

Regeringens skrivelse

1999/2000:130

Sverige i Förenta nationerna

Skr.
1999/2000:130

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Malmö den 18 maj 2000

Göran Persson

Anna Lindh
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnar i skrivelsen en redogörelse för Förenta nationernas verksamhet och olika aspekter på svensk FN-politik under åren 1998-1999 (den senaste skrivelsen om verksamheten i FN överlämnades genom regeringens skrivelse 1997/98:69 Sverige i Förenta nationerna). Inledningsvis sammanfattas några huvudlinjer i hur regeringen ser på FN och Sveriges medlemskap i organisationen. Därefter redovisas Sveriges agerande och ett antal viktiga frågor i FN:s verksamhet: fred och säkerhet, nedrustning, humanitära frågor, ekonomiska och sociala frågor, utvecklingssamarbete, mänskliga rättigheter och folkrättsliga frågor. Vidare behandlas det pågående reformarbetet och frågan om FN:s finanser. I avslutningen redovisas ett antal frågor som regeringen anser vara av särskild betydelse i det fortsatta FN-arbetet.

Innehållsförteckning

Skr. 1999/2000:130

1 FN under 1998-99.....	3
2 Fred och säkerhet.....	4
3 Nedrustning.....	8
4 Humanitära frågor.....	10
5 Ekonomiska och sociala frågor	11
6 Utvecklingssamarbete.....	16
7 Mänskliga rättigheter.....	18
8 Folkrätt.....	19
9 Reformerna.....	20
10 FN:s finanser	23
11 FN inför framtiden.....	24
Bilaga 1 Sveriges deltagande i fredsfrämjande insatser ledda av FN.....	25
Bilaga 2 Sammanfattande avsnitt ur Sverige i säkerhetsrådet 1997-98	26
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 2000	33

1 FN under 1998-99

De senaste två åren har i flera avseenden varit problematiska för FN. Dess principer har utmanats, dess relevans ifrågasatts och organisationen har i flera fall visat sig oförmögen att förebygga krig, folkmord och etnisk rensning. Medan demokratin har vunnit nya framsteg och förutsättningarna för globalt samarbete och internationell fred och säkerhet därmed stärkts, har samtidigt ett antal väpnade konflikter med inomstatligt ursprung under senare år ställt världssamfundet inför svåra avvägningar vad gäller internationella ingripanden och lett till en debatt om nationers kontra individers säkerhet. Sedan länge undertryckta krav på rättvisa och inflytande samt förväntningar om snabb utveckling ställer nya demokratier inför svåra utmaningar. Etniska och sociala motsättningar som hållits tillbaka har kunnat komma upp till ytan, och i avsaknad av politiska lösningar har våld tillgripits som konfliktlösningsmetod i oroväckande stor utsträckning.

I en värld där internationaliseringen går allt snabbare och där enskilda stater och människor blir alltmer beroende av sin omvärld har det dock samtidigt blivit alltmer uppenbart att FN med sin breda verksamhet har särskilt goda förutsättningar att medverka till lösningar där såväl politiska, ekonomiska som sociala aspekter vägs in. Om vi ska kunna trygga enskilda människors säkerhet och skapa bättre levnadsvillkor för vår egen och kommande generationer krävs global solidaritet och globalt samarbete. FN och dess olika organ spelar en central roll inom skilda politiska områden: fred och säkerhet, nedrustning, mänskliga rättigheter, ekonomiska och sociala frågor, humanitärt arbete och miljö.

FN-arbetet har för Sveriges del i allt högre grad kommit att bedrivas inom ramen för EU:s samordnade FN-politik. EU spelar en central roll och har ofta ett avgörande inflytande på utformningen av olika beslut inom FN-systemet. Vårt medlemskap i EU innebär ökade möjligheter att påverka FN:s arbete inom olika områden.

Vårt andra år som medlem av FN:s säkerhetsråd 1998 blev händelserikt och i vissa avseenden dramatiskt. Inte minst händelserna i Irak och Kosovo ledde till en intensiv internationell debatt kring frågor om säkerhetsrådets auktoritet och därmed FN:s framtida legitimitet inom området fred och säkerhet.

Arbetet med att stärka och modernisera FN har fortsatt och framsteg kan noteras särskilt i de delar som avser administrativa och organisatoriska åtgärder inom generalsekreterarens beslutskompetens. Flera reformer har också genomförts inom FN:s ekonomiska och sociala verksamhet. Däremot går det trögt i flera andra avseenden – FN:s finansiella situation och reform av säkerhetsrådet – bl.a. till följd av skilda målsättningar mellan olika medlemsländer och geografiska grupper beträffande organisationens framtida inriktning och prioriteringar. Millennietoppmötet och den efterföljande generalförsamlingen, den s.k. millennieförsamlingen, under hösten

2000 kan förhoppningsvis bidra till att ge ny energi till moderniseringsprocessen. Skr. 1999/2000:130

Det är viktigt att fortsätta utveckla FN:s samarbete med regionala och subregionala organ, enskilda länder och frivilligorganisationer och att inte ha orimligt höga förväntningar på vad FN ensamt kan åstadkomma. Men det är samtidigt nödvändigt att slå vakt om vår enda globala organisation, med i dag 188 medlemsstater, dess fortsatta effektivitet och trovärdighet genom att också säkerställa tillräckligt politiskt och finansiellt stöd för att FN skall kunna utföra de uppgifter vi ålägger organisationen.

2 Fred och säkerhet

FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Det har skett en tydlig utveckling mot en vidgad definition av begreppet internationell fred och säkerhet. Det som i ett inledningsskede av en konflikt betecknas som inre angelägenheter – politiskt, ekonomiskt, socialt eller miljömässigt – kan senare visa sig få avsevärda regionala eller internationella konsekvenser också från ett säkerhetsperspektiv. Frågan om den nationella suveränitetens vikt i förhållande till individers säkerhet och brott mot de mänskliga rättigheterna har under 1999 kommit att stå i förgrunden inom FN. FN:s generalsekreterare konstaterade i ett uppmärksammat tal vid generalförsamlingens öppnande hösten 1999 att det nationella suveränitetsbegreppet förändrats och att individens suveränitet – mänskliga rättigheter och grundläggande friheter enligt FN-stadgan – har stärkts.

Ett antal viktiga och svåra frågeställningar har aktualiserats i diskussionen om fredsframtvängande och dylika insatser utan uttrycklig säkerhetsrådsauktorisering, senast i Kosovo- och Irakfallen. I svenska överväganden har vikten av att slå vakt om säkerhetsrådets auktoritet och det folkrättsliga regelsystemet vägt tungt. Även säkerhetspolitiska argument kan åberopas mot att släppa kravet på rådsauktorisering; oönskade prejudikat kan annars skapas, som kanske till och med kan komma att åberopas i vårt närområde.

Mot sådana resonemang kan anföras att de konkreta insatser som diskuteras ibland framstår som politiskt angelägna – också i syfte att slå vakt om det internationella normsystemet och respekten för av säkerhetsrådet tidigare fattade beslut. När sådana insatser befinner sig på hotstadiet kan det även vara viktigt att inte bidra till att undergräva trycket på dem mot vilka insatserna skulle riktas, och därigenom öka sannolikheten för att våld måste brukas. Regionala organisationer och arrangemang, multinationella styrkor och frivilligkoalitioner kan spela en viktig roll tillsammans med FN när det gäller internationella ingripanden. Men det är FN:s säkerhetsråd som måste utforma den legala grunden – mandatet – för en sådan insats, i synnerhet när våld måste användas. Utan en sådan rättslig grund riskerar vi på sikt att skapa

anarki i de internationella relationerna och t.o.m. undergräva förutsättningarna för fred och säkerhet. Skr. 1999/2000:130

Ansvar för internationell fred och säkerhet förutsätter å andra sidan att nödvändiga insatser inte stoppas på grund av utnyttjande av vetorätten. Om säkerhetsrådet är paralyserat av ett veto eller hotet om ett sådant kan FN:s auktoritet och relevans undergrävas. När människors liv hotas i stor skala är det inte möjligt att förhålla sig passiv. Situationen måste bedömas från fall till fall med hänsyn till de värden som står på spel och om alla andra möjligheter har uttömts.

2.1 Fredsfrämjande insatser

FN:s första fredsbevarande operation inleddes 1948. Sedan dess har ca 80 000 svenskar tjänstgjort i internationella fredsfrämjande insatser. Våren 2000 pågår 17 olika FN-insatser i olika delar av världen. Sverige deltar i elva av dessa (bil. 1). Huvuddelen av det svenska deltagandet i internationella fredsfrämjande insatser har de senaste åren koncentrerats till Balkan och omfattar där såväl FN-missioner som Nato-, OSSE- samt VEU-ledda insatser.

På senare tid har en expansion av arten och omfattningen av FN:s fredsfrämjande insatser ägt rum. De av generalsekreteraren initierade rapporterna om folkmordet i Rwanda och Srebrenicas fall som presenterades under hösten 1999 har lett fram till en debatt om vad som kan göras för att undvika liknande misslyckanden i framtiden. Generalsekreteraren har som en del av dessa ansträngningar tillsatt en panel med uppgift att diskutera alla aspekter av FN:s fredsbevarande operationer. Sverige kommer att aktivt söka bidra till den fortsatta uppföljningen av rapporterna inom FN.

Utmärkande för den internationella fredsfrämjande verksamheten under senare år är att mandatet har stärkts och breddats till att även inbegripa stora civila komponenter. Under 1999 har FN-insatser inletts i bl.a. Kosovo och Östtimor med mycket omfattande mandat, innebärande utmanande och delvis nya arbetsuppgifter för FN. Därmed har behovet av deltagande med civil personal kraftigt ökat, något som medlemsländerna ännu inte i tillräcklig grad kunnat svara på. Bl.a. har behovet av poliser ökat dramatiskt, inte endast i den traditionella uppgiften att utbilda och övervaka en nationell poliskår under uppbyggnad, utan övergångsvis även i direkta exekutiva uppgifter som i Östtimor och Kosovo. Avsaknaden av fungerande rättsvårdande institutioner är ett av de stora problemen när olika parter ska söka försonas efter en akut konflikt. Sverige har länge ansett att poliser kan spela en större roll i fredsfrämjande uppdrag och har aktivt drivit denna fråga, bl.a. under tiden i säkerhetsrådet (se avsnitt 2.3, Sverige i FN:s säkerhetsråd).

Sverige har givit såväl personella som finansiella bidrag till de civila delarna av den fredsfrämjande verksamheten. När det gäller deltagande med poliser har vi även successivt kunnat öka deltagandet upp till nuvarande nivå om ca 150, vilket för närvarande bedöms vara vår

maximala kapacitet. Med tanke på den ökning som skett av polisinsatserna är det angeläget att stärka FN:s kapacitet för planering och genomförande av sådana insatser. Sverige har tillsammans med övriga EU-länder verkat för detta inom ramen för FN:s särskilda kommitté för frågor om fredsbevarande. Inom EU pågår samtidigt arbetet med att stärka medlemsländernas förmåga inom civil krishantering för att på så vis bättre kunna svara på de ökande behov som finns inom främst FN och OSSE. I ljuset av erfarenheter som gjorts under 1999, framförallt i Kosovo, prioriteras polisfrågan för närvarande i detta arbete.

Det finns fortfarande ett stort behov av att öka FN:s förmåga till tidiga insatser också i de akuta faserna av en konflikt. Det samarbete som inleddes 1995 mellan ett antal medlemsstater för att skapa en multinationell snabbinsatsstyrka till FN:s förfogande (SHIRBRIG-samarbetet) har under det senaste året, och under svenskt ordförandeskap, tagit ett steg närmare sin fullbordan. I december 1999 kunde styrkan anmälas tillgänglig för FN vilket innebär att konsultationer mellan FN och deltagarländerna i SHIRBRIG nu kan inledas om framtida möjliga insatser. Det är därför angeläget att också från svensk sida ha beredskap för medverkan i en sådan snabbinsats. Samarbetet inom SHIRBRIG kan förhoppningsvis inspirera också andra medlemsstater till liknande samverkan för att öka FN:s kapacitet på detta område.

FN:s samarbete med regionala organisationer och andra aktörer inom området fred och säkerhet fortsätter att utvecklas i positiv riktning med gemensamma diskussioner kring normer och standarder. En mångfald aktörer kommer att behöva samverka i framtida insatser och utvecklingen av EU:s krishantering kommer därför att vara till nytta även för FN. Med ett stort antal organisationer i ett konfliktområde är det viktigt att en god samordning utvecklas mellan olika aktörer. Även här sker förbättringar, t.ex. genom tillfällig växeltjänstgöring mellan respektive organisationers sekretariatspersonal.

De nordiska länderna har sedan länge ett nära samarbete inom FN kring frågor om fred och säkerhet. Det nordiska militära samarbetet inom FN har utvecklats vidare. 1998 inrättades en samarbetsstruktur för gemensam övning och utbildning, materielsamarbete, samtränade styrkor och planering för internationella insatser (NORDCAPS). I det ovannämnda SHIRBRIG-samarbetet deltar även Danmark, Finland och Norge.

2.2 Ökad satsning på förebyggande

Samtidigt med att antalet mellanstatliga krig har minskat blir gränsen mellan militär och icke-militär säkerhet mindre skarp. Miljöförstöring, massfattigdom, fattiga länders skuldsättning, etniskt, religiöst och politiskt förtryck, internationell terrorism, organiserad brottslighet och spridning av massförstörelsevapen är hot som måste mötas globalt på samma sätt som krig och väpnade konflikter. Bland FN:s medlemsstater

växer insikten om att det är nödvändigt att i god tid angripa de icke-militära hoten för att undvika väpnade konflikter. Bl.a. kommer detta till uttryck i den Afrikarapport som FN:s generalsekreterare presenterade 1998 och vilken är föremål för uppföljning i olika forum.

Den ökande medvetenheten om behovet av att söka förebygga väpnade konflikter bekräftar ett vidare synsätt på fred och säkerhet. Under det svenska medlemskapet i FN:s säkerhetsråd 1997-1998 tillhörde frågan om konfliktförebyggande våra prioriterade områden. Vid generalsekreterarens besök i Sverige i maj 1999 kunde den svenska regeringens handlingsprogram "Att förebygga väpnade konflikter" (Ds 1999:24) överlämnas. Vid generalförsamlingens öppnande hösten 1999 var frågan om förebyggande av väpnade konflikter flitigt förekommande i den politiska debatten. Senare under hösten höll även säkerhetsrådet en öppen debatt i frågan. Säkerhetsrådet antog i form av ett ordförandeuttalande ett beslut som närmare definierar rådets roll när det gäller förebyggande av konflikter. Detta kan betecknas som ett viktigt steg framåt för tanken om en ökad uppmärksamhet på prevention. Tillsammans med de rapporter som presenterades föregående höst om händelserna i Srebrenica och Rwanda och FN:s roll däri har diskussionen om konfliktförebyggande stimulerat till en öppen och konstruktiv debatt kring framtida internationella insatser. Sambanden mellan förekomsten av väpnade konflikter och ekonomisk och social utveckling, fattigdom, demokrati och mänskliga rättigheter har blivit tydligare. Mycket återstår dock att göra för att FN och andra internationella organisationer i praktiken skall anamma ett arbetssätt med ökad inriktning på förebyggande. Sverige kommer att spela en aktiv roll i den fortsatta uppföljning som nu kommer att ske inom FN.

2.3 Sverige i FN:s säkerhetsråd

Sverige invaldes 1996 som medlem i FN:s säkerhetsråd för perioden 1997-1998. I regeringens skrivelse 1997/98:69 till riksdagen redovisades erfarenheter från det första medlemsåret. Därav framgick att Sverige i rådet vägletts av ett program som dåvarande utrikesministern redovisade för riksdagen den 24 oktober 1996. Viktiga uppgifter har varit att verka för tidiga, helst förebyggande, väl samordnade och balanserade FN-insatser i konfliktsituationer och att få till stånd ett öppnare säkerhetsråd som på ett bättre sätt konsulterar och informerar icke-rådsmedlemmar. Folkrätten, mänskliga rättigheter och humanitära frågor gavs särskild vikt. Det överordnade målet var att FN och säkerhetsrådet så effektivt som möjligt skulle utföra sin huvuduppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de två åren i säkerhetsrådet har varit nyttiga och lärorika och givit oss erfarenheter att bygga vidare på. Att slå vakt om säkerhetsrådets och folkrättens roll i frågor om internationell fred och säkerhet var ett strategiskt intresse som genomsyrade Sveriges arbete i rådet 1997-1998.

Sverige strävade efter att bedriva en resultatnriktad politik och sökte vinna stöd för sina idéer och förslag genom en fortlöpande dialog med rådets övriga medlemmar, inklusive de ständiga medlemmarna. För det vann Sverige tidigt i respekt och trovärdighet. I en särskild skrift, "Sverige i Förenta nationernas säkerhetsråd 1997-1998" (aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet; ny serie II:54), har lämnats en omfattande redogörelse för det svenska medlemskapet. Ett sammanfattande avsnitt ur denna skrift bifogas (bil. 2).

Som exempel på frågor där vårt arbete i rådet givit resultat kan nämnas att säkerhetsrådets kraftfulla reaktion på Indiens och Pakistans provsprängningar kom till efter ett svenskt förslag. Vi har lyft fram humanitära frågor i rådsarbetet. Krigsförbrytardomstolarna för Rwanda och det f.d. Jugoslavien har stärkts. Vi har hjälpt till att utveckla nya former för fredsbevarande operationer – framförallt genom vårt initiativ till ordförandeuttalande om civilpolisering. Vi har arbetat målmedvetet för att få in förebyggande av väpnade konflikter som en naturlig uppgift i säkerhetsrådet. Sverige kunde också spela en aktiv roll när det gäller säkerhet i Afrika, som upptar en betydande del av rådets dagordning. I ett antal allvarliga konflikter verkade vi för att få till stånd olika typer av FN-insatser och att ge stöd till afrikanska ansträngningar att finna fredliga lösningar.

3 Nedrustning

FN:s arbete för nedrustning och icke-spridning hänger nära samman med organisationens huvuduppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det är av stor vikt att arbetet kraftfullt drivs vidare. Nedrustning utgör ett centralt mål i regeringens arbete för att bidra till ökad global säkerhet. Ett av Sverige prioriterat mål är ett fullständigt avskaffande av massförstörelsevapen.

De senaste åren har ett antal händelser, bl.a. de indiska och pakistanska provsprängningarna 1998 och den amerikanska senatens beslut att ej ratificera provstoppsavtalet, påverkat nedrustningsarbetet inom FN negativt.

I regeringens politik framhålls det nära sambandet mellan icke-spridning och nedrustning, som är särskilt tydligt på kärnvapenområdet. I icke-spridningsavtalet (NPT) har de fem erkända kärnvapenmakterna åtagit sig att nedrusta, samtidigt som icke-kärnvapenstaterna har lovat att inte skaffa kärnvapen. Framsteg måste göras på båda områdena för att förtroendet för icke-spridningsregimen på kärnvapenområdet skall kunna bibehållas.

I juni 1998 presenterade Sverige tillsammans med Brasilien, Egypten, Irland, Mexiko, Nya Zeeland, Slovenien och Sydafrika en deklaration om en ny dagordning för kärnvapenedrustningen. Deklarationen följdes upp med resolutioner antagna i FN:s generalförsamlings utskott för nedrustnings- och icke-spridningsfrågor (första utskottet) 1998 och

1999. I resolutionen föreslås en rad åtgärder för att påskynda nedrustningen av kärnvapen. Skr. 1999/2000:130

Provstoppsavtalet (CTBT) som förbjuder provsprängningar av kärnvapen har ännu inte kunnat träda ikraft. Sverige har djupt beklagat den amerikanska senatens beslut under 1999 att inte ratificera avtalet. Avtalet har heller inte ratificerats av Kina samt ett antal andra stater vilkas ratifikation krävs för avtalets ikraftträdande. Ett viktigt framsteg kom dock genom den ryska dumans beslut i april i år att ratificera avtalet.

Vidare har en tvist mellan Ryssland och USA om ABM-avtalet (Fördraget om begränsningar av anti-ballistiska missilssystem) bidragit till svårigheter i nedrustningsarbetet. Ryssland, Vitryssland och Kina lade 1999 fram en resolution i generalförsamlingen om bevarandet av ABM-avtalet mellan USA och Sovjetunionen. Bakgrunden var de amerikanska planerna på ett nationellt missilförsvar som skulle nödvändiggöra omförhandlingar av ABM-avtalet. Sverige avstod i omröstningen då regeringen ansåg att de bilaterala försöken mellan Ryssland och USA att nå en lösning ännu inte uttömts.

Arbetet för att stärka de konventioner som totalförbjuder biologiska och kemiska vapen fortgår. Sverige deltar aktivt i förhandlingarna i nedrustningskonferensen i Genève om ett verifikationsprotokoll för att stärka kontrollen av efterlevnaden av konventionen om förbud mot biologiska (bakteriologiska) och toxinvapen från 1972. Förhoppningen är att ett protokoll skall kunna antas under nästa år och möjligen under det svenska ordförandeskapet i EU. När det gäller kemiska vapen har Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW) i Haag bl.a. till uppgift att genom ett unikt inspektionsmaskineri kontrollera efterlevnaden av konventionen mot kemiska vapen som totalförbjuder kemiska vapen. Regeringen har givit hög prioritet åt arbetet med att förverkliga konventionens målsättningar.

Ottawakonventionen som förbjuder användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor trädde i kraft i mars 1999. Sverige var, tillsammans med övriga EU, medförslagsställare till en resolution i vilken alla stater uppmanas att skriva under konventionen. Konventionen kan betecknas som en framgång, dels på grund av att så många stater anslutit sig på kort tid (för närvarande 91), och dels genom sättet den tillkom på, med insatser på både regeringars och den enskilda medborgarens nivå. Konventionen innehåller bestämmelser om minröjning och bistånd till minoffer. Sverige har bidragit med betydande belopp, framför allt till de stora internationella organisationer som verkar inom området med minröjning, stöd till minoffer och upplysningskampanjer om minfaran. De största mottagarländerna är Afghanistan, Kambodja, Moçambique, Norra Irak och Angola.

Sverige presenterar varje år en generalförsamlingsresolution om konventionen om särskilt inhumana vapen. Både 1998 och 1999 har resolutionen kunnat antas utan omröstning. I resolutionen välkomnas protokoll IV om blindande laservapen - som tillkommit genom ett svenskt initiativ - och det utvidgade protokoll II om landminor, framförhandlat under svenskt ordförandeskap.

Medvetenheten har ökat om den destabiliserande verkan s.k. lätta vapen har i konfliktregioner. Under de senaste två åren har många initiativ tagits på området. Det internationella arbetet med att förbereda FN-konferensen mot illegal handel med lätta vapen har intensifierats. I FN:s generalförsamling behandlades flera resolutionsförslag på området vari bl.a. betonades att det för upprätthållande och konsolidering av fred och säkerhet i områden som drabbats av konflikter krävdes praktiska nedrustningsåtgärder såsom insamling, kontroll och förstörelse särskilt av lätta vapen.

EU har överlag spelat en framträdande roll i nedrustningsarbetet inom FN och har, med undantag av kärnvapenfrågorna, visat stor samstämmighet i arbetet i generalförsamlingens första utskott.

4 Humanitära frågor

Under medlemskapet i säkerhetsrådet 1997-98 verkade Sverige för ökad uppmärksamhet för de humanitära frågorna. En fråga som Sverige drev var insatser för att minska de väpnade konflikternas utbredda våld mot civilbefolkningen samt att öka efterlevnaden av den humanitära rätten och säkerheten för det humanitära hjälparbetet. Hotet mot mänsklig säkerhet har alltmer kommit att accepteras som ett hot också mot nationers säkerhet och fredlig mellanstatlig samexistens och omfattas därmed av säkerhetsrådets centrala mandat kring fred och säkerhet.

Säkerhetsrådet har med stöd av generalsekreteraren, FN:s flyktingkommissarie och FN:s särskilde representant för barn i väpnade konflikter behandlat frågor som rör effektivare skydd för civilbefolkning som utsätts för väpnade övergrepp. Det har inte minst gällt flyktingarnas situation och behovet av att säkra flyktinglägrens civila och humanitära karaktär. En humanitär organisation som FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) har begränsade möjligheter att tillsammans med ofta resurssvaga flyktingmottagarländer garantera flyktinglägrens säkerhet. Även internflyktingproblematiken har fått ökad uppmärksamhet och inte minst Sverige har lyft fram behovet av att finna bättre och effektivare skydds- och biståndsformer för de mest utsatta människorna. Det gäller såväl i FN:s politiska organ som i MR-sammanhang och i anslutning till de humanitära organisationernas ansvar, särskilt UNHCR och FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (OCHA), men också Internationella rödakorskommittén (ICRC).

Naturkatastrofernas komplexitet har ställt nya krav på FN:s kapacitet till snabbt gensvar och samordning av logistik och hjälpinsatser i det mest akuta skedet. Sverige har verkat för att erfarenheterna bättre skall tas tillvara när det gäller samordning och effektivitet i hjälparbetet vid naturkatastrofer.

Sverige har verkat för att det nyinrättade humanitära segmentet i FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) skall främja den internationella dialogen kring angelägna humanitära frågor med en aktivare roll för u-

landsgruppen. Med utgångspunkt i generalsekreterarens årliga rapport om humanitär samordning utgör ECOSOC en viktig vägvisare för OCHA och dess ledningsansvar för FN-systemets samordningsforum Inter-agency Standing Committee (IASC).

Sverige bidrar till OCHA:s budget som finansieras dels inom ramen för FN:s reguljära resurser, dels genom frivilliga bidrag. Trots åtstramningen i FN:s generella budgetutrymme menar Sverige att OCHA:s andel av den reguljära budgeten gradvis bör öka, för att tydligare markera att FN:s humanitära ansvar har en mer universell prägel.

Sverige har givit starkt stöd till UNHCR:s verksamhet för skydd och bistånd till flyktingar och andra hjälpbehövande. Organisationen har en viktig uppgift att, i samarbete med andra relevanta organisationer, söka finna varaktiga lösningar på flyktingproblemen i första hand genom frivillig återvandring under säkra förhållanden. Sverige har spelat en aktiv roll i styrelsearbetet inom UNHCR, bl.a. avseende reformering av organisationens verksamhetsbudget så att omfattningen och prioriteringen av organisationens verksamhet skall framgå tydligare. Sverige är en av UNHCR:s största bidragsgivare.

FN:s hjälpporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA) har med sin unika ställning i förhållande till de palestinska flyktingarna en avgörande roll för fred och säkerhet i Mellanöstern. Sverige har verkat för att UNRWA skall få en mer förutsägbar, tillräcklig och stabil finansiering så att organisationen kan genomföra sitt mandat att möta de palestinska flyktingarnas grundläggande humanitära behov och därmed bidra till en fredlig utveckling i regionen. Sverige är en av de största bidragsgivarna till UNRWA.

5 Ekonomiska och sociala frågor

Genom de stora FN-konferenserna under 1990-talet har FN satt dagordningen för organisationens verksamhet inom det ekonomiska och sociala området. Denna normativa verksamhet har stärkt FN:s anseende och bidragit till en allmän uppslutning av gemensamma mål på internationell, regional och nationell nivå. Konferenserna följs nu upp med särskilda generalförsamlingsmöten fem år efter respektive konferens.

Den normativa delen av FN:s arbete inom det sociala området präglas i allt större utsträckning av motsättningar mellan olika ländergrupper. Konflikten mellan nord och syd blir allt tydligare och svårigheterna att nå enighet kring centrala utvecklingsfrågor allt svårare. Även inom "sydgruppen", den s.k. 77-gruppen, är spänningarna stora. Mottagarländerna hävdar den nationella suveräniteten och kräver ökat bistånd. Givarländerna kräver ökad effektivitet i biståndet och respekt för mänskliga rättigheter. Inom det ekonomiska området, exempelvis inom FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD), finns vissa tecken på att motsättningarna har minskat något på senare år, även om

det alltså finns skilda uppfattningar vad beträffar utformningen av olika åtgärder. Skr. 1999/2000:130

Den allt större misstron inom det sociala området kan inte enbart förklaras av intressekonflikter mellan olika länder och ländergrupper. Det minskade biståndet i världen i allmänhet och till FN i synnerhet har lett till ett minskat intresse av att nå mer visionära lösningar. Trots rader av reformer av enskilda FN-organ liksom inom det mellanstatliga beslutssystemet inom FN har det ekonomiska stödet inte ökat. Snarare har de senaste två åren präglats av minskat ekonomiskt stöd.

Inför uppföljningsmöten av olika världskonferenser har Sverige arrangerat konferenser på regional nivå. Syftet har varit att försöka minska klyftan mellan nord och syd inför kommande förhandlingar. Liknande initiativ kommer att tas inför de konferenser som skall hållas under 2000-2001.

5.1 Ekonomiska och handelsrelaterade frågor

Sverige arbetar aktivt i UNCTAD för att främja utvecklingsländers ekonomiska utveckling genom ökat handelsutbyte och integrering i världsekonomin. Under de senaste åren har UNCTAD inriktat sitt arbete på att analysera sambandet mellan globalisering, handel, finansiella förhållanden och utveckling. Det har skett i ljuset av en växande insikt om ett fortsatt behov av en stark offentlig regleringsmakt och av internationellt samarbete för fri handel och globala spelregler som gynnar ekonomisk utveckling. Medlemsländerna har närmast sig varandra genom åren, men fortfarande råder ofta delade meningar om utformningen på nationell och internationell nivå av de åtgärder som UNCTAD arbetar med.

Sverige deltog aktivt i förberedelserna inför UNCTAD:s tionde ministerkonferens om handel och utveckling i Bangkok i februari 2000. Inom UNCTAD inleddes förberedelserna under våren 1999, och till grund för förhandlingarna om arbetsprogrammet låg en handlingsplan som 77-gruppen antagit vid sitt ministermöte i Marrakech i september 1999. Av särskilt intresse är att handlingsplanen innefattade flera hänvisningar till arbetet i Världshandelsorganisationen (WTO) och till den särskilda WTO-deklaration som 77-gruppen avgett inför WTO:s ministermöte i Seattle. Sverige fäste också stor vikt vid frågor om god samhällsstyrning, inklusive kampen mot korruption.

Samspelet mellan handels- och utvecklingspolitik kan enligt svensk mening förbättras. Kommande WTO-förhandlingar måste bidra till en hållbar ekonomisk och social utveckling för alla jordens länder och syfta till överensstämmelse mellan WTO:s regelverk och övriga internationella konventioner och principer på dessa områden. Många industriländer, inklusive EU, har fortfarande betydande hinder för import av varor som är viktiga för utvecklingsländerna, t.ex. på jordbruksområdet samt för tyg och kläder. Sverige kommer även i fortsättningen att driva på för att dessa hinder skall tas bort. Vårt

engagemang för konsekvent frihandel är ett viktigt uttryck för solidaritet med den tredje världen. UNCTAD och övriga FN-organ kan spela en viktig roll för att stödja arbetet i WTO. Skr. 1999/2000:130

5.2 Sociala frågor

FN:s sociala utvecklingskommission (CSocD) har huvudansvaret för uppföljningen inom FN av världstoppmötet om social utveckling i Köpenhamn 1995. Huvudtema för CSocD under 1998 var främjandet av social integration och allas delaktighet. Under 1999 var huvudtemat sociala tjänster för alla och uppföljningen av det sociala toppmötets mål. Femårsöversyn av det sociala toppmötet skall behandlas vid ett särskilt möte med FN:s generalförsamling i juni år 2000.

1999 hölls ett särskilt möte med generalförsamlingen i syfte att följa upp konferensen om Befolkning och utveckling (ICPD) i Kairo 1994. Sverige deltog aktivt i förberedelserna inom ramen för EU. Ett separat svenskt initiativ var ett seminarium i Lusaka om mansrollen. Det resulterade i en rapport, "Men's Voices, Men's Choices".

Sverige arbetar mycket aktivt inom ramen för FN:s narkotikabekämpningsprogram (UNDCP). Sedan generalförsamlingens särskilda möte om narkotika 1998 har Sverige främst drivit frågan om effektivisering av UNDCP:s