

# Implementering av Agenda 2030 i Sverige och globalt



**5 kritiska områden och 40  
förslag till svenskt agerande**

**Sammanfattande  
rapport**

Analysgruppen  
Global samverkan

## Analysgruppens uppdrag och arbete

Under 2015 beslutade Kristina Persson, minister för strategi- och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete (Framtidsminister), att inrätta tre oberoende analysgrupper med uppgift att bistå Kansliet för strategi- och framtidsfrågor (Framtidskansliet) i arbetet med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Analysgrupperna har varit fristående från regeringen och arbetat självständigt utifrån uppdragsbeskrivningen och tilldelade resurser.

Analysgruppen Global samverkans uppdrag var att utgå från Agenda 2030 och de mål för en hållbar global utveckling som var under utarbetande vid gruppens tillsättande och sedermera beslutades inom FN i september 2015. Gruppens uppgift var att analysera vad som krävs för ett effektivt och hållbart genomförande på några utvalda områden, såväl i Sverige som globalt. Fokus skulle ligga på de angelägna områden/mål som kräver nytänkande och för vilka svenska initiativ skulle kunna få särskild betydelse.

Analysgruppen har bestått av följande personer: Ordföranden: Thomas Hammarberg (fristående samhällsdebattör med fokus på mänskliga rättigheter) och Loa Brynjulfsdottir (Internationell chef, LO) Ledamöter: Lena Ag (Generalsekreterare, Kvinna till kvinna), Lennart Båge (Ordförande, Global Utmaning), Jan Cedergren (Sveriges representant i styrelsen för den Gröna fonden), Mats Karlsson (Direktör, Utrikespolitiska institutet), Eliza Kücükaslan (social entreprenör, medlem av gruppen fram till augusti 2015, politiskt sakkunnig sedan september 2015), Helena Lindholm (Professor, Göteborgs universitet, medlem av gruppen fram till november 2015), Lisa Pelling (Utredningschef, Arena Idé), Anna Ryott (VD, Swedfund), Jonas Tallberg (Professor, Stockholms universitet) Huvudsekreterare: Sofia Östmark, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor, Statsrådsberedningen.

Gruppen har haft 10 egna sammanträden och två gemensamma sammankomster med de två andra analysgrupperna som inrättats av Framtidsministern. Alla tre analysgrupper medverkade också vid det seminiarium som Framtidsministern ordnade i Almedalen 2015 där Global Samverkan gruppen anordnade ett eget seminarium. Analysgruppen Global samverkan har också arrangerat fyra workshops (tre i Stockholm och en i New York) och ett seminarium för att inhämta synpunkter och idéer från en bred krets av aktörer både från Sverige och internationellt. Gruppen har också haft ytterligare konsultationer med Regeringskansliet, myndigheter, organisationer, näringsliv, akademi och tankesmedjor i arbetets olika skeden.

Under arbetet, presenterade gruppen löpande<sup>1</sup> förslag till det så kallade Framtidsrådet<sup>2</sup>. Ambitionen var att komma med konkreta och genomförbara rekommendationer. I föreliggande rapport sammanfattas gruppens slutsatser, strategiska överväganden och förslag till politiska åtgärder.

<sup>1</sup> Förslag har presenterats i juni 2015, september 2015 (två förslag), mars 2016, april 2016.

<sup>2</sup> En statsrådsgrupp kallad Framtidsrådet har etablerats. Här diskuteras förslag och idéer från regeringens analysgrupper. Kristina Persson leder arbetet. Statsminister Stefan Löfven deltar också samt följande statsråd: Anna Johansson, infrastrukturminister, Näringsdepartementet, Ardalan Shekarabi, civilminister, Finansdepartementet, Helene Hellmark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning, Utbildningsdepartementet, Per Bolund, finansmarknads- och konsumentminister, biträdande finansminister, Finansdepartementet, Åsa Romson, klimat- och miljöminister samt vice statsminister, Miljödepartementet. Andra statsråd deltar när frågor relaterade till deras ansvarsområden diskuteras.

# Innehåll

<b>1. Möjligheternas tid för globalt samarbete för en hållbar global utveckling</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Global Samverkan: Fem kritiska områden för svenskt bidrag till genomförandet av Agenda 2030</b> .....	<b>8</b>
2.1. Global Deal: Partssamverkan för anständiga arbetsvillkor och en inkluderande tillväxt .....	9
2.2. Ekonomiska och sociala rättigheter: Ett mer aktivt svenskt agerande .....	13
2.3. Globala cyberfrågor: Samverkan för ett effektivare svenskt deltagande i globala cyberfrågor .....	17
2.4. Migration och Agenda 2030: Förslag till svenskt agerande för att bidra till agendans mål och delmål om migration .....	22
2.5. Agenda 2030: Möjligheter och utmaningar för det multilaterala systemet .....	28
<b>3. Sammanfattande reflektioner och vägen framåt</b> .....	<b>33</b>
<b>Bilagor:</b>	
- De fem förslag som analysgruppen presenterat (bilaga 1-5) .....	36
- Uppdragsbeskrivning för analysgruppen Global samverkan (bilaga 6) .....	79

Möjligheternas tid för  
globalt samarbete för en  
hållbar global utveckling

2015 var året då världen enades kring en global hållbarhetsagenda för framtiden, samtidigt som verkligheten runt omkring drog världen isär.

Världens länder kunde under 2015 enas om inte mindre än tre viktiga globala avtal: FN:s tredje internationella konferens om utvecklingsfinansiering i Addis Abeba (Addis Abeba Action Agenda, AAAA) i juni, Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling som antogs av FN:s generalförsamling i september och det nya klimatavtalet som antogs vid COP21 i Paris i december. Det globala samförståndet kring dessa avtal inger hopp. Nu återstår arbetet med att omsätta dessa avtal till verklig handling.

Agenda 2030 för hållbar utveckling är med sina 17 mål och 169 delmål på många sätt transformativ och unik. Agendan präglas av en hög ambitionsnivå och en tydlig vision för att möta de globala utmaningarna, såsom att utrota den globala fattigdomen och främja en hållbar framtid. Agendan tydliggör att hållbar utveckling är avgörande för vår gemensamma framtid. De nya globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Agendan bekräftar den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna och dess efterföljande konventioner som en utgångspunkt för den nya agendan. Centralt är att agendan är universell och gäller alla världens länder; implementering ska ske i samtliga länder. Agendan innebär en positiv kraft i en svår tid och en möjlighet för världens länder att tillsammans ta ett krafttag inom en rad angelägna frågor.

Den nya agendan tar vid år 2015 då millenniemålen nådde sin slutpunkt. Flera av millenniemålen var globalt sett uppnådda 2015. Enligt Världsbanken lever nu färre än 10 procent av världens befolkning i extrem fattigdom, en lägre andel än någonsin tidigare. Nio av tio pojkar och flickor går i skolan. Miljarder människor har fått tillgång till rent vatten. En global medelklass växer fram där en av två personer har tillgång till en mobiltelefon. Världen är bättre utbildad, mättare, friskare och friare än någonsin tidigare.

Vid sidan av den positiva världsbilden, framgångarna och de ambitiösa målen för en hållbar framtid, träder en annan bild av världsläget fram. Förra året präglades av fördjupade krig på flera håll, allvarlig konfliktutveckling såväl i Europas närområde som globalt, och terrorattacker i en lång rad länder, inklusive attacker på demokratiska samhällen i vår närhet. Det finns också ett ökat antal sviktande/sköra stater vilket bidrar till global instabilitet. Omkring 1,4 miljarder människor beräknas leva i konflikttrabbade eller sviktande/sköra stater. 2014 var över 100 miljoner människor i behov av humanitärt stöd. Fler än 60 miljoner människor har tvingats fly sina hem, fler än någonsin tidigare. Förra året var också det varmaste någonsin. Klimatförändringen är en realitet.

Den globala tillväxten minskade under 2015 till 2,4 procent från 2,6 procent 2014 och trots framsteg är fattigdomen fortfarande utbredd.

Omkring en tiondel av världens befolkning – drygt 700 miljoner människor – beräknas leva under den ekonomiska fattigdomsgränsen på 1,9 USD per dag (i köpkraftsjusterade termer). Globaliseringens fördelar kommer inte alla till del. En av vår tids allra största utmaningar är den ökande ojämlikheten, både inom länder och mellan länder. Sverige är ett av de länder där klyftorna växer snabbast (OECD). Inom kort väntas världens rikaste en procent ha mer än femtio procent av världens rikedom (UNDP). Arbetslösheten, och i synnerhet ungdomsarbetslösheten, ligger på hög nivå eller ökar i många länder. Det är en bidragande faktor till den polarisering vi nu ser i många samhällen. Arbetslöshet och undersysselsättning kan ofta skapa social oro och konflikter. Idag står 200 miljoner människor i utvecklingsländerna utanför arbetsmarknaden, och ännu fler utanför den formella ekonomin. Många av dem är unga och kvinnor och lever i Afrika söder om Sahara. År 2014 var 74 miljoner människor i åldern 15-24 år arbetslösa. För att inte arbetslösheten ska öka ytterligare när befolkningen ökar krävs att 600 miljoner nya jobb skapas till 2020. Osäkra och informella anställningar är också utbredda och den informella sektorn sysselsätter över 65 procent av arbetstagarna i Sydasiens, Sydostasien och Afrika söder om Sahara. Människor som får sin försörjning från den informella sektorn, speciellt kvinnor och ungdomar, omfattas ofta inte av sociala trygghetssystem och har begränsade möjligheter att kräva sina rättigheter.

Arbete för mänskliga rättigheter och demokrati hotas på många håll i världen av bland annat av avsaknad av fria och rättvisa val, internetcensur, svårigheter för media att verka fritt samt bristande rättssäkerhet. Den tekniska utvecklingen har medfört såväl möjligheter som utmaningar. Svaga institutioner i många länder bidrar också till en bristande kapacitet att garantera medborgarnas grundläggande rättigheter och begränsar möjligheten till social och ekonomisk utveckling. Utrymmet för civila samhället minskas i många länder. Sedan år 2012 har femtio länder infört utökade restriktioner för civila samhället och 90 lagar har tillkommit som begränsar det civila samhällets utrymme. Det återstår också mycket arbete för att kvinnor och flickor, på lika villkor som män och pojkar, fullt ut ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Med utgångspunkt i ovanstående omvärldsbild identifierade analysgruppen inriktningen på arbetet. En viktig utgångspunkt var att analysera områden som är särskilt angelägna ur ett svenskt perspektiv, har ett tvärsektoriellt fokus, är angelägna i tiden och där svenska initiativ kan göra mest skillnad. Gruppen valde att fokusera på följande kritiska strategi- och framtidsfrågor:

- Global Deal: Partssamverkan för anständiga arbetsvillkor och en inkluderande tillväxt
- Ekonomiska och sociala rättigheter: Ett mer aktivt svenskt agerande
- Globala cyberfrågor: Samverkan för ett effektivare svenskt deltagande i globala cyberfrågor

- Migration och åtaganden i Agenda 2030: förslag till svenskt agerande för att bidra till agendans mål och delmål om migration
- Agenda 2030: Möjligheter och utmaningar för det multilaterala systemet

Dessa områden liknar i mångt och mycket upplägget i Agenda 2030, det är olika frågeområden men de är på flera sätt sammanlänkande och odelbara. I föreliggande rapport sammanfattas gruppens arbete. I avsnitt 2 görs en sammanfattning av gruppens arbete på de fem områdena (de fullständiga förslagen finns som bilagor i denna rapport). Varje område börjar med att göra en översiktlig genomgång av varför frågan är särskilt kritisk och aktuell, hur den berör Agenda 2030 och de globala målen och slutligen varför Sverige kan ha en särskild roll att spela på området som berörs. Avsnitt 3 blickar framåt och ger övergripande förslag för regeringens fortsatta arbete med implementeringen av Agenda 2030 i Sverige och globalt.

## 2. Global Samverkan: Fem kritiska områden för svenskt bidrag till genomförandet av Agenda 2030



## 2.1. Global Deal: Partssamverkan för anständiga arbetsvillkor och en inkluderande tillväxt

## Inledning

Det finns starka skäl för ett initiativ med fokus på anständiga arbetsvillkor och en inkluderande tillväxt med social dialog i centrum. Enligt ILO:s beräkningar befinner sig 1,44 miljarder arbetstagare, merparten kvinnor och många migrantarbetare, i osäkra anställningar eller i den informella sektorn. 2,3 miljoner arbetsrelaterade dödsfall, 310 miljoner icke-dödliga olyckor och 160 miljoner arbetsrelaterade sjukdomsfall konstateras årligen. Över 200 miljoner människor i världen är arbetslösa (ILO). Sysselsättning utgör bryggan mellan ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning – produktiva anställningar och anständiga villkor resulterar i ökad köpkraft och konsumentefterfrågan, vilket i sin tur leder till fler arbetstillfällen. Ett Global Deal-initiativ kan bli ett effektivt verktyg för att implementera hållbarhetsmål 8 om anständigt arbete, full och produktiv sysselsättning och inkluderande tillväxt. Mål 8 har i sin tur stor inverkan på sannolikheten att uppnå många av de övriga 16 målen. Global Deal kan även indirekt ge betydande bidrag till måluppfyllelse på andra mål så som mål 1 om att avskaffa fattigdom i alla dess former och mål 5 med fokus på jämställdhet och flickors egenmakt men även mål 10 om minskad ojämlikhet inom och mellan länder. Sverige har med sin tradition av samverkan på arbetsmarknaden en särskild roll att spela och ett initiativ på området skulle bidra med politisk kraft och ökat fokus på frågor om anständiga arbeten och inkluderande tillväxt.

## Sammanfattning av analysgruppens förslag

ILO pekar på att anständig och produktiv sysselsättning är en faktor som ökar den ekonomiska tillväxten i låginkomstländer. Välutvecklad social dialog och aktivt hållbarhetsarbete är ekonomiskt lönsamt – bland vinsterna märks ökad produktivitet (European Company Survey), stabilare och säkrare leverantörskedjor, bättre förutsättningar för långsiktig planering och riskhantering, minskad risk för avbrott i verksamheten, förbättrade investerarelationer, starkare varumärken och, inte minst, friskare och mer lojala medarbetare. En mängd rapporter liksom akademisk forskning (Europeiska kommissionen, IMF, ILO, OECD, Piketty) pekar på att inkomst- och förmögenhetsjämligheten ökar inom de flesta samhällen. Starka fackliga organisationer (som effektivt kan sluta kollektivavtal), arbetsrättsliga regler och jämlika möjligheter till utbildning kan reducera eventuell ojämlikhet som uppstår till följd av globaliseringen (OECD). Kollektivavtal har en positiv inverkan på inkomsterna och bidrar dessutom till att minska ojämlikheter.

Analysgruppen menar att konceptet Global Deal inte handlar om att utveckla ett nytt ramverk eller avtal som ska implementeras på likartat sätt i alla länder eller skapa en ny internationell organisation. Istället syftar Global Deal till att dels utveckla en plattform för att lyfta frågan om partssamverkan, dels stärka befintliga samverkansstrukturer. Att realisera Global Deal-målen förutsätter vilja och engagemang hos samtliga ingående parter att delta i social dialog och reellt aktörskap (möjlighet till organisering och kapacitet att interagera), men även strukturer för partssamverkan. Det bygger på kännedom om och ömsesidig respekt för varandras roller, intressen och skilda förutsättningar:

- **Fack:** Fackliga organisationer ska förstå företagens förutsättningar och respektera företagens intressen, samarbeta och ta hänsyn till hållbar samhällsutveckling när de förhandlar. På arbetstagsarsidan spelar grundläggande demokratiska förutsättningar roll för möjligheterna till organisering och kollektiv förhandlingar.
- **Företag & arbetsgivare:** Arbetsgivare ska respektera anställdas rättigheter i praktiken, ta socialt ansvar och vara beredda att ingå avtal nationellt, regionalt och globalt. Vad gäller incitamenten att delta i Global Deal är det avgörande att visa på sambandet mellan fungerande arbetsmarknadsrelationer och lönsamhet.
- **Stat:** Stater ska ratificera och respektera ILO:s kärnkonventioner och erkänna rätten för arbetare att organisera sig och förhandla kollektivt. Statens konkreta roll för att möjliggöra och stödja partssamverkan varierar från land till land beroende på lokala förutsättningar.

Samarbete mellan de olika aktörerna är nyckeln till att realisera visionen om Global Deal. Olika typer av aktörer bidrar på olika sätt till samverkansprocessen. Det handlar både om insatser av parterna på arbetsmarknaden och om insatser från internationella organisationer för att stärka och underlätta förutsättningarna för partssamverkan. Processer i Global Deal-anda pågår redan på företags-, bransch-, nationell och internationell nivå. En del multinationella företag och globala fack har utvecklat social dialog på global nivå i form av globala ramavtal. OECD och ILO, liksom ett stort antal intressegrupper, arbetar aktivt inom området. På FN-nivå finns exempelvis FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter (mer kända som Ruggie-principerna) och Global Compact. Vad Global Deal kan bidra med är att ge politisk riktning och kraft till den övergripande utvecklingen och systematisera och skala upp existerande processer (Global Deal ansluter till och förstärker exempelvis såväl ILO:s Decent Work-agenda som OECD:s arbete med inkluderande tillväxt).

Visionen om Global Deal är långsiktig men kräver politiskt engagemang och handling på kort sikt såväl på nationell som på global nivå. Analysgruppen föreslår att regeringen bör genomföra följande åtgärder:

1. Lansera ett globalt partnerskapsinitiativ tillsammans med länder från olika regioner, företag, fack och organisationer – "A Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth". Ett initiativ av detta slag kan bidra med politisk kraft för att öka fokus på arbetet med frågorna och även förutsättningen för att mobilisera utökade finansiella medel.
2. Utveckla en deklaration och en lansering av ett Global Deal-initiativ. Det inkluderar behovet av att aktörer som ställer sig bakom partnerskapet också förbinder sig att utveckla en handlingsplan för hur initiativet ska implementeras i respektive verksamhet/land samt att ett ramverk för uppföljning och utvärdering utvecklas.

3. Driva Global Deal-tankarna i relationen med andra länder, internationella organisationer och forum på ett aktivt sätt.
4. Säkerställa att Global Deal-tankarna får en tydlig roll i det svenska internationella utvecklingssamarbetet genom att det får en prominent roll i den nya biståndspolitiska inriktningen. Det handlar också om att lyfta och integrera ett Global Deal-perspektiv i resultatstrategier för multilaterala organisationer och i region- och landstrategier och i andra relevanta styrinstrument, såsom Sidas regleringsbrev.
5. Aktivt bidra till att stärka arbetet med den sociala dialogen inom EU.
6. Utveckla en organisationsstrategi för Sveriges arbete med ILO för att identifiera hur Sverige kan bidra till att stärka ILO och dess arbete med Global Deal. Det är också viktigt att Sverige föregår med gott exempel genom att vara bland de länder som har ratificerat flest ILO-konventioner.
7. Etablera en nationell Global Deal-plattform. Det skapar en mötesplats mellan olika parter i Sverige med representanter från privata sektorn (företag och arbetsgivarorganisationer), fackföreningar och Regeringskansliet, samt berörda myndigheter och statliga bolag. Det kan underlätta engagemang och möjligheten att driva frågorna. Där skulle de olika aktörerna framgent också kunna rapportera och dela erfarenheter av hur de arbetar med komponenterna i Global Deal.
8. Avsätta finansiella och personella resurser för att realisera Global Deal-initiativet, administrera det och följa upp. Vid lanseringen av det globala initiativet bör Sverige göra ett åtagande om att tillföra medel – en avsevärd ekonomisk insats behövs för att det globala initiativet ska kunna lanseras och administreras.

