala frågor till att omfatta mänskliga rättigheter kan sociala rörelser och samhällsbaserade organisationer dessutom åstadkomma förändring på flera fronter. Genom att formulera frågor inom ramen för de mänskliga rättigheterna kan dessa grupper samla stöd från olika gräsrotter och få legitimitet i samhället i stort. Att engagera sig i internationella och nationella ramverk för mänskliga rättigheter som bygger på internationella normer kräver dessutom förändring som är inbäddad i genomförandet av redan definierade skyldigheter och åtaganden för mänskliga rättigheter.

SLUTSATS





In examining different experiences of local food systems development and deliberation through this **project's mapping exercise**, it is clear that there is significant progress being made in terms of policies and processes of local governance for the right to food and nutrition and human rights-based food systems more broadly across Europe. However, despite this progress many local initiatives face limitations as they remain subordinate to policies being made at the level of the EU. For example, the Common Agricultural Framework (CAP) and trade policies, among others, contribute to market concentration of large-scale actors and disadvantage small-scale farmers and agroecological practices. A human rights-based approach, exemplified by a horizontal framework for food systems which is being proposed by the EU, which could harmonise and streamline food-related policies, while also putting small-scale producers in a better position within the food system. Moving towards an approach of stronger multi-level governance can facilitate spaces for political dialogue to assess how the EU policy framework can be informed by local initiatives in order to support the transformation of food systems at all scales.

Civil society, grassroots movements, and local authorities are co-creating policy solutions that have the potential to better address community needs. At the local and territorial level, there is an emergence of spaces and initiatives which prioritise health, equity, and sustainability through participatory and inclusive decision-making processes. And while mechanisms for collaborative local food governance are emerging across Europe, there is however a need to continue to evaluate and assess how decisions are taken and by who while connecting them at different levels.

Through this publication, we show that human rights principles and practices informed by the right to food and nutrition movements and other more territorial-specific approaches such as the Right to the City, offer guidance and considerations to structure policy making environments and decision-making processes. These approaches support redistribution of power, as well as centring the voices and experiences of people experiencing marginalisation within the food system.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

 www.fian.org

 @FIANista

 @fianinternational

 FIAN International