



Utrikesdepartementet

Enheten för konfliktfrågor och humanitär politik,

Strategi för svenskt samarbete med FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA) 2020–2023

1. Strategins omfattning

Denna strategi ska ligga till grund för svenskt samarbete med FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) för perioden 2020–2023. Strategin fastställer prioriteringar och samarbetsformer för Sveriges partnerskap med UNRWA på global såväl som på regional och nationell nivå.

Strategin vägleds av Sveriges politik för global utveckling (PGU) med dess övergripande mål om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling¹, Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd² (nedan kallat policyramverket) och Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2019–2022³. Strategin tar också sin utgångspunkt i Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd⁴ och Strategi för multilateral utvecklingspolitik⁵.

Strategin tar också sin utgångspunkt i regeringens prioriteringar på det humanitära området i enlighet med Strategin för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2017–2020⁶. I enlighet med dessa ska det humanitära biståndet utgå från humanitära behov och vägledas av de humanitära principerna om

¹ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122)

² Regeringens skrivelse 2016/17:60

³ <https://www.regeringen.se/496bd5/contentassets/8b3aa00d45f34e4cba0b96801815ba9d/utrikesforvaltningen-s-handlingsplan-for-feministisk-utrikespolitik-20192022>

⁴ UD2017/21053/IU

⁵ Dnr UD2017/21055/FN

⁶ Dnr UD2017/01299/KH

humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende, och principerna om Gott humanitärt givarskap.

Strategin utgår vidare från UNRWA:s mandat och strategiska styrdokument. Till grund för strategin ligger den organisationsbedömning som Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) genomförde under 2019⁷. Strategin beaktar även den information om samarbetet med UNRWA som svenska utlandsmyndigheter och myndigheter i Sverige bidrar med. Till grund för det svenska påverkansarbetet inom UNRWA ligger även det avtal om fyraårigt kärnstöd till organisationen som ingicks i augusti 2018 och löper från 2018–2021.

Regeringen har utarbetat strategin i samråd med berörda myndigheter och relevanta civilsamhällesaktörer.

2. UNRWA:s uppdrag och verksamhet

2.1 UNRWA:s mandat

UNRWA är FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar som upprättades 1949 av FN:s generalförsamling efter att många människor tvingats fly eller fördrivits från sina hem till följd av utropandet av staten Israel och det krig som följde. Organisationens mandat fastställdes till att bistå flyktingarna humanitärt tills dess att en fredlig lösning på konflikten uppnåtts. Idag är närapå fem och en halv miljoner flyktingar berättigade till humanitärt stöd från UNRWA (s.k. Palestinaflyktingar), varav en tredjedel fortfarande bor i flyktingläger. UNRWA:s huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla utbildning, primärvård och humanitärt stöd i form av exempelvis livsmedelsstöd eller kontantstöd. UNRWA:s mandat är geografiskt avgränsat till Libanon, Syrien, Jordanien samt Palestina där UNRWA är det enda organ som har mandat att bemöta de humanitära behoven hos Palestinaflyktingar.

2.2 Strategisk plan

UNRWA:s mandat översätts i organisationens strategiska plan: Medium Term Strategy (MTS) för 2016–2021 som godkänts av UNRWA:s rådgivande kommission (Advisory Commission) där Sverige är medlem. UNRWA har under 2019 föreslagit att förlänga strategin till 2022.

⁷ UD2019/19479 Organisationsbedömning FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA)

Strategin utgår från fem strategiska resultatområden och bygger på en långsiktig plan och framåtblickande analys av storleken och framtida behov hos flyktingpopulationen. De fem områdena är:

- 1) flyktingarnas rättigheter skyddas och främjas i enlighet med internationell rätt,
- 2) flyktingarnas hälsa är skyddad samt sjukdomar minimeras,
- 3) barn i skolåldern får en jämlik utbildning med kvalitet,
- 4) flyktingarnas förmågor stärks till förmån för utökade självförsörjningsmöjligheter, samt,
- 5) flyktingarna har sina behov i termer av mat, husrum och miljö tillgodosedda.

Strategin relaterar till 10 av 17 globala hållbarhetsmål i Agenda 2030 och stödjer implementeringen av normativa ramverk såsom Quadrennial, Comprehensive Policy Review (QCPR) och Grand Bargain. Givet UNRWA:s återkommande finansieringsproblematik läggs mycket kraft på arbetet med resursmobilisering som regleras i en egen strategi som också är anpassad till organisationens mandat.

2.3 UNRWA:s finansiella struktur

UNRWA finansieras i princip uteslutande med frivilliga bidrag, bortsett från en liten del (för närvarande cirka fyra procent av kärnbudgeten) som finansieras genom FN:s reguljära budget. UNRWA överväger att på sikt gå över till en behovsbaserad budget, men budgeten för 2020 planeras utefter väntade inkomster. UNRWA har påverkats av återkommande finansiella underskott och arbetar sedan 2012 helt utan en finansiell reserv. Minskade bidragsnivåer från givare får således en direkt effekt på UNRWA:s verksamhet.

UNRWA:s huvudverksamhet finansieras av dess programbudget och två nödappeller för uppkomna behov till följd av konflikterna i Palestina och Syrien. UNRWA:s totala kostnader för 2019 förutspås uppgå till 1,07 miljarder US dollar. Sverige är sedan flera år en av UNRWA:s sex största givare och svenskt stöd utgår både till programbudgeten i form av kärnstöd och från Sidas humanitära medel till UNRWA:s nödappeller.

2.4 Organisationsbedömning

I Utrikesdepartementets organisationsbedömning från 2019, bedöms UNRWA, med sitt omfattande mandat och nära arbete med en stor

mottagargrupp, som mycket relevant för flertalet av regeringens tematiska inriktningar och mål för Sverige humanitära bistånd. UNRWA:s betydande roll för stabilitet i Mellanöstern, liksom UNRWA:s avgörande roll i att upprätthålla Palestinaflyktingarnas rättigheter framgår också i bedömningen. Organisationsbedömningen konstaterar vidare att UNRWA behöver förbättra sitt arbete inom områdena för jämställdhetsintegrering och miljö och hållbarhet.

Under 2019 har FN:s interna översynsorgan, OIOS, genomfört en utredning av anklagelser om tjänstefel och maktmissbruk mot individer i UNRWA:s ledning. I ljuset av utredningen har organisationen presenterat förslag till reformer, bland annat avseende styrning och ansvarsutkrävande, ledning och beslutsfattande, personalfrågor och arbetsplatskultur, samt närmre samarbete med andra FN-organ. Detta är frågor som också uppmärksammas i organisationsbedömningen och särskild vikt kommer fästas vid dessa frågor i föreliggande strategi.

3. Inriktning och tematiska prioriteringar

Sverige ska genom dialog och finansiella bidrag verka för att UNRWA uppfyller sitt övergripande uppdrag och genomför sin strategiska plan, där Sverige särskilt ska lägga fokus på för Sverige prioriterade frågor. Nedan presenteras de tematiska områden som ska prioriteras i Sveriges samarbete med UNRWA under perioden 2020–2023. Sverige ska vara tydlig med dessa prioriteringar i dialog med UNRWA och aktivt verka för att synergieffekter främjas. Bilateralt stöd till UNRWA, s.k. multi-bi-stöd, ska överensstämma med strategins prioriteringar och förhållningssätt visavi UNRWA.

3.1.1 Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

UNRWA spelar en viktig roll för att skydda och värna Palestinaflyktingarnas rättigheter och som humanitär organisation även värna respekten för internationell humanitär rätt och de humanitära principerna i en pågående konflikt. UNRWA bidrar således till regeringens mål avseende mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, vilka utgör grundförutsättningar för genomförandet av Agenda 2030.

Sverige ska verka för att:

- UNRWA har en rättighetsbaserad ansats i sitt arbete med ett tydligt fokus på mänskliga rättigheter, inklusive alla kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna;
- UNRWA:s arbete för särskilt utsatta gruppers mänskliga rättigheter stärks.

3.1.2 Rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet

UNRWA är i grunden en humanitär organisation vars verksamhet är viktig för regeringens övergripande mål på det humanitära området, det vill säga rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet. UNRWA har inte minst till följd av krisen i Syrien och Palestina (särskilt Gaza) behövt öka sitt arbete med att tillhandahålla livsuppehållande humanitärt stöd. UNRWA:s prekära finansiella läge påverkar dock organisationens möjlighet att leverera humanitärt stöd i humanitära kriser i enlighet med sitt mandat.

Sverige ska verka för att:

- UNRWA bedriver en behovsbaserad, snabb och effektiv humanitär respons för att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet för krisdrabbade människor;
- UNRWA arbetar för att säkerställa resultatens hållbarhet inklusive stärka kopplingen mellan humanitärt stöd och långsiktiga utvecklingsresultat, men även arbetet med att förebygga risker och bygga motståndskraft, i syfte att rädda liv och minska risken för återkommande humanitära kriser;
- UNRWA verkar för ökad respekt för humanitära principer och internationell humanitär rätt.

3.1.3 Global jämställdhet

Som ett led i den feministiska utrikespolitiken är Sveriges fortsatta engagemang i UNRWA:s jämställdhetsarbete viktigt. UNRWA:s omfattande operativa verksamhet gör att organisationen har en betydande normativ roll i de samhällena man verkar i. Trots att UNRWA har styrdokument⁸ för att jämställdhetsintegrera alla delar av sin verksamhet, saknar jämställdhetsintegreringen en tydlig plats inom UNRWA:s organisation och resursfördelning.

⁸ Gender Equality Strategy 2016–21

Sverige ska verka för att:

- UNRWA i enlighet med sin strategi för jämställdhet⁹, integrerar alla delar av sin verksamhet i jämställdhetsarbetet och att en sådan integrering är enhetlig över UNRWA:s olika fältområden;
- UNRWA stärker kvinnors och flickors åtnjutande av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR); samt verkar för att förebygga och motverka alla former av psykisk, fysisk och sexuellt könsrelaterat våld i alla situationer och miljöer.

3.1.4 Jämlik hälsa

UNRWA är en central aktör inom området för hälsa då organisationen förser över tre miljoner Palestinaflyktingar med hälso- och sjukvård och ytterligare två miljoner är berättigade till vård inom organisationens regi. UNRWA:s arbete inom området för hälsa bidrar till regeringens målsättning för jämlik hälsa som bland annat handlar om att försvara alla människors rätt till hälsa, inklusive SRHR och barn- och mödravård.

Sverige ska verka för att:

- UNRWA fortsätter verka för att stärka tillgängligheten till vård och erbjuder en högkvalitativ mödravård och i nära samarbete med relevanta aktörer och FN-organ uppmärksammar ungdomars behov av och tillgång till SRHR;
- UNRWA prioriterar psykosociala insatser, särskilt bland barn och unga som genomlevt konflikt.

3.1.5 Utbildning

UNRWA:s arbete för att ge barn en jämlik utbildning med kvalitet är viktig för regeringens målsättning om en likvärdig och inkluderande utbildning av god kvalitet på samtliga nivåer för alla flickor och pojkar, kvinnor och män. UNRWA:s verksamhet inom detta område är också relevant för regeringens målsättning att särskilt uppmärksamma utbildningens betydelse och roll i konflikt- och postkonfliktsituationer och i humanitära kriser. Särskild uppmärksamhet ska ges till flickor och marginaliserade grupper inkl. barn med funktionsvariationer. UNRWA:s ramverk för undervisning klargör att den ska reflektera FN:s grundläggande värderingar och principer såsom respekt för mänskliga rättigheter, tolerans mot olikheter och fredlig konflikthantering. UNRWA följer nationella skolplaner i värdländerna, men har genom

⁹ Gender Equality Strategy 2016–21

kompletterande utbildningsprogram möjlighet att komplettera sin undervisning där nationella läroplaner brister. I detta avseende spelar UNRWA också en central roll för regeringens arbete i att motverka extremism och intolerans.

Sverige ska verka för att:

- UNRWA:s arbete med att tillhandahålla utbildning av god kvalitet i kriser prioriteras;
- UNRWA säkerställer, utvecklar och utvärderar sitt arbete med att i undervisningen främja FN:s grundläggande värderingar och principer, så som respekt för mänskliga rättigheter, tolerans mot olikheter och fredlig konflikthantering.

3.1.6 Miljö och klimatmässig hållbarhet

UNRWA:s omfattande verksamhet, såsom ansvar för infrastruktur och avfallshantering i flyktingläger, innebär att organisationen har en stor inverkan på miljö och klimat i de samhällen organisationen verkar. UNRWA kan således bidra till regeringens miljö- och klimatmål.

Sverige ska verka för att:

- UNRWA antar en miljö- och klimatpolicy eller strategi för miljö- och klimatarbete som är i linje med Parisavtalet och som vägleder UNRWA:s arbete inte minst i de flyktingläger där UNRWA ombesörjer infrastruktur och avfallshantering;
- UNRWA stärker integreringen av klimat- och miljömässig hållbarhet och åtgärder för att på ett effektivt sätt implementera Agenda 2030 och Parisavtalet.

4. Prioriteringar gällande organisationens arbetssätt

I regeringskansliets organisationsbedömning konstateras att strategiska utvärderingar och oberoende evidensbaserade utvecklingsområden hos UNRWA. UNRWA:s oberoende avdelning för intern granskning (Department of Internal Oversight – DIOS) har fri tillgång till personal, dokument, arkiv etc. för att genomföra fullgoda granskningar. DIOS ansvarar också för att följa upp och implementera givna rekommendationer. De saknar dock en egen delegerad budget för granskning och har under perioden 2015 till 2017 inte kunnat genomföra alla utvärderingar som var planerade. OIOS utredning av UNRWA under

2019 emanerade från en anmälan från DIOS vilket trots allt visar att ansvarsutkrävandemekanismer finns på plats och fungerar.

Med utgångspunkt i organisationsbedömningen och preliminära slutsatser om åtgärder till följd av OIOS utredning, ska Sverige särskilt prioritera följande områden frågor gällande organisationens arbetssätt.

Med fokus på reform, riskhantering, transparens och oberoende system för intern kontroll samt antikorrupktion:

- UNRWA:s arbete för ökad transparens och ett närmre informationsutbyte med givare avseende organisationens arbete, inklusive i uppföljning av rekommendationer från interna och externa revisioner och utvärderingar;
- UNRWA:s arbete för att motverka korrupktion och maktmissbruk, där UNRWA:s avdelning för intern granskning (Department of Internal Oversight – DIOS) ges starkare ställning, förbättrat skydd för visselblåsare och erforderliga resurser;
- UNRWA:s arbete med oberoende system för ansvarsutkrävande och transparens – bland annat, men inte uteslutande, i relation till organisationens hantering av frågan om sexuella övergrepp, trakasserier och utnyttjanden inom den egna organisationen och inom ramen för UNRWA:s insatser;
- UNRWA:s fortsatta arbete att implementera reformer, också i ljuset av OIOS utredning.

Med fokus på långsiktig och flexibel finansiering:

- UNRWA:s arbete för att öka andelen kärnstöd i budgeten och bredda givarbasen, samt att ge ökad synlighet för svenskt kärnstöd och Sveriges bilaterala stöd.

Med fokus på hållbara resultat och resultatstyrning:

- UNRWA:s arbete med att stärka resultatbaserad styrning och budgetering och tydliggöra kopplingen mellan mål, resurser, verksamhet och resultat i organisationens redovisning;
- Inkorporering av tvärgående prioriteringar i organisationens kärnbudget i syfte att säkerställa kvalitativ, effektiv och hållbar integrering i all operativ verksamhet;

- UNRWA:s förmåga att på ett konstruktivt och effektivt sätt samverka med den privata sektorn och det civila samhället i fält;
- UNRWA:s utveckling av hållbar upphandling (användning av urvalskriterier för ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet, samt tillämpning av livscykelanalys), inklusive samordning med andra FN-organ.

Med fokus på reform och effektivisering av FN-systemet:

- UNRWA:s arbete med implementeringen av reformerna i FN:s utvecklingssystem med målsättningen att genomföra Agenda 2030;
- UNRWA:s roll och ansvar i arbetet för att ytterligare stärka harmoniseringen och koordineringen inom FN-systemet i de länder som man verkar, med respekt för dess mandat, samt gemensamt genomförande som *ett* FN, inklusive ett fortsatt fördjupat samarbete med relevanta FN-aktörer;
- UNRWA:s vidareutveckling och bidrag till det pågående arbetet inom FN med att stärka förmågan att förebygga konflikter genom att stärka och utveckla synergier mellan humanitära och utvecklingsinsatser samt insatser för fred;
- UNRWA:s åtaganden vad avser att göra det humanitära responssystemet mer effektivt, transparent och inkluderande i linje med avtalet Grand Bargain från det humanitära världstoppmötet i Istanbul 2016.