## 2.2. Ekonomiska och sociala rättigheter: Ett mer aktivt svenskt agerande

## Inledning

Sett över flera decennier har de ekonomiska och sociala rättigheterna stärkts. Under det senaste decenniet har det dock funnits tendenser till en oroväckande utveckling där arbete för mänskliga rättigheter och demokrati hotas på många håll i världen. Medvetenhet om sociala orättvisor har samtidigt vuxit under senare års ekonomiska kriser och åtstramningsprogram. Även om FN, inklusive de relevanta fackorganen, anammat och operationaliserat de ekonomiska och sociala rättigheterna har det funnits ett politiskt motstånd från vissa stater mot att acceptera t.ex. utbildning, hälsa och välfärd som områden för mänskliga rättigheter. Det finns med andra ord ett behov av att befästa stödet för dessa formellt erkända rättigheter. Agenda 2030 och de globala målen betonar åtgärder för att minska de sociala klyftorna och de strukturella orättvisor som ökat de senaste decennierna. Mänskliga rättigheter är en grundförutsättning för genomförandet av Agenda 2030 och genomsyrar alla de 17 målen. De svenska ambitionerna på området är dock mer ambitiösa än det som överenskommit inom ramen för Agenda 2030. Sverige har en lång tradition av att sätta rättigheter högt på den nationella och internationella dagordningen. Med den utgångspunkten bedöms ekonomiska och sociala rättigheter som ett särskilt viktigt område för Sverige och knyter väl an till Sveriges arbete med statministerns initiativ Global Deal. 2016 avser regeringen också att presentera en ny skrivelse till riksdagen för arbetet för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.

## Sammanfattning av analysgruppens förslag

Uppdelningen av normerna för mänskliga rättigheter (MR) i två kategorier – politiska och medborgerliga respektive ekonomiska, sociala och kulturella har historiska förklaringar. 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 tillsättandet av särskilda rapportörer inom FN. Nästa år har det gått 50 år sedan Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) – hädanefter i texten: ESK-konventionen – antogs, och detta kommer att markeras i olika sammanhang.

I linje med den svenska prioriteringen av arbetet för mänskliga rättigheter, såväl internationellt som nationellt, har det varit naturligt att Sverige ratificerat de internationella MR-fördragen. Analysgruppen menar dock att det finns vissa luckor i ratificeringen, 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. Till de konventioner som Sverige inte har ratificerat hör ILO-konvention 169 om urbefolkningens rättigheter. Den 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). Analysgruppen menar att det är dags att fatta beslut om denna konvention och om ytterligare utredningsarbete behövs bör detta organiseras med prioritet.

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 av FN:s allmänna ländergranskning (så kallad UPR-granskningen) inom MR-rådet i Genève. Från svensk sida poängterades då att protokollet reser flera frågor som måste analyseras ytterligare innan det blir möjligt att fatta ett beslut. I samband med förslaget att barnkonventionen ska antas som svensk lag kommer frågan att aktualiseras inte minst av frivilliga barnrättsorganisationer.

Regering (och riksdag) står inför en liknande utmaning vad gäller ett protokoll till ESK-konventionen om enskild klagorätt, som nyligen trätt i kraft. Analysgruppen menar här att det är nödvändigt att starta analysen kring Sveriges hållning till protokollet och att det är rimligt att den processen samordnades med en seriös prövning också av möjligheten att ratificera det i princip likartade protokollet till barnkonventionen.

FN:s konvention om migrantarbetarnas (och deras familjers) rättigheter har inte ratificerats av Sverige, liksom inte heller av flertalet andra europeiska länder. Analysgruppen menar att det inte är tillfredsställande att EU-länderna ignorerar denna konvention. Sverige står rimligen inför två alternativ: antingen att ratificera fördraget eller också föreslå andra vägar att ge det skydd som är syftet med denna konvention.<sup>3</sup> ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (nr 189) är just nu (september 2015) under beredning i Regeringskansliet. Bland annat Tyskland har redan ratificerat konventionen.

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 detta.

Analysgruppen menar att 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 från svensk sida. Detta bör ses som en viktig del av implementeringen av de globala målen för alla FN:s medlemsstater. Analysgruppen föreslår att regeringen bör genomföra följande åtgärder:

<sup>3</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.

9. Initiera en övergripande och ordentlig 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. Arbetet bör inledas snarast och vara en del av förarbetet till regeringens skrivelse om MR, demokrati och rättsstatprincipen som ska överlämnas till riksdagen 2016.
10. Driva en mer aktiv och planerad hållning för ekonomiska och sociala rättigheter för Sveriges agerande i FN-sammanhang, inklusive inom ILO, Europarådet och EU.
11. Utvärdera hur ekonomiska och sociala rättigheter kan ges en prioritet i Sveriges bilaterala kontakter, inklusive inom Sveriges biståndspolitik.
12. Aktivt söka efter partners, inom EU och bland de nordiska länderna, för att effektivt driva frågan om ekonomiska och sociala rättigheter.
13. Arbeta tillsammans med arbetsmarknadens parter och särskilt identifierade länder för ett starkare ILO och för att få större genomslag för ILO:s konventioner i relation till de ekonomiska och sociala rättigheterna.





## Inledning

Cyberfrågor – även kallade informations- och kommunikationsteknologier (ICT), IT-frågor, internetfrågor eller digitalisering – har snabbt blivit ett växande och angeläget frågekomplex som spänner över hela bredden av såväl internationella relationer som nationella verksamheter – säkerhet, mänskliga rättigheter, utveckling, demokrati, handel, arbetsmarknad, ekonomi med mera – och behandlas i allt fler multilaterala och nationella fora. Globala cyberfrågor är en angelägen tvärsektoriell fråga som lyfts i flera avseenden i Agenda 2030. Ett öppet, fritt och neutralt internet skulle kunna ge ett väsentligt bidrag till att uppnå en hållbar utveckling och de globala målen. Digitaliseringen har potential att underlätta tillgången till information, bidra till ökad kunskap, ökad tillgång till offentliga och finansiella tjänster samt underlätta kontakter med nationella och internationella marknader. Samtidigt är det också en rättighetsfråga och ett rättighetsperspektiv bör antas i alla dialoger om ett fritt, öppet och säkert internet. Sveriges tekniska kunnande inom internetbranschen är av hög internationell klass vilket innebär ett försprång. Svensk internetekonomi beräknas motsvara ca 8 % av BNP under 2015 (och förväntas öka med 7 procent per år till 2019) och sysselsätter nära 200 000 personer. Detta är dubbelt så högt som genomsnittet i EU. Sverige tillhör de länder som är mest beroende av ett öppet och säkert internet för tillväxt, konkurrenskraft och jobbskapande. För en avancerad IT-nation och öppen ekonomi som Sverige med omfattande internationellt beroende utgör cyberfrågorna en del av ett brett nationellt samhällsintresse som förutsätter ett utvecklat globalt samarbete. Det i kombination med vikten av en rättighetsbaserad ansats i allt globalt samarbete innebär att Sverige skulle kunna ha en särskild roll i arbetet kring globala cyberfrågor.

## Sammanfattning av analysgruppens förslag

Analysgruppen fokuserar i sitt förslag på de organisatoriska frågorna och samverkan för att åstadkomma ett effektivare svenskt agerande i globala cyberfrågor. De globala cyberfrågornas politiska betydelse ökar i takt med att internet i allt högre grad utgör en förutsättning för många av samhällets grundläggande funktioner och får allt större betydelse för hållbar ekonomisk och social utveckling, liksom för yttrandefrihet och personlig integritet. Hoten i cyberrymden är globala och måste också mötas genom internationellt samarbete kring bland annat normbildande och förtroende- och kapacitetsbyggande åtgärder för att minska risker för missförstånd och konflikter i cyberrymden. Parallellt måste det säkerställas att respekt för mänskliga rättigheter, personlig integritet, yttrandefrihet och tillämpandet av ett brett säkerhetsbegrepp utgör självklara utgångspunkter för sådana ansträngningar.

Analysgruppen identifierar fem områden av relevans för Regeringskansliets arbete med globala cyberfrågor:

- **Cybersäkerhet** är idag en strategisk angelägenhet för såväl Sverige som EU och resten av världen. Centrala samhällsfunktioner som energi-, finans- och transportsektor liksom stora delar av offentlig samhällsservice är idag helt beroende av fungerande IT- och informationssystem.

Flertalet av dessa samhällskritiska system är också globala vilket medför mycket stora ömsesidiga säkerhetsberoenden över gränser.

- **Mänskliga rättigheter och informationsfrihet.** Enskilda individers tillgång till ett öppet och säkert internet utgör ett av de viktigaste instrumenten för att stärka mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling. Internet öppnar nya kanaler för människor att kommunicera, interagera och uttrycka sina åsikter och verka för sina intressen i en globaliserad värld i en omfattning som tidigare inte varit möjlig.
- **Jämställdhet och ekonomisk och social utveckling.** Digitalisering är i allt högre grad en motor för ekonomisk och social utveckling, inte minst när det gäller att skapa förutsättningar för bland annat fattiga människor och kvinnors självständighet och möjlighet till arbete, samt för innovativa lösningar på utvecklingsproblem inom utbildning, finans, jordbruk, hälsa och miljö. Den ökade tillgängligheten till mobil teknologi det senaste årtiondet har skapat helt nya möjligheter på utvecklingsområdet.
- **Internationell handel.** Fri och gränslös dataöverföring och lagring är idag alltmer en förutsättning för världshandel och en alltmer globaliserad företagsamhet och innovation. Sverige tillhör de länder som är mest beroende av ett öppet och säkert internet för tillväxt, konkurrenskraft och jobbskapande.
- **Global styrning av internet.** Formerna för internationell samverkan, internets globala styrning och FN:s roll har blivit en allt viktigare fråga, liksom diskussionerna om hur befintliga folkrättsliga instrument ska tillämpas i cyberrymden. De utrikespolitiska relationerna på cyberområdet präglas av motsättningar samtidigt som normbildningen på området är i sin linda. Skiljelinjerna följer ofta en liberal kontra en kontrollsökande dimension, där länder som Ryssland och Kina söker skapa legitimitet för sina egna kontroll- och blockeringsystem.

Främjandet av fred, säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling på internet är en viktig del av Sveriges samlade utrikespolitik. Politiken bygger på grundläggande värderingar som mänskliga rättigheter, demokrati, öppenhet och rättsstatens principer. En central utgångspunkt är att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, gäller fullt ut även på internet. Likaså är samarbete kring normbildande, förtroendebyggande åtgärder och andra utrikes- och säkerhetspolitiska frågor centrala för att stärka internationell säkerhet och minska risker för angrepp och konflikter också på cyberområdet.

Sverige utgör idag en prioriterad partner i det internationella samarbetet och cyberfrågor är en inte oansenlig del av RK:s verksamhet. De globala cyberfrågorna implicerar en omfattande mängd svenska ställningstaganden och hanterande av internationella cyberfrågor ur en rad olika aspekter, exempelvis internationell normbildning, internationella förtroendebyggande åtgärder, resolutionsarbete, kapacitetsbyggande åtgärder och

samarbeten och övningar, EU:s externa samarbeten och politiska dialoger liksom säkerhetssamarbetet inom Europeiska unionens institutioner. Cyberfrågor behandlas numera i en rad multilaterala och regionala organisationer för vilka Utrikesdepartementet har huvud- eller medansvar, bl.a. FN, EU, Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Samtidigt kan noteras att de globala aspekterna av cyberfrågorna berör flera olika departement och internt i Regeringskansliet hanteras globala cyberfrågor idag av många departement, bland andra Näringsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet. Denna organisatoriska komplexitet har från tid till annan gett upphov till brister i koordinering och frånvaro av svensk strategi inom området. Ett behov av att hantera eventuella målkonflikter inom globala cyberfrågor är också angeläget.

Analysgruppen menar att det inte har lagts tillräckligt med resurser på att utveckla en sammanhållen politik på området på det sätt som en rad andra jämförbara länder har gjort. Trots Sveriges framträdande engagemang vad gäller cyberfrågor har likasinnade länder ofta kommit betydligt längre vad gäller organisation, samordning, styrdokument och resurssättning inom cyberområdet. Förutom att utse högnivåföreträdare för cyberfrågorna har flera andra länder – bland andra Finland, Norge, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien – även skapat särskilda enheter för de internationella cyberfrågorna inom sina respektive utrikesministerier.

För att förankra och konkretisera svenska prioriteringar inom det globala cyberområdet skulle en svensk strategi behöva formuleras. En tydlig kontaktpunkt krävs också för att Regeringskansliets gränssnitt mot omvärlden ska matcha de internationella diskussionerna och andra länders utrikesförvaltningar. Utan en sammanhållande kontaktyta för cyberfrågor riskerar olika engagemang och processer inom cyberområdet att falla mellan ansvars- och verksamhetsområden. Detta kan försämra förutsättningarna för svenskt inflytande och deltagande i internationellt samarbete på en nivå som motsvarar andra länders med likartad syn. En sammanhållande kontaktyta kan också möjliggöra ett mer effektivt resursutnyttjande liksom högre kvalitet och genomslagskraft i sambandningar inom regeringskansliet.

Analysgruppen föreslår att regeringen bör genomföra följande åtgärder:

- 14.** Utarbeta och anta en övergripande nationell strategi för global cyberpolitik (inte enbart från ett cybersäkerhetsperspektiv) som ger en nystart för de globala cyberfrågorna och därmed en högre prioritet. Det skulle innebära att en svensk helhetspolicy fastställs, med klara riktlinjer för inriktning, samordning och nationellt avvägd resursallokering. En sådan strategi skulle också kunna vara en grund för ett samordnat beslutsfattande och sammanfläta alla de olika aspekterna av globala cyberfrågor. Strategin skulle också behöva ha en tydlig koppling till det nationella perspektivet ur dess olika aspekter; IT-politik och infrastruktur,

svensk förvaltning, nationella säkerhetsbehov, feminism, integritets-, kultur- och toleransfrågor med mera.

- 15.** Skapa en ny struktur för globala cyberfrågor inom Regeringskansliet som leds av en särskild samordnare (ambassadör/sändebud) som representerar Sverige internationellt. Denna funktion förutsätter adekvata personella resurser och behöver ges politisk tyngd för att löpande samordna departementen inom Regeringskansliet och även övriga samhället där viktiga bidrag inom global cyberpolitik redan görs. Den särskilde samordnaren skulle vidare kunna identifiera och åtgärda brister och utvecklingsområden vad gäller Sveriges roll i globala cyberfrågor.

## 2.4. Migration och Agenda 2030: Förslag till svenskt agerande för att bidra till agendans mål och delmål om migration

## Inledning

Migration är en av vår tids megatrender och spänner över många olika politikområden. Idag finns mer än 250 miljoner internationella migranter i världen, det högsta antalet som någonsin uppmätts (Världsbanken 2015). Ungefär hälften av dem (48 procent) är kvinnor. Utöver de internationella migranterna finns det mer än 730 miljoner interna migranter. Det innebär att nästan var sjunde människa på jorden är en migrant (IOM 2015). I höginkomstländerna, som är hem åt mer än 60 procent av världens migranter, är nu mer än en tiondel av befolkningen invandrad. Andelen migranter ökar dock snabbare i låginkomstländer (UNDESA 2013). Migrationen mellan låginkomstländer ökar och den så kallade Syd-Syd-migrationen utgör nu 38 procent av all migration medan migration från låginkomstländer till höginkomstländer utgör 34 procent (Världsbanken 2015).

Agenda 2030 lyfter fram migranternas positiva bidrag till tillväxt och hållbar utveckling på ett sätt som aldrig tidigare gjorts i internationella åtaganden av detta slag. Världens stater åtar sig genom agendans mål 10 att samarbeta för att ”underlätta säker, ordnad, laglig och ansvarsfull migration” och att respektera alla migranternas mänskliga rättigheter, oavsett migrationsstatus. Under mål 8 finns också ett särskilt mål om att skydda arbetstagarnas rättigheter och främja en trygg och säker arbetsmiljö för alla arbetstagare, inklusive arbetskraftsinvandrare, i synnerhet kvinnliga migranter. Även målet att minska transaktionskostnaderna för remitteringar nämns specifikt i agendan. Stater åtar sig i agendan också att ge migranter tillgång till ett livslångt lärande samt att utrota människohandel. Migranter, flyktingar och internflyktingar erkänns som en av flera utsatta grupper. Addis Ababa Action Agenda (AAAA) innehåller fler konkreta åtgärder som rör migration och går i vissa avseenden längre än åtagandena i 2030-agendan gör. Sverige har en bra utgångspunkt för att genomföra de åtaganden som gjorts i 2030-agendan och AAAA. Sverige har haft en ledande roll i frågor om migration och utveckling och har därför en särskild position i att vara pådrivande i genomförandet av åtagandena på detta område. Sverige har också betydande erfarenheter av invandring till Sverige och en särskild trovärdighet internationellt sett. Sverige kan göra stor skillnad genom att fokusera på utvecklingsagendans mål och delmål som rör migration.

## Sammanfattning av analysgruppens förslag

Analysgruppens förslag berör inte den akuta flyktingsituationen, utan fokuserar på vad Sverige bör göra ur ett bredare migrationsperspektiv såväl nationellt som internationellt för att bidra till målen som rör migration i Agenda 2030 och AAAA. Givet att en särskild utredning just har tillsatts vad gäller lagliga vägar (som ska presenteras i december 2017) behandlar gruppens förslag inte just denna aspekt.

Rörlighet och migration är inget nytt fenomen men har ökat i omfattning. Migration är en av vår tids stora megatrender. Migration bör inte ses som ett problem som ska lösas utan snarare en verklighet som ska hanteras.

Migrationen har en stor potential att bidra till utveckling och fattigdomsbekämpning, men aktiv politik behövs för att potentialen ska förverkligas. De ramverk som idag finns för migrationspolitiken lever i de flesta fall inte upp till dagens migrationssituation. Ett starkt nationellt och internationellt samarbete krävs.

Sverige har en bra utgångspunkt för att genomföra de åtaganden som gjorts i 2030-agendan och AAAA. Sverige har haft en ledande roll i frågor som rör migration och utveckling internationellt, bland annat genom ordförandeskapet i det globala forumet för migration och utveckling (GFMD) 2013 till 2014. Politiken för global utveckling (PGU), där migrationsströmmar identifierats som en av sju utmaningar, är också en utmärkt grund för det fortsatta arbetet. Den svenska migrationspolitiken har även som ett specifikt mål att beakta migrationens utvecklingseffekter. Sverige kan också bygga vidare på det arbete som gjordes av den parlamentariska kommittén om cirkulär migration och utveckling (slutbetänkande 2011). Delegationen för migrationsstudier (Delmi) är också en viktig plattform för kunskapsbyggande och politikutveckling.

Sveriges agerande måste utgå ifrån att migration skapar stora möjligheter till utveckling och fattigdomsbekämpning. Samtidigt är det viktigt att slå fast att migration måste vara ett val och inte en nödvändighet. Uppfyllet av flera av de globala målen är avgörande för människors möjligheter att leva ett bra liv i sina hemländer. Mål 8 för full sysselsättning, anständiga arbetsvillkor och inkluderande hållbar tillväxt är särskilt relevant.

