BAROMETER 2016

Vägen framåt för Sveriges
POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING

ActionAid
Afrikagrupperna
Amnesty International
Diakonia
Forum Syd
Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet
IOGT-NTO-rörelsen
Kristna Fredsrörelsen
Kvinna till Kvinna
Latinamerikagrupperna
Naturskyddsföreningen
Plan Sverige
PRO Global
Rädda Barnen
Svenska Afghanistankommittén
Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen
Svenska kyrkans internationella arbete
Svenska missionsrådet
Swedwatch
Union to Union
Världsnaturfonden WWF

CONCORD
Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige

UTDRAG UR REGERINGENS PROPOSITION 2002/03:122

GEMENSAMT ANSVAR: SVERIGES POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING

”Över en miljard människor kämpar för sin överlevnad varje dag. Detta är moraliskt oacceptabelt. Det är ett enormt slöseri med mänsklig kraft och kreativitet. Utveckling blir starkare när alla är en del av den. Vi får alla det bättre när ingen lämnas utanför. Det gäller i Sverige och det gäller i världen.

Denna proposition föreslår en sammanhållen svensk politik för global utveckling. Den sätter dem i fokus som inte fått del av det välstånd som globaliseringen bidragit till. Fattiga människor och länder, inte minst de allra fattigaste, skall ges makt och större möjligheter att dra nytta av de fördelar som det ökade globala utbytet innebär. Propositionen är avgränsad till att främst behandla Sveriges relation till utvecklings- och transitionsländer. Den nya politiken har ett övergripande mål: att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Politiken skall i större utsträckning utgå från fattiga människors verklighet, deras erfarenheter och prioriteringar. Vi tar med oss våra egna erfarenheter av att minska fattigdom, där fred, demokrati, god samhällsstyrning, investeringar i barn och ungdomar, ekonomisk tillväxt, rättvis fördelning och jämställdhet mellan könen har varit avgörande. För att bidra till att nå målet om en rättvis och hållbar global utveckling måste alla delar av vår politik sträva åt samma håll.

Vi skall arbeta för öppna och rättvisa handelsregler som ökar fattiga länders möjlighet att delta i världshandeln på lika villkor. Vi skall förbättra förutsättningarna för investeringar i utvecklingsländerna och bidra till deras inhemska näringslivs möjligheter att utvecklas. Det är avgörande för att skapa ekonomisk tillväxt. Nya hot skall vi möta med förstärkta insatser för fred och säkerhet. Nedrustning är en viktig del i det arbetet.

…

Politiken för global utveckling berör alla. Hela det svenska samhället måste engageras i arbetet. I Regeringskansliet delas ansvaret för att målen uppnås mellan alla departement. Näringslivet och folkrörelser får en viktigare roll. Sverige är ett litet land. Det hindrar oss inte från att vara en stor aktör.

…

Förslagen i denna proposition innebär att Sverige blir ett av de första länderna i världen med en sammanhållen politik för global utveckling. Propositionen är ett uttryck för en hög ambition. Dess genomförande kommer att kräva förbättrad samordning mellan departementen.”

SAMMANFATTNING 4
INLEDNING 6
PERSPEKTIV FÖR PGU 8

TEMATISKA KAPITEL:

1 MÄNSKLIG SÄKERHET OCH FÖREBYGGANDE AV KONFLIKT 12
2 SKATTEFLYKT FRÅN UTVECKLINGSLÄNDER 18
3 HANDEL OCH INVESTERINGSPOLITIK 24
4 KLIMAT 30
5 FÖRETAGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER 36
6 MIGRATION 42

VÄGEN FRAMÅT FÖR PGU:
ÖVERGRIPANDE REKOMMENDATIONER **50**

Noter **54**

STOCKHOLM 2016
Redaktörer: Peter Sörbom, Jenny Haraldsson Molin
Grafisk form: Gabriel Holmbom

CONCORD
Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige

Sammanfattning

Regeringen gjorde en välkommen nystart av Sveriges Politik för global utveckling strax efter att den tillträdde 2014. Sedan dess har flera organisatoriska förändringar gjorts i syfte att öka möjligheterna att bedriva en samstämmig politik. Barometer 2016 visar också att regeringen tagit positiva initiativ på flera politikområden. Samtidigt återstår en hel del arbete för att uppfylla kärnan i PGU – att politiska beslut som fattas i Sverige ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Barometern visar att regeringen har tagit flera viktiga steg för en mer ambitiös hantering av PGU de senaste två åren. Framför allt har resurserna för samordning av PGU inom och mellan departement stärkts, åtaganden på politisk nivå har förnyats och departementen har fått i uppdrag att ta fram handlingsplaner för genomförandet av PGU. Nu behöver regeringen ta fram ambitiösa och mätbara mål för hur departementen ska bidra till att skapa en hållbar utveckling och mäta effekterna av den förda politiken. Dessutom behöver de centrala perspektiven i PGU, rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv, få en mer framträdande roll och förstärkas av ett jämställdhetsperspektiv.

En viktig slutsats i Barometer 2016 är att en av regeringens största utmaningar är de mål- och intressekonflikter mellan politikområden, alternativt mellan ett område och målen för PGU, som står i vägen för möjligheten att föra en samstämmig politik. Dessa bör regeringen identifiera och redovisa öppet hur den hanterar, för att möjliggöra ansvarsutkrävande. Regeringen anser själv att det är vikten av att ta fasta på målkonflikter som kan tydliggöra samstämmighet – eller brist på samstämmighet*.

- **Skatt som utvecklingsfråga** har en prioriterad ställning i nystarten av PGU. I retoriken visar regeringen förståelse för vikten av att bekämpa skatteflykt för att skapa utveckling i fattiga länder, men det har inte har omsatts i politisk handling. Sverige bör ta tydlig ställning för offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag och ställa sig bakom låg- och medelinkomstländer genom att skapa ett mellanstatligt skatteorgan under FN.

- **Handelsavtal och investeringar** som gynnar mänskliga rättigheter och ett hållbart småskaligt jordbruk är ett sätt genom vilket Sverige kan bidra till hållbar utveckling. Sverige har tagit flera initiativ till stöd för småbrukares tillgång till mark och för ökad matsäkerhet. Samtidigt har Sverige inte gjort något för att förbättra EU:s hantering av handelsavtal med låg- och medelinkomstländer, trots att tidigare regeringars PGU-skrivelser identifierat målkonflikter i dessa. Sverige bör också förändra regelverken för AP-fonderna så att deras investeringar inte sker i sektorer och bolag som bidrar till eller direkt orsakar kränkningar av mänskliga rättigheter, miljöförstöring och sociala konflikter som påverkar människor som lever i fattigdom.

*Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar? Statskontoret 2014

- **Migration** är en högaktuell fråga som påverkar miljontals människor. Dagens debatt ger en långtifrån komplett bild av olika migrationsmönster och hur dessa relaterar till utveckling och mänskliga rättigheter. Sverige har arbetat för att stärka kopplingen mellan migration och utveckling, men samtidigt infört en mycket restriktiv migrations- och flyktingpolitik. Regeringen bör bland annat dra tillbaka förslagen om att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel samt att strama åt rätten till familjeåterförening. Sverige bör också ratificera ILO:s protokoll mot tvångs- och slavarbete för att skydda de mest utsatta arbetstagarna i Sverige och stärka de mänskliga rättigheterna i arbetslivet.

- **Företag och mänskliga rättigheter**: Regeringen har en skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna i relation till företagande och att säkerställa att de som fått sina rättigheter kränkta av svenska företag får sin sak prövad. Den offentliga sektorn har även en viktig roll i att främja socialt ansvarsfull upphandling. Sverige har gjort viktiga framsteg inom området, exempelvis genom lanseringen av den svenska handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter. Dock behöver regeringen ta en betydligt mer aktiv roll som lagstiftare och som upphandlare samt i arbetet med att säkra gottgörelse för svenska företags kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

- **Fred och mänsklig säkerhet**: Svenska fredsorganisationer har tidigare efterlyst ett starkare fokus på medling och diplomati och under 2015 lanserade regeringen en ny satsning på ett svenskt nätverk av kvinnliga fredsmedlare. De principer och prioriteringar som lagts fram för regeringens feministiska utrikespolitik utgör en god grund för att stärka arbetet med mänsklig säkerhet och fredsbyggande insatser. För att stärka samstämmigheten inom fred och säkerhet är det dock viktigt att Sverige upprätthåller engagemanget i New Deal, initiativet för att anpassa biståndet till de förutsättningar som råder i länder i konflikt eller postkonflikt. För att PGU ska få en verklig nystart på området bör Sverige även anta nya regler för krigsmaterielexport som ökar transparensen i beslutsfattandet. Bindande kriterier måste införas kring mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, PGU och korruption, samt ett absolut hinder för krigsmaterielexport till icke-demokratier.

- **Klimatförändringarna** drabbar särskilt människor i fattigdom och utsatthet, som saknar förutsättningar att anpassa sig till ett förändrat klimat. En omställning är brådskande för att stoppa den globala uppvärmningen. Sverige för en förhållandevis ambitiös klimatpolitik och har inom EU och multilaterala organ stärkt ambitionen att arbeta för en grön omställning. Samtidigt återstår en rad utmaningar för att svensk klimatpolitik ska bli tillräckligt ambitiös, rättvis och slagkraftig. Sverige bör ta krafttag för att få ner de inhemska utsläppen av växthusgaser och vara ett föregångsland i en global strävan mot 1,5-gradersmålet. Sverige bör samtidigt utveckla robusta och långsiktiga mekanismer för att öka Sveriges finansiella bidrag till fattiga länders klimatomställning.

Barometer 2016 visar att regeringen bör adressera ovanstående målkonflikter om de menar allvar med PGU. De deltagande organisationernas rekommendationer för respektive politikområde kan bidra till att hitta vägen framåt mot en nystart i praktiken.

Inledning

Sveriges Politik för global utveckling utgör grunden för regeringens strävan att driva en sammanhållen och samstämmig politik som bidrar till en hållbar utveckling i världen. Beslutet var unikt i sitt slag när det klubbades igenom av en enig riksdag år 2003. Under de tretton år som PGU har funnits har politiken gjort skillnad när den legat till grund för beslut som fått konsekvenser för människor som lever i fattigdom. Samtidigt har olika regeringar fått kritik för att inte ha prioriterat PGU tillräckligt.

Med den nya regeringen kom höjda ambitioner i form av en nystart av PGU. Vikten av att svensk politik inte motverkar arbetet för en rättvis och hållbar global utveckling blev en prioriterad fråga som sedan dess tagits upp på regeringssammanträden och fått en central roll i arbetet med Agenda 2030. Alla departement har fått i uppdrag att ta fram handlingsplaner för hur PGU ska utgöra del av deras beslutsfattande och i en enkät genomförd av CONCORD Sverige i april 2016 har ansvariga ministrar angett att de ska prioritera PGU högre. Det finns också en ökad öppenhet och vilja att föra en dialog med olika aktörer om hur arbetet ska genomföras.

Det är mycket välkommet att regeringen stärker förutsättningarna för att förverkliga PGU. Men för att politiken ska bli verklighet och ägas av hela regeringen, måste nästa steg tas i att införliva PGU i praktiken. Barometer 2016 visar att PGU gjort avtryck i den förda politiken på flera områden, men samtidigt fattas fortfarande beslut som riskerar att kränka mänskliga rättigheter och missgynna utvecklingsländer och som saknar konsekvensanalyser för om de främjar hållbar utveckling.

Det krävs både tid och resurser för att analysera vilka effekter Sveriges politik leder till. Det rör sig om långa orsakskedjor och komplexa beslutsprocesser. Barometern har inte som ambition att göra en heltäckande genomgång av hur svensk politik har relaterat till PGU under de senaste två åren, utan syftar till att bidra till denna analys genom att studera några politikområden, lyfta fram särskilda utmaningar, visa på positiva exempel och bidra med förslag på vägar framåt.

Barometern visar att om regeringen menar allvar med PGU bör den bland annat ta ställning mot skatteflykt och mot EU:s handelsavtal som står i vägen för utveckling i fattiga länder. Den bör verka för att regelverket för AP-fonderna ändras så att respekt för mänskliga rättigheter och miljö går före kravet på avkastning och dra tillbaka förslaget om åtstramningar i migrationspolitiken som får svåra konsekvenser för människor på flykt. Därtill är krigsmaterielexporten en målkonflikt som inte adresserats i tillräcklig utsträckning.

Vi som under samordning av CONCORD Sverige tagit fram Barometer 2016 hoppas att den kan öka förutsättningarna för att uppnå Agenda 2030 och åtagandena om utvecklingsfinansiering och bidra till att Sveriges PGU genomförs i väsentligt högre utsträckning.

ActionAid, Afrikagrupperna, Amnesty International, Diakonia, Forum Syd, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IOGT-NTO-rörelsen, Kristna Fredsrörelsen, Kvinna till Kvinna, Latinamerikagrupperna, Naturskyddsföreningen, Plan Sverige, PRO Global, Rädda Barnen, Svenska Afghanistankommittén, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet, Swedwatch, Union to Union och Världsnaturfonden WWF.

Organisationerna står bakom rapportens övergripande rekommendationer, samt de tematiska kapitel de bidragit till.

Barometerns format

Flera av CONCORD Sveriges medlemsorganisationer har följt Sveriges genomförande av PGU under många år. Som en del av CONCORD Europa, har många av dem även bidragit till att analysera och utvärdera EU:s motsvarighet Policy Coherence for Development (PCD). Arbetet har bland annat bestått i att ta fram analyser och utvärderingar samt arrangera möten, hearings och utfrågningar i riksdagen. Utifrån dessa erfarenheter har vi tagit fram flera förslag på hur EU:s och Sveriges samstämmighetspolitik för en hållbar global utveckling kan utvecklas. Flera av våra övergripande rekommendationer har speglats i utvärderingar som gjorts av OECD och Statskontoret.

Barometer 2016 följer upp det arbete som gjorts sedan regeringen tillträdde. Den granskar inte hela regeringens politik utan fokuserar på de politikområden där vi ser att det finns ett särskilt stort behov av att integrera PGU och där medverkande organisationer kan bidra med sin expertis; **fred och mänsklig säkerhet, skatteflykt, migration, handel och investeringspolitik, klimat** samt **företag och mänskliga rättigheter**. Rapporten följer också upp de rekommendationer vi presenterade i Barometer 2014 och ägnar särskilt fokus åt hur såväl enskilda politikområden som den övergripande politiken kan kopplas ihop med Agenda 2030 och åtagandena i Addis Abeba om utvecklingsfinansiering.

Barometern har sedan starten 2006 fyllt en funktion i att belysa utmaningar och målkonflikter, och samtidigt presentera konstruktiva och konkreta förslag på vägar framåt. Därigenom bidrar den också till det som PGU fastslog 2003 om att olika aktörer, däribland civilsamhället, ska bidra till dess genomförande genom att öka kunskap, framföra idéer och bilda opinion.

Analysen och betygsättningen är gjord utifrån en genomgång av dokument, rapporter och offentliga uttalanden från regeringen. De underlag som ligger till grund för analysen anges i varje kapitel. Det är den faktiska politiken som betygsätts och varje avsnitt avslutas med ett antal rekommendationer. Barometern använder följande betygsättning:

Regeringen har agerat på ett sätt som vi anser stämmer väl överens med målet i PGU om att all svensk politik ska bidra till en rättvis och globalt hållbar utveckling.

Regeringen har agerat både positivt och negativt, alternativt inte agerat alls.

Regeringen har agerat på ett sätt som vi anser går emot målen i PGU.

I det avslutande kapitlet följer vi upp våra tidigare övergripande rekommendationer från Barometer 2014, och ger nya för hur arbetet kan stärkas kring bland annat samordning, hantering av målkonflikter, analyser av effekter, riksdagens roll och möjligheten till ansvarsutkrävande. Vi identifierar också vilka möjligheter och utmaningar som den nya globala agendan för hållbar utveckling, Agenda 2030, medför för genomförandet av PGU.

Perspektiv för PGU

Målet för Sveriges Politik för global utveckling är att alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Till detta huvudmål kopplas två perspektiv som beslutsfattare ska ta hänsyn till när de utformar sin politik; rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv. För att politiken ska uppnå sina syften, behöver dessa tydligare vara vägledande för beslutsfattandet, och jämställdhetsperspektivet få en mer framträdande roll. Det finns även ett behov av att se över hur perspektiv i Agenda 2030 integreras i genomförandet.

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv utgör två hörnpelare för PGU. Perspektiven är viktiga inte minst för att de möjliggör för andra politikområden än biståndet att ta hänsyn till hur deras verksamhet påverkar människor som lever i fattigdom och respekten för mänskliga rättigheter.

Samtidigt är CONCORD Sveriges erfarenhet att perspektiven inte varit vägledande i beredningen av beslut hos de olika departementen i tillräckligt stor omfattning. UD tog fram riktlinjer under 2010 för hur departementen ska analysera ärenden utifrån PGU:s mål och de två perspektiven, men enligt en utredning som Statskontoret gjort är kännedomen om riktlinjerna låg samtidigt som departementen inte har uppmuntrats använda sig av dem i sitt dagliga arbete.

Organisationerna bakom Barometern vill därför bidra med våra förslag på hur perspektiven bättre kan införlivas i svensk politik. I det arbetet behöver uppdaterade riktlinjer tas fram för hur PGU:s perspektiv, inklusive ett stärkt jämställdhetsperspektiv, ska integreras i verksamheten, och säkerställa att samtliga departement och myndigheter arbetar utifrån dessa. Sverige behöver också säkerställa att de grundläggande perspektiv som återfinns i Agenda 2030 integreras i Sveriges genomförande av PGU och Agenda 2030.

Rättighetsperspektivet

Ett rättighetsperspektiv innebär att regeringen ska analysera hur politiken främjar eller hämmar exempelvis rätten till mat, tillgång till naturresurser, mänsklig säkerhet eller klimaträttvisa. PGU fastställer att all politik utgår från en gemensam värdegrund baserad på de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter som bygger på principerna om icke-diskriminering, deltagande, öppenhet, ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

En central del i detta perspektiv bör vara att stärka och möjliggöra för människor att kräva sina rättigheter. Rättighetsperspektivet kan efterlevas i praktiken genom en problemanalysmodell som bidrar till att identifiera kränkningar av mänskliga rättigheter. Ett sådant verktyg kan tydliggöra vilka brister som finns i regeringens förda politik ur ett rättighetsperspektiv. När en sådan modell tas fram behöver berörda aktörer identifiera strukturer och orsaker till ojämlikhet, orättvisor och diskriminering, och hantera frågor om fördelning av resurser och makt.

Enligt CONCORD Sverige innebär ett verkligt rättighetsperspektiv:

- ***Att all politik utgår från en gemensam värdegrund baserad på de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, som bygger på principerna icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, ansvarstagande och ansvarsutkrävande.***
- ***Att ett aktivt deltagande från människor ses som en grundläggande och bärande princip i beslutsfattandet.***
- ***Att strukturer och orsaker till ojämlikhet, orättvisor och diskriminering identifieras, samt att frågor om fördelning av resurser och makt behandlas.***
- ***Att ett tydligt genusperspektiv genomsyrar politiken genom ett aktivt åtagande att synliggöra hur kön leder till privilegier eller diskriminering.***
- ***Att ett tydligt barnrättsperspektiv genomsyrar politiken, genom att säkerställa att politiska beslut föregås av en barnrättsanalys. Det innebär att synliggöra hur ålder kan leda till diskriminering och att barn har särskilda rättigheter i egenskap av barn.***
- ***Att det sker en uppföljning av rättighetsperspektivet för att säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden.***

Rättighetsperspektivet i Agenda 2030

Agenda 2030 betonar vikten av att säkerställa mänskliga rättigheter för alla. Referenser görs till redan existerande åtaganden för mänskliga rättigheter och flera av målen är formulerade så att de stärker dessa åtaganden. Agendan slår fast att en hållbar utveckling endast kan ske om individer åtnjuter sina mänskliga rättigheter. Både Agenda 2030 och PGU hänvisar till FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och PGU hänvisar dessutom explicit till de olika FN-konventionerna. PGU fastställer också hur rättighetsperspektivet ska omvandlas till hänsynstaganden vid beslutsprocesser och analyser.