Med fokus på personalfrågor och arbetsplatskultur:

- UNRWA:s arbete för gott ledarskap och en god organisationskultur, där professionalitet och integritet som ledord är extra relevant;
- UNRWA:s rekrytering av personal inklusive hur den svenska resursbasen bättre kan tas tillvara;
- UNRWA:s arbete med att försäkra en jämn könsbalans med särskilt fokus på seniora/ledande positioner, icke-diskriminerande anställnings- och organisationsstrukturer och en personalpolitik som underlättar för såväl manliga som kvinnliga anställda att

kombinera familj och arbete, samt bidrar till att förebygga och motverka alla former av sexuella trakasserier och utnyttjanden;

- UNRWA lever upp till sin policy om nolltolerans mot sexuell exploatering och utnyttjande i alla led i organisationen.

5. Påverkansarbete och former för samverkan

5.1.1 Påverkansarbete

Sveriges ställning som en av de största givarna av kärnstöd till UNRWA samt politiska engagemang för UNRWA ger goda möjligheter till dialog och inflytande på såväl högsta politiska nivå, som på tjänstemannanivå och i fält via våra utlandsmyndigheter i UNRWA:s verksamhetsområden. Genom Sveriges medlemskap i UNRWA:s rådgivande kommission (Advisory Commission) och i dess underkommitté (Sub-committee) har Sverige möjlighet att följa och påverka den löpande behandlingen och uppföljningen av UNRWA:s verksamhet. Under strategins inledande period har Sverige en särskilt bra möjlighet att påverka samarbetet som ordförande i underkommittén.

Att Sverige under 2018 ingått ett avtal om flerårigt kärnstöd till UNRWA innebär en ytterligare fördjupning av det nära samarbetet med organisationen. Även Sveriges aktiva roll i UNRWA:s resursmobilisering (genom bl. a anordnandet av ett flertal återkommande givarkonferenser för UNRWA och påverkansarbete gentemot andra givare) genererar goda påverkans- och dialogmöjligheter med organisationen.

Huvudsakliga kanaler för påverkansarbetet innefattar:

- En kontinuerlig och samstämmig bilateral dialog med UNRWA på såväl politisk som tjänstemannanivå inklusive genom en årlig återkommande högnivåkonsultation med UNRWA:s ledning företräddelsevis på statssekreterarnivå;
- En aktiv och konstruktiv medverkan i UNRWA:s rådgivande kommission och underkommitté, i syfte att få genomslag för svenska prioriteringar och värderingar;
- En konstruktiv och resultatorienterad dialog med UNRWA och motparter till organisationen, för att löpande följa upp det svenska kärnstödet och multi-bi-stödet;

- Tillvaratagande av svensk kompetens och erfarenhet inom UNRWA:s verksamhetsområden genom att verka för rekrytering av svenskar till UNRWA:s ordinarie tjänster samt genom olika program för resursbasutveckling (inklusive sekunderingar och JPO) för ömsesidigt lärande och utbyte av kompetens;
- Tillvaratagande av svenska leverantörers kompetens vid upphandlingar, samt svensk kompetens kring hållbar upphandling och innovationsupphandling.

5.1.2 Former för samverkan

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har det huvudsakliga ansvaret för Sveriges relationer med UNRWA. Ett strategiskt, samstämt och effektivt påverkansarbete förutsätter ett nära samarbete och informationsutbyte med samtliga berörda myndigheter (i synnerhet Sida samt generalkonsulatet i Jerusalem, FN-representationen i New York, och andra relevanta utlandsmyndigheter) samt med andra aktörer i Sverige såsom civilsamhällesorganisationer och näringsliv. Den övergripande roll- och ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet, samt mellan UD, Sida och utlandsmyndigheterna i förhållande till UNRWA, framgår av Sveriges strategi för multilateral utvecklingspolitik.

Organisationssamråd om UNRWA ska hållas minst en gång per år med syfte att dela erfarenheter från samarbete och dialog, och stärka samfällt och strategiskt agerande. Organisationssamråden sammankallas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som bjuder in berörda departement, Sida, generalkonsulatet Jerusalem och andra relevanta myndigheter i Sverige och utomlands.

6. Uppföljning

Den huvudsakliga resultatuppföljningen sker gentemot UNRWA:s strategiska plan och med hjälp av dess årliga resultatrapporter samt Sveriges prioriteringar som de anges i denna strategi. Strategin följs upp löpande bland annat vid de organisationssamråd som hålls mellan Regeringskansliet, Sida, generalkonsulatet Jerusalem och övriga berörda myndigheter.

En ny organisationsbedömning av UNRWA ska göras inför nästkommande strategiperiod, senast år 2023.