Analysgruppen föreslår att regeringen ska genomföra följande åtgärder för att på ett holistiskt sätt bidra till genomförandet av de åtaganden som Sverige gjort i Agenda 2030 och AAAA:

- 16.** Ratificera internationella fördrag kopplade till migration. Det gäller framför allt FN:s konvention om migrantarbetarnas (och deras familjers) rättigheter samt ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (nr 189). Även om Sverige bedömer att vi redan lever upp till åtagandena i konventionerna ger ratificering en viktig signaleffekt gentemot andra länder. Om inte ratificering bedöms vara möjligt bör det tydligt motiveras och andra vägar att ge det skydd som konventionerna föreskriver bör föreslås.
- 17.** Ta en aktiv och ledande roll för att fylla behovet av ytterligare forskning vad gäller kvinnor och migration. Det gäller inte minst genom att bidra till att könsuppdelad statistik finns tillgänglig för att adressera de kunskapsluckor som finns vad gäller kvinnor och migration. Det skulle kunna vara ett tydligt uppdrag för delegationen för migrationsstudier (Delmi).
- 18.** Verka för att en internationell mekanism för att underlätta arbetskraftsmigration skapas. Idag finns en mängd regionala och bilaterala avtal som rör arbetskraftsmigration. Det finns en stor potential att underlätta arbetskraftsmigration och stärka



migrantarbetares rättigheter genom att ta fram gemensamma standarder. Mekanismen skulle kunna fungera som en bas för utbyte av kunskap och "best practice" men också ge länder och regioner konkret stöd att förhandla fram avtal om arbetskraftsmigration som optimerar migrationens bidrag till utveckling och samtidigt skyddar migrantarbetares rättigheter. En mekanism med syfte att komma fram med konkreta åtgärder för att underlätta arbetskraftsmigration skulle också kunna stärka arbetet för att minska kostnader för rekrytering av arbetskraftsmigranter.

19. Fortsätta stödja IOM:s initiativ International Recruitment Integrity System (IRIS) som syftar till att bli ett frivilligt internationellt instrument för etisk certifiering av bemanningsföretag. Målsättningen är att motverka exploatering av migranter och oetiska rekryteringsförfaranden.
20. Skapa en nationell plattform i form av ett privatoffentligt partnerskap med svenska företag för etisk rekrytering. Det för att säkerställa att migrantarbetare som kommer till Sverige från tredje land inte riskerar att utnyttjas av oseriösa rekryterare.
21. Uppmuntra och underlätta att de globala ramavtalen mellan fack och arbetsgivare också explicit behandlar frågor som rör rekrytering av migrantarbetare och migrantarbetares rättigheter. Det är något som med fördel tydligt skulle kunna inkorporeras i statsministerns initiativ om en Global Deal för anständiga jobb och inkluderande tillväxt, där social dialog är i centrum.
22. Ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda vilka ytterligare åtgärder som behövs nationellt, och samtidigt bidra till internationella standarder och normer, vad gäller portabiliteten av socialförsäkringar. Ett ändamålsenligt system i en allt mer globaliserad värld behövs. Möjligheten att ta med sig intjänade förmåner är en viktig fråga som Sverige bör följa. Det nordiska samarbetet på området är en förebild.
23. Stärka migrationsperspektivet i utvecklingssamarbetet, inte minst i utformningen av den nya biståndspolitiska inriktningen. Sida måste få ett tydligare mandat att jobba med migrationsfrågor både horisontellt, men också som ett särskilt frågekomplex. Det kan göras inom ramen för den nya biståndspolitiska inriktningen men också genom resultatstrategier. Sida bör också få i uppdrag att som en del av landanalyserna genomföra mer djupgående analyser av migrationssituationen i regioner och länder inför bilaterala och regionala resultatstrategier. Möjligheten att stödja diasporagrupper som vill starta utvecklingsprojekt i sina ursprungsländer bör också uppmuntras inom biståndspolitiken.
24. Genomföra en särskild analys för att undersöka hur svenskt arbete kan maximera utvecklingseffekterna av remitteringar. Ett sådant uppdrag kan utföras av Sida eller av Delmi och bör

fokusera på hur Sverige mer konkret kan arbeta för att maximera utvecklingseffekterna, både när det gäller de ekonomiska och de politiska/sociala remitteringarna. En uppgift vore att stödja tekniska lösningar och innovationer för att förenkla remitteringar där svenska företag redan har en särskild kompetens. Här blir samarbetet med näringslivet särskilt viktigt. En annan insats skulle kunna vara att främja insatser som ökar remitteringars hävstångseffekt.

- 25.** Ta fram en konkret handlingsplan för att sänka kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige. Kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige har länge varit höga. 2014 lanserade regeringen en oberoende webbaserad prisjämförelsetjänst för remitteringar. Det är ett bra första steg men vidare åtgärder behövs. Det kan handla om att öka konkurrensen mellan olika transfereringsföretag och underlätta användandet av mobil teknik för överföringar av remitteringar. Sverige bör på EU-nivå och på global nivå bevaka att åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism inte i onödan gör det svårare och dyrare att skicka remitteringar. Sverige bör inom EU särskilt uppmärksamma de remitteringar som skickas mellan EU:s medlemsstater.
- 26.** Stödja arbetet med att omvandla IOM till ett FN-organ med ett starkt normativt mandat. Internationellt finns en ökad insikt om att det inte finns ett tillräckligt robust globalt system och normativa institutioner för internationell migration. Sverige bör aktivt arbeta för att stärka det internationella systemets förmåga att hantera migrationsfrågorna på ett effektivt och samordnat sätt. UNHCR spelar en mycket viktig roll när det gäller flyktingar och organisationen bör stärkas. Dock finns det idag ingen FN-organisation som hanterar internationella migrationsfrågor. Genom att göra IOM till ett FN-organ skulle frågorna ges en mer naturlig plats inom det multilaterala systemet.
- 27.** Ta tillvara den potential som diasporagrupper utgör. Engagemang från olika diasporagrupper är idag en till stora delar outnyttjad resurs, såväl inom det svenska utvecklingsbiståndet som inom handelspolitiken. Diasporagrupper måste få bättre tillgång till information om de möjligheter som finns, och eventuellt stöd med att utforma ansökningar och projekt. Regeringen bör ge svenska handelspolitiska institutioner som Export Sweden instruktioner att börja arbeta närmare med diasporagrupper, till exempel genom att inrätta diasporaråd. Staten bör ge stöd för att skapa diasporacentra på olika platser i Sverige för att bättre ta tillvara den potential som diasporagrupper har. Det handlar inte endast om biståndsrelaterat arbete utan bör vara bredare för att ge optimal utväxling.
- 28.** Stärka inkluderingen av unga genom att bland annat skapa en internationell plattform för att ungdomar och unga vuxna ska

kunna engagera sig i migrationsfrågor. Hälften av världens befolkning utgörs av unga. Ungdomar utgör en tredjedel av världens migranter och är mer benägna att röra på sig än andra delar av befolkningen, inte minst eftersom det kan vara särskilt svårt för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden. I Sverige är ensamkommande barn och ungdomar en särskilt sårbar grupp. Unga måste bjudas in i de nationella och globala diskussionerna rörande migration och utveckling.

- 29.** Ta fram en långsiktig strategi för kommunikations- och opinionsfrågor relaterade till migration. Öka fokus på integration, opinionsbildning och information. Genom AAAA åtar sig stater att ta fram kommunikationsstrategier med fokus på migranternas bidrag till hållbar utveckling, särskilt i mottagarländer, för att motverka främlingsfientlighet, främja integration och skydda migranternas rättigheter. Sverige har i det aktuella läget ett särskilt behov av en sådan långsiktig övergripande kommunikationsstrategi.
- 30.** Undersöka möjligheten att skapa ytterligare migrations-/invandringsmuseum i Sverige. Regeringen gav hösten 2015 ett bidrag till Malmö kommun för en förstudie kring förutsättningarna för ett nationellt demokrati- och migrationsmuseum i Malmö. Emigranternas hus finns också i Göteborg. Detta är positivt och det bör även initieras en studie för att titta närmare på förutsättningarna för att skapa ett ytterligare museum av detta slag i andra städer i Sverige.

## 2.5. Agenda 2030: Möjligheter och utmaningar för det multilaterala systemet

## Inledning

Vikten av fungerande globala institutioner och ett effektivt multilateralt system ligger i hjärtat av globalt samarbete. Stödet för traditionellt multilateralt samarbete kan sägas ha försvagats i vissa delar av världen. Samtidigt kan de multilaterala organisationerna komma att spela en ännu viktigare roll i framtiden med de nya universella målen för hållbar utveckling. Multilaterala organisationer kan utföra ett antal funktioner som kommer att bli allt viktigare under de kommande åren: samordning, främja samstämmighet och öppenhet, verka som ”ärliga mäklare”/”honest brokers”, tillgodose arbetet med globala gemensamma nyttigheter (global public goods), underlätta blandning av offentlig och privat finansiering och fungera som hävstång för att generera den ökade finansiering som behövs (”from billions to trillions”) och främja partnerskap av olika slag t.ex. med näringslivet och civilsamhället. Det multilaterala samarbetet är också ett genomgående tema och på flera sätt kärnan i de fyra andra projekt som gruppen åtagit sig att arbeta med (Global Deal för anständiga arbeten och inkluderande tillväxt, ekonomiska och sociala rättigheter, globala cyberfrågor och migrationsåtaganden i Agenda 2030). Agenda 2030 och de globala målen kräver att de multilaterala organisationerna blir mer effektiva och samordnade. De olika multilaterala organisationerna och aktörerna måste samverka bättre och mer strategiskt. Agendan innebär också en möjlighet att ta ett nytt grepp kring reformfrågorna avseende det multilaterala systemet. Sverige är ett väl ansett och respekterat land i multilateralt samarbete. Vår mångåriga roll som trovärdig givare och substantiell policyaktör har resulterat i möjligheter till inflytande som är långt större än vad vårt lands storlek egentligen berättigar till. Sverige har således direkta intressen i att det multilaterala utvecklingssystemet, inklusive FN, reformeras och blir så modernt och ändamålsenligt som möjligt.

## Sammanfattning av analysgruppens förslag

Det multilaterala systemet är i en period av genomgripande omvandling. Världen och relationer mellan länder har förändrats; sedan millennieskiftet har många länder upplevt förbättringar såväl ekonomiskt som socialt, konfliktmönster har förändrats, icke-statliga aktörer (näringslivet, civilsamhällsorganisationer) spelar en allt större roll i det globala samarbetet, finansieringsflöden har förändrats och nya organisationer (inte minst regionala sådana) har skapats. På ett mer allmänt plan genomgår global politik och ekonomi en förskjutning i kraft från Europa och Nordamerika till framväxande stormakter i Asien, Latinamerika och Afrika. Globala frågor blir allt mer komplexa och samtidigt allt mer angelägna att hanteras gemensamt genom multilaterala lösningar.

Agenda 2030 ger viktiga signaler för hur det multilaterala institutionella landskapet bör utvecklas under de närmaste åren. Agenda 2030 visar också var det aktuella multilaterala systemet har brister. En kärnpunkt är att agendan är universell i sin omfattning och vision, medan det multilaterala systemet fortfarande oftast organiseras med en ram som delar världen i utvecklade länder och utvecklingsländer. Agenda 2030 är ambitiös och kräver policyöverskridande helhetslösningar, medan det multilaterala systemet idag är fragmenterat och projektorienterat.

Agenda 2030 argumenterar för integrerade lösningar som sträcker sig över utveckling, fred, miljö och humanitära områden, medan det multilaterala systemet ofta hanterar dessa områden separat. Agenda 2030 kräver bidrag från en rad aktörer utöver regeringar, medan det multilaterala systemet, i sin kärna, i stort sett är mellanstatligt. Agenda 2030 kräver en mobilisering av betydligt större och nya resurser från alla källor, inhemska och externa, offentliga och privata, medan det multilaterala systemet till stor del är inriktat på stöd och bidrag från medlemsländerna. Den nya agendan kräver således nytänkande kring hur det multilaterala systemet bör verka.

Analysgruppen identifierar fyra formerande krafter som behöver beaktas för det fortsatta strategiska tänkandet kring framtiden för det multilaterala systemet:

- **Framväxten av nya ekonomiska stormakter och medelinkomstländer**

De nya tillväxtekonomierna vill i allt högre grad ha makt och inflytande och sätta agendan i det multilaterala landskapet. De nya medelinkomstländerna sätter press på det multilaterala systemet och styrningen av organisationerna kommer naturligen i centrum av den politiska debatten. Samtidigt finns tveksamheter kring viljan hos vissa av de nya tillväxtekonomierna att bidra finansiellt till det multilaterala systemet. I vissa fall söker också dessa länder reformer av det multilaterala systemet som inte är i samklang med traditionella svenska intressen. Det snabbt växande antalet medelinkomstländer spänner över en bred skala och inkluderar inte bara stora ekonomier utan inkluderar också en rad lägre medelinkomstländer. Utmaningen för de multilaterala organisationerna är således att finna sin roll i förhållande till dessa länders utvecklingsbehov. Samtidigt har de multilaterala organisationerna fortsatt en central roll i de allra fattigaste länderna, där behoven ser annorlunda ut.

- **Vikten av icke-statliga aktörer och partnerskap**

En andra kraft som påverkar det multilaterala systemet är framväxten av icke-statliga aktörer, främst stora företag och internationella icke-statliga organisationer som har blivit skickliga på att påverka politiska åsikter. En ökad globalisering har bidragit till en tredubbling av världens BNP som i sin tur har lett till en förändring i förhållandet mellan stater, den privata sektorn och det civila samhället. Många av dagens mest överhängande utmaningar kräver engagemang och insatser från den icke-statliga sektorn. Det kräver i sin tur nya arbetsformer, både nationellt och globalt. Spridningen av nya partnerskap med flera intressenter är en allt viktigare del av det multilaterala utvecklingslandskapet och en återspeglning av verkligheten på marken.

- **Framväxten av regionala organisationer och multilaterala fora**

Regional organisering är idag den starkast växande formen av multilateralt samarbete. Inte enbart har många nya regionala organisationer skapats efter det kalla krigets slut, utan samarbetet har också breddats och fördjupats inom existerande organisationer. De regionala organisationerna är centrala i förverkligandet av Agenda 2030 framförallt på

två sätt; i) de är ofta engagerade i hela spektrumet av politikområden och driver därmed det holistiska synsätt som är kärnan i agendan, och ii) genom att de regionala organisationerna har möjlighet att utveckla gemensamma strategier för genomförandet har de tillgång till särskilda påtryckningsmedel genom sitt institutionaliserade samarbete. Som EU-medlem är det både naturligt och nödvändigt för Sverige att agera i ett EU-sammanhang när det gäller såväl nationella som internationella aspekter av implementeringen av Agenda 2030. Synen på och implementeringen av 2030-agendan kan också påverkas via regionala fora i andra delar av världen som Sverige har tillträde till, såsom AIIB, och via funktionellt definierade samarbetsorganisationer som Sverige på olika sätt har tillträde till (OECD) eller i vissa fall står utanför (G20 och G7).

- **Ökande behov av gemensamma, gränsöverskridande lösningar**

Den fjärde kraften avser den ökande betydelsen av specifika utvecklingsutmaningar som kräver ett kollektivt svar för att en lösning skall kunna uppnås, så kallade globala gemensamma nyttigheter/utmaningar (global public goods/bads). Terrorism, migration, smittsamma sjukdomar och klimat är några av de mest kända utmaningar för den globala stabiliteten inklusive finansiell stabilitet. Globala gemensamma nyttigheter har en viktig roll att spela i den aktuella debatten om den framtida placeringen av det multilaterala systemet där det finns ett ökat behov av gemensamma, gränsöverskridande lösningar. Finansieringsfrågan är central för globala gemensamma nyttigheter och här är det centralt att ta ett bredare finansieringsperspektiv än traditionellt bistånd.

Det är tydligt att det finns ett momentum för att ta ett brett grepp på frågorna om det multilaterala systemet. Analysgruppen föreslår att regeringen bör genomföra följande åtgärder:

31. Initiera ytterligare analysarbete kring global styrning och Agenda 2030. Det arbete som analysgruppen initierade på området skulle behöva vidare analys med ett brett angreppssätt på global styrning för Agenda 2030. Det är just det övergripande perspektivet som saknas, mycket arbete pågår parallellt inom FN-systemet och bankerna men en övergripande analys och riktning saknas. Ett projekt kring global styrning och agenda 2030 skulle kunna initieras. I Kanada pågår liknande arbete och en studie tillsammans med Kanada skulle kunna övervägas.
32. Utnyttja möjligheten med statsministerns högnivågrupp för att driva frågor om multilateral reform. Statsminister Stefan Löfven tog i september 2015 initiativ till informell högnivågrupp för att ge politisk kraft och momentum till genomförandet av Agenda 2030. Högnivågruppen som består förutom av Sverige också av Brasilien, Colombia, Liberia, Sydafrika, Tanzania, Tunisien, Tyskland och Östtimor. Gruppen har åtagit sig att driva på för att upprätthålla ett starkt politiskt engagemang i frågan och utbyta kunskaper och lärdomar. Gruppen har en intressant sammansättning med olika

typer av länder. Att i denna krets ha en dialog och driva frågor om multilateral reform kan vara ett kraftfullt verktyg framåt. Tyskland kommer att ta över ordförandeskapet i G20 år 2017 vilket utgör en särskild möjlighet. Kanske kan statsministrarnas högnivågrupp aktiveras ytterligare och ges större stadga genom att ett roterande ordförandeskap införs.

- 33.** Initiera en dialog med en utvald grupp medelinkomstländer. Det finns en samsyn i internationella debatter kring vikten av medelinkomstländerna i diskussionerna om det framtida multilaterala systemet. Samtidigt finns det inte en tillräcklig insyn i vad medelinkomstländer efterfrågar från systemet. Agenda 2030 erkänner också att medelinkomstländer fortfarande står inför betydande utmaningar för att uppnå en hållbar utveckling. En internationell dialog kring medelinkomstländernas förhållande till de multilaterala organisationerna borde initieras. Sverige som en så kallade "middle power" är i en bra position att initiera en sådan dialog med en rad medelinkomstländer kring frågan om agenda 2030 och det multilaterala systemet.
- 34.** Utnyttja möjligheten att påverka EU:s arbete med Agenda 2030. I nuläget befinner sig EU-processerna som ovan nämnts i något av ett vänteläge, vilket kan innebära möjligheter att påverka sättet att tänka kring Agenda 2030 på EU-nivå om Sverige arbetar strategiskt. Universaliteten i agendan har ännu inte slagit igenom fullt ut och i en del medlemsländer är det fortfarande mycket av ett konventionellt biståndsperspektiv som gäller. Här finns en möjlighet för Sverige att påverka EU:s interna förhållningssätt och arbetsprocess, och samtidigt bidra till att EU:s framtidsorienterade profil i det globala samarbetet stärks.



### 3. Sammanfattande reflektioner och vägen framåt

Global samverkan står vid ett vägskäl. En rad ambitiösa internationella avtal finns nu på plats men verklighetens konflikter, ojämlikheter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna utmanar. Globaliseringen genererar välstånd men splittrar samtidigt, eftersom dess vinster inte kommer alla till del. En hållbar värld kräver en rättvisare fördelning av jordens resurser och bördor.

Det är nu upp till världens länder att leverera på de högt ställda hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Sverige har dels ett ansvar att genomföra de åtaganden som gjorts i Sverige och dels effektivt bidra till det globala samarbetet. Det handlar mycket om internationellt samarbete i det nationella intresset och nationellt samarbetet i det internationella intresset.

Gruppens uppdrag var, utifrån den globala kontexten, att identifiera och analysera utvalda strategiska områden i förhållande till genomförandet av Agenda 2030 i Sverige och globalt. Uppdraget var inte att lämna en sammanhållen bild av framtidens former för global samverkan. Allt framtidsarbete måste dock ha ett internationellt perspektiv, världen blir på många sätt mer och mer sammanflätad och Sverige påverkas av och påverkar utvecklingen i världen i stort. Det finns i linje med detta en ökad insikt både inom regeringar, multilaterala organisationer och globala företag om behovet av ett ökat fokus på strategisk framsyn och framtidsfrågor.

Civilminister Ardalan Shekarabi, bistandsminister Isabella Lövin och framtidsminister Kristina Persson har tillsammans fått ett särskilt ansvar för det svenska genomförandet av Agenda 2030. Sverige har också ett brett engagemang från många statsråd för frågorna. Det bådär gått för det svenska genomförandet. Analysgruppen ser positivt på skapandet av 2030-delegationen och ser fram emot att delegationen ska arbeta för ett brett engagemang i frågorna. Det är viktigt att Sverige verkligen tar universaliteten i agendan på allvar och visar att alla världens länder är berörda och behöver tänka nytt. Genom att ligga i framkant i genomförandet och visa på att politisk vilja och konkret handling går hand i hand kan Sverige påverka det globala genomförandet. Sverige har en unik möjlighet att spela en roll i de stora globala framtidsfrågorna, både genom EU och i egen kapacitet. Samtidigt måste Sverige också leverera på Agenda 2030 nationellt i Sverige. Nyligen genomförda analyser av länders förutsättningar att nå målen visar att Sverige presterar bra när det gäller bland annat jämställdhet, tillgång till rent vatten och sanitet samt andel förnybar energi i relation till totalt konsumerad energi. Det finns dock andra områden där ytterligare ansträngningar krävs det gäller till exempel den växande ojämlikheten, hållbar produktion och konsumtion samt utbildning.

Sammanfattningsvis vill gruppen ge några avslutande rekommendationer till regeringen för det fortsatta arbetet med Agenda 2030:

- 35.** Säkerställ ett samordnat agerande vad gäller de nationella och internationella perspektiven på Agenda 2030. Ansvaret i regeringen är delvis uppdelat i nationellt och internationellt genomförande men det är i praktiken mycket svårt att skilja mellan dessa olika perspektiv. Hela Agenda 2030 bygger till stor del på just det

faktum att nationellt och internationellt arbete hör ihop. Den nya delegationen bör arbeta såväl med det nationella som internationella perspektivet och säkerställa kopplingen mellan de båda ansatserna. Det bör också säkerställas i det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet.

- 36.** Säkerställ att alla aktörsgupper involveras och är aktiva och att arbetet har en tydlig balans mellan de tre hållbarhetsperspektiven. Samarbete mellan olika aktörer är givetvis en förutsättning för att hitta de olika typer av partnerskap som krävs för agendans genomförande. Det måste också säkerställas att arbetet sker med ett holistiskt perspektiv utifrån alla de tre hållbarhetsperspektiven och undvika att arbetet sker i stuprör.
- 37.** Utarbeta en nationell kommunikationsstrategi för Agenda 2030. Det är många aktörer inblandade i arbetet och en gemensam kommunikationsstrategi, som kompletterar den nationella handlingsplan som ska tas fram, kan säkerställa en gemensam bild och riktning.
- 38.** Fokusera på angelägna tematiska frågor som kräver ytterligare analys och arbete och där Sverige kan spela en särskilt pådrivande roll. Frågan om ojämlikhet inom och mellan länder och de växande sociala orättvisorna bedömer analysgruppen vara en sådan fråga. Det är en fråga som Sverige behöver ge högre uppmärksamhet både utifrån ett nationellt och internationellt perspektiv.

Analysgruppen har löpande under det senaste året (april 2015–april 2016) levererat rekommendationer till regeringen på de fem kritiska områden som gruppen identifierat.<sup>4</sup> Gruppen har också haft ett nära och konstruktivt samarbete med berörda delar av Regeringskansliet. De förslag som gruppen presenterat har fått varierande genomslag och uppföljning. Gruppen har följt utvecklingen av det arbete som gruppen först presenterade, nämligen Global Deal, där flera av gruppens förslag realiserats. Det kvarstår nu en del arbete för att säkerställa att initiativet får det genomslag som det har potential till. Även på andra områden har analysgruppen noterat ökat arbete i den riktning som föreslås, exempelvis vad gäller ett ökat fokus på migrationsfrågor inom utvecklingssamarbetet. Ytterligare åtgärder behövs dock inom vissa områden som gruppen har arbetat med. Mot den bakgrunden berör rapportens sista rekommendationer de erfarenheter som analysgruppen har från framtidsarbetet och här vill gruppen göra följande medskick:

- 39.** Framtidsministern bör driva på för att säkerställa att analysgruppernas förslag tas om hand och bereds inom Regeringskansliet.
- 40.** Framtidsministern bör samla analysgrupperna om ett år för en diskussion kring erfarenheterna av arbetet och vilket eventuellt genomslag arbetet haft.

<sup>4</sup> Genom presentationer till Framtidsrådet.

## Bilagor:

- De fem förslag som analysgruppen presenterat (bilaga 1–5)<sup>5</sup>
- Uppdragsbeskrivning för analysgruppen Global samverkan (bilaga 6)

<sup>5</sup> Här bifogas de fem olika förslag som analysgruppen har presenterat för Framtidsrådet (juni 2015, september 2015 (två förslag), mars 2016 och april 2016). De fem förslagen är också publicerade som separata dokument på <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/uppdrag-framtid/>

# Bilaga 1. Global Deal: Partssamverkan för anständiga arbeten och inkluderande tillväxt

## Sammanfattning

Analysgruppen Global samverkan presenterar nedan ett förslag på hur statsministerns vision om Global Deal mellan arbete och kapital kan konkretiseras och tas vidare. Pappret lägger fram argument för varför ett initiativ på området behövs, förslag på vilka komponenter som kan ingå i visionen och några rekommendationer för det fortsatta arbetet. Analysen och rekommendationerna bygger på ett underlags- och konsultationsarbete som har genomförts under perioden mars–juni, bland annat genom arrangerandet av en workshop i Stockholm 6 maj.

Rekommendationer inkluderar i korthet:

- Lansera ett globalt partnerskapsinitiativ tillsammans med likasinnande länder, företag och organisationer – ”A Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth”.
- Utforma och förbereda lansering av initiativet i samarbete med ILO och OECD.
- Initiera steg för konkret implementering i Sverige: stärka Global Deal-tankarna i det svenska biståndet, förstärka samarbetet med ILO, aktivt driva frågorna i EU, skapa en nationell Global Deal-plattform för aktörerna.

## 1. Visionen, målen och medlen

Visionen om Global Deal är att globaliseringens fördelar och vinster ska komma fler till del och att utmaningarna på den globala arbetsmarknaden ska hanteras gemensamt. Målen med Global Deal är välfungerande arbetsmarknadsrelationer och anständiga arbeten vilket bidrar till ökad jämlikhet och en inkluderande ekonomisk utveckling till gagn för arbetare, företag och samhällen (win-win-win).

Medlet – kärnan i visionen om Global Deal – är att öka förutsättningarna för samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagare och stater, också kallat social dialog, för ömsesidig nytta genom att vara medvetna om och respektera varandras förutsättningar, intressen och begränsningar.

Konceptet Global Deal handlar inte om att utveckla ett nytt ramverk eller avtal som ska implementeras på uniformt sätt i alla länder eller skapa en ny internationell organisation. Istället syftar Global Deal till att dels utveckla en plattform för att lyfta frågan om partssamverkan, dels stärka befintliga samverkansstrukturer. Visionen om Global Deal är långsiktig men kräver politiskt engagemang och handling på kort sikt såväl på nationell som på global nivå. Ett Global Deal-initiativ kan bidra genom att ge politisk riktning och kraft till den övergripande utvecklingen samt systematisera och skala upp existerande processer. Global Deal kan bli ett effektivt verktyg för att implementera hållbarhetsmål (SDG) 8 om anständigt arbete, full och produktiv sysselsättning och inkluderande tillväxt. Global Deal kan även mer indirekt ge betydande bidrag till måluppfyllelse på andra områden inom Agenda 2030.

## 2. Varför behövs Global Deal?

Det finns starka skäl för ett initiativ som understryker betydelsen av social dialog för att skapa ett mer ekonomiskt och socialt hållbart samhälle:

- **Förbättrade arbetsvillkor och rättigheter:** Enligt ILO:s beräkningar befinner sig 1,44 miljarder arbetstagare, merparten kvinnor, i osäkra anställningar eller i den informella sektorn. 2,3 miljoner arbetsrelaterade dödsfall, 310 miljoner icke-dödliga olyckor och 160 miljoner arbetsrelaterade sjukdomsfall konstateras årligen. Det är angeläget att frågor om arbetsmiljö och arbetsvillkor lyfts fram och att rättigheterna på arbetsmarknaden stärks. Migrantarbetare är särskilt utsatta och utnyttjas ofta på den globaliserade arbetsmarknaden och deras rättigheter behöver stärkas. Kvinnor och män måste också få lika möjligheter på arbetsmarknaden och lika stort deltagande i beslutsfattandet. Social dialog kan vara ett viktigt politiskt verktyg för att främja jämställdhet i arbetslivet. Kvinnors deltagande i social dialog är dock fortsatt lågt i hela världen. Studier visar att kvinnor utgör endast 15 procent av deltagarna i de olika partsorganen globalt sett (ILO).
- **Jobbskapande:** Över 200 miljoner människor i världen är arbetslösa (ILO). Arbetslösheten drabbar särskilt kvinnor och unga (74 miljoner i åldern 15–24 år var arbetslösa 2014). Sysselsättning utgör bryggan mellan ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning – tillgången till fler och mer produktiva arbetstillfällen är nyckeln till förbättrade levnadsvillkor. Aktörer i den privata sektorn skapar 9 av 10 arbetstillfällen i samarbetsländerna inom det svenska biståndet. Effektiva, konkurrenskraftiga och inkluderande marknader är avgörande för företagens möjligheter att växa och skapa arbetstillfällen. Social dialog kan vara ett verktyg för skapandet av fler anständiga arbeten – produktiva anställningar och anständiga villkor resulterar i ökad köpkraft och konsumentefterfrågan, vilket i sin tur leder till fler arbetstillfällen.
- **Inkluderande tillväxt:** ILO pekar på att anständig och produktiv sysselsättning är en faktor som ökar den ekonomiska tillväxten i utvecklingsländerna. Företagsekonomiskt finns starka skäl för Global Deal-initiativet. Välutvecklad social dialog och aktivt hållbarhetsarbete är ekonomiskt lönsamt – bland vinsterna märks ökad produktivitet (European Company Survey), stabilare och säkrare leverantörskedjor, bättre förutsättningar för långsiktig planering och riskhantering, minskad risk för avbrott i verksamheten, förbättrade investerarelationer, starkare varumärken och, inte minst, friskare och mer lojala medarbetare.
- **Minskad ojämlikhet:** En mängd rapporter liksom akademisk forskning (Europeiska kommissionen, IMF, ILO, OECD, Piketty) pekar på att inkomst- och förmögenhetsojämlikheten ökar inom de flesta samhällen. De som främst drabbas är ofta de med lägst inkomster (OECD). Ojämlikheten – i kombination med utbredd korrupktion i de globala värde- och leverantörskedjorna – får konsekvenser på flera plan. Förutom ojämlikhetens påverkan på den sociala sammanhållningen och de grundläggande mänskliga rättigheterna, leder det även till att tilliten i samhällen minskar (Wilkinson, Pickett) och därmed också tillväxtförutsättningarna (Putnam). Dessutom ökar ojämlikheten risken för

sociala oroligheter (strejker m.m.) (ILO). Starka fackliga organisationer (som effektivt kan sluta kollektivavtal), arbetsrättsliga regler och jämlika möjligheter till utbildning kan reducera eventuell ojämlikhet som uppstår till följd av globaliseringen (OECD). Kollektivavtal har en positiv inverkan på inkomsterna och bidrar dessutom till att minska ojämlikheter.

### 3. Vad omfattar Global Deal-konceptet?

#### 3.1 Partssamverkan: förutsättningar och utmaningar

Att realisera Global Deal-målen om välfungerande arbetsmarknadsrelationer och anständiga arbeten förutsätter dels vilja och engagemang hos samtliga ingående parter att delta i social dialog, dels reellt aktörskap (möjlighet till organisering och kapacitet att interagera), men även strukturer för partssamverkan. Det bygger på kännedom om och ömsesidig respekt för varandras roller, intressen och skilda förutsättningar:

- **Fack:** Fackliga organisationer ska förstå företagens förutsättningar och respektera företagets intressen, samarbeta och ta hänsyn till hållbar samhällsutveckling när de förhandlar. På arbetstagarsidan spelar grundläggande demokratiska förutsättningar roll för möjligheterna till organisering och kollektivt förhandling. Rätten att gå med i fackföreningar fastslås i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, både hindrandet och tvingandet av personer att gå med i, eller starta, fackföreningar anses som ett brott mot de mänskliga rättigheterna. Graden av facklig organisering skiljer sig väsentligt åt i olika länder.
- **Företag & arbetsgivare:** Arbetsgivare ska respektera anställdas rättigheter i praktiken, ta socialt ansvar och vara beredda att ingå avtal nationellt, regionalt och globalt. Två utmaningar hamnar här i blickfånget: organisering/representation och incitament. Till skillnad från arbetstagarsidan, där kollektiv organisering är en naturlig ambition och där organisationsväsendet finns utvecklat även på global/transnationell nivå, kännetecknas arbetsgivarsidan av decentralisering, låg organiseringsgrad och därmed bristande representativitet. Vad gäller incitamenten att delta i Global Deal är det avgörande att visa på sambandet mellan fungerande arbetsmarknadsrelationer och lönsamhet.
- **Stat:** Stater ska ratificera och respektera ILO:s kärnkonventioner och erkänna rätten för arbetare att organisera sig och förhandla kollektivt. Statens konkreta roll för att möjliggöra och stödja partssamverkan varierar från land till land beroende på lokala förutsättningar.

#### 3.2 Byggstenar för att uppnå visionen om Global Deal

Samarbete mellan de olika aktörerna är nyckeln till att realisera visionen om Global Deal. Olika typer av aktörer bidrar på olika sätt till samverkansprocessen. Det handlar både om insatser av parterna på arbetsmarknaden och om insatser från internationella organisationer för att stärka och underlätta förutsättningarna för partssamverkan. Det handlar bland annat om följande:



- Åtgärder för att främja demokratisk utveckling, organisationsfrihet och mänskliga rättigheter i arbetslivet.
- Öka information om vikten av fungerande fackföreningar och bidra med kapacitetsutveckling, utbildningssatsningar och kunskapsöverföring.
- Bidra till att arbetet med globala ramavtal sker i betydligt större skala (förnärvarande finns cirka 150 sådana avtal). Avtalen innehåller skrivningar om respekt för mänskliga rättigheter i arbetslivet, arbetsmiljö, levnadslön, rätt till facklig organisering och kollektivt förhandlande samt tvistelösning.
- Globala näringslivsnätverk kan etableras och multinationella företag som redan har kommit en bit mot välfungerande partssamverkan kan här tjäna som goda exempel/ambassadörer för Global Deal-tanken (exempelvis HM och Scania).
- Internationella investerare, utvecklingsbanker och utvecklingsfinansiärer kan aktivt ställa krav på hållbarhet, anständiga villkor och förutsättningar för partssamverkan (Swedfund och Ratos är svenska exempel).
- Företagen kan arbeta med socialt ansvarstagande i hela värdekedjan och CSR-ramverken bör omfatta partssamverkan.
- Stater kan utveckla reglerna för offentlig upphandling så att företag som lägger resurser på att agera ansvarsfullt premieras, och korrupsionsbekämpning bör intensifieras.
- Projekt och policies för att stärka kvinnors deltagande i den sociala dialogen behövs – här har alla aktörer en roll.
- Stärka existerande regelverk – ILO, FN (Agreement on Responsible Investment, Global Compact), Världsbanken/IFC (Performance standards).
- Utveckla/stödja konkreta samarbetsprojekt mellan regeringar, företag, fackföreningar och utvecklingsaktörer med sikte på kunskapsöverföring, ömsesidigt lärande och arbetsformer.  
Frihandel är centralt för visionen om en Global Deal. Utveckla global mall för arbetstagares rättigheter i globala och regionala handels- och investeringsavtal (TTIP centralt).
- Utveckla modeller för globala små och medelstora företags hållbarhetsrapportering.

### 3.3 Pågående arbete och mervärdet av ett Global Deal-initiativ

Processer i Global Deal-anda pågår redan på företags-, bransch-, nationell- och internationell nivå. En del multinationella företag och globala fack har utvecklat social dialog på global nivå i form av globala ramavtal.

OECD och ILO, liksom ett stort antal intressegrupper, arbetar aktivt inom området. På FN-nivå finns exempelvis FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter (mer kända som Ruggie-principerna) och Global Compact. Vad Global Deal-initiativet kan bidra med är att ge politisk riktning och kraft till den övergripande utvecklingen och systematisera och skala upp existerande processer (Global Deal ansluter till och förstärker exempelvis såväl ILO:s Decent Work-agenda som OECD:s arbete med inkluderande tillväxt).

## 4. Rekommendationer

### 4.1 Lansering av ett globalt partnerskapsinitiativ för Global Deal

För att få långsiktigt genomslag för idéerna bakom Global Deal bör Sverige i samarbete med ett antal andra aktörer lansera ett globalt initiativ för effektiv partssamverkan – ”A Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth”. Den föreslagna titeln är vald med avsikten att tydliggöra vad som ligger i begreppet Global Deal och samtidigt understryka att målen handlar om såväl anständiga arbeten som att skapa en inkluderande tillväxt.

Analysgruppen anser att lanseringen av ett globalt initiativ i samarbete med andra kan leda till att visionen om en Global Deal kan få verkligt genomslag runt om i världen. Ett initiativ av detta slag kan bidra med politisk kraft för att öka fokus och arbete med frågorna och även förutsättningen för att mobilisera utökade finansiella medel för bland annat kapacitetsutveckling och organisationsbyggande. Lanseringen av ett globalt partnerskap kan också innebära ett verkligt bidrag från Sverige i uppföljningen och implementeringen av de nya hållbarhetsmålen.

Ett globalt initiativ som lanseras tillsammans med andra: Lanseringen av detta partnerskapsinitiativ bör ske tillsammans med i) likasinnade länder som representerar olika regioner i världen, exempelvis ett land per region – på så vis skapas ”champions” runt om i världen som sedan kan vara behjälpliga med att få andra länder engagerade; ii) multinationella företag med välutvecklade former för/arbete med partssamverkan, som på motsvarande sätt kan engagera andra företag; iii) internationella organisationer, globala fack och arbetsgivarorganisationer. Vilka partners som ska väljas är en politisk avvägning.

En deklaration som grund: Till grund för partnerskapet ligger förslagsvis en deklaration som lägger ut visionen och viljeyttringen för ett globalt partnerskap för anständiga arbeten och inkluderande tillväxt baserat på tanken om effektiv partssamverkan. Partnerskapet ingås förslagsvis på högsta ledningsnivå genom att deklaration tas fram och antas. Deklarationen bör innehålla de element som presenteras i avsnitt 3.1 och 3.2 i detta papper. Analysgruppen anser att en modell bör väljas som bygger på en initial deklaration, ett mindre antal initiativtagare och att andra aktörer sedan ansluter sig.<sup>6</sup> Aktörer som ställer sig bakom partnerskapet bör också förbinda sig att utveckla en handlingsplan för hur initiativet ska implementeras i respektive verksamhet/land. Handlingsplanen för länder bör vara nära knutna till implementeringen av de nya hållbarhetsmålen

<sup>6</sup> Strukturen för det föreslagna partnerskapet bygger på den modell som har använts för ”Open Government Partnership” (<http://www.opengovpartnership.org/about>). (”Open government partnership” lanserades gemensamt av åtta länder men har i dagsläget 65 deltagande länder.) En viktig skillnad blir att Global Deal genom sin konstruktion redan från starten involverar andra aktörskategorier – medverkan från företag och organisationer är centralt för genomslag.

och andra nationella planeringsverktyg. Ett ramverk för uppföljning och utvärdering bör utvecklas. Till initiativet bör en styrgrupp knytas där representanter från alla aktörskategorier deltar: regeringar, företag, fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och internationella organisationer. Strävan bör vara jämn könsfördelning i styrgruppen.

Brådskande med resurser och samarbete för att utveckla och lansera initiativet: Resurser bör avsättas inom Regeringskansliet för att tillsammans med OECD och ILO arbeta med att utveckla partnerskapet och den tillhörande politiska deklARATIONEN inför lansering. Lanseringen av Global Deal-initiativet bör ske så snart som möjligt för att inte tappa det momentum som nu finns.

Både ILO och OECD har uttryckt ett starkt engagemang för att vara med och utveckla initiativet. Ett samarbete mellan dessa båda organisationer, och andra, är nyckeln för att lyckas med Global Deal-initiativet. ILO:s trepartsstruktur och dess arbete med Decent Work, utvecklingsbistånd och analyskapacitet är centrala komponenter för arbetet med partnerskapet. OECD har lanserat sitt ”inclusive growth initiative”, vilket är väl i linje med tankarna bakom visionen om Global Deal. OECD har därtill hög analytisk och metodologisk kompetens.

På lite längre sikt, eventuellt redan nästa år, kan det behöva etableras en permanent stödenhet som kan samordna och vara det institutionella minnet för det globala initiativet samt vara en neutral arena för möten mellan parterna. Det bör inte vara en egen ny organisation utan en liten fristående stödenhet som knyts till någon befintlig organisation. Det kan finnas risker med att knyta stödenheten alltför nära centrala organisationer på området (såsom ILO och OECD) eftersom initiativet då riskerar att försvinna i annan verksamhet eller allt för tydligt knytas/förknippas med en enskild organisation. Istället kan med fördel en civilsamhälleorganisation komma i fråga. ”Just jobs Network”, som arbetar med sysselsättningsfrågan ur ett jämlikhets- och hållbarhetsperspektiv, är ett tänkbart exempel.

#### **4.2 Rekommendationer avseende svenska åtgärder**

För att effektivt kunna lansera ett globalt partnerskap anser analysgruppen att Sverige bör anta följande åtgärder för att få genomslag för visionen om Global Deal:

- Dagordningssättande: driva Global Deal-tankarna i internationella organisationer och forum
- Säkerställa att Global Deal-tankarna får en tydlig roll i det svenska internationella utvecklingssamarbetet genom att det får en prominent roll i den nya biståndspolitiska inriktningen, att perspektivet lyfts och integreras i resultatstrategier för multilaterala organisationer och i region- och landstrategier och att det inkluderas i andra relevanta styrinstrument, såsom Sidas regleringsbrev.

- Aktivt bidra till att stärka arbetet med den sociala dialogen inom EU.
- Sverige bör utveckla en organisationsstrategi för att identifiera hur Sverige kan arbeta för att stärka ILO. Det är också viktigt att Sverige föregår med gott exempel genom att vara bland de länder som har ratificerat flest ILO-konventioner.
- Etablera en nationell Global Deal-plattform: skapa en mötesplats mellan olika parter i Sverige för att engagera och driva frågorna med representanter från privata sektorn (företag och arbetsgivarorganisationer), fackföreningar och Regeringskansliet, samt berörda myndigheter och statliga bolag. Där skulle de olika aktörerna framgent också kunna rapportera och dela erfarenheter hur de arbetar med komponenterna i Global Deal.

## 5. Finansiella implikationer

Finansiella resurser krävs för att realisera Global Deal-initiativet. Vid lanseringen av det globala initiativet bör Sverige göra ett åtagande om att tillföra medel – en avsevärd ekonomisk insats behövs för att det globala initiativet ska kunna lanseras och administreras. Dessutom kan Sverige och andra utvecklade länder gå in med medel för att samfinansiera Global Deal-projekt i låginkomstländer. Vid utrullningen av initiativet bör alla deltagande stater ge ett bidrag baserat på inkomstnivå. En ökning av Sveriges frivilliga bidrag till ILO kan också övervägas för att stärka organisationen och dess arbete med frågorna.

## Bilaga 2. Ekonomiska och sociala rättigheter: Ett mer aktivt svenskt agerande

## 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 (ICES-CR) – 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).

Tudelningen 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>7</sup>

- **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.

<sup>7</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.

#### 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 förstas 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 rättligt 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.

## 6. 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.



## Sammanfattning

Globala cyberfrågor (definierade som globala aspekter av Informations- och kommunikationsteknologin – ICT) berör idag de flesta samhällsfunktioner i Sverige och övriga världen. Det är av stor vikt för Sverige att säkra ett stabilt och globalt tillgängligt internet till gagn för demokratisk, social, kulturell och ekonomisk utveckling. Globala cyberfrågor är viktiga både ur ett strategi- och framtidsperspektiv. Cyberfrågor är tvärssektoriella i sin karaktär och analysgruppen Global samverkan har identifierat detta som ett område där ytterligare prioritet och samordning behövs inom Regeringskansliet.

Syftet med denna promemoria är att tydliggöra innebörden av de globala cyberfrågorna på ett övergripande plan, peka på var det finns förbättringspotential vad gäller hanterandet av frågorna och ge några förslag på hur frågorna kan få ökat fokus och en tydligare organisatorisk uppdelning inom Regeringskansliet. I korthet föreslår analysgruppen för Global samverkan därför följande åtgärder:

- Regeringen bör anta en övergripande nationell strategi för global cyberpolitik
- En ny struktur, med en särskild utsedd samordnare/sändebud/ambassadör, inom Regeringskansliet bör skapas

## Fem viktiga aspekter av globala cyberfrågor

Cyberfrågor – även kallat informations- och kommunikationsteknologier (ICT), IT-frågor, internetfrågor eller digitalisering – har snabbt blivit ett växande och angeläget frågekomplex som spänner över hela bredden av såväl internationella relationer som nationella verksamheter säkerhet, mänskliga rättigheter, utveckling, demokrati, handel, arbetsmarknad, ekonomi mm – och behandlas i allt fler multilaterala och nationella fora. De globala cyberfrågornas politiska betydelse ökar i takt med att internet i allt högre grad utgör en förutsättning för många av samhällets grundläggande funktioner och får allt större betydelse för hållbar ekonomisk och social utveckling, liksom för yttrandefrihet och personlig integritet.

Hoten i cyberrymden är globala och måste också mötas genom internationellt samarbete kring bl.a. normbildande och förtroende- och kapacitetsbyggande åtgärder för att minska risker för missförstånd och konflikter i cyberrymden.

Detta papper har dock de globala cyberfrågorna som utgångspunkt. Globala cyberfrågor kan ses utifrån fem områden av relevans för Regeringskansliets perspektiv: 1) Global cybersäkerhet, 2) Mänskliga rättigheter och informationsfrihet, 3) Jämställdhet och ekonomisk och social utveckling, 4) Internationell handel samt 5) Global styrning av internet. Nedan är en övergripande genomgång av dessa fem områden för att tydliggöra den tvärssektoriella karaktären på de globala cyberfrågorna och dess vikt utifrån de olika perspektiven.

## 1. Global cybersäkerhet

Cybersäkerhet är idag en strategisk angelägenhet för såväl Sverige som EU och resten av världen. Centrala samhällsfunktioner som energi-, finans- och transportsektor liksom stora delar av offentlig samhällsservice är idag helt beroende av fungerande IT- och informationssystem. Flertalet av dessa samhällskritiska system är också globala vilket medför mycket stora ömsesidiga säkerhetsberoenden över gränser. Attacker mot IT-infrastruktur och system och därigenom mot samhällsfunktioner är idag, och kommer i allt större utsträckning vara, del av internationella konflikter. Attacker mot informationssystem utgör också en primär metod för underrättelseinhämtning. Ett flertal länder har byggt upp stor kapacitet för cyberkrigföring och även infört denna verksamhet i doktrin. Gränsdragning mellan civila och militära hot blir alltmer oklar och hotbilder omfattar även påverkansoperationer, terrorism och kriminell verksamhet. Cybersäkerhetsfrågor är till sin natur globala och utmaningarna kan enbart mötas genom internationella samarbeten. Säkerhet och integritet på internet är idag av avgörande betydelse för fria informationsflöden, demokratiutveckling, hållbar ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning. Frågornas betydelse för den globala handeln är avgörande.

## 2. Mänskliga rättigheter, personlig integritet och informationsfrihet

Internet är en stark och växande drivkraft för social, politisk och ekonomisk utveckling. Enskilda individers tillgång till ett öppet och säkert internet utgör ett av de viktigaste instrumenten för att stärka mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling. Internet öppnar nya kanaler för människor att kommunicera, interagera och uttrycka sina åsikter och verka för sina intressen i en globaliserad värld i en omfattning som tidigare inte varit möjlig.

Den utveckling som internet möjliggör har dock också lett till motreaktioner. Under 2014 försämrades nätfriheten globalt för fjärde året i rad. Blockering och filtrering sker alltmer öppet. Bara under senaste året har 41 länder infört lagstiftning som begränsar yttrandefriheten på nätet. Bland annat har krav på lagring av information om användare inom nationella gränser införts, vilket ökar repressiva regeringars möjligheter till censur och övervakning; hårdare särreglering av medier och journalistisk verksamhet på nätet, jämfört med traditionell media, samt allt fler frihetsberövanden och hot mot användare av sociala medier.

Många stater har börjat använda ny teknik i stor skala för övervakning och för att blockera information på internet. Detta innebär allvarliga risker för t.ex. olikvärdighet och minoriteter som verkar för sina intressen och rättigheter. Det har lett till helt nya utmaningar vad gäller rätten till privatliv och integritetsfrågor. Det innebär också stora faror på lång sikt, allt eftersom traditionella medier – såsom tidningar, TV och radio – i allt snabbare takt övergår till att distribuera information enbart via internet, även i låg- och medelinkomstländerna. Tillkomsten av alternativa normsystem för internet, där mänskliga rättigheter och rättstatsprinciper urholkas, skulle få stora konsekvenser i takt med att en allt större andel mänsklig aktivitet äger rum på eller är beroende av internet. Samtidigt är

hot, mobbing och påtryckningar från politiska extremister ett växande problem i stora delar av världen, inte minst hot och trakasserier mot kvinnor och sexuella minoriteter, vilket leder till självzensur. Även barns bristande säkerhet på internet är ett växande problem. De ordinarie rättsinstanserna förmår ofta inte agera på ett effektivt vis. Det finns brist på ett allmänt accepterat normsystem och möjligheter att upprätthålla det för att alla verkligen ska kunna få tillgång till de positiva aspekterna av internet.

### **3. Jämställdhet och ekonomisk och social utveckling**

Digitalisering är i allt högre grad en motor för ekonomisk och social utveckling, inte minst när det gäller att skapa förutsättningar för bland annat fattiga människor och kvinnors självständighet och möjlighet till arbete, samt för innovativa lösningar på utvecklingsproblem inom utbildning, finans, jordbruk, hälsa och miljö. Den ökade tillgängligheten till mobil teknologi det senaste årtiondet har skapat helt nya möjligheter på utvecklingsområdet. Miljoner fattiga människor har fått tillgång till finansiella tjänster genom utvecklingen av nya betalningskanaler via internet och mobilnäten (mobile money); tillgången till information och utbildning har ökat dramatiskt; hälsokonsultationer och vård på distans har möjliggjorts i rurala områden; tillgången till offentliga tjänster har förbättrats och miljöinsatser har förbättrats. Denna utveckling har haft avgörande effekt, inte minst på kvinnors möjligheter till företagsamhet, att bryta isolering och agera självständigt.

Internets främsta effekt har dock varit att minska transaktionskostnader, och inte minst de som låser fast människor i fattigdom. Exempelvis kan arbetare i fattiga länder nu söka ett jobb och få sin lön via mobilen istället för att tillbringa dagarna med att åka från arbetsplats till arbetsplats i storstäders tunga trafik. En lantbrukare i ett utvecklingsland blir inte längre beroende av mellanhänder för att sätta rätt pris på sin spannmål, då hen kan följa marknadspriserna via en app. Internet har också bidragit till att öka möjligheterna för innovation även i låg- och medelinkomstländerna.

### **4. Internationell handel**

Fri och gränslös dataöverföring och lagring är idag alltmer en förutsättning för världshandel och en alltmer globaliserad företagsamhet och innovation. Ett starkare integritetsskydd och datasäkerhet som samtidigt möjliggör dataöverföringar som är så okomplicerade som möjligt och tillgodoser behovet att utveckla och underlätta för gränsöverskridande e-handel är kärnfrågor även för EU:s inre marknad. Svensk internetekonomi beräknas motsvara cirka 8 % av BNP under 2015 (och förväntas öka med 7 procent per år till 2019) och sysselsätta nära 200 000 personer. Detta är dubbelt så högt som genomsnittet i EU. Sverige tillhör de länder som är mest beroende av ett öppet och säkert internet för tillväxt, konkurrenskraft och jobbskapande. För en avancerad IT-nation och öppen ekonomi som Sverige med omfattande internationella ömsesidiga beroenden utgör cyberfrågorna en del av ett brett nationellt samhällsintresse som förutsätter ett utvecklat globalt samarbete.



## 5. Global styrning av internet

Formerna för internationell säkerhetssamverkan, internets globala styrning och FN:s roll har utifrån denna bakgrund blivit en allt viktigare fråga, liksom diskussionerna om hur befintliga folkrättsliga instrument ska tillämpas i cyberrymden. De utrikespolitiska relationerna på cyberområdet präglas av motsättningar samtidigt som normbildningen på området är i sin linda. Skiljelinjerna följer ofta en västlig liberal kontra en östlig kontrollökande dimension, där länder som Ryssland och Kina söker skapa legitimitet för sina egna kontroll- och blockeringsystem. De internationella systemen kring internet är starkt präglade av USA och Västvärlden, medan andra länder nu håller på att skapa allt mer autonoma system med fullständig egen kontroll. USA:s möjlighet genom företag och underrättelsetjänster att kontrollera det internationella systemet ifrågasätts och begränsas allt mer.

### Bristande svensk koordinering

Främjandet av fred, säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling på internet är en viktig del av Sveriges samlade utrikespolitik. Politiken bygger på grundläggande värderingar som mänskliga rättigheter, demokrati, öppenhet och rättsstatens principer. En central utgångspunkt är att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, gäller fullt ut även på internet. Likaså är samarbete kring normbildande, förtroendebyggande åtgärder och andra utrikes- och säkerhetspolitiska frågor centrala för att stärka internationell säkerhet och minska risker för angrepp och konflikter också på cyberområdet. Sverige utgör idag en prioriterad partner i det internationella samarbetet och cyberfrågor är en inte oansenlig del av regeringskansliets verksamhet.

Cyberfrågor hanteras idag inom flera olika departement och enheter inom dessa; bland annat Näringsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Utbildningsdepartementet, och Kulturdepartementet. De globala aspekterna av de frågor som hanteras är inte helt koordinerade.

Utrikesdepartementet ansvarar för en omfattande mängd svenska ställningstaganden och hanterande av internationella cyberfrågor ur en rad olika aspekter, exempelvis internationell normbildning, internationella förtroendebyggande åtgärder, resolutionsarbete, kapacitetsbyggande åtgärder och samarbeten och övningar, EU:s externa samarbeten och politiska dialoger liksom säkerhetssamarbetet inom Europeiska unionens institutioner. Cyberfrågor behandlas numera i en rad multilaterala och regionala organisationer för vilka Utrikesdepartementet har huvud- eller medansvar, bl.a. FN, EU, Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Trots Sveriges framträdande engagemang vad gäller cyberfrågor har likasinnade länder ofta kommit betydligt längre vad gäller organisation, samordning, styrdokument och resurssättning inom cyberområdet. Förutom att utse högnivåföreträdare för cyberfrågorna har flera andra länder – bland andra Finland, Norge, Estland, Tyskland, Frankrike,

Nederländerna och Storbritannien – även skapat särskilda enheter för de internationella cyberfrågorna inom sina respektive utrikesministerier. Det kan särskilt noteras att EU-ordföranden Lettland (2015) har föreslagit att varje EU medlemsstat bör utse en särskild koordinator för cyberfrågor. Sveriges tekniska kunnande inom internet-branschen är av hög internationell klass och har i och med det ett försprång. Sverige har dock lagt ned betydligt mindre resurser på att utveckla en sammanhållen politik på området jämfört med en rad andra jämförbara länder – här finns ett påfallande samordningsglapp.

## Rekommendationer

För att förankra och konkretisera svenska prioriteringar inom det globala cyberområdet skulle en svensk strategi behöva formuleras. En tydlig kontaktpunkt krävs också för att Regeringskansliets gränssnitt mot omvärlden ska matcha de internationella diskussionerna och andra länders utrikesförvaltningar. Utan en sammanhållande kontaktyta för cyberfrågor riskerar olika engagemang och processer inom cyberområdet att falla mellan ansvars- och verksamhetsområden. Detta kan försämra förutsättningarna för svenskt inflytande och deltagande i internationellt samarbete på en nivå som motsvarar andra länders med likartad syn. En sammanhållande kontaktyta kan också möjliggöra ett mer effektivt resursutnyttjande liksom högre kvalitet och genomslagskraft i samarbetningar inom Regeringskansliet.

Analysgruppen för Global Samverkan föreslår därför följande åtgärder

### 1. Regeringen bör anta en övergripande **nationell strategi för global cyberpolitik** som ger:

- en svensk helhetspolicy med klara riktlinjer för inriktning, samordning och en medvetet, nationellt avvägd resursallokering
- en grund för ett samordnat beslutsfattande
- en nystart för de globala cyberfrågorna med högre prioritet inom regeringskansliet
- en tydlig koppling till det nationella perspektivet ur dess olika aspekter; IT-politik och infrastruktur, svensk förvaltning, nationella säkerhetsbehov, feminism, integritets-, kultur- och toleransfrågor mm

### 2. En **ny struktur för globala cyberfrågor inom**

**Regeringskansliet** bör skapas som:

- leds av en särskild samordnare (ambassadör/sändebud) som representerar Sverige internationellt
- har resurser personellt och administrativt att stödja den särskilda samordnaren med såväl analyser som handläggning
- ges politisk tyngd för att löpande samordna såväl departementen inom Regeringskansliet som regeringens politik med övriga samhället för de olika aspekter där viktiga bidrag inom global cyberpolitik redan görs
- tillser att för Sverige viktiga globala cyberfrågor diskuteras och döms av
- identifierar och åtgärdar brister och utvecklingsområden vad gäller Sveriges roll i globala cyberfrågor



## Sammanfattning

Analysgruppen Global samverkan, tillsatt av sr Kristina Persson, presenterar nedan ett förslag på hur Sverige kan arbeta strategiskt för att uppfylla de åtaganden som rör migration i FN:s nya 2030 Agenda för hållbar utveckling och den s.k. Addis Ababa Action Agenda (AAAA) som antogs under den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering i Addis Abeba i juli 2015. Åtagandena är breda och rör många olika politikområden.

Föreliggande förslag handlar inte om den akuta flyktingsituationen, utan fokuserar på vad Sverige bör göra ur ett bredare migrationsperspektiv så väl nationellt som internationellt på medellång sikt i relation till de åtaganden om migration som nu gjorts. Analysgruppen föreslår rekommendationer under följande sju punkter:

1. Stärka migranternas mänskliga rättigheter och särskilt respekten för migrantarbetares rättigheter: ratificera relevanta konventioner, bidra till ytterligare kunskap om kvinnor och migration och etablera en internationell mekanism för arbetskraftsmigration.
2. Stärka migrationsperspektivet i utvecklingssamarbetet: ett tydligare mandat till Sida att jobba med migrationsfrågor, tydligt inkludera migration i nya biståndspolitiska inriktningen.
3. Förbättra formerna för det internationella samarbetet kring migration: stärka UNHCR och ILO:s arbete med migration, stödja arbetet med att omvandla IOM till ett FN-organ med ett starkt normativt mandat.
4. Engagera diaspora-grupper: bättre ta tillvara den potential som diasporagrupper utgör, bland annat genom att ge stöd för att skapa diasporacentra i städer runt om i Sverige.
5. Stärka inkludering av unga: En internationell plattform för att ungdomar och unga vuxna ska kunna engagera sig i migrationsfrågor bör skapas.
6. Sänka kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige: ta fram en konkret handlingsplan för att sänka kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige.
7. Öka fokus på integration, opinionsbildning och information: skapa ytterligare migrations-/invandringsmuseum i Sverige.

## Inledning

Idag finns mer än 250 miljoner internationella migranter i världen, det högsta antalet som någonsin uppmätts (Världsbanken 2015). Ungefär hälften av dem (48 procent) är kvinnor. Utöver de internationella migranterna finns det mer än 730 miljoner interna migranter. Det innebär att nästan var sjunde människa på jorden är en migrant (Internationella migrationsorganisationen, IOM 2015). I höginkomstländerna, som är hem åt mer än 60 procent av världens migranter, är nu mer än en tiondel

av befolkningen invandrad. Andelen migranter ökar dock snabbare i låginkomstländer (FN:s avdelning för ekonomiska och sociala ärenden – UNDESA 2013). Migrationen mellan låginkomstländer ökar och den så kallade Syd-Syd migrationen utgör nu 38 procent av all migration medan migration från låginkomstländer till höginkomstländer utgör 34 procent (Världsbanken 2015). I sin senaste årsrapport (publicerad i juli 2015) tvingades FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) konstatera att över 60 miljoner människor befinner sig på flykt, av dem är 19,5 miljoner flyktingar under UNHCR:s mandat och ytterligare 5,1 miljoner palestinska flyktingar under FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingars (UNWRA:s) mandat. De flesta människor som tvingats fly från sina hem befinner sig alltså fortfarande i sitt eget land. 86 procent av flyktingarna lever i låg- och medelinkomstländer. De största flyktingmottagarna är Turkiet, Pakistan, Libanon, Iran, Etiopien, Jordanien, Kenya, Chad och Uganda.

Rörlighet och migration är inget nytt men har ökat i omfattning. Migration är en av vår tids megatrender. Migration bör inte ses som ett problem som ska lösas utan snarare en verklighet som ska hanteras. Migrationen har en stor potential att bidra till utveckling och fattigdomsbekämpning, men aktiv politik behövs för att potentialen ska förverkligas. De ramverk som idag finns för migrationspolitiken lever i de flesta fall inte upp till dagens migrationssituation. Ett starkt nationellt och internationellt samarbete krävs. Sverige har under lång tid arbetat för att skapa ett mer konstruktivt globalt samarbete på migrationsområdet. Sverige har en unik möjlighet att spela en central roll i de internationella diskussionerna kring migration och utveckling. Vårt agerande kan stärkas ytterligare med hjälp av en långsiktig vision som sammanflätar olika politikområden och aktörer.

Föreliggande förslag handlar inte om den akuta flyktingsituationen, utan fokuserar på vad Sverige bör göra så väl nationellt som internationellt på medellång sikt. Perspektivet är holistiskt. Förslagen utgår från de åtaganden kring migration som finns i FN:s nya 2030-agenda för hållbar utveckling. Rekommendationerna bygger på ett längre bakgrundsunderlag ("Sweden and the Migration Aspects of the 2030 Agenda for Sustainable Development") och en rad konsultationer som genomförts både internationellt och nationellt, inklusive genom en workshop som hölls i Stockholm i januari 2016.

Migrationsfrågorna är en viktig del av Agendan 2030 för hållbar utveckling och AAAAA

Agenda 2030 lyfter fram migranternas positiva bidrag till tillväxt och hållbar utveckling. Världens stater åtar sig genom agendan att samarbeta för att "underlätta säker, ordnad, laglig och ansvarsfull migration" och att respektera alla migranternas mänskliga rättigheter, oavsett migrationsstatus. Stater åtar sig även att ge migranter tillgång till ett livslångt lärande samt att utrota människohandel. Migranter, flyktingar och internflyktingar erkänns som en av flera utsatta grupper.

Agenda 2030 innehåller följande migrationsspecifika delmål (SDGs):

- 8.8: Skydda arbetstagares rättigheter och främja en trygg och säker arbetsmiljö för alla arbetstagare, inklusive arbetskraftsinvandrare, i synnerhet kvinnliga migranter, och de i otrygga anställningar;
- 10.7 Underlätta ordnad, säker, laglig och ansvarsfull migration och rörlighet av personer, genom bl.a. planerad och välorganiserad migrationspolitik
- 10.c Till 2030, minska transaktionskostnaderna för remitteringar till mindre än 3 procent och eliminera överföringskorridorer med kostnader som är högre än 5 procent;

Den 15 juli 2015 antog FN:s tredje internationella konferens om utvecklingsfinansiering i Addis Abeba den s.k. Addis Ababa Action Agenda (AAAA). Det har fastslagits att AAAA utgör ett väsentligt komplement till hållbarhetsmålen (SDGs) och att den är avgörande för att dessa ska kunna uppnås. Den innehåller fler konkreta åtgärder som rör migration än 2030-agendan. AAAA fastslår att stater ska samarbeta för att garantera en säker, ordnad och laglig migration med full respekt för de mänskliga rättigheterna, oavsett migrationsstatus. Stater åtar sig även att öka samarbetet vad gäller tillgång till och överföring av intjänade sociala förmåner, öka erkännandet av utländsk kompetens och utbildning, sänka rekryteringskostnaderna för migranter och motarbeta hänsynslösa rekryterare. I agendan åtar sig stater att genomföra kommunikationsstrategier med fokus på migranternas bidrag till hållbar utveckling, särskilt i mottagarländer, för att motverka främlingsfientlighet, främja integration och skydda migranternas rättigheter. AAAA fokuserar även på migranternas roll för ekonomisk utveckling samt remitteringar. Stater åtar sig att sänka kostnaderna för remitteringar bl.a. genom att främja konkurrens, öppenhet och användning av ny teknik, förbättra finansiella kunskaper samt förbättra insamlingen av data. Stater åtar sig även att stödja nationella myndigheter för att ta itu med de hinder som finns för överföringar av remitteringar.

2016: ett år med fokus på internationell migration

Migration och dess kopplingar till utveckling återfinns sedan länge på den internationella agendan. Men det senaste årets migrationssituation har lett till ett ökat fokus på frågorna. Under 2016 kommer en rad internationella konferenser att hållas och processer inledas som ytterligare kommer att sätta migration i centrum.

Det pågår dagligen arbete inom Regeringskansliet och runt om i Sverige kring migrationsfrågorna med särskilt fokus på att lösa de akuta utmaningarna. Även Utrikesdepartementet har under hösten ökat sin fokus på migrationsfrågorna, bland annat genom att utse en ambassadör för migration och flyktingfrågor, och flera tjänster har tillsatts för att specifikt arbeta med migration inom utrikes- och utvecklingspolitiken. Detta är positivt och har länge varit efterfrågat. Nu handlar det om att hitta de rätta formerna för att på ett tvärsektorielt och departementsöverskridande sätt arbeta effektivt och långsiktigt.

## Sveriges roll och förslag för framtida agerande

Sverige har en bra utgångspunkt för att genomföra de åtaganden som gjorts i Agenda 2030 och AAAA. Sverige har haft en ledande roll i frågor om migration och utveckling internationellt, bland annat genom ordförandeskapet i det globala forumet för migration och utveckling (GFMD) 2013 till 2014. Politiken för global utveckling (PGU), där migrationsströmmar identifierats som en av sju utmaningar, är också en utmärkt grund för det fortsatta arbetet. Den svenska migrationspolitiken har även som ett specifikt mål att beakta migrationens utvecklingseffekter. Sverige kan också bygga vidare på det arbete som gjordes av den parlamentariska kommittén om cirkulär migration och utveckling (slutbetänkande 2011). Migration blir en alltmer central del av utrikespolitiken när frågan lyfts på den internationella agendan. Delegationen för migrationsstudier (Delmi) är också en viktig plattform för kunskapsbyggande och politikutveckling.

Sveriges agerande måste utgå ifrån att migration skapar stora möjligheter till utveckling och fattigdomsbekämpning. Samtidigt är det viktigt att slå fast att migration måste vara ett val och inte en nödvändighet. Uppfyllandet av flera av de andra globala målen är avgörande för människors möjligheter att leva ett bra liv i sina hemländer. Mål 8 för full sysselsättning, anständiga arbetsvillkor och inkluderande hållbar tillväxt är särskilt relevant. Här kan Sverige genom statsministerns initiativ Global Deal spela en särskild roll.

Nedan presenterar analysgruppen rekommendationer för tvärssektoriella åtgärder i ett medellångt perspektiv. Givet att en särskild utredning just har tillsatts vad gäller **lagliga vägar** (som ska presenteras i december 2017) kommer detta papper inte behandla just denna aspekt. Analysgruppen föreslår följande 7-punktsprogram för att på ett holistiskt sätt bidra till genomförandet av de åtaganden som Sverige gjort i Agenda 2030 och AAAA:

### 1. Stärka mänskliga rättigheter för migranter och respekten för migrantarbetares rättigheter

Sverige bör verka för en rättighetsbaserad politik för migration och utveckling, som fokuserar inte minst på rätten till ett värdigt arbete. Respekt för migranternas rättigheter kräver att hanteringen av den globala migrationen bygger på nationella och internationella normer och institutioner. I tider när normbärande institutioner som UNHCR och FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor, ILO, är under hård press är Sveriges stöd till dessa institutioner viktigare än någonsin.

FN:s konvention om migrantarbetarnas (och deras familjers) rättigheter har inte ratificerats av Sverige, liksom inte heller av flertalet andra europeiska länder. **Sverige bör ratificera fördraget eller också konkret föreslå andra vägar att ge det skydd som var syftet med denna konvention.** Det vore en viktig signaleffekt också mot andra länder. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (nr 189), som bland annat Tyskland nyligen ratificerat, bör även Sverige ratificera. Ratificering av ovanstående konventioner var också något som analysgruppen redan presenterade som förslag i det papper om

ekonomiska och sociala rättigheter som presenterades för framtidsrådet i september 2015.

I linje med Sveriges feministiska utrikespolitik bör särskilt uppmärksamhet ges till kvinnliga migranter och migrantarbetare. En nyligen genomförd studie (februari 2016) av KNOMAD (The Global Knowledge Partnership on Migration and Development) inom Världsbanken pekar på behovet av att bedriva **ytterligare forskning och samla in könsuppdelad statistik för att ta itu med de kunskapsluckor som finns vad gäller kvinnor och migration. Här skulle Sverige kunna spela en särskild roll, t.ex. genom Delmi.**

Idag finns en mängd regionala och bilaterala avtal som rör arbetskraftsmigration. Det finns en stor potential att underlätta arbetskraftsmigration och stärka migrantarbetares rättigheter genom att ta fram gemensamma standards. **Sverige bör verka för att en internationell mekanism för att underlätta arbetskraftsmigration skapas. Mekanismen skulle kunna fungera som en bas för utbyte av kunskap och ”best practice” men också ge länder och regioner konkret stöd att förhandla fram avtal om arbetskraftsmigration som optimerar migrationens bidrag till utveckling och samtidigt skyddar migrantarbetares rättigheter.** Idag kan ett och samma land ha ett mycket stort antal olika avtal, vilket gör det svårt för landet att övervaka att avtalen följs och skydda de egna medborgarna från utnyttjande. En mekanism med syfte att komma fram med konkreta åtgärder för att underlätta arbetskraftsmigration skulle också kunna stärka arbetet för att minska kostnader för rekrytering av arbetskraftsmigranter.

**Sveriges bör också fortsätta stödja IOM:s initiativ International Recruitment Integrity System (IRIS) som syftar till att bli ett frivilligt internationellt instrument för etisk certifiering av bemanningsföretag.** Målsättningen är att motverka exploatering av migranter och oetiska rekryteringsförfaranden. **Sverige skulle också kunna skapa en nationell plattform i form av ett Public-Private Partnership med svenska företag för etisk rekrytering.** Det för att säkerställa att migrantarbetare som kommer till Sverige från tredje land inte riskerar att utnyttjas av oseriösa rekryterare.

I dagsläget finns ett hundratal globala ramavtal som tecknats mellan en global facklig organisation och ett multinationellt företag. Ramavtalen ställer upp villkor som multinationella företag alltid ska efterleva oavsett var i världen verksamheten bedrivs. Företag med huvudkontor i Sverige som tecknat globala ramavtal är bland andra Electrolux, Saab, SKF, SCA, H&M, Skanska och Securitas. **Sverige bör uppmuntra och underlätta att de globala ramavtalen också explicit behandlar frågor som rör rekrytering av migrantarbetare och migrantarbetares rättigheter.** Arbetstagare som inte kan gå med i en fackförening i landet där de arbetar bör kunna erbjudas medlemskap i en internationell fackförening. Det är något som med fördel skulle kunna inkorporeras i statsministerns initiativ om en Global Deal för anständiga jobb och inkluderande tillväxt, där social dialog är i centrum.



Socialförsäkringssystemet påverkas av en alltmer globaliserad värld. Möjligheten att ta med sig intjänade förmåner är en viktig fråga som Sverige bör följa. **Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda vilka ytterligare åtgärder som behövs nationellt, och samtidigt bidra till internationella standarder och normer för intjänade förmåner.** Det nordiska samarbetet på detta område är en förebild.

## 2. Ett stärkt migrationsperspektiv i utvecklingsarbetet

För att bidra till uppfyllandet av de åtaganden som gjorts i Agenda 2030 behöver kapaciteten att hantera migration stärkas hos såväl låg- som medelinkomstländer. **Det är viktigt att Sverige på ett mer tydligt sätt integrerar ett migrationsperspektiv i alla delar av utvecklingsarbetet.** Här finns en stor möjlighet när den nya biståndspolitiska inriktningen utarbetas. Det är viktigt att den svenska regeringen tar möjligheten att mer operationellt inkludera migration i utvecklingsarbetet. Komplementariteten mellan det humanitära och det långsiktiga utvecklingsarbetet är särskilt viktigt. Följande konkreta åtgärder bör tas:

- Sida måste få ett tydligare mandat att jobba med migrationsfrågor både horisontellt men också som ett särskilt frågekomplex. Det kan göras inom ramen för den nya biståndspolitiska inriktningen men också genom landbaserade resultatstrategier (se nedan).
- **Sida bör få i uppdrag att som en del av landanalyserna genomföra mer djupgående analyser av migrationssituationen i regioner och länder inför bilaterala och regionala resultatstrategier.** Detta kan bland annat innebära att titta på huruvida landet/länder i regionen är stora mottagare av remitteringar (t.ex. i jämförelse med BNP), om landet/länder i regionen har en stor diaspora i andra länder, etc.
- **Initiativ bör tas för att öka utvecklingseffekterna av remitteringar. En särskild analys inom t.ex. Sida eller av Delmi** bör göras för att se hur Sverige mer konkret kan arbeta för att maximera utvecklingseffekterna av remitteringar, både när det gäller de ekonomiska och de politiska/sociala remitteringarna. En uppgift vore att stödja tekniska lösningar och innovationer för att förenkla remitteringar där svenska företag redan har en särskild kompetens. Här blir samarbetet med näringslivet särskilt viktigt. En annan skulle kunna vara att underlätta insatser som ökar remitteringars produktiva värde/investeringar och som ökar remitteringars hävstångseffekt.
- **Möjligheten att stödja diasporagrupper som vill starta utvecklingsprojekt i sina ursprungsländer bör uppmuntras** Forum Syds projekt kring den somaliska diasporan skulle kunna vara en positiv modell. **Twining-projekt med migrationsmyndigheter i andra länder bör uppmuntras t ex. i regleringsbrev till relevanta myndigheter.** Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har redan den här typen av samarbeten men de kan utökas i skala. Även samarbetet mellan svenska myndigheter kring de internationella migrationsfrågorna måste stärkas.

### 3. Sänka kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige

Kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige har länge varit höga. 2014 lanserade regeringen en oberoende webbaserad prisjämförelsetjänst för remitteringar. Detta är ett bra första steg men vidare åtgärder behövs. Det kan t ex handla om att öka konkurrensen mellan olika transfereringsföretag och underlätta användandet av mobil teknik för överföringar av remitteringar. Sverige bör på EU-nivå och på global nivå bevaka att åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism inte i onödan gör det svårare och dyrare att skicka remitteringar. Sverige bör inom EU särskilt uppmärksamma de remitteringar som skickas mellan EU:s medlemsstater. De remitteringar som romer skickar hem till Rumänien och Bulgarien är ett exempel på remitteringar vars utvecklingseffekt kan stärkas, inte minst genom att mottagarna ges bättre möjligheter att investera remitteringar i mänsklig utveckling, till exempel genom att de ges tillgång till det formella banksystemet för att kunna spara pengar och använda remitteringar som säkerhet för lån. Sverige bör ta fram en konkret handlingsplan för att sänka kostnaderna för att skicka remitteringar från Sverige.

### 4. Förbättra formerna för det internationella samarbetet kring migration

Internationellt finns en ökad insikt om att det inte finns ett tillräckligt robust globalt system och normativa institutioner för internationell migration. Sverige bör aktivt arbeta för att stärka det internationella systemets förmåga att hantera migrationsfrågorna på ett effektivt och samordnat sätt. UNHCR spelar en mycket viktig roll när det gäller flyktingar och organisationen bör stärkas. Dock finns det idag ingen FN organisation som hanterar internationella migrationsfrågor. Genom att stärka IOM skulle frågorna ges en mer naturlig plats inom det multilaterala systemet. **Sverige bör därför stödja arbetet med att omvandla IOM till ett FN-organ med ett starkt normativt mandat.** Det handlar också om att skapa system och mekanismer för bättre globalt ansvarstagande och ansvarsfördelning, inte minst när det gäller vidarebosättning. EU är givetvis fortsatt mycket viktig för Sveriges arbete med migrationsfrågor.

### 5. Engagera diasporagrupper

Engagemang från olika diasporagrupper är idag en till stora delar outnyttjad resurs, såväl inom det svenska utvecklingsbiståndet som inom handelspolitiken. Möjligheten för diasporagrupper att bidra till och delta i genomförandet av utvecklingsprojekt bör stärkas genom att sänka trösklarna till medfinansiering. Det handlar inte minst om att ge diasporagrupper bättre tillgång till information om de möjligheter som finns, och eventuellt stöd med att utforma ansökningar och projekt. Regeringen bör ge svenska handelspolitiska institutioner som Export Sweden instruktioner att börja arbeta närmare med diasporagrupper, till exempel genom att inrätta diasporaråd. **Staten bör ge stöd för att skapa diasporacentra i flera svenska städer för att bättre ta tillvara den potential som diasporagrupper utgör. Det handlar inte endast om biståndsrelaterat arbete utan bör vara bredare för att ge optimal utväxling.**

## 6. Stärka inkluderingen av unga

Hälften av världens befolkning är unga. Ungdomar utgör en tredjedel av världens migranter och är mer benägna att röra på sig än andra delar av befolkningen, inte minst eftersom det kan vara särskilt svårt för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden. I Sverige är ensamkommande barn och ungdomar en särskilt sårbar grupp. Den demografiska utvecklingen i världens snabbast växande kontinent Afrika kommer att leda till en föryngring av befolkningen och Afrika kommer ha en utmaning i att få alla de unga i arbete. Unga måste bjudas in i de nationella och globala diskussionerna rörande migration och utveckling. **En internationell plattform för att ungdomar och unga vuxna ska kunna engagera sig i migrationsfrågor bör skapas. Sverige skulle kunna ha en pådrivande roll för detta med våra väletablerade ungdomsorganisationer.**

## 7. Ökat fokus på integration, opinionsbildning och information

I en tid av stor invandring till Sverige är det särskilt värdefullt att tydligt kommunicera invandringens positiva roll för det svenska samhället, inklusive invandringens ekonomiska bidrag. Det är viktigt ur ett långsiktigt samhälleligt perspektiv att sända en signal till utrikes födda att deras kompetens har varit betydelsefull historiskt och ses som en resurs för Sveriges utveckling. Genom AAAA åtar sig stater att ta fram kommunikationsstrategier med fokus på migranternas bidrag till hållbar utveckling, särskilt i mottagarländer, för att motverka främlingsfientlighet, främja integration och skydda migranternas rättigheter. Strategiska och långsiktiga kommunikationsstrategier behövs i Sverige.

**Ett Invandringsmuseum/Migrationsmuseum bör skapas.** Modeller finns i t ex. Ellis Island i USA, Musée de l'Histoire de l'Immigration i Paris och ett relativt nyetablerat migrationsmuseum i Genua. Det senare fångar även dagens verklighet med bilder från Lampedusa. Även i Tyskland finns redan denna typ av museum och det genomförs för närvarande en förstudie om ett större invandringsmuseum (på förslag i Köln) som ska vara klar 2016. Regeringen gav hösten 2015 ett bidrag till Malmö kommun för en förstudie kring förutsättningarna för ett nationellt demokrati- och migrationsmuseum i Malmö. Emigranternas hus finns också i Göteborg. Detta är positivt och det bör även initieras en studie för att titta närmare på förutsättningarna för att skapa ett sådant museum även på andra ställen i Sverige t.ex. i Stockholm.

# Bilaga 5. Agenda 2030: Möjligheter och utmaningar för det multilaterala systemet

## Bakgrund och inledning

Vikten av fungerande globala institutioner och ett effektivt multilateralt system ligger i hjärtat av globalt samarbete. Det var därav naturligt att analysgruppen Global samverkan tog sig an frågan om möjligheter och utmaningar för det multilaterala systemet. De globala målen och Agenda 2030 för hållbar utveckling, som är ramen för analysgruppens arbete, ställer nya krav på det multilaterala systemet. Det multilaterala samarbetet är också ett genomgående tema och på flera sätt kärnan i de fyra andra projekt som gruppen åtagit sig att arbeta med (Global Deal för anständiga arbeten och inkluderande tillväxt, ekonomiska och sociala rättigheter, globala cyberfrågor och migrationsåtaganden i Agenda 2030).

Analysgruppen valde att analysera det multilaterala systemet<sup>9</sup> ur ett brett systemperspektiv. Ett projekt med tre specifika syften initierades för att ge:

- en översikt över hur det multilaterala systemet utvecklats de senaste åren från perspektiv så som effektivitet, maktrelationer och geopolitiska förändringar, finansiering och nya aktörer
- en analys av de potentiella utmaningar och möjligheter den nya universella Agenda 2030 innebär för det multilaterala systemet och vilka åtgärder som behöver vidtas av de multilaterala organisationerna för att svara upp mot denna transformativa agenda
- en rad rekommendationer för hur Sverige, tillsammans med andra länder, ska agera och förhålla sig till det multilaterala systemet i ljuset av detta för att främja ett effektivt multilateralt samarbete.

För att få ett effektivt projekt med nära koppling till det arbete som redan pågår inom Regeringskansliet initierades arbetet som ett gemensamt projekt mellan analysgruppen och Utrikesdepartementet. Två framstående amerikanska analytiker, Bruce Jenks (Columbia University) och Homi Kharas (Brookings), engagerades för att skriva en studie med ovanstående syfte. Studien genomfördes mellan oktober 2015 och januari 2016. Analysgruppen och UD har också arrangerat två internationella workshops, en i New York (november 2015 och en i Stockholm (februari 2016), för att få ytterligare input och tankar från ledande experter från olika typer av aktörsgrupper. En rad bilaterala konsultationer har också genomförts och en underlagsrapport om de regionala organisationerna tagits fram. Föreliggande tankepapper bygger på intryck från dessa aktiviteter.

<sup>9</sup> Med det multilaterala systemet definieras här som alla typer av multilaterala organisationer så som FN-systemet, de multilaterala utvecklingsbankerna, regionala sammanlutningar, globala fonder och andra mellanstatliga fora såsom G20 och G7.

## Ett förändrat multilateralt landskap

Det multilaterala systemet är i en period av genomgripande omvandling. Världen och relationer mellan länder har förändrats; sedan millennieskiftet har flera länder upplevt förbättringar såväl ekonomiskt som socialt, konfliktmönster har förändrats, icke-statliga aktörer (näringslivet, civilsamhälleorganisationer) spelar en allt större roll i det globala samarbetet, finansieringsflöden har förändrats och nya organisationer (inte minst regionala sådana) har skapats. På ett mer allmänt plan genomgår global politik och ekonomi en förskjutning i kraft från Europa och Nordamerika till framväxande stormakter i Asien, Latinamerika och Afrika. Globala frågor, så som migration och klimatförändringar, blir allt mer komplexa och samtidigt allt mer angelägna att hanteras gemensamt genom multilaterala lösningar.

Stödet för traditionellt multilateralt samarbete kan sägas ha försvagats i vissa delar av världen. Samtidigt kan de multilaterala organisationerna komma att spela en ännu viktigare roll i framtiden med de nya universella målen för hållbar utveckling. Multilaterala organisationer kan utföra ett antal funktioner som kommer att bli allt viktigare under de kommande åren: samordning, främja samstämmighet och öppenhet, verka som ”ärliga mäklare”/”honest brokers”, tillgodose arbetet med globala gemensamma nyttigheter (global public goods), underlätta blandningen av offentlig och privat finansiering och fungera som hävstång för att generera den ökade finansiering som behövs (”from billions to trillions”), främja partnerskap av olika slag t.ex. med näringslivet och civilsamhället.

Samtidigt står det multilaterala systemet inför en rad utmaningar och det finns en ökad samsyn att de multilaterala organisationerna inte kan fortsätta på samma sätt för att effektivt bidra till att hantera de utmaningar som världen står inför. Ett alltmer framträdande problem är överlappning och konkurrens mellan (ett allt större antal) organisationer och regelsystem, som skapar friktion, osäkerhet och ineffektiv användning av resurser, och väcker frågor om internationell arbetsfördelning. Hastigheten och typen av förändring i den globala miljön ställer också höga krav på lyhördhet och anpassningsförmåga hos organisationerna samt nya, förändrade och mer moderna arbetsformer. Strukturella maktskiften påverkar också det multilaterala systemet, som huvudsakligen skapades på initiativ av USA och Europa och till stor del speglar maktstrukturen under efterkrigstiden. De framväxande ekonomiernas förväntningar om ökat inflytande i de internationella institutionerna avspeglas dels i krav på reformer av befintliga internationella organisationer och forum, t.ex. FN, G7, IMF och Världsbanken, dels i att nya organisationer skapas såsom den asiatiska infrastrukturinvesteringsbanken (AIIB) och New Development Bank (NDB). Även försök att skifta frågor från de organisationer där de framväxande stormakterna har större kontroll är en avspeglning av den utvecklingen. Försöket att höja statusen för G20<sup>10</sup> kan ses som ett sådant exempel på ”minilateralism”.

<sup>10</sup> G20 består av Frankrike, Brasilien, Tyskland, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Mexiko, Sydkorea, Ryssland, Saudiarabien, Sydafrika, Turkiet, Storbritannien, USA, Argentina, Australien, Kanada, Kina, och Europeiska Unionen (EU). Från 1999 (då det skapades) fram till 2007 hölls möten på finansminister- och centralbankschefsnivå för att diskutera internationell finans- och penningpolitik och världens ekonomiska utveckling. 2008 hölls det första G20-mötet på stats- och regeringschefsnivå och frågorna på dagordningen breddades därmed.

Agenda 2030 ställer nya krav på det multilaterala systemet

Agenda 2030 och de globala målen kräver att de multilaterala organisationerna bli mer effektiva och samordnade. Men hur kan systemet mer effektivt och ändamålsenligt bidra till arbetet med den nya universella agendan i det förändrade geopolitiska landskapet? Agenda 2030 ger viktiga signaler om hur det multilaterala institutionella landskapet bör utvecklas under de närmaste åren. Agenda 2030 visar också var det nuvarande multilaterala systemet har brister. Agenda 2030 är universell i sin omfattning och vision, medan det multilaterala systemet fortfarande oftast organiseras med en ram som delar världen i utvecklade länder och utvecklingsländer. Agenda 2030 är ambitiös och kräver policyöverskridande helhetslösningar, medan det multilaterala systemet idag är fragmenterat och projektorienterat. Agenda 2030 argumenterar för integrerade lösningar som sträcker sig över utveckling, fred, miljö och humanitära områden, medan det multilaterala systemet ofta hanterar dessa områden separat. Agenda 2030 kräver bidrag från en rad aktörer, utöver regeringar, medan det multilaterala systemet, i sin kärna, i stort sett är mellanstatligt. Agenda 2030 kräver en mobilisering av betydligt större och nya resurser från alla källor, inhemska och externa, offentliga och privata, medan det multilaterala systemet till stor del är inriktat på stöd och bidrag från medlemsländerna. Den nya agendan kräver nytänk kring hur det multilaterala systemet bör verka.

Fyra formerande krafter i det nya multilaterala landskapet

Analysgruppen har identifierat fyra krafter som behöver beaktas för det fortsatta strategiska tänkandet kring framtiden för det multilaterala systemet:

**1. Framväxten av nya ekonomiska stormakter och medelinkomstländer.** Det har på kort tid skett stora förändringar i de ekonomiska styrkeförhållandena i världen. G7:s andel av världsekonomin har minskat från att år 2000 utgjort 65 % till att idag utgöra 46 %. Över 50 % av världens BNP kommer nu från länder som tidigare definierades som utvecklingsländer. Kina står för 15 procent av världens BNP och genererar 25 % av den globala tillväxten. De nya tillväxtekonomierna vill i allt högre grad ha makt och inflytande och sätta agendan, inte minst BRICS (förkortningen för det organiserade samarbetet mellan fem av världens största och mest växande ekonomier: Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika). De nya tillväxtekonomierna vill ha större inflytande i det multilaterala systemet, vilket bland annat var bakgrunden till skapandet av G20. Det återspeglas också i det tryck på representation som finns i Internationella valutafonden (IMF), Världsbanken och FN, och skapandet av nya institutioner såsom AIIB och NDB. Framväxten av alternativ till befintliga institutioner är en växande karaktäristik av den globala arkitekturen. De nya medelinkomstländerna sätter press på det multilaterala systemet och styrningen av organisationerna kommer naturligen i centrum av den politiska debatten. Samtidigt finns tvetsamheter kring viljan hos vissa av de nya tillväxtekonomierna att bidra finansiellt till det multilaterala systemet. I somliga fall söker också dessa länder reformer av det multilaterala systemet som inte är i samklang med europeiska värderingar och traditionella svenska intressen.

Det snabbt växande antalet medelinkomstländer spänner över en bred skala och inkluderar inte bara ovanstående stora ekonomier utan sträcker sig från nyligen graderade s.k. lägre medelinkomstländer till förhållandevis välmående stater med hög BNI/capita, dock ofta med omfattande fattigdomsfickor.<sup>11</sup> De multilaterala organisationerna måste vara relevanta och lyhörda för vad den växande gruppen medelinkomstländer vill ha ut av systemet. Många av länderna i den här utvecklingsfasen har inte behov av samma typ av service delivery-tjänster som LDCs/fragila stater. Utmaningen för de multilaterala organisationerna är således att finna sin roll i förhållande till dessa länders utvecklingsbehov. De efterfrågar i många fall inte endast finansiering utan även eller kanske snarare kapacitetsutveckling och normgivande funktioner. Här har också det multilaterala systemet en särskild komparativ fördel. Samtidigt har de multilaterala organisationerna en avgörande roll att spela i de allra fattigaste länderna som inte får förloras.

**2. Vikten av icke-statliga aktörer och partnerskap.** En andra kraft som påverkar det multilaterala systemet är framväxten av icke-statliga aktörer, främst stora företag och internationella icke-statliga organisationer som har blivit skickliga på att påverka politiska landskapet är en återspeglning av verkligheten på marken.

Den ambitiösa 2030-agendan kan bara mötas om offentliga och privata aktörer kommer samman i globala partnerskap åsikter. En ökad globalisering har bidragit till en tredubbling av världens BNP som i sin tur har lett till en förändring i förhållandet mellan stater, den privata sektorn och det civila samhället. Många av dagens mest överhängande utmaningar kräver engagemang och insatser från den icke-statliga sektorn. Det kräver i sin tur nya arbetsformer, både nationellt och globalt. Spridningen av nya partnerskap med flera intressenter som en allt viktigare del av den multilaterala utvecklings med förändrade arbetsätt. Forskning visar att det finns ett förhållandevis väl utvecklat samarbete mellan multilaterala organisationer och internationella NGO:s. Under senare år har det skett ett ökat samspel mellan multilaterala organisationer och den privata sektorn med än så länge blandat resultat och engagemang. De multilaterala finansiella organisationerna kan fungera som hävstång och samla den privata sektorn både vad gäller engagemang och finansiella resurser. Arbetet att inkludera privata sektorn går framåt vad gäller de internationella finansiella organisationerna men det kan stärkas ytterligare.

De multilaterala organisationerna är unikt placerade att initiera och driva olika typer av partnerskap och plattformar som samlar olika aktörsgrupper. Det finns olika typer av partnerskap redan så som den globala vaccinalliansen (Gavi), Every Woman Every Child, the Global Environment Facility (GEF) och det globala forumet för migration och utveckling (GFMD), av vilka flera är skapade inom redan existerande organisationer. New York University's Center on International Cooperation (CIC) har nyligen genomfört en genomgång av vilka

<sup>11</sup> FN:s definition av MICs spänner från USD 1,026 - 12,047 BNI/capita.



partnerskap som redan existerar i förhållande till de globala målen och har identifierat att det saknas partnerskap för följande mål; mål 9 om hållbar industri, innovationer och infrastruktur, mål 10 om minskad ojämlikhet inom och mellan länder, mål 14 om hav och marina resurser (där ju Sverige nyligen tagit ett särskilt initiativ) och mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen. CIC menade att FN:s generalsekreterare skulle kunna ges en roll i att se till helheten av partnerskapen och säkerställa en helhetsbild snarare än att arbetet i de olika partnerskapen sker i silos och ej samordnat. Generalsekreteraren skulle då kunna vara sammankallande till en dialog mellan de stora plattformarna, partnerskapen och nätverken för att skapa en förståelse för deras gemensamma strategiska utmaningar och deras förmåga att arbeta tillsammans och skapa synergier. Det är ett intressant förslag som skulle vara värt att titta närmare på.

### **3. Framväxten av regionala organisationer och multilaterala fora.**

Regional organisering är idag den starkast växande formen av multilateralt samarbete. Inte enbart har många nya regionala organisationer skapats efter det kalla krigets slut, utan samarbetet har också breddats och fördjupats inom existerande organisationer. Medan många regionala organisationer en gång började som mellanstatliga handelsavtal, ses idag framväxten av en global ordning med regioner styrda av multifunktionella organisationer med breda policyportföljer och politiska institutioner utformade med nationalstaten som förebild. Därtill kan noteras ett växande och numera viktigt inslag av interregionalism, dvs. samarbete mellan regioner, oftast i form av samarbete mellan regionala organisationer från olika regioner.

Det har debatterades huruvida universalism eller regionalism bäst gynnar bekämpandet av de problem som samhällen och stater står inför och huruvida regionala samarbeten utgör byggstenar eller hinder på vägen mot globalt samarbete i gränsöverskridande frågor. Den dominerande bilden idag är att samarbeten på regional och global nivå är komplementära där den regionala nivån ibland kan vara mer effektiv.

De regionala organisationerna är centrala i förverkligandet av Agenda 2030 framförallt på två sätt; i) de är ofta engagerade i hela spektrumet av politikområden och driver därmed det holistiska synsätt som är kärnan i agendan, och ii) genom att de regionala organisationerna har möjlighet att utveckla gemensamma strategier för genomförandet och har tillgång till särskilda påtryckningsmedel genom sitt institutionaliserade samarbete.

Som EU-medlem är det både naturligt och nödvändigt för Sverige att agera i ett EU-sammanhang när det gäller såväl nationella som internationella aspekter av implementeringen av Agenda 2030. I nuläget befinner sig EU-processerna enligt svenska deltagare i något av ett vänteläge, vilket kan innebära möjligheter att påverka sättet att tänka kring de här aktuella frågorna på EU-nivå. Här finns en möjlighet för Sverige att påverka EU:s interna förhållningssätt och arbetsprocess,

och samtidigt bidra till att EU:s framtidsorienterade profil i det globala samarbetet stärks. Sverige ser EU som en central aktör i arbetet med implementeringen av agendan.

Synen på och implementeringen av 2030-agendan kan också påverkas via regionala fora i andra delar av världen som Sverige har tillträde till, såsom AIIB, och via funktionellt definierade samarbetsorganisationer som Sverige på olika sätt har tillträde till.

G20 och G7 är starka och kan bli ännu starkare multilaterala aktörer i genomförandet av Agenda 2030 och kan också utöva viss påverkan på andra multilaterala aktörers fokus. Mötesformatet erbjuder en konstruktiv dialog om frågor som i andra fora, såsom FN, ibland har blivit låsta. Samtidigt är G20:s kraft och legitimitet ifrågasatt och frågetecknen finns kring vilken reell påverkan forumet har. Utvecklingsgruppen inom G20 har inte alltid varit sammanhållen och olika länder har haft olika syn på dess syfte. Kina har under sitt nuvarande ordförandeskap i G20 (2016) lagt stor vikt vid agenda 2030. Kinas fokus i utvecklingsgruppen är alltmer på hållbar utveckling utifrån Agenda 2030. Det har höjts röster internationellt om att utvecklingsgruppen bör omvandlas till en grupp för hållbar utveckling (i enlighet med Agenda 2030) och att det där kan följas upp på G20-ländernas bidrag till Agenda 2030 och de 17 målen. Kina har också föreslagit att de inom G20 ska ta fram en gemensam handlingsplan för implementeringen av Agenda 2030, baserat på de nationella åtagandena. Sverige deltog under det turkiska ordförandeskapet i G20:s utvecklingsgrupp. Det gjordes försök att få fortsätta det engagemanget men utan framgång. Det förs nu också diskussioner om en starkare nordisk röst inom G20. Det har inrättats en nordisk arbetsgrupp för att identifiera gemensamma nordiska frågor, inom ramen för de gemensamma EU-positionerna, som vi vill prioritera i ett G20-sammanhang samt inleda en diskussion om hur Norden kan bidra till och påverka G20:s agenda i vissa frågor. Arbetet med Agenda 2030 skulle kunna vara ett sådant område där Norden särskilt kan bidra.

OECD har också tagit en aktiv roll kring att bidra till arbete med Agenda 2030. OECD:s kapacitet och erfarenhet kring arbete inom många av områdena inom agendan samt att OECD:s skapande av ”soft law”, peer reviews av andra medlemmar och redan befintliga arbete inom kommittéer kan bidra till att skapa stor genomslagskraft för genomförandet av de globala målen. OECD:s styrka ligger framför allt inom den gedigna datainsamling och analytiska kunskap som organisationen har. Detta tillsammans med redan befintliga verktyg så som till exempel MDRC (Multi-Dimensional Country Review) kan utgöra grund för medlemsländers och partners policyarbete kring frågor rörande de globala målen. Sverige kan använda OECD som en strategisk multilateral partner och uppmuntra samarbeten och partnerskap mellan OECD och andra multilaterala organisationer så som FN.

#### 4. Ökande behov av gemensamma, gränsöverskridande lösningar.

Den fjärde kraften avser den ökande betydelsen av specifika utvecklingsutmaningar som kräver ett kollektivt svar för att en lösning skall kunna uppnås, så kallade globala gemensamma nyttigheter/utmaningar (global public goods/bads). Terrorism, migration, smittsamma sjukdomar och klimat är några av de mest kända utmaningar för den globala stabiliteten inklusive den finansiella stabiliteten. Alla fyra utmaningarna, även om de är olika i många avseenden, kräver gränsöverskridande gemensamma lösningar. Skälen för att arbeta med globala gemensamma nyttigheter är ofta nationellt definierade, men kräver globalt samarbete. Globala gemensamma nyttigheter har en viktig roll att spela i den aktuella debatten om den framtida placeringen av det multilaterala systemet där det multilaterala systemet givetvis har en central roll i arbetet med att hantera gränsöverskridande utmaningar.

Finansieringsfrågan är central för globala gemensamma nyttigheter. En stor del av diskussionen kring utvecklingsfinansiering fortsätter att anta biståndet som utgångspunkt. Begreppet globala gemensamma nyttigheter föreslår en helt annan strategi, som verkligen ligger i kärnan av Agenda 2030. I en globaliserad värld måste de nationella fackministerierna klara av både nationella och internationella dimensioner i sina ansvarsområden – det är en fråga om effektiv nationell politik. Utmaningen är inte längre att finansiera yttre förbindelser eller ge bistånd i traditionell mening, utan att den internationella dimensionen måste hanteras effektivt som en nationell fråga. Detta är också väl i linje med uppbyggandet av Agenda 2030 och den svenska politiken för global utveckling (PGU), där denna tanke utgör kärnan. Det pågår för närvarande diskussioner inom OECD kring ett nytt statistiskt mätframverk som kalas TOSSD (total official support for sustainable development). TOSSD skulle bättre kunna spegla den typ av finansiering som behövs för implementeringen av Agenda 2030 som går utöver traditionellt bistånd. Det har också förts diskussioner om en internationell beskattning (s.k. Tobinskatt) men det finns också behov av att mobilisera privat kapital, inte minst inom klimatområdet, för att finansiera globala gemensamma nyttigheter.

Sverige tog redan 2003 tillsammans med Frankrike initiativ till en internationell arbetsgrupp om globala gemensamma nyttigheter. Det initiativet kan sägas vara före sin tid men Sverige har idag mycket att bidra till med både sin historia i arbetet med globala gemensamma nyttigheter och i form av erfarenheterna med PGU:n.

Vägen framåt och svenskt agerande

Sverige är ett väl ansett och respekterat land i multilateralt samarbete. Vår mångåriga roll som trovärdig givare och substantiell policyaktör har resulterat i möjligheter till inflytande som är långt större än vad vårt lands storlek egentligen berättigar till. Sverige har således direkta intressen i att det multilaterala utvecklingssystemet, inklusive FN, reformeras och blir så modernt och ändamålsenligt som möjligt. Arbetet med ett mer tydligt inriktat och förankrat svenskt förhållningssätt i frågor rörande det

framtida multilaterala systemet är något som regeringen och särskilt Utrikesdepartementet har mycket fokus på. Regeringen har prioriterat det multilaterala samarbetet med särskilt fokus på FN-systemet. Under arbetet med föreliggande projekt har Utrikesdepartementet initierat ett arbete med att ta fram ett mer tydligt inriktat och förankrat svenskt förhållningssätt med särskilt fokus på FN inom utvecklingsområdet. Där lyfts frågor om finansiering, funktion och styrning av FN-systemet samt principer för gott multilateralt givarskap. Analysgruppens ansats och nedanstående rekommendationer försöker ta ett bredare angreppssätt på det multilaterala systemet och även titta bortom endast traditionella utvecklingsorganisationerna. Innebörden av Agenda 2030 är just att det inte går att urskilja traditionella utvecklingsorganisationer från andra multilaterala organisationer.

Många av de behov av reformer som nu utkristalliseras har diskuterats under många år. Med Agenda 2030, och andra förändringar så som en ny generalsekreterare för FN, finns en möjlighet att återuppta tidigare angelägna frågor samt sätta ett nytt ljus på frågorna. Det finns en allmän insikt om att rådande utmaningar går utöver vad systemet i dag klarar av. Kanske är det därför dags att på allvar fundera på mer radikala organisationsförändringar. Även om det av och till talas om att systemet skulle gynnas av en genomgripande organisationsöversyn så är en sådan egentligen aldrig nära förestående. Det mest drastiska som skett under senare år är skapandet av UN Women. Införandet av ”delivering as one” har också varit en organisatorisk framgång vilket genererat positiva effekter framför allt på landnivå.

Det är tydligt att det finns ett momentum för att ta ett brett grepp på frågorna om det multilaterala systemet. Sverige har alla möjligheter att ta på sig något av en ledarroll i dessa diskussioner och vara en pådrivande och modig aktör i denna möjligheternas tid för multilaterala reformfrågor. Genom att ta Agenda 2030 på allvar och ha en ambitiös ansats för dess genomförande kan Sverige också visa på goda exempel och vara ett föregångsland. Här är det viktigt att visa att de politiska åtagandena följs av konkreta exempel. De perspektiv, eller det som benämns formerande krafter ovan, kan i sig vara ett viktigt bidrag till Sveriges fortsatta arbete. Utöver det föreslår analysgruppen följande förslag på möjligt agerande från svensk sida:

- Stärka ett övergripande förhållningssätt till de multilaterala organisationerna – ”whole of government”-ansats. De multilaterala organisationerna som arbetar med utveckling, fred, humanitära frågor, normgivande måste ses som en helhet. Det är viktigt att Sverige har en multilateral strategi som tar det breda angreppssätt som Agenda 2030 kräver. Multilateralism blir mycket starkare om den används selektivt och strategiskt och inte som en reflex. För att detta ska ske måste regeringen ha kapacitet att utveckla och förvalta en robust övergripande multilateral strategi. En sådan strategi bör också vara strategisk i hur Sverige ska arbeta för ett närmare samarbete mellan olika multilaterala organisationer både centralt och på landnivå. ”Delivering as one”-konceptet skulle t.ex. kunna expanderas så att det förutom FN-organisationerna också

inkluderar de finansiella organisationerna så som Världsbanken, IMF och regionala utvecklingsorganisationer. De olika organisationerna kompletterar i de flesta fall varandra väl men det saknas incitamentsstrukturer för att förstärka samarbetet mellan organisationerna. Ett starkare samarbete mellan de olika organisationerna på landnivå skulle kunna göra en betydande skillnad. När en FN-enhet nu bildas på UD blir säkerställandet av kopplingen till utvecklingsbankerna och arbetet gentemot andra multilaterala fora så som OECD och påverkansarbetet gentemot G20 än mer viktigt. Arbetsformer måste hittas för att få till en ”whole of government”-ansats på det multilaterala arbetet.

- Initiera ytterligare analysarbetet kring global styrning och Agenda 2030. Det arbete som analysgruppen initierade på området Agenda 2030 och det multilaterala organisationerna skulle behöva vidare analys med ett brett angreppssätt på global styrning för Agenda 2030. Det är just det övergripande perspektivet som saknas, mycket arbete pågår parallellt inom FN-systemet och bankerna men en övergripande analys och riktning saknas. Ett projekt kring global styrning och agenda 2030 skulle kunna initieras. I Kanada pågår liknande arbete och en studie tillsammans med Kanada skulle kunna övervägas.
- Utnyttja möjligheten med statsministerns högnivågrupp för att driva frågor om multilateral reform. Statsminister Stefan Löfven tog i september 2015 initiativ till en informell högnivågrupp för att ge politisk kraft och momentum till genomförandet av Agenda 2030. Högnivågruppen som består förutom av Sverige också av Brasilien, Colombia, Liberia, Sydafrika, Tanzania, Tunisien, Tyskland och Östtimor. Gruppen har åtagit sig att driva på för att upprätthålla ett starkt politiskt engagemang i frågan och utbyta kunskaper och lärdomar. Gruppen har en intressant sammansättning med olika typer av länder. Att i denna krets ha en dialog och driva frågor om multilateral reform kan vara ett kraftfullt verktyg framåt. Tyskland kommer att ta över ordförandeskapet i G20 år 2017 vilket utgör en särskild möjlighet. Kanske kan statsministerns högnivågrupp aktiveras ytterligare och ges större stadga genom att ett roterande ordförandeskap införs.
- Initiera en dialog med en utvald grupp medelinkomstländer. Det finns en samsyn i internationella debatter kring vikten av medelinkomstländerna i diskussionerna om det framtida multilaterala systemet. Samtidigt finns det inte en tillräcklig insyn i vad medelinkomstländer efterfrågar från systemet. Agenda 2030 erkänner också att medelinkomstländer fortfarande står inför betydande utmaningar för att uppnå en hållbar utveckling. En internationell dialog kring medelinkomstländernas förhållande till de multilaterala organisationerna borde initieras. Sverige som en så kallad ”middle power” är i en bra position att initierar en sådan dialog med en rad medelinkomstländer kring frågan om Agenda 2030 och det multilaterala systemet.
- Utnyttja möjligheten att påverka EU:s arbete med Agenda 2030. I nuläget befinner sig EU-processerna som ovan nämnts i något av ett vänteläge, vilket kan innebära möjligheter att påverka sättet att tänka

kring Agenda 2030 på EU-nivå om Sverige arbetar strategiskt. Universaliteten i agendan har ännu inte slagit igenom fullt ut och i en del medlemsländer är det fortfarande mycket av ett konventionellt biståndsperspektiv som gäller. Här finns en möjlighet för Sverige att påverka EU:s interna förhållningssätt och arbetsprocess, och samtidigt bidra till att EU:s framtidsorienterade profil i det globala samarbetet stärks.

# Bilaga 6. Uppdragsbeskrivning för analysgruppen Global samverkan

## Syfte

Den globala problembilden av finansiella kriser och växande klimathot kräver transnationella lösningar. Analysgruppen Global samverkan ska utgå från de mål för det internationella samarbetet som är under utarbetande i den s.k. SDG-processen om hållbar global utveckling och som planeras bli slutgiltigt fastställda före slutet av 2015. Gruppens uppgift är att analysera vad som krävs för ett effektivt och hållbart genomförande av de föreslagna målen på vissa specifika områden, såväl i Sverige som globalt.

Fokus ska ligga på de angelägna mål som kräver nytänkande och för vilka svenska initiativ skulle kunna få speciell betydelse. Gruppen bör också reflektera över vilka internationella initiativ som kan förväntas få störst verkningskraft. De rekommendationer som resulterar från gruppens analyser bör vara konkreta och genomförbara.

Möjligheten för samverkan med andra länder, inte minst de nordiska men också andra tänkbara partners, bör vara en dimension av gruppens överväganden.

Ambitionen att etablera samstämmighet i utvecklingsfrågorna mellan olika svenska aktörer, inklusive inom Regeringskansliet, som låg bakom tidigare beslut om PGU (Politik för Global Utveckling) är en annan dimension för gruppen att beakta. Nystart av PGU planeras som en del i ”post-2015-processen”, vilket gruppen också bör förhålla sig till.

Gruppen bör samverka med de två analysgrupperna Arbetet i framtiden och Grön omställning & konkurrenskraft, inte minst vad gäller behovet av effektivisering av internationella institutioner för att möjliggöra nödvändiga globala reformer.

## Exempel på problemställningar

Inom ramen för de nya utvecklingsmålen förväntas gruppen fokusera på åtgärder för att främja jämlikhet och social rättvisa, en ekonomisk tillväxt- och handelspolitik som bidrar till full sysselsättning och anständiga arbetsförhållanden för alla (decent work), samt institutionella reformer för att bygga fredliga och inkluderande samhällen där alla har tillgång till genuin rättvisa.

På samtliga dessa områden ska det finnas en ambition att effektivisera arbetet för jämställdhet och barns rättigheter samt åtgärder för att skydda utsatta grupperns särskilda intressen.

Några specifika problemområden:

- Ett förslag av särskilt intresse och i linje med ovanstående prioriteringar gäller relationen mellan arbete och kapital (s.k. Global Deal). Frågan aktualiseras när produktion flyttar till länder med underminerade fackliga organisationer, sämre arbetsförhållanden och lägre löner. Analysgruppen förväntas analysera vägar att globalt uppnå bättre partssamverkan och en starkare samarbetsanda. I arbetet för ett sådant globalt ”handslag” bör samverkan sökas med bl.a. ILO.
- I analyser av förslag för att reducera sociala klyftor och ekonomiska ojämlikheter förväntas gruppen behandla förslag om reglering och granskning av de globala finansmarknaderna och pröva vad som krävs för att detta ska bli effektivt.
- I diskussionerna om vad som måste göras för att främja utveckling mot fredliga och inkluderande samhällen har bl.a. betonats vikten av åtgärder mot korruption. Gruppen förväntas inkludera den frågan i sina överväganden.
- Vidare ingår i gruppens uppdrag att pröva vilka reformer av de internationella institutionerna som krävs för att effektivisera arbetet i de globala ödesfrågorna, inklusive dem som tas upp speciellt av gruppen liksom av de två andra analysgrupperna. En av utgångspunkterna kan vara de förslag som förts fram i tidigare initiativ.
- Frågor om cyber, internsäkerhet och integritet är stora globala frågor och växer inom en rad områden. Hur kan detta arbete samordnas och effektiviseras, och hur kan politikutvecklingen stödjas och breddas?

Arbetsformer

Gruppen, som antas bestå av 9–11 personer med hög kompetens arbetar självständigt inom ramen för uppdraget och givna resurser. Samtliga frågor ska beröras men grupperna kan själva prioritera var och hur fördjupning sker. Uppdrag som medför kostnader beslutas dock av Regeringskansliet.

Gruppen bör ha ett utåtriktat arbetssätt vilket innefattar hearings, seminarier, medverkan på konferenser, etc. Framtidskansliet bistår gruppen med administrativt stöd och expertkompetens.

Gruppen förväntas leverera ett antal PM under året samt vara beredd att föredra frågeställningar och slutsatser för statsråd och andra politiker.

En sammanfattande rapport som redovisar slutsatser, strategiska överväganden samt förslag till politiska åtgärder bör ges in till Framtidskansliet senast den 15 mars 2016.

Efter överlämnandet formuleras reviderade direktiv samt, beroende på inriktningen av dessa, genomförs eventuella förändringar av gruppens sammansättning.



## Uppdrag: framtid

Till stöd för regeringens arbete med att säkerställa en framtidsinriktad idé- och politikutveckling har ministern för strategi- och framtidsfrågor, Kristina Persson, tillsatt tre oberoende analysgrupper – Arbetet i framtiden, Grön omställning och konkurrenskraft samt Global samverkan. Analysgrupperna har arbetat självständigt och deras förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller inställning. Varje analysgrupp har haft stöd av en huvudsekreterare placerad på Kansliet för strategi- och framtidsfrågor i Statsrådsberedningen

## Om analysgruppen Global Samverkan

Analysgruppen Global samverkans uppdrag var att utgå från Agenda 2030 och de mål för en hållbar global utveckling som var under utarbetande vid gruppens tillsättande och sedermera beslutades inom FN i september 2015. Gruppens uppgift var att analysera vad som krävs för ett effektivt och hållbart genomförande på några utvalda områden, såväl i Sverige som globalt. Fokus skulle ligga på de angelägna områden/mål som kräver nytänkande och för vilka svenska initiativ skulle kunna få speciell betydelse.

Gruppen presenterar i denna sammanfattande rapport gruppens slutsatser, strategiska överväganden och förslag till politiska åtgärder – 40 förslag inom 5 kritiska strategi- och framtidsområden:

- Global Deal: Partssamverkan för anständiga arbetsvillkor och en inkluderande tillväxt
- Ekonomiska och sociala rättigheter: Ett mer aktivt svenskt agerande
- Globala cyberfrågor: Samverkan för ett effektivare svenskt deltagande i globala cyberfrågor
- Migration och åtaganden i Agenda 2030: förslag till svenskt agerande för att bidra till agendans mål och delmål om migration
- Agenda 2030: Möjligheter och utmaningar för det multilaterala systemet

## Analysgruppen

### Ordföranden

Loa Brynjulfsdottir, Internationell chef, LO  
Thomas Hammarberg, Fristående samhällsdebattör med fokus på mänskliga rättigheter

### Ledamöter

Lena Ag, Generalsekreterare, Kvinna till kvinna  
Lennart Båge, Ordförande, Global Utmaning  
Jan Cedergren, Sveriges representant i styrelsen för den Gröna fonden  
Mats Karlsson, Direktör, Utrikespolitiska institutet  
Eliza Küçükaslan, Social entreprenör, politiskt sakkunnig från september 2015 (medlem av gruppen fram till augusti 2015)  
Helena Lindholm, Professor, Göteborgs Universitet (medlem av gruppen fram till november 2015)  
Lisa Pelling, Utredningschef, Arena Idé  
Anna Ryott, VD, Swedfund  
Jonas Tallberg, Professor, Statsvetenskapliga Institutionen, Stockholms Universitet

## Kansliet för strategi- och framtidfrågor

Växel: 08-405 10 00  
103 33 Stockholm

### Huvudsekreterare

Sofia Östmark, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor,  
Statsrådsberedningen