Fattiga människors perspektiv

Enligt PGU ska perspektiv och prioriteringar hos människor som lever i fattigdom utgöra grunden för Sveriges politik på alla områden. Perspektivet tydliggör att politiken ska utgå ifrån lokala aktörers perspektiv vare sig det är en regering, en organisation, en enskild individ eller en grupp av individer. Detta ställer enligt PGU krav på en ”ökad förmåga att sätta sig in i mottagarens verklighet och på kunskap om samband och effekter inte bara på makronivå utan även ner på individnivå”. Det medför också enligt PGU att flera perspektiv måste användas samtidigt i beredningen av beslut, till exempel jämställdhetsperspektivet och barnperspektivet.

För ett reellt fattigdomsperspektiv måste politiska beslut baseras på analyser som tar tillvara intressen och behov hos människor som lever i fattigdom samt deras synpunkter på vilka åtgärder som krävs för att bekämpa fattigdom. Här måste de olika departementen hitta former för att hämta in dessa synpunkter. Handlingsplanerna för genomförandet av PGU och Agenda 2030 måste säkerställa möjligheter till deltagande i, samt påverkan på, beslutsprocesser för människor som lever i fattigdom.

För att rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv ska kunna upprätthållas behöver även transparens och ansvarsutkrävande ses över. Det handlar om att vara tydlig och öppen om vilka konsekvenser den svenska politiken får för människor som lever i fattigdom, och redovisa vilka avväganden som gjorts i de fall det funnits mål- och intressekonflikter.

Enligt CONCORD Sverige innebär ett verkligt fattigdomsperspektiv:

- ***Att stärka möjligheterna för människor som lever i fattigdom att lyfta sig ur fattigdom och att politiska processer möjliggör och inte hindrar detta.***
- ***Att regeringar säkerställer möjligheter till deltagande i, samt påverkan på, beslutsprocesser för människor som lever i fattigdom.***
- ***Att politiska beslut baseras på analyser som tar till vara intressen och behov hos människor som lever i fattigdom samt deras förmågor och synpunkter på vilka åtgärder som krävs för att bekämpa fattigdom.***
- ***Att Sveriges och även andra länders politik och ställningstaganden måste granskas utifrån vad som gynnar de människor som lever i allra störst utsatthet, med fokus på kvinnor och barn.***
- ***Att det sker en uppföljning av att verksamheter verkligen har ett fattigdomsperspektiv.***

Fattigas perspektiv i Agenda 2030

Det första målet i Agenda 2030 är att ”utrota all fattigdom överallt” och ett av agendans ledord är att ingen ska lämnas utanför – ”leave no one behind”. Det innebär att målen ska uppnås i alla länder, för alla människor och alla samhällsskikt. I en värld där bristande jämlikhet är ett faktum både inom och mellan länder slår Agenda 2030 fast att jämlikhet måste genomsyra alla mål och att ett särskilt fokus bör ligga på att den positiva utvecklingen först ska nå de allra mest utsatta och marginaliserade människorna.

Jämställdhetsperspektivet

I PGU anger regeringen att rättighetsperspektivet medför ”krav på ett jämställt samhälle då lika rättigheter för alla män och kvinnor är utgångspunkten” och att jämställdhet är en av de centrala utgångspunkterna för utveckling och fattigdomsbekämpning. På så sätt är jämställdhet integrerat i de två perspektiven. Jämställdhet nämns dock inte explicit i den övergripande målsättningen för PGU och finns inte med som ett eget grundläggande perspektiv vid sidan av fattigdomsperspektivet och rättighetsperspektivet.

För att säkerställa att jämställdhetsperspektivet blir en än mer central del av PGU:n och för att regeringen ska kunna lyckas med ambitionen att föra en feministisk utrikespolitik behöver regeringen se över hur jämställdhet kan utgöra del av den övergripande målformuleringen för PGU och vara ett eget perspektiv.

Jämställdhetsperspektivet i Agenda 2030

Agenda 2030 innehåller flera tydliga åtaganden för jämställdhet och för att stärka alla kvinnors och flickors egenmakt. Jämställdhet är en övergripande princip i hela agendan och ses både som ett mål i sig och som en förutsättning för att nå alla andra mål i agendan. I agendan finns även ett särskilt mål med åtaganden för att uppnå jämställdhet.

För att säkerställa att jämställdhetsperspektivet är centralt i regeringens genomförande av PGU och Agenda 2030 så måste det finns krav på att departementen utför genusanalyser och konsekvensbedömningar inför alla politiska beslut och därefter utformar en politik som medvetet syftar till att motverka diskriminering och uppnå jämställdhet.

PGU och Agenda 2030

Den 25 september 2015 antog världens stats- och regeringschefer överenskommelsen "Förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling". Agendan antogs efter år av diskussioner, förhandlingar och konsultationer med det civila samhället och många andra aktörer. Agenda 2030 är en ambitiös och universell plan för de förändringar som måste göras för att skapa en hållbar, jämställd och säker värld utan fattigdom. Den gäller för alla länder, rika som fattiga, och sätter mål för att utrota fattigdomen, uppnå social, miljömässig och ekonomisk hållbar utveckling, främja fredliga och inkluderande samhällen samt tackla de miljömässiga utmaningarna i vår tid. Agendan innehåller 17 universella mål, 169 delmål och viktiga principer som måste genomsyra alla politikområden. Genomförandet av Agenda 2030 kommer att kräva politisk vilja, och ekonomiska resurser. För att hantera frågan om hur agendan ska finansieras, antog FN:s medlemsländer i juli 2015 en deklaration om utvecklingsfinansiering, Addis Ababa Action Agenda (AAAA).

De mål som finns i Agenda 2030 återspeglar på många vis den ambition som uttrycks i Sveriges politik för global utveckling och kan ge denna en ny energi. Sverige har fastslagit att hela regeringen har ett ansvar för att bidra till den globala politikens mål om en rättvis och hållbar utveckling, och att PGU utgör ett verktyg för att effektivisera det gemensamma arbetet för att nå målen i Agenda 2030. Vidare fastslår regeringen att Agenda 2030 utgör ett unikt ramverk för ett utökat internationellt och globalt samarbete, att Sveriges samlade utrikespolitik kommer att bidra till att Agenda 2030 genomförs och att samstämmighet inom och mellan politikområden kommer att vara avgörande för detta.

Perspektiv i Agenda 2030 som behöver kopplas till PGU

Universalitet

Det kanske mest unika när det gäller Agenda 2030 är att agendan inte bara riktar sig till och fokuserar på utmaningar som finns i låginkomstländer. Agendan är universell, vilket innebär att dess 17 mål gäller alla länder, både rika och fattiga. Målen är också formulerade så att de åtaganden som gjorts är möjliga att anpassa efter respektive lands nationella kontext. I Sveriges fall innebär detta såväl inrikes- som utrikespolitiska åtaganden.

Tre integrerade dimensioner av hållbar utveckling

Både PGU och Agenda 2030 syftar till att en hållbar utveckling ska uppnås. Agenda 2030 beskriver hållbar utveckling med tre dimensioner; den sociala, ekonomiska och miljömässiga. Agendan ses som det första lyckade försöket inom FN att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling i ett så brett spektrum av frågor.

Fredliga och inkluderande samhällen

Agenda 2030 fastslår att det är omöjligt att uppnå en hållbar utveckling utan fred, och att en hållbar utveckling är en förutsättning för att skapa fredliga samhällen. Därför innehåller agendan åtaganden om att skapa fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen där medborgare kan leva i frihet från rädsla och våld. På så vis väver agendan ihop åtaganden om fred och inkluderande samhällen med hållbar utveckling.

Ett starkt globalt partnerskap: samarbete och deltagande

Agenda 2030 gör tydligt att åtagandenas omfattning och ambitionsnivå kräver ett starkt globalt partnerskap med alla länders, aktörers och människors deltagande. Alla aktörer behövs för ett lyckat genomförande och agendan gör åtaganden om att uppföljningen och genomförandet ska vara öppet, och att gemensamt arbete måste till för att bygga nya partnerskap mellan olika aktörer, länder och för de respektive målen.

1

Mänsklig säkerhet och förebyggande av konflikt

Sverige har under senare tid tagit flera viktiga steg i arbetet för fred och mänsklig säkerhet. De principer och prioriteringar som lagts fram för regeringens feministiska utrikespolitik utgör en god grund för att stärka arbetet med mänsklig säkerhet och fredsbyggande insatser. Regeringens analys och nystart för PGU saknar dock ett tydligt fokus på nedrustning av konventionella vapen samt ett PGU-perspektiv på den svenska krigsmaterielexporten.

För att PGU ska få en verklig nystart på området måste Sverige anta nya regler för krigsmaterielexport som ökar öppenheten och transparensen i beslutsfattandet. Bindande kriterier bör införas kring mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, PGU och korruption, samt ett absolut hinder för krigsmaterielexport till icke-demokratier.

Svenska fredsorganisationer har tidigare efterlyst ett starkare fokus på medling och diplomati och vi välkomnar regeringens satsning på ett nytt svenskt nätverk av kvinnliga fredsmedlare. För att stärka samstämmigheten inom fred och säkerhet är det bland annat viktigt att Sverige upprätthåller engagemanget i New Deal och genom arbetet inom International Dialogue on Peace and Statebuilding (IDPS) strategiskt lyfter fram rättighetsperspektivet och den feministiska utrikespolitiken i det globala konfliktförebyggande arbetet.

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV INTERNATIONELLA KVINNOFÖRBUNDET FÖR FRED OCH FRIHET, SVENSKA AFGHANISTANKOMMITTÉN OCH SVENSKA FREDS- OCH SKILJEDOMSFÖRENINGEN

Sedan 2014 har antalet väpnade konflikter i världen ökat, vilket leder till stort mänskligt lidande och hindrar hållbar utveckling. Till skillnad från millenniemålen slår Agenda 2030 fast att fred och säkerhet är en förutsättning för att uppnå andra utvecklingsmål. Mål 16 i agendan handlar specifikt om att bygga fredliga samhällen och främja rättvisa och starka institutioner. För att målet ska uppnås behöver dock Sverige och andra länder öka och utveckla arbetet för mänsklig säkerhet med rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv som utgångspunkt.

Krigsmaterielexport och nedrustning

Oreglerad och okontrollerad spridning av vapen hotar mänsklig säkerhet och hindrar hållbar utveckling. 2014 trädde det internationella vapenhandelsfördraget Arms Trade Treaty (ATT) i kraft, vilket har till syfte att minska mänskligt lidande och stärka fred och säkerhet genom att införa bindande regler för internationell handel med vapen, vapendelar och ammunition. Avtalet förutsätter dock en ambitiös tolkning och implementering för att fylla sitt syfte.

> ÄVEN DEN REGLERADE VAPENHANDELN SKAPAR HINDER FÖR UTVECKLING.

I Agenda 2030 erkänns vapenspridning som ett hot mot hållbar utveckling, genom delmål 16.4 om att motverka den illegala vapenhandeln. Men även den reglerade vapenhandeln skapar hinder för utveckling. Krigsmaterielexport kan leda till att upprätthålla förtryckande regimer, möjliggöra våldsutövning som hotar fred och utveckling, förlänga och förvärra konflikter och spä på en skev resursfördelning med investeringar i dyra vapensystem istället för i grundläggande mänskliga behov. Den globala vapenhandeln är också präglad av korruption, mycket på grund av bristande kontroll och insyn.

2012 tillsatte den dåvarande regeringen den parlamentariska utredningen Krigsmaterielexportöversynskommittén (Kex) som ett första led i att skärpa svensk exportkontroll av krigsmateriel gentemot ickedemokratiska stater. Kommittén uppmanades även att beakta bland annat PGU och öppenhetsfrågor. Arbetet har försenats och en proposition för ny krigsmateriellagstiftning väntas nå riksdagen först 2017. I utrikesförvaltningens handlingsplan för den feministiska utrikespolitiken erkänner regeringen kopplingen mellan vapenspridning och könsrelaterat våld och ålägger utrikesförvaltningen att uppmärksamma detta problem samt bidra till implementeringen av ATT.

SVERIGES POLITIK: I sin skrivelse om PGU 2012 såg den dåvarande svenska regeringen risker för att krigsmaterielexporten undergräver målet att bidra till en hållbar utveckling. I 2014 års skrivelse nämndes däremot inte krigsmaterielexporten överhuvudtaget. Idag har UD genom sitt ansvar för såväl PGU som krigsmaterielexport goda möjligheter att adressera denna målkonflikt. Under UD:s styrning ligger även myndigheten Inspektionen för Strategiska Produkter (ISP), som ansvarar för tillståndsprövning för krigsmaterielexport. PGU ska utgöra utgångspunkt även i ISP:s arbete. Knutet till ISP finns Exportkontrollrådet (EKR), som är ett parlamentariskt rådgivande organ för exportkontrollfrågor och som bistår ISP med uttolkningen av riktlinjerna för enskilda ärenden.

Regeringen valde i mars 2015 att inte förlänga det militära samarbetsavtalet med Saudiarabien. Beslutet väckte stora förhoppningar om att svensk krigsmaterielexport till landet skulle vara avslutad. Men en sådan förändring förutsätter ett striktare regelverk med ett absolut hinder för krigsmaterielexport till icke-demokratier. Kex-utredningens förslag, som presenterades i juni 2015, säkerställer inte ett stopp för denna export. Kommitténs slutbetänkande innehåller flera positiva förslag ur PGU-perspektiv, såsom att en helhetsbedömning fortsatt ska gälla i riskbedömningar och att bedömningar rörande mänskliga rättigheter i tilltänkta mottagarstater tydligare bör ta hänsyn till sociala och ekonomiska rättigheter. Men förslagen för kriterierna om mänskliga rättigheter, demokrati och PGU är inte bindande, vilket medför risk för fortsatt målkonflikt där andra intressen går före. Förslag för att förebygga korruption i vapenaffärer saknas helt i utredningens slutbetänkande, även om problemet erkänns.

För att tydligt reflektera PGU måste ett nytt svenskt regelverk för krigsmaterielexport säkerställa att rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv explicit inkluderas i riskbedömningar och skyddas genom bindande kriterier. Mottagarstatens förmåga och vilja att prioritera fattigdomsbekämpning, situationen för mänskliga rättigheter, risken för konflikt samt risken för korruption ska vara avgörande faktorer. Försvarspolitiska och militära säkerhetspolitiska skäl kan inte tillåtas gå före: i det fall beslutsunderlag och analys blottlägger en målkonflikt som visar att den aktuella exporten inte skulle vara i linje med PGU, ska export inte beviljas. För att öka möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande, och för att utomstående aktörer ska kunna bedöma huruvida rättighets- och fattigdomsperspektivet implementeras i riskbedömningar, behövs också ökad transparens och öppenhet. Ökad öppenhet kring partiernas ställningstaganden i Exportkontrollrådet och motiven till ISP:s beslut skulle skapa bättre grund för diskussion och ansvarsutkrävande.

Genom Sveriges ratificering av ATT och utrikesförvaltningens handlingsplan för den feministiska utrikespolitiken erkänner Sverige de negativa konsekvenserna av vapenspridning, inte minst vad gäller kvinnors säkerhet. En central del i det framtida arbetet med att implementera ATT rör framtagandet av mekanismer och normer kring rapportering om handel med vapen, vapendelar och ammunition. Att driva på för öppenhet och transparens är centralt även här.

Konfliktförebyggande och fredsbyggande

Mål 16 i Agenda 2030 innehåller åtaganden om att minska och förebygga våld och konflikter genom att bland annat stärka människors tillgång till rättvisa, bekämpa korruption och säkerställa ett inkluderande beslutsfattande. Rättighetsperspektivet är därmed centralt för att uppfylla målet, liksom en prioritering av mänsklig säkerhet utifrån individens behov. Trots detta sker staters resursfördelning fortfarande i stor utsträckning utifrån ett säkerhetsperspektiv där staters säkerhet och stabilitet prioriteras. Under 2014 lade staterna i OECD cirka 135 miljarder dollar på utvecklingsbistånd. Världens militära utgifter var under samma år 1776 miljarder dollar, och statistik från Stockholms fredsforskningsinstitut SIPRI visar att militärutgifterna under 2015 ökade för första gången sedan 2011. Statistiken visar att konfliktförebyggande genom utveckling, stärkandet av mänskliga rättigheter och demokratisering är starkt nedprioriterat i jämförelse med militära investeringar.

Det stora behovet av förebyggande arbete är tydligt, inte minst i stater som fastnar i konfliktcykler i brist på hållbara lösningar. *New Deal for Engagement in Fragile States* är ett initiativ för att anpassa biståndet till de särskilda förutsättningar som råder i länder i konflikt eller postkonflikt. Initiativet togs av ett 40-tal länder och internationella organisationer vid det fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan 2011. New Deal bygger på fem freds- och statsbyggande mål: legitima politiska lösningar, rättvisa, säkerhet, grundläggande ekonomiska förutsättningar samt statens

inkomster och tillhandahållande av grundläggande tjänster. Sveriges bistånd går i hög grad till länder som räknas till svaga stater: Afghanistan, Somalia, Demokratiska Republiken Kongo och Sydsudan. Utöver detta utgår ett stort stöd till konfliktländer som exempelvis Syrien.

SVERIGES POLITIK: Den feministiska utrikespolitiken visar på en medvetenhet om behovet av att investera i mänsklig säkerhet och stärka det konfliktförebyggande arbetet. Samtidigt har det svenska internationella utvecklingsbiståndet minskat på grund av avräkningar från budgeten. Investeringar i militära verktyg som JAS Gripen har däremot ökat.

Svenska fredsorganisationer har tidigare efterlyst en förnyad satsning på medling och diplomati. Under 2015 etablerade UD i samarbete med Folke Bernadotteakademin ett nytt svenskt nätverk av kvinnliga fredsmedlare som ska bidra till fredsprocesser runt om i världen. Detta är ett konkret sätt för att öka kvinnors deltagande i fredsprocesser, samt ge ökad synlighet och ökat stöd för frågan om medling som konfliktlösning och kvinnors ökade deltagande. Regeringen driver även frågan om kvinnors deltagande i de möjliga syriska fredsförhandlingarna. Under våren 2016 tar regeringen även fram en ny handlingsplan för genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet. Processen har varit transparent och inkluderande, genom konsultationer med såväl svenska civilsamhällesorganisationer som kvinnorättsaktivister i konflikt- och postkonfliktområden.

> **DEN FEMINISTISKA UTRIKESPOLITIKEN VISAR PÅ EN MEDVETENHET OM BEHOVET AV ATT INVESTERA I MÄNSKLIG SÄKERHET OCH STÄRKA DET KONFLIKTFÖREBYGGANDE ARBETET.**

En förutsättning för främjandet av mänsklig säkerhet och ett rättighetsperspektiv är att analys och informationsinhämtning beaktar erfarenheter och behov hos olika grupper i samhället. Detta utgör en central del i den feministiska utrikespolitiken, och utrikesminister Margot Wallström har bland annat under sina landbesök träffat lokala kvinnorättsaktivister för att inhämta information om deras erfarenheter och analyser. UD har även avsevärt ökat dialogen med svenska civilsamhällesaktörer som arbetar med fred och säkerhet i samarbete med partners i konflikt- och postkonfliktländer. Detta bidrar ytterligare till att förankra Sveriges politik och strategier i lokala kontexter.

Regeringen lade i slutet av 2015 fram en ny regional strategi för Syrienkrisen för perioden 2016-2020. Strategin reflekterar tydligt PGU:s fattigdoms- och rättighetsperspektiv, liksom flera av de behov som lyfts fram i Agenda 2030, mål 16. Den inbegriper satsningar på bland annat jämlik tillgång till grundläggande samhällstjänster; motverkande och förebyggande av könsrelaterat våld; stärkt kapacitet hos syriska civilsamhällesorganisationer och lokala strukturer att bidra till freds- och statsbyggnad.

Biståndsminister Isabella Lövin är en av två ordföranden i International Dialogue on Peace and Statebuilding (IDPS), det politiska organ som stöttar implementeringen av New Deal. Det stärkta svenska engagemanget i New Deal förbättrar förutsättningarna för en effektiv PGU då bristande säkerhet och svaga institutioner får stora effekter på utvecklingen både i de sviktande staterna och globalt. I april 2016 stod Sverige genom biståndsministern värd för ett högnivåmöte inom dialogen för freds- och statsbyggande, där *Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World* antogs. Deklarationen innehåller bland annat målsättningar om att stärka det konfliktförebyggande arbetet, adressera grundorsaker till våld och konflikt, och främja kvinnors deltagande i detta arbete. Regeringen var även under förhandlingarna om Agenda 2030 drivande i att få igenom mål 16.

Vi ser fram emot att i nästa PGU-barometer utvärdera genomförandet av de positiva steg som nu tas inom politiken för konfliktförebyggande och främjandet av mänsklig säkerhet. Vi ser många framsteg på området, dock saknas till exempel ett tydligt fokus på nedrustning av konventionella vapen.

Militära och civila insatser

I februari 2016 förhandlade OECD:s biståndskommitté DAC om en reviderad biståndsdefinition. Resultatet blev en uppluckring av definitionen där fler kostnader som relaterar till säkerhetsinsatser med militär personal ska kunna finansieras med biståndsmedel. Många civilsamhällesorganisationer, i Sverige och i andra länder, framförde inför förhandlingarna kritik mot en sådan uppluckring.

Idag beräknas utvecklingskomponenten i fredsbevarande insatser utifrån en schablon, som bygger på en analys av biståndS- och utvecklingsinsatser i de fem största insatserna. Den genomsnittliga procentsatsen i dessa insatser – i dagsläget 7 procent – tillämpas sedan på samtliga operationer. Att inkludera denna finansiering i biståndet är problematiskt då det är otydligt hur dessa insatser bidrar till de biståndspolitiska målen. En uppluckrad biståndsdefinition riskerar också att ta ytterligare resurser från arbetet med att bekämpa fattigdom och stärka mänskliga rättigheter, mänsklig säkerhet och demokratiutveckling, vilket i sin tur kan försvaga konfliktförebyggande mekanismer.

SVERIGES POLITIK: Vid förhandlingarna inom OECD DAC om biståndsdefinitionen motsatte sig Sverige långtgående förändringar där militära utgifter skulle kunna bekostas med biståndsmedel. Genom denna hållning är regeringens politik väl i linje med PGU, där fattigdomsbekämpning och stärkandet av mänskliga rättigheter ska prioriteras.

Regeringen tillsatte 2015 en utvärdering av de svenska insatserna i Afghanistan under åren 2002-2014, som ska analysera resultatet av de diplomatiska, militära och civila insatserna samt hur dessa har samverkat. Utredningen är den första i sitt slag och den kan potentiellt ge en möjlighet att följa upp hur PGU har tillämpats i praktiken. Men utvärderingen utformades, trots det breda uppdraget, som ett enpersonsuppdrag och inte som en oberoende expertkommitté som i exempelvis Norge. Detta kan försvaga dess trovärdighet och resultat. Vidare omnämns PGU-begreppet inte i utredningsdirektivet och PGU-perspektivet är svagt.

I PGU fastställs att svenska insatser i konfliktområden och sviktande stater ska bidra till en hållbar och rättvis utveckling, samt präglas av en helhetssyn. Om den pågående utvärderingen av de svenska insatserna i Afghanistan, som ska presenteras i november 2016, belyser Sveriges alla insatser ur ett PGU-perspektiv, utgör den ett viktigt steg i att samla lärande och erfarenheter från ett drygt decennium av engagemang i Afghanistan. Särskilt viktiga är lärdomar kring hur, och på vilka grunder, de övergripande besluten fattats, vilka beslutsprocesser som format insatserna, hur koordinering mellan svenska och afghanska myndigheter och biståndsaktörer har fungerat, och hur dessa påverkat möjligheterna för samarbete, resultat och säkerhet hos aktörerna och deras målgrupper.

Om utredningen analyserar hur insatserna stärkt kvinnors rättigheter, säkerhet och möjligheter till deltagande och representation kan den bidra med lärdomar för hur framtida insatser i konfliktområden, militära såväl som civila, kan utformas rättighetsbaserat. Frågan om hur de civila och militära insatserna påverkats av NATOs strategier för Afghanistan, och om insatserna har bidragit till en rättvis och hållbar utveckling samt påverkat relationer mellan militära och civila aktörer, är viktig. I detta sammanhang behöver det klargöras huruvida biståndsinsatser utnyttjats för att uppnå militära mål snarare än PGU-målen.

Rekommendationer

SVERIGE BÖR:

- *Anta en ny krigsmateriellagstiftning med bindande kriterier kring mänskliga rättigheter, länder i väpnad konflikt, PGU och korruption samt ett absolut hinder för krigsmaterielexport till icke-demokratier. Partiernas ställningstaganden i Exportkontrollrådet gällande olika krigsmaterielaffärer bör göras offentliga, liksom motiven till ISP:s beslut.*

- *Stärka arbetet med nedrustning av konventionella vapen och som del av det driva en ambitiös linje i uppföljande förhandlingar om FN:s vapenhandelsfördrag (ATT). Sverige bör inom ATT driva på för höga krav på avtalets statsparter rörande öppenhet och rapportering, samt förespråka genusmedvetna tolkningar i riskbedömningar och en prioritering av de humanitära och fredsstärkande perspektiven.*

- *I politik och praktik motverka en uppluckring av biståndsdefinitionen för att upprätthålla distinktionen mellan civila och militära utgifter, samt säkerställa att bistånd endast får användas till insatser med tydliga utvecklingseffekter för de som lever i fattigdom. Detta förutsätter att avräkningarna från den svenska biståndsbudgeten stoppas och att budgeten återställs så att utvecklingssamarbetets resurser för mänsklig säkerhet och konfliktförebyggande ökar.*

- *Säkerställa att Sveriges handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet och dess genomförande tydligt prioriterar mänsklig säkerhet och genomsyras av ett rättighetsperspektiv. Genomförandet av handlingsplanen bör kopplas till transparenta mekanismer för återrapportering och utvärdering, där civilsamhället fortsatt bör inkluderas.*

- *Stärka Afghanistanutredningen genom att tillsätta en oberoende expertkommitté för utredningen, liknande den som pågår i Norge; revidera direktiven så att utredningen tydligt följer upp mot PGU:s mål och perspektiv; samt säkra att de lärdomar som görs i utvärderingen används i utformandet av fortsatta insatser i Afghanistan och i andra konfliktdrabbade områden, samt i uppföljningen av PGU.*

- *Upprätthålla Sveriges engagemang i New Deal och genom arbetet inom International Dialogue on Peace and Statebuilding (IDPS) strategiskt lyfta fram rättighetsperspektivet och den feministiska utrikespolitiken i det globala konfliktförebyggande arbetet.*

Analysen bygger på:

Tal av biståndsminister Isabella Lövin 28 sept 2015; "Implementing the New Development Framework in Countries Affected by Conflict and Fragility"

Kommittédirektiv 9 juli 2015, Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan

Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018, 13 nov 2015

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72)

Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen 2016 – 2020, 17 dec 2015

2

Skatteflykt från utvecklingsländer

Kapital- och skatteflykt är ett erkänt utvecklingshinder som ingår i flera internationella överenskommelser, däribland FN:s konferens överenskommelse om utvecklingsfinansiering samt i Agenda 2030. I regeringens nystart av PGU är skatt som utvecklingsfråga ett prioriterat ämne, vilket är positivt. I retorik visar regeringen förståelse för vikten av att bekämpa skatteflykt för att skapa en hållbar utveckling för låg- och medelinkomstländer, men det återstår att omsätta retorik i praktisk politisk handling.

Vår analys visar att regeringen hittills inte varit pådrivande eller tagit tydlig ställning för offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag, en viktig åtgärd för att stoppa skatteflykt från låg- och medelinkomstländer. Vidare har regeringen inte ställt sig bakom låg- och medelinkomstländerna genom att skapa ett mellanstatligt skatteorgan under FN. Vi uppmanar regeringen att höja ambitionsnivån och, som ett led i att förverkliga PGU, genomföra konsekvensanalyser av sin politik kring internationella skattefrågor utifrån ett rättighets- och fattigdomsperspektiv.

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV FORUM SYD OCH DIAKONIA

Utvecklingsländer förlorar idag omkring ettusen miljarder dollar årligen i olovlig kapitalflykt,[1] bland annat genom olaglig skatteflykt (tax evasion) av företag och individer. Därtill förlorar länderna hundratals miljarder dollar årligen i laglig skatteflykt (tax avoidance) när företag på olika sätt försöker minimera sina skattebetalningar. Det handlar med andra ord om oerhört stora summor pengar – långt mycket mer än det globala årliga biståndet – som fattiga länder går miste om och som skulle kunna bekosta nödvändiga satsningar för att nå en hållbar utveckling och flera av målen i Agenda 2030, såsom investeringar i sjukvård och utbildning.

Land-för-land-rapportering för multinationella företag

Ett hinder för att upptäcka skatteflykt är bristande öppenhet i företagens redovisning. Folkrörelser världen över har länge arbetat för införandet av offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag, som ålägger företagen att rapportera sina vinster, skatter och annan relevant finansiell information i de länder där de är verksamma. En sådan rapportering skulle göra det möjligt för både beslutsfattare och medborgare i respektive land att se om företagen betalar en rimlig skatt i förhållande till den verksamhet de bedriver.

Land-för-land-rapportering har diskuteras i olika politiska fora. Bland annat beslutade EU år 2013 att införa offentlig land-för-land-rapportering för den finansiella sektorn, inklusive för banker. Diskussioner pågår även inom EU om att införa en sådan typ av rapportering även för stora företag i alla sektorer. EU-kommissionen genomför nu en konsekvensanalys av förslaget om offentlig rapportering som beräknas vara klar under våren 2016.

I överenskommelsen från FN:s möte om utvecklingsfinansiering i Addis Abeba (AAAA) uppmuntras länder och företag att stärka öppenheten i relation till skattefrågor, inklusive land-för-land-rapportering för multinationella företag. Land-för-land-rapportering är även en del av OECD:s så kallade BEPS-projekt (Base Erosion and Profit Shifting) som presenterades i oktober 2015 och som syftar till att få företag att betala skatt i de länder de verkar. Ett problem med BEPS är dock att den rapportering som företag uppmanas göra inte är offentlig, endast ska delges skattemyndigheter i de berörda länderna och ska baseras på de skatteavtal som slutits. Det systemet missgynnar låg- och medelinkomstländer som ofta har begränsad kapacitet att sluta komplicerade skatteavtal. Informationen är även otillgänglig för medborgare som vill utkräva ansvar av företag och beslutsfattare. En annan stor brist är att BEPS endast omfattar företag med en årlig omsättning på över 750 miljoner euro, vilket utesluter 85 till 90 procent av alla multinationella företag.

SVERIGES POLITIK: Den svenska regeringen säger sig vara i grunden positiv till ökad öppenhet och insyn i skattefrågor ”eftersom detta förbättrar länders möjligheter att tillämpa sin nationella skattelagstiftning”.[2] Trots detta har Sverige inte vid något tillfälle gett stöd för offentlig land-för-land-rapportering eller varit pådrivande i de pågående diskussionerna inom EU om att införa en sådan obligatorisk rapportering. Utrikesdepartementet har sagt att Sverige kommer att följa OECD-BEPS rekommendationer, som inte innehåller någon skrivning om offentlighet.[3] Ulf Holm (MP), statssekreterare hos finansmarknads- och konsumentminister Per Bolund, har bekräftat att ”Sverige motsätter sig Europaparlamentets förslag om att föra in land-för-land-rapportering i direktivet om aktieägares rättigheter”. Argumenten för detta är enligt Holm dels att frågan redan hanteras i ett antal andra sammanhang där den bättre passar in, dels att det inte gjorts någon ordentlig konsekvensanalys av förslaget.[4] Finansminister Magdalena Andersson har även hon sagt att hon motsätter sig offentlig redovisning.

Skatteavtal och skattepolitikens påverkan på utvecklingsländer

Civilsamhällesorganisationer har under flera år belyst hur EU-länders policyer på skatteområdet och skatteavtal med låg- och medelinkomstländer kan ha negativ påverkan på dessa länders förmåga att öka sina inhemska skatteintäkter. Skatteavtalen, som i flera fall har använts för att minska skattebetalningar för finansiella flöden mellan länder,[5] baseras ofta på OECD:s modell som är till fördel för rika länder. FN:s modell för skatteavtal anses vara mer fördelaktig för låg- och medelinkomstländer då den ger möjlighet till större skatteintäkter.[6]

Ett gemensamt åtagande med syfte att minska skatteflykten, effektivisera möjligheterna till beskattning och öka skatteuppbörden i låg- och medelinkomstländer är en del av Addis Ababa Action Agenda.

Samtidigt har Europaparlamentet framfört behovet av konsekvensanalyser (så kallade spilloveranalysis) av EU:s policyer på skatteområdet för att illustrera vilka effekter de har på låg- och medelinkomstländer.[7] EU-kommissionen erkänner att EU-ländernas skatteavtal kan ha negativa effekter på dessa länders möjlighet till utveckling och är medveten om behovet av att skattepolitiken ses över. Det har dock inte presenterats några konkreta åtgärdsförslag på att exempelvis genomföra konsekvensanalyser, även om flera enskilda EU-länder gjort sådana, däribland Nederländerna.[8]

SVERIGES POLITIK: Sverige har inte genomfört någon konsekvensanalys av skatteavtalen med utvecklingsländer. Ingen information har heller gått att få kring huruvida Sverige följer FN:s eller OECD:s modell för skatteavtal när förfrågan gjorts från det civila samhället. I ett reportage i Sveriges Radio framgår dock att Sverige förhandlat ner de skatter som svenska bolag betalar i låg- och medelinkomstländer, samt att ”utvecklingsländer får bland de lägsta källskatterna av alla länder när Sverige gör avtal med dem”. Enligt Leif Jakobsson (S), vice ordförande i riksdagens skatteutskott, var ”Sverige för ett antal decennier sen väldigt aktiva för att få fram skatteavtal som innebar förutsättningar för svenskt näringsliv att kunna finnas i andra länder”. Det är dessa avtal som ligger kvar. De saknar ett PGU-perspektiv givet att diskussionen om skatt som en utvecklingsfråga kommit först på senare år enligt Jakobsson.[9]

> ”SVERIGE HAR INTE GENOMFÖRT NÅGON KONSEKVENSANALYS AV SKATTEAVTALEN MED UTVECKLINGSLÄNDER.

Transparens och offentliga register över företags verkliga ägare

Frågan om transparens och att få veta företags verkliga ägare eller förmånstagare har under de senaste två åren fått mycket uppmärksamhet. Panamadokumenten, LuxLeaks och SwissLeaks är tre exempel på läckor som skapat stora rubriker i Sverige. Läckorna visade bland annat att ett väsentligt antal svenska företag ägnat sig åt komplexa skatteplaneringar och att flera kända svenskar fanns med på listorna över de som har försökt gömma undan pengar.[10] Detta görs bland annat genom skalbolag, där företag och individer registrerar företag i skatteparadis under annat namn vilket gör det svårt att följa vart pengarna sedan tar vägen. Ett viktigt verktyg för att sätta stopp för den typen av verksamhet och låta länder driva in en rättmätig skatt är att skapa offentliga register över verkliga ägare till företag, stiftelser och truster.[11]

EU har sedan 2013 tagit fler krafttag, om än inte helt tillräckliga, för att bekämpa skatteflykt.[12] Bland annat har unionen enats om ett anti-penningtvättsdirektiv (AMLD) som innebär att alla medlemsländer ska upprätta register över företags verkliga ägare.[13] Enligt direktivet ska informationen vara tillgänglig för de med ”legitimt intresse”. Det är dock upp till medlemsländerna att avgöra hur detta ska tolkas, vilket skapat en gråzon för vad som ska offentliggöras. Några länder, däribland Storbritannien och Danmark, har dock valt att upprätta offentliga register, vilket är positivt.

SVERIGES POLITIK: Sverige har historiskt sett inte varit ett föregångsland i att förespråka och skapa offentliga register över företagens verkliga ägare.[14] Sverige har som exempel tidigare motsatt sig offentliga ägarregister i anti-penningtvättsdirektivet. Nuvarande regering har dock tillsatt en utredning i december 2014 för att se hur direktivet ska implementeras i svensk lagstiftning, vilket ska ske senast 26 juni 2017. Enligt statssekreterare Ulf Holm (MP) var ”en viktig utgångspunkt för Sverige i förhandlingarna /../ att kunna säkerställa tillräcklig offentlighet och tillgång till informationen för allmänheten. Detta är också inriktningen på utredningens arbete.”[15] Det återstår nu att se om Sverige kommer att följa bland andra Danmarks och Storbritanniens exempel att införa offentliga register.

Internationellt skattesamarbete och utvecklingsländernas medverkan

Skatt- och kapitalflykt som ett hinder för utveckling och låg- och medelinkomstländers möjlighet att delta i det internationella skattesamarbetet är centrala frågor på den internationella dagordningen.

Ett av de initiativ som gjorts på området är skapandet av OECD:s BEPS-projekt (se sid. 19), som initierades av G20-länderna. Detta bjöd dock endast in 15 utvecklingsländer att delta i projektet, och enbart under den fas när hälften av alla reformer redan var beslutade. BEPS-projektet har därmed uteslutit en majoritet av utvecklingsländerna, vilket förstärker en ojämn maktbalans mellan rika OECD- och G20-länder och utvecklingsländer.[16] Även om många utvecklingsländer enligt OECD deltagit i arbetsgrupper inom BEPS, finns det fortfarande en kritik från dessa länder, som förespråkat att diskussionerna om skattesamarbete och hur skatteflykt ska förhindras förflyttas till ett mellanstatligt skatteorgan under FN där samtliga länder kan delta på lika villkor.

Under FN:s högnivåmöte för utvecklingsfinansiering i Addis Abeba blev frågan om skatt den sista, stora knäckfrågan. Slutdokumentet resulterade dock inte i något mellanstatligt skatteorgan utan i en uppgradering av FN:s skattekommitté. Denna saknar dock politiskt mandat och har små resurser.

SVERIGES POLITIK: Sveriges nystart för PGU har lyft frågan om arbetet mot skatteflykt, eftersom det är ett hinder för utveckling och viktigt för att fattiga länder ska kunna öka sina skatteintäkter och ta sig ur fattigdom.[17] I teorin hade Sveriges regering frågan om skatteflykt och utveckling som en prioriterad fråga inför konferensen i Addis Abeba vilket återigen visar att svenska regeringen förstår vikten av att bekämpa skatteflykt för att bidra till att skapa utveckling. I praktiken stod dock regeringen inte upp för utvecklingsländerna när frågan diskuterades, utan ställde sig bakom EU:s position om att inte skapa ett mellanstatligt skatteorgan under FN. Sveriges argument kan tolkas vara att den anser att ett skatteorgan skulle bli verkningslöst. Enligt Utrikesdepartementet stödjer Sverige inte ett mellanstatligt skatteorgan under FN eftersom arbetet inom BEPS ”redan visat sig vara effektivt med konkreta resultat”.[18] Regeringen bortsåg därmed från civila samhällets och utvecklingsländernas positioner som tryckte på vikten av att skapa ett mer representativt forum för att diskutera skattesamarbete, vilket går stick i stäv med PGU:s rättighetsperspektiv.

