



## Globalisering

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett antal motioner från allmänna motionstiderna 2007 och 2008 som innehåller yrkanden med avseende på globaliseringen.

I januari 2007 beslutade utskottet att bilda två självstyrande arbetsgrupper med var sitt tema: globaliseringen och Afrika. Detta betänkande har inledningsvis beretts av globaliseringsgruppen.

Globaliseringsgruppen har arbetat med olika aspekter av globaliseringen genom att fortlöpande ta del av dokumentation från olika internationella organisationer, utredningar, forskare, s.k. tankesmedjor m.m. samt genom föredragningar.

De forskare m.fl. som lämnat föredragningar för utskottets globaliseringsgrupp har vidare erbjudits möjlighet att komplettera sin muntliga framställning med ett skriftligt bidrag. Inkomna bidrag har fogats som bilagor till betänkandet.

”Globalisering” är sedan 1990-talet ett i Sverige ofta använt begrepp för att beskriva världsomspännande sociala processer. Ibland används det som en synonym till ”internationalisering” – men oftast syftar begreppet ”globalisering” på andra, eller mer omfattande, processer än internationalisering. Det finns i dag ingen enhetlig definition av begreppet globalisering.

Aldrig någonsin har så många människor på så kort tid lyfts från fattigdom till välstånd. Världshandeln ökar, ekonomier integreras, informationsutbytet växer och kommunikationsmöjligheter förbättras. Länder som var stängda öppnar sig mot omvärlden. Det är bara en del av de processer som brukar samlas under begreppet globalisering.

Globaliseringen och de förändringar som denna medför innebär både möjligheter och utmaningar såväl för den utvecklade som för den mindre utvecklade delen av världen. Globaliseringen är en central process med konsekvenser för många av de frågor som ryms inom utskottets beredningsområde.

Den tilltagande globaliseringen har bl.a. inneburit ett öppnare världspolitiskt klimat som har skapat nya möjligheter för såväl individer och företag som för idéer och information att fritt röra sig över gränserna. Det friare flödet av varor, tjänster och kapital bidrar till att skapa förutsättningar för tillväxt och välbefinnande. På samma sätt bidrar ett ökat utbyte av människor, kultur och idéer över gränserna till att skapa förståelse för och uppslutning bakom normer och värderingar, exempelvis i fråga om respekten för miljön, demokratin och för de mänskliga rättigheterna.

Globaliseringen har samtidigt väckt frågor om hur de snabba samhällsförändringarna kan komma att innebära hot mot miljön, nationella kulturer, sysselsättning och t.ex. arbetsvillkor. Integreringen av marknader och ekonomier befaras framkalla orättvisor mellan u- och i-länder samt ökade klyftor mellan fattiga och rika. Den finansiella oron i världen har på senare tid visat på gemensamma globala utmaningar.

Utskottet anser att globaliseringen i grunden är en positiv process som, om den utvecklas rätt, kan hjälpa oss att förverkliga målen om en rättvisare och tryggare värld. Utskottet vill med detta betänkande även uppmärksamma globaliseringens risker och de utmaningar som globaliseringen innebär.

Med globaliseringen följer nya möjligheter och utmaningar. Bland de utmaningar som globaliseringen har att möta finns den globala befolkningstillväxten och migrationen, klimatförändringar, energisäkerhet, internationell brottslighet och terrorism och även globala hälsoaspekter. Flertalet av de utmaningar som globaliseringen medför kan inte mötas enbart med nationella åtgärder utan kräver ett globalt och internationellt samarbete. Utskottet anser att klimatförändringarnas konsekvenser för bl.a. ekonomi och miljö är särskilt oroande och menar att åtgärder för att möta klimatförändringarna bör vidtas på bred front.

Utskottet väljer i detta betänkande att fokusera på ett urval frågor som har beröring med globaliseringsprocessen. Det handlar om demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomi och de finansiella marknaderna, internationell migration samt hälso- och miljöfrågor. Det är utskottets uppfattning att detta betänkande och efterföljande debatt i riksdagens kammare den 15 april 2009 kan, givet de nyssnämnda avgränsningarna, utvisa likheter och skiljelinjer i de sju riksdagspartiernas uppfattningar om globaliseringen.

Utskottet föreslår att motionerna avslås.

I betänkandet finns 6 reservationer.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	5
Redogörelse för ärendet .....	7
Ärendet och dess beredning .....	7
Bakgrund .....	8
Utskottet .....	11
Globaliseringen – allmänna utgångspunkter .....	11
Utskottets överväganden .....	11
Globalisering, demokrati och mänskliga rättigheter .....	12
Motionerna .....	12
Utskottets överväganden .....	13
Globaliseringen, ekonomin och de finansiella marknaderna .....	19
Motionerna .....	19
Utskottets överväganden .....	22
Globala miljöproblem .....	34
Motionerna .....	34
Utskottets överväganden .....	34
Globaliseringen och internationell migration .....	37
Utskottets överväganden .....	37
Globala hälsofrågor .....	40
Motionerna .....	40
Utskottets överväganden .....	41
Reservationer .....	49
1. Globaliseringen och den s.k. svenska modellen, punkt 2 (s, v, mp) .....	49
2. Handel och utveckling, punkt 4 (v, mp) .....	50
3. Företagens ansvar, spekulationsekonomi m.m., punkt 5 (s, v, mp) .....	52
4. Skatt på internationella valutatransaktioner, punkt 6 (v, mp) .....	55
5. Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar, punkt 7 (v, mp) .....	55
6. Livsmedelssuveränitet och patentregler på läkemedelsområdet, punkt 10 (v, mp) .....	56
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	58
Motion från allmänna motionstiden hösten 2007 .....	58
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008 .....	58
<i>Bilaga 2</i>	
Konfliktutveckling i klimatförändringarnas spår .....	62
<i>Bilaga 3</i>	
Globalisering av miljön .....	70
<i>Bilaga 4</i>	
Globalisering och hälsa .....	77

<i>Bilaga 5</i>	
Globala migrationsfrågor och kopplingen mellan migration och utveckling .....	85
<i>Bilaga 6</i>	
Vår nya globaliserade säkerhetsmiljö .....	90

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Globalisering, demokrati och mänskliga rättigheter

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U358 yrkande 6, 2008/09:U231, 2008/09:U343 yrkande 7, 2008/09:U349 yrkande 16 och 2008/09:U360 yrkande 3.

## 2. Globaliseringen och den s.k. svenska modellen

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U358 yrkande 1 och 2008/09:U349 yrkande 17.

*Reservation 1 (s, v, mp)*

## 3. Globaliseringen, ekonomin och de finansiella marknaderna

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U358 yrkande 3, 2008/09:U237 yrkande 1, 2008/09:U288 yrkande 2, 2008/09:U297 yrkandena 1 och 2 samt 2008/09:U349 yrkandena 18–20, 22, 25 och 73.

## 4. Handel och utveckling

Riksdagen avslår motion 2008/09:U313 yrkandena 1–3.

*Reservation 2 (v, mp)*

## 5. Företagens ansvar, spekulations ekonomi m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U358 yrkandena 15 och 16, 2008/09:U322 yrkandena 18 och 22 samt 2008/09:U349 yrkandena 21, 24 och 26.

*Reservation 3 (s, v, mp)*

## 6. Skatt på internationella valutatransaktioner

Riksdagen avslår motion 2008/09:U322 yrkande 23.

*Reservation 4 (v, mp)*

## 7. Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar

Riksdagen avslår motion 2008/09:U208 yrkande 5.

*Reservation 5 (v, mp)*

## 8. Globala miljöproblem

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U358 yrkande 8 och 2008/09:U349 yrkande 23.

## 9. Globala hälsofrågor

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U358 yrkande 9 och 2008/09:U292.

## **10. Livsmedelssuveränitet och patentregler på läkemedelsområdet**

Riksdagen avslår motion 2008/09:U322 yrkandena 5 och 6.

*Reservation 6 (v, mp)*

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 2 april 2009

På utrikesutskottets vägnar

*Göran Lennmarker*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Gustav Blix (m), Carina Hägg (s), Anne-Marie Pålsson (m), Kenneth G Forslund (s), Walburga Habsburg Douglas (m), Kerstin Engle (s), Christian Holm (m), Hans Linde (v), Carin Runeson (s), Holger Gustafsson (kd), Olle Thorell (s), Ameer Sachet (s), Dan Kihlström (kd), Max Andersson (mp) och Ulrika Carlsson i Skövde (c).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet ett antal motioner från de allmänna motionstiderna 2007 och 2008 som innehåller yrkanden med avseende på globaliseringen.

I januari 2007 beslutade utskottet att bilda två självstyrande arbetsgrupper med var sitt tema: globaliseringen och Afrika. Detta betänkande har inledningsvis beretts av globaliseringsgruppen.

Globaliseringsgruppen har arbetat med olika aspekter av globaliseringen genom att fortlöpande ta del av dokumentation från olika internationella organisationer, utredningar, forskare, s.k. tankesmedjor m.m. samt genom föredragningar.

Riksdagens arbete och beslut måste kunna grundas på bästa möjliga kunskapsunderlag. Det innebär att såväl olika riksdagsorgan som de enskilda ledamöterna behöver få tillgång till kunskap om relevanta forskningsresultat och kvalificerade analyser av samhällsutvecklingen inom olika områden. Riksdagen arbetar allt intensivare med forsknings- och framtidsfrågor.

Riksdagskommittén gjorde en översyn av hur forsknings- och framtidsfrågor kan ges ökat utrymme och bättre integreras i riksdagsarbetet samt om det finns behov av organisatoriska eller andra förändringar för att tillgodose detta. Utifrån Riksdagskommitténs slutsatser beslutade riksdagen 2006 om riktlinjer för ett mer systematiskt arbete med forsknings- och framtidsfrågor.

De självstyrande arbetsgrupper som utrikesutskottet har tillsatt kan delvis betraktas mot den ovanstående bakgrunden. Arbetsgrupperna har fått föredragningar av företrädare för forskarsamhället.

De forskare m.fl. som lämnat föredragningar för utskottets globaliseringsgrupp har vidare erbjudits möjlighet att komplettera sin muntliga framställning med ett skriftligt bidrag. Inkomna bidrag har fogats som bilagor (2–6) till betänkandet. I betänkandet tar utskottet ställning till respektive bidrag.

Arbetsgruppen Globalisering fick den 12 juni 2007 en föredragning av Globaliseringsrådets huvudsekreterare Pontus Braunerhjelm. Den 20 juni 2007 lämnade direktör Tomas Ries, Utrikespolitiska Institutet, en föredragning inför arbetsgruppen. Arbetsgruppen har vidare fått föredragningar om klimatförändringarnas säkerhetspolitiska konsekvenser (2008-02-21, fil. dr Peter Haldén, FOI), klimatförändringarnas globala konsekvenser (2008-03-06; direktör Johan Rockström och fil. dr Måns Nilsson, Stockholm Resilience Center, Stockholms universitet), globala hälsofrågor (2008-03-21, professor Denny Vågerö, Chess, Stockholms universitet), om arbetet mot hiv/aids i de mest utsatta länderna och områdena (2008-03-25,

samordnare Pia Engstrand, Sidas hiv/aids-sekretariat, rådgivare Sofia Norlin, Sidas hiv/aids-sekretariat, ambassadör Lennarth Hjälmåker, Utrikesdepartementet), samt om migration och utveckling och säkerhet (2008-05-08, statssekreterare Gustaf Lind, Justitiedepartementet).

Arbetsgruppen genomförde den 12 mars 2008 ett studiebesök på EU:s smittskyddsmyndighet, European Center for Disease Prevention and Control (ECDC) i Solna. Till studiebesöket inbjöds hela utskottet samt socialutskottet.

Senast utskottet separat behandlade globaliseringsfrågor var i betänkande 2001/02:UU4. Globaliseringsfrågor har dock senare också behandlats inom ramen för en rad andra betänkanden.

Med detta betänkande har globaliseringsgruppen fullgjort sitt uppdrag.

## Bakgrund

”Globalisering” är sedan 1990-talet ett i Sverige ofta använt begrepp för att beskriva världsomspännande sociala processer. Ibland används det som en synonym till ”internationalisering” – men oftast syftar begreppet ”globalisering” på andra, eller mer omfattande, processer än internationalisering.

Det finns i dag ingen enhetlig definition av begreppet globalisering, utan i stället riktar olika teoretiker och debattörer fokus mot olika delar av det som de benämner globalisering.

Med globalisering åsyftas vanligen i vid mening en ökad gränsöverskridande handel, investeringar och kapitalflöden samt ökad rörlighet för människor och arbetskraft. Vanligtvis lyfts också det ökande utbytet av information och teknologi mellan länder fram. Även kultur, miljö, attityder och livsåskådning brukar omfattas av begreppet globalisering. Globaliseringen har beskrivits som minskade kommunikations- och transaktionskostnader till följd av teknologiska framsteg och politiska beslut. Globaliseringen är ingen ny företeelse men anses de senaste decennierna ha tilltagit.

Globaliseringsbegreppet är omstritt såväl i den samhällsliga som i den samhällsvetenskapliga debatten. Det finns olika definitioner och synsätt. Såväl det globaliseringsteoretiska forskningsläget som den allmänna debatten visar att det finns olika inriktningar och angreppssätt vad gäller att undersöka och tolka den pågående globaliseringsprocessen<sup>1</sup>. I det följande presenteras, utan anspråk på fullständighet, några av dessa definitioner och synsätt som finns företrädda i litteraturen.

*Jan Aart Scholte* har identifierat några företeelser som vanligen åsyftas med uttrycket. Globalisering används t.ex. för att beskriva en ökad internationalisering, vilken kännetecknas av en intensifiering av gränsöverskridande interaktioner mellan länder. Begreppet har också använts för att

<sup>1</sup> Wunderlich & Warrier (2007), *A Dictionary of Globalization*. Routledge, London & New York, s. 1–2.



beskriva en ökad liberalisering. Liberalisering uppfattas som en process där enskilda staters möjligheter att införa restriktioner minskat till följd av att mellanstatliga samarbeten ökat, vilket inneburit att världsekonomin blivit mer ”öppen” och ”integrerad”. Globalisering har också definierats som en form av universalisering, vilken inneburit en spridning av olika slags erfarenheter och föremål till människor i jordens alla hörn. Kritiker av kulturimperialism har också beskrivit globaliseringen som en spridning av västerländsk kultur och västerländska värderingar, och som ett led i denna kritik har begreppet ”amerikanisering” myntats. Andra har identifierat globalisering som en form av deterritorialisering, vilket inneburit att territoriella platser, avstånd och gränser delvis har förlorat sin tidigare dominerande betydelse<sup>2</sup>.

*David Held* definierar t.ex. globalisering på följande sätt:

Ordet syftar på ett skifte i den rumsliga utformningen av mänsklig verksamhet och organisation, där det uppstår transkontinentala och regionöverskridande mönster för samspel och maktutövning (...) Globalisering är varken ett enstaka tillstånd eller ett linjärt förlopp. Snarare kan man bäst förklara det som ett flerdimensionellt fenomen som spänner över flera verksamhetsområden såsom ekonomi, politik, teknik, militärväsen, juridik, kultur och miljö.<sup>3</sup>

I sin definition fokuserar *Robert Cox* i stället på globaliseringens karaktäristik.

The characteristics of the globalization trend include the internationalization of production, the new international division of labor, new migratory movements from South to North, the new comparative environment that accelerates these processes, and the internationalization of the state (...) making states into agencies of the globalizing world.<sup>4</sup>

I Demokratiutredningens skrift *Globaliseringen och demokratin* (SOU 1999:56) definieras globaliseringen utifrån två primära punkter:

(1) den är global dvs. världsomfattande, (2) den minskar i en avsevärd grad staters och enskilda nationers förmåga att styra samhällsutvecklingen”.<sup>5</sup>

I det nu pågående arbetet inom ramen för *Globaliseringsrådet* har med globalisering avsetts följande:

Globalisering syftar i vid mening på handel, gränsöverskridande investeringar och kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Även mjukare begrepp såsom kultur, miljö, attityder och livsåskådning kan omfattas av begreppet globalisering. Globaliseringen har framför allt möjliggjorts av minskade kommunikations- och transaktionskostnader till följd av teknologiska framsteg och politiska beslut. Det är ingen ny företeelse men den kraftiga minskningen av dessa kostnader de senaste decennierna har lett till en dramatisk

<sup>2</sup> Scholte, Jan Aart (2001) ”The Globalization of World Politics” i Baylis, John & Smith, Steve *Globalization of World Politics*. Andra upplagan. Oxford University Press, s. 14.

<sup>3</sup> Held, David (2002) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Andra upplagan. Diados, Göteborg, s. 414–415.

<sup>4</sup> Cox (1994), citerad i Scholte (2001), s. 15.

<sup>5</sup> Allardt (1999), s. 19.

ökning av globala transaktioner samt att allt fler länder deltar i den globala ekonomin. Globaliseringen har således intensifierats och vanligtvis är det denna intensifieringsfas som avses med begreppet.

# Utskottet

## Globaliseringen – allmänna utgångspunkter

### Utskottets överväganden

Aldrig någonsin har så många människor på så kort tid lyfts från fattigdom till välstånd. Världshandeln ökar, ekonomier integreras, informationsutbytet växer och kommunikationsmöjligheter förbättras. Länder som var stängda öppnar sig mot omvärlden. Det är bara en del av de processer som brukar samlas under begreppet globalisering.

Globaliseringen och de förändringar som denna medför innebär både möjligheter och utmaningar såväl för den utvecklade som för den mindre utvecklade delen av världen. Globaliseringen är en central process med konsekvenser för många av de frågor som ryms inom utskottets beredningsområde.

Den tilltagande globaliseringen har bl.a. inneburit ett öppnare världspolitiskt klimat som har skapat nya möjligheter för såväl individer och företag som för idéer och information att fritt röra sig över gränserna. Det friare flödet av varor, tjänster och kapital bidrar till att skapa förutsättningar för tillväxt och välstånd. På samma sätt bidrar ett ökat utbyte av människor, kultur och idéer över gränserna till att skapa förståelse för och uppslutning bakom normer och värderingar, exempelvis i fråga om respekten för miljön, demokratin och för de mänskliga rättigheterna.

Globaliseringen har samtidigt väckt frågor om hur de snabba samhällsförändringarna kan komma att innebära hot mot miljön, nationella kulturer, sysselsättning och t.ex. arbetsvillkor. Integreringen av marknader och ekonomier befaras framkalla orättvisor mellan u- och i-länder samt ökade klyftor mellan fattiga och rika. Den finansiella oron i världen har på senare tid visat på gemensamma globala utmaningar.

Utskottet har tidigare i olika betänkanden (t.ex. 2001/02:UU11 och 2001/02:UU4) uttalat att globaliseringen ”i grunden [är] en positiv process som om den utvecklas rätt kan hjälpa oss att förverkliga målen om en rättvisare och tryggare värld”. Utskottet vidhåller denna uppfattning men vill med detta betänkande även uppmärksamma globaliseringens risker och de utmaningar som globaliseringen innebär.

Med globaliseringen följer nya möjligheter och utmaningar. Bland de utmaningar som globaliseringen har att möta finns den globala befolkningstillväxten och migrationen, klimatförändringar, energisäkerhet, internationell brottslighet och terrorism och även globala hälsoaspekter. Flertalet av de utmaningar som globaliseringen medför kan inte mötas enbart med nationella åtgärder utan kräver ett globalt och internationellt samarbete. Utskottet anser att klimatförändringarnas konsekvenser för bl.a. ekonomi och

miljö är särskilt oroande och menar att åtgärder för att möta klimatförändringarna bör vidtas på bred front. Förhandlingarna om ett klimatavtal under hösten 2009, parallellt med det svenska ordförandeskapet i EU, är här av stor betydelse.

Utskottet anser vidare att det utvidgade EU, som en av världens största marknader med en halv miljard invånare, har ett ansvar att agera som global aktör. Globaliseringen, med dess både positiva och negativa effekter, måste av ett utvidgat EU mötas på ett sätt som tar hänsyn till medlemsstaternas olika politiska och sociokulturella utveckling. Utvecklingen innebär krav på ett ansvarsfullt och gemensamt beslutsfattande. För att möta och acceptera globaliseringen med dess möjligheter och utmaningar är det av vikt att globaliseringen diskuteras bland medborgarna. Förtroendevalda representanter, tillsammans med andra aktörer, kan medverka i detta sammanhang.

Utskottet väljer i det följande att fokusera på ett urval frågor som berör globaliseringsprocessen. Det handlar om demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomin och de finansiella marknaderna, internationell migration samt hälso- och miljöfrågor. Det är utskottets uppfattning att detta betänkande och efterföljande debatt i riksdagens kammare den 15 april 2009 kan, givet de nyssnämnda avgränsningarna, utvisa likheter och skiljelinjer i de sju riksdagspartiernas uppfattningar om globaliseringen.

## Globalisering, demokrati och mänskliga rättigheter

### Motionerna

I *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 6* lyfter Socialdemokraterna fram globaliseringens möjligheter. Ett motionsyrkande med motsvarande innehåll återfinns också i Socialdemokraternas *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 16*. Socialdemokraterna tror på globaliseringens möjligheter. De senaste årtiondenas ekonomiska globalisering har skapat ett ökat välbefinnande och bidragit till att fattigdomen minskat för flera hundra miljoner människor. I globaliseringens kölvatten har avstånden mellan människor minskat och kunskapen och förståelsen för levnadsvillkoren på andra sidan jordklotet ökat. Kraven på demokrati, mänskliga rättigheter och social trygghet växer runtom i världen. Aldrig har antalet demokratier varit större än i dag. Enligt Socialdemokraterna är sambandet mellan demokrati och ekonomisk utveckling starkt.

I Socialdemokraternas *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 1* uppmärksammas den svenska modellen i globaliseringen. Ett motsvarande förslag återfinns i Socialdemokraternas *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 17*. Socialdemokraterna anser att det finns goda grunder för att värna den s.k. svenska eller nordiska modellen både i EU och globalt samt att kämpa för fackliga och sociala rättigheter i Sverige, i EU och globalt.

Motionären bakom den *enskilda motionen 2008/09:U231 (s)* lyfter med oro fram utvecklingen av den ideella sektorn och frivilligorganisationerna från NGO ("non-governmental organizations") till Gongo ("government-operated non-governmental organizations"). En utveckling som den nu påtalade innebär en förskjutning av perspektiv, där frivilligorganisationer och NGO:er utvecklas från att vara självständiga rörelser till att bli regeringens språkrör.

I den *enskilda motionen 2008/09:U360 (kd)* yrkande 3 argumenterar motionärerna för att regeringen ska verka för en global ökning av antalet kvinnor som deltar på högsta politiska nivå. Motionärerna konstaterar att kvinnor generellt fortfarande lyser med sin frånvaro i länders parlament och att endast 17 % av världens parlamentariker är kvinnor. Motionärerna anser att kvinnorepresentationen i de nationella parlamenten måste öka och att detta kan åstadkommas genom stöd till lokala och nationella kvinnoorganisationer som kan försöka få in fler kvinnor på valbara platser på listorna.

I en *enskild motion, 2008/09:U343 (s)* yrkande 7, lägger motionären fram ett förslag om att regeringen bör arbeta för en global konferens kring HBT-frågor i syfte att frågan om homosexuellas och bisexuellas samt transpersoners situation i världen ska hamna i fokus.

### **Utskottets överväganden**

Nationalstatens roll har påverkats av den tilltagande globaliseringen. Demokratien och dess funktionssätt, som är historiskt knutet till nationalstaten, har därmed också förändrats. Villkoren för nationellt politiskt beslutsfattande och staters organisation och institutioner har fått nya förutsättningar. Det som tidigare enbart var enskilda staters angelägenheter är i allt större utsträckning globala frågor. Ett alltmer komplext nationellt och internationellt system av olika besluts- och styrformer håller på att utvecklas. En ny form av regionalisering har vuxit fram. Staters suveränitet är i dag delad mellan olika aktörer – nationella, regionala och internationella. Frågor om representativitet och legitimitet har aktualiserats när mellanstatligt samarbete fått ett större inslag av överstatlighet. En förlängning av det demokratiska beslutsfattandet bortom nationalstaten innebär en utmaning. Den senaste tidens oro på de finansiella marknaderna visar hur nationer är beroende av varandra och hur krav ställs på samordnat internationellt agerande.

Utskottet instämmer i vad som framförts i motioner och framhåller globaliseringens betydelse för framväxten av fler demokratier i världen. Aldrig tidigare har det funnits så många demokratier i världen som i dag. Sambandet mellan demokrati och ekonomisk utveckling är dessutom starkt. Demokratins landvinningar har gjort att färre människor drabbas av svält och att allt färre krig utkämpas mellan stater. Som en följd av de senaste årtiondenas ekonomiska globalisering har välståndet ökat i världen samtidigt som

fattigdomen minskat för flera hundra miljoner människor. Globaliseringen har minskat avstånden mellan människor samtidigt som kunskapen och förståelsen för levnadsvillkoren i andra delar av världen har ökat.

Förväntningarna om demokrati, mänskliga rättigheter och social trygghet växer runtom i världen. Utskottet konstaterar att en allt intensivare diskussion förs om gemensamma värden. I en globaliserad värld ställs ökade krav på en värdegemenskap som kan utgöra grunden såväl för ett konstruktivt samarbete som för åtgärder mot de hot av olika slag som det internationella samfundet står inför. Av avgörande betydelse härvidlag är de mänskliga rättigheterna, demokrati, god samhällsstyrning och fungerande rättsordningar.

Omsorgen om de mänskliga rättigheterna är en integrerad och central del av utrikespolitiken. Den präglar Sveriges agerande i globala och europeiska forum och utgör en viktig dimension av de direkta kontakterna med andra länder, utvecklingssamarbetet inräknat. Globalisering innebär att olika ekonomiska, politiska och sociala företeelser breder ut sig över nationsgränserna och bidrar till integration av länder och människor. En angelägen fråga, sett utifrån utskottets beredningsområde, är hur globaliseringen påverkar förutsättningarna för demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Nationella parlamentariker har, tillsammans med andra aktörer som t.ex. internationella organisationer, regeringar, företag, fackliga organisationer och miljörelsen, en roll i globaliseringen. Enligt utskottets mening ställer globaliseringen nya krav på det interparlamentariska samarbetet. Möjligheten för nationella parlamentariker att delta också i internationella processer är i grunden en demokratifråga. Folkvalda nationella parlamentariker utgör en viktig länk mellan olika beslutsfattande nivåer i en globaliserad omgivning. Det parlamentariska uppdraget lämpar sig för såväl opinionsbildning som kunskaps- och informationsspridning och erbjuder möjligheter att föra vidare medborgarnas synpunkter, idéer och förslag till ansvariga på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Folkvalda parlamentariker har därför en roll i internationella processer. Också i genomförandet och uppföljningen av redan beslutade åtaganden av världssamfundet har nationella parlament och parlamentariker av tradition haft en viktig uppgift. Deltagandet av direktvalda parlamentariker stärker legitimiteten och handlingskraften i hela implementeringsprocessen.

Utskottet anser att parlamentarikers deltagande i internationella processer dels skapar möjlighet för parlamentariker att i internationella sammanhang skapa opinion för synsätt som finns i det egna samhället, dels ger dessa möjlighet att i direkt kontakt med sina väljare spegla opinioner i omvärlden och därvid skapa ökad internationell förståelse. Parlamentarikers internationella engagemang kan ses som en balanserande kraft gentemot intressen med lägre representativitet och legitimitet.

Demokrati, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter utgör centrala värden för svenska parlamentariker att lyfta fram i internationella sammanhang. Demokratins former måste dock utgå från varje samhälles egna förutsättningar, men grundas på gemensamma värderingar om alla människors lika rätt och värde. Demokrati kräver bl.a. fria val och fungerande politiska partier som kan representera medborgarnas intressen. Viktiga aktörer i detta arbete är parlamenten och de politiska partierna. I interparlamentariskt samarbete där både länder med demokratiskt valda parlament och länder utan demokratiskt valda parlament deltar, såsom fallet är med Interparlamentariska unionen och EMPA, bör frågor om hur en demokratisk utveckling kan främjas stå i centrum för arbetet.

Utskottet lyfte t.ex. i betänkande 2005/06:UU8 fram att Sverige och de andra nordiska länderna ibland åberopas som ett föredöme av demokratiska krafter i den muslimska världen. Sverige ansågs ha en komparativ fördel som bör tas till vara i relationen till den muslimska världen. Sveriges riksdag uppförades därför att bidra till demokratidialogen som ett komplement till regeringens politik även om utskottet konstaterade att broar kan byggas av många aktörer i samhället. Partiernas demokratiarbete lyftes i detta sammanhang fram.

Parlamentens arbetsformer och efterhand också parlamenten själva vinner insteg i världspolitiken bl.a. som en följd av globaliseringen. Nästintill varje internationell organisation, men även rena regeringsorganisationer såsom Världsbanken och WTO, har sedan flera år på olika sätt försökt förhålla sig till parlament och parlamentariker. Möjligen kan denna utveckling uppfattas som ett försök att skapa ökad legitimitet för den egna verksamheten, men inspiration kan också av andra skäl ha hämtats från framgångsrik växelverkan mellan ministerråd och parlamentarikerförsamling inom organisationer såsom Europarådet. Parallellt med detta organiserar sig olika intressegrupper internationellt. Få större internationella konferenser äger i dag rum utan att det samtidigt arrangeras ett NGO-forum.

På den internationella arenan har den ökade globaliseringen och samhällets internationalisering medfört att en betydande förändring av parlamentens ställning ägt rum. Denna tar sig uttryck dels i att existerande parlamentariska organ fått sina roller omdefinierade och utvidgade, exempelvis genom att säkerhetspolitiska frågor kommit in i det nordiska samarbetet, dels i att nya strukturer tillkommit, bl.a. OSSE:s parlamentariska församling. I det sistnämnda fallet har utvecklingen berott på önskemål från berörda staters regeringar, så som de uttrycktes vid Paristoppmötet 1990. I andra fall, vilket gäller bl.a. Europaparlamentet, har existerande parlamentariska sammanslutningar som ett resultat av omvärldsförändringar fått nya roller och arbetsformer.

Parlament och parlamentariker har under de senaste decennierna också fått en betydelsefull roll som övervakare av val. Även i denna mening har parlamentens betydelse i världspolitiken ökat. Emellertid kan man även finna mottrender med innebörden att de nationella parlamenten och deras inbördes samarbetsorgan fått se sitt inflytande avta.

Att nationella parlament har förlorat makt och inflytande är dock, precis som globaliseringen i sig, ingen ny tes. Den lanserades redan 1921 av James Bryce. Med europeiseringen och den vidare internationaliseringen har den omdebatterade *the decline of parliaments-tesen* åter aktualiserats. Ett tecken på detta kan vara att olika intresseorganisationer i minskande utsträckning satsar på att driva sina frågor gentemot de nationella parlamenten, och att de i stället väljer att arbeta via sina egna internationella nätverk och genom dessa driva sina frågor vid exempelvis FN:s världskonferenser, vilka fått en allt större roll som normbildare.

Med vad som ovan anförts kan motionerna 2008/09:U358 (s) yrkandena 1 och 6 samt 2008/09:U349 (s) yrkandena 16 och 17 anses besvarade. Dessa kan därför avstyrkas.

Legitimiteten i representativa demokratier gör sammansättningen av demokratiska institutioner som nationella parlament till en uppmärksammas fråga. I motioner har vikten av ett internationellt arbete för en *jämnare könsfördelning i nationella parlament* uppmärksammas.

Trots Unifems (FN:s utvecklingsfond för kvinnor) mål om att kvinnorepresentationen på viktiga beslutsfattande positioner ska utgöra minst 30 % lyser fortfarande kvinnor generellt med sin frånvaro i länders parlament. De två länder i världen som, enligt Interparlamentariska unionen (IPU) <sup>1</sup>, har högst kvinnorepresentation i parlamentet är Rwanda (56,3 %) och Sverige (47,0 %). I internationella sammanhang utmärker sig de nordiska länderna med en hög kvinnorepresentation. Genomsnittet för de nordiska länderna är 41 % kvinnor. Andelen kvinnor är betydligt lägre i andra delar av världen. Genomsnittet för OECD-länderna är t.ex. 21 %, de nordiska länderna inräknade.<sup>2</sup> I världen som helhet rapporteras, enligt IPU, kvinnorepresentationen i februari 2009 uppgå till 18 %.

Utskottet anser att kvinnorepresentationen i nationella parlament måste öka i enlighet med vad som har beslutats vid flera internationella konferenser sedan 1990-talet. Konventionen om att avskaffa all slags diskriminering av kvinnor (den s.k. Kvinnokonventionen) är en av FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna. Den antogs av FN:s generalförsamling 1979, och över 90 % av FN:s medlemsstater har förbundit sig att följa den. Den föreskriver bl.a. (Artikel 7 – Politiskt och offentligt liv) att kvinnor på lika villkor som män har rätt att delta i landets politiska och offentliga liv

<sup>1</sup> Enligt uppgift från Interparlamentariska unionen (<http://www.ipu.org>, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>) gällande situationen den 28 februari 2009.

<sup>2</sup> Om de nordiska länderna inte räknas in faller andelen kvinnor till 19 %.



genom att bl.a. vara valbara och ha rösträtt. Att kvinnor saknar rösträtt och valbarhet till, som till den rådgivande församlingen Majlis as-Shura i Saudiarabien, är inte acceptabelt.

Frågor om mänskliga rättigheter uppmärksammas också i utskottets betänkande 2008/09:UU15.

Motion 2008/09:U360 (kd) yrkande 3 kan med vad utskottet i denna del anfört anses besvarad. Därmed avstyrker utskottet motionen.

För demokratins utveckling är det av vikt att sambanden mellan parlamenten och det civila samhället på olika sätt stärks. För att globaliseringen ska kunna utvecklas i positiv riktning behöver statliga och överstatliga initiativ kompletteras med aktiva insatser av frivilligorganisationer, företag, fackliga organisationer och enskilda medborgare. Syftet bör vara att verka för bl.a. mänskliga rättigheter, god arbetsmiljö, hållbar utveckling och för att bekämpa korruption. Viktiga insatser vad gäller att ge röst åt de fattigas behov kan här göras av kyrkor och trossamfund, människorätts- och kvinnoorganisationer, fackföreningar, kooperativ och andra enskilda organisationer. En betydelsefull roll kan också spelas av motsvarande organisationer i de utvecklade länderna.

I motioner har gjorts gällande att organisationer som deltagit i att ta fram förslag till överenskommelser mellan regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området därmed skulle ha blivit s.k. *Gongo (government-operated non-governmental organizations)*. Utskottet, som i detta sammanhang inte finner anledning att fördjupa diskussionen kring den påstådda utvecklingen, anser dock inte att denna skulle ha inneburit ett ifrågasättande av de idéburna organisationernas behov av självständighet. Motion 2008/09:U231 (s) kan med detta avstyrkas.

Frågor om homo- och bisexuella samt transpersoner och krav på en *global konferens om HBT-frågor* uppmärksammas i en motion.

Frågor om EU:s arbete mot diskriminering av HBT-personer och hur Sverige verkar inom EU för att säkerställa deras rättigheter i unionen har tidigare behandlats av utskottet. Utskottet har, t.ex. i betänkande 2007/08:UU10, konstaterat att det i ca 70 länder i världen råder förbud mot homosexuella relationer och att HBT-personer i dessa och andra länder utsätts för olika former av diskriminering, förföljelse och våld.

Även om regeringen i utrikesdeklarationen 2009 inte nämner HBT-personer eller HBT-frågor förutsätter utskottet att regeringen inom EU och i andra internationella forum aktivt arbetar för att utöka skyddet mot diskriminering. Sverige måste också bilateralt fortsätta att uppmana regeringar att förhindra diskriminering och att arbeta för en attitydförändring gentemot homo- och bisexuella samt transpersoner.

Diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet står i strid med den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Sexuell läggning upptas inte uttryckligen bland diskrimineringsgrun-

derna i FN:s konventioner. De kommittéer som granskar efterlevnaden av FN:s två centrala konventioner för mänskliga rättigheter har dock slagit fast att diskrimineringsförbudet i dessa även omfattar sexuell läggning, liksom Europadomstolen vad gäller diskrimineringsförbudet i Europakonventionens artikel 14.

Utskottet noterar att kommissionen, med stöd av artikel 13 i EG-fördraget under 2008, lade fram ett förslag till direktiv med förbud mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Direktivet ska tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder. Utskottet anser att det är angeläget att i EU fastslå en miniminivå för skyddet mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Förhandlingar om förslaget har inletts.

I sammanhanget noterar utskottet samtidigt att Sverige under det svenska ordförandeskapet i EU kommer att arrangera en EU-konferens (Equality Summit) om arbetet mot diskriminering. Konferensen är initierad av och genomförs i samarbete med Europeiska kommissionen.

Det är utskottets uppfattning att principen om icke-diskriminering inte enbart ska drivas nationellt utan även i olika internationella sammanhang. Utskottet välkomnar att Sverige uppmärksammar frågan om diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet inom FN, Europarådet, OSSE och i andra internationella forum. Sverige verkar för att diskriminering mot HBT-personer uppmärksammas som kränkningar av mänskliga rättigheter. Regeringen tar också upp dessa problem i en kontinuerlig bilateral dialog med regeringarna i de länder där det förekommer diskriminering och andra MR-kränkningar. Här spelar Sveriges utvecklingssamarbete en viktig roll för att bidra till att påverka HBT-personers villkor och möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna.

Utskottet noterar att ett sextiotal länder i december 2008 presenterade en deklARATION i FN:s generalförsamling som uppmanar FN:s medlemsstater att avkriminalisera sexuella kontakter mellan vuxna personer av samma kön samt stärka skyddet mot diskriminering av homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT). Utskottet välkomnar detta steg för att uppmärksamma HBT-personers rättigheter.

När det gäller motionsförslag om att ta initiativ till en världskonferens är utskottets bedömning att detta i dagsläget inte skulle vinna internationellt gehör. Värre, och kanske mer avgörande, är att det motstånd som man skulle möta skulle kunna försvåra ansträngningarna att uppnå resultat när det gäller det som verkligen är angeläget, nämligen att förmå staterna att efterleva de tydliga åtaganden om icke-diskriminering som de redan har gjort.

Det krävs ett strategiskt och långsiktigt arbete för att försöka påverka och lägga grunden för full respekt för de mänskliga rättigheterna. Regeringen kommer att fortsätta att driva dessa frågor i FN, i Europarådet, i OSSE och som ett led i våra bilaterala relationer med andra länder.

Utskottet vill tydliggöra behovet av att regeringen fortlöpande överväger vad som ytterligare kan göras för att bidra till att HBT-personers rättigheter respekteras världen över. Motion 2008/09:U343 (s) yrkande 7 kan anses besvarad. Därmed avstyrks motionen.

## Globaliseringen, ekonomin och de finansiella marknaderna

### Motionerna

I *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 3* ställer Socialdemokraterna krav på att globaliseringens välstånd fördelas rättvist.

Socialdemokraterna uppmärksammar också, i *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 24*, företagens ansvar. Företagen behöver, enligt Socialdemokraterna, ta större ansvar för bra och rättvisa arbetsvillkor. Inom ramen för FN, OECD, ILO, Världsbanken och andra organisationer finns möjligheter att driva fram regler om företagens ansvar för mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, bekämpandet av korruption och en bättre miljö.

Vidare anser Socialdemokraterna, i *yrkande 25*, att Sverige står sig väl i den internationella konkurrensen. Globaliseringens utmaningar kräver ett intensivt samarbete inom EU. Inom ramen för Europeiska unionen kan löntagarnas rättigheter stärkas, arbetslösheten bekämpas, konkurrenskraften ökas, verkningsfulla industripolitiska satsningar genomföras och livsmiljön förbättras. Socialdemokraterna anser att det inom EU också är möjligt att skapa en rättvisare konkurrens. Med en aktiv europeisk konkurrenspolitik blir det svårare för de multinationella företagen att erövra allt större marknadsandelar på konsumenternas bekostnad. Stora företagsfusioner kan brytas så att mångfalden kan upprätthållas och lägre priser åstadkommas.

Socialdemokraterna anser vidare, i *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 26* och i *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 15*, att spekulationsekonomin måste tyglas och att ramverket för det internationella kapitalet måste stärkas. Skatteparadis ska bekämpas internationellt. De multilaterala finansiella organisationerna ska, enligt Socialdemokraterna, i större utsträckning än i dag främja finansiell stabilitet och motverka det spekulativa kapitalet. Organisationernas utlåningspolicy måste i högre grad än i dag ta hänsyn till de sociala effekter som finansiella kriser i ett område kan medföra. Bekämpningen av finansiella kriser kräver, enligt Socialdemokraterna, lång-

siktigt engagemang från många aktörer. Och eftersom de flesta finansiella kriser har en ekonomisk eller politisk kris som grund är det på den ekonomisk-politiska arenan som kampen ska föras mot de finansiella kriserna.

Socialdemokraterna uppmärksammar vidare de finansiella institutionerna genom *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 21*. Det är, enligt Socialdemokraterna, av största vikt med en reformering av de globala finansiella institutionerna. Även i *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 16* tar Socialdemokraterna upp behovet av en reformering av det globala ekonomiska styret. Socialdemokraterna anser att det behövs en offentlighetsprincip värd namnet. Demokrati och mänskliga rättigheter bör i högre grad vara förknippat med organisationernas utlåning. Inte minst den senaste turbulens på de finansiella marknaderna visar på behovet av stabila finansiella institutioner. IMF och Världsbanken brottas fortfarande med stora problem. Socialdemokraterna anser att makten i organisationerna inte speglar de ekonomiska förhållandena i världen. Relationen till FN är också oklar. Låg- och medelinkomstländernas inflytande bör stärkas i IMF och Världsbanken, dels genom förändrade regler för kapitalandelar och röststyrka, dels genom att utvidga antalet platser i organisationernas styrelser. Socialdemokraterna anser vidare att kopplingen mellan IMF, Världsbanken och FN-systemet behöver stärkas. FN bör kunna fatta beslut som även de finansiella organisationerna måste rätta sig efter. En idé värd att lyfta fram för diskussion är att omvandla Ekonomiska och sociala rådet (Ecosoc) till ett handlingskraftigt råd för mänsklig utveckling.

I kommittémotionen krävs vidare, i *yrkande 18*, en kamp mot dumpade arbetsvillkor i globaliseringen. Socialdemokratin kan aldrig acceptera att konkurrenskraft skapas genom lägre löner, sämre arbetsvillkor, rovdrift på miljön och sämre välfärd. Socialdemokraterna argumenterar vidare, i *yrkande 19*, för rättvisa villkor i globaliseringen. Socialdemokraterna anser, i kommittémotionens *yrkande 20*, att handeln måste vara fri, rättvis och hållbar.

Att Socialdemokraterna anser att jordbrukssubventionerna ska avskaffas framgår av kommittémotionens *yrkande 22*. Socialdemokraterna anser att det inte räcker att ställa krav på utvecklingsländernas handelspolitik och skärpa kampen för rimliga arbetsvillkor. Den industrialiserade världen får inte missgynna utvecklingsländerna genom importtullar och exportstöd till den egna industrin eller till jordbruket. Varje år spenderar EU en orimligt stor del av sin budget i direkta jordbrukssubventioner, vilket motsvarar mer än världens samlade utvecklingsbistånd. Dessa resurser borde, enligt Socialdemokraterna, i stället användas till utvecklad välfärd, förbättrad miljö, landsbygdsutveckling och till att stärka Europas konkurrenskraft.

Miljöpartiet kräver i *partimotion 2008/09:U322 yrkande 23* att Sverige inom EU och FN ska verka för en internationell överenskommelse om en skatt, som tas ut av varje land, på valutatransaktioner.

Vidare anser Miljöpartiet, i *yrkande 18*, att Sverige bör vara en aktiv pådrivare inom internationella organ som OECD, EU och FN för att problemen med bl.a. kapitalflykt bekämpas.

Miljöpartiet argumenterar också, i *yrkande 22*, för en reformering av röstsystemet inom både Världsbanken och IMF genom införandet av ett system med ”dubbel majoritet” samt genom att öka antalet styrelseledamöter från utvecklingsländerna på bekostnad av de stora EU-länderna.

Miljöpartiet kräver i *kommittémotion 2008/09:U313 yrkande 1* att Sverige verkar för att regelverken för handel inte ska hindra utvecklingsländernas utveckling. Miljöpartiet anser att ansvaret gentemot u-länderna ligger i att bidra till regelverk för handeln som först och främst inte förvärrar situationen för de fattiga, för det andra inte minskar u-ländernas regeringars politiska handlingsutrymme att självständigt utforma och driva sina utvecklingsstrategier, för det tredje gynnar u-ländernas situation på vår egen marknad och på världsmarknaden och först i fjärde hand ser till våra egna företags intressen på u-ländernas marknader.

Vidare anser Miljöpartiet, i *yrkande 2*, att Sverige bör verka för att utvecklingsländer under ett uppbyggnadsskede ges möjlighet att skydda sina marknader. EU och USA har under många år gett stora subventioner till det egna jordbruket, och europeiska och amerikanska företag har därför stora konkurrensfördelar gentemot företag i utvecklingsländer. Därför måste utvecklingsländerna, enligt Miljöpartiet, ges utrymme att med olika medel skydda sina egna marknader under ett uppbyggnadsskede. I samma kommittémotion, *yrkande 3*, argumenteras vidare för att Sverige bör verka för att avtal inte ingås under sådana förutsättningar att dess konsekvenser inte kan överskådas.

Motionärerna bakom den *enskilda motionen 2008/09:U237 (fp) yrkande 1* ställer krav på att regeringen agerar för en framgång i fortsatta WTO-förhandlingar för att säkerställa de fattigaste ländernas marknadstillträde. Ett av de viktigaste verktygen för att uppnå en välståndsökning och därmed minskad fattigdom handlar om ökat tillträde till de lokala marknaderna och också om frihandel till en global marknad. Den protektionistiska jordbrukspolitik, med exportbidrag och tullar, som förts inte bara inom EU utan också i övriga västländer har slagit ut möjligheterna för de allra fattigaste ländernas bönder att få avsättning för sina produkter.

I den *enskilda motionen 2008/09:U288 (kd) yrkande 2* begär motionären att Sverige i offentliga underlag ska redogöra för hur rättighets- och fattigdomsperspektiven från PGU (Sveriges politik för global utveckling) genomsyrar Sveriges handelspolitiska analys och offentliga handelspolitiska ställningstaganden.

Motionärerna bakom den *enskilda motionen 2008/09:U297 (fp) yrkande 1* föreslår statlig uppmuntran av olika ideella organisationer som främjar demokrati och rättvisa. Motionärerna uppmärksammar Föreningen för rättvisemärkt i Sverige.

Motionärerna bakom den *enskilda motionen 2008/09:U297 (fp) yrkande 2* förespråkar regler som motarbetar all typ av diskriminering och uppmuntar till rättvisa handelsvillkor med tredje världen samt främjar en långsiktigt hållbar produktion.

Socialdemokraterna har i *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 73* uppmärksammat handelspolitiken. Socialdemokraterna anser att den globala produktionen inte skapar välstånd i alla delar av världen även om handel med varor och tjänster över gränserna har ökat lavinartat de senaste decennierna. Det finns ett tydligt samband mellan lägre handelsbarriärer och ökad handel. Alltjämt är det dock världens rikaste länder som handlar mest med varandra. Och så länge rikare delar av världen omfattas av handelsbarriärer kommer verkligt fri handel att vara en utopi. Så länge kommer också välståndet att fördelas ojämnt mellan olika delar av världen.

### Utskottets överväganden

Globaliseringen har ett nära samband med den globala handeln och de globala finansmarknaderna. Ett stort antal motioner uppmärksammar olika aspekter av relationen mellan globaliseringen och den globala handeln respektive de globala finansiella marknaderna. Bland dessa motionsförslag finns bl.a. krav om att *globaliseringen måste vara fri, rättvis och hållbar och också att globaliseringens välstånd ska fördelas rättvist.*

Världshandeln är i dag många gånger större än vad som var fallet runt mitten av 1900-talet. Tillväxten är resultatet av många faktorer, t.ex. framväxten av olika avtal och internationella organisationer (GATT, WTO, Trips m.m.). Ett tydligt inslag i globaliseringen av ekonomin består av att det finansiella kapitalet rör sig friare över gränserna. Med finansmarknadens globalisering menas här handel med valutor, aktier, obligationer och andra värdepapper. Numera kan en sådan handel i stort sett ske oavsett nationsgränser med hjälp av teknik som gör informationen omedelbart tillgänglig och med transaktioner som ger ögonblicklig effekt. Vidare har tekniska förändringar, framför allt när det gäller IT, och en internationellisering av olika innovationsprocesser haft betydelse för utvecklingen av en globaliserad finansmarknad. I dagens IT-samhälle finns möjligheten att handla på finansmarknader världen över dygnet runt. Rörelser kommer till stånd på grundval av uppgifter om händelser som snabbt får spridning över världen. Den alltmer sammanvävda världsekonomin har inneburit nya förutsättningar för nationalstaternas ekonomier. Möjligheterna att snabbt flytta kapital över gränserna har till viss del påverkat nationella staters möj-

ligheter till självständigt makroekonomiskt manöverutrymme. Globaliseringen av finansmarknaden och möjligheterna att flytta kapital kan också ha bidragit till att risken har ökat för skatteflykt.

Utskottet, som återkommande haft anledning att förhålla sig till frågor om internationell finansiell stabilitet och arbetet i de internationella finansiella institutionerna (se t.ex. bet. 2001/02:UU4, ytr. 2003/04:UU2y, 2006/07:UU8 och 2007/08:UU8) vill, med anledning av motionskrav om att regeringen måste agera för att *tygla spekulatsekonomin och bekämpa skatteparadis och penningtvätt via sådana skatteparadis*, framhålla att det inte är acceptabelt att vissa länder fungerar som en hamn för skattebrottslighet eller annat skatteundandragande. Utskottet konstaterar att Sverige inom såväl EU som OECD aktivt deltar i arbetet med att motverka sådana företeelser. Nordiska ministerrådet har inrättat ett projekt för att ta upp samordnade nordiska diskussioner med ett antal skatteparadis om informationsutbyte på skatteområdet. De nordiska finansministrarna har, vilket framgår av regeringens skrivelse 2006/07:90 Nordiskt samarbete 2006, tidigare beslutat om ett informationsutbytesavtal på skatteområdet gällande skatteparadis.

Det är också viktigt att den egna lagstiftningen är utformad på ett sätt som minskar riskerna för att vi ska utsättas för skadlig skattekonkurrens.

Utskottet kan vidare konstatera att Sverige är verksamt i arbetsgruppen för penningtvätt, FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering). FATF är världsledande standardsättare och utarbetar standarder för bekämpning av penningtvätt. Arbetsgruppen har antagit 40 rekommendationer, som reglerar bl.a. kundidentifiering, tillsyn och internationellt samarbete. Rekommendationerna är politiskt bindande, vilket innebär att respektive medlem är skyldig att genomföra rekommendationerna i sin nationella lagstiftning. Rekommendationerna utgör även standarden för regleringen på området i resten av världen. FATF utvärderar sina medlemmars reglering och ägnar sig åt att bevaka regleringen i övriga världen, bevaka trender och nya metoder inom penningtvätt och terrorismfinansiering samt att utarbeta motmedel mot denna typ av brottslighet.

Utskottet noterar att EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets möte i mars enades om att förbättra regleringen och tillsynen av de finansiella institutionerna. I diskussionerna inför G20-mötet har också funnits förslag om förstärkta åtgärder mot s.k. skatteparadis.

Med vad utskottet anfört om s.k. *skatteparadis och penningtvätt* kan motionerna 2007/08:U358 (s) yrkande 15, 2008/09:U349 (s) yrkande 26 och 2008/09:U322 (mp) yrkande 18 anses besvarade. Därmed avstyrks motionen.

Vad gäller motionsförslag om att införa en *internationell skatt på valuta-transaktioner*, en s.k. Tobinskatt, konstaterar utskottet att riksdagen tidigare har avvisat förslag med denna innebörd.

I sitt yttrande 2003/04:UU2y till finansutskottet anförde utrikesutskottet följande:

[det råder] mycket delade uppfattningar om huruvida Tobinskatten skulle vara ett effektivt medel för att motverka finansiella kriser. Vissa har förkastat förslaget medan andra pekar på olösta frågor som förslaget aktualiserar. Stort samförstånd råder emellertid om att en eventuell Tobinskatt kräver en global överenskommelse. Skatten måste vara baserad på ett multilateralt åtagande från alla relevanta länder i det finansiella systemet. Därmed är Tobinskattens införande i praktiken en omöjlighet.

Finansutskottet gick i betänkande 2003/04:FiU16 på samma linje som utrikesutskottet och slog i betänkandet fast att skatten i praktiken är omöjlig att införa eftersom det saknas en internationell enighet om ett införande. Riksdagen beslutade i enlighet med finansutskottets förslag (rskr. 2003/04:157).

Utrikesutskottet har också i betänkande 2006/07:UU8 avvisat likartade motionsförslag. Riksdagen beslutade i enlighet med utrikesutskottets förslag (rskr. 2006/07:197). Utskottet ställer sig även nu avvisande till att införa en avgift på valutatransaktioner. Motion 2008/09:U322 (mp) yrkande 23 avstyrks.

Globaliseringen påverkar utrymmet för nationella regeringar att inom sitt eget territorium utöva kontroll över den ekonomiska och finansiella utvecklingen. Inte minst den senaste tidens finansiella oro i världen har visat på nationernas inbördes beroende. För mindre ekonomier och stater som är finansiellt integrerade i världsekonomin blir detta beroende ofta särskilt tydligt. Dagens globala finanskris illustrerar hur en globaliserad finansmarknad också innebär en risk för internationella finansiella kriser. Konsekvenserna av en nationell finansiell kris kan via den globala finansmarknaden påverka andra nationella finansmarknader.

I samband med Lehman Brothers konkurs i USA i september 2008 spreds en chockvåg genom det globala finansiella systemet. Problemen på finansmarknaderna fördes vidare till andra delar av ekonomin. I spåren av finanskrisen följer nu en nedgång i världsekonomin. Hur omfattande denna nedgång blir kan man i nuläget inte överblicka. För en liten öppen ekonomi som den svenska, som är finansiellt integrerad och beroende av handel med omvärlden, får utvecklingen omedelbara konsekvenser.

USA är världens största ekonomi. Den amerikanska ekonomin har dock under 2008 upplevt turbulenta tider. USA befinner sig i ekonomisk kris och brottas med ett omfattande budget- och bytesbalansunderskott. Den ekonomiska chock som började på bostadsmarknaden 2007 eskalerade under 2008 till en finansiell kris med statliga interventioner inom bank- och bolånesektorn. Arbetslösheten i USA har ökat till följd av konkurser och besparingsåtgärder från företag. Kina, Indien och Ryssland är andra länder som har centrala roller i utvecklingen av framtidens handelssystem och finansiella system.



Globala obalanser kan få omfördelning av både ekonomisk och politisk makt till konsekvens. I ett framtidsperspektiv kan en sådan global omfördelning av ekonomisk och politisk makt i sin tur innebära förändrade förutsättningar för viktiga internationella relationer och för det internationella samfundet. En långvarig och djupgående global finanskris kan således även ha säkerhetspolitiska aspekter.

Ett antal motionsförslag rör frågor om *reformer av de internationella finansiella institutionerna*.

Den ökade globala integrationen har inneburit att internationellt samarbete blivit allt viktigare för att hantera gemensamma utmaningar. En viktig del i arbetet i de finansiella institutionerna rör frågor om ekonomisk utveckling och det internationella finansiella systemets stabilitet och effektivitet. I huvudsak verkar institutionerna genom långivning och rådgivning. Målet är att förstärka mottagarländernas förutsättningar och förmåga att stärka och utveckla sina ekonomier.

Det är, anser utskottet, viktigt att de globala och regionala finansiella institutionerna står starka så att de kan främja och utveckla ett lämpligt ramverk av normer och regler. Ett sådant ramverk bör baseras på gemensamma värderingar i fråga om demokrati, mänskliga rättigheter, rättvisa, jämställdhet och frihandel.

Regeringen deltar i internationellt samarbete på det ekonomiska och finansiella området. Det sker genom ett antal institutioner, som exempelvis Internationella valutafonden (IMF), Världsbanken, Parisklubben, Europeiska utvecklingsbanken och Nordiska investeringsbanken.

Utskottet konstaterar att Sverige i regel inte är en av de större ägarna i dessa institutioner och organisationer, men ofta kan agera tillsammans med andra länder, vilket gör att Sveriges position får större tyngd. Särskilt utvecklat är samarbetet med de nordiska och baltiska länderna samt inom EU. De nordisk-baltiska länderna har t.ex. framgångsrikt drivit frågan om IMF:s öppenhet. Tidigare offentliggjordes endast en liten del av organisationens dokument. I dag publiceras en större mängd information, inte minst på organisationens webbplats.

I processen med att ta fram nya beräkningsgrunder för röststyrkan och förbättrade möjligheter till inflytande i IMF har en överenskommelse om en reformering av IMF:s styrning nåtts vid IMF:s och Världsbankens vårmöten i april 2008, kan utskottet konstatera. Sverige drev bl.a. frågan om en tredubbling av basrösterna, dvs. den del av rösterna som fördelas lika till alla länder oavsett ekonomisk storlek. Förslaget blev en del i den överenskommelse som träffades, vilket utskottet välkomnar. Vidare ser utskottet det som positivt att personalresurserna för de fattigaste länderna i IMF förstärktes genom uppgörelsen.

Väl fungerande internationella institutioner och bättre samverkan dem emellan är, enligt utskottet, nödvändigt för att världssamfundet med ett samordnat agerande ska kunna bekämpa fattigdomen och främja en utveckling mot social rättvisa samt för att avvärja globala hot, som bl.a. terrorism, massförstörelsevapen, internationell brottslighet, miljöförstöring och smittsamma sjukdomar, i första hand hiv/aids och tuberkulos.

Utskottet anser att det finns behov av att verka för en bättre dialog, samordning och hänsyn mellan de olika internationella institutionerna på det ekonomiska området. Flera förslag om att stärka den globala styrningen har diskuterats, bl.a. inrättande av ett ekonomiskt säkerhetsråd inom FN:s ram alternativt ett globalt ekonomiskt råd på högsta politiska nivå. Sverige måste, inte minst mot bakgrund av den globala finansiella krisen, vara berett att konstruktivt diskutera olika förslag men bör ställa sig avvisande till skapandet av nya internationella organ såvida deras mervärde inte kan identifieras.

Förbättrad global styrning kräver, som diskuteras motionsledes, bl.a. större transparens i de multilaterala institutionerna och i andra forum för internationellt samarbete. Viktiga framsteg har gjorts de senaste åren, och det är angeläget att detta arbete fortsätter. De fattigaste länderna behöver kapacitet att samverka med de internationella finansiella institutionerna och med andra delar av det internationella systemet. Ansträngningar bör, enligt utskottets mening, göras för förbättrad koordinering och koherens mellan relevanta utvecklingsaktörer på nationell, regional och multilateral nivå.

Även om Världsbanken och IMF har förändrat sin verksamhet under de senaste åren och anpassat den till en fördjupad förståelse kring vad som är effektivt utvecklingssamarbete och relevanta makroekonomiska åtgärder i fattiga länder kan verksamheten kontinuerligt behöva anpassas till nya rön och förändrade förutsättningar. Utskottet anser att det är viktigt att Världsbanken och IMF fortsätter denna förändringsprocess. Sverige har sedan länge drivit en politik för att Världsbanken ska ta mer sociala och miljömässiga hänsyn vid utformningen av sina projekt och program. Sedan slutet av 1990-talet har en reformprocess genomförts i banken med syfte att effektivisera verksamheten och fokusera tydligare på fattigdomsbekämpning. Världsbanken gör i dag också miljökonsekvensbedömningar och har även presenterat en miljöstrategi.

Utskottet noterar att EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets möte i mars gav rådet och kommissionen i uppdrag att utvärdera de åtgärder som vidtagits med anledning av den ekonomiska krisen och att rapportera till Europeiska rådet i juni. Europeiska rådet enades vidare om att förbättra reglering och tillsyn av de finansiella instituten. Vidare kunde vid toppmötet slås fast en gemensam EU-position inför G 20-mötet i London. EU har inför G 20-mötet betonat vikten av fortsatt internationell samord-

ning och återställande av kreditflödena. Ett beslut fattades även om att EU:s medlemsländer på frivillig basis ska stärka IMF:s utlåningskapacitet med 75 miljarder euro.

Utskottet välkomnar det fortgående arbetet med att förstärka och effektivisera IMF:s finansiella stöd och rådgivning till de allra fattigaste länderna.

Utskottet framhåller att uppfyllandet av FN:s utvecklingsmål, de s.k. millenniemålen, måste vara av högsta prioritet för samtliga relevanta aktörer, inklusive IMF och Världsbanken. För riksdagens del är en regelbundet återkommande redovisning för verksamheten i institutionerna av centralt värde. Utskottet värdesätter också det regelbundna samråd med riksdagen som äger rum inför IMF:s och Världsbankens vår- och årsmöten. Samrådet sker genom att finansministern och biståndsministern två gånger per år informerar finans- och utrikesutskotten om verksamheten i de internationella finansiella institutionerna och de frågor som regeringen prioriterar. Inför dessa samråd översänds även skriftligt underlag till riksdagen.

Vad i motionerna 2007/08:U358 (s) yrkande 16, 2008/09:U349 (s) yrkande 21 och 2008/09:U322 (mp) yrkande 22 har anförts om reformering av de internationella finansiella institutionerna kan anses tillgodosett med vad utskott anför. Motionen kan avstyrkas.

Ett flertal motioner berör *frågeställningar om den globala handelspolitiken*. En motion tar upp *ideella organisationer som främjar demokrati och rättvisa* och uppmärksammar särskilt Föreningen för Rättvisemärkt i Sverige.

Utskottet anser att det finns olika positiva initiativ till certifiering och märkning av produkter som tas av märkningsorganisationer. Genom den information om produktens påverkan på miljö och arbetsförhållanden m.m. som lämnas genom certifiering och märkning kan konsumenter t.ex. påverka producenterna att utveckla mindre miljö- och klimatbelastande produkter samt ta hänsyn till arbetsmiljö. Standardisering, certifiering och märkning kan på så sätt bidra bl.a. till arbetet mot klimatförändringarna och bidra till bättre arbetsförhållanden. Rättvisemärkning har en given plats i detta sammanhang. Det ankommer dock inte på riksdagen att styra Föreningen för Rättvisemärkts eller andra organisationers arbete med att identifiera nya produktområden för märkning eller att ta fram nya kriterier. Sedan den 1 januari 2008 är det statliga stödet till frivilligorganisationer på konsumentområdet reglerat i en förordning, som ger alla organisationer som arbetar med konsumentfrågor möjlighet att vända sig till Konsumentverket med ansökningar om stöd för sin verksamhet och för olika specifika projekt.

Utskottet vill framhålla att det från en handelspolitisk utgångspunkt också är viktigt att olika system för certifiering och märkning inte skapar onödiga hinder för utvecklingsländer eller kommer i strid med handelsregler som ingåtts inom ramen för t.ex. EU och WTO. Motion 2008/09:U297 (fp) yrkande 1 kan avstyrkas med vad utskottet här anför.

Som utskottet redan varit inne på har handel stor betydelse för utvecklingen i fattigare delar av världen. Det är något som också har uppmärksamrats i ett flertal motioner. I dessa har motionärerna ställt krav på bl.a. *rättvisa handelsvillkor med tredje världen* och att *de fattigaste ländernas marknadstillträde säkerställs* samt att *regelverken för handeln inte ska hindra utvecklingsländernas utveckling*. Andra motionskrav har rört frågor om att *ge utvecklingsländer en möjlighet – under ett uppbyggnadsskede – att skydda sina marknader*. Vidare har, motionsledes, krävts att Sverige i offentliga underlag redovisar *hur politiken för global utveckling genomsvrar svenska handelspolitiska analyser och ställningstaganden*.

Handelsfrågorna har en central roll i svensk politik för global utveckling. Frihandel skapar förutsättningar för tillväxt och utveckling. Samtidigt krävs det för att tillväxten ska bli hållbar att hänsyn tas till miljön, till sociala effekter av handeln och till att det välstånd som skapas får en rättvis fördelning som kommer alla människor till del.

Frågan om frihandel blir central i alla diskussioner om globalisering och utveckling, även om den ingalunda är den enda centrala frågan. Frihandel är ett avgörande instrument för att nå mål om välstånd och ekonomisk trygghet. Speciellt gäller detta när man kombinerar frihandeln med ett etiskt beteende för att på sikt uppfylla Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventioner.

Ett stort antal motioner handlar om *förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning*.

Utskottet konstaterar att regeringen fokuserar på kunskap om och analys av global utveckling och dess drivkrafter samt att tydliggöra och hantera eventuella målkonflikter. Utskottet menar att fattiga länders möjligheter att diversifiera och utveckla sin produktion behöver stödjas. Utskottet menar att utvecklingsländers strävanden efter förbättrade handelsvillkor, regional integration och harmonisering, förbättrat investeringsklimat, förstärkt produktionskapacitet, diversifiering och minskat råvaruberoende samt andra förutsättningar för ekonomisk tillväxt och delaktighet i den globala ekonomin behöver stimuleras.

Utskottet har flera gånger tidigare framhållit vikten av stöd till utvecklingen av finansiella marknader som gynnar fattiga människor och kommer dessa till godo. Både genom biståndet och genom de internationella finansiella institutionerna avser regeringen att stödja utvecklingen av inhemska kapitalmarknader för finansiella tjänster, inklusive mikrokrediter och finansiell infrastruktur. Vidare stöder Sverige landsbygdsutveckling genom stöd till forskning och teknikutveckling, kunskap om marknadens sätt att fungera inklusive prisbildning, institutionella förändringar inklusive mark- och brukningsrätter, infrastruktur och fungerande länkar till övriga ekonomin. Eftersom kvinnor i flertalet utvecklingsländer utgör en majoritet av arbetskraften inom det småskaliga jordbruket kan stöd till landsbygdsutveckling

också innebära en investering i ökad jämställdhet mellan män och kvinnor. Utskottet framhåller även vikten av minskade klyftor mellan kvinnors och mäns tillgång till mark, krediter och produktionsmedel.

Utskottet har tidigare betonat rättsstatens betydelse för fattiga människor och understrukit vikten av att stärka fattiga människors legala rättigheter såsom äganderätt, affärsrätt och arbetsrätt. Genom att ge fattiga människor rätt till sina tillgångar ger man dem även möjlighet att skapa intäkter.

Vad avser det svenska utvecklingssamarbetet under mandatperioden välkomnar utskottet regeringens avsikt att satsa på kvinnors roll inom den ekonomiska utvecklingen, t.ex. genom att öka stödet till kvinnors företagande och att stärka kvinnors äganderätt. Därtill ska insatser prioriteras som stärker kvinnors utbildning och tillgång till krediter och till arbets-, varu- och finansmarknader, både på landsbygden och i städerna.

Som utskottet tidigare har konstaterat är den övergripande målsättningen för politiken för global utveckling att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Denna målsättning gäller såväl handelspolitiken som alla andra politikområden som inom ramen för egna områdesspecifika mål kan bidra till att stärka det svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling. Utskottet instämmer i vikten av korruptionsbekämpning och konstaterar att regeringen aviserat prioriterade satsningar som syftar till att stärka det politiska och juridiska ramverket i utvecklingsländer och intensifiera kampen mot korruption.

Handelsministern informerade utskottet, vid en föredragning den 10 februari, om förhandlingsläget i Doharundan i WTO och i förhandlingarna om de ekonomiska partnerskapsavtalen (EPA). Förhandlingarna i Doharundan, som pågått sedan slutet av 2001, fick inte något förhandlingsgenombrott vid ministermötet i Genève i juli 2008. Utskottet vill framhålla vikten av att förhandlingarna återupptas snarast.

Vidare önskar utskottet framhålla att handelspolitiken bör utformas så att den stärker utvecklingsländernas förmåga att i högre grad integreras i världsekonomin och därmed dra nytta av en ökande handel. En framgång i de fortsatta förhandlingarna inom Doharundan är i detta perspektiv av största vikt. De fattigaste ländernas marknadstillträde måste säkerställas.

De ekonomiska partnerskapsavtalen (EPA) mellan EU och sex regioner i Afrika, Karibien och Stillahavsområdena (AVS-länderna) ska ersätta handelskapitlet i Cotonouavtalet. Arrangemanget med tullfrihet i Cotonouavtalet där EU ensidigt underlättade AVS-ländernas marknadstillträde till EU har av WTO bedömts vara diskriminerande, och EU fick en tidsfrist att senast den 31 december 2007 övergå till ett system i överensstämmelse med WTO:s regelverk.

Utskottet betonar vikten av att EPA-processen ska utmynnas i utvecklingsvänliga handelsavtal och att avtalens innehåll ska spegla detta. De ska förbättra möjligheterna för AVS-länderna att delta i och dra nytta av inter-

nationell handel, stimulera ländernas integration sinsemellan respektive integration i världshandeln och främja deras möjligheter att attrahera inhemskt och utländskt investeringskapital. Grundtanken är att handel och handelssystemets funktionssätt kan ge viktiga bidrag till stabil ekonomisk tillväxt och bekämpande av fattigdom. Sverige har under förhandlingsprocessen varit pådrivande för att få till stånd avtal som å ena sidan ger AVS-länderna fullt marknadstillträde till EU och å andra sidan ger nödvändig flexibilitet till AVS-länderna utan att därmed göra avkall på internationella åtaganden.

Utskottet framhåller betydelsen av att EPA-avtalen bygger på ett tydligt ägarskap och utvecklingsstrategier formulerade av AVS-länderna själva och förutsätter att regeringen fortsätter att betona dessa aspekter.

Förhandlingarna under 2007 var starkt försenade. Flera EPA-regioner hade svårigheter att avsluta förhandlingarna inom den gällande förhandlingsperioden. För att undvika en försämrad tullsituation efter årsskiftet presenterade kommissionen under hösten 2007 ett förslag till interimsavtal omfattande varuhandel. Förslaget innebar en tvåstegsansats i förhandlingarna om regionala frihandelsavtal med AVS-länderna. Denna lösning innebär i korthet att man i första ledet slutit avtal om marknadstillträde för varor. För övriga avtalsfrågor har förhandlingarna fortsatt efter årsskiftet. Ansträngningarna att sluta dessa interimsavtal har framför allt fokuserats på de länder som inte klassificeras som ”minst utvecklade länder” eftersom dessa skulle drabbas hårdast av att förlora handelspreferenserna i Cotonouavtalet.

Före årsskiftet 2007/08 kunde ett fullödigt EPA-avtal slutas med Västindien (Cariforum). Med ytterligare närmare tjugotalet länder i Afrika och Stilla havet ingick EU interimistiska avtal om varuhandel. Endast tre mer utvecklade länder i Afrika valde att inte ingå interimsavtal. Dessa var Nigeria, Gabon och Kongo-Brazzaville. Ytterligare ett antal mer utvecklade länder i Stillahavsregionen valde att inte ingå interimsavtal, då de har en mycket blygsam varuhandel med EU.

Vid ovan nämnda föredragning av handelsministern redogjordes för att mötesfrekvensen har varit fortsatt intensiv under 2008 för att gå vidare mot fullödig, regionala avtal. I oktober 2008 undertecknade formellt EU och Cariforum ett fullödigt EPA med samtliga länder i gruppen förutom Haiti. Haiti hör till gruppen minst utvecklade länder och omfattas i nuläget av EG:s ensidiga preferenssystem och får därigenom, oavsett EPA:er, tull- och kvotafrihet. Det fullödig partnerskapsavtalet med Cariforum trädde i kraft den 29 december 2008 och omfattar handel med varor och tjänster samt handelsrelaterade områden som exempelvis investeringar, handelsprocedurer, tekniska handelshinder och offentlig upphandling. Under 2008 undertecknades även formellt interimsavtalen mellan EU och Elfenbenskusten respektive Kamerun.

Förhandlingar för fullödiga avtal fortsätter under 2009. Utskottet välkomnar de signaler som kommit om en ambition att söka nå fram till fullödiga avtal under innevarande år. Ytterligare undertecknanden av interimsavtalen kan förväntas ske under det första halvåret 2009.

Utskottet vill i detta sammanhang lyfta fram den roll politiken för global utveckling (PGU) har i utvecklingen av handelsrelationer med fattiga länder. Till exempel förespråkas att Sverige ska verka för att EU inte ingår några handelsavtal utan att först ha genomfört oberoende hållbarhets- och utvecklingsanalyser (sustainability impact assessments) som tydliggör effekterna för fattiga människor, att Sverige i offentliga underlag ska redogöra för hur rättighets- och fattigdomsperspektiven från PGU genomsyrar Sveriges handelspolitiska analys och offentliga handelspolitiska ställningstaganden, att Sverige ska verka för att EU inte använder bistånd som påtryckningsmedel i handelsförhandlingar, att de handelsavtal som EU ingår ska syfta till att fattiga ges förutsättningar att skapa en rättvis och hållbar utveckling samt att Sverige ska verka för att de handelsavtal som EU ingår ska innehålla tydliga bestämmelser om mekanismer för gemensam uppföljning och utvärdering av avtalen utifrån objektiva utvecklingskriterier. Utskottet förutsätter att regeringen, i det fortsatta arbetet, beaktar dessa aspekter.

Vad gäller avtalens innehåll redovisade handelsministern vid föredragningen inför utskottet vikten av att nå breda, utvecklingsvänliga ekonomiska avtal. Vidare framhöll handelsministern att partnerskapsavtalen inte bör begränsas till varuhandel utan även omfatta tjänster, handelsprocedurer samt regelverk för investeringar och konkurrens – centrala områden för att till fullo skapa ekonomisk dynamik.

När det gäller handelsrelaterat bistånd kan utskottet konstatera att EU har åtagit sig att stödja AVS-länderna i processen med att genomföra EPA-avtalen och beslutat om en ökning av EU:s handelsrelaterade bistånd. Utskottet framhåller vikten av att EU lever upp till sina åtaganden inom Aid for Trade.<sup>3</sup> Utskottet välkomnar att såväl EU som Sverige stöttar AVS-länderna med handelsrelaterat bistånd, t.ex. genom stöd till förhandlingar och förenkling av tullprocedurer, genom att stärka länders förmåga att leva upp till internationella standarder och föreskrifter och genom förbättrad infrastruktur såsom tillgång till hamnar och utveckling av produktionskapacitet. AVS-länderna behöver öka sin kapacitet för att kunna tillvarata de nya möjligheter som avtalet ger samt att göra förändringar och anpassningar till de breda handelsrelaterade områden som är tänkta att ingå i de slutliga avtalen. Mot denna bakgrund välkomnar utskottet att regeringen avser att fortsätta höja ambitionerna såväl effektivitets- som resursmässigt i fråga om det handelsrelaterade biståndet genom att verka för att förstärka EU:s handelsbistånd samt säkerställa att EU lever upp till ingångna åtaganden om ökade volymer till 2010. Utskottet noterar att det svenska handelsrela-

<sup>3</sup> Aid for Trade är ett initiativ som syftar till ett helhetsgrepp på handelsrelaterat bistånd.

terade utvecklingssamarbetet har prioriterats under senare år och att en ökad andel av det svenska biståndet har använts till handelsrelaterade biståndsinsatser. Dessa syftar bl.a. till att stärka utvecklingsländernas möjligheter att delta i utformningen av internationell handelspolitik och handelsregler, stärka företagsklimatet, stärka handelsrelaterad infrastruktur samt att främja tillgången till finansiering. Svenska expertmyndigheter, bl.a. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) och Kommerskollegium, ordnar i samarbete med Sida internationella handelskurser för utvecklingsländer.

Mot nu redovisade ställningstaganden kan motionerna 2008/09:U297 (s) yrkande 2, 2008/09:U349 (s) yrkande 23, 2008/09:U313 (mp) yrkandena 2 och 3, 2008/09:U237 (fp) yrkande 1 och 2008/09:U288 (kd) yrkande 2 avstyrkas.

Genom en motion krävs att EU:s jordbrukssubventioner avskaffas. Utskottet delar motionärernas kritik mot EU:s jordbrukssubventioner. Utskottet konstaterar att regeringen verkar för att den pågående översynen av EU:s jordbrukspolitik och budget leder till en fortsatt reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i en marknadsorienterad riktning. Utskottet stöder regeringens aktiva arbete för att så ska ske. Utrikesutskottet har också i ett yttrande till finansutskottet över EU:s budgetöversyn (2007/08:UU2y) anfört att reformer av jordbrukspolitiken måste vägledas av avreglering och marknadsanpassning, hänsyn till konsument- och miljöskydd samt utfasning av direktstöd och avskaffande av exportsubventioner. Utskottet anförde vidare att marknadsstöd, inklusive exportbidrag, bidrar till att upprätthålla höga priser och ger inlåsnings effekter som kan påverka produktionen negativt vad gäller miljö och konkurrens mot tredje land. Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken som andel av EU:s totala budget kan, mot bakgrund av det ovanstående, minskas kraftigt.

Utskottet vill samtidigt markera vikten av att Sverige, liksom tidigare, aktivt verkar för att landsbygds- och jordbruksutveckling prioriteras i arbetet för fattigdomsbekämpning. Syftet måste vara att stimulera en ökad produktion, hållbar livsmedelsförsörjning och hållbar ekonomisk utveckling i samarbetsländerna. Utskottet betonar vidare betydelsen av en ökad export av jordbruksprodukter till OECD-länderna samt ökade möjligheter för utvecklingsländerna att handla med varandra.

Utskottet vill i sammanhanget betona att särskild flexibilitet bör ges till AVS-länderna vad gäller utformningen av jordbrukspolitiken, såsom möjligheter att vidta mindre tullsänkningar och ha längre övergångsperioder för att kunna anpassa produktionen vid handelsliberaliseringar. Detta är särskilt relevant så länge industrialiserade länder fortsätter att subventionera jordbruksproduktion och jordbruksexport.

Det ovan anförda får anses tillgodose förslag i motion 2008/09:349 (s) yrkande 22. Motionen kan därmed avstyrkas.



I en motion framförs att *företagen behöver ta större ansvar för bra och rättvisa arbetsvillkor*. Utskottet konstaterar att regeringen genom en löpande dialog med företrädare för våra samarbetsländers regeringar, deras näringsliv och civila samhälle, ska bidra till ökad kunskap om och efterlevnad av universella uppförandekoder och andra instrument såsom FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Utskottet vill understryka vikten av en sådan dialog men betonar samtidigt att arbetet med företags sociala och miljömässiga ansvar inte får användas som ett protektionistiskt instrument. Tvärtom ska detta ses som ett led i en frihandelspolitik. Utskottet välkomnar att regeringen vill att Sverige ska spela en aktiv roll i den internationella policyutvecklingen kring Corporate Social Responsibility (CSR) och delar regeringens syn på CSR som ett komplementärt verktyg till en öppen handelspolitik. Sveriges medverkan i FN:s Global Compact är ett av flera bra exempel på detta.

Särskilda insatser bör göras av de transnationella företagen. FN:s Global Compact lanserades i samband med World Economic Forum i Davos 1999 när Kofi Annan uppmanade företagsvärlden att ansluta sig till initiativet. Tanken med initiativet är att göra företag uppmärksamma på och ta ett aktivt ansvar för tio internationellt erkända principer inom fyra områden: a) mänskliga rättigheter, b) arbetsrätt, c) miljö och d) bekämpning av korruption. OECD driver också CSR-frågorna framåt och har tagit fram riktlinjer för multinationella företag och ett riskhanteringsverktyg. I januari 2002 tog den dåvarande regeringen initiativ till ett stärkt samarbete – Globalt ansvar (Swedish Partnership for Global Responsibility) – mellan den svenska regeringen och svenska multinationella företag i frågor om rimliga arbetsvillkor, spridandet av mänskliga värden och främjandet av rättigheter. Syftet med detta samarbete är att inbjuda svenska företag att bli ambassadörer för mänskliga rättigheter, drägliga ekonomiska och sociala villkor samt en god miljö.

I samband med utskottets resa till Asien, tidigare under mandatperioden, har ytterligare information inhämtats om, t.ex. samarbetet med Kina i dessa delar. Samarbetet inleddes redan hösten 2004 på initiativ av det svenska näringslivet i Kina. Sedan starten har ett antal seminarier och arrangemang ägt rum, och dialogen kring CSR-frågor har förts på högsta nivå mellan Kina och Sverige. Ett viktigt led har varit att stödja kinesiska myndigheter och företag i deras CSR-arbete. Under det kinesiska statsbesöket i Sverige i juni 2007 undertecknades ett samförståndsavtal.

Utskottet anser att motion 2008/09:U349 (s) yrkande 24 är tillgodosedd med det ovan anförda. Motionen kan därmed avstyrkas.

I motionerna uppmärksammas också *kampen mot dumpade arbetsvillkor och andra frågor om arbetsmarknaden i en globaliserad omgivning*. Utskottet vill avslutningsvis och mot bakgrund av dessa motionskrav framhålla att globaliseringen för enskilda människor innebär ökade möjligheter. Utvecklingen har medverkat till en i vissa delar gemensam arbetsmarknad.

Nationalstaterna måste räkna med en möjlig påverkan på lokala och nationella arbetsmarknader. I konkurrensen på en global arbetsmarknad riskerar vissa jobb att flyttas utomlands där det finns mer lönsam arbetskraft. Samtidigt kan jobb skapas genom t.ex. export till nya marknader. Effekter av en globaliserad arbetsmarknad är komplexa. Även om förflyttningen och migrationen av arbetskraft och jobb tydligt ökar, finns det fortfarande en osäkerhet om vilka effekterna på sysselsättning och löner på lång sikt kommer att bli. Frågor om hur Sverige och andra stater kan agera för att klara konkurrensen på en global arbetsmarknad är dock inte ett huvudsakligt fokus för detta betänkande.

Motion 2008/09:U349 (s) yrkandena 18, 19 och 73 uppmärksammar viktiga frågor. Vad utskottet i detta sammanhang anfört får anses tillgodose de allmänna utgångspunkter som återfinns i motionen. Den kan därför avstyrkas. Också motionerna 2007/08:U358 (s) yrkande 3 och 2008/09:U349 (s) yrkande 25 kan anses besvarade med vad utskottet anfört i detta avsnitt varför de kan avstyrkas.

## Globala miljöproblem

### Motionerna

I *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 8* begär Socialdemokraterna att regeringen agerar för en hållbar global utveckling. Socialdemokraterna argumenterar, i *kommittémotion 2008/09:U349 yrkande 23* för ett miljösamarbete över gränserna.

Vänsterpartiet kräver, i *kommittémotion 2008/09:U208 yrkande 5*, att svenska företag uppträder som mönsterföretag i arbetet med att ta till vara Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar och i relation till befolkningen.

### Utskottets överväganden

Ökad urbanisering, ändliga naturresurser och klimatförändringar är framtidsscenarion som innebär globala utmaningar. Den globala diskussionen om klimat-, miljö- och energifrågor betonar vikten av ansvar gentemot framtida generationer, rättvisa, ett gemensamt men differentierat ansvar mellan industri- och utvecklingsländer, vikten av att främja hållbar utveckling, vikten av förebyggande åtgärder och behovet av kostnadseffektivitet.

Särskilt debatten om klimatförändringarna är i dag omfattande, inte minst mot bakgrund av de bedömningar som gjorts av forskarna inom IPCC (The Intergovernmental Panel on Climate Change), FN:s vetenskapliga klimatpanel. Det finns en allt större insikt om att utsläpp av t.ex. växthusgas är gränsöverskridande och har globala verkningar. För utskottets globaliseringsgrupp har detta bl.a. belysts genom föredragningar inför

utskottets globaliseringsgrupp av Peter Haldén (Totalförsvarets forskningsinstitut) samt av Johan Rockström och Måns Nilsson (Stockholm Resilience Centre, Stockholms universitet). Att skapa policyer för att bemöta miljöproblemen är en stor utmaning för existerande institutioner där ökningen av internationella lagar, fördrag, avtal och politiska nätverk som reglerar miljöpåverkan varit en naturlig utveckling för att finna lämpliga lösningar på de situationer som uppstått. Sedan mitten av 1900-talet har ett stort antal internationella och mellanstatliga avtal tillkommit.

Motionsledes har framförts krav på regeringen att *agera för en hållbar global utveckling och för ett miljösamarbete över gränserna*. Utskottet konstaterar att klimatförändringar och miljöpåverkan utgör en allt större utmaning för såväl Sverige som alla världens länder. Sverige har, tillsammans med andra länder, ett ansvar för att klara den gemensamma globala utmaningen. Sverige kan göra det genom att delta aktivt i det internationella samarbetet, vara drivande i EU samt genomföra en långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik. Utskottet noterar att Sverige, både under tidigare och nuvarande regering, gått före i klimatarbetet genom att sätta ambitiösa mål, vidta kraftfulla åtgärder och använda effektiva styrmedel. Sverige har även stärkt forskning och utveckling inom strategiskt viktiga områden.

Det är utskottets uppfattning att utvecklingsländer och fattiga människor är särskilt sårbara för klimat- och miljöpåverkan. Utskottet välkomnar att regeringen framhåller arbetet mot klimatförändringar och miljöpåverkan som en central komponent i politiken för global utveckling (PGU).

Utskottet välkomnar även den av regeringen tillsatta internationella kommissionen för klimatförändring och utveckling (The Commission on Climate Change and Development) vars syfte är att sätta ökat fokus på kopplingen mellan klimatförändringarna och utvecklingen i fattiga länder. Kommissionen har bl.a. till uppgift att belysa de negativa konsekvenser som klimatförändringar och större naturkatastrofer för med sig för framför allt utvecklingen i fattiga länder. Kommissionen är tänkt att samverka med andra aktörer och de processer som pågår inom FN, EU och OECD. I kommissionen finns företrädare för olika delar av världen, framför allt Afrika, Kina och Indien. Olika experter är knutna till kommissionen. Kommissionen ska presentera förslag på hur utvecklingssamarbetet kan klimatsäkras genom att integrera riskreducering och anpassning till klimatförändringar i fattiga länders utvecklings- och fattigdomsbekämpningsplaner. Kommissionen kommer att presentera sitt arbete i maj 2009.

Utskottet konstaterar att kommissionen är verksam under en viktig period, mellan mötet på Bali och mötet i Köpenhamn, och avser att följa upp arbetet med de förslag som kommissionen kommer att presentera om hur bistånd som tar hänsyn till klimatpåverkan och risken för katastrofer i utvecklingsländerna ska utformas. Utskottet har begärt att biståndsministern i slutet av april lämna en föredragning inför utskottet om bl.a. de frågor som kommissionen berör. Utskottet bedömer att kommissionens

arbete kommer att kunna utgöra ett viktigt bidrag inför de fortsatta förhandlingsprocesser som kommer att följa med sikte på ett nytt klimatavtal under hösten 2009.

Utskottet har vid flera tillfällen tidigare behandlat frågor om hållbar utveckling. Utskottet konstaterar att avgörande för en hållbar utveckling är att utvecklingsländerna känner ägarskap för utvecklingen i sina länder och att det internationella utvecklingssamarbetet utgår från utvecklingsländernas egna prioriteringar. Utskottet vill understryka vikten av att förnybara energialternativ prioriteras och förutsätter att Sverige fortsätter att verka aktivt i det löpande styrelsearbetet i Världsbanken, på landnivå genom bilateralt utvecklingssamarbete och genom de projekt och program som Sverige samfinansierar med Internationella utvecklingsfonden (IDA) för att Världsbanken ska öka sitt engagemang inom alternativa och förnybara energikällor i utvecklingsländerna. Utskottet noterar vidare att klimatfrågorna kommer att integreras i IDA:s landstrategier, program, projekt och övrig verksamhet för att klimatsäkra dess insatser.

Klimat- och miljöfrågor, tillsammans med energifrågor, utgör sidor av sådana hållbarhetsfrågor som utskottet tidigare haft anledning att återkomma till i ett flertal sammanhang (senast i bet. 2007/08:UU8). I detta betänkande, som tematiskt fokuserar på olika perspektiv av globaliseringen, har inte avsikten varit att på ett heltäckande vis behandla de många aspekter som finns av frågorna. Utskottet återkommer, i betänkande 2008/09:UU16, till internationella miljöfrågor.

Såvitt särskilt avser motionskrav om att *svenska företag måste uppträda som mönsterföretag i arbetet med att ta till vara Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar* vill utskottet framhålla följande.

Demokratiska republiken Kongo är ett av världens absolut fattigaste länder. Långvarigt inbördeskrig liksom krig och folkmord i grannländerna har förvärrat situationen. Den osäkra situationen i Demokratiska republiken Kongo gör att bara en bråkdel av landets odlingsbara mark brukas – ett problem som blivit mer akut när många flyktingar börjat återvända till sina hembyar. Landet har kraftiga ekonomiska problem men har inlett vissa reformer under senare år. Som motionsledes konstateras finns i Demokratiska republiken Kongo några av de mest omfattande naturrikedomarna i världen, men det krävs insatser för att säkra ett hållbart utnyttjande av naturresurserna och för att de ska komma befolkningen till del. Utvinningen av naturresurserna är i Demokratiska republiken Kongo delvis kantad av bl.a. korruption och illegal handel. Det är viktigt att dessa problem bekämpas inte minst för att den kongolesiska befolkningen ska få del av inkomsterna från landets naturtillgångar. I det svenska utvecklingssamarbetet är åtgärder för att bekämpa korruption, främja demokratisk samhällsstyrning och byggandet av transparenta institutioner centrala.

För att öka välståndet i utvecklingsländer och i länder som drabbats av konflikt är handel och investeringar viktiga. Fri och öppen handel baserad på stabila spelregler är ett av de effektivaste sätten för att uppnå ekonomisk tillväxt och utveckling. Företag som verkar på dessa marknader möter många utmaningar bl.a. när det gäller mänskliga rättigheter, miljö, arbetsvillkor och korruption. Utskottet förväntar sig att svenska företag har ett ansvarsfullt uppträdande oavsett var de arbetar i världen. OECD:s riktlinjer för multinationella företag och principerna i FN Global Compact är universella normer för företag när det gäller att ta ansvar för sitt agerande. Utskottet välkomnar att Sverige kontinuerligt uppmanar företag att använda sig av dessa normer och verktyg. Sverige försöker också på olika sätt bidra till ökad kunskap på området bl.a. om tillämpningen av OECD:s riktlinjer och riskhanteringsverktyg. Utskottet har på annat håll i detta betänkande kortfattat kommenterat frågeställningar om företagens ansvar och Globalt ansvar. De i det sammanhanget framförda synpunkterna äger också sin giltighet på fallet Demokratiska republiken Kongo. Sverige ger vidare stöd till organisationen Global Witness i Kongo, samt till Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), som båda arbetar för ökad transparens i utvinningsindustrierna. Ett viktigt mål är att bryta länken mellan exploatering av naturresurser och den pågående konflikten i de östra delarna av landet.

Med detta får utskottet anse motion 2008/09:U208 (v) yrkande 5 besvarad. Den kan avstyrkas.

## Globaliseringen och internationell migration

### Utskottets överväganden

Internationell migration har kommit att bli en allt viktigare fråga på den globala politiska dagordningen. Antalet människor som söker sig över nationsgränser har under det senaste seklet ökat markant. Till följd av världens totala befolkningsökning har dock andelen varit oförändrad. Globala migrationsfrågor har stor räckvidd och komplexitet. Stater och organisationer har blivit medvetna om den internationella migrationens utmaningar och möjligheter.

Bland positiva effekter av internationell migration lyfts ofta sambandet mellan migration och utveckling fram. Det handlar t.ex. om remitteringars utvecklingseffekter och diasporagrupperns bidrag till utveckling i de egna ursprungsländerna. Dessa, och närliggande frågor, diskuterades nyligen vid en konferens i Bryssel om migration och sammanhängande utvecklingspolitik vid vilken två ledamöter från riksdagen deltog. Deltagare var parlamentariker från Europaparlamentet, EU- och OECD-länderna samt AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla havet). Konferensen var ett led i EU:s och OECD:s arbete för att främja en sammanhängande utvecklingspo-

litik och anordnades gemensamt av Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och OECD. Konferensen fokuserade främst på frågor som rör migrationspolitik och den dimension som handlar om utvecklingen i migranternas ursprungsländer.

En omfattande internationell migration kan också ha negativa utrikes- och säkerhetspolitiska följder. Ett ökat antal migranter i världen kan t.ex. innebära risk för nya konflikter. En orsak som emellanåt nämns som en tänkbar anledning till ett ökat antal migranter är klimatförändringarna.

I alla delar av världen finns det i dag en förståelse för att de ekonomiska, sociala och kulturella fördelarna med internationell migration måste tas till vara på ett bättre sätt och att de negativa konsekvenserna av människors rörlighet över gränser skulle kunna hanteras bättre. På uppdrag av FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan inrättade redan i december 2003 en grupp stater Globala kommissionen om internationell migration med uppdrag att utarbeta ett ramverk för ett samstämmigt och globalt svar på frågan om internationell migration. I oktober 2005 presenterades rapporten "Migration in an interconnected world: New directions for action" (på svenska: Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Nya handlingslinjer). Från svensk sida deltog tidigare statsrådet Jan O. Karlsson i kommissionens arbete.

Utskottet har i ett flertal sammanhang uppmärksammat globala migrationsfrågor, inte minst i samband med riksdagens framtidsdagar 2005, då utskottet valde att fördjupa sig i frågor kring demografi och migration.

I globaliseringens spår har individer fått nya förutsättningar för en ökad rörlighet, en förändrad livssituation och nya skäl till migration. Den globala migrationen innebär rörelser av människor mellan kontinenter och över nationsgränser. Det kan röra sig om olika former av migration där individens skäl till migration kan variera. Migrationsflöden kan variera i storlek och intensitet. Den globala migrationen påverkas av hur väl stater kan hantera migrationsflöden, t.ex. beroende på hur väl de kan upprätthålla kontroll av migrationsflöden över sina gränser. Ett utökad samarbete mellan stater innebär att migration i dag är en global fråga som behandlas i bi- eller multilaterala sammanhang.

Utskottet framhåller att migration kan vara en del av många människors strävanden efter ett bättre liv som i sin tur kan bidra positivt till samhällsutvecklingen. I en globaliserad värld blir det allt vanligare att både varor, pengar, information, tjänster och personer flyttar över gränser. Framtidens migrationsströmmar bestäms av demografiska trender, hur efterfrågan på arbetskraft utvecklas i olika länder, och av politiska faktorer. Migration har konsekvenser av olika karaktär. Samtidigt som de kan vara positiva för såväl enskilda människor som för hela samhällens utveckling kan internationell migration utgöra ett hot mot enskilda människors säkerhet och den ekonomiska, politiska och sociala stabiliteten i de samhällen som berörs. Det finns därför skäl att finna välfungerande system för att hantera

internationell migration. Sådana system bör både ge enskilda migranter bästa möjliga förutsättningar att förverkliga sina framtidsplaner, och fungera väl för såväl mottagar- som sändarländer.

I rapporten ”Den stora utmaningen: Internationell migration i en globaliserad värld”, som publicerats av Globaliseringsrådet, sägs dagens utveckling vara präglad av tre huvudtrender. För det första antas att färre länder har stora nettoutflöden. För det andra hävdas att Afrika söder om Sahara blir den viktigaste utvandringsregionen. För det tredje förutspås en ökande potential för bruttoutflöden i takt med att allt fler länder industrialiseras.

Statssekreterare Gustaf Lind lyfte vid en föredragning inför utskottets globaliseringsgrupp särskilt fram den internationella migrationens utvecklingspotential och vikten av ett samstämmigt agerande inom migrations- och utvecklingspolitiken.

Utskottet ser positivt på den vikt regeringen lägger på ett samstämmigt agerande mellan olika politikområden inom ramen för politiken för global utveckling och noterar att detta understrukits vid flertalet tillfällen under det senaste decenniet.

Det är utskottets uppfattning att migrationsströmmar är en av flera utmaningar av betydelse i politiken för en global utveckling och dess syfte att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. De positiva sambanden mellan migration och utveckling kan vad gäller arbetskraftsinvandring, remitteringar och kunskapsöverföring förstärkas. För enskilda människor innebär migration ofta en möjlighet till utveckling. Följderna i form av kompetensflykt inom centrala sektorer i vissa länder behöver uppmärksammas.

Utskottet betonar att migrationsströmmar innebär en möjlighet till utveckling för både värdländer och ursprungsländer men också för enskilda individer. Utskottet framhåller vikten av ett samstämmigt agerande mellan olika politikområden och aktörer som ska bidra till att maximera de positiva och minimera de negativa effekterna av migration.

Utskottet framhåller att förebyggande arbete och krishantering är centrala för att motverka ofrivillig migration på grund av konflikter, förtryck, ekonomiskt utanförskap, miljökatastrofer eller negativ miljöpåverkan. Vidare har enskilda migranter och diasporagrupper stor betydelse för utvecklingen i hemländerna, både genom remitteringar och genom kontakter inom näringsliv och handel.

Målet med EU:s migrationspolitiska samarbete är att skapa en framtida gemensam och enhetlig europeisk flyktingpolitik. Den ska grundas på humanitet och solidaritet och vara byggd på Genèvekonventionen och andra folkrättsliga förpliktelser.

Vad avser en harmonisering av den europeiska migrationspolitiken kan utskottet konstatera att bl.a. frågor om fri rörlighet för personer som beviljats internationellt skydd, fastställande av bestämmelser som reglerar återvändandeförfaranden, viseringsförenklingsavtal och återtagandebrev diskuteras inom EU och att Sverige driver en aktiv linje inom samtliga områden.

Utskottet välkomnar att regeringen eftersträvar en ökad samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitik också inom EU:s politik och verkar för att migration integreras i utvecklingsländernas strategier och planer för fattigdomsbekämpning och utveckling, liksom i Sveriges och EU:s samarbetsstrategier för utvecklingssamarbetet.

En återkommande fråga i den globala diskussionen om internationell migration handlar om rekrytering av vårdpersonal från utvecklingsländer. Utskottet konstaterar att den ökade rörligheten kan medföra en förlust av resurser som är centrala för samhället och förlorade investeringar i utbildning, s.k. kunskapsflykt, för vissa utvecklingsländer. I likhet med regeringen anser utskottet dock att det inte är en framgångsrik väg att försöka förhindra kompetensflykt genom att stoppa migration. Målet bör vara att bidra till att det skapas sådana förhållanden att migranter kan välja att stanna kvar och försörja sig i de utvecklingsländer eller regioner där behovet är störst. Utvecklingsländernas regeringar bär huvudansvaret för att motverka kompetensflykt och tillvarata återvändande migranternas kunskap och erfarenheter. Utvecklingssamarbetet kan spela en central roll bl.a. vad gäller att stärka demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. När det gäller rekrytering av vårdpersonal från utvecklingsländer framhåller utskottet vikten av en diskussion om dessa frågor och välkomnar att regeringen bidrar till genomförandet av EU:s handlingsplan för att hantera den kritiska bristen på hälsovårdspersonal i vissa utvecklingsländer, inklusive etisk hänsyn vid rekrytering av hälsopersonal från dessa länder.

Avslutningsvis vill utskottet åter framhålla behovet av ett samstämt agerande inom ramen för politiken för global utveckling. Genom ett sådant agerande kan de positiva sambanden mellan migration och utveckling tydliggöras i syfte att bidra till politikens mål om att främja en rättvis och hållbar global utveckling. Samtidigt understryker utskottet vikten av att alla delar av migrationspolitiken betraktas utifrån ett helhetsperspektiv och att migrationspolitiken utgör en central del av såväl handels-, bistånds- och säkerhetspolitiken som utrikespolitiken.

## Globala hälsofrågor

### Motionerna

Socialdemokraterna har i *kommittémotion 2007/08:U358 yrkande 9* uppmärksammat bl.a. globala hälsofrågor. Varje år dör sex miljoner människor i hiv/aids, tuberkulos och malaria. Samtliga sjukdomar kan



förebyggas eller botas. I dag dör miljontals barn av mässling, malaria eller ohälsa kopplad till undernäring. Kampen mot dessa och andra i den rika världen uttraderade sjukdomar måste stärkas. I dag orsakar bristen på rent vatten mycket ohälsa. Socialdemokraterna anser att Sverige måste ta strid för allas rätt till rent vatten. Ett av de största hindren för utveckling är spridningen av hiv/aids. Hiv/aids är en jämställdhetsfråga. Sexuell och reproduktiv hälsa och därtill hörande rättigheter är mänskliga rättigheter och måste garanteras alla. Kvinnors rätt att bestämma över sin egen kropp är en rättighet men också kanske den viktigaste faktorn för att kunna hejda spridningen av hiv/aids. Det internationella samfundet måste genom de enskilda staterna skapa de resurser som är nödvändiga för detta arbete.

Miljöpartiet framför, i *partimotion 2008/09:U322 yrkande 5*, krav på att regeringen verkar för att livsmedelssuveränitet ska vara grunden i det internationella samfundets handelsavtal. Miljöpartiet anser vidare, i *yrkande 6*, att regeringen ska verka för mindre strikta patentregler på läkemedelsområdet.

Motionären bakom den *enskilda motionen 2008/09:U292 (kd)* kräver att läkemedelsförsörjningen i den fattiga delen av världen säkerställs och förespråkar bl.a. en systematisk och intensifierad kamp mot korruptionen på hälso- och sjukvårdsområdet.

### **Utskottets överväganden**

Globaliseringen innebär möjligheter och utmaningar på det hälsomässiga området. Effekter av globaliseringen genom ökad världshandel, icke-demokratiska maktstrukturer, ökat resande och turism, elektroniska kommunikationer och fysisk miljöpåverkan är av betydelse för den globala hälsoutvecklingen. Klimat- och miljöförändringarna kan ge upphov till att infektionssjukdomar får en större spridning. Ökad befolkningstäthet och större rörlighet gör att lokala smittor snabbare kan spridas. Nya kommunikationsmönster påverkar riskerna för spridning av sjukdomar som hiv/aids, malaria och tuberkulos. Sjukdomar, biologiska mutationer eller resistens mot antibiotika kan spridas via flygpassagerare och uppnå global spridning på kort tid, vilket kräver uppmärksamhet och handlingsberedskap.

Samtidigt kan riskerna snabbare än någonsin bearbetas via internationellt samarbete där specialkunskaper och -metoder kan användas. Globala försvars- och varningssystem har t.ex. utvecklats inom WHO för att förebygga utbrott av en pandemi. Insikten om att lokala smitthärdar kan utvecklas till globala epidemier gör att samtliga nationalstater är i behov av att reglerna för de internationella samarbeten som finns efterlevs för att ett globalt system ska fungera.

Såväl nationellt som globalt har dessa frågor stor betydelse. Det är utskottets uppfattning att Sverige både påverkas av omvärlden och har möjligheter att påverka.

De som ser mest positivt på globaliseringen menar att den bl.a. har lett till ökad livslängd, ökad medelinkomst och en bättre levnadsstandard för flertalet, samt att spridandet av kunskap har bidragit till förbättringar inom hälso- och sjukvården och jordbruken i de fattigare länderna. Kritiker av globaliseringen menar bl.a. att de allt färre och större multinationella företagen främjar ett globalt konsumtionsmönster som försvårar en hållbar utveckling och är till skada för hälsan. Vidare menar de att globaliseringen leder till en kommersialisering av hälso- och sjukvården, att de globala handelsreglerna försvårar folkhälsoarbetet samt att globaliseringens positiva effekter är alltför ojämnt fördelade, dvs. att välbeställda länder skor sig på de fattigare ländernas bekostnad och bidrar till ökande hälsoklyftor mellan rika och fattiga inom länderna.

Medan begreppet *hälsa* gäller individen gäller begreppet *folkhälsa* den hälsa (eller ohälsa) som är särskilt viktig för befolkningen eller samhället. Folkhälsa relaterar således individerna till den befolkning de tillhör (t.ex. befolkningen i ett geografiskt område alternativt en speciell samhälls- eller åldersgrupp, ett helt lands befolkning eller hela jordens befolkning). Hälsa är en resurs för individen medan folkhälsa är ett mål för samhället. I diskussionen om globaliseringens effekter på folkhälsa skiljer man vidare mellan begreppen *internationell hälsa* och *global hälsa*. Internationell hälsa definieras som hälsofrågor som berör mer än ett land men kan begränsas av nationella åtgärder: t.ex. vaccineringscertifikat för smittsamma sjukdomar (som kolera och smittkoppor), karantänsbestämmelser för transporter av djur mellan länder och kontrollmekanismer för matvaror som kan sprida sjukdomar (som mul- och klövsjuka, trikiner). Internationell hälsa övergår i global hälsa när nationella åtgärder inte längre räcker.

Trots att globaliseringen ådrar sig allt större intresse i form av litteratur och globala initiativ från folkhälsoinstitutioner, saknas det en samstämmighet huruvida globaliseringen har positiva eller negativa effekter på folkhälsan. Medan vissa lägger tyngdpunkten på ökad livslängd och förbättrade levnadsförhållanden genom globala ekonomiska och tekniska framsteg, lägger andra tyngdpunkten på globaliseringens negativa effekter: försämrade miljöförhållanden, ökade inkomstskillnader mellan rika och fattiga mellan och inom länderna samt spridningen av konsumtionsmönster som har negativ inverkan på individens hälsa.

I ett sammansatt utrikes- och socialutskott har riksdagsledamöter från utrikesutskottet och socialutskottet, genom föredragningar och studiebesök, under förra mandatperioden fått tillfälle till såväl kunskaps- som erfarenhetsutbyte och diskussion om en problematik som är genuint global och gränsöverskridande. Sammansatta utskottet diskuterade i betänkande 2004/05:USOU1 främst hiv/aids, tuberkulos, fågelinfluensa och pandemier.

Hivepidemin har alltmer fått karaktären av att vara ett globalt och gränsöverskridande framtidsproblem som inte visar några tydliga tendenser att mattas av. De värsta följderna av epidemin drabbar världen i framtiden. Sverige står inte vid sidan av denna världsomspännande katastrof utan påverkas och påverkar följderna av densamma.

Förutom hiv/aids finns andra smittsamma sjukdomar som utgör globala problem, vilka måste lösas såväl nationellt som internationellt. Hit hör t.ex. växande problem med tuberkulos och en eventuell omfattande influensaepidemi i världen (s.k. pandemi).

Utskottet noterar att EU:s smittskyddsmyndighet (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC), med placering i Sverige, har epidemiologisk övervakning som huvuduppgift. EU-myndigheten kan därmed bidra till tidig varning och tidiga åtgärder, vetenskapliga yttranden, teknisk assistans till medlemsstaterna och tredje land samt ge stöd och utveckling för EU:s beredskap vid olika former av hälsohot.

Utskottets globaliseringsgrupp har vid två tillfällen diskuterat globala hälsofrågor. Globaliseringsgruppen mottog i mars 2008 en lägesrapport om arbetet mot hiv/aids av ambassadör Lennart Hjelmåker och representanter för Sidas hiv/aids-sekretariat. Utskottet noterar att en ny policy för Sveriges internationella engagemang på aidsområdet presenterades av regeringen under 2008. Denna policy var inriktad på prevention, jämställdhet, unga människor, strategisk forskning, ledarskap och regionalt samarbete. Under 2008 var Sverige även ordförande i Unicefs styrelse, vilket gav regeringen ett särskilt tillfälle att speciellt belysa hiv och aids ur ett barn- och ungdomsperspektiv, med tyngdpunkt på ungdomars rättigheter.

Inför utskottets globaliseringsgrupp har vidare professor Denny Vågerö, föreståndare för Chess (Centrum för forskning om ojämlikhet i hälsa) vid Stockholms universitet, lämnat en föredragning om globaliseringens effekter på hälsa. Denny Vågerö har, som en av tre medlemmar från Europa, ingått i WHO:s Commission on Social Determinants of Health (WHO:s kommission om hälsans sociala bestämningsfaktorer). Kommissionen initierades av WHO:s tidigare generaldirektör. Kommissionen har letts av sir Michael Marmot och bestått av 20 medlemmar (både politiker, bl.a. två f.d. presidenter och ett antal hälsoministrar, samt sju forskare, varav en Nobelpristagare).

Utskottets globaliseringsgrupp fick, genom föredragningen av professor Denny Vågerö, möjlighet att tidigt erhålla kunskap om de resultat som senare presenterats av den s.k. Marmotkommissionen, som avgav sin slutrapport den 28 augusti 2008.

Kommissionen har i sin rapport slagit fast att det inte primärt är pengar som fattas för att förbättra hälsoläget i världen utan i hög grad insikten om de faktiska förhållandena och en politisk vilja. Enligt rapporten är det, generellt, i Afrika och i det forna Sovjetunionen som folkhälsan försämrats.

I rapporten konstateras att hälsoskillnader av den storleksordning som vi kan identifiera både mellan och inom olika länder helt enkelt inte ska få tillåtas förekomma. Författarna bakom rapporten menar att ett samhälles utvecklingsgrad, oberoende om det är rikt eller fattigt, kan mätas i graden av folkhälsa. Kommissionen konstaterar vidare att hälsoskillnader som uppstår på grund av olika levnadsvillkor och på grund av hur hälso- och sjukvårdssystemen fungerar är onödiga. Därför ställer kommissionen i rapporten upp målet att en jämlik hälsa är möjlig att uppnå och ska uppnås inom en generation. Kommissionen ställer upp tre grundläggande strategier för att uppnå detta mål:

1. Förbättra människors dagliga levnadsvillkor – höj hela jordens befolkning över fattigdomsgränsen, säkra alla människors tillgång till utbildning och en offentligt finansierad universell hälso- och sjukvård.
2. Angrip den ojämlika fördelningen av makt, pengar och resurser, dvs. de strukturella faktorer som har störst betydelse för våra livsförhållanden.
3. Analysera de hälsoproblem som ska angripas, följ upp och mät resultaten av de insatser som görs – detta är ett nödvändigt villkor för en framgångsrik folkhälsopolitik.

Utskottet välkomnar att regeringen, i arbetet med att minska den globala sjukdomsbördan, prioriterar hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder, hållbara hälsosystem och tidiga varningssystem för smittsamma sjukdomar.

Smittsamma sjukdomar såsom hiv/aids, tuberkulos och malaria samt diarré- och luftvägssjukdomar skördar fortfarande flest liv i Afrika söder om Sahara. Samtidigt skördar andra sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdomar, tumörer, skador samt psykisk ohälsa flest offer i andra utvecklingsländer. Dessa icke-smittsamma sjukdomar ökar också i länder i Afrika söder om Sahara. En stor utmaning globalt är att hantera den dubbla sjukdomsbörda som smittsamma och icke-smittsamma sjukdomar ger upphov till. Det kräver medvetna hälsofrämjande och ofta strukturella satsningar inom sektorer som ligger utanför hälsosektorn. Till dessa hör utbildning för flickor och pojkar liksom tillgång till säkra livsmedel, rent vatten, fungerande avlopps- och avfallssystem, en hälsopolitik som minskar efterfrågan på tobak och alkohol, förbättrad trafiksäkerhet, en hållbar kemikaliehantering och en hälsosam boende- och arbetsmiljö. Vidare krävs att människor ges tillgång till sjukdomsförebyggande och hälsofrämjande insatser och god vård på lika villkor.

Världen står inför en rad utmaningar. Förutom den nu aktuella globala finanskrisen har världen den senaste tiden kunnat konstatera global klimatkris, livsmedelskris och energikris. Det finns, enligt utskottets mening, ofta anledning att vara återhållsam med alarmistiska begrepp som kris och katastrof. När det gäller de problemtunga bankerna, de smältande isarna och

de ödesdigra stormarna, de stigande matpriserna och bristen på vatten och energi, handlar det dock om reella kriser. De har det gemensamt att de är globala till sin omfattning och att de slår hårdast mot de allra fattigaste.

När kris dessutom läggs till kris blir behovet av att mobilisera världssamfundets gemensamma resurser för säkerhet, samarbete, mänskliga rättigheter och utveckling särskilt tydligt. Globala utmaningar kan oftast bara mötas med globala lösningar. Globala lösningar kräver gemensamma ansträngningar där centrala aktörer ibland kan behöva se bortom det egna intresset för att uppmärksamma globala utmaningar vars värsta symtom snarare kanske återfinns långt bortom de egna gränserna.

Regeringen bör enligt ett motionsförslag verka för att *livsmedelssuveränitet ska vara grunden i det internationella samfundets handelsavtal*. I detta sammanhang hänvisar utskottet till att denna fråga tidigare tagits upp i betänkande 2003/04:UU3 Sveriges politik för global utveckling. Utskottet konstaterade där att med begreppet livsmedelssuveränitet (food sovereignty) brukar avses att varje land självt har ansvar för att utforma och definiera sitt lands jordbruks- och livsmedelspolitik. Utskottet framhöll att det är angeläget att Sverige inom livsmedelsområdet verkar för både en tryggad tillgång till mat och säkra livsmedel. Utskottet har på annat håll i detta betänkande redovisat det internationella förhandlingsarbetet i bl.a. WTO- och EPA-förhandlingarna. Utskottet har där även tagit upp frågor om fattigdomsbekämpning och behovet av att stimulera en hållbar livsmedelsförsörjning. Mot denna bakgrund kan motion 2008/09:U322 (mp) yrkande 5 avstyrkas.

Utskottet framhåller att smittsamma sjukdomar och andra hälsohot utgör allvarliga hinder för fattigdomsbekämpning och utveckling samt riskerar att radera framsteg som uppnåtts. Fattiga människor är mer utsatta för konsekvenserna av sjukdomar än andra då de i allmänhet har sämre förutsättningar att skydda sig mot hälsohot. Sverige bör tillsammans med andra länder intensifiera kampen mot smittsamma sjukdomar och andra växande hälsohot, genom bl.a. ökat globalt samarbete, system för tidig varning och stöd till nationella insatser för att bygga upp hälsosystem. För att förbättra fattiga människors hälsa krävs också åtgärder för att utveckla globala nyttigheter såsom vaccin och läkemedel mot hiv/aids, tuberkulos och malaria. Vidare behövs långsiktiga satsningar för att lösa grundläggande sanitära behov som exempelvis rent vatten och fungerande avfallssystem.

Utskottet konstaterar att det finns många skäl till att människor i fattiga länder saknar tillgång till hälso- och sjukvård och läkemedel. Lösningen på problemet måste därför sökas på flera olika områden. Bättre patent- och handelsregler är viktiga i sammanhanget, och förslag om sådana läggs också fram i motioner. Samtidigt utgör de bara en del av lösningen på det stora fattigdomsproblem som hiv/aids och andra epidemier utgör i fattiga länder.

Diskussionen om nya patentregler där folkhälsa står i fokus är ett exempel på ett område där det kan noteras konflikter mellan å ena sidan behovet av patent för att skydda och främja innovationer och å andra sidan behovet av att värna fattiga länders möjlighet att importera billiga kopior av patenterade läkemedel för att skydda folkhälsan.

Patentskydd är viktigt för att främja utvecklingen av läkemedel, inte minst mot hiv/aids, malaria och tuberkulos. Genom att patent beviljas blir uppfinningar på läkemedelsområdet offentliggjorda, och forskningen kan föras framåt även av andra aktörer än den som innehar patentet. Ett enhetligt immaterialrättsligt system medverkar också till ökad tekniköverföring till fattiga länder. Utvecklingen av läkemedelsprodukter kräver stora investeringar i forskning och utveckling. Samtidigt är kostnaderna låga för kopiering av befintliga läkemedelsprodukter. Därför är det nödvändigt med immaterialrättsligt skydd, däribland den ensamrätt som patentet innebär, eftersom företagen behöver incitament till fortsatta investeringar i forskning och utveckling för att bättre och säkrare produkter ska kunna utvecklas. Samtidigt finns mycket stora behov av befintliga läkemedel, exempelvis bromsmediciner mot hiv/aids, i länder som inte klarar av att betala det pris som patentbelagda läkemedel betingar.

Det immaterialrättsliga avtalet (TRIPS-avtalet) är ett handelspolitiskt avtal som anger en miniminivå på immaterialrättsskyddet i WTO:s medlemsstater. Medlemsstaterna enades 2003 om att avtalet kan och bör tillämpas på ett sätt som stöder WTO-medlemmarnas, särskilt fattiga länders, rätt att skydda folkhälsan och främja tillgången till läkemedel. Därigenom öppnades möjligheter till tillverkning och export av läkemedel med hjälp av tvångslicens, dvs. att någon mot patenthavarens vilja får rätt att tillverka kopior av läkemedel. Denna möjlighet har dock varit svår att utnyttja för fattiga länder som saknar möjligheter att själva tillverka läkemedel. Vid WTO:s ministermöte i Hongkong i december 2005 träffades en överenskommelse om en ändring i TRIPS-avtalet som gör det möjligt att exportera läkemedel som producerats under en tvångslicens i ett land med tillräcklig produktionskapacitet till behövande länder som står inför nationella hälsokriser (särskilt hiv/aids, tuberkulos, malaria och andra epidemier).

Utskottet ser positivt på att Sverige varit pådrivande i denna fråga och också har agerat inom ramen för EU-samarbetet för den aktuella lösningen och dess genomförande. Detta innebär att Sverige aktivt stöder utvecklingsländerns rätt att utfärda tvångslicenser i enlighet med de regelverk som finns. Samtidigt, vill utskottet understryka, krävs långt fler åtgärder än tvångslicensiering för att tillgodose behoven av läkemedelsprodukter. De stora problemen är brist på finansiella resurser, strukturella problem kring uppbyggnaden av hälsosystem i de behövande länderna och en lösning på frågan hur man ska garantera säkra läkemedel.

Avvägningen mellan å ena sidan intresset av patentskydd för att främja innovationer och å den andra fattiga länders behov av billiga läkemedelskopior löstes genom att medlemmarna i WTO kom överens om att utnyttja flexibiliteten i TRIPS-avtalet. Utskottet menar att detta är ett exempel på att det går att, utan omformulering av mål, finna lösningar på potentiella eller faktiska konflikter mellan olika politikområden och där dessa lösningar står i överensstämmelse med politiken för global utveckling.

Vad gäller biståndsinsatser för uppbyggnad av hälso- och sjukvårdssystem konstaterar utskottet att det sedan länge står klart att sjukvårdssystemen i de hårdast drabbade och fattigaste länderna är för svaga för att mäta med den oerhörda påfrestning som hiv utgör. Sjukvården drabbas från två håll: dels genom ökad tillströmning av sjuka som ska behandlas och vårdas, dels genom minskad tillgång till sjukvårdspersonal som också den insjuknar i hiv och avlider i förtid. Personaltillgången minskar också till följd av migration bland sjukvårdspersonal.

Genom ett av EU antaget handlingsprogram, som avser perioden 2007–2013, ska kommissionen och medlemsstaterna finansiera och genomföra åtgärder mot den kritiska bristen på sjukvårdspersonal i utvecklingsländerna. Bilateralt fortsätter Sida att främja förstärkning av svaga hälsosystem, bl.a. genom inriktning på personalförsörjningen. Fungerande hälso- och utbildningssystem liksom ett fungerande rättsväsende är i sin tur viktiga förutsättningar för en framgångsrik SRHR-politik.

Utskottet konstaterar vidare, likt tidigare i t.ex. betänkande 2007/08:UU9, att Sverige stöder insatser som syftar till att göra aborter fria, säkra och lagliga för alla kvinnor. Sverige är ett av de länder som är ledande i det internationella arbetet när det gäller att lyfta fram SRHR-frågor.

Världens fattigaste drabbas, utöver hiv/aids, hårt även av andra sjukdomar som malaria, tuberkulos och mässling. Det är angeläget att stärka det förebyggande arbetet vad gäller dessa sjukdomar. De vaccin och mediciner som finns måste göras tillgängliga för alla och fortsatt vaccinering upprätthållas i framtiden.

Motionsledes har framförts krav om att läkemedelsförsörjningen i fattiga länder måste säkerställas och att kampen mot korruptionen på hälso- och sjukvårdsområdet måste intensifieras. Utskottet instämmer i motionärens uppfattning om det olyckliga i att läkemedelsförsörjningen i flera fattiga länder är bristfällig till följd av bl.a. korruption. Otivelaktigt utgör korruption och bristande följsamhet till värderingar om demokrati och mänskliga rättigheter ett problem i många fattiga länder också när det gäller läkemedelsförsörjningen. Sverige arbetar, vilket utskottet kunnat notera i flera sammanhang, aktivt mot korruption och missbruk av resurser som behöver komma folkflertalet i fattiga länder till del. I det svenska utvecklingssamarbetet är åtgärder för att bekämpa korruption, främja demokratisk samhälls-

styrning och byggandet av transparenta institutioner centrala. Med detta kan motion 2008/09:U292 (kd) anses besvarad. Utskottet avstyrker därför motionen.

Också motion 2007/08:U358 (s) yrkande 9 kan avstyrkas med beaktande av vad utskottet anfört i detta avsnitt.



# Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

## **1. Globaliseringen och den s.k. svenska modellen, punkt 2 (s, v, mp)**

av Carina Hägg (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s), Hans Linde (v), Carin Runeson (s), Olle Thorell (s), Ameer Sachet (s) och Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2007/08:U358 yrkande 1 och 2008/09:U349 yrkande 17.

### *Ställningstagande*

Samtidigt som industritillverkningen flyttar till andra marknader sysselsätter kunskaps- och arbetsintensiva sektorer alltfler. USA-professorn Richard Baldwin menar att det är individen och inte branscher eller företag som utgör grunden i den nya globala ekonomin. Hittills har vi mest handlat med varor, och nu handlar vi alltmer med tjänster och arbetsuppgifter. Richard Baldwins resonemang slår håll på mytbildningen om att det bara är industriarbetare och exportsektorer som säljer produkter med lågt kunskapsinnehåll som utmanas av global konkurrens. Anställningstryggheten för medelklassens tjänstemän är också hotad. I den globala ekonomin kan enskilda arbetares eller tjänstemäns jobb försvinna ur en i övrigt mycket vinstgivande bransch eller firma därför att just deras arbetsuppgift görs billigare på andra ställen.

Socialförsäkringarna fungerar väl i sin nuvarande utformning eftersom de just är uppbyggda kring individerna. På den svenska arbetsmarknaden bejaktar de fackliga organisationerna att olönsam produktion slås ut och individen har skyddats med en generös a-kassa och arbetsmarknadspolitik, något som snabbt raderas när nu regeringen successivt monterar ned trygghetssystemen. När olönsamma arbetsuppgifter slås ut måste individen skyddas på samma sätt.

Många internationellt erkända forskare, som t.ex. Richard Florida, tror på den svenska modellen. Enligt Florida är Sverige ett av de länder som har mycket goda förutsättningar att klara framtidens utmaningar. Han anser att den svenska samhällsmodellen är framgångsrik. Det är ingen slump att Sverige rankas högt på internationella tillväxt-, utbildnings- och kreativitetslistor. Vi är övertygade om att anpassning inte ska ske på bekostnad av människors rättigheter och trygghet. Genom forskning och utbildning, genom att värna arbetsrätten och de sociala trygghetssystemen och genom att stå upp för allas rätt till lika behandling skulle vi kunna ha goda förutsättningar i Sverige att ta oss an framtidens utmaningar.

Det finns således goda grunder för att värna den s.k. svenska eller nordiska modellen både i EU och globalt samt att kämpa för fackliga och sociala rättigheter i Sverige, i EU och globalt. Vi ska i solidaritet verka för att globaliseringen sprider välbefinnande i hela världen och att alla kan känna trygghet i sina arbeten, bl.a. genom att försvara rätten att vidta stridsåtgärder på den svenska arbetsmarknaden och motverka lönedumpning.

Samtidigt ska svenska arbetstagare erbjuda kompetens i världsklass. Den svenska arbetsmarknaden ska erbjuda sådan trygghet och sådana utvecklingschanser för enskilda att förändringen blir en positiv möjlighet.

## **2. Handel och utveckling, punkt 4 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U313 yrkandena 1–3.

### *Ställningstagande*

Vi vänder oss mot en retorik som får det att framstå som att ökad handel för utvecklingsänderna av sig självt kommer att lösa fattigdomsproblemen. Så är förstås inte fallet. Olika länders förutsättningar skiljer sig åt. De länder som har lyckats med en hållbar positiv utveckling har format självständiga utvecklingsstrategier utifrån sina egna unika förutsättningar. Ökad handel är en, om än viktig, faktor bland flera. Vårt ansvar gentemot u-länderna ligger i att bidra till regelverk kring den internationella handeln som inte förvärrar situationen för de fattiga och inte heller minskar u-ländernas regeringars politiska handlingsutrymme att självständigt utforma och driva sina utvecklingsstrategier. Vidare måste regelverken gynna u-ländernas situation på vår egen marknad och på världsmarknaden. Först därefter kan vi se till våra egna företags intressen på u-ländernas marknader.

I pågående bilaterala och multilaterala handelsförhandlingar är prioriteringen i realiteten ofta den omvända. Genom EU bär Sverige ett stort ansvar för att de pågående Dohaförhandlingarna inom WTO har strandat gång på gång och, efter misslyckandet i juli 2008, går en oviss framtid till mötes. Hela det multilaterala handelssystemet utsätts därmed för stora påfrestningar. Ett multilateralt system med goda villkor är generellt bättre för små ekonomier än bilaterala avtal. De förslag som låg på WTO:s bord i juli 2008 var för dåliga för majoriteten av u-länderna för att de skulle kunna anta dem. EU och USA har under många år gett stora subventioner till det egna jordbruket, och europeiska och amerikanska företag har därför stora konkurrensfördelar gentemot företag i utvecklingsländer. Därför måste utvecklingsländerna ges utrymme att med olika medel skydda sina egna marknader under ett uppbyggnadsskede. De rika ländernas vägran att tillåta den typen av skydd är en huvudorsak till att de globala handelsförhandlingarna strandat vid ett flertal tillfällen. I stället för att på allvar ta itu med de frågor som u-länderna hade högst på agendan har i-länderna drivit sina egna intressen.

Samma problematiska inställning gäller även för områden som tjänstehandel och investeringsregler – områden som är mycket kontroversiella eftersom de rör möjligheten att reglera utländska företags agerande vid t.ex. upphandlingar eller inom sektorer som vattenförsörjning. EU, inklusive Sverige, försöker, både i WTO och bilateralt, driva igenom så breda avtal som möjligt. Dessa avtal inkluderar områden som hotar utvecklingsländernas politiska handlingsutrymme genom att exempelvis begränsa deras möjlighet att ha en egen nationell lagstiftning för investeringar eller upphandling. Utvecklingsländerna protesterar ihärdigt mot att sådana nya områden förs in i handelsavtal. Ändå fortsätter Sverige och EU att kräva att sådana ska inkluderas.

Samma attityd märks också i EU:s pågående bilaterala förhandlingar. I förhandlingarna om Economic Partnership Agreements (EPA) med länder i Afrika, Karibien och Oceanien, har EU drivit frågor som dessa länder intensivt motsatt sig inom WTO. Paragrafer i EPA-avtal om att utvecklingsländerna ska binda sig för att inte införa exporttullar eller andra exportrestriktioner på råvaror som olja och naturgas minskar utvecklingsländernas politiska manöverutrymme och visar hur aggressivt EU driver sina egna intressen.

I förhandlingarna om ett associationsavtal med länder i Centralamerika och norra Sydamerika kritiserar EU bl.a. för att försätta motparterna i en sådan tidspress att de inte hinner göra ordentliga konsekvensanalyser av vad ett avtal kan komma att innebära, att EU:s mål i associationsavtalet kan komma i konflikt med mål för fattigdomsbekämpning och att EU:s agerande minskar enskilda organisationers möjligheter att aktivt delta i förhandlingsprocessen.

Det multilaterala handelssystemet har betydande svårigheter efter WTO:s senaste stora möte. Förhandlingarna har visserligen kommit i gång igen, men det är högst osäkert när – och över huvud taget om – en överenskommelse kan uppnås. Det är särskilt oroande i ett läge när finanskrisen i USA sänder chockvågor genom hela världsekonomin.

EU kan spela en positiv roll för att återskapa förtroendet för det multilaterala systemet genom att agera annorlunda i de bilaterala förhandlingar som unionen är involverad i. En förändrad förhandlingsstrategi i EU, som sätter respekt för motpartens problem och utvecklingsstrategier i första rummet, skulle kunna leda till avtal som har en reell positiv inverkan på u-ländernas utveckling. Det ökade förtroendekapital som detta skulle medföra skulle i sin tur föras över till WTO-förhandlingarna. Och resultaten från EU:s bilaterala avtal skulle kunna ge en fingervisning om hur en uppgörelse inom Doharundan skulle kunna se ut.

Sverige bör inom WTO- och EPA-förhandlingarna inte ställa krav på investeringsregler, eftersom dessa undergräver utvecklingsländernas möjlighet att göra investeringarna hållbara genom nationell lagstiftning. Inom WTO- och EPA-förhandlingarna bör Sverige sluta ställa krav på regler kring offentlig upphandling och konkurrenslagstiftning. Dessa frågor är inte prioriterade av utvecklingsländerna utan drivs främst för att gynna EU:s egna företag.

### **3. Företagens ansvar, spekulationsekonomi m.m., punkt 5 (s, v, mp)**

av Carina Hägg (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s), Hans Linde (v), Carin Runeson (s), Olle Thorell (s), Ameer Sachet (s) och Max Andersson (mp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2007/08:U358 yrkandena 15 och 16, 2008/09:U322 yrkandena 18 och 22 samt 2008/09:U349 yrkandena 21, 24 och 26.

#### *Ställningstagande*

Det är av största vikt att de globala finansiella institutionerna reformeras. Inte minst den senaste tidens turbulens på de finansiella marknaderna visar på behovet av stabila finansiella institutioner.

Efter det att institutionerna bildades under andra världskrigets sista år har mycket hänt i världen. Internationella valutafondens (IMF) mål är att säkra stabiliteten i det internationella monetära och finansiella systemet medan Världsbankens främsta uppgift är att bistå utvecklingsländer med att bekämpa fattigdom.

Länge riktades berättigad kritik mot IMF och Världsbanken för deras nyliberala hållning till länders reformeringsbehov. Delvis har detta förändrats, men det finns olika åsikter om hur långt man egentligen kommit. I Världsbankens program säger man sig i dag ta större hänsyn till de fattiga ländernas egna prioriteringar för effektiv fattigdomsbekämpning. Men fortfarande brottas IMF och Världsbanken med stora problem.

Makten i organisationerna speglar inte de ekonomiska förhållandena i världen. Relationen till FN är också oklar. I Världsbanken och IMF dominerar de länder som var rika när institutionerna bildades för mer än 60 år sedan. Två personer representerar i dag samtliga afrikanska länder i Världsbankens respektive IMF:s styrelser, medan flera länder i EU (t.ex. Storbritannien, Frankrike och Tyskland) har en representant var. Ett flertal utvecklingsländer har gett sitt stöd till en modell med ”dubbel majoritet”, där ett majoritetsbeslut kräver både en majoritet av antalet medlemsländer och en majoritet av ländernas röster (som baseras på inbetalat kapital) för att gå igenom. Låg- och medelinkomstländernas inflytande bör stärkas i IMF och Världsbanken, dels genom förändrade regler för kapitalandelar och röststyrka, dels genom ett utvidgat antal platser i organisationernas styrelser.

IMF och Världsbanken är självständiga institutioner som bygger på medlemsländernas kapitalinsatser. Även i fortsättningen kommer sannolikt ländernas medlemskap och kapitalinsats att vara stommen i de finansiella organisationerna.

Det är nödvändigt att reformera de internationella finansiella institutionerna. Det behövs en offentlighetsprincip värd namnet. Demokrati och mänskliga rättigheter bör i högre grad förknippas med organisationernas utlåning.

Det är också nödvändigt att reformera processen för tillsättningen av chefer för Världsbanken och IMF. I stället för att det är en sluten process som bygger på överenskommelser gjorda strax efter andra världskrigets slut bör processen vara transparent och öppen samt bygga på meriter och kunna vara öppen för kandidater från hela världen.

Vidare anser vi att kopplingen mellan IMF, Världsbanken och FN-systemet behöver stärkas. FN bör kunna fatta beslut som även de finansiella organisationerna måste rätta sig efter. En idé värd att lyfta fram för diskussion är att omvandla FN:s ekonomiska och sociala råd (Ecosoc) till ett handlingskraftigt råd för mänsklig utveckling.

Med finansmarknadernas globalisering följer ökad sårbarhet. Finansiella kriser kan få förödande mänskliga konsekvenser. Krisen i Asien i slutet av 1990-talet ledde till ökad fattigdom och inkomstförluster som var tio gånger större än det samlade biståndet. Kostnaden för den pågående finans-krisen kan ännu inte överblickas.

Spekulationsekonomin måste tyglas och ramverket för det internationella kapitalet stärkas. Skatteparadis ska bekämpas med starka medel internationellt. En stor del av de pengar som potentiellt skulle kunna finansiera grundläggande samhällsservice i utvecklingsländerna hamnar i stället i något av de skatteparadis som existerar i världen. Stater världen över går varje år miste om betydande belopp i förlorade skatteintäkter på grund av dessa skatteparadis. Problemet är särskilt stort i utvecklingsländerna där intäkterna behövs som mest, eftersom skattemyndigheterna där ofta är svagare och saknar effektiva kontrollmekanismer. Civilsamhället kan spela en central roll både i att granska makten när det gäller korruptionsfrågor och i att bygga upp social tillit i ett samhälle som förebygger korruption och maktmissbruk.

Det är vår uppfattning att de multilaterala finansiella organisationerna i större utsträckning än i dag ska främja finansiell stabilitet och motverka det spekulativa kapitalet. Organisationernas utlåningspolicy måste i högre grad än i dag ta hänsyn till de sociala effekter som finansiella kriser i ett område kan medföra. Bekämpningen av finansiella kriser kräver långsiktigt engagemang från flera aktörer.

Vidare behöver företagen ta större ansvar för bra och rättvisa arbetsvillkor. Inom ramen för FN, OECD, ILO, Världsbanken och andra organisationer finns möjligheter att driva fram regler om företagens ansvar för mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, bekämpandet av korruption och en bättre miljö. Incitament bör skapas för företagen att arbeta på ett sätt som gör att klyftorna mellan länder och människor kan minska. Kooperativa företag har särskilda möjligheter att förena lönsamhet med socialt ansvarstagande. För att få företag att ta globalt ansvar måste internationellt skärpt lagstiftning och bindande regler införas. Transnationell beskattning av multinationella företag bör också övervägas. Dessutom måste det skapas globala konkurrensregler och normer för företagen i syfte att skydda mindre företag i ännu utvecklade ekonomier.

Sverige ska vara pådrivande för att arbetet inom FN, ILO, Världsbanken och andra organisationer med regler om företagens ansvar för mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, bekämpandet av korruption och en bättre miljö efterlevs och utvecklas. Det finns i dag olika s.k. uppförandekoder för hur företag bör agera. Dessa koder måste omsättas i praktisk handling. Vi vill också verka för att svenska företag blir internationella föregångare för de etiska riktlinjer för näringslivet som antagits av bl.a. FN och OECD. Det gäller inte minst de statliga bolagen. En viktig del i företagens sociala ansvar är att sluta internationella ramavtal med fackliga organisationer.

Genom initiativet Globalt ansvar finns möjligheter för regeringen att stödja företagens arbete med socialt ansvarstagande. Sverige är också den största bidragsgivaren till FN:s Global Compact och dess arbete med företags sociala ansvar i främst utvecklingsländer.

De multinationella företagen spelar en avgörande roll i den globala ekonomin. Krav ska dock inte bara ställas på multinationella företag. I alla länder, fattiga som rika, finns det tyvärr alltför många nationella och lokala företag som utnyttjar sin arbetskraft utöver det mänskligt hållbara. Här har fackföreningar, konsument- och miljörelser samt globaliseringsrörelsen en viktig roll att spela för att skapa opinionstryck.

#### **4. Skatt på internationella valutatransaktioner, punkt 6 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U322 yrkande 23.

##### *Ställningstagande*

Kraftigt ökade resurser behövs om FN:s millenniemål, bl.a. att halvera fattigdomen i världen till 2015, ska kunna uppnås. Trots upprepade löften från den rika världen ökar biståndet mycket långsamt. En skatt på valutatransaktioner har under många år förts fram som en alternativ mekanism för att finansiera utveckling. En rapport från den norska regeringen slår fast att en skatt på 0,005 % som tas ut på varje valutatransaktion skulle ge mer än 4,5 miljarder dollar årligen bara från euroområdet. En så liten avgift skulle inte heller påverka marknaden. Ansvaret för att administrera skatten skulle läggas på respektive lands skattemyndighet.

#### **5. Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar, punkt 7 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U208 yrkande 5.

### *Ställningstagande*

Vi menar att den svenska regeringen noga bör följa svenska företags verksamhet i Demokratiska republiken Kongo. Vidare bör regeringen formulera en generellt gällande uppförandekod för svenska företags verksamhet i fattiga länder med särskilt avseende på exploateringen av fattiga länders naturtillgångar och befolkningens levnadsvillkor. Detta är viktigt inte enbart utifrån allmänna företagsetiska utgångspunkter. Det är viktigt även utifrån behovet av fred i regionen och skapandet av ett drägligt liv för befolkningen. Vi anser att svenska företag måste uppträda som mönsterföretag i relation till befolkningen i Demokratiska republiken Kongo och i arbetet med att ta till vara landets naturtillgångar.

## **6. Livsmedelssuveränitet och patentregler på läkemedelsområdet, punkt 10 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U322 yrkandena 5 och 6.

### *Ställningstagande*

Otillräcklig mat, mat av dålig kvalitet och förorenat vatten samt relaterade sjukdomar orsakar miljoner människors död varje år. Att säkra tillgången till mat och vatten är en förutsättning för att nå FN:s millenniemål och för fattigdomsbekämpning. Rätten till mat innebär både rätten att vara fri från hunger och rätten att försörja sig själv på ett värdigt sätt. Stater måste skapa möjligheter för människor att försörja sig. De stigande matpriserna på världsmarknaderna de senaste åren utgör ytterligare ett hot mot människors försörjning.

FN:s Food and Agricultural Organization (FAO) har ställt upp riktlinjer för rätten till mat som, vid sidan av FN-konventionerna, utgör ett verktyg i kampen mot hunger. Riktlinjerna syftar till att ge praktisk vägledning för stater att implementera rätten till mat på nationell nivå.

Världsbanken har, i World Development Report, betonat att satsningar på landsbygdsutveckling och jordbruk varit eftersatta och nu måste prioriteras. Vi delar den uppfattningen. Jordbruk kan inte behandlas som en ekonomisk sektor vilken som helst. Eftersom tillgången till mat är en viktig faktor för utveckling bör "livsmedelssuveränitet" – dvs. att alla länder



har rätt att själva definiera sin jordbrukspolitik och producera mat för sin egen befolkning – vara grunden i handelsavtal och liknande relationer inom det internationella samfundet.

Orsakerna till ohälsa i fattiga länder är många. Avsaknad av tillgång till sjuk- och hälsovård för vissa grupper, för lite och för dåligt utbildad medicinsk personal, samt dålig tillgång till säkra livsmedel, rent vatten och sanitet är bara några faktorer. Det är vår uppfattning att Sverige i stort driver en bra politik för att bättre samordna och effektivisera bistånd, kunskapsöverföring och andra aspekter för att bidra till bättre hälsa i utvecklingsländerna.

För att behandla sjukdomar krävs mediciner, men tillgången till effektiva läkemedel för de allvarligaste sjukdomarna i utvecklingsländerna är eftersatt. Tillgång till sjukvård och läkemedel är bara en del av rätten till hälsa. Staterna har en skyldighet att också bedriva en politik som förebygger sjukdomar och främjar hälsa, och som därmed leder till bästa uppnåeliga hälsa för alla människor. Bromsklossarna är brist på mödravård, legala möjligheter till abort, tillgång till rent vatten och bra bostäder, och även alltför strikta patentregler liksom att det saknas resurser för forskning och utveckling av nya läkemedel. Dåligt utbyggd infrastruktur är ett annat problem.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Motion från allmänna motionstiden hösten 2007

*2007/08:U358 av Kerstin Engle m.fl. (s):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om den svenska modellen i globaliseringen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att fördela globaliseringens välförstånd rättvist.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om synen på globaliseringens möjligheter.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om hållbar global utveckling.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om hälsa och utbildning.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tygla spekulationsekonomin.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att reformera det globala ekonomiska styret.

### Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008

*2008/09:U208 av Hans Linde m.fl. (v):*

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att svenska företag måste uppträda som mönsterföretag i arbetet med att ta till vara Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar och i relation till befolkningen.

*2008/09:U231 av Carina Hägg (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att presentera förändringen från NGO till GONGO.

*2008/09:U237 av Anita Brodén och Christer Winbäck (båda fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vikten av att det blir en framgång i fortsatta WTO-förhandlingar för att säkerställa de fattigaste ländernas marknadstillträde.

*2008/09:U288 av Rosita Runegrund (kd):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i offentliga underlag ska redogöra för hur rättighets- och fattigdomsperspektiven från PGU (politiken för global utveckling) genomsyrar Sveriges handelspolitiska analys och offentliga handelspolitiska ställningstaganden.

*2008/09:U292 av Alf Svensson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om läkemedelsförsörjningen i den fattiga delen av världen.

*2008/09:U297 av Anita Brodén och Agneta Berliner (båda fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om statlig uppmuntran av olika ideella organisationer som främjar demokrati och rättvisa.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av verksamheter som motarbetar all typ av diskriminering, uppmuntrar till rättvisa handelsvillkor med tredje världen samt främjar en långsiktigt hållbar produktion.

*2008/09:U313 av Lage Rahm m.fl. (mp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör verka för att regelverken för handel inte ska hindra utvecklingsländernas utveckling.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör verka för att utvecklingsländer under ett uppbyggnadsskede ges möjlighet att skydda sina marknader.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör verka för att avtal inte ingås under sådana förutsättningar att dess konsekvenser inte kan överskådas.

*2008/09:U322 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp):*

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för att livsmedelssuveränitet ska vara grunden i det internationella samfundets handelsavtal.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för mindre strikta patentregler på läkemedelsområdet.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör vara en aktiv pådrivare inom internationella organ som OECD, EU och FN för att problemen med korruption och kapitalflykt bekämpas.

22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för en reformering av röstsystemet inom både Världsbanken och IMF genom införandet av ett system med ”dubbel majoritet” samt genom att öka antalet styrelseledamöter från utvecklingsländerna på bekostnad av de stora EU-länderna.
23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inom EU och FN bör verka för att en internationell överenskommelse om en skatt på valutatransaktioner, som tas ut av varje land, kommer till stånd.

*2008/09:U343 av Börje Vestlund m.fl. (s):*

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en global konferens kring HBT-frågor.

*2008/09:U349 av Urban Ahlin m.fl. (s):*

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om globalisering.
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om den svenska välfärdsmodellen i globaliseringen.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om kamp mot dumpade arbetsvillkor i globaliseringen.
19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om rättvisa villkor i globaliseringen.
20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om fri, rättvis och hållbar handel i globaliseringen.
21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om finansiella institutioner.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa jordbrukssubventionerna.
23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om miljösamarbete över gränserna.
24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om företagets ansvar.
25. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Sverige i den internationella konkurrensen.
26. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tygla spekulationsekonomin.
73. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om handelspolitik under Afrikaavsnittet.

*2008/09:U360 av Rosita Runegrund och Désirée Pethrus Engström  
(båda kd):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för en global ökning av antalet kvinnor som deltar på högsta politiska nivå.

BILAGA 2

# Konfliktutveckling i klimatförändringarnas spår

**Dr Peter Haldén, Totalförsvarets forskningsinstitut**

## Inledning

Klimatförändringarna och den globala uppvärmningen är de mest kraftfulla effekterna av den industriella globaliseringen. Samtidigt är deras framtida påverkan på mänskliga samhällen svåröverskådlig och i många fall helt okänd. Detta gäller en rad områden, från samhällsplanering till krig och konflikter. Klart är dock att klimatförändringarna leder till allvarliga ekologiska problem på en planetär skala och att dessa kommer att bli värre i framtiden. Det är även realistiskt att befara stora samhälleliga problem framför allt i den utvecklande världen, men även i den utvecklade. Storskaliga samhällsutmaningar, förödelse och fara är något vi vanligen associerar med kris, krig eller krigsliknande tillstånd. Därför är det förståeligt att frågan om huruvida klimatförändringarna kan kopplas till krig och konflikter blir ett framträdande inslag i den offentliga debatten om klimatförändringar. Många av de samband som tas upp i medierna och den allmänna debatten kan förefalla logiska, t.ex. den mellan klimatförändringar, vattenbrist och väpnade konflikter. Den omfattande forskningen ger emellertid ofta en helt annan bild. Konfliktrelaterade problem förnekas inte, men riskerna ser ofta annorlunda ut än vad som kan förefalla logiskt vid ett första påseende.

Denna text behandlar dels det vi i nuläget vet om kopplingen mellan klimatförändringarna och väpnade konflikter och konflikt drivande faktorer, dels en rad osäkra faktorer som dock kan bli av stor betydelse i framtiden. Det första avsnittet nedan behandlar samband och faktorer som är tämligen väl utforskade. Därför kan relativt säkra utsagor göras om dessa. Det andra avsnittet behandlar osäkerheter. Det rör sig om områden som kan vara mycket betydelsefulla för internationell stabilitet och säkerhet, inte minst på sikt, men som är mycket lite utforskade. Därför väcker detta avsnitt frågor snarare än presenterar svar. Det tredje avsnittet sammanfattar texten.

## Forskning om klimatförändringar och väpnade konflikter

Vetenskapligt sett kan man inte säga att klimatförändringarna påverkar mänskligt handlande likadant överallt på jorden. I stället är de konsekvenser som klimatförändringarna får i hög grad betingade av de ekonomiska, politiska och sociala sammanhang som de äger rum inom. Detta gäller för mellanstatlig såväl som inomstatlig politik, och jag ska nu ge exempel på detta.

### **Konfliktrisk vid klimatförändringar beror på politiska förhållanden**

Om vi föreställer oss klimatförändringar som äger rum inom den närmaste framtiden, dvs. i vårt nuvarande politiska sammanhang, så kommer effekterna i syd, exempelvis i Afrika, att kunna bli torka och översvämningar med påföljande påfrestningar på de lokala samhällena. Den säkerhetspolitiska effekt som detta får i dagens värld blir att länder i nord, och eventuellt regionala organisationer som Afrikanska unionen, reagerar på detta med en kombination av civila och militära insatser för att återställa ordningen, stärka lokala strukturer och åtgärda nöd. En viktig aspekt av detta är att insatserna förmodligen kommer att vara multilaterala snarare än att ett enskilt land går in. Effekterna som naturkatastrofer av det här slaget får på relationerna mellan staterna i nord (i västvärlden) blir sannolikt ett samarbete inom Nato och EU för att gemensamt kunna hantera situationen. Alla dessa säkerhetspolitiska effekter är resultat av den säkerhetspolitiska värld vi lever i idag, efter det kalla krigets slut.

För att tydliggöra detta kan vi tänka oss ett hypotetiskt exempel där klimatförändringar av det slag som IPCC förutspår inträffade för hundra år sedan. Den globala säkerhetspolitiska situationen kännetecknades då av att världen var uppdelad mellan ett litet antal konkurrerande koloniala imperier som betraktade varandra med stigande misstro. De säkerhetspolitiska effekterna av havsytehöjning, torka eller översvämningar i ett afrikanskt land, som då skulle tillhöra någon av kolonialmakterna, skulle inte vara en multilateral civilmilitär intervention utan skulle snarare vara att territoriet betraktades som olönsamt och att kolonialmakten därmed drog sig tillbaka och lämnade landet åt sitt öde. De säkerhetspolitiska effekterna på staterna i norr skulle däremot bli värre eftersom de skulle betrakta kolonialismen som ett nollsummespel, och det land vars koloni drabbats skulle då känna sig svagare och därmed mer utsatt gentemot de andra stormakterna. Alltså skulle detta land kunna inleda en diplomatisk offensiv eller rentav starta ett krig för att kompensera för förlusten.

Meningen med denna exkurs in i det hypotetiska var att illustrera att de säkerhetspolitiska konsekvenserna av klimatförändringarna i hög grad är betingade av den säkerhetspolitiska kontexten i övrigt, antingen i en region

eller i världen som helhet. Om det råder ett gott samarbetsklimat och relativt fredliga förhållanden mellan stater så är möjligheten att hantera klimatförändringarnas konsekvenser, och hantera dem gemensamt, bättre och risken för konflikter och krig mindre. Ett Europa som är inbäddat i EU och Nato är ett sådant exempel. Om vi däremot har en region med dåligt utbyggda mellanstatliga institutioner, dåligt samarbetsklimat eller rentav ett spånt säkerhetsläge med aktörer som inte drar sig för att antingen utnyttja klimatfrågan eller andra miljöfrågor eller utnyttja en grannes svaghet, då kan klimatförändringarna få betydligt våldsammare effekter. Afrikas horn, där Eritrea, Etiopien, Somalia och Sudan ligger, är just ett sådant område.

### **Fyra huvudkategorier där klimatförändringar kopplas till konflikter**

Analytiskt kan vi dela in möjliga kopplingar mellan klimatförändringar och konflikter i fyra kategorier.

En *första kategori* är interna konflikter. Dessa kan uppstå då politiska aktörer försöker utnyttja resursfördelningsfrågor i samband med naturkatastrofer eller spänningar mellan befolkningsgrupper i samband med att samhället försvagas av klimatförändringar. En viktig förutsättning för denna typ av konflikter är regeringars eller staters oförmåga eller ointresse för att ta ett aktivt ansvar för att klimatförändringar inte ska drabba olika befolkningsgrupper olika hårt. Det är också tänkbart att politiker som försöker befästa eller stärka sin ställning underblåser motsättningar i syfte att skyla över sin oförmåga eller ovilja att hantera den uppkomna situationen och i stället avleder befolkningens uppmärksamhet genom att utse syndabockar. Ytterligare en tänkbar risk är att de påfrestningar som klimatförändringar kan medföra kan utnyttjas av politiska aktörer för att försvaga oppositionella (reella eller potentiella) grupper.

En *andra kategori* är mellanstatliga konflikter som kan uppstå till följd av att ett land försvagas av klimatförändringar. I en region där länderna har fientliga relationer och uppfattar sin säkerhet som ständigt utmanad av sina grannar skulle en försvagning av ett av länderna kunna ge upphov till ett ingripande från grannarna. Detta skulle kunna ske i syfte att förstärka den egna positionen i regionen eller för ekonomisk vinning. Ett analogt exempel på detta slags konflikt är krigen som uppstod i samband med sammanbrottet i Zaire/Kongo 1998–2004, då flera grannländer ingrep på grund av egna intressen.

En *tredje kategori* är mellanstatliga konflikter om resurser eller land. Huvudanledningen till att rapporten behandlar detta som en separat kategori är den uppmärksamhet som ”resurskonflikter” rönt i medierna och den allmänna debatten, i Sverige såväl som internationellt. Av flera skäl ställer jag mig tveksam till detta, åtminstone på kort sikt. För det första har mellanstatliga krig i stor skala blivit svårare att genomföra, mer ekonomiskt



och militärt dyrbara och mindre legitima sedan 1945. Svårigheterna rör dels att ockupera taget territorium, dels att modern teknik, inte minst kärnvapen, är en starkt avskräckande faktor. För det andra kan klimatförändringar medföra en försvagning av stater, vilket även drabbar deras förmåga att organisera inför och genomföra krig (se nedan). För det tredje är få resurser ”statiska”, snarare kan teknisk utveckling leda till effektivare användning och till att ersättningar upptäcks när en resurs fördyras. En risk med oförminskade klimatförändringar är dock att de skulle kunna drabba världsekonomin så mycket att förmågan till teknisk utveckling skulle bli lidande. Detta är emellertid osannolikt på kort sikt. För det fjärde förutsätter argumentet om resurskrig att de globala marknaderna för fördelning och tillskansning av naturresurser bryter samman. Endast om handel med naturresurser inte längre är ett tillräckligt medel kan en stat föra krig i syfte att få tag på resurser. Dessutom förutsätter argumentet dels att staterna skulle återta ansvaret för styrningen av näringslivet inom sina länder, dels att näringslivet skulle återgå till att vara bestämt av nationsgränser. Dessa två villkor var för handen på 1930- och 1940-talen, men det skulle kräva mycket stora förändringar i såväl den globala ekonomin som i relationen mellan stat och näringsliv på en global skala för att vi ska se en sådan situation återvända.

En *fjärde kategori* utgörs av vad vi kan kalla ”lokala överlevnadskonflikter”. Detta kan uppstå mellan lokalsamhällen som lever nära de resurser som de är beroende av för sitt uppehälle, som småbrukare och boskapsskötande nomader. Även i detta fall är statens agerande av central betydelse. Risker för konflikter ökar markant om staten underlåter att upprätthålla lag och ordning, dvs. sitt våldsmonopol, om staten inte agerar aktivt för att åtgärda mänsklig nöd eller – givetvis – om den utnyttjar lokala konflikter i egna syften.

### **Vattenbrist leder till samarbete snarare än konflikter**

Bristen på resurser leder inte nödvändigtvis till konflikter. I stället visar många studier att stater och aktörer i civilsamhället kan samarbeta om gemensamma men knappa resurser. Andra exempel visar att aktörer kan samarbeta om livsviktiga naturresurser även under spända säkerhetspolitiska förhållanden. Vattenfrågan illustrerar på ett par sätt svårigheterna att avgöra hur naturresurser och politiska frågor flätas in i varandra. Trots dess popularitet finns det väsentliga problem med argumentet att brist på vatten leder till väpnad konflikt. För det första visar långtidsstudier av vattenbrist att samarbete och anpassning är mer sannolikt än konflikt när det gäller denna resurs. För det andra, även om vattenbrist givetvis påverkar människors livskvalitet och möjligheter till utveckling är det på samhällsnivå inte säkert att det gör väpnade konflikter mer sannolika. Snarare kan deras förmåga till krigföring försvagas och bristen på resurser och dålig ekonomi tvinga dem att fokusera på att upprätthålla lag och ordning. För

det tredje leder ojämlikheter, t.ex. i vattentillgång, inte direkt till konflikter, men ojämlikheter kan mycket väl ligga till grund för mobilisering av spänningar.

Vi kan granska argumentet att vattenbrist leder till konflikt genom att titta på skillnaderna mellan å ena sidan situationen kring Jordanfloden som förser Israel, de palestinska territorierna, Libanon, Jordanien och Syrien med vatten, å andra sidan situationen kring floderna Eufrat och Tigris. I det första fallet, Jordanfloden, finns mindre vatten än i Eufrat och Tigris, men sedan 1990-talet har parterna skapat en organisation för att lösa fördelningen av vatten mellan länderna. I det här fallet har den generella freds-uppgörelsen på 1990-talet möjliggjort ett avtal. I Eufrat och Tigris är däremot tillgången på vatten mycket större, men vi har ännu inget avtal mellan Syrien, Turkiet och Irak. Under 1980-talet var relationerna tämligen ansträngda länderna emellan i den här frågan, men då ska vi ta med i beräkningen att Turkiet använde frågan om vatten som en bricka i spelet med Syrien eftersom Syrien tillät PKK-gerillan att ha baser på sitt territorium. Dessutom förhindras en effektiv lösning av vattenfrågan i regionen av att det finns en stark tonvikt på att vara självförsörjande när det gäller livsmedel. Detta innebär att man använder vattenresurserna betydligt mindre effektivt än om man kunde ha en gemensam marknad för jordbruksprodukter. Anledningarna till dagens situation är dels styrkan i de nationalistiska ideologier som var rådande i alla tre länderna, dels deras dåliga inbördes relationer.

Vi kan även se till situationen mellan Indien och Pakistan, som politiskt sett har varit ärkefiender. Sedan 1960 har de haft ett institutionaliserat system för att reglera och gemensamt sköta tillgången till Indusflodens vatten: the Indus Water Treaty. Detta system, som garanterar Pakistan tillgång till en andel av floden trots att källorna finns i Indien, har fungerat även under de perioder då de två länderna har befunnit sig i krig och kris med varandra.

Trots denna modererande bild måste vi beakta ett par osäkerhetsfaktorer. För det första kommer klimatförändringarna att förändra vissa mycket grundläggande villkor för människans försörjning mycket snabbare än tidigare, och detta gör det svårt att döma om framtiden utifrån det förflutna. För det andra kommer klimatförändringarna att samverka med en kraftig befolkningsökning, vilket ytterligare ökar osäkerheten i våra bedömningar.

Med detta sagt kan vi alltså konstatera att dagens system för gemensamt hushållande med vattenresurser har fungerat väl, liksom systemen för att omvandla frågan om vatten som en orsak till väpnade konflikter till en mer renodlat politisk fråga. En smärre ökning i påfrestningar på gemensamma vattenresurser skulle mycket väl kunna hanteras av nuvarande system. Om däremot gemensamma vattenresurser kommer att utsättas för

mycket stora påfrestningar, vilket kan bli fallet i en värld med oförminskade utsläpp av växthusgaser, är det mindre säkert att nuvarande system räcker till.

## Osäkra framtidsfaktorer

Det finns, som jag ser det, fyra nya områden vid eller strax bortom horisonten. Detta är frågor som forskningen inte vet tillräckligt mycket om men som är föremål för min nuvarande forskning under våren.

### **Hanteringen av klimatfrågan kan kopplas till konflikter**

Det första området rör konflikter och nedskärning av växthusgaser. Även politik som bedrivs för att minska utsläppen av växthusgaser kan medföra en ny säkerhetssituation. För det första då det finns en dimension av rivalitet mellan Europa och, i viss mån, USA på ena sidan och utvecklande länder som Indien och Kina på den andra. För det andra kan omställningen från nuvarande olje- och kolbaserad industrialism till en industrialism baserad på andra energikällor medföra förändrade säkerhetsdynamiker. Om vi har ett tämligen spänt omvärldsläge, exempelvis genom att man har under flera års tid har behandlat klimatfrågan som en säkerhetsfråga, så kan en omställning från olja till andra hållbara energikällor ses som en säkerhetspolitisk risk som man inte är beredd att ta.

På ett liknande sätt som under det kalla kriget kan därför stater komma att utmana varandra i vilka risker man är beredd att ta. Vissa stater, exempelvis Kina, kan tänkas vara beredda att föredra en okänd risk – dvs. framtida klimatförändringar – framför en känd risk – dvs. en tillfällig försvagning av landet. I ett sådant läge kan den som är beredd att ta en större risk tvinga andra stater att ändra sitt beteende. Å andra sidan kan risk och riskbenägenhet fungera som ett tveeggat svärd. Om man är beredd att ta risken att ställa om till icke-fossila energikällor, och därmed eventuellt vara mer sårbar under en tid, kommer man att vara bättre rustad inför en framtid där olja kommer att vara alltför dyr eller svårtillgänglig. I detta sammanhang måste man dock komma ihåg att ensamma riskbenägna stater ofta har setts som hot av andra stater eftersom de kan skaffa sig fördelar genom sin riskbenägenhet. En ytterligare dimension är att en global minskning av konsumtionen av fossila bränslen (kol, olja och gas) måste planläggas så att nedskärningar i konsumentledet (Västeuropa, USA, Kina och Indien) genomförs på sätt som inte skadar producentledets ekonomier, dvs. ekonomierna i Mellanöstern. Detta skulle kunna skapa problem både inom och mellan stater.

Slutsatsen blir dock att även om anpassning till klimatförändringar och politik för att minska utsläppen av växthusgaser kan medföra risker är dock de riskerna betydligt mindre problematiska än den situation som vi sannolikt

går till mötes om vi inte minskar eller bromsar klimatförändringarna. Nyckeln till en stabil omvandling är som jag ser det att inte automatiskt behandla klimatfrågan som en säkerhetspolitisk eller rentav militär fråga, och om man gör det bör detta göras med försiktighet och eftertanke. Dessutom bör anpassning och utsläppsminskning göras gemensamt av så många länder som möjligt. I det avseendet är vår möjlighet att erbjuda utvecklande länder ”ren” teknik ett viktigt övertalningsmedel.

### **Klimatförändringarna kan drabba världsekonomin och påverka internationell säkerhet**

Klimatförändringar drabbar ekonomin, och en försämrad världsekonomi kan vara en faktor som påverkar det säkerhetspolitiska läget i världen. Man kan inte dra otvetydiga orsak–verkan–slutsatser mellan världsekonomin tillstånd och det säkerhetspolitiska läget i världen. Däremot skulle en global nedgång i ekonomin kunna minska de tillgängliga resurserna för krishantering och fredsbevarande operationer. På längre sikt skulle en långvarig ekonomisk kris kunna leda till större isolering mellan stater. Dessutom skulle staterna i ett sådant scenario kunna komma att ta på sig en större roll för att säkra sina samhällens ekonomiska överlevnad och tillgång på resurser, vilket skulle kunna leda till en konkurrenssituation med säkerhetspolitiska förtecken. Betraktar man enskilda regioner i världen bekräftas bilden att en ekonomisk nedgång skulle kunna leda till ett mer spänt säkerhetspolitiskt läge. I såväl Mellanöstern som Sydasien kan man historiskt koppla stabilitet till ett förbättrat ekonomiskt läge. Stora ekonomiska kriser kan leda till intern oro och därmed få säkerhetspolitiska konsekvenser. Detta är en möjlig, men inte nödvändig utveckling.

### **Avslutning**

Denna text har försökt ge ett brett spektrum av råd och rekommendationer utifrån några grundtankar om strategisk planering. Dessa är att man ska täcka såväl faktorer som är kända som faktorer som vi känner till men som utgör osäkerhetsmoment. Det finns emellertid en tredje mer svår-fångad dimension: de faktorer som vi över huvud taget inte känner till. Anledningen till att jag nämner detta är vikten av att betona det element av radikal osäkerhet som hänger ihop med klimatförändringarna. Det första avsnittet ovan gick igenom faktorer och samband som kommer att bli problematiska men där forskningen har relativt goda kunskaper om utmaningar, risker och lösningar. Det andra gick igenom ett antal områden som kommer att kunna vara av betydelse men där samband och lösningar är okända i nuläget. I detta avslutande avsnitt vill jag ta tillfället i akt att varna för att klimatförändringarna kommer att ställa oss inför utmaningar och risker som vi i dag inte kan föreställa oss. Eftersom den globala uppvärmningen är en storskalig och grundlig förändring av planeten är detta

att vänta. Alltså är ett avslutande råd att skapa höjd beredskap och vaksamhet. Detta kan göras genom att bibehålla och förbättra samhällets och det politiska systemets förmåga att reagera på snabba och oväntade händelser, exempelvis genom väl utvecklade krishanteringssystem.

Jag vill avsluta med att påpeka de substantiella möjligheter ett land som Sverige har inför denna komplexa framtid. För att undvika de värsta effekterna av klimatförändringarna kommer såväl effektiv och nytänkande teknik som samhällslösningar att krävas. För att hantera och anpassa oss till de effekter av klimatförändringarna som kommer att drabba oss och andra ställs liknande krav. I båda fallen har Sverige goda möjligheter att frambringa lönsamma lösningar och att visa ledarskap, inom såväl näringsliv som internationell politik.

BILAGA 3

## Globalisering av miljön

**Executive Director Johan Rockström och fil dr Måns Nilsson,  
Stockholm Resilience Center, Stockholms universitet**

### Det nya läget: Männskligheten nu i en ny geologisk era – anthropocene

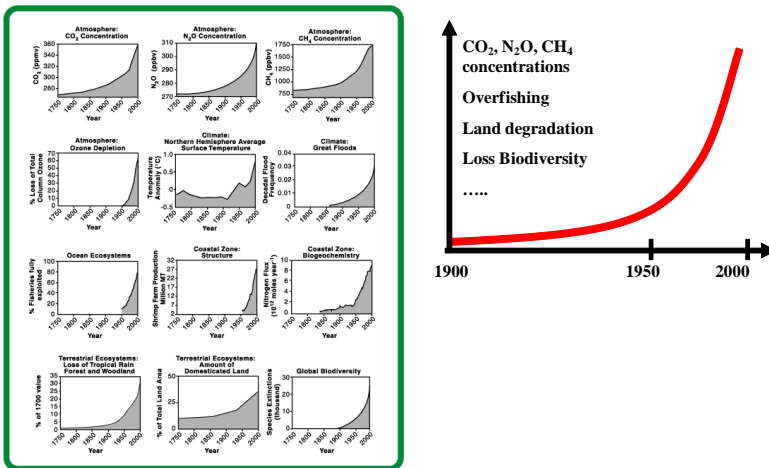
Två fundamentala insikter under de senaste 5–10 åren har förändrat synen på miljön och dess roll för mänsklighetens framtida utveckling.

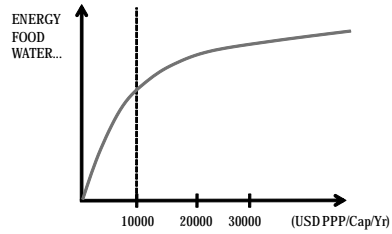
Den första, som kan te sig självklar men som inte internaliserats i förvaltning och samhällsutveckling, är att samhälle och natur är oseparabla integrerade delar av ett system och att miljön utgör grunden för mänsklig välfärd, och därmed själva förutsättningen social och ekonomisk utveckling. Vetenskapligt lades grunden för en ny förvaltningsgrund, baserad på denna insikt, i och med lanseringen av FN:s Millennium Ecosystem Assessment (MEA) 2005, som utgjorde den hittills största hälsokontrollen av världens ekosystem. Förutom en dyster läsning – att mänskligheten under de senaste 50 åren har urholkat ekosystemens förmåga att generera välfärd och utveckling snabbare än någonsin i mänsklighetens historia, – visade MEA på det akuta behovet av att integrera ekosystem som en del av den sociala och ekonomiska utvecklingen. Kort sagt, att miljöfrågorna är utvecklingsfrågor.

Den andra nya insikten är de snabbt växande vetenskapliga beläggen att mänskligheten gått in i en ny geologisk era – anthropocene – där det mänskliga trycket på jordens processer nu blivit så stort att det utgör den dominerande kraften bakom förändringar på jorden (i stratosfär, atmosfär, kryosfär [snö, is, glaciärer], hydrosfär, geosfär och biosfär). Detta är en dramatisk insikt. Globaliseringen av miljön innebär två grundläggande förändringar i vår syn på samhällsutvecklingen: 1) att världen är – även ur miljösynpunkt – ett komplext sammanvävt system där produktions- och konsumtionsmönster i Sverige direkt påverkar välfärdsomöjligheter i andra delar av världen (t.ex. att bilåkande i Sverige påverkar de grönländska inuiternas fisk tillgångar och den tanzaniska bondens regnsäsong) och 2) att de aggregerade effekterna av 6 miljarder människors livsstil, i en globaliserad (men fortfarande extremt miljösegregerad) värld, skapar globala miljöhot som riskerar att orsaka oacceptabla katastrofer på både regional och global nivå.

Detta i sin tur ändrar agendan för utveckling från lokal till global nivå. Hållbar utveckling, så som det operationaliserats sedan Bruntlandkommissionen och UnCEDprocessen (United Nations Conference on Environment and Development) 1992, har primärt fokuserat på social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet som i) separata delar och ii) på en skala från lokal till nationell nivå, dessutom iii) fortfarande centrerat på att nå en minskning av negativa miljöeffekter inom ramen för en ”icke förhandlingsbar” modell för ekonomisk tillväxt, produktion, konsumtion och globalisering. Nu pekar alltmer på att dessa betydande framsteg (med t.ex. Agenda 21-tillämpning, miljömålsarbete, nya konventioner för biologisk mångfald, klimat och ökenutbredning) inte räcker. Devisen *think global act local* räcker inte längre. I stället behöver vi – i en social-ekologiskt globaliserad värld – både tänka och agera lokalt och globalt samtidigt, eftersom den lokala och globala skalan interagerar, och eftersom globaliseringen av miljöfrågor, och de negativa externaliteter de medför, inte kan förvaltas inom ramen för individuella nationalstater. Den globala förvaltningen av världens *commons* (t.ex. luft, vatten, mark, hav, biologisk mångfald och ozonlager) måste stärkas som en integrerad del av det sociala och ekonomiska globaliseringsarbetet.

Drivkrafterna bakom detta nya läge har helt nyligen blivit uppenbara. Hitills har fokus primärt varit på den mest kända s.k. hockeyklubban, som fungerat som indikator för den dramatiska globaliseringen av det mänskliga miljötrycket på planeten – accelereringen av koldioxid och temperaturökningen i atmosfären sedan 1950-talet (figur 1, längst upp till vänster). Tyvärr är detta inte den enda hockeyklubban. Snart sagt alla nyckelindikatorer på ekosystemtjänster av betydelse för social och ekonomisk välfärd uppvisar samma mönster, en begränsad negativ utveckling fram till 1950-talet, för att sedan exponentiellt öka i en negativ riktning (figur 1).

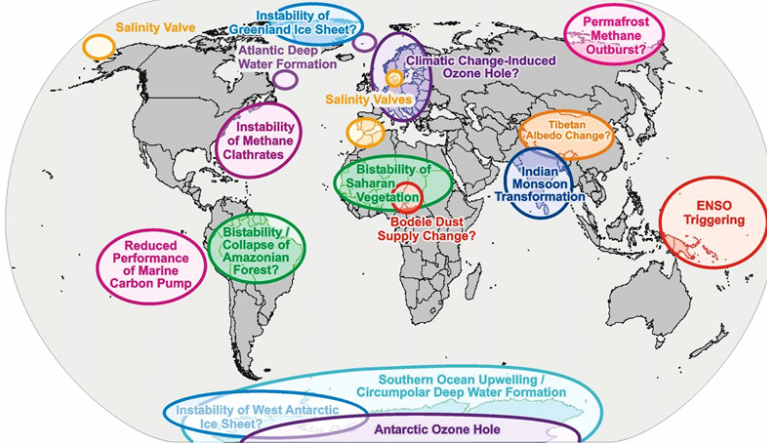




Figur 1. Hockeyklubbsmönster som ett resultat av den accelererade *human enterprise* från 1950- talet och framåt (Steffen m.fl. 2003). Sammanfattande schematisk bild av mönstret på de globala hockeyklubbarna (höger, övre) och schematisk bild av den omvända hockeyklubban för mänskligt resursutnyttjande med ökad välfärd (angivet i PPP-omvandlad per capita-inkomst).

Detta gäller för utsläpp av kväveoxid (en kraftfull växthusgas) från framför allt det industriella konstgödselberoendet i jordbruket, metanutsläpp, utarmning av stratosfäriskt ozon, utfiskning av världshaven, utarmning av biologisk mångfald och forsforutsläpp i haven, liksom markutarmning. Det står alltmer klart att *the human enterprise* (Constanza m.fl. 2007) lade i en högväxel i mitten av 1950-talet, som ett resultat av stabilisering, tillväxt och uppskalning av det industriella samhället efter andra världskriget.

Forskningen har kommit en god bit på vägen mot att börja förstå riskerna med dessa hockeyklubbsmönster. Vi kan inte längre utesluta att dessa multipla accelererande negativa trender orsakar stora oönskade katastrofala tröskeeffekter i regionala och globala system på jorden (figur 2).



Figur 2. Kartläggning av potentiella klimatorsakade systemkollaps (av professor John Schellnhuber, Potsdam Institute for Climate Impact Research, PIK).



Under sommaren 2007 fick vi ett av de mest märkbara bevisen på detta, genom den plötsliga och överraskande (ingen forskare kunde förutse skeendet) accelerationen av isavsmältningen i Arktis. FN:s miljöpanel, IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), förutsåg i sitt *worst case scenario* att Arktis skulle vara isfritt under sommaren först efter 2050, men nu ser det ut att vara ett faktum redan före 2010. Dessa plötsliga tröskelleffekter, som ett resultat av komplexa interagerande faktorer (i detta fall uppvärmning av luft och hav och komplex dynamik orsakad av albedoförändringar, dvs. att en mörkare isfri yta absorberar mer energi) orsakar snabba abrupta förändringar. Trasslet är att vetenskapen nu vet om att jorden fungerar som ett komplext självreglerande system, dvs. vi vet att hockeyklubbarna interagerar. Men tyvärr vet ingen vad som händer när hockeyklubbarna spelar som ett hockeylag. Vi vet bara att de gör det.

För att ytterligare komplicera bilden är det väl belagt att en annan omvänd hockeyklubb är drivkraften bakom de negativa miljöklubbarna, nämligen den extremt ojämna fördelningen av det globala utnyttjandet av jordens naturkapital. Det globala trycket hittills på jorden, som redan i dag orsakat stora risker vad gäller ozonhål, förlust av biologisk mångfald, havsnivå och temperaturökning, har orsakats av en rik minoritet. Den fattiga majoriteten har haft en mycket liten del i de globala miljöproblem som mänskligheten nu står inför. Den cyniska verkligheten är således att vi troligen har den globala fattigdomens extremt stora utbredning att tacka för att vi inte redan har orsakat storskaliga oönskade konsekvenser för världens sociala och ekonomiska utveckling.

Anledningen till detta är självfallet att vår enda kända modell för mänsklig välfärd är ekonomisk utveckling som bygger på ökat utnyttjande av begränsade naturresurser och gemensamma processer på jorden (t.ex. de globala cyklerna av vatten, kväve, fosfor och kol). Detta kan schematiskt illustreras med den omvända hockeyklubban av naturkapitalutnyttjande med ökande mänsklig välfärd (figur 1, längst ned till höger). De som lever i absolut fattigdom, närmare 1 miljard människor, konsumerar mycket lite energi, mat och vatten. Över 80 % av världens befolkning lever på under 10 US-dollar per dag (PPP-korrigerat), dvs. en årlig inkomst som understiger 5 000 US-dollar (World Bank Development Indicators, 2008). Vi bedömer att en nivå på åtminstone 10 000 US-dollar per person och år är en nödvändig välfärdsnivå när grundläggande indikatorer för dieter, skolgång, barnadödlighet, hälsovård och säkerhet stabiliserar på en minsta acceptabel "utvecklingsnivå". Detta innebär att över 80 % av världens befolkning befinner sig på den brant sluttande delen av den omvända resursanvändningsklubban (figur 1), dvs. fyra femtedelar av världens befolkning måste utnyttja mer energi, vatten, mark och luft under kommande årtionden som en del av deras rätt till utveckling.

Dessa två hockeyklubbmönster kolliderar således. Vi är i den branta negativa delen av miljöutarmningskurvan. Vi är i den branta delen av kurvan när det gäller socialt välfärdstryck från majoriteten av världens befolkning. Vi ser redan tecken på positiv utveckling i den branta delen av resurskurvan, nämligen i Kina och Indien, och förhoppningsvis även Afrika under kommande årtionden. Detta kolliderar med insikterna om att stora samhällsförändringar behövs snarast för att bryta miljö-hockeyklubbarna. Utmaningen är inte liten, eftersom vi än så länge inte vet något annat recept för att skapa välfärd än att generera negativa miljöklubbor.

### **Klimatdramatiken**

Det råder ingen tvekan om att den antropocena klimatförändringen utgör en av världens största miljöutmaningar alla kategorier. Inte enbart för att den riskerar att orsaka katastrofala följder om trenden med fortsatt accelererande utsläpp av växthusgaser inte bryts inom några år, utan även för att vårt fossila beroende är en grundbult i vårt samhällsbyggande.

Samtidigt växer insikten om att klimatförändringens effekter på mänskligheten inte kommer att avgöras av våra utsläpp av växthusgaser (som har ökat dramatiskt från ca 4 GtC [gigaton kol] per år under 1960-talet till över 8 GtC per år i dag). I stället finns en osäkerhet om vad som kommer att hända med de gigantiska sänkor av växthusgaser (kol, metan och kväve) som finns i våra hav, jordar och växter. Detta förflyttar fokus från samhällets utsläpp till behovet av ett bredare grepp, där vi fokuserar på att aktivt förvalta både samhällets globalisering och jordens ekosystem. Dessa reglerar klimatet på ett för mänskligheten helt avgörande sätt. Hittills har närmare 50 % av alla utsläpp av växthusgaser absorberats i sänkor i marken, haven och skogarna. Ny forskning varnar för att denna möjlighet kan vara på väg att minska (Canadell m.fl. 2007). Försurningen i haven ökar snabbt, vilket är farligt eftersom ett högt pH är avgörande för att havens växt- och djurarter ska kunna fortsätta att leverera denna "världens största ekosystemtjänst" till mänskligheten. Världens skogar och marker minskar snabbt i yta och omvandlas till städer och jordbruksmark, som skapar en dubbel negativ effekt – vi förlorar en kolsänka och skapar en puls av kolflöde till atmosfären (vid omvandling från t.ex. skog till jordbruk).

Insikterna om klimatförändringens komplexa beroende av alla andra ekosystem på jorden har resulterat i framsteg i vår förståelse av de risker vi står inför och vilka nivåer av växthusgaser i atmosfären som kan anses "säkra". Hittills fokuserar klimatförhandlingarna generellt på att ett "säkert" mål (som anses understiga en temperaturökning på 2°C på jorden) skulle ligga på en stabilisering vid 450 ppm (CO<sub>2</sub>-ekvivalenter). Denna koncentration av växthusgaser har vi, enligt de senaste rönen, redan uppnått (vi har ca 385 ppm CO<sub>2</sub> och med de övriga växthusgaserna N<sub>2</sub>O, CH<sub>4</sub>, O<sub>3</sub> uppnår vi ca 450 ppm). Det vill säga att vi redan är i ett mycket

farligt läge. Inte minst eftersom International Energy Agency (IEA) bedömer att vi rusar mot 550 ppm som ett resultat av planerade fossila kraftverk och snabbt växande energiefterfrågan i fattigare regioner i världen. Samtidigt pekar mer och mer forskning på att även 450 ppm utgör alldeles för stor risk på lång sikt. Troligen måste vi ned till åtminstone 300–350 ppm CO<sub>2</sub> (dvs. ca 400 ppm CO<sub>2</sub>-ekvivalenter) för att undvika okontrollerad avsmältning av Grönlands isar, glaciärer och landis på Antarktis (Hansen m.fl. 2008).

Problemet är att även denna bedömning kan visa sig vara för optimistisk. Anledningen är att den antar att de övriga växthusgasernas uppvärmningseffekt (som i dag uppgår till ca 1 W/m<sup>2</sup>) även fortsättningsvis kommer att balanseras ut av den kylande effekten av luftförorenande aerosoler i våra städer, framför allt nitrater och svaveloxid som genom att de reflekterar solinstrålning i ”skitiga” städer kyler motsvarande upp till 2 W/m<sup>2</sup> (Ramanathan m.fl. 2008). Detta är ytterst osannolikt, eftersom vi gör snabbare framsteg med att rena våra städer än med att förvalta våra skogar och ekosystem (dvs. allt tyder på att vi är mer framgångsrika i att bli av med den kylande spegeln över skitiga städer än i att minska metan, marknära ozon och kväioxidutsläpp).

Summa summarum innebär detta två insikter. Ett – att mänskligheten står inför ett mycket tuffare klimatbeting än vi tidigare trott. Redan IPCC:s fjärde utvärderingsrapport från september 2007 – världens hittills kanske viktigaste miljörapport – kan delvis anses bygga på ”gammal” forskning. Två – att vi står inte inför enbart en klimatförändring, utan även inför risken för abrupt, människorsakad, global miljöförändring.

### **Förvaltningsutmaningar**

Förvaltningsutmaningarna som följer av den ökande förståelsen av jorden som komplext system, vårt globala beroende av varandras ekonomier för vår egen välfärd och ekosystemens nyckelroll som leverantör av välfärd och grundbult för en stabil grund för utveckling är betydande.

Globaliseringsarbetet måste integrera jordens kapacitet att upprätthålla förutsättningar för utveckling. Det går inte längre att skilja på ekonomiska och sociala sektorer och miljösektorer, och det går framför allt inte att hantera globalisering av världens finansiella marknader och handel mellan ekonomier i världen utan att internalisera samtliga externaliteter. Vi når troligen snart en insikt om att världens länder måste komma överens om säkra ”gränser”, s.k. *planetary boundaries*, för utveckling. Vi har gjort det två gånger hittills, för stratosfäriskt ozon, genom Montrealprotokollet, och i arbetet med FN:s klimatkonvention. I den senare har arbetet hittills i stort sett misslyckats. 26 år efter att UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) undertecknande konventionen ökar utsläppen av växthusgaser snabbare än någonsin.

Riskerna med denna utveckling är för stor. Det är dags att ta ett ordentligt risk- och resiliensperspektiv på den framtida utvecklingen, där vi skapar kapacitet för samhällen, från lokal till global nivå, att upprätthålla förmågan hos sociala och ekologiska system att hantera miljöchocker och utvecklas positivt i en framtid som kommer att bjuda på ökad miljöorsakad turbulens.

### *Referenser*

Canadell, Josep G. / Le Quéré, Corinne / Raupach, Michael R. / Field, Christopher B. / Buitenhuis, Erik T. / Ciais, Philippe / Conway, Thomas J. / (...) / Marland, Gregg, 2007. Contributions to accelerating atmospheric CO<sub>2</sub> growth from economic activity, carbon intensity, and efficiency of natural sinks. *PNAS*, 104 (47): 18866-18870

Costanza, R. / Steffen, W. / Hibbard, K. Crumley, C. / Leemans, R. / Graumlich, L. / Dearing, J.A. / Redman, C. and Schimel, D; Cleveland, C.J. (ed.), 2007. Evolution of the human-environment relationship. *Encyclopedia of Earth* <http://eprints.soton.ac.uk/55711/>

Hansen, James / Sato, Makiko / Kharecha, Pushker / Russell, Gary / Lea, David W. / Siddall, Mark, 2007. Climate change and trace gases. *PNAS*, 365 (1856), p. 1 925–1 954, Jul 2007

Ramanathan, V. / Feng, Y. 2008. On avoiding dangerous anthropogenic interference with the climate system: formidable challenges ahead. *PNAS*, 105 (38), p. 14 245–14 250, Sep 2008

Steffen m.fl. 2003. Global change and the earth system: a planet under pressure. IGBP Series, Springer-Verlag

BILAGA 4

# Globalisering och hälsa

**Professor Denny Vågerö, Chess, Stockholms universitet**

## Sammanfattning

Under perioden efter andra världskriget har den genomsnittliga livslängden, räknat över hela jorden, ökat med runt två decennier. Den förbättrade globala folkhälsan är kopplad till de genomgripande politiska, sociala och ekonomiska förändringar som ägt rum på alla kontinenter under perioden. Minskad misär och fattigdom, ökade ekonomiska resurser och en starkt förbättrad utbildningsnivå för både män och kvinnor är några av de viktigaste drivkrafterna. Ökad tillgång till medicinsk vård är också av betydelse, särskilt för de äldre, men allmänt sett är de sociala förändringarna av större betydelse för den ökade livslängden än den medicinska vårdens utbyggnad, både nationellt och globalt. Mellan 1950 och 1990 sker en utveckling mot ökad global jämlikhet vad gäller hälsa. En generell förbättring av folkhälsan, mätt som förväntad livslängd, äger rum samtidigt som skillnaderna mellan länder minskar.

Kring 1985–1990 sker en förändring. Konvergens ersätts av divergens. Skillnaderna mellan länder ökar. Det beror inte främst på att framstegen sker i olika takt utan mer på att ett stort antal länder, i Afrika söder om Sahara samt i före detta Sovjetunionen, rör sig bakåt – dvs. livslängden minskar i dessa länder. Trenden mot divergens råder också inom länder. Inom de flesta länder där data finns har man iakttagit en samtidig utveckling mot ökade sociala skillnader i folkhälsan, och i vissa länder drivs den utvecklingen av att hälsan försämras för stora folkgrupper.

FN:s millenniemål var ett uttryck för en kraftsamling som världens regeringar enades om. Det är ytterst tveksamt om ens något av de millenniemål som direkt fokuserar på hälsa kan uppnås med den nuvarande utvecklingen. Det tycks uppenbart att vi kommit till en kritisk punkt där man behöver tänka över situationen – sanningens minut är inne. Commission on Social Determinants of Health är en oberoende kommission som WHO (World Health Organization) tillsatte 2005, med uppgift att analysera globala och regionala hälsoproblem och att föreslå åtgärder för att lösa dessa. Rapporten "Closing the gap in a generation – Health equity through action on the social determinants of health" är ett försök att ta ett nytt grepp; bl.a. föreslås att den globala fördelningen av makt, pengar och resurser måste ändras. Genom ett antal rekommendationer vill man visa på en ny väg. Det finns stor anledning för Sverige att ta till vara denna nya kun-

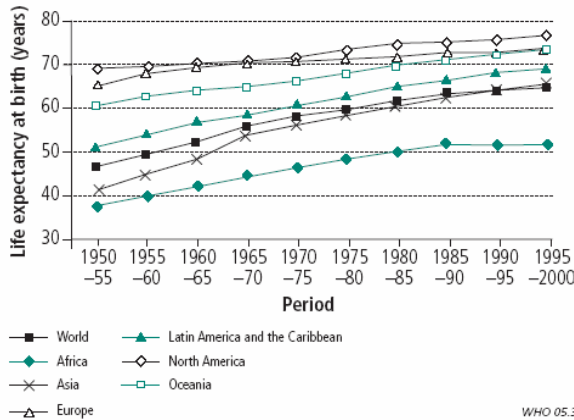
skap, både för att förbättra folkhälsopolitiken inom landet och för att kunna bidra till en bättre global ordning där global hälsa är ett lika viktigt värde som global ekonomisk tillväxt.

### Ökad livslängd globalt

Perioden efter 1950 har inneburit en mycket stark positiv förbättring av den globala folkhälsan, mätt som förväntad livslängd; vi lever i genomsnitt 20 år längre år 2000 än 1950. Den globala förväntade livslängden ökar fortfarande 2007, dock i avtagande takt.

Figur 1 Global trend för förväntad livslängd vid födseln, för perioden 1950–2000. Hela världen respektive sex världsdelar.

Fig. 2. Worldwide trends in life expectancy at birth 1950–2000



Source: Moser et al 2005

Förbättringen av den förväntade livslängden drivs både av förändringar i barnadödlighet och av förändringar i dödlighet bland vuxna. I båda fallen är länders kulturella, sociala, ekonomiska och politiska förändringar avgörande för förbättringarna. Dödligheten bland spädbarn och barn har sjunkit kraftigt både i länder med demokratiskt styrelseskick och i länder med mer repressiva system, förmodligen därför att program för vaccinering, hygien och förbättrad nutrition samt för läskunnighet bland mödrar kan genomföras genom en starkt driven politik från statsmakterna. Det innebär att länder med stark men repressiv statsmakt, som Iran eller Kina, kunnat visa framgångar på barnhälsans område. Samma sak gäller för mer demokratiska länder med stark regeringsmakt och folkhälsoambitioner, som Chile. Länder med svagare central styrning som Kenya eller Indien har klarat sig sämre. Kunskapen om förebyggande på detta område kan i princip hämtas in och omsättas av alla länders regeringar. WHO har också varit en mer kraftfull aktör på området barns hälsa än kring hälsa för

vuxna, t.ex. genom program för vaccinering och nutrition. I millenniemålen är det barna- och mödradödligheten som står i fokus (mål 4 och 5), förutom målet att vända hiv-trenden (mål 6). Det finns inga kvantitativa millenniemål för att reducera dödligheten generellt bland vuxna. Det måste anses vara en svaghet, eftersom kroniska sjukdomar dominerar som dödsorsak globalt.

Att reducera dödligheten bland vuxna är dock betydligt mer komplicerat än att reducera barnadödligheten, särskilt när de dominerande dödsriskerna är kroniska sjukdomar som hjärt-kärlsjukdomar eller cancer. Sjukdomsorsakerna är mer sammansatta, och det finns oftast ingen självklar politik som en regering kan tillämpa för att förebygga kärlsjukdomar, cancer eller psykiska sjukdomar.

Kunskap om hälsa, hälsorisker och sjukdomsorsaker är en kraftfull drivkraft för bättre hälsa. Detta gäller särskilt när kunskapen integreras i människors dagliga liv och beteende eller i samhällliga åtgärder kring hygien, kosthållning, bostadsmiljöer, trafikmiljöer eller arbete för att nämna en handfull möjliga områden. En framgångsrik strategi för folkhälsa bygger därför i hög grad på att åtgärder på flera områden samverkar, t.ex. att personliga levnadsvanor förändras parallellt med att man vidtar samhällliga åtgärder för att begränsa hälsorisker.

Som exempel kan man peka på trenden mot en ökad förekomst av hjärt-kärl dödlighet i alla utvecklade länder efter 1945. Den har vänt sedan två tre decennier, bl.a. som ett resultat av upplysning och insikter om vilka förhållanden som medför kardiovaskulära hälsorisker. Kunskapen har översatts både till individuella beteendeförändringar (som t.ex. att sluta röka) och samhällliga åtgärder mot ohälsa (t.ex. prisökningar på cigaretter eller förändringar av arbetsmiljöer). I de länder där det saknats en levande diskussion om vilka förhållanden som leder till hjärt-kärlsjukdom har man också i hög grad misslyckats med att reducera insjuknanden och dödsfall. Det gäller bl.a. länderna i före detta Sovjetunionen, där förekomsten av hjärt-kärlsjukdom i dag är flera gånger högre än i Västeuropa.

### **Ökad global ojämlikhet vad gäller hälsa under de senaste två decennierna**

De nuvarande skillnaderna i hälsa mellan olika regioner och länder i världen är enorma. Det skiljer 30 år i förväntad livslängd om Japan eller Norge jämförs med Sydafrika eller Tanzania. Tvärs över Östersjön är skillnaden mellan svenska och ryska män 20 år i förväntad livslängd. Inom länder, eller t.o.m. inom städer, kan skillnaderna vara förfärande stora, t.ex. 15–25 år mellan stadsdelar i Glasgow eller mellan delstater i Indien. Det finns inga "naturliga" skäl till dessa skillnader – de är socialt och historiskt bestämda. Biologiskt sett är det fullt möjligt för de flesta människor att uppnå den japanska medellivslängden på 83 år. Hälften av de flickor

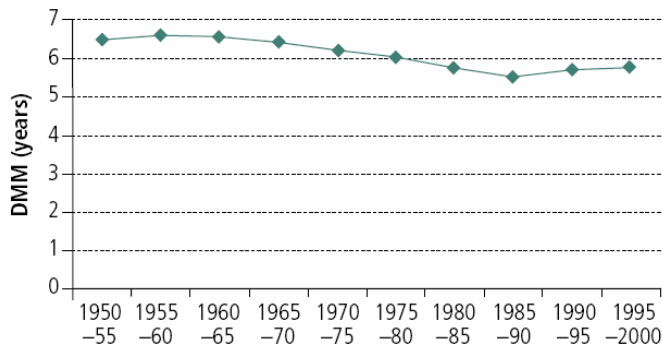
som föds i dag, i rika delar av världen, kan räkna med en livslängd på 100 år eller mer. I andra delar av världen, t.ex. det ekonomiskt framgångsrika Indien, är nära hälften av alla barn undernärda.

Mänskligheten har gjort enorma framsteg på hälsoområdet, men den globala ojämlikheten på hälsoområdet är skriande. Den ökar dessutom sedan 20 år. Ökningen av de globala skillnaderna i livslängd beror inte enbart på att vissa länder utvecklas snabbare än andra. I lika hög grad beror den på att ett par dussin länder rört sig bakåt, dvs. erfarit en sjunkande medellivslängd. Under perioden efter 1990 föll medellivslängden i 16 länder i Afrika söder om Sahara, i 6 länder som tidigare ingick i före detta Sovjetunionen samt i Irak och Nordkorea. Det handlar alltså inte bara om fattiga länder utan även om resursstarka länder som Ryssland.

Figur 2 visar den mest auktoritativa beräkningen av hur trenden för global ojämlikhet vad gäller hälsa har utvecklats under perioden 1950–2000. Det s.k. ”Dispersion Measure of Mortality” kan beskrivas som den genomsnittliga skillnaden i livslängd mellan två individer som slumpmässigt dras från två olika länder. Det framgår tydligt att trenden mot konvergens ersätts av en trend mot divergens från ca 1990.

**Figur 2 Global spridning i förväntad livslängd 1950-2000**

**Fig. 3. Trend in the dispersion measure of mortality (DMM) for life expectancy at birth 1950–2000**



Source: Moser et al 2005

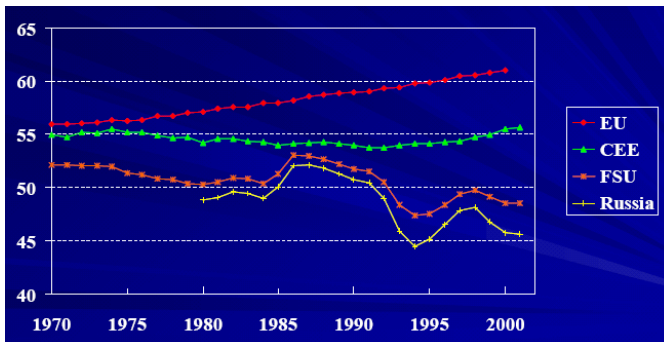
Det fanns tidigare en uppfattning att den globala hälsoutvecklingen kännetecknades av en ökad jämlikhet mellan länder, regioner och befolkningsgrupper, bl.a. uttryckt t.ex. i Globaliseringsrådets första rapport till regeringen (”Världens välfärd: Fyra decennier som förändrade planeten”, Joahn Norberg), där man tycker sig se en global konvergens i fråga om livslängd (s. 83–85). I dag vet vi att det inte stämmer. Om vi dessutom tar hänsyn till skillnader i livslängd och hälsa mellan olika befolkningsgrup-



per inom länder blir bilden än mer negativ. Ökade hälsoklyftor inom länder tycks vara den dominerande trenden under de senaste två årtiondena. Det gäller t.ex. i många europeiska länder.

Europas hälsoutveckling förtjänar att belysas speciellt. Den europeiska regionen av WHO är troligen den del av världen där skillnaderna mellan länder i dag är mest markanta. Man kan tala om ett gap mellan öst och väst vad gäller hälsa och livslängd i Europas länder. Efterkrigstidens utveckling mot konvergens bröts redan kring 1968–1970 i Europa. Inom det av Sovjetunionen dominerande blocket av länder sker en märkbar stagnation i hälsoutvecklingen från den tidpunkten. Det är en långsiktig stagnation som ännu inte brutits i Ryssland, Ukraina, Vitryssland eller Moldavien. Stagnationen från 1970 har kombinerats med sjunkande livslängd efter 1991. Hälsoutvecklingen efter 1991 hänger samman med växande sociala klyftor och massfattigdom, liksom med alkoholmissbruk och hopplöshet i omvandlingens spår. De länder i Östeuropa som i dag närmast sig EU har brutit detta mönster; hälsoklyftan i Europa har flyttat österut. Ryssland hade en lägre medellivslängd 2005 än 1965, ett folkhälsopolitiskt misslyckande som är monumentalt. Figur 3 ger en uppfattning om hur den nuvarande klyftan mellan länder i Europa har växt fram under fyra decennier.

**Förväntad återstående livslängd vid 15 års ålder i Europa. Män i EU, CEE (Central- och östeuropa), FSU (f.d Sovjet) samt Ryssland. Perioden 1970–2000.**



### FN:s millenniemål för hälsa

Inför millennieskiftet tog sig världens ledare samman och formulerade millenniemål för FN och världssamfundet. Samtliga millenniemål har en direkt eller indirekt betydelse för hälsan. Tre av målen är direkta målsättningar att förbättra folkhälsan, varav två rör barns och mödrars hälsa. Millenniemål 4 anger att dödligheten bland barn under fem år ska reduce-

ras med 2/3 från 1990 till 2015. Metoderna för att nå målen, eller resurserna som behöver satsas för att möjliggöra dem, finns det dock ingen konsensus om.

Kommer man att lyckas? En grupp forskare (under namnet "Countdown to 2015") arbetar med regelbunden bevakning av millenniemålen. De redovisade nyligen resultaten från en s.k. etappkontroll i tidskriften *Lancet*. Av 68 länder som tillsammans svarar för 97 % av världens barnadödlighet är endast 16 länder på väg att lyckas nå målen för barnadödlighet. Bangladesh är ett av dem, Kina ett annat. De övriga 52 gör inga eller otillräckliga framsteg. Det gäller bl.a. Indien. Indien är ekonomiskt framgångsrikt, men 8 % av barnen dör före 5 års ålder. Barnadödligheten har visserligen sjunkit, men alltför långsamt mellan 1990 och 2005. Indien behöver en tre gånger snabbare sänkning för att lyckas uppnå millenniemålet.

Tolv av de 68 undersökta länderna har gått kraftgång, dvs. har en högre barnadödlighet 2005 än 1990. Det gäller bl.a. Kenya, en stor mottagare av svenskt utvecklingsbistånd.

Situationen är lika bedräglig när det gäller millenniemål 3, som handlar om att reducera mödradödligheten med  $\frac{3}{4}$ . Det är tyvärr sannolikt att världssamfundet misslyckas med de uppsatta millenniemålen för både barna- och mödrhälsan.

Varför? Bristande och ojämlig tillgång till mödra- och barnavård är en viktig delförklaring, framhåller författarna till Countdownrapporten. Men huvudorsaken är ändå de omständigheter som barnen och mödrarna lever i. Det är på den punkten som det behövs en genomgripande förändring. Man behöver ta ett mycket bredare grepp om frågan än att enbart fokusera på tillgången till vård. Regeringarnas möjlighet och villighet att agera i fråga om dagliga livsvillkor är en nyckelfråga. Finns det stöd hos statsministern eller presidenten för att driva en sådan folkhälsopolitik? Eller är frågan sekundär, till och med hos hälsoministern?

En av nyckelfrågorna för den globala hälsoutvecklingen är utvecklingen inom urbana slumområden. En miljard människor bor i dag i urbana slumområden. Om 20 år kan det röra sig om två miljarder. I Kibera i Nairobi finns ett av Afrikas största slumområden. Barnadödligheten i Kibera är hög, vart femte barn blir aldrig fem år. Jag deltog när WHO:s Commission on Social Determinants of Health besökte området och diskuterade områdets problem med både regeringen och invånarna. En slutsats var uppenbar: Den mest effektiva folkhälsointerventionen vore en omvandling av bostads- och levnadsförhållandena i slummen, som gav alla hushåll tillgång till rent vatten, sanitet och elektricitet samt dessutom fri skolgång för alla flickor och pojkar. Erfarenheterna från "slum upgradering" i Ahmedabad, Indien, har visat att kostnaden för att ge alla slumhushåll tillgång till rent vatten, avlopp och elektricitet kan vara ca 500 US-dollar per hushåll. Ett globalt program för "urban slum upgradering" för en miljard människor skulle med andra ord kosta någonting i storleksordningen 100 miljarder US-

dollar. Det är ett betydligt mindre belopp än de kreditgarantier som flera länder gett sina banker under den globala finanskrisens första månader. WHO-kommissionen har rekommenderat ett sådant program. Det är inte heller någon tvekan om att ett sådant program förutom att ge effekter på folkhälsan även skulle innebära en helt ny global ekonomisk dynamik.

### **Commission on Social Determinants of Health**

Hösten 2008 offentliggjordes i Genève en diger rapport om de globala hälso problemen, med särskilt fokus på de globala klyftorna i fråga om hälsa. Det var drygt tre års arbete från den s.k. Commission on Social Determinants of Health som redovisades för WHO. Kommissionen har bestått av 19 politiker (bl.a. två före detta presidenter) och akademiker (bl.a. en nobelpristagare i ekonomi), och den har letts av sir Michael Marmot från Storbritannien. Kommissionen har arbetat på uppdrag av WHO:s generaldirektör men har haft en helt oberoende ställning. Dess slutsatser innebär krav på ett helt nytt arbetssätt när det gäller hälsa, både globalt och nationellt. Budskapet är riktat både till WHO och till världens regeringar.

Huvudbudskapet i kommissionens rapport är att en politik för global folkhälsa måste bygga på att de enorma globala klyftorna i fråga om hälsa ska reduceras; det är ett etiskt imperativ, skriver man. Världssamfundet, och enskilda länder, kan bedömas efter i vilken mån de förmår att ge sina invånare lika chans till hälsa. Rapportens rubrik "Closing the gap in a generation" är talande. Rapporten är på ca 300 sidor och innehåller ca 60 rekommendationer. En sammanfattning finns översatt till svenska och publicerad av Folkhälsoinstitutet.

Rekommendationerna till regeringar och internationella organisationer för en ny global folkhälsopolitik sammanfattas under tre huvudrubriker: bättre och mer jämlik hälsa 1) genom förbättrade dagliga levnadsförhållanden för alla; 2) genom ett förändrat globalt system för fördelning av makt, pengar och resurser; 3) genom att förstå och följa problemet och löpande utvärdera insatser för att lösa det.

Rekommendationerna under den första punkten har berörts något ovan. En huvudpunkt är utbildning och läskunnighet för flickor och pojkar. Kommissionen drar också slutsatsen att samhällen med en god arbetsmarknad och ett utbyggt socialt skyddsnät, t.ex. i form av socialförsäkringar som täcker barndomen och ålderdomen, skapar de bästa förutsättningarna för bättre folkhälsa.

En stor del av rapporten handlar om sambandet mellan global utveckling och hälsa. Man skriver att vår världsordning främst tycks vara inriktad på att optimera den nationella ekonomiska tillväxten mätt i dollar per capita. Tidsperspektivet är dessutom ofta förfärande kort. Negativa konsekvenser som att klimatet destabiliseras eller att hälsoklyftorna i världen vidgas väger mindre tungt i vågskålen och i värsta fall vägs de inte alls in. För-

handlingarna om världshandeln har t.ex. stor betydelse för tillgången till och kvaliteten och priset på livsmedel i olika delar av världen. De har därmed omfattande konsekvenser på hälsoområdet (liksom för klimatet). Man vill därför ge WHO en röst i sammanhanget. Världsbankens och IMF:s roll och inflytande diskuteras även. Det har ofta varit negativt ur hälsosynpunkt, t.ex. i Afrika under 1990-talet. Röstreglerna i dessa institutioner behöver reformeras. Varför ska Världsbankens och IMF:s chef tillsättas av USA och/eller EU, medan Indien och Afrika saknar inflytande i processen?

Biståndsfrågor berörs. Särskilt Afrika översvämmas av biståndsinsatser från myriader av biståndsgivare, som alla sätter sina egna villkor för bistånd, definierar problemen på sitt eget sätt och driver sina egna käpphästar. Att ta emot bistånd är därför resurskrävande. Det vore en fördel att förenkla biståndslandskapet genom internationellt samarbete och klara prioriteringar för gemensamma mål, t.ex. att alla ska ha tillgång till rent vatten och att alla flickor och pojkar ska gå i skolan.

Den tredje gruppen av rekommendationer handlar om behovet av att bättre förstå de processer som begränsar människors faktiska hälsa och som skapar olika förutsättningar för hälsa på olika delar av klotet. Det handlar om att bygga upp nationella och globala informationssystem där hälsoutvecklingen följs. Det är en gigantisk uppgift; i många länder saknas folkbokföring och registreringen av nyfödda kan vara ytterst bristfällig. Än sämre är registreringen av sjukdomstillfällen eller dödsfall. Givetvis blir det då svårt att veta om en regerings politik har lyckats eller misslyckats.

Avslutningsvis kan man notera att WHO:s exekutivkommitté nu rekommenderat (den 23 januari 2009) sitt högsta beslutade organ att lägga rapporten från Commission on Social Determinants of Health till grund för framtida prioriteringar inom WHO. Beslut tas vid World Health Assembly i maj 2009.

BILAGA 5

# Globala migrationsfrågor och kopplingen mellan migration och utveckling

**Statssekreterare Gustaf Lind, Justitiedepartementet<sup>1</sup>**

## *Beröringspunkter mellan migration och utveckling*

I dag lever mer än 200 miljoner människor utanför sina ursprungsländer, vilket motsvarar ungefär 3 % av världens befolkning. Antalet människor som söker sig över nationsgränserna, har ökat under det senaste seklet, men deras andel av världens totala befolkning har varit oförändrad. Migrationens utvecklingspotential uppmärksammas i allt högre grad internationellt, inom EU och i Sverige.

I Sverige och internationellt talas det allt oftare om de positiva sambanden mellan migration och utveckling (t.ex. remitteringars utvecklingseffekter och diasporagrupperns bidrag till utveckling i ursprungsländer) och om vikten av att dessa samband förstärks. Migrationens utvecklingspotential kan främjas bl.a. genom gynnsamma regler för remitteringar, genom möjligheter till cirkulär migration och genom att diasporagrupperns kontakter och kunskaper tillvaratas.

Världsbanken uppskattade värdet på de pengar som migranter årligen skickar hem, s.k. remitteringar, till utvecklingsländer till ca 250 miljarder US-dollar 2007 (en ökning med 11 % från föregående år). Genom att skapa säkrare kanaler för överföringar och sänka kostnaderna för transaktioner kan man öka värdet av remitteringarna. Remitteringar kan bl.a. bidra till att öka mångfalden av hushållens inkomster, försäkra mot risker och möjliggöra utbildning, investeringar i god hälsa och bättre boende samt utgöra nödvändigt kapital för etablering av företag i ursprungsländer.

Cirkulär migration har de senaste åren rönt alltmer uppmärksamhet som en företeelse med potential att skapa positiva utvecklingseffekter. När migranter återvänder till sina ursprungsländer, även om det bara sker tillfälligt, kan de bidra med förvärvade kunskaper och erfarenheter som gynnar utvecklingen i ursprungslandet. Cirkulär migration kan även mildra negativa effekter av migration som t.ex. kompetensflykt. Även om det inte finns någon internationellt vedertagen definition av cirkulär migration handlar det om att skapa möjligheter för migranter att röra sig mellan ursprungs- och mottagarländerna. Det kan ske genom initiativ eller lagstiftning som tar bort hinder för eller uppmuntrar till rörlighet. Mottagarländer kan främja cirkulär migration genom att t.ex. tillåta längre vistelser i hemlandet utan att migranten förlorar sin uppehållsstatus, tillåta naturalisering och

<sup>1</sup> Gustaf Lind är numera statssekreterare vid Statsrådsberedningen.

dubbelt medborgarskap, förenkla processen för beviljande av inresetillstånd för migranter som tidigare bott och arbetat i mottagarlandet samt erbjuda möjligheten att överföra sociala rättigheter som t.ex. pensioner.

Kunskapsåterföring främjas också genom grupper av människor som i mottagarlandet förenas av sitt gemensamma ursprung i ett annat land. I internationella sammanhang har dessa grupper kommit att benämnas diasporagrupper. Beroende på hur t.ex. remitteringar, kontaktnät, nya kunskaper och kompetens samt nya erfarenheter investeras och används kan migranter både direkt och indirekt medverka till att förbättra livsvillkoren för fattiga individer, familjer och lokalsamhällen i hemländerna. För att stödja diasporagrupperas bidrag till utveckling stöder regeringen Swedfunds satsningar på projekt av pilotkaraktär för att främja investeringar i utvecklingsländer i samarbete med svenska företagare med invandrarbakgrund.

### *Internationellt samarbete*

På initiativ av FN:s generalsekreterare bildade Sverige tillsammans med ett antal andra länder 2003 en kommission, den ”globala kommissionen om internationell migration” (GCIM). Dess uppdrag var att främja en mångsidig debatt om migration, analysera brister i politiken på migrationsområdet, undersöka sambanden mellan migration och andra globala frågor samt att utarbeta rekommendationer på området.

GCIM överlämnade sin slutrapport till FN:s generalsekreterare i oktober 2005. Rapporten innehåller 33 rekommendationer och föreslår bl.a. att en internationell plattform skapas för en fortsatt diskussion om internationell migration. Vid samma tidpunkt beslutades det att FN skulle hålla en högnivådialog om migration och utveckling, vilken hölls i New York i september 2006. Vid högnivådialogen framhölls behovet av uppföljning, vilket blev upprinnelsen till det globala forumet för migration och utveckling (GFMD). Det första mötet med det globala forumet hölls i Belgien 2007 och samlade 156 stater. Nästa GFMD-möte hölls i Filippinerna i oktober 2008.

Sverige deltar aktivt i GFMD-processen bl.a. genom att ingå i styrgruppen och genom finansiella bidrag. Vid det första GFMD-mötet i Belgien ledde Sverige en rundabordsdiskussion om hur samstämmigheten mellan olika politikområden kan förbättras för att främja utvecklingseffekterna av migration. Samstämmighetsfrågorna återfanns även på dagordningen för 2008 års möte.

### *EU-samarbetet*

I december 2005 antog Europeiska rådet slutsatser om en ”global ansats för migration” (dok. 15744/05). Den globala ansatsen är en strategi för EU:s arbete gentemot tredjeländer när det gäller laglig invandring, irreguljär migration, människohandel, asyl samt migration och utveckling. Arbetet med den globala ansatsen koncentrerades till en början till EU:s

externa relationer med Afrika och Medelhavsområdet. Sedan antagandet av Europeiska rådets slutsatser i december 2006 omfattas även samarbetet med östliga- och sydöstliga grannländer (dok. 16879/1/06, REV 1). Genom olika instrument (se nedan) försöker man föra samman ursprungs-, transit- och mottagarländer i ett samarbete som ska generera fördelar för såväl de berörda länderna som migranterna själva.

### *EU:s migrationsuppdragsresor till prioriterade samarbetsländer*

I syfte att etablera eller stärka dialogen med relevanta ursprungs- och transitländer genomförs s.k. EU-uppdragsresor (*EU migration missions*). Under besöken hålls möten med representanter för relevanta strukturer i partnerlandet. Sex EU-uppdragsresor har hittills genomförts, till Kap Verde, Ghana, Mauretanien, Nigeria, Senegal och Etiopien. Dessutom planerades en uppdragsresa till Sydafrika under september 2008. Under dessa resor har EU-kommissionen, EU-ordföranden och intresserade medlemsstater träffat relevanta aktörer i samarbetslandet. Sverige deltog i uppdragsresan till Etiopien i november 2007.

### *Samarbetsplattformar för migration och utveckling*

Samarbetsplattformarna syftar till att fördjupa och operationalisera dialogen på migrationsområdet med tredjeländer. Plattformarna ska vara lokalt drivna och sammanföra partnerlandets myndigheter, internationella och regionala organisationer, relevanta frivilligorganisationer, EU-kommissionen och intresserade EU-medlemsstater. Syftet är att diskutera den migrationspolitiska dagordningen i partnerlandet ur ett nationellt och internationellt perspektiv med fokus på hur ett ökat samarbete ska kunna förbättra hanteringen av migrationsfrågorna.

### *Partnerskap för rörlighet*

Partnerskap för rörlighet syftar till att stärka samarbetet mellan EU och tredjeländer genom kapacitetsuppbyggnad för att bättre hantera migrationsströmmar, motverka olaglig invandring samt främja laglig och cirkulär migration. Partnerskapen ska bygga på frivillighet och anpassas till varje land. De förhandlas bilateralt mellan EU och tredjeland och innehåller ömsesidiga åtaganden från båda parter. Innehållet i partnerskapen ska kunna varieras beroende på förutsättningarna och prioriteringarna.

Europeiska rådet har genom slutsatser i december 2007 gett kommissionen mandat att inleda förhandlingar med Moldavien och Kap Verde i syfte att initiera ”pilotpartnerskap” (dok. 16616/07). Sverige deltar i pilotpartnerskapet med Moldavien. I Europeiska rådets slutsatser i juni 2008 (dok. 11018/08) gavs kommissionen ytterligare mandat att inleda samtal med Georgien och Senegal om att ingå ”pilotpartnerskap” för rörlighet.

### *Svensk politik*

Kopplingen mellan migration och utveckling samt vikten av en samstämmig politik mellan olika politikområden har understrukits på flera sätt i svensk politik under det senaste decenniet.

I regeringens skrivelse som markerar en nystart av Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) urskiljs migrationsströmmar som en av sex utmaningar av central betydelse i strävan mot politikens övergripande mål: att främja en rättvis och hållbar global utveckling. I skrivelsen anges att de positiva sambanden mellan migration och utveckling kan stärkas genom en ökad samstämmighet mellan olika politikområden, framför allt när det gäller arbetskraftsinvandring, remitteringar och kunskapsöverföring, motverkande av kunskapsflykt samt skydd till skyddsbehövande. I skrivelsen preciseras även de mål som regeringen arbetar mot för att öka de positiva utvecklingseffekterna av migration.

I regeringens skrivelse till riksdagen, Sverige och Afrika – en politik för gemensamma utmaningar och möjligheter (skr. 2007/08:67), beskrivs migration som en naturlig del av globaliseringen. I skrivelsen betonas behovet av att ta till vara migrationens utvecklingspotential på samma gång som dess negativa effekter, som t.ex. kompetensflykt, minimeras.

I propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) understryks att alla delar av migrationspolitiken måste betraktas utifrån ett helhetsperspektiv och att migrationspolitiken utgör en del av såväl handels-, bistånds- och säkerhetspolitiken som utrikespolitiken.

I sammanhanget bör även de nya reglerna för arbetskraftsinvandring som regeringen har överlämnat till riksdagen nämnas (prop. 2007/08:147). De nya reglerna bidrar till att arbetskraftsinvandrades rörlighet underlättas. Genom att införa tidsbegränsade arbetstillstånd som i förlängningen kan övergå till permanenta uppehållstillstånd underlättar regeringen för migranternas fria val. Genom flexibla tillståndstider kan de nya reglerna bidra till att en del arbetskraftsinvandrare återvänder till sina hemländer efter en tids arbete i Sverige. De erfarenheter som dessa personer får på den svenska arbetsmarknaden stärker deras möjligheter till att bidra till utvecklingen i hemländerna samtidigt som deras möjligheter att återvända till Sverige förbättras genom den koppling de har till den svenska arbetsmarknaden.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet med att utveckla migrationspolitiken för att bättre kunna ta till vara migrationens positiva effekter. I budgetpropositionen för 2009 görs ett förtydligande av den breda politiska inriktning som lagts fast av riksdagen på området. I budgetpropositionen föreslås nu att målet för migrationspolitiken ska vara

... att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.



Med detta vill regeringen tydliggöra att den bejakar rörlighet över gränser och att det finns en utvecklingspotential i migrationen.

BILAGA 6**Vår nya globaliserade säkerhetsmiljö****Direktör Tomas Ries, Utrikespolitiska Institutet***Inledning*

Vi lever i dag i en tid av djup förvandling. Ur ett långt historiskt perspektiv representerar globaliseringen den tredje djupa tekniska vågen i mänsklighetens historia. För 10 000 år sedan multiplicerade jordbruksrevolutionen vår kapacitet att säkra mat. För 400 år sedan multiplicerade den industriella revolutionen vår fysiska kraft och ersatte muskler med maskiner. I dag multiplicerar informationsrevolutionen vår kapacitet att hantera information. Precis som under de två föregående tekniska revolutionerna innebär även globaliseringen en djup förvandling av hela mänsklighetens levnadsvillkor, samhällsformer och maktcentra. Den tekniska revolutionen förvandlar ekonomin, som förvandlar samhället, som förvandlar politiken. Vågen är kraftig, djup och snabb, den drar över oss med stor turbulens och den har både positiva och negativa följder. Att försöka stå emot den är lika lönlöst som det hade varit att stå emot industrialiseringen på sin tid. Vår stora utmaning i dag ligger i att utnyttja globaliseringens positiva aspekter och undvika eller minimalisera dess negativa följder. För att klara oss måste vi surfa på globaliseringsvågen. Under dessa omständigheter kommer det flexibla att överleva och det rigida att gå under.

*Globaliseringens djupa följder*

Globaliseringen leder till tre djupa förändringar. För det första krymper globaliseringstekniken världen. Människans kommunikationsmöjligheter har multiplicerats på några decennier – dels andligt, genom det nya informationsflödet, dels fysiskt, genom de nya transportmedlen. Detta har två följder: dels krymper världen socialt, med en allt intimare kontakt mellan alla världens samhällen som följd, dels krymper världen ekologiskt, med en allt starkare mänsklig inverkan på vår planet och dess miljö. Detta är helt nya fenomen. Ännu för femtio år sedan tog det åtta dagar att flyga ett fåtal passagerare till en extremt hög kostnad från London till Hongkong. I dag flyger tiotusentals människor samma sträcka på åtta timmar och till överkomliga priser. Detsamma gäller miljön. För hundra år sedan hade mänskligheten nästan ingen inverkan på det globala ekosystemet. I dag utarmar mänskligheten vitala resurser och rubbar regionala och globala ekosystem dramatiskt.

För det andra blir världen alltmer flytande. Globaliseringstekniken upplöser gårdagens gränser och fundament. Ekonomiskt övergår vi från statliga nationalekonomier till transnationella ekonomiska flöden. Socialt går vi från lokala och statligt inramade samhällen till alltmer mobila globala

sociala flöden. Tekniskt övergår vi från statligt rotade och ägda kritiska infrastrukturer till alltmer globala och privatiserade tekniska flöden. Och när det gäller säkerhet flyttas våra vitala mål alltmer från att skydda gränser mot en storinvasion till att säkra de gränsöverskridande kritiska ekonomiska, tekniska och ekologiska flöden som vår existens är alltmer direkt beroende av.

Statens tid är inte slut än, men utvecklingen innebär att i synnerhet statens ekonomiska auktoritet alltmer undergrävs av de transnationella ekonomiska flöden som glider allt längre från enskilda staters makt och kontroll. Detta leder till ett allt starkare ömsesidigt beroende mellan de stater som lyckas hänga med i den ekonomiska globaliseringen, men det innebär även att gårdagens elitstater själva gradvis förlorar sin ekonomiska auktoritet, med risk för allt fattigare stater och samhällen som följd. Det kompenseras dock av att alltfler människor i den andra delen av världen får det bättre.

För det tredje innebär globaliseringstekniken att mänskligheten besitter ännu starkare ekonomisk och teknisk–vetenskaplig makt över sin omgivning. Detta är dock ett tveeggat svärd. Vår kapacitet att skada vår omvärld och oss själva ökar i samma takt som vår kapacitet att finna tekniska lösningar på våra och omvärldens problem. Ökad makt innebär ökat ansvar, vilket i sin tur kräver större visdom. Att utveckla denna visdom är vår och kommande generationers största utmaning. I sista hand är detta en fråga om andlig utveckling. Men den mänskliga anden är i dag synnerligen utarmad efter de senaste århundradenas materiella fokusering.

### *Globaliseringens djupa säkerhetsföljder*

Nettoresultatet är en förvandlad säkerhetsmiljö. Den karakteriseras av två djupa förändringar. För det första har den politiska säkerhetsmiljön förändrats i grunden. För det andra har våra säkerhetsutmaningar breddats, från gårdagens endimensionella politiska miljö till en tredimensionell säkerhetsmiljö med helt nya existentiella utmaningar och synergier.

### *Nya politiska spänningsfält*

I den globaliserade världen har de politiska spänningsfälten förvandlats i djupet. Å ena sidan har de transnationella ekonomiska och tekniska länkarna sammanflätat världens elitstater i ett allt tätare nätverk av ömsesidigt beroende och välstånd. Detta generar djupa gemensamma intressen och en avsaknad av de sociala spänningar som ofta ligger bakom krig. Resultatet är att krig mellan de globaliserade staterna i dag nästan är otänkbara. Därmed har den westfaliska säkerhetspolitiska paradigmen – spänningar, konflikter och krig mellan elitstaterna – upphört. Vi behöver inte längre bekymra oss för konventionella militärinterventioner över våra gränser.

Å andra sidan har nya politiska spänningsfält uppstått med nya källor till våldsamma konflikter och nya asymmetriska former av våld. Dessa är dels externa. Den krympande globaliserade världen innebär att elitstaternas sam-

hällen lever i allt intimare kontakt med världens fattigare befolkningsskikt. Tre fjärdedelar av världens befolkning är i dag fattigare än vi, och deras problem penetrerar numera den rika världens hjärtan på många sätt – genom flyktingar, brottslighet, illegal invandring, sjukdomar, terror m.m. Den rika världen är inte längre geografiskt avskärmat från världens fattiga. I den alltmer flytande världen går det inte heller att bygga upp barriärer mot fattigdomen och dess inverkan på oss. Den enda lösningen för elitstaterna är ett globalt engagemang i de fattigare världsdelarna. Om vi inte lyckas nå ut kommer omvärlden att nå in till oss med förödande följder. Dagens värld är faktiskt alltmer som en global by, men dess enorma socioekonomiska klyftor gör det till en by på gränsen till revolution.

Här finns det dock inga enkla lösningar. Mjuka civila medel som bistånd har hjälpt vid några tillfällen, men i dagens värld lever många samhällen; lika mycket misär efter femtio år av biståndshjälp som de gjorde innan. Å andra sidan har försöken att aktivt pressa fram fungerande stater även visat sig bli svåra och ofta kontraproduktiva. De ofta simplistiska flosklerna om att exportera demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi är inte heller en lösning, eftersom de förbiser att dessa i och för sig önskvärda tillstånd i sin tur är beroende av en ekonomisk och social strukturell stabilitet som det tagit Europa flera århundraden av fattigdom och diktatur att utveckla.

Samtidigt kan vi dock inte lämna världens dysfunktionella samhällen åt sitt öde – dels av moraliska skäl, dels av rent pragmatiska själviska skäl. Deras misär drabbar numera även oss. Den rika världens stora externa säkerhetspolitiska utmaning i dag är just detta – hur vi ska kunna dämpa de spänningar som uppstår mellan världens rikare och fattigare samhällen. Den stora lärdomen av de senaste årens globala engagemang – från mjukt bistånd i delar av Afrika söder om Sahara till hårda statsuppbyggande försök i Irak – är att det som vi faktiskt kan åstadkomma i den fattiga världen är mycket mer begränsat än vad vi trodde. Dessutom gör ett för aktivt engagemang ofta mer skada än nytta. Debatten mellan mjuka och hårda medel, civila eller militära åtgärder, är i stort sett malplacerad. Det finns inga universella recept, och ingetdera utgör en lösning i sig. Medlen måste kombineras i varierande grad beroende på omständigheterna, och i många fall finns det inga snabba lösningar. Mest sannolikt är att vi kommer att behöva sänka vår ambitionsnivå, finna helt andra sätt att hantera våra instabila periferier och vänja oss att leva med den nya situationen. Här kommer vi sannolikt att ha mycket att lära oss från tidigare imperier.

Därtill finns även risken för allt större interna spänningar inom våra rika elitsamhällen. Den transnationella ekonomin innebär att gårdagens elitstater gradvis förlorar sin ekonomiska auktoritet. Ännu för tjugo år sedan var nästan alla världens företag geografiskt bundna till en given stats territorium, deras intäkter beskattades av staten och deras verksamhet genererade nationella arbetsplatser som skapade den breda medelklass som våra sam-

hällen och vår politiska stabilitet är byggda på. I dag börjar det bli omvänt. Världens största företag är alltmer oberoende av individuella stater. Deras marknad, produktion, forskning och finanser är globala, och det enda de har kvar i ursprungslandet är huvudkvarter och registrering. Och dessa kan flyttas mycket snabbt. Detta innebär att de forna elitstaterna nu måste tävla med de snabba utvecklingsländerna om skattenivåer och arbetsplatser. De västeuropeiska välfärdsstaternas lata, bortskämda och välutbildade elitbefolkningar utmanas nu av hårt arbetande och alltmer välutbildade arbetare i och från fattiga samhällen. Denna socioekonomiska globalisering har mycket positiva följder. Aldrig tidigare har så många (det gäller flera hundra miljoner) lyfts ur så djup fattigdom på så kort tid. Detta är en av globaliseringens stora positiva fördelar. Men samtidigt ställer det elitstaterna inför ett växande dilemma. Antingen måste de införa hårda ekonomiska och sociala reformer med risk för starkt missnöje bland deras väljare eller så genomför de inga reformer och går konkurs. Båda scenarierna innebär att de sociala och politiska spänningarna inom speciellt gårdagens rika västeuropeiska välfärdsstater kommer att öka. Detta kan – om det slår fel – leda till en nedgång till ett renationaliserat och fattigt Europa. Att undvika detta är vår andra stora säkerhetspolitiska utmaning i dag. Det är i huvudsak en social och organisatorisk fråga, men den är knuten till enorma politiska spänningar som gör den synnerligen svår att hantera.

### *Funktionell säkerhet*

Samtidigt som vi lever i en ny post-westfalisk politisk miljö har även våra säkerhetsutmaningar breddats. Två nya säkerhetsdimensioner har tillkommit. Den ena är den funktionella säkerheten, även kallad samhällets sårbarhet. Dagens högutvecklade samhällens existens är beroende av en relativt sårbar ekonomisk och teknisk infrastruktur. Denna gör vårt materiella liv bekvämare och ger oss alltfler konsumtionsvaror. Men det enorma beroendet av dessa kritiska livssystem gör oss även alltmer sårbara. Elitvärlden är i dag nästan fullständigt urbaniserad och beroende av en teknisk infrastruktur som förser oss med vatten, mat, värme, sanitet och sophantering. Detta tekniska nätverk är mer robust än man kunde tro. Men om delar av det skadades eller rasade – speciellt i de stora urbana befolkningsområdena – skulle följderna bli katastrofala. Dessutom är elitvärlden i dag helt beroende av den transnationella ekonomin och det fria dagliga internationella flödet av mat, energi, varor och tjänster mm.

Båda dessa infrastrukturnätverk är robusta men inte helt osårbara. Båda kan skadas av inneboende svagheter och krascher, av avsiktliga attacker från terrorister eller andra medvetna angripare och av ekologiska påfrestningar. Häri ingår dödliga smittsamma sjukdomar som ett av de mest sannolika och allvarliga hoten vi står inför i dag. En mycket konservativ estimering är att fågelinfluensan, om den muterade till att smitta direkt mellan människor, kunde leda till att 1 % av befolkningen dog. I Sverige innebär det 80 000–90 000 döda inom en rätt kort tid, med ett antal miljö-

ner svårt insjuknade. Utan förberedelse skulle detta inte enbart överbelasta hälso- och begravningsystemet utan kunde även leda till en kollaps av den tekniska infrastrukturen om tillräckligt många ingenjörer och poliser m.m. insjuknade. Vidare skulle en sådan global epidemi sannolikt starkt begränsa det fria flödet av varor och människor mellan länderna. Detta kunde leda till att den transnationella ekonomin kraschade. Då skulle vi snabbt befinna oss inte endast med ett enormt antal döda och insjuknade och en kollapsande teknisk infrastruktur utan även utan mat. Att skapa ekonomiska och tekniska infrastrukturer för våra samhällen som återhämtar sig lättare är den andra stora säkerhetsutmaningen i dag. Här har vi sannolikt de bästa förutsättningarna att lyckas på kort sikt, eftersom detta i huvudsak är en teknisk fråga och teknik är det som vi är bäst på i dag. Men samtidigt kan det innebära svåra sociala beslut som våra samhällen har mycket svårt att genomdriva.

### *Ekologisk säkerhet*

Den andra nya säkerhetsdimensionen är vår ekologiska säkerhet. Mänskligheten är en enorm, i många delar av världen katastrofal, belastning på ekosystemet. Som seriefiguren Pogo uttryckte det: "We is met the enemy, and he is us" (sic.) Här står vi inför fyra huvudsakliga och sammanflätade problem. För det första utarmar vi resurserna av icke-förnybara råvaror såsom olja och gas. För det andra degraderar och utarmar vi regionala biotoper som i sin tur utarmar vitala förnybara resurser såsom dricksvatten, brukbar jord och fiskbestånd m.m. För det tredje rubbar mänskligheten sannolikt det globala ekosystemet, med global uppvärmning, allt extremare väderleksförhållanden, ozonhål osv. som följd. För det fjärde besitter mänskligheten nu för första gången makten att skapa enorma onaturliga katastrofer. De första exemplen är Tjernobyli och Aralsjön, men de kan följas av ännu mer extrema misstag. Med några undantag utgör inte dessa problem existentiella problem för den rika världen i dag. Men på sikt, om ett par decennier, kommer de sannolikt att växa till mycket allvarliga problem även för oss. Och då kan det i många fall vara för sent att åtgärda dem. Detta problem i mänsklighetens förhållande till det ekosystem som vi är beroende av är den tredje och djupaste stora säkerhetspolitiska utmaning som vi står inför. Lösningen är dels teknisk, och består då i att finna nya tekniker som är mindre belastande för miljön. Här ger oss globaliseringen stora möjligheter. Men lösningen kräver sannolikt även en mycket svår andlig utveckling. Vi kommer sannolikt att behöva transcendera vårt nedärvda förhållande till vår omgivning. Detta har utvecklats till att det allra bästa är det som är gott för människan, med allt annat som sekundärt. Detta i sin tur har lett till en mycket materialistisk uppfattning av lycka baserad på negativ frihet. Sannolikt kommer vi att behöva omdefiniera vår plats inom ekosystemet och övergå till en djupare insikt om lycka baserad på

positiv frihet. Detta sistnämnda blir dock mycket svårt, möjligt för ett fåtal men sannolikt mycket svårt för majoriteten. Utan en sådan övergång riskerar vi dock att äta upp och smutsa ner det ekosystem vi är beroende av.

### *Innebörden för vårt säkerhetstänkande*

Denna nya säkerhetsmiljö kräver fem djupa förvandlingar av vårt säkerhetspolitiska tänkande och de strukturer vi har byggt upp för att trygga vår säkerhet.

*För det första* måste vi lära oss tänka nytt. Vi måste övergå från gårdagens westfaliska horisontella säkerhetsparadigm med tävlande elitstater till dagens vertikala säkerhetsparadigm med spänningar mellan ojämlika globala samhällsskikt.

*För det andra* måste vi bredda vårt perspektiv från gårdagens endimensionella politiska omgivning till dagens tredimensionella säkerhetsmiljö där interna spänningar, samhällets tekniska och ekonomiska sårbarhet samt det globala ekosystemets problem är lika stora eller mycket större hot än de rent politiska.

*För det tredje* måste vi fördjupa vårt tänkande till att återigen omfatta den filosofiska och andliga dimensionen. Mänsklighetens enorma fysiska makt över sin omgivning innebär att vi måste komplettera gårdagens rent operativa perspektiv med mycket djupare normativa och andliga insikter.

*För det fjärde* måste vi övergå från gårdagens linjära specialisering till ett alltmer synergistiskt och holistiskt perspektiv. Dagens breda säkerhetsmiljöer, och deras komplexa synergier, innebär att stuprörstänkandet inte längre är relevant. Naturligtvis krävs ännu den specialiserade expertisen, men den måste kompletteras med en bredare holistiskt sammanförande analys. Det är något som nästan helt saknas idag.

*För det femte* måste vi övergå från gårdagens rigida strukturer och tänkande till mycket större flexibilitet. I en värld i snabb och djup förändring överlever endast de som snabbt kan anpassa sig. Inflexibla byråkrati borgar och myndighetsmastodonter kan inte överleva.