

# Ekonomiska och sociala rättigheter: Ett mer aktivt svenskt agerande

## Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning.

## Ordföranden

Loa Brynjulfsdottir, Internationell chef, LO  
Thomas Hammarberg, fristående samhällsdebattör

## Ledamöter

Anna Ryott, vd Swedfund  
Helena Lindholm, Professor Göteborgs Universitet  
Jonas Tallberg, professor Stockholms Universitet  
Jan Cedergren, Sveriges representant i styrelsen för den gröna fonden  
Lennart Båge, ordförande Global Utmaning  
Lena Ag, generalsekreterare Kvinna till kvinna  
Lisa Pelling, utredningschef Arena Idé  
Mats Karlsson, direktör utrikespolitiska institutet

## Huvudsekreterare

Sofia Östmark, Kansliet för strategi och framtidsfrågor,  
Statsrådsberedningen

## Sammanfattning

*Analysgruppen Global samverkan presenterar nedan ett förslag kring ett mer aktivt svenskt agerande vad gäller ekonomiska och sociala rättigheter. Detta är ett frågekomplex som gruppen anser kräver nytänkande och där ett svenskt engagemang skulle kunna få särskild betydelse. Ekonomiska och sociala rättigheter knyter också i hög grad till den nya universella utvecklingsagendan, där åtgärder för att minska de sociala klyftorna och de strukturella orättvisorna betonas. Det är också väl i linje med Sveriges engagemang för Global Deal. Ett första steg vore att de fördrag som Sverige inte till fullo ställt sig bakom granskas på nytt med avsikt att undersöka om ratificering eller annat stöd vore möjligt.*

*Rekommendationerna från analysgruppen inkluderar i korthet att:*

- *ekonomiska och sociala rättigheter bör ges högre prioritet från svensk sida och en mer aktiv och planerad hållning för dessa rättigheter bör utarbetas,*
- *en grundläggande genomgång av möjligheterna att stödja ytterligare fördrag kring ekonomiska och sociala rättigheter genomförs snarast,*
- *Sverige aktivt letar efter partners, till exempel inom EU och bland de andra nordiska länderna, för att driva frågorna vidare.*

## 1. Bakgrund och relevans

De föreslagna nya utvecklingsmålen, som förväntas antas av världens ledare i FN i september, betonar åtgärder för att minska de sociala klyftorna och de strukturella orättvisor som ökat de senaste decennierna. Där finns också ett stöd för det så kallade rättighetsperspektivet och jämställdhet. Ekonomiska och sociala rättigheter knyter i hög grad till den nya universella utvecklingsagendan, samt till Sveriges arbete med statministerns initiativ Global Deal.

Även om FN, inklusive de relevanta fackorganen, har anammat och operationaliserat dessa rättigheter har det funnits ett politiskt motstånd från vissa stater mot att acceptera t.ex. utbildning, hälsa och välfärd som områden för mänskliga rättigheter. Den hållningen har framförallt drivits från Washington men har även påverkat europeiska stater, däribland till viss del Sverige. Det finns med andra ord ett behov av att befästa stödet för dessa formellt erkända rättigheter.

Tidpunkten är lämplig inte bara för att svara på den medvetenhet om sociala orättvisor som vuxit under senare års ekonomiska kriser och åtstramningsprogram. Nästa år har det gått 50 år sedan Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) – hädanefter i texten: ESK-konventionen – antogs, och det kommer att markeras i olika sammanhang. 2016 avser regeringen också att presentera en ny skrivelse till riksdagen för arbetet för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.

## 2. Mänskliga rättigheter och uppdelningen i två kategorier

Uppdelningen av normerna för mänskliga rättigheter i två kategorier – politiska och medborgerliga respektive ekonomiska, sociala och kulturella – har historiska förklaringar. Stater inom östblocket ställde sig inte oväntat skeptiska till de politiska rättigheterna medan västsidan höll sig avvaktade till de ekonomiska och sociala rättigheterna - som av USA avfärdades som ”kommunistiska”. Diskussionen politiserades och ledde till att två separata konventioner utarbetades.

En serie FN-beslut har tagits med bred majoritet om att bägge typer av rättigheter är centrala, ömsesidigt beroende av varandra och i själva verket delar av samma helhet. Men de institutioner som skapats för genomförande av MR-normerna bär fortfarande spår av vissa länders skepsis mot de ekonomiska och sociala rättigheterna. Av de två bärande FN-konventionerna har den om politiska och medborgerliga rättigheter getts högre prioritet inte minst vad gäller uppföljningen av graden av implementering. På senare tid har emellertid de ekonomiska och sociala rättigheterna getts mer prioritet i beslut om vilka frågor som ska hanteras genom att särskilda rapportörer inom FN tillsatts.

Inom Europarådet är skillnaden markant mellan Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och den Sociala stadgan (Social Charter). Strasbourg-domstolen är fokuserad på politiska och medborgerliga rättigheter. Det finns ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen om förbud mot diskriminering som skulle göra det möjligt för domstolen att ta upp diskriminering i sociala frågor men det har inte ratificerats av de flesta EU-länder.

Förutom ESK-konventionen och Europarådets Sociala stadga finns en rad andra fördrag som helt eller delvis tar upp de ekonomiska och sociala rättigheterna. Bland dem kan nämnas FN:s konventioner om barns rättigheter (CRC), om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) och om migrantarbetarnas rättigheter (CMW). Den senare har också trätt i kraft men inte ratificerats av majoriteten av EU-länderna.

Standarder som utvecklats inom FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), världshälsoorganisationen (WHO) och FN:s barnfond (Unicef) täcker också viktiga delar av de sociala rättigheterna. Detta gäller självklart också FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor (ILO) som har antagit en rad konventioner och rekommendationer om arbetsrätt, arbetsmiljöfrågor och t.ex. en rättvis lönesättning. För ett

antal år sedan beslutade ILO att identifiera åtta kärnkonventioner; fördrag som skulle återspegla själva kärnan i det samlade regelverket (förutom rent fackliga rättigheter innefattar de också konventioner mot barnarbete och diskriminering av kvinnor t.ex. i lönesättningen).

Tudelingen av rättigheterna är konstlad och olycklig. Många viktiga fördrag om mänskliga rättigheter innehåller bägge dimensioner, t.ex. barnkonventionen, kvinnokonventionen (CEDAW) och den om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

### 3. Huvudsakliga standarder som Sverige inte ratificerat till fullo

I linje med den svenska prioriteringen av arbetet för mänskliga rättigheter, såväl internationellt som nationellt, har det varit naturligt att ratificera de internationella MR-fördragen. Vissa luckor har dock lämnats, särskilt vad gäller just ekonomiska och sociala rättigheter. För Sverige, med ambition att vara en tung aktör på den internationella arenan, är ratificering en trovärdighetsfråga. Nedan är en genomgång av ett urval av huvudsakliga konventioner. Det finns dock även andra konventioner som skulle kunna bli aktuella att titta närmare på framöver, t.ex. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (nr 189) som just nu är under beredning i Regeringskansliet och som bland annat Tyskland redan ratificerat.

- **ILO-konvention 169** om urbefolkningens rättigheter har diskuterats i årtal och den samiska rörelsen har gång på gång rest frågan om ratificering (och hänvisar till att bl.a. Norge gjort så). I sak handlar det om t.ex. renbetesmarker och fiske- och jakträttigheter där samers intressen kan krocka med andras prioriteringar. Regeringen deklarerade nyligen i samband med FN:s allmänna ländergranskning (så kallad UPR-granskningen) i FN:s MR-råd att den arbetar i riktning mot en ratificering men att det är upp till riksdagen att slutgiltigt besluta i frågan. Detta vaga svar bedömdes som något mer positivt än tidigare besked.

*Kommentar:* Det är dags att fatta beslut om denna konvention. Behövs ytterligare utredningsarbete bör detta organiseras med prioritet. Det faktum att flera tidigare regeringar har gett vaga löften och sen skjutit upp åtgärderna har haft negativa effekter bland samerna och förlöjligats i vissa internationella sammanhang. Viktigare är förstås att konventionens krav i sig är rimliga, även om de skulle kräva vissa anpassningsåtgärder.

- **Barnkonventionen** ratificerades snabbt av Sverige, liksom senare också tilläggsprotokollen om barnsoldater och om sexuellt utnyttjande. Däremot tvekar regeringen om ett annat protokoll, det som skulle möjliggöra klagomål till Barnkommittén i enskilda fall. Den frågan kom också upp i den senaste så kallad UPR-granskningen inom MR-rådet i Genève och den svenska representationen poängterade att protokollet reser flera frågor som måste analyseras ytterligare innan det blir möjligt att fatta ett beslut.

*Kommentar:* I samband med förslaget att barnkonventionen ska antas som svensk lag kommer denna fråga att aktualiseras inte minst av frivilliga barnrättsorganisationer. Se också nästa kommentar nedan.

- Regering (och riksdag) står inför en liknande utmaning vad gäller **ett protokoll till ESK-konventionen om enskild klagorätt**, som nyligen trätt i kraft. Det svar som gavs under UPR-processen blev att regeringen ska låta genomföra en analys av denna fråga innan den kallas till nästa reguljära möte med kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som planeras till 2016.

*Kommentar:* Ovanstående löfte gör det nödvändigt att starta analysen redan kommande höst. Det vore rimligt att den processen samordnades med en seriös prövning också av möjligheten att ratificera det i princip likartade protokollet till barnkonventionen. Det finns ett problem som tidigare kan ha motiverat en skepsis till dessa protokoll om klagorätt i enskilda fall, beträffande huruvida respektive kommitté verkligen har personella och andra resurser att göra en kompetent prövning av sådana fall som kan bli många och komplexa.

- FN:s konvention **om migrantarbetarnas (och deras familjers) rättigheter** har inte ratificerats av Sverige, liksom inte heller av flertalet andra europeiska länder. Ett argument har varit att det är oklart huruvida papperslösa också täcks av de rättigheter som definieras i konventionen. Ett annat har varit att rättigheter har konsekvenser för andra medlemsstater inom EU på grund av den fria rörligheten. Trots att EU-blocket, USA, Australien med flera avstått från att binda sig till detta fördrag har det genom andras stöd trätt i kraft och en övervakningskommitté har tillsatts. Sveriges ställning har varit att det skydd som stadgas i konventionen i huvudsak redan täcks av de andra centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och av ILO-konvention (143) om migrerande arbetstagare, vilka ratificerats av Sverige. Argumentet från Sverige har varit att dessa konventioner skapar ett tillräckligt skydd för migrerande arbetstagare och en effektiv tillämpning av dessa instrument har framhållits som en viktig svensk prioritering.

*Kommentar:* Det är inte tillfredsställande att EU-länderna ignorerar denna konvention; själva frågan är självklart mycket viktig. Tyvärr saknas kanske en viss klarhet i konventionen när det gäller de papperslösa (övervakningskommittén skulle eventuellt hantera och lösa det problemet). Men om åsikten är att fördragstexten har brister bör detta inte bli en ursäkt för att släppa tanken på ett visst folkrättsligt skydd för migrantarbetarna. Sverige står rimligen inför två alternativ: antingen att ratificera fördraget eller också föreslå andra vägar att ge det skydd som var syftet med denna konvention.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En lärdom av svårigheterna att tolka denna i sak viktiga konvention är att mer prioritet bör läggas på processen att utforma själva fördragstexterna så att risken för missförstånd och oklarheter undviks.

- **Europakonventionens protokoll 12 om diskriminering** har inte heller ratificerats av majoriteten av EU-medlemmarna. I själva konventionens artikel 14 tas diskriminering upp men enbart i relation till de substantiella artiklarna i den existerande texten. Protokollet vidgar ansatsen så att domstolen skulle kunna ta upp fall av flagrant diskriminering också i andra hänseenden. Det skulle öppna för klagomål om diskriminering inom t.ex. sjukvården eller andra vårdsektorer. Det argument som framförts tidigare mot en ratificering har varit att det är svårt att överblicka konsekvenserna av protokollet och hur domstolen skulle reagera på anmälningar inom ramen för den.

*Kommentar:* Argumenten mot att ratificera detta protokoll är inte starka. Det finns inga tecken på att Strasbourg-domstolen skulle tappa koncepterna och agera helt oansvarigt när det gäller fall som skulle bli möjliga genom detta protokoll.

#### 4. Stödkampanj för överenskomna standarder för ekonomiska och sociala rättigheter

Sverige upplevs nu, med rätta, driva en konstruktiv linje inom FN för mänskliga rättigheter och en utveckling av det normativa ramverket. En av prioriteringarna är den återkommande UNGA-resolutionen om de två bärande MR-konventionerna ("Covenants") nämnda ovan. Men betydligt mer skulle kunna göras för att främja de FN-normer som behandlar ekonomiska och sociala frågor. Det gäller också de fördrag som, liksom Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, innehåller såväl politiska-medborgerliga som ekonomiska-sociala rättigheter (som t.ex. konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning). FN-diskussionen om rätten till utveckling har länge varit onödigt polariserad och skulle i själva verket kunna utnyttjas för en konstruktiv dialog om genomförandet av ekonomiska och sociala rättigheter.

Inom ILO finns, enligt rapporter, problem vad gäller stödet för vissa av de arbetsrättsliga konventionerna. I praktiken tycks det inte minst handla om strejkrätten som nu ifrågasätts av arbetsgivarrepresentanter. Som framhålls i analysgruppens projekt för Global Deal är det av stor vikt att ILO:s ställning och funktionsmöjligheter inte undermineras. Det gäller såväl ILO:s normer som dess övervakande mekanismer. Utan ett välfungerande ILO-system undermineras de nya globala utvecklingsmålen och Global Deal.

En satsning för mer prioritet till ekonomiska och sociala rättigheter vore önskvärd också inom Europarådet. Förutom en ratificering av Protokoll 12 vore det angeläget att verkar för åtgärder för att stärka Sociala stadgans roll inom rådets MR-system – inte minst vad gäller uppföljning av övervakningskommitténs rekommendationer.



Inom EU är en ny handlingsplan om MR och demokrati under utarbetande. Det uppges att det gjorts svenska inspel i den processen för att stärka betoningen av de ekonomiska och sociala rättigheterna. Det är förstås viktigt att detta kommer att följas upp. Den dialog om mänskliga rättigheter som EU regelbundet driver med ett antal länder bör ta upp den aspekten mer systematiskt än hittills. EU-biståndet bör inkludera dessa rättigheter mer än vad som nu är fallet.

Sveriges bilaterala agerande är också viktigt. Biståndet, inte bara det multilaterala utan också det bilaterala, bör givetvis inkludera alla mänskliga rättigheter när relevant. Betydligt mer skulle kunna göras för att stödja principer och normer för (även) de ekonomiska och sociala rättigheterna i den bilaterala diplomatin – i politiska och MR-fokuserade dialoger, i artiklar, anföranden och uttalanden. Mer strategiska upplägg, mer tydliga målsättningar. Detta bör rimligen avspeglas i den kommande svenska skrivelsen om MR, demokrati och rättsstat.

## 5. Finansieringsfrågan

Den fortsatta nedvärderingen av ekonomiska och sociala rättigheter i vissa länder är i grunden ideologisk men har försvarats med i huvudsak två sakargument. Dels att dessa rättigheter inte är ”justiciable”, d.v.s. svåra att definiera i juridiska termer, och dels att de för fullt genomförande skulle kräva stora ekonomiska resurser. Den amerikanska hållningen har varit att dessa rättigheter må vara angelägna ambitioner men inte kan ses som rättigheter i likhet med t.ex. yttrandefriheten eller rätten till en just rättegång. Antagandet om att rättigheter på de ekonomiska och sociala områdena inte kan ses som riktiga rättigheter eftersom de kräver materiella resurser bortser från att många reformer för att säkerställa politiska och medborgerliga rättigheter också kräver finansiering, i vissa fall omfattande investeringar.

Problemet att det krävs finansiering för att möta de krav som riktas mot ansvariga myndigheter genom rättighetsnormerna kvarstår. Det gäller inte minst rätten till sjukvård vid behov och rätten till meningsfull skolgång. Här har de fattigare länderna svårigheter och det kan tyckas som om principen om rättigheternas universalitet härmed omöjliggörs. Detta problem har diskuterats – konstruktivt – i kretsar som ser värdet av ett rättsligt skydd för rättigheterna, alla rättigheter. Frågan är dock hur rättigheternas universalitet och värdet av lika standarder för alla ska vägas mot skillnaderna i länders ekonomiska förutsättningar. Svar har sökts på denna fråga och bland annat anger Barnkonventionen (artikel 4) att staterna ska avsätta det yttersta av tillgängliga resurser (”maximum extent of their available resources”) för att genomföra konventionens krav. ESK-konventionen har en liknande artikel. Med andra ord, en genuin prioritet ska ges åt implementeringen samtidigt som det indirekt erkänns att bristen på resurser kan sätta gränser. Intressant är att såväl barnkonventionen som ESK-konventionen nämner möjligheten till internationellt samarbete (underförstått: också bistånd) i samband med resursfrågan.

#### 4. Slutsatser och rekommendationer

De överenskomna fördragen som föreskriver ekonomiska och sociala rättigheter och de organ som satts upp för driva på implementeringen av dessa normer bör ges *högre prioritet* också från svensk sida. Detta bör ses som viktig del av implementeringen av de kommande utvecklingsmålen för alla FN:s medlemsstater.

- Sverige behöver göra en genomgång av de ”luckor” som finns i ratificeringen av delar av det internationella ramverket för ekonomiska och sociala rättigheter. Detta är inte bara en trovärdighetsfråga. Sakfrågornas betydelse motiverar en samlad, seriös genomgång av dessa frågor som bör inledas snarast och vara en del av förarbetet till regeringens skrivelse om MR, demokrati och rättsstatprincipen som ska överlämnas till riksdagen 2016. UD bör ge prioritet till att leda denna översyn.
- En mer aktiv och planerad hållning till ekonomiska och sociala rättigheter bör utarbetas också för Sveriges agerande i FN-sammanhang, inom ILO, Europarådet och EU.
- Också inför bilaterala kontakter med andra länder, inklusive i biståndsprogrammen, bör ske en utvärdering av hur en prioriterad hållning till dessa rättigheter kan vidareutvecklas.
- Sverige bör söka efter partners, inom EU och bland de nordiska länderna, för att aktivt driva frågan om ekonomiska och sociala rättigheter.
- Sverige bör, tillsammans med arbetsmarknadens parter och andra länder, arbeta för ett starkare ILO.