

EXPORT TILL PRISET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER?

EXPORT TILL PRISET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER?

UTGIVARE
DATUM

DIAKONIA OCH AMNESTY INTERNATIONAL
FEBRUARI 2011

FÖRORD

I december 2003 beslutade en enig riksdag om Politik för Global Utveckling (PGU). Det var ett beslut som väckte stor uppmärksamhet i EU. Sveriges riksdag var enig om att verka för att politiken ska vara samstämmig. Alla politikområden, inklusive handel, skulle främja mänskliga rättigheter och utgå ifrån fattiga människors behov och perspektiv.

Tanken med PGU är att undvika att Sverige å ena sidan, via kanaler som bistånd och diplomati, arbetar med att främja respekten för mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning medan man på andra håll riskerar att undergräva dessa insatser genom ett exportfrämjande utan tillräcklig styrning.

Svensk export är av oerhörd vikt för Sveriges välstånd och kan dessutom vara en positiv kraft runt om i världen, exempelvis genom att skapa arbetstillfällen och ge statliga intäkter som kan användas till uppfyllandet av mänskliga rättigheter. Men för att svenska exportsatsningar ska bli denna positiva kraft krävs att vi säkerställer att den verksamhet som stöds bedrivs på ett sådant sätt att mänskliga rättigheter respekteras.

Statligt stöd för kommersiella satsningar i andra länder kan aldrig få ske på bekostnad av de mänskliga rättigheterna. Runt om i världen ser vi hur kränkningar av mänskliga rättigheter driver människor djupare in i fattigdom – och hur fattigdom gör människor mer utsatta för människokränkningar.

Om svenska staten ska stödja svenska företags verksamhet i andra länder måste den därför som ett minimum inrätta system för att säkerställa att den inte stöder verksamhet som orsakar eller bidrar till människorättskränkningar. Vi hoppas och tror att denna rapport kan fungera som ett värdefullt verktyg i regeringens och de olika exportorganens arbete med att förbättra effekterna av verksamheten som bedrivs inom ramen för svensk exportpolitik.

Under arbetet med den här rapporten har vi glädjande nog sett hur alla de undersökta organen har börjat ta steg i rätt riktning och att det finns en vilja till förbättring. Detta har bland annat visat sig genom de kommentarer som de alla gett på utkast till denna rapport.

Men slutligen är det naturligtvis regeringen som måste ta ansvar för att den verksamhet som den bedriver via de undersökta organen genomförs på ett sätt som inte bidrar till människorättskränkningar eller motverkar fattigdomsbekämpning.

I studien ges en rad förslag till hur politiken kan förbättras. I sammanfattningen lyfter vi fem konkreta åtgärder som vi anser är nödvändiga om exportorganen också ska bli del av PGU. Så länge exportorganens öppenhet inte förbättras och de inte får bättre målbeskrivningar och utvärderingsmetoder lever regeringen inte upp till Politik för Global Utvecklings grundläggande målsättningar.

LISE BERGH

Generalsekreterare,
Amnesty International,
svenska sektionen

BO FORSBERG

Generalsekreterare
Diakonia

ORGANISATIONERNAS SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

EXPORT TILL PRISET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

I maj 2006 gav den svenska regeringen grönt ljus till SAAB att exportera ett gigantiskt radarsystem till Pakistan värt 16 miljarder kronor. Regelverket medgav export till militärdiktaturen. Detta trots att regeringens egna rapporter visade på omfattande brott mot mänskliga rättigheter i Pakistan.

2006 var Pakistan en militärdiktatur som var ansvarig för grova brott mot de mänskliga rättigheterna. Det handlar bland annat om - enligt UD:s egna rapporter - bristande rättssäkerhet, godtycklig myndighetsutövning och diskriminering av kvinnor och minoriteter. Tortyr förekommer och dödsstraff tillämpas. Antalet dödsdömda som avrättats har fortsatt att öka.

UD skriver även att "Pakistans ekonomiska utveckling har varit fortsatt god. Trots detta lever 24 procent av befolkningen under den nationella fattigdomsgränsen och över hälften av landets befolkning befinner sig strax över fattigdomsgränsen. Endast hälften av landets vuxna befolkning kan läsa. Av kvinnorna är 35 procent läskunniga". (Källa: UD:s landfakta för Pakistan 2007).

I Dagens Industri den 29 januari 2008 bekräftade Exportkreditnämnden att man beviljat exportkreditgarantier på affären till ett värde av 16 miljarder svenska kronor. Det är oklart om svensk exportkredit beviljat lån till affären. 16 miljarder i en affär motsvarade hälften av det årliga biståndet det året.

I februari 2010 rapporterades att det helstatliga företaget Rymdbolaget försökte sälja sitt system för flygburen övervakning till Libyen. "Vi kan hjälpa er att hålla efter flyktingsituationen utmed gränserna och ute på Medelhavet", sa Rymdbolagets Björn Ohlson till Libyens handelsminister. Med på resan för att hjälpa till med marknadsföringen var Sveriges handelsminister Ewa Björling.

Situationen för mänskliga rättigheter i Libyen är mycket allvarlig: fredligt utövande av rätten till yttrandefrihet och föreningsfrihet är kriminaliserat, hundratals människor hålls fängslade godtyckligt, dödsstraffet och kroppsbestraffningar tillämpas och anklagelser om tortyr eller annan misshandel utreds inte.

Mycket allvarlig är också situationen för flyktingar och migranter i Libyen. Libyen är inte part till FN:s Flyktingkonvention och har inget fungerande asylsystem.

Italien och Libyen har träffat ett avtal som innebär att Italien sedan maj 2009 tvingar medborgare från tredje land som stoppas på internationella vatten till Libyen. Dessa tvångsöverföringar sker utan att de inblandades potentiella behov av internationellt skydd

bedöms och trots konsekvent rapportering om de övergrepp som flyktingar och migranter utsätts för i Libyen.

Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR blir många av de stoppade människorna inspärrade på obestämd tid under vidriga förhållanden, helt i strid med staters asylrättsliga och folkrättsliga förpliktelser. Att tvinga tillbaka flyktingar till Libyen innebär med andra ord en stor risk för att deras rätt att söka asyl kränks och att de riskerar att utsättas för andra kränkningar av sina mänskliga rättigheter.

Övervakningssystemet som svenska staten vill sälja till Libyen skulle alltså kunna hjälpa Libyen att leva upp till det avtal man träffat med Italien och som kränker den grundläggande rätten att söka asyl. Sverige har utan tvekan kunskap om de allvarliga kränkningar inklusive godtyckliga frihetsberövanden som såväl flyktingar som migranter utsätts för i Libyen.

Exemplen från Pakistan och Libyen visar på två tillfällen där svensk exportpolitik står i kontrast till ambitionen att främja mänskliga rättigheter.

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH DE FATTIGA SKA KOMMA FÖRST

Sveriges riksdag antog 2003 Politik för Global Utveckling (PGU). Enligt PGU förbinder sig Sverige att bedriva en sammanhållen politik för en rättvis och hållbar global utveckling. Fattiga människors behov och förutsättningar och främjandet av de mänskliga rättigheterna ska vara utgångspunkt för all politik som bedrivs.

Sverige har också via internationella åtaganden skyldigheter på människorättsområdet, vilket ytterligare tydliggörs i PGU.

I regeringens resultatskrivelse kring PGU skriver regeringen 2007 (2007/08:89) om en "nystart" för PGU. "Rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling ska vara vägledande vid prioriteringar och utformning av den svenska politiken." Man skriver också att "genomförandet av politiken för global utveckling (PGU) förutsätter ett resultatorienterat arbete inom regeringen, Regeringskansliet och berörda myndigheter, inklusive utlandsmyndigheterna. Det ställer krav på kapacitet och analys samt på effektivt nyttjande av befintliga system för beslut, styrning..." Regeringen själv talar om behovet av "PGU konsekvensbedömningar" och att olika myndigheter "utgör viktiga aktörer i genomförandet och ska involveras i ökad utsträckning."

Under Sveriges ordförandeskap i EU 2009 uppmanade Sverige tillsammans med Spanien i en deklARATION EU:s medlemsländer att säkerställa att mänskliga rättigheter respekteras i statlig exportkreditgivning.

Men hur efterlevs PGU i praktiken inom svensk exportpolitik? Tar man hänsyn till fattiga människors behov och förutsättningar? Beaktas mänskliga rättigheter? Hur är det med kapacitet, kunskap, resultatstyrning och "PGU konsekvensanalyser"?

För att ta reda på detta granskar vi i den här studien de tre centrala organen genom vilka svenska staten främjar export - Exportkreditnämnden (EKN), Svensk Exportkredit (SEK) och Exportrådet - och undersöker i vilken utsträckning man säkerställer att den verksamhet man stödjer främjar mänskliga rättigheter och utgår från fattiga människors perspektiv.

DE SVENSKA EXPORTORGANEN:

- EKN är en statlig myndighet som utfärdar exportkreditgarantier. Garantierna innebär att svenska företag i sin exportverksamhet kan försäkra sig mot politiska och kommersiella risker.
- SEK är ett helägt statligt bolag vars uppdrag är att ge svensk industri bättre tillgång till finansiering. SEK tillhandahåller sådan finansiering i flera olika former, bland annat som exportkrediter, strukturerade lån och infrastrukturfinansiering.
- Exportrådet bildades genom riksdagsbeslut och ägs gemensamt av svenska staten och svenskt näringsliv. Deras tjänster sträcker sig från 'förberedande exportinformation och rådgivning till strategiska analyser och handfast hjälp på plats'.

Dessa tre organ lyder samtliga under Utrikesdepartementet, med handelsministern som ansvarig minister.

HUR VÄGLEDANDE ÄR PGU?

För att tillförsäkra att regeringens samlade politik verkligen lever upp till målsättningarna för PGU – att de mänskliga rättigheterna och fattiga människors perspektiv ska genomsyra alla politikområden – krävs styrning, implementering och resultatorienterad planering och uppföljning. För att göra verklighet av målsättningen krävs också öppenhet och insyn. Riksdag, media, ideella organisationer och inte minst de som kan komma att drabbas av besluten måste ges en reell möjlighet att ta del av information om de beslut som tagits och de fakta som besluten vilar på. Detta är också av central vikt för möjligheterna till ansvarsutkrävande – tillgång till information är en förutsättning för att vi ska kunna hålla dem som fattar beslut ansvariga.

Vår studie visar att framsteg gjorts på vissa områden men också att det finns mycket kvar att göra för att PGU ska få faktiskt genomslag i svensk exportpolitik.

1. BRIST PÅ ÖPPENHET OCH TRANSPARENS

Arbetet med rapporten har blottat stora brister avseende öppenhet och transparens, framförallt från SEK och Exportrådet. Detta ger mycket begränsade möjligheter till oberoende granskning, offentlig diskussion kring den förda politiken och till ansvarsutkrävande.

2. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH FATTIGDOM SAKNAS I STYRDOKUMENT

Varken PGU eller de skyldigheter som Sverige har avseende mänskliga rättigheter via andra åtaganden nämns i de bestämmelser (exempelvis förordningar) som inrättar de olika organen.

Regeringen har i regleringsbrev gett instruktioner till EKN att ta hänsyn till PGU. Det har dock inte fått någon större praktisk betydelse för myndighetens policy och verksamhet.

Bristen på tydlig instruktion kring PGU och Sveriges övriga åtaganden för mänskliga rättigheter får återigen allvarliga konsekvenser för möjligheten till ansvarsutkrävande – dels för regeringen avseende vad de olika organen gör för att implementera PGU men också för medborgare, både i Sverige och utomlands, att kunna ställa regeringen till svars.

3. INGA POLICIES ELLER STRATEGIER KRING FATTIGDOM OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Inget av organen har en samlad policy eller strategi för genomförandet av PGU. Policies och rutiner finns på områden som 'etik' och 'företagsansvar' och dylikt men dessa är otillräckliga både i innehåll och process för att säkerställa att mänskliga rättigheter respekteras och fattiga människors intressen beaktas.

Hos EKN finns dock en förståelse för att PGU har en bäring på verksamheten, men ramverket för att säkerställa att man inte stöder verksamhet som kan bidra till kränkningar av mänskliga rättigheter finns inte.

4. INGEN RESULTATUPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Eftersom organen saknar policies och mål för verksamhetens effekter på mänskliga rättigheter och utveckling finns heller ingen resultatuppföljning avseende detta. Det är inte möjligt att dra några slutsatser beträffande utfallet av den svenska politiken för exportfrämjande när det gäller PGU.

REKOMMENDATIONER – HUR KAN POLITIKEN FÖRBÄTTRAS?

När PGU beslutades i december 2003 utlovades en samstämmig politik. Ena handen skulle inte motverka vad den andra handen försökte åstadkomma. Alla politikområden skulle främja de fattiga människornas situation och de mänskliga rättigheterna.

1. NYA TYDLIGARE INSTRUKTIONER OCH UPPDRAG TILL INSTITUTIONERNA FRÅN STATSMAKTEN

UD behöver utarbeta en handledning som klargör vad PGU-målen och perspektiven har för innebörd för det statsstödda exportfrämjandet, inklusive UD:s direkta exportfrämjande genom exempelvis ambassaderna och i samband med UD-tjänstemännens och handelsministrarnas kontakter med andra länder och med näringslivet. De tre organen måste få uppdaterade uppdrag och ägardirektiv så att det tydliggörs att deras verksamhet omfattas och därmed kommer att kunna utvärderas gentemot PGU:s särskilda fattigdoms- och rättighetsperspektiv.

2. ORGANEN MÅSTE UTVECKLA POLICIES I RELATION TILL PGU SOM SKA VARA MÄTBARA OCH UTVÄRDERINGSBARA

Organen måste i policies klargöra att mänskliga rättigheter och fattiga människors perspektiv ska vara vägledande. Interna metod- och utvärderingsinstrument måste utvecklas. Det innebär att varje större affär måste granskas utifrån vissa parametrar innan godkännande kan ges.

På samma sätt som exportörer som söker exportfinansiering i relevanta fall åläggs att tillhandahålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) bör de, då det är befogat, göra en konsekvensanalys avseende projektets inverkan på mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning.

Detta kräver aktiva insatser från regeringens sida för att säkerställa att det finns resurser och att metodutveckling sker och att resultatredovisningen verkligen utgår från PGU:s rättighets- och fattigdomsperspektiv.

3. ÖKAD INSYN I EXPORTORGANEN, TRANSPARENSGARANTI OCH ÄNDRADE SEKRETESSDIREKTIV

Insynen i den exportfrämjande verksamheten måste därför utvidgas radikalt. Exempelvis kan den transparensgaranti som gäller för biståndet också utvidgas till att även gälla alla organ som på statligt uppdrag, eller med statliga medel, stödjer svensk export till fattiga länder. Regeringen måste se över institutionernas öppenhetsprinciper och eventuellt ändra lagstiftning härvidlag.

Det mesta av den omfattande affärs- och banksekretessen som omgärdar nästan allt det statsstödda exportfrämjandet måste ses över. Det handlar istället om att eftersträva maximal öppenhet - eventuella undantag bör begränsas, vara snävt dragna och definieras tydligt.

4. EN OBEROENDE MEKANISM BÖR TILLSÄTTAS FÖR ATT UTVÄRDERA GENOMFÖRANDET AV PGU MED AVSEENDE PÅ KONSEKVENSN OCH EFFEKTIVITET

En oberoende mekanism bör få i uppdrag att, i linje med rekommendationen från OECD-DAC:s Peer Review, med jämna mellanrum utvärdera genomförandet av Politiken för global utveckling med avseende på konsekvens och effektivitet. En "självständig utvärderingsfunktion" var också vad riksdagen utlovade i samband med riksdagsbeslutet om PGU i december 2003.

Ett möjligt val vore att utöka mandatet för det statliga Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, SADEV, som till följd av sin roll i att utvärdera biståndet har goda förutsättningar att förstå hur politiken på olika områden påverkar den globala utvecklingen.

5. REGELVERKET KRING VAPENEXPORT MÅSTE SKÄRPAS – ANSVARSUTKRÄVANDE MÅSTE KUNNA UTKRÄVAS MED ÖKAD ÖPPENHET

Försäljning av krigsmaterial – som i fallen JAS till Sydafrika och militära radarsystem till Pakistan – hör till de i särklass största och mest kontroversiella affärer som någonsin har finansierats av SEK och EKN.

Sådana affärer måste kunna granskas öppet och insyn måste ges i hur affären utvärderats ur ett rättighetets- och PGU-perspektiv. Då EKN och SEK hänvisar till prövningen i ISP och dess parlamentariska rådgivande organ Exportkontrollrådet måste även regelverket kring handel med krigsmaterial förtydligas och skärpas. Maximal öppenhet måste återigen eftersträvas och eventuella undantag bör begränsas, vara snävt dragna och definieras tydligt.



Gruvschakt, tillverkat av korrugerad plåt, i en småskalig kassiteritgruvan i Kalehe, södra Kivu-provinsen, östra DRC, april 2009. Kassiterit är ett mineral som innehåller tennoxid.



DIAKONIA

172 99 Sundbyberg
Starrbäcksgatan 11

T: 08-453 69 00 F: 08-453 69 29
E: diakonia@diakonia.se W: www.diakonia.se

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SVENSKA SEKTIONEN

Box 4719 | 116 92 Stockholm
Alsnögatan 11

T: 08-729 02 00 F: 08-729 02 01
E: info@amnesty.se W: www.amnesty.se