Rekommendationer

SVERIGE BÖR:

- *Arbeta aktivt för att EU antar direktiv om offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag inom alla sektorer. Detta bör ses som led i att förverkliga EU:s samstämmighetspolitik, Policy Coherence for Sustainable Development.*

- *Genomföra konsekvensanalyser av sina skatteavtal med utvecklingsländer utifrån ett rättighets- och fattigdomsperspektiv. Analyserna bör inkludera bedömningar av effekter av avtalen utifrån ett jämställdhetsperspektiv.*

- *Upprätta offentliga register över företags verkliga ägare och förmånstagare när EU:s antipenningtvättsdirektiv implementeras i svensk lagstiftning.*

- *Arbeta för att upprätta ett mellanstatligt organ inom ramen för FN, där låg- och medelinkomstländer kan delta på lika villkor i diskussioner kring skattesamarbete och åtgärder för att motverka kapital- samt skatteflykt. Detta bör bland annat göras inom ramen för den årliga uppföljningen av åtagandena om utvecklingsfinansiering. I avsaknaden av ett sådant representativt organ bör Sverige på olika sätt främja ländernas aktiva deltagande i pågående diskussioner kring skatteflykt inom befintliga organ, inklusive OECD BEPS.*

- *Inkludera skatteflykt och inhemsk resursmobilisering i låg- och medelinkomstländer som en del av handlingsplanen för feministisk utrikespolitik vilken idag saknar skrivningar om skatt, skatteflykt och dess kopplingar till jämlikhet.*

Analysen bygger på:

Addis Ababa Action Agenda, 16 Juli, 2015

OECD BEPS 2015 Final Reports, Okt 2015

CONCORD Sverige, mars 2014. Barometer 2014

CONCORD Europa, april 2015. Spotlight Report Policy Paper ”The Role of the EU in Ensuring Global Tax Justice”

Global Financial Integrity, 2015. ”Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013”

Griffiths, Jesse, 2015. ”Financing for development: Key challenges for policy makers”, publicerad av Eurodad.

Mejlsvar till Diakonia från statssekreterare Ulf Holm, 4 december 2015.

Mejlsvar till Forum Syd från kansliråd Martin Mossberg, 9 juni 2015.

SR P1 Kaliber, 14 december 2015. ”Svidande kritik mot skatteavtal med utvecklingsländer”

Tax Justice Network hemsida om ”Tax Treaties”
EU-nämndens uppteckningar 2015/16:25 10 februari 2016

Eurodad, 2016 ”Briefing: An analysis of the European Commission’s Anti-Tax Avoidance Package Eurodad, 2015 ”Fifty Shades of Tax Dodging, The EU’s role in supporting an unjust global tax system”

Europaparlamentet, Committee on Development, (2015/2058(INI)). Report on tax avoidance and tax evasion as challenges for governance, social protection and development in developing countries
Committee on Development

”

REGERINGEN GÖR EN NYSTART AV POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING, PGU, SOM GÅR UT PÅ ATT ALLA POLITIK-OMRÅDEN SKA BIDRA TILL EN RÄTTVIS OCH HÅLLBAR UTVECKLING. ETT BESLUT SOM HELA REGERINGEN STÄLLER SIG BAKOM. DET HANDLAR TILL EXEMPEL OM ATT BIDRA TILL EN HANDEL MED SCHYSSTA VILLKOR SOM ÄVEN GAGNAR UTVECKLINGSLÄNDERNA OCH OM ATT MOTVERKA SKATTEFLYKT.

Biståndsminister Isabella Lövin, maj 2015

3

Handel och investeringspolitik

En majoritet av all mat som konsumeras i världen kommer från småskaligt jordbruk. För att utrota hunger på ett hållbart sätt måste denna typ av jordbruk ges stöd och utvecklas. Idag går investeringar främst till storskalig jordbruksproduktion för export. Sverige kan bidra till ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar småskaligt jordbruk genom att omvärdera vissa delar av utvecklingssamarbetet, garantera ansvarsfulla investeringar och på allvar utvärdera handelsavtal.

Handels- och investeringspolitiken är områden som upprepade gånger uppmärksammats för brister i samstämmighet med utvecklingsmålen. Ett exempel är AP-fonderna som förvaltar över 1500 miljarder kronor. Granskningar har under en längre tid visat att investeringar sker i sektorer och bolag som bidrar till eller direkt orsakar kränkningar av mänskliga rättigheter, miljöförstöring och sociala konflikter som påverkar människor som lever i fattigdom. Sverige måste förändra regelverken så att fondernas investeringar sker i enlighet med Sveriges internationella åtaganden rörande mänskliga rättigheter och miljö, samt i enlighet med PGU.

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV AFRIKAGRUPPERNA, IOGT-NTO, UNION TO UNION OCH LATINAMERIKAGRUPPERNA

För att handel och investeringar ska bli centrala verktyg för att minska fattigdomen i världen, krävs ett ambitiöst grepp som inkluderar konkreta, bindande krav på svenska företag och investerare att integrera sociala, miljö- och styrningsaspekter i policyer och genomförande. Det finns goda svenska exempel på förbättrade tillvägagångssätt under senare år, till exempel land-för-land-redovisning hos Swedfund. Samtidigt har regeringen lagt planerna på ett uppdaterat regelverk för AP-fonderna på is, trots att statliga pensionsinvesteringar återkommande kopplats till kränkningar av mänskliga rättigheter och miljöförstöring.

Handel och mat

Av all mat som konsumeras globalt, kommer ungefär 70 procent från småskaligt jordbruk. I den nyligen antagna Agenda 2030 är ett av målen att helt utrota hunger. För att kunna föda världen på ett hållbart sätt i framtiden krävs enligt en rad FN-rapporter att denna typ av jordbruk ges stöd och möjlighet att utvecklas. Rapporter visar också att det inte är nya tekniska lösningar som behövs för detta, utan framför allt politiska beslut.[19] Samtidigt är den dominerande globala trenden att uppmuntra fattiga länder att locka privata kapitalflöden till jordbrukssektorn som lösning för att de ska utvecklas. Dessa investeringar riktas dock sällan till det småskaliga utan till det storskaliga, industriella jordbruket.

> AV ALL MAT SOM KONSUMERAS GLOBALT, KOMMER UNGEFÄR 70 PROCENT FRÅN SMÅSKALIGT JORDBRUK.

Handelsavtal påverkar också matproduktionen. I de handelsavtal som EU har ingått med exempelvis Colombia och Peru, kräver EU att utsäde ska patenteras i linje med konventionen för skydd av nya och förädlade utsäden, UPOV91.[20] Denna typ av krav på utvecklingsländer har visat sig skapa enorma problem för småskaliga producenter och är mycket problematiska ur ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv[21] eftersom småskaliga odlares möjligheter att bevara, utveckla, byta och sälja utsäden riskerar att försämras. Denna typ av utsädeslagstiftning leder till att småskaliga producenter – majoriteten kvinnor – hamnar i beroendeställning till kommersiella utsädesföretag.[22]

Den Gröna revolutionen i Afrika (AGRA) skapades av flera tunga finansiärer 2006 för att öka investeringarna i jordbrukssektorn och öka produktionen i det afrikanska jordbruket. I AGRA:s spår sjösattes år 2012 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa som flera ramavtal mellan tio länder i Afrika, enskilda G8-länder, EU och ett antal afrikanska företag och multinationella frö- och kemikalieföretag. Mål och indikatorer i de olika ramavtalen visar att för att öka utländska investeringar, eftersträvas förändring av mark- och frölagar[23] så att även dessa är i linje med UPOV91. De föreslagna förändringarna av marklagar ökar risken för konflikter kring mark mellan lokalbefolkning och utländska investerare.[24]

SVERIGES POLITIK: Sverige har bidragit till flera progressiva policyer inom FN för stöd till småjordbrukares rätt till sin mark och för ökad matsäkerhet, till exempel Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests.[25]

Sedan 2010 stöttar Sverige den gröna revolutionen i Afrika (AGRA) och genom EU G8s New Alliance for Food Security and nutrition in Africa som kritiserats av både FN:s före detta speciella rapportör för rätten till mat och av civilsamhällesorganisationer för sitt fokus på investerares rättigheter framför småskaliga bönders rättigheter över mark och utsäde.

Sverige har stött EU:s linje i de handelsavtal som EU ingått med länder i Latinamerika. Det pågår i dagsläget utvärderingar av effekterna av avtalen, men det finns dock redan tecken på att denna typ av avtal har ökat fattiga sektorers ekonomiska och politiska marginalisering.[26]

EU:s handelsavtal

Ekonomiska partnerskapsavtal
Regionala ekonomiska partnerskapsavtal för handel, EPA-avtal, mellan EU och länder i Afrika, Karibien och Stilla havet är snart på plats: regionerna i Afrika kommer förmodligen att skriva på under 2016.[27] Därefter följer fortsatta förhandlingar om regler för investeringar, patent, offentlig upphandling och andra frågor som varit svåra att enas kring

EPA-avtalens ursprungliga syfte var att integrera länderna i världsekonomin och därigenom främja en hållbar utveckling och bidra till utrotande av fattigdom, men avtalen har sedan start fått massiv kritik från civilsamhälle, småbrukare, näringsliv och politiker i de afrikanska länderna och i EU.[28] Kritiken har främst bestått i att avtalen mestadels gynnar EU:s intressen, inte är utformade efter afrikanska länders utvecklingsbehov och leder till ett ökat fokus på råvaruexport från de afrikanska länderna. En ny studie av alla EU:s pågående och kommande handelsavtal har också visat att jämställdhetsanalyserna i avtalen är mycket bristfälliga och inte utförda på ett systematiskt sätt.[29]

En viktig aspekt som kommer att avgöra i vilken grad EPA-avtalen kommer att gynna eller missgynna utvecklingen i de afrikanska länderna är hur flexibelt EU väljer att vara i implementeringen av avtalen, exempelvis vid användandet av importrestriktioner på jordbruksvaror för att gynna den egna inhemska matproduktionen.

Handelsavtal med Marocko
EU:s handelsavtal med Marocko omfattar varor från det av Marocko ockuperade Västsahara, bland annat tomater och fisk som exporteras till EU. Samtidigt lever en majoritet av Västsaharas befolkning i flyktingläger i öknen i Algeriet, helt beroende av matbistånd från EU och andra länder. Handelsavtalet har kritiserats eftersom varken FN eller något enskilt land erkänner Marockos rätt över Västsahara och dess naturresurser. I december 2015 kom EU-domstolen med en dom som upphävde Marockos avtal för export av jordbruksprodukter och fisk till EU, då endast västsaharierna har rätt att bestämma över sina naturresurser. Frankrike överklagade domen med stöd av flera av EU:s medlemsländer, däribland Sverige. Det är oklart när fallet ska upp i en högre instans.

SVERIGES POLITIK:
Ekonomiska partnerskapsavtal
Sverige sluter inga egna handelsavtal, det kan endast EU göra. Dessa har Sverige möjlighet att påverka. I den förra regeringens PGU-skrivelse från 2012 lyfte Sverige fram att EPA-avtalen är ett område med målkonflikter utifrån ett samstämmighetsperspektiv.[30] Men varken föregående eller nuvarande regering har agerat för att förändra EU:s hantering av EPA-avtalen, utan istället ställt sig bakom EU:s position i förhandlingarna.

Handelsavtal med Marocko
Sverige erkänner inte Marockos rätt över Västsahara. Både Socialdemokraterna och Miljöpartiet har kongressbeslut på att erkänna Västsahara och i opposition drev partierna igenom ett riksdagsbeslut på ett erkännande. I regeringsställning har politiken blivit den motsatta och i januari 2016 förkunnade regeringen att Sverige inte kommer att erkänna Västsahara.[31] Motiveringen var att de folkrättsliga kriterierna inte är uppfyllda, trots att flera folkrättsexperter har uttalat att det inte finns några folkrättsliga hinder för ett erkännande.[32] Som nämnts tidigare var Sverige dessutom ett av de länder som röstade för ett överklagande av EU-domstolens upphävande av handelsavtalet.

Statliga investeringar och exportfrämjande

Pensionsfonder

Allmänna Pensionsfonderna, AP-fonderna, är statliga myndigheter som förvaltar mer än 1500 miljarder kronor och styrs av ett regelverk beslutat av riksdagen. Som undertecknare av FN:s principer för ansvarsfulla investeringar (PRI) ska AP-fonderna integrera miljö, mänskliga rättigheter och bolagsstyrningsfrågor i all förvaltning. Samtidigt ska fonderna enligt regelverket ta hänsyn till etik och miljö utan att göra avkall på det övergripande målet om hög avkastning.

> INVESTERINGARNA BIDRAR TILL EN UTVECKLING DÄR LOKALSAMHÄLLEN FÖRLORAR MARK SOM SPELAR EN VIKTIG ROLL FÖR DERAS FÖRSÖRJNING

Under flera år har organisationer från civilsamhället och medier visat att AP-fonderna investerar i sektorer och bolag som bidrar till eller direkt orsakar kränkningar av mänskliga rättigheter, miljöförstöring och sociala konflikter som påverkar människor som lever i fattigdom. PGU-barometern 2014 lyfte att AP-fondernas regelverk om att det inte får göras avkall på det övergripande målet om hög avkastning går stick i stäv med PGU, genom att på det sättet exempelvis villkora respekt för mänskliga rättigheter. En ny rapport visar hur Andra AP-fonden har köpt flera jordbruksfastigheter i Brasilien av en lokal aktör som utreds av åklagare för storskalig landgrabbing. Investeringarna bidrar till en utveckling där lokalsamhällen förlorar mark som spelar en viktig roll för deras försörjning när denna omvandlas till storskaliga odlingar av exempelvis soja.[33]

Även AP-fondernas investeringar i gruvbolagen BHP Billiton och Vale har nyligen uppmärksammats efter den katastrof som inträffade i Brasilien när giftigt slam forsade ut i floden Dolce efter att en gruvdamm brustit. Vid olyckan, där 19 personer omkom, förgiftades floden som förser tre miljoner människor med färskvatten. Den närliggande byn Bento dränktes av slam. Byn låg bara några kilometer från dammen. Ändå hade gruvbolagen varken evakueringsplan eller varningssirener, vilket lagen kräver.[34] Vale har också kolgruvor i Mocambique som lett till konflikter med lokalbefolkningen på grund av tvångsförflyttningar.[35]

En annan granskning visar att AP-fonderna investerar miljarder i globala alkoholföretag.[36] Alkohol är en av de främsta riskfaktorerna bakom ohälsa och för tidig död och är tydligt kopplat till såväl fattigdom, våld som spridningen av hiv och tuberkulos.[37]

Offentliga investeringar

Verksamheten inom det av regeringen helägda bolaget Swedfund ska uttryckligen bidra till målet för PGU. I samarbete med partners ska Swedfund medverka till ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara investeringar som skapar bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Instrumentet som används är investeringar i så kallat hållbart företagande, som i sin tur är tänkt att skapa tillväxt, jobb och skatteintäkter i världens fattigaste länder.

Exportfrämjande organ

Den statliga myndigheten Exportkreditnämnden (EKN) och det statliga bolaget Svensk exportkredit (SEK) har ansvar för hundratals miljarder kronor. Både SEK och EKN har tydliga policyer baserade på internationella standarder och riktlinjer på relevanta områden.[38] EKN har uttryckligen formulerat sin uppgift att främja hållbar långivning till fattiga länder och motverka korruption. Deras policy för hållbar långivning innebär att de inte ska garantera exportkrediter om affären bryter mot mottagarlandets fattigdomsminskningsstrategi, skuldstrategi eller försvårar landets sociala eller ekonomiska utveckling.

SVERIGES POLITIK:

Pensionsfonder

I mitten av 2015 presenterade regeringen efter förhandlingar i riksdagens pensionsgrupp, ett förslag på nytt regelverk för AP-fonderna[39]. Även om ytterligare skärpningar krävs för att garantera att AP-fonderna verkar i linje med PGU, innehöll förslaget viktiga förbättringar. Det lyfte in hållbarhetshänsyn i lagtexten och slog fast att fondernas investeringar ska bidra till en hållbar utveckling. I december 2015 lade regeringen dock förslaget på is på grund av oenigheter inom pensionsgruppen gällande andra aspekter, och det angelägna arbetet för att skärpa regelverket för AP-fonderna står nu stilla.

Offentliga investeringar

Swedfund följer de internationella standarder och rekommendationer som finns tillgängliga[40] och rapporterar årligen enligt Global Reporting Initiative (GRI), en oberoende internationell standard för hållbarhetsredovisning). Interna processer ska medverka till att säkra att investeringarna är hållbara. Swedfund har även ett obligatoriskt krav att genomföra en risk- och konsekvensanalys i situationer med hög identifierad risk. Swedfund har introducerat land-för-land-rapportering, vilket underlättar arbetet mot skatteflykt. Swedfund uppmuntrar även sina partners att ha en klagomålsmekanism som kan användas av personer som är berörda av projekten, och håller på att bygga en egen mekanism så att externa intressenter kan vända sig direkt till Swedfund. Swedfund är dock ofta medfinansiär och minoritetsägare och måste då komma överens med andra aktörer om de krav som ska ställas kring redovisning samt hur transparensnivån gällande genomförandet ska se ut. Detta begränsar möjligheten till ansvarsutkrävande.

En annan begränsning är Swedfunds kapacitet att säkerställa efterlevnaden av de hållbarhetsstandarder de ska leva upp till. Detta gäller inte minst deras ofta indirekta inblandning, till exempel investering i fonder eller finansiering till banker som i sin tur investerar och/eller lånar ut till företag vilket försvårar spårbarheten. Det saknas också system för oberoende utvärderingar av Swedfunds verksamhet.

Exportfrämjande organ

Både SEK och EKN visar på flera sätt hur de omsätter internationella standarder och regelverk i praktiken. Dessa har förstärks sedan OECD:s ministerråd 2012 antog en rekommendation om skärpta riktlinjer för exportkreditinstituts hänsyn till miljö- och sociala frågor. En ny metod för att granska risken för korruption började användas under 2013. Även i genomförandet har hållbarhetsperspektivet stärkts och alla affärer synas numera. EKN:s landriskanalyser saknar dock sociala och miljömässiga analyser och projekten hos EKN och SEK tar inte upp effekter på fattiga länder och människor, något som uttryckligen är ett mål i EKN:s policy för ansvarsfullt företagande i garantigivningen 2015.[41]

EKN uppmuntrar företag att tillämpa FN:s och OECD:s principer, men kräver det inte formellt. Uppföljningen av hur deras policyer tillämpas i praktiken skulle också kunna stärkas. EKN och SEK kan också tydliggöra vilka krav de ställer gentemot företagens kunder och på så sätt förstärka effektiviteten av interna processer och underlätta uppföljning och ansvarsutkrävande. EKN och SEK har en fortlöpande dialog med organisationer inom det civila samhället för att förbättra sina processer.

Rekommendationer

SVERIGE BÖR:

- *Verka för att svenskt utvecklingssamarbete, investeringar i jordbrukssektorn och handelsavtal gynnar ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart småskaligt jordbruk, och beaktar jämställdhetsaspekten.*

- *Inom EU verka för att EU:s handelsavtal med Marocko inte ska innefatta varor från Västsahara.*

- *Förändra regelverk och styrning av AP-fonderna för att garantera att fondernas investeringar sker i enlighet med Sveriges internationella åtaganden rörande mänskliga rättigheter och miljö, samt i enlighet med PGU. Regeringen måste snarast tillsammans med partierna i riksdagens pensionsgrupp återuppta processen för att ändra regelverket.*

- *Inrätta ett självständigt hållbarhetsråd med deltagande av till exempel civilsamhälle och akademi för omvärldsbevakning, granskning och utvärdering av AP-fondernas arbete.*

- *Se över de statliga institutionernas ägaranvisningar, styrning och öppenhetsprinciper då transparens är en förutsättning för uppföljning, utvärdering och ansvarsutkrävande samt möjliggöra för rättighetsbärare att få sin sak prövad effektivt för det fall rättigheterna och skyldigheterna inte respekteras. Eventuella avvägningar som gjorts i de fall det funnits mål och intressekonflikter måste också redovisas.*

Analysen bygger på:

The New Alliance for Food Security and Nutrition: Tanzania New Alliance Cooperation Framework
The New Alliance for Food Security and Nutrition: Mozambique New Alliance Cooperation Framework
European Parliament, November 2015. The New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa

Den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap - Skrivelse om samstämmighet för utveckling 2012

CONCORD Europa, juni 2015. Spotlight Report Policy Paper: Investing for Development – Examining the Impacts of the EU's Investment Regime on Food Security, the Right to Food and Land Governance

CONCORD Europa, april 2015. Spotlight Report Policy Paper: The EPA between the EU and West Africa: Who benefits?
AFK Insider, jan 2015. West Africa Farmers Against EU Economics, International Competition

Association of Ghana Industries, april 2014. AGI's Position on the EPA

Pressmeddelande Utrikesdepartementet, jan 2016. Översyn av Västsaharapolitiken

Bring, Mahmoudi, Wrange DN Debatt, 6 nov 2015: "Folkrätten hindrar inte ett erkännande av Västsahara"

EKN's Policy för ansvarsfullt företagande i garantigivningen, 2015

OECD Common approaches, 2012

SEK Årsredovisning 2014

Expertgruppen för Biståndsanalys, jan 2016. "Business and Human Rights in Development Cooperation – has Sweden incorporated the UN Guiding Principles?"

Amnesty & Diakonia, 2013. "Export till priset av mänskliga rättigheter."

4

Klimat

Klimatförändringarna drabbar redan idag människor och samhällen världen över. Värst drabbas människor i fattigdom och utsatthet, som saknar förutsättningar att anpassa sin tillvaro till ett förändrat klimat. I den här gruppen är flickor och kvinnor överrepresenterade. En global omställning är brådskande för att stoppa den globala uppvärmningen.

Sverige för en förhållandevis ambitiös klimatpolitik och inom EU och multilaterala organ har Sverige stärkt sin ambition att arbeta för en grön omställning. Sverige har länge setts som en föregångare på klimatområdet men samtidigt återstår en rad utmaningar för att svensk klimatpolitik ska vara tillräckligt ambitiös, rättvis och slagkraftig och i linje med målsättningarna för PGU.

Sverige måste bland annat ta krafttag för att få ner de inhemska utsläppen av växthusgaser och utveckla robusta och långsiktiga mekanismer för att öka Sveriges finansiella bidrag till fattiga länders klimatomställning.

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV SVENSKA KYRKAN, VÄRLDSNATURFONDEN WWF, DIAKONIA OCH NATURSKYDDSFÖRENINGEN

I december 2015 slöts ett efterlängtat klimatavtal i Paris under FN:s klimattoppmöte, COP21. Avtalet var både en framgång och ett nederlag – det är en framgång att länderna lyckades enas kring ett avtal, men samtidigt är avtalet inte starkt nog för att stoppa den globala uppvärmningen. Världens länder enades om att skärpa det långsiktiga målet genom att sträva mot att hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader, helst under 1,5 grader.

Agenda 2030 lyfter tydligt fram länken mellan klimatförändringarna och fattigdom, och pekar ut dessa två frågor som de viktigaste utmaningarna som världen står inför idag. För att alla människor ska ha samma möjligheter till utveckling även i ett förändrat klimat, krävs både globala utsläppsminskningar och internationell klimatfinansiering till fattiga länder. Investeringar och andra finansiella flöden behöver därför skiftas från att gå till fossila energikällor till förnybara, något som också reflekteras tydligt i överenskommelsen från Addis Abeba kring utvecklingsfinansiering (AAAA).

Utsläppsminskningar

Parisavtalet bygger på länders frivilliga åtaganden. Varken dessa åtaganden eller de ansträngningar som görs idag på klimatområdet är tillräckliga för att begränsa den globala uppvärmningen ens till 2 grader. Ambitionerna måste därför höjas, så att de även speglar länders historiska ansvar för att ha orsakat klimatförändringarna och deras olika kapacitet att möta dessa.

> SVERIGE HÖR TILL DE LÄNDER SOM KAN OCH BÖR GÅ FÖRE MED ATT MINSKA SINA UTSLÄPP.

Att minska världens utsläppsnivåer är grundläggande i arbetet för att stoppa den globala uppvärmningen. En metod som används främst av länder inom OECD, inkluderar så kallade offsets i ländernas respektive nationella utsläppsmål. Offsets innebär satsningar på utsläppsminskningar i andra länder, till exempel storskalig vattenkraft i låg- och medelinkomstländer. Sådana satsningar minskar dock nödvändiga omställningar och nationella åtgärder i rika länder, och det har visat sig vara svårt att dokumentera huruvida offsets verkligen leder till reella utsläppsminskningar. Dessutom har det ifrågasatts om projekten bidrar till hållbar utveckling, då vissa åtgärder har orsakat lokala miljö- och sociala problem samt inte gynnat kvinnor i samma utsträckning som män. Möjligheterna till att göra offsets har även bidragit till ett överskott av utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandel. Därmed har priset på utsläppsrätter blivit för lågt för att systemet ska ha en relevant klimateffekt.

I den internationella rapporteringen beräknas ett lands utsläpp på territoriell grund, det vill säga inom ett lands gränser. Detta mått har tydliga begränsningar, då det exempelvis inte tar hänsyn till de utsläpp som sker i andra länder till följd av konsumtion av importerade varor.

SVERIGES POLITIK: Regeringens vision är att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser och ett förslag om att ändra tidpunkten till år 2045 ligger på bordet. Det nya förslagets mål ska uppnås genom en minskning av inhemska utsläpp med 85 procent och till 15 procent genom offsets. På kortare sikt är målet att minska de utsläpp som inte ingår i EU:s utsläppshandel med 40 procent till år 2020 jämfört med 1990. Den nuvarande regeringen har ambitionen att i ökad utsträckning nå målen genom nationella insatser, jämfört med den förra regeringen som tillät offsets att stå för en tredjedel av minskningen. Det är ett framsteg. Utöver egna ambitiösa nationella utsläppsminskningar består Sveriges klimatansvar till stor del i att bidra till utsläppsminskningar i utvecklingsländer. Sådana insatser måste tydligt utformas i enlighet med PGU så att de bidrar till hela den globala hållbarhetsagendan och tillvaratar fattigdoms- och rättighetsperspektivet.

I linje med reglerna för internationell rapportering inom ramen för FN:s klimatkonvention har Sverige minskat sina utsläpp med cirka 24 procent sedan 1990. Samtidigt är de utsläpp som sker i andra länder till följd av svensk konsumtion nästan dubbelt så stora som de inhemska utsläppen och andelen fortsätter att öka. Därmed har de utsläpp som Sveriges befolkning gett upphov till totalt sett ökat sedan 1990. Officiella mål för att minska svenskarnas utsläpp ur ett konsumtionsperspektiv saknas.

Regeringens senaste uppföljning visar att Sverige är på god väg att nå sitt kortsiktiga mål men enbart de inhemska utsläppen på cirka 5,58 ton koldioxid/capita[42] ligger fortfarande långt över 1 ton koldioxid/capita som anses vara globalt hållbart[43]. Sverige hör till de länder som kan och bör gå före med att minska sina utsläpp.

Inom EU är målet att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent till 2020 och med minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990. Det är viktigt att Sverige driver en tuffare linje i EU kring målsättningarna då de nuvarande är för låga för att nå klimatkonventionens mål.

Nya och additionella klimatpengar

Vid klimattoppmötet i Köpenhamn 2009 gav världens rika länder löftet att mobilisera 100 miljarder dollar årligen i klimatfinansiering till fattiga länder från och med år 2020. Löftet bekräftades i Paris 2015, där det dessutom beslutades om en ökning av klimatfinansieringen från år 2025. Enligt FN:s klimatkonvention ska klimatfinansiering utgöras av ”nya och additionella medel”[44] och komma från såväl offentliga som privata källor. Enligt Parisavtalet ska medlen gå till både utsläppsminskningar och klimatanpassning.

Idag finns ingen internationellt överenskommen definition av begreppet ”nya och additionella”. De flesta länder är dock överens om att det avser medel utöver de 0,7 procent av BNI som FN angett som riktlinje för hur mycket ett land bör vika för internationellt bistånd. Sverige har i riksdagen antagit ett mål om 1 procent av BNI till bistånd. Många civilsamhällesorganisationer i Sverige anser att Sveriges klimatfinansiering bör utgöras av medel som går utöver detta mål, särskilt då Sveriges bistånd redan urholkats ned till 0,7 procent av BNI genom de avräkningar som görs.

En rapport från OECD från 2015 uppskattar att den totala summan global klimatfinansiering under 2014 uppgick till cirka 61 miljarder US-dollar. Av dessa var 71 procent multi- och bilateral offentlig finansiering, som i stor utsträckning redovisas som bistånd. Cirka 27 procent bestod av privat finansiering mobiliserad genom offentliga kanaler. Att klimatfinansiering i hög utsträckning utgörs av medel som dubbelredovisas som bistånd är problematiskt. Det kan till exempel innebära att pågående satsningar inom andra områden får mindre resurser. Behovet av klimatfinansiering bör inte urholka stödet till att uppnå hela den globala hållbarhetsagendan, särskilt som denna bidrar till minskad sårbarhet för klimatförändringar.

Idag diskuteras möjligheten att generera klimatfinansiering från så kallade innovativa finansieringskällor, till exempel skatter på internationellt flyg och sjöfart. Privat finansiering, genom investeringar i till exempel förnybar energi, förväntas spela en allt större roll för att världen ska kunna komma upp i de nivåer som utlovats vid FN:s toppmöten. Regler och en tydlig definition för vad som kan räknas som klimatfinansiering ska tas fram inom FN till 2018. I det arbetet är det viktigt att krav på transparens, ägarskap och möjlighet till ansvarsutkrävande ställs på såväl offentliga som privata flöden.

”

REGLER OCH EN TYDLIG DEFINITION FÖR VAD SOM KAN RÄKNAS SOM KLIMATFINANSIERING SKA TAS FRAM INOM FN TILL 2018. I DET ARBETET ÄR DET VIKTIGT ATT KRAV PÅ TRANSPARENS, ÄGARSKAP OCH MÖJLIGHET TILL ANSVARSUTKRÄVANDE STÄLLS PÅ SÅVÄL OFFENTLIGA SOM PRIVATA FLÖDEN.

SVERIGES POLITIK: Regeringen har satt upp ett mål om att bidra med 4 miljarder kronor i internationellt klimatstöd genom bidrag till FN:s Gröna Klimatfond (GCF) under innevarande mandatperiod. Sverige är därmed den största givaren per capita till GCF - ett viktigt erkännande av fonden som huvudsaklig institution för klimatfinansiering. Enligt prognosen för perioden 2015-2018 som redovisas i budgeten för 2015 har regeringen budgeterat för 500 miljoner kronor per år till GCF. Under 2015 landade dock klimatfinansieringen på 250 miljoner kronor, vilket var en konsekvens av att regeringens budget inte godkändes av riksdagen. Dessa pengar var additionella och redovisades utanför biståndet. Budgeten för 2016 inkluderar 400 miljoner kronor till GCF, samt 100 miljoner kronor till FN:s anpassningsfond. Men trots att det redovisades som en del av en särskild klimatsatsning har dessa medel också redovisats till OECD som biståndsmedel, och kan därför inte anses vara nya och additionella.

Klimatpåverkan genom utvecklingsbanker och exportkrediter

Multilaterala utvecklingsbanker och andra internationella finansinstitutioner är, liksom de statsstödda exportkreditorganen, stora och växande finansiärer av investeringar som har stor potentiell klimatpåverkan. Som delägare i och uppdragsgivare till dessa organisationer har regeringen ett ansvar för att de investeringar som görs ligger i linje med en rättvis och hållbar klimatpolitik.

Exportkrediter från OECD-länder utgör världens största offentliga källa till kolfinansiering, med 600 miljarder kronor i finansiellt stöd till kolkraft 2007-2014.[45] Under 2014 och 2015 gjorde OECD en översyn av sina klimatkriterier för exportkrediter, men fortfarande tillåts finansiering till kolgruvor och vissa typer av kolkraftverk som ger jämförelsevis låga utsläpp.

Under 2015 inledde Världsbanken en konsultation kring ett nytt förslag till ramverk och policyer för sociala och miljömässiga hänsynstaganden vid bankens utlåning. Men trots att banken under en lång tid ansträngt sig för att profilera sig som en ledande källa till klimatfinansiering, finns i det nya förslaget inga meningsfulla mål eller regelverk som kan bidra till att minska klimatpåverkan i bankens ordinarie utlåning.

Förslaget gäller dessutom bara för cirka hälften av bankens investeringar, eftersom enbart lån till konkreta projekt omfattas. Förslag om ändrade regelverk och system för bedömning och hantering av investeringarnas effekter på miljö och människor, och sänkta krav på offentliggörande av bedömningar och planer innan banken godkänner lån till projekt, gör det svårt att hålla banken ansvarig för effekterna av sin utlåning. Inom Världsbanken delar Sverige sin representation med de övriga nordiska och baltiska länderna.

SVERIGES POLITIK: När det gäller klimatkriterier för exportkrediter är Sveriges position att arbeta i enlighet med OECD:s riktlinjer, istället för att arbeta för att ändra dessa riktlinjer så att exempelvis kolgruvor inte ska kunna finansieras.[46] Det är dock positivt att Svensk Exportkredit AB, ett av staten helägt bolag för att tillhandahålla exportkrediter, har skapat världens första gröna obligation för export av miljöteknik. I budgeten för 2016 skriver regeringen att vidare analys behövs för hur Exportkreditnämnden (EKN, den myndighet som främjar svensk export genom att ställa ut olika former av statliga garantier) kan bidra till en hållbar utveckling med begränsad klimatpåverkan. Men tillräckliga underlag finns redan[47], det är beslut om en svensk position som saknas.

> TILLRÄCKLIGA UNDERLAG FINNS REDAN, DET ÄR BESLUT OM EN SVENSK POSITION SOM SAKNAS.

I ett uttalande från den 23 februari 2015 skrev den nordisk-baltiska kretsen att Världsbankens förslag till nya regelverk (så kallade safeguards) bör revideras så att de återspeglar bankens åtagande om att vara en aktör som sätter standards i klimatfrågorna, och säkerställa minskade utsläpp av växthusgaser från de projekt som banken finansierar. Den nordisk-baltiska kretsen välkomnar Världsbankspresidentens löfte om att standarderna inte ska vattnas ur, men uttrycker också sitt stöd för flera föreslagna förändringar i hanteringen av risker för miljö och människor som skulle minska bankens eget ansvar för att regelverken följs.[48]

Den svenska regeringen har inlett ett arbete med att ta fram ett ramverk för energiinvesteringar inom internationella finansinstitutioner. I ett första underlag (januari 2016) sägs att institutionernas investeringar och stöd till fossil energi bör fasas ut på sikt.[49] Sverige anser också att institutionerna ska anta ambitiösa och tidsatta mål för att öka andelen förnybar energi. Vidare ska tydliga kriterier antas för energiinvesteringar, som utesluter investeringar i utsläppsintensiva energikällor.

Analysen bygger på:

Addis Ababa Action Agenda, 16 Juli, 2015

OECD BEPS 2015 Final Reports, Okt 2015

CONCORD Sverige, mars 2014. Barometer 2014

CONCORD Europa, april 2015. Spotlight Report Policy Paper "The Role of the EU in Ensuring Global Tax Justice"

Global Financial Integrity, 2015. "Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013"

Griffiths, Jesse, 2015. "Financing for development: Key challenges for policy makers", publicerad av Eurodad.

Mejlsvar till Diakonia från statssekreterare Ulf Holm, 4 december 2015.

Mejlsvar till Forum Syd från kansliråd Martin Mossberg, 9 juni 2015.

SR P1 Kaliber, 14 december 2015. "Svidande kritik mot skatteavtal med utvecklingsländer"

Tax Justice Network hemsida om "Tax Treaties"
EU-nämndens uppteckningar 2015/16:25 10 februari 2016

Eurodad, 2016 "Briefing: An analysis of the European Commission's Anti-Tax Avoidance Package Eurodad, 2015 "Fifty Shades of Tax Dodging, The EU's role in supporting an unjust global tax system"

Europaparlamentet, Committee on Development, (2015/2058(INI)). Report on tax avoidance and tax evasion as challenges for governance, social protection and development in developing countries
Committee on Development

Rekommendationer

SVERIGE BÖR:

- *Öka ambitionen rörande utsläppsminskningar genom att bara inkludera inhemska åtgärder för att nå de svenska målen. Insatser i andra länder är välkomna, men dessa får inte ersätta åtgärder i Sverige eller ske på bekostnad av en hållbar utveckling och mänskliga rättigheter.*

- *Öka ambitionen i linje med vad vetenskapen rekommenderar rörande utsläppsminskningar så att Sverige blir ett föregångsland i den globala strävan mot 1,5-gradersmålet.*

- *Aktivt bidra till utvecklingen av innovativa mekanismer för klimatfinansiering, såväl i Sverige som globalt, och börja driva en aktiv politik för etablerandet av innovativa finansieringskällor. Detta är viktigt för att säkerställa långsiktig, pålitlig och transparent klimatfinansiering.*

- *Succesivt öka klimatfinansieringen utöver enprocentmålet och redovisa på ett transparent sätt vilka medel som avsätts till klimatfinansiering, inklusive mobiliserad privat finansiering, och utan att dubbelräkna dessa medel som bistånd.*

- *Driva på för att utvecklingsbankerna sätter ambitiösa tak för utsläppsnivåer vid investeringar i energiproduktion, (på 350 CO2/kWh eller lägre), och även sätta detta utsläppstak för exportkrediter till energiproduktion.*

- *Aktivt driva och söka stöd från andra länder för samma – eller högre – ambitioner i OECD-förhandlingarna om klimatkriterier för exportkrediterna.*

Analysen bygger på:

FN:s klimatkonvention

Parisavtalet

OECD & Climate Policy Initiative, okt 2015, "Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal"

Budgetproposition 2014/15:1 Utgiftsområde 7

Vårändringsbudget för 2015

Budgetproposition 2015/16:1 Utgiftsområde 7

Svenska Dagbladet, 20 okt 2014. 4 svenska miljarder till Gröna fonden

Sveriges Natur, nr 4 2015. Skatteparadis och storskalig vattenkraft

Naturvårdsverket, nov 2015. Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser, i Sverige och i andra länder

Regeringens skrivelse 2015/16:87. Kontrollstation för de klimat- och energipolitiska målen till 2020 samt klimatanpassning

UNDP, 2012. Gender and Climate Chang Policy Brief 1

SCB, 2015. Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2015

Naturvårdsverket (2012), Hur vi kan leva hållbart 2030

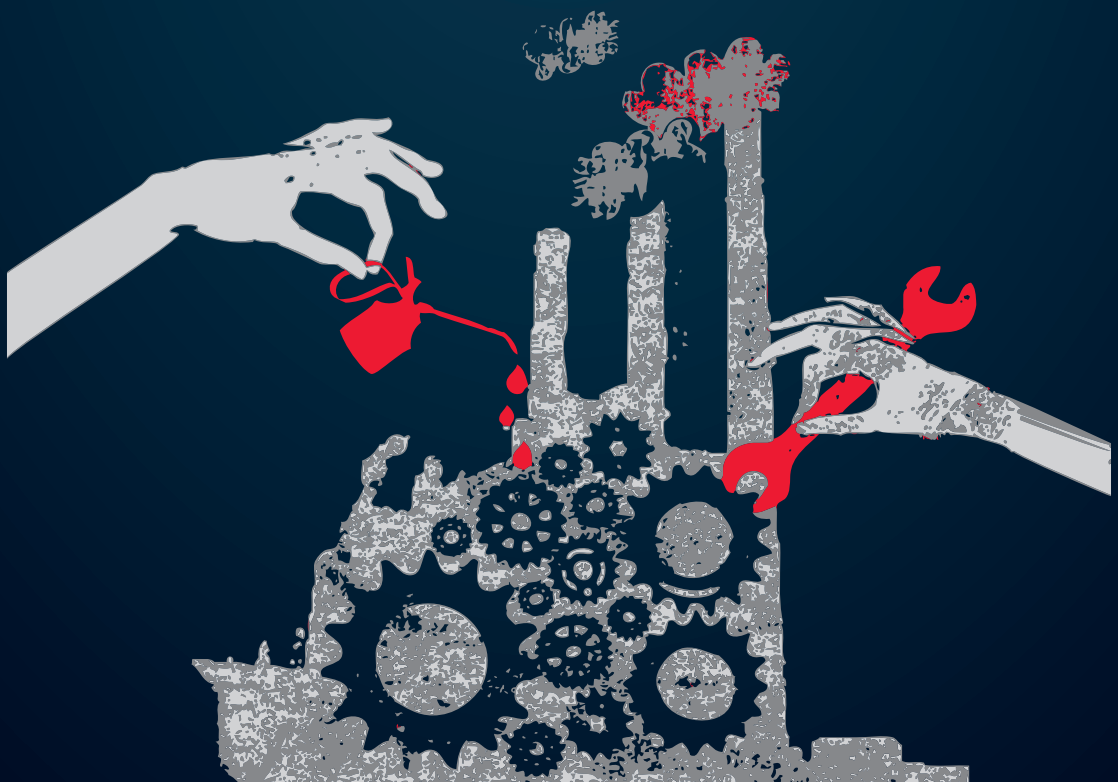
5

Företagande och mänskliga rättigheter

Den svenska regeringen har en skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna i relation till företagande och att säkerställa att de som fått sina mänskliga rättigheter kränkta av svenska företag får sin sak prövad. Den offentliga sektorn har även en viktig roll i arbetet med att främja socialt ansvarsfull upphandling.

Sverige har gjort viktiga framsteg inom området företag och mänskliga rättigheter, exempelvis genom lanseringen av den svenska handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter. Dock borde regeringen ta en betydligt mer aktiv roll som lagstiftare och som upphandlare samt i arbetet med att säkra gottgörelse för svenska företags kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Regeringen bör exempelvis utreda förutsättningarna för obligatorisk human rights due diligence-lagstiftning och ratificera ILO:s konvention 94 om offentlig upphandling.

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV AMNESTY INTERNATIONAL, DIAKONIA, FORUM SYD, RÄDDA BARNEN, SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE, SWEDWATCH OCH UNION TO UNION



Liksom Agenda 2030 och Addis Ababa Action Agenda betonar den svenska regeringen näringslivets viktiga roll som aktör och samarbetspartner i arbetet med att främja en hållbar global utveckling. Hållbart företagande är därför ett centralt politikområde för den svenska samstämmighetspolitiken. Svenska statliga och privata företag har goda möjligheter att bidra till varaktig fattigdomsminskning, men för att denna potential ska förverkligas till fullo krävs att företagens verksamhet inte bidrar till kränkningar av mänskliga rättigheter eller utgör hinder för en hållbar utveckling.

Statens skyldighet att skydda mänskliga rättigheter

FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter slår fast att stater har en skyldighet att skydda mot kränkningar av mänskliga rättigheter utförda av tredje part, företag inbegripna. Sådana kränkningar drabbar ofta de som lever i störst utsatthet. Det kan handla om ursprungsfolks tillgång till land, förgiftning av ekosystem eller att arbetstagares rättigheter åsidosätts. Den svenska regeringen har uttryckt att Sverige ska ha en ambitiös politik för hållbart företagande, och har tagit flera viktiga steg för att stärka detta arbete. Regeringen har även slagit ett stort slag för att jämställdhet ska genomsyra alla politikområden.

> ”DEN SVENSKA REGERINGEN HAR UTTRYCKT ATT SVERIGE SKA HA EN AMBITIÖS POLITIK FÖR HÅLLBART FÖRETAGANDE

I syfte att implementera FN:s vägledande principer, lanserade regeringen Sveriges nationella handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter i augusti 2015 efter konsultationer med bland annat svenska civilsamhällesorganisationer. Sverige var det sjätte landet i världen att anta en sådan handlingsplan, och det framgår tydligt i handlingsplanen att regeringen förväntar sig att svenska företag följer de vägledande principerna.

SVERIGES POLITIK: Den svenska regeringen har hittills inte agerat på en av nyckelrekommendationerna i FN:s vägledande principer, nämligen att nationella regeringar kan och bör använda sig av en ”smart mix” av bindande regler och frivilliga riktlinjer för att säkerställa att företag inte kränker mänskliga rättigheter. Liknande formuleringar återfinns i de rekommendationer som Europarådet nyligen antagit.[50]

Det är välkommet att regeringen i en så kallad Baseline Study planerar att utreda hur svensk lagstiftning och riktlinjer står sig mot FN:s principer, men utöver detta innehåller den svenska handlingsplanen få förslag på konkreta åtgärder. Exempelvis diskuteras inte möjligheten att med lagstiftning reglera svenska företags agerande utomlands, så kallad extraterritoriell lagstiftning. Här har till exempel den danska regeringen gått längre och föreslår i sin handlingsplan att en arbetsgrupp från olika departement tillsätts för att utreda behovet av en extraterritoriell lagstiftning. I skrivelsen ”Politik för hållbart företagande” redovisar regeringen sin syn på hållbart företagande, och på vilket sätt den avser att verka för detta framöver (Skr. 2015/16:69).

I skrivelsen nöjde sig regeringen med att fortsatt uppmana företagen att motverka risker för negativ påverkan på mänskliga rättigheter längs värdekedjan, i stället för att diskutera förutsättningar för att reglera detta genom lagstiftning.

Att handlingsplanen såväl som skrivelsen om hållbart företagande saknar ett jämställdhetsperspektiv ligger inte i linje med de ambitioner regeringen har uttryckt, och kan leda till att implementeringen av FN:s principer missriktas och att vidtagna åtgärder inte får önskvärd effekt.

Ett viktigt redskap för att förebygga att företags verksamhet får negativa effekter för mänskliga rättigheter är konsekvensanalyser (*human rights due diligence*). Regeringen bör undersöka olika möjligheter för att främja användandet av detta bland svenska företag för att säkerställa att extra utsatta grupper inte glöms bort – såsom barn, ursprungsbefolkningar, migrantarbetare etc. Regeringen bör även utreda hur en lagstiftning med krav på obligatoriska konsekvensanalyser för de företag som verkar i särskilda riskmiljöer och risksektorer skulle kunna se ut. Ett exempel är USA:s *Burma Responsible Investment Reporting Requirements* från 2013. Vidare bör *human rights due diligence* göras obligatoriskt för statliga bolag. FN:s vägledande principer slår fast att kränkningar orsakade av statliga bolag kan innebära att staten brister i sina folkrättsliga åtaganden.

> ”KRÄNKNINGAR ORSAKADE AV STATLIGA BOLAG KAN INNEBÄRA ATT STATEN BRISTER I SINA FOLKRÄTTSLIGA ÅTAGANDEN.

Enligt 2014 års ägarpolicy för de statliga bolagen kräver den svenska regeringen att företagen ska tillämpa Global Reporting Initiatives (GRI) riktlinjer för hållbarhetsredovisning[51]. Regeringen bör dock tydliggöra vad som krävs för att hållbarhetsrapporteringen ska bli en fungerande måttstock för hur de statliga bolagen arbetar med bland annat *human rights due diligence*. Vidare bör den svenska staten ta ett tydligt ansvar för att statliga bolag börjar arbeta mer systematiskt med barns rättigheter inom ramen för hela sin verksamhet.

Slutligen är det viktigt att regeringen följer upp att den nationella handlingsplanen efterlevs av svenska företag, samt att ambassader utomlands har kunskap om hållbart företagande och aktivt verkar för att svenska företag tar ansvar för mänskliga rättigheter längs hela värdekedjan.

Gottgörelse – möjlighet att få sin sak prövad

Alla offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna har rätt till effektiva rättsmedel. Denna rätt har erkänts under flertalet internationella fördrag och människorättsinstrument, och även som en regel i internationell sedvanerätt. Rätten inbegriper såväl juridiska som icke-juridiska mekanismer, såsom nationella kontaktpunkter. FN:s vägledande principer slår fast att stater kan bryta mot sina internationella åtaganden att skydda mot kränkningar av mänskliga rättigheter om de underlåter att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga, utreda, lagföra och gottgöra privata aktörers kränkningar.

Företag kan vara inblandade i kränkningar av de mänskliga rättigheterna i alla länder, men utmaningarna och riskerna är större i länder med hög förekomst av fattigdom eller korruption, och där kapacitet och politisk vilja att reglera företag saknas. Det är ofta svårare för medborgarna där att få tillgång till rättsmedel för att lagföra företag som kränkt deras mänskliga rättigheter.

SVERIGES POLITIK: När det gäller icke-juridiska mekanismer har Sverige i enlighet med OECD:s riktlinjer för multinationella företag upprättat en nationell kontaktpunkt (NKP), som består av representanter för stat, näringsliv och arbetstagarorganisationer. Kontaktpunktens huvuduppgifter är att se till att företagen följer OECD:s riktlinjer och att följa upp svenska företags kränkningar av de mänskliga rättigheterna genom dialog mellan inblandade parter och genom att pröva fall som presenteras för kontaktpunkten.

Den svenska NKP:n har flera svagheter. Sedan 2012 har den bara hanterat fyra ärenden, varav endast två togs upp till prövning. De senaste årens mediegranskning och civilsamhällets granskningar av företagens agerande visar att företagens kränkningar är långt mer omfattande än vad antalet ärenden i kontaktpunkten visar. Ett aktuellt exempel är rapporten om migrantarbetares arbetsvillkor på hotell som Apollo, Ving och Fritidsresor använder sig av för sina resenärer i Dubai. Granskningen visar att bolagen bryter mot internationella konventioner, såsom FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter (UNGP) och ILO:s kärnkonventioner. Rapporten konstaterar att arbete uppemot tolv timmar om dagen med liten eller ingen övertidsersättning är vanligt, och samtliga hotell begränsar de anställdas frihet genom att kvarhålla deras pass.

> ”ARBETE UPPEMOT TOLV TIMMAR OM DAGEN MED LITEN ELLER INGEN ÖVERTIDSERSÄTTNING ÄR VANLIGT

NKP:n borde kunna ha en mer omfattande ärendegenomströmning, och det faktum att så få ärenden tas upp till prövning leder till att medlingsfunktionen i praktiken blir tandlös. Det är dock positivt att 2015 års svenska handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter slår fast att ”UD ska undersöka förutsättningarna för att stärka den svenska nationella kontaktpunkten”.

Den svenska NKP:n skulle kunna stärkas på flera sätt. Dels skulle den kunna få ökade resurser i form av ett kansli; ordförande eller ledamöter med expertis gällande mänskliga rättigheter och medel för att exempelvis informera svenska företag. Vidare borde kontaktpunktens ställning som expertgrupp och medlingsinstans säkerställas genom ett officiellt mandat att medla och granska. Den risk för jävssituation och intressekonflikt som är inbyggt i det nuvarande trepartssystemet borde ses över för att säkerställa att ledamöterna kan representera alla berörda parter. Kontaktpunkten borde också ha representanter för civilsamhället.

I fråga om juridiska mekanismer finns det ett antal betydande hinder för att utländska medborgare ska kunna få sin sak prövad i svensk domstol vid fall av kränkningar av mänskliga rättigheter utförda av svenska företag i utlandet. Advokatbyrån Mannheimer Swartling identifierade ett antal av dessa hinder på uppdrag av UD och som ett led i framtagandet av den nationella handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter[52]. Dessa hinder omnämns dock inte i regeringens handlingsplan. Vilka lagstiftningar eller andra åtgärder som bäst ökar möjligheterna att utkräva ansvar och gottgörelse av svenska bolag, inklusive av ett svenskt moderbolag för ett dotterbolags förehavande, bör utredas vidare.

Offentlig upphandling

Den offentliga sektorn i Sverige gör varje år inköp för uppskattningsvis 600 miljarder kronor. Detta motsvarar omkring 15 till 20 procent av BNP. Den offentliga sektorn dominerar som uppdragsgivare inom vissa sektorer såsom byggnadsindustrin, affärstjänster och IT. Socialt ansvarsfull upphandling syftar till att skapa ett samhälle som kombinerar hållbar ekonomisk tillväxt med bättre levnads- och arbetsvillkor.

Både internationella och svenska erfarenheter[53] talar för att genomtänkta och välformulerade sociala krav i upphandlingsprocesser kan göra skillnad ifråga om antidiskriminering, ökad respekt för grundläggande rättigheter och bättre arbetsmiljö. Tydligare integrering av sociala krav i offentlig upphandling går också i linje med mål 8 i Agenda 2030 om anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt, specifikt delmålet 8.8 om att arbetstagarnas rättigheter skall garanteras och att en trygg och säker arbetsmiljö för alla arbetstagare skall främjas.

SVERIGES POLITIK: I början av 2014 antogs EU:s nya upphandlingsdirektiv. Då inleddes ett omfattande arbete med att anpassa svensk lagstiftning till EU:s nya upphandlingsregler.[54] De nya direktiven innebär en tydligare skyldighet för medlemsstaterna att se till att sociala och arbetsrättsliga skyldigheter beaktas vid offentlig upphandling.

I juni 2015 överlämnade regeringen en remiss till lagrådet med förslag till ny lag om offentlig upphandling (SOU 2015:78). Det nya lagförslaget lyfter fram arbetstagarnas rättigheter tydligare, vilket är positivt då den offentliga upphandlingen tidigare haft en slagsida mot lagtillämpning och miljöfrågor. Enligt utredningens tilläggsdirektiv (2016:15) ska utredaren senast den 1 mars 2016 ha tittat närmare på frågan om krav på arbetsvillkor enligt ILO-konvention 94 som Sverige, till skillnad från flera andra EU-länder, ännu inte ratificerat. Denna konvention slår bland annat fast att kontrakt där åtminstone en av parterna är en offentlig myndighet skall innefatta klausuler om skäliga arbetsvillkor som följer kollektivavtal. Detta skulle på ett klarare sätt integrera ett rättighetsperspektiv i det svenska regelverket. Den nya lagen väntas träda i kraft under våren 2016. Det är viktigt att lagen tydliggör att långtgående sociala krav får ställas i offentlig upphandling, att enskildas särskilda behov och val får beaktas samt att de krav som ställs skall följas upp.

Vidare invigdes den nya upphandlingsmyndigheten i september 2015. Den ska ge stöd till offentlig upphandling genom att utveckla och förmedla kunskap, metoder och verktyg. I samband med detta överlämnades utredningen ”Upphandling och villkor enligt kollektivavtal” (Dir. 2014:162). Det är viktigt att de nya lagarna om offentlig upphandling utnyttjar upphandlingens fulla potential som politiskt styrmedel rörande rättighetsbaserade aspekter.

Rekommendationer

SVERIGE BÖR:

- *Utreda en obligatorisk human rights due diligence-lagstiftning för företag som verkar i särskilda riskmiljöer och risksektorer samt för statliga bolag.*
- *Utreda en lagstiftning för att reglera svenska företags agerande utomlands, så kallad extraterritoriell lagstiftning.*
- *Säkerställa att parter vars rättigheter kränkts utomlands av ett svenskt företag eller dotterbolag får tillgång till upprättelse och gottgörelse.*
- *Förstärka den nationella kontaktpunktens funktion och effektivitet så att den bättre kan behandla och gottgöra svenska företags människorättsöverträdelser.*
- *Säkerställa att sociala krav beaktas på ett tydligt sätt i den nya lagen om offentlig upphandling.*
- *Ratificera ILO:s konvention 94 om offentlig upphandling.*

Analysen bygger på:

Regeringskansliet/Utrikesdepartementet, 2015. Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter

Regeringskansliet/Utrikesdepartementet, 2015. Regeringens skrivelse, Politik för hållbart företagande (skr. 2015/16:69)

Regeringskansliet/Finansdepartementet, 2014. Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, 2014. Företagens rapportering om hållbarhet och mångfaldspolicy (Ds 2014:45)

Recommendation CM/Rec, 2016. 3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, adopted 2nd March 2016

Rasmus Kløcker Larsen. Foreign Direct Liability Claims in Sweden: Learning from Arica Victims KB v. Boliden Mineral AB?, Nordic Journal of International Law, Volume 83, Issue 4, pp. 404-438 (2014)

Amnesty International, 2014. Injustice Incorporated: Corporate Abuses and the Human Right to Remedy.

Mannheimer Swartling, 2015. Promemoria till Utrikesdepartementet angående möjligheten för enskilda att inför svensk domstol föra talan mot svenska företag till följd av kränkningar av mänskliga rättigheter begångna utomlands

Facklig handbok för Bättre offentlig upphandling, 2014.

Tilläggsdirektiv till Utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivavtal (S 2014:20)

SOU 2015:78 - Upphandling och villkor enligt kollektivavtal

SOU 2013:12 - Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling

6

Migration

I dag lever 244 miljoner människor som internationella migranter, varav 60 miljoner är på flykt från väpnade konflikter och katastrofer[55]. I takt med en fortsatt globalisering av jobb och marknader och allt fler svårlösta krishärdar i världen kommer än mer resurser, kunskap och människor att korsa gränserna framöver. Om Sverige ska agera enligt målen för PGU måste regeringen dra tillbaka förslagen om att bland annat införa tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och åtstramningarna i rätten till familjeåterförening. Sverige bör också ratificera ILO:s protokoll mot tvångs- och slavarbete för att skydda de mest utsatta arbetstagarna i Sverige, och på så sätt stärka de mänskliga rättigheterna i arbetslivet.

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV RÄDDA BARNEN, SVENSKA KYRKAN, FORUM SYD OCH UNION TO UNION

Migration är en högaktuell fråga som påverkar miljoner människors liv på olika sätt. Dagens debatt, som starkt domineras av flyktingkrisen, ger en långtifrån komplett bild av olika migrationsmönster och hur dessa relaterar till utveckling och mänskliga rättigheter. I Agenda 2030 erkänns diasporan och migranter som en viktig aktör för global utveckling. Trots det fattar Sverige och många andra europeiska länder beslut som bromsar migrationen och som kraftigt försvårar situationen för människor som flyr från krig eller vill lämna fattigdom och förtryck.

Migration, remitteringar och utveckling

I dag rör sig allt fler människor både mellan och inom olika länder. Dagens informations- och kommunikationsteknologi samt transportmöjligheter underlättar möjligheterna till fortsatt kontakt med exempelvis ursprungslandet. Det medför att många människor har transnationella band och kan bidra socialt, ekonomiskt och politiskt till utvecklingen i flera länder.

Men migration leder inte automatiskt till utveckling. En avgörande faktor är förutsättningen för så kallad cirkulär migration; att migranter fritt och säkert kan röra sig mellan länder och samtidigt få sina rättigheter tillgodosedda. FN:s medlemsländer har genom Agenda 2030 förbundit sig att underlätta en säker migration.[56] Samtidigt stiftar flera länder lagar som innebär att den internationella migrationen blir svårare och förenad med enorma risker.

Världens migranter remitterar årligen över 400 miljarder dollar[57] till anhöriga i sina ursprungsländer – pengar som går till direkt konsumtion, utbildning och hälsovård och som på så sätt bidrar till utveckling. Migranternas roll som utvecklingsaktörer är också tydlig genom så kallade sociala och politiska remitteringar, där överförande av kompetens och värderingar bidrar till fattigdomsbekämpning och ökad utbildningsnivå samt utgör viktiga bidrag till demokratisering och politiskt engagemang i ursprungsländerna.

SVERIGES POLITIK: Under 2015 tog Sverige en rad initiativ på migrations- och utvecklingsområdet, bland annat när det handlar om remitteringar, men har samtidigt svängt politiskt till en mycket restriktiv politik när det gäller asylsökande.

Remitteringarnas betydelse och behovet av att minska kostnaderna för dessa var en prioriterad fråga för den svenska regeringen inför och under förhandlingarna om de nya globala målen. I Agenda 2030 sattes till slut ett mål om minskade transaktionskostnader för remitteringar (mål 10.c). Sverige drev också på för andra skrivningar kring migration och utveckling i Agenda 2030, bland annat målet att underlätta en ordnad, säker, reglerad och ansvarsfull migration och rörlighet för personer (mål 10.7)[58].

För att minska kostnaderna för remitteringar gav regeringen 2014 Konsumentverket i uppdrag att upprätta en webbaserad tjänst där konsumenten kan jämföra kostnader som olika betaltjänstleverantörer begär för överföring av pengar från Sverige till ett låg- och medelinkomstland. Denna tjänst – Money from Sweden – är nu i gång.

Vid sidan om initiativet att underlätta remitteringar finns det exempel på att regeringen även stödjer diasporagrupper så att de kan bidra till en hållbar utveckling. Sverige har också deltagit och gett finansiellt stöd till det Globala forumet för migration och utveckling (GFMD), den mellanstatliga informella plattformen för dialog om migration och utveckling. Under 2014 var Sverige ordförande och stod värd för ett forummöte där Sverige bland annat hade frågan om en samstämmig politik för utveckling som prioriterad fråga[59]. Sverige har också bidragit finansiellt till FN:s särskilde representant för internationell migration och utveckling i syfte att stödja samstämmigheten och samarbetet mellan hans uppdrag, GFMD och the Global Migration Group (GMG).

Samtidigt som Sverige verkat för att koppla migration till långsiktig utveckling, innebär många av de förslag[60] som regeringen presenterade under hösten om en restriktivare asylpolitik kortsiktiga lösningar på en långsiktig utmaning. Sverige bör inte fokusera på de kortsiktiga kostnaderna och ansträngningarna som flyktingmottagandet på vissa håll inneburit. Istället bör detta, utöver de humanitära perspektiven, ses som en långsiktig investering och ett bidrag till utveckling och välstånd i både ursprungsländer och Sverige.

Möjlighet att ta sig till Europa

Av de 60 miljoner människor som är på flykt från väpnade konflikter och katastrofer gjorde över en miljon människor den farliga resan över Medelhavet för att ta sig till Europa under 2015, oftast efter att ha betalat stora summor pengar till människosmugglare. Majoriteten av dessa människor är skyddsbehövande. Cirka 160 000 av dem lyckades ta sig till Sverige, varav fler än 35 000 var ensamkommande flyktingbarn. Avsaknaden av legala vägar till Sverige och övriga EU tvingar män, kvinnor och barn att riskera sina liv för att kunna söka asyl.

Rätten att söka asyl finns inskriven i flera internationella konventioner, framför allt i FN:s flyktingkonvention från 1951, men även i olika EU-direktiv. Rätten är universell och omfattar alla, oavsett nationalitet. I en tid då 60 miljoner människor är på flykt i världen, är det oroväckande att EU och Sverige på flera sätt begränsar möjligheterna för människor på flykt att ta sig hit och kunna söka asyl. EU-länder stänger sina gränser, inför ID-kontroller och begränsar asylsökandes och flyktingars rättigheter på olika sätt. Dessutom har EU kommit överens med Turkiet om att skärpa gränskontrollen mot Europa och ge landet ekonomiska bidrag för att stoppa flyktingarna innan de når Europas gräns.

> **BRISTEN PÅ LAGLIGA VÄGAR TILL EU OCH SVERIGE TVINGAR MÄNNISKOR ATT UTSÄTTA SIG FÖR STORA RISKER I SINA FÖRSÖK ATT TA SIG HIT.**

Det finns ytterst få lagliga vägar att ta sig till Europa idag. Familjeåterförening är en av få lagliga vägar att ta sig till Sverige som skyddsbehövande. Ett annat alternativ är att bli vidarebosatt som kvotflykting genom UNHCR vilket är svårt eftersom Europas länder tar emot ett väldigt litet antal kvotflyktingar. Ytterligare en möjlighet är att utfärda humanitära visum men denna möjlighet har endast utnyttjats i ett fåtal fall.

Bristen på lagliga vägar till EU och Sverige tvingar människor att utsätta sig för stora risker i sina försök att ta sig hit. På grund av farorna på vägen var det tidigare oftast män som flydde, eftersom riskerna för att utsättas för trafficking eller sexuellt våld är större för kvinnor och barn. Kvinnor och barn lämnades därför ofta kvar, med förhoppningen om att kunna komma hit genom familjeåter-

förening vilket utgör en säker flyktväg. Även dessa möjligheter har dock begränsats och allt fler kvinnor och barn tvingas nu fly på farliga vägar alternativt stanna kvar i ytterst osäkra miljöer - ofta utan möjlighet till försörjning.

SVERIGES POLITIK: Sverige har aktivt drivit på övriga EU-länder för att uppnå en jämnare fördelning mellan EU-länder av asylsökande och för att öka antalet kvotflyktingar. Denna ambition kvarstår men från att ha varit ett mycket generöst mottagarland valde Sverige att göra en helomvändning i asylpolitiken under hösten 2015. Detta gjordes enligt regeringen på grund av att det stora antalet asylsökande som kom till Sverige utgjorde en alltför stor belastning för systemet för mottagande nationellt och lokalt i kommunerna. Sverige ville också sätta större press på andra EU-länder att ta ett större ansvar.

Den 24 november 2015 presenterade regeringen förslag för att begränsa asylrätten.[61] Målet med förslagen är att anpassa svensk lagstiftning till minimikraven enligt internationella konventioner och EU-rätten under de tre kommande åren. Förslaget innebär bland annat att rätten till familjeåterförening begränsas betydligt vilket gör det svårare för människor att ta sig till Europa på lagliga vägar, samt att försörjningskrav införs i större utsträckning. Det nya lagförslaget fråntar dessutom alternativt skyddsbehövande rätten till familjeåterförening. Detta ökar bland annat riskerna för de kvinnor och barn som är kvar i konfliktområden eller som befinner sig på flykt.

Förutom begränsningar av rätten till familjeåterförening föreslås i lagförslaget att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel. Människor med flyktingstatus ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år medan uppehållstillståndet för de med alternativt skyddsbehov blir 13 månader. Tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär en osäkerhet inför framtiden och har en särskilt negativ inverkan på människor med traumatiska upplevelser och barn, då otrygghet försvårar rehabilitering. Det försvårar även integrationen i ett bredare samhällsperspektiv. För att kunna få ett permanent uppehållstillstånd och söka familjeåterförening måste personen ifråga visa upp att hen har en inkomst som det går att försörja sig och familjen på. Detta innebär en betydlig skärpning av försörjningskravet. Försörjningskravet försvårar särskilt möjligheten för barn, äldre och sjuka människor att få permanent uppehållstillstånd under den treårsperiod som denna lag ska gälla. Dessutom föreslås att kategorin ”övriga skyddsbehövande” inte ska ha rätt till uppehållstillstånd samt att möjligheten att få stanna på grund av särskilt ömmande omständigheter bara ska få beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen. Alla remissvar som inkommit på lagförslaget har starkt kritiserat det.

> ”ALLA REMISSVAR SOM INKOMMIT PÅ LAGFÖRSLAGET HAR STARKT KRITISERAT DET.

Den ursprungliga överenskommelsen som slöts i oktober 2015 innebar att Sverige skulle öka antalet kvotflyktingar upp till 5000 samt att en utredning skulle tillsättas om lagliga vägar för att söka asyl i EU. Beslutet att ta emot fler kvotflyktingar och arbeta för fler lagliga vägar in i EU är välkommet men bör dock ifrågasättas i ljuset av de lagförslag som senare presenterats av regeringen.

Möjligheterna att överhuvudtaget söka asyl i Sverige försvårades ytterligare i slutet av 2015 då riksdagen antog regeringens lagförslag om att införa obligatoriska ID-kontroller vid kollektiva färdmedel från andra Schengen-länder. Detta innebär att asylsökande som saknar giltiga ID-handlingar fråntas rätten att söka asyl i Sverige eftersom de inte ens kan ta sig till landets gränser. Detta är en mycket långtgående begränsning av asylrätten och får allvarliga konsekvenser för den stora del asylsökande som saknar giltiga ID-handlingar.

I början av april 2016 modifierade regeringen förslaget, och vill nu bland annat använda en del av antalet kvotflyktingar för att återförena föräldrar och barn som enligt det nya regelverket annars inte skulle ha den rätten. Antalet kvotflyktingar som Sverige kommer att ta emot står dock fast på 5000 vilket i praktiken innebär att andra skyddsbehövande trängs ut ur kvoten (analys i SR, 6 april), och därför är detta endast en mildring i marginalen.

Migranters ställning på arbetsmarknaden

I dagens globaliserade ekonomi är det öppna flödet av både arbetskraft och kapital starka kännetecken. Bristen på arbete och den fattigdom som följer i dess spår, är en av de vanligaste anledningarna till att människor väljer att lämna sina hemländer. För närvarande finns 150 miljoner migrantarbetare i världen, och ökningen har varit drastisk under det senaste årtiondet. På den globala arbetsmarknaden är migrantarbetare, varav hälften är kvinnor, de allra mest utsatta. Majoriteten är lågavlönade och utsätts ofta för diskriminering.

Migrantarbetare utför ofta jobb under svåra förhållanden och som ofta är direkt farliga. Många saknar kontrakt, arbetstillstånd och arbetsrättigheter. I Sverige och Europa har personer som vistas i landet utan att ha ansökt om tillstånd för detta (så kallade ”papperslösa”) en särskilt svag juridisk ställning. I dag är det olagligt att arbeta utan tillstånd. Papperslösa arbetstagare vågar därför sällan anmäla arbetsgivare som lurat dem på lönen eller när de skadat sig i arbetet. Kriminaliseringen av dessa arbetstagare har fått till följd att människor utnyttjas och att mänskliga rättigheter kränks.

Rätten till full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla har antagits som ett av de nya globala utvecklingsmålen inom FN:s Agenda 2030 (mål 8). FN:s medlemsländer har i och med detta åtagit sig att verka för stärkt social dialog, levnadslöner, goda arbetsvillkor, god arbetsmiljö, sociala skyddsnät och lika löner för lika arbete. Viktiga delmål är att helt få bort slav- och barnarbete samt trafficking. Målet sätter också fokus på de allra mest utsatta på arbetsmarknaden; arbetstagare med otrygga anställningar, migranter och då särskilt migrerade kvinnor. Idag finns hälften av världens arbetstagare inom den informella ekonomin där andelen kvinnor och migranter generellt är större. Den informella arbetsmarknaden kännetecknas av brister i grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet, möjligheter till goda anställningsformer, socialt skydd, låg produktivitet och begränsad möjlighet till kollektiv förhandling och social dialog. För att motverka en ökad informell arbetsmarknad antog ILO:s arbetskonferens den 12 juni 2015 rekommendation 204 om övergången från den informella till den formella ekonomin.

SVERIGES POLITIK: Migrantarbetares rätt till likabehandling finns inskrivet i såväl nationell lagstiftning i Sverige som i internationella konventioner. Öppenhet och rörlighet är kärnvärden som Sverige förordar vad gäller arbetskraftsinvandring. Regelverket är i sitt slag också världsunikt. Den tidigare reformen medförde att Sverige öppnade upp för arbetskraftsinvandring och tillät utfärdande av arbetstillstånd även till yrken som inte har arbetsbrist, vilket ofta är kriterium i många länder. Det svenska regelverket värnar att arbetskraftsinvandringen sker på rättvisa villkor. Detta regleras genom de löner och villkor som arbetsgivare och arbetstagare gemensamt sätter genom kollektivavtal.

Trots detta rapporteras från branscher som inte förutsätter högre utbildning, så som restaurang- och städbranschen samt säsongsbetonade yrken såsom bärplockning, sjöfart, skog och jordbruk, att migrantarbetare blir utnyttjade. I juli 2013 infördes därför sanktionsdirektivet, som möjliggör

sanktioner mot arbetsgivare som har anställda utan tillstånd. Det har dock visat sig att de verktyg som direktivet innefattar, att exempelvis straffa arbetsgivare som misskött sig genom att inte bevilja nya tillstånd, inte räcker. I praktiken har sanktionsdirektivet också använts som ett verktyg för att identifiera papperslösa arbetstagare, vilket ökar deras utsatthet då utvisning är en direkt påföljd. Den svenska regeringen har under året sagt sig stå bakom EU-kommissionens plan att öka verkställandet av beslut om avvisning. I Sverige innebär det att kontroller av arbetsplatser som misstänks utnyttja situationen för migrantarbetare utökas.

Den 2 juli 2015 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om åtgärder för att stärka migrantarbetares ställning på arbetsmarknaden. Utredningen ska kartlägga omfattningen, och karaktären, av utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden och föreslå åtgärder. Vid FN:s organ för arbetslivsfrågor, ILO:s arbetskonferens 2014, röstade den svenska regeringen för ett protokoll till konvention nr 29, om förbud mot tvångs- och straffarbete, som innebär ett förbättrat skydd för den som tvingas arbeta utanför den etablerade arbetsmarknaden, med en överhängande risk för att utnyttjas och tvingas utföra arbete mot sin vilja.

> **FÖR ATT ANSTÄNDIGA ARBETEN, SÅ SOM DE DEFINIERAS I AGENDA 2030, SKA BLI VERKLIGHET KRÄVS ATT ILO:S GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER RESPEKTERAS, OCH ATT ALLA LÄNDER RATIFICERAR ILO:S KONVENTIONER.**

Sverige har ännu inte ratificerat protokollet om tvångsarbete. De fackliga centralorganisationerna LO, TCO och Saco har också uppmärksammat att det inte finns någon nationell strategi eller handlingsplan för ratificeringen av protokollet. I ljuset av den globalt allt mer avreglerade arbetsmarknaden är frågan om att övergå till en formell arbetsmarknad avgörande särskilt då starka kopplingar finns till migranters ställnings på arbetsmarknaden. För att anständiga arbeten, så som de definieras i Agenda 2030, ska bli verklighet krävs att ILO:s grundläggande principer respekteras, och att alla länder ratificerar ILO:s konventioner.

Rekommendationer

SVERIGE BÖR

- *Driva på för att målet om sänkta transaktionskostnader för remitteringar i FNs nya hållbara utvecklingsmål ska uppfyllas.*
- *Tillsammans med EU hantera migration som en långsiktig investering istället för att fokusera på de kortsiktiga kostnaderna för flykting/migrantmottagande.*
- *Arbeta för lagliga vägar in i Europa som möjliggör en säker flykt och bättre möjligheter att söka asyl, till exempel genom att införa möjligheten att få humanitära visum.*
- *Dra tillbaka förslagen om att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, åtstramningar i rätten till familjeåterförening, samt att avskaffa kategorin övriga skyddsbehövande.*
- *Upphöra med att genomföra ID-kontroller vid Sveriges gränser och ge asylsökande, oberoende av ID-handlingar, möjlighet att söka asyl i Sverige.*
- *Ratificera ILO:s protokoll mot tvångs- och slavarbete, för att skydda de mest utsatta arbetstagarna i Sverige och genom detta visa internationellt ledarskap för mänskliga rättigheter i arbetslivet.*
- *Anta ILO:s rekommendation 204 om övergång från den informella till den formella ekonomin.*

Analysen bygger på:

The World Bank 2015 Migration and remittances fact book

Forum Syd/Kenneth Hermele, 2015. "The migration and development nexus, - looking for a triple Win"

Informationsmaterial Regeringen, okt 2015: Regeringens insatser med anledning av flyktingkrisen

International Labour Organisation, Labour Migration: Migration – en nyckel till utveckling, 2013. Sveriges ordförandeskap i det Globala forumet för migration och utveckling

Artikel www.regeringen.se, 24 nov 2015. Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande

Regeringen, utkast till lagrådsremiss, 11 feb 2016: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Kommittédirektiv Dir. 2015:75: Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden

Svenska ILO-kommittén, 17 feb 2015. Yttrande angående ILO:s protokoll till konvention nr 29 och rekommendation nr 203 om tvångsarbete

International Labour Organisation, juni 2015. Ways out of informality: How a new ILO standard tackles the informal economy trap

”

DU KAN INTE GE MED DEN ENA HANDEN OCH TA MED DEN ANDRA. POLITIK INOM HANDEL, MIGRATION, MILJÖ, FISKE, JORDBRUK OCH SÅ VIDARE BÖR ANALYSERAS UTIFRÅN MÖJLIGA KONSEKVENSER – POSITIVA OCH NEGATIVA – PÅ UTVECKLINGSINSATSER PÅ ANDRA PLATSER.

Statsminister Stefan Löfven, juli 2015

Vägen framåt för PGU

– övergripande rekommendationer

På våren 2014, i samband med lanseringen av förra utgåvan av Barometern, uppmanade vi regeringen att skapa en nystart för PGU och presenterade åtta rekommendationer i form av en åtgärdslista för hur detta kunde göras. Senare samma höst aviserade statsminister Stefan Löfven att regeringen skulle ta ett förnyat grepp om PGU. Det var ett välkommet initiativ efter att PGU under flera år varit nedprioriterat på den politiska agendan. Sedan dess har regeringen tagit flera viktiga steg i att skapa bättre förutsättningar för att öka samstämmigheten i svensk politik. PGU har tagits upp på regeringssammanträden, departementen har fått i uppdrag att ta fram handlingsplaner för PGU samtidigt som samordningen av PGU har stärkts resursmässigt både på UD och på departementen. Men mycket återstår att göra om PGU ska bli verklighet. Regeringen redovisar fortfarande inte vilka rutiner som finns för att identifiera och hantera målkonflikter, det har inte presenterats några förslag på hur PGU ska mätas och följas upp och det är otydligt hur departementen ska ta hänsyn till PGU i beredningen av beslut.

Nedan följer en genomgång av i vilken utsträckning våra rekommendationer för en nystart har återspeglats i politiska beslut och processer som inletts sedan hösten 2014. Vi är medvetna om att nya initiativ från regeringen kan komma snart efter att denna Barometer publiceras, i samband med skrivelser, budgetar och nya styrdokument.

I sammanställningen har vi även inkluderat de nya utmaningar och möjligheter som Agenda 2030 medför för genomförandet av PGU, och vi har för varje punkt på listan identifierat vägen framåt genom att formulera uppdaterade rekommendationer.

1. Ett förnyat åtagande om PGU på politisk nivå

I Barometern 2014 uppmanade vi regeringen att göra ett förnyat åtagande kring PGU, och som en del i en nystart föreslog vi att en statssekreterargrupp för PGU skulle inrättas för att skapa ett bredare politiskt ägarskap och bättre förutsättningar för samordning.

Regeringen skapade inte en statssekreterargrupp i samband med nystarten av PGU, utan identifierade senare en trojka av ministrar (framtidsministern, civilministern och biståndsministern) som har delat ansvar för genomförandet av Agenda 2030, vilket regeringen kopplar tydligt till PGU. Detta kan potentiellt sett skapa ett brett ägarskap för PGU. Positivt är också att statsminister Stefan Löfven vid flera tillfällen lyft att Agenda 2030 är en viktig politisk prioritering och att hela regeringen har ett ansvar för dess genomförande. Det återstår dock att se hur regeringen i praktiken avser engagera samtliga statsråd för genomförandet och avdöma målkonflikter, vilket var en av de viktigaste anledningarna till vår rekommendation om att hantera PGU på högsta politiska nivå.

Framöver önskar vi också se ett förtydligande om hur Sverige kommer att hantera risken för att PGU och Agenda 2030 blir två olika processer med otydliga kopplingar sinsemellan. En aspekt i detta avseende är universaliteten i de åtaganden som gjorts i Agenda 2030 och var gränsdragningen kommer att göras mellan utrikes- och inrikespolitiken. I nuläget är det till exempel inte tydligt hur gränsdragningen görs på regeringskansliet och huruvida vi kommer att se en gemensam eller två separata handlingsplaner för regeringens genomförande av Agenda 2030 och PGU.

- **Förnyad rekommendation:** Säkerställ att samtliga ministrar involveras i genomförandet av PGU, och tydliggör hur arbetet förhåller sig till den inhemska dimensionen av Agenda 2030.

2. Placering av samordningsansvaret på högsta tjänstemannanivå

Syftet med samordning och samverkan för PGU är enligt regeringen att ”hantera globala utmaningar, och för att integrera ett utvecklingsperspektiv i, samt stärka synergier och hantera målkonflikter mellan politikområden”[62]. I 2014 års barometer pekade vi på att det var otydligt var inom regeringskansliet som ansvaret för hanteringen av dessa olika utmaningar ligger. Vi konstaterade också att samordningsansvaret för PGU genom åren har prioriterats ned både organisatoriskt och resursmässigt och rekommenderade att samordningsfunktionen borde ligga på högsta tjänstemannanivå inom UD för att tydliggöra att PGU inte är en biståndsfråga.

Sedan dess har samordningen flyttats upp på chefstjänstemannanivå genom att utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete har fått uppdraget, vilket i kombination med att ytterligare en person numera ansvarar för samordningen av PGU inom UD utgör en förbättring. Samtidigt kvarstår utmaningen kring att säkerställa att PGU inte bara är UD:s ansvar. Som ett led i nystarten av PGU har en enhetschef på samtliga departement utsetts för att säkerställa samordning och genomförande.

UD har också meddelat att departementet kommer att tydligare samordna arbetet med genomförandet av PGU, Agenda 2030 och de åtaganden som gjorts för utvecklingsfinansiering i Addis Ababa Action Agenda. Som ett led i detta har UD föreslagit en omorganisering med ett gemensamt kansli med personal som tidigare arbetat med dessa tre processer.

- **Förnyad rekommendation:** Skapa tydliga instruktioner för hur samtliga departement förväntas ansvara för genomförandet under samordning av UD.

3. Skapa ett ramverk med tydliga indikatorer

År 2014 såg vi behov av ett brett ramverk med tydliga indikatorer för att mäta uppfyllandet av PGU. Regeringens skrivningar har genom åren blivit tydligare vad gäller målformuleringar, men viktiga steg behöver tas för att skapa ett arbetsprogram med tydliga indikatorer för de olika tematiska områdena.

För att mäta uppfyllandet av PGU och Agenda 2030 kommer ett brett och tydligt ramverk för indikatorer att behövas. Detta bör innehålla såväl process- som resultatinriktade indikatorer för att kunna mäta både de insatser som görs på policynivå och de faktiska resultat som följer av detta. Behovet av att utveckla indikatorer för PGU är också något som OECD har tagit upp i utvärderingarna av Sverige. Vid tiden för denna barometer har ännu inte några handlingsplaner från de olika departementen offentliggjorts. Förhoppningsvis finns i dessa konkreta och resultatfokuserade indikatorer, som kan skapa ett starkt politiskt åtagande till exempel för att identifiera och hantera målkonflikter. Här kan regeringen dra nytta av de utvärderingar som gjorts av hur målformuleringar i tidigare PGU-skrivelser har varit alltför allmänt hållna vad gäller utförare och önskat resultat, och hur skrivelserna i alltför stor utsträckning hänvisat till Sveriges agerande i internationella organ och inte tagit sig an målkonflikter[63].

Det är viktigt att handlingsplanerna utformas på ett sätt som väver in PGU och Agenda 2030 i den löpande verksamheten, i syfte att nå önskad effekt. För att möjliggöra för andra aktörer att bidra till uppfyllandet och kunna hålla regering ansvariga för sin verksamhet är det också viktigt att dessa handlingsplaner tas fram i konsultation med olika aktörer och att slutgiltig version offentliggörs.

Just nu pågår också ett arbete inom FN för att ta fram ett globalt indikatorsramverk för att mäta och följa upp utvecklingen med att nå målen i Agenda 2030. Ramverket förväntas antas av FN:s medlemsstater under våren 2016. Detta ramverk ska sedan kompletteras med nationella och regionala indikatorer, som ska tas fram av respektive länder.

- **Förnyad rekommendation:** Ta fram ett tydligt ramverk med delmål, såväl process- som resultatinriktade, och indikatorer som kopplar till Agenda 2030. Lägg särskild vikt vid att spegla målkonflikter i detta.

4. Tydliggör hantering av målkonflikter och gör konsekvensanalyser

Genom åren har Sverige undvikit att beskriva existerande målkonflikter, hur de ska hanteras och av vem – trots att det var ett av uppdragen när PGU beslutades. Behovet av att hitta former för att hantera målkonflikter är även något som OECD har tagit upp i sina utvärderingar av PGU. En del framsteg har gjorts på området under de senaste fyra åren, men regeringen måste fortfarande bli tydligare när det handlar om att hantera målkonflikter. Respektive departement har ansvar för att identifiera de målkonflikter som är kopplade till deras verksamhet.

För att kunna identifiera potentiella målkonflikter mellan ett politikområde och rättighets- och fattigdomsperspektivet behöver konsekvensanalyser av Sveriges politik genomföras. Om politiska beslut får negativa effekter trots att en konsekvensanalys genomförts, är det även viktigt att det finns ett system som kan identifiera effekten och rätta till beslutet. För att analysera effekter krävs gedigen kunskap om utvecklingsfrågor, rättighetsperspektivet, fattiga människors perspektiv och jämställdhetsperspektivet. Genomförandet av PGU handlar därför också om att främja sådan kunskap på de olika departementen. Det förutsätter också att handlingsplanernas status och roll tydliggörs.

- **Förnyad rekommendation:** Tydliggör på ett transparent sätt hur målkonflikter ska avdömas, uppmuntra departement att lyfta konflikter i ett tidigt skede i beredningen och förbättra konsekvensbedömningar inför och efter politiska beslut.

5. Regelbunden oberoende utvärdering av PGU

Den förra regeringen lät Statskontoret genomföra en utvärdering av PGU med fokus på arbetsformer och styrning, vilket var välkommet. För att följa regeringens genomförande av PGU krävs dock även regelbundna och oberoende utvärderingar som utgår från ett rättighets- och de fattigas perspektiv. Regeringen har ännu inte aviserat om det kommer att skapas någon oberoende utvärderingsmekanism för PGU. Däremot har Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) fått i uppdrag att vid ett tillfälle utvärdera PGU. Framöver är det viktigt att regeringen tydliggör hur en oberoende utvärdering av PGU och Agenda 2030 ska stärkas.

- **Förnyad rekommendation:** Skapa en regelbunden och oberoende utvärdering av PGU och Agenda 2030. Behåll samtidigt regeringens återkommande skrivelse till riksdagen då denna spelar en viktig roll i att följa hur PGU genomförs och är en mekanism för ansvarsutkrävande.

6. Riksdagens roll och insyn

I Barometern från 2014 rekommenderar vi att riksdagen får en stärkt roll och ökad insyn när det gäller genomförandet av PGU. PGU och tillhörande målkonflikter behöver diskuteras i fler fora än utrikesutskottet. Bland annat behöver öppenheten kring beslutsprocesser i frågor som exempelvis svensk exportkredit och vapenexport bli bättre. Riksdagen har också en roll att spela vad gäller utvärderingar, och bör ta initiativ till att ett beslut fattas om en regelbunden oberoende utvärdering av PGU.

Hittills har inga initiativ till att stärka riksdagens roll och insyn gjorts. Vi föreslår därför att en interparlamentarisk arbetsgrupp skapas med fokus på PGU och Agenda 2030, som kan riksdagens stärkta roll och engagera ledamöter från flera utskott.

- **Förnyad rekommendation:** Förbättra insynen för riksdagen och skapa en parlamentarisk arbetsgrupp med fokus på PGU och Agenda 2030.

7. Fora för en bred dialog med relevanta aktörer

I arbetet med att genomföra och följa upp PGU bör erfarenheter och kunskap hos svenska organisationer, forskare och andra aktörer tas till vara i högre utsträckning. I det här sammanhanget behövs såväl återkommande fora för att diskutera PGU som helhet, men också hur en bred dialog kan skapas kring enskilda tematiska frågor och processer. För att PGU ska bli en integrerad del av Sveriges och EU:s politik krävs inkluderande och transparenta diskussioner och med deltagande av olika aktörer i utvecklingsländer.

Den nuvarande regeringen har initierat flera dialog- och konsultationstillfällen för olika tematiska frågor och bredare processer såsom Agenda 2030 och utvecklingsfinansiering, och departementen har visat en ökad öppenhet när det kommer till att diskutera deras bidrag till genomförandet av PGU. Dessa dialogtillfällen är en positiv utveckling. Det har emellertid ännu inte klargjorts om det kommer att skapas något fora för att diskutera PGU som helhet, kopplat till dialog för genomförandet av Agenda 2030.

Sverige har under våren tillsatt en nationell delegation för Agenda 2030 som ska bidra till att sprida information, skapa engagemang och ta fram handlingsplaner för Sveriges genomförande av agendan (både nationellt och internationellt) Det är viktigt att delegationen tar in de åtaganden som gjorts för PGU och att det finns en tydlig länk mellan detta arbete och nystarten för PGU.

- **Förnyad rekommendation:** Skapa ett årligen återkommande fora för att samla olika aktörers synpunkter på och bidrag till genomförandet av PGU och Agenda 2030, samt stärk en regelbunden dialog mellan departementen och andra aktörer kopplat till innehållet i handlingsplanerna.

8. Använd utlandsmyndigheternas och svenska myndigheters roll i genomförandet av PGU

I Barometern för 2014 skriver vi att Sverige i ökad utsträckning behöver involvera och använda sig av utlandsmyndigheterna i genomförandet av PGU. I UD:s styrning av dessa nämns inte att PGU ska utgöra en utgångspunkt för deras arbete. Statskontoret påpekar att detta ska jämföras med de utförliga instruktioner om Sverige-främjande verksamhet som ges i instruktionerna. OECD har tidigare påpekat i en utvärdering att kunskapsnivån och medvetenheten hos Sveriges utlandsmyndigheter beträffande hur Sveriges och EU:s politik påverkar utveckling bör stärkas.

I regleringsbreven för 2016 har några myndigheter fått ett tydligare uppdrag vad gäller deras roll för genomförandet av PGU och Agenda 2030, vilket är positivt. Handlingsplanen för genomförandet av den feministiska utrikespolitiken är ett exempel på ett stärkt rättighetsbaserat arbete i utlandsmyndigheten.

Under våren 2015 fick Sida i uppdrag att se över biståndets roll för genomförandet av PGU. Den rapport som det utmynnade ska vara ett bidrag till regeringens politik framöver. Det har dock inte presenterats något initiativ för att ge utlandsmyndigheterna (eller andra nationella myndigheter) i uppdrag att säkerställa PGU:s genomförande och uppföljning.

- **Förnyad rekommendation:** Inkludera PGU i instruktionerna för utlandsmyndigheterna och i regleringsbreven för relevanta myndigheter.

Noter

1 Global Financial Integrity, 2015.
2 Concord, 2014, s 10.
3 Eurodad, 2015, s.96.
4 Mejl från statssekreterare Ulf Holm till Diakonia, december 2015.
5 Eurodad 2015, s 22.
6 TJN:s hemsida: http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/tax-treaties/, besöktes 23 februari 2016.
7 Europaparlamentet, 2014, s 17.
8 Eurodad, 2016.
9 SR, P1, Kaliber 14 december 2015.
10 Eurodad, 2015, s 95.
11 Concord, Sverige, 2014, s 9-10.
12 Concord, 2015, s 7.
13 Eurodad, 2015, s 96
14 Concord, 2015, s 7.
15 Mailsvar från Statssekreterare Ulf Holm till Diakonia, december 2015.
16 Concord, 2015, s 5.
17 Concord, Sverige, 2014, s 11.
18 Mejlsvar från Martin Mossberg på Utrikesdepartementet, juni 2015.
19 https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf
20 UPOV 91 är en internationell konvention för skydd av nya och förädlade utsäden. Den har lett till införandet av lagar som gör frön som inte är registrerade hos myndighet olagliga. Det innebär att bönder inte får spara egna frön till nästa sådd utan tvingas köpa utsäde från företag som har patenterat fröerna. Eurodad, 2015, s.96.
21 https://www.grain.org/article/entries/5070-trade-deals-criminalise-farmers-seeds
22 Hur feministisk är svensk utrikespolitik. CONCORD. 2016.
23 https://new-alliance.org/resource/tanzania-new-alliance-cooperation-framework och https://new-alliance.org/resource/mozambique-new-alliance-cooperation-framework
24 https://www.grain.org/article/entries/4663-the-g8-and-land-grabs-in-africa
25 http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/
26 http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-main-menu-26/17-april--day-of-peasants-struggle-mainmenu-33/1794-free-trade-agreements-on-the-rise-intense-negotiations-and-growing-resistance
27 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf
28 http://afkinsider.com/85554/west-african-farmers-against-eu-economics-international/ - http://twnafrica.org/AGI-Press-Release-on-EPA.pdf - http://www.euractiv.com/section/development-policy/news/eu-africa-free-trade-agreement-destroys-development-policy-says-merkel-advisor/ - https://www.trademarkea.com/news/is-the-eu-africa-free-trade-agreement-inimical-to-africas-economy/
29 Viilup, Elina. The EU's Trade Policy: from Gender Blind to Gender Sensitive? Policy Department, Directorate General for External Policies, July 2015.
30 http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2012/06/skr.-201112167
31 http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/01/oversyn-av-vastsaharapolitiken/
32 http://www.dn.se/debatt/folkratten-hindrar-inte-ett-erkannande-av-vastsahara-1/
33 UNGP, IFC performance standards, OECD Common approches, Ekvator principerna
34 http://www.dn.se/nyheter/sverige/ap-miljarder-satsades-i-olycksbolagen/
35 Ibid
36 http://www.foei.org/news/human-rights-peoples-binding-rules-corporations-lessons-un-one-month-vale-bhp-environmental-crime-rio-doce-watershed
37 http://www.accentmagasin.se/politik/den-svenska-pensionssynden/
38 http://www.who.int/substance_abuse/activities/gsrhua/en/
39 http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/forslag-om-ny-reglering-for-ap-fonderna/
40 IFC performance standards, OECD riktlinjer, PRI, UNGC
41 EKN's Policy för ansvarsfullt företagande i garantigivningen, 2015http://ekn.se/Global/Policydokument/svenska/Policy%20för%20ansvarsfullt%20företagande%20i%20garantigivningen.pdf
42 Uträkningen baseras på uppgiften om att Sveriges totala utsläpp år 2014 uppgick utsläppen till 54,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter från Regeringens skrivelse 2015/16:87 Kontrollstation för de klimat- och energipolitiska målen till 2020 samt klimatanpassning
43 Naturvårsverket, Hur vi kan leva hållbart 2030, https://naturvardsverket.se/Documents/publikation-er6400/978-91-620-6524-9.pdf
44 Artikel 4.3 i klimatkonventionen; https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf
45 Under the Rug – How Governments and International Institutions are hiding Billions in support of the coal industry. NRDC, Oil Change International, WWF, 2015
46 Regeringens budgetproposition för 2016
47 Public Export Credits and Coal: What options to mitigate climate change? WWF, 2014
48 http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/nordic_baltic_comments_of_27_feb_2015.pdf
49 Non-Paper om energiinvesteringar i IFIs, inklusive multilaterala utvecklingsbanker, Regeringskansliet 2015-01-25.
50 Recommendation CM/Rec (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, adopted 2nd March 2016.
51 https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRIG4-Part1-Reporting-Principles-and-Standard-Disclosures.pdf
52 De finansiella hindren handlar bland annat om att den svenska rättsapparaten inte stödjer utländska medborgare med rättshjälp. En rad praktiska hinder föreligger som exempelvis försvårar grupprättegångar, trots att utländska skadelidande har rätt att väcka grupptalan enligt svensk lag. Det är också svårt för en målsägande vars mänskliga rättigheter har kränkts i utlandet av ett utländskt dotterbolag att utkräva ansvar direkt av det svenska moderbolaget.
53 http://www.regeringen.se/contentassets/94e3a7f86d2f4784b126e16c6f4ec3a4/goda-affarer---en-strategi-for-hallbar-offentlig-upphandling-hela-dokumentet-sou-201312 & http://www.swedwatch.org/sv/rapporter/halsosammare-upphandling
54 Lagen om offentlig upphandling, LOU 2007:1091 och Lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorn, LUF 2007:1092.
55 http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--en/index.htm
56 http://www.un.org/sustainabledevelopment/
57 http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues
58 http://www.un.org/sustainabledevelopment/
59 http://www.regeringen.se/contentassets/c21a4844d0a249fbac6e1cbda469774f/migration---en-nyckel-till-utveckling
60 http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/
61 http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/ De nya begränsningarna som regeringen presenterade har sedermera konkretiserats i ett utkast till lagrådsremiss "Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige": http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2016/02/begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/
62 http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2003/05/prop-200203122-/
63 Fellesson & Roman (2015): Policy Lost in Transition? Features and Discrepancies in the Swedish Government's reporting on the Policy for Global Development

”

SVERIGE VAR VÄRLDSLEDANDE NÄR PGU ANTOGS 2003. DEN PLATSEN SKA VI NU ÅTERTA. INOM REGERINGEN FINNS ETT STORT ENGAGEMANG FÖR GLOBALA UTVECKLINGSFRÅGOR. DET ÄR JAG MYCKET GLAD OCH STOLT ÖVER.

Biståndsminister Isabella Lövin, maj 2015

Regeringen gjorde en välkommen nystart av Sveriges Politik för global utveckling, PGU, strax efter att den tillträdde 2014. Sedan dess har flera förändringar gjorts som förbättrat möjligheten att bedriva en samstämmig politik som bidrar till en rättvis och globalt hållbar utveckling. Samtidigt återstår en hel del arbete för att uppfylla kärnan i PGU och för att hantera målkonflikter som står i vägen för genomförandet.

Barometer 2016 analyserar vilka hänsynstaganden regeringen har gjort till de mål och principer som är centrala för PGU inom sex politikområden: mänsklig säkerhet och förebyggande av konflikt, skatteflykt från utvecklingsländer, handel och investeringspolitik, klimat, företagande och mänskliga rättigheter samt migration. Den ger både specifika rekommendationer för hur PGU-perspektivet kan stärkas inom dessa områden och övergripande rekommendationer som kan bidra till att ytterligare stärka rollen för PGU i framtiden.

CONCORD
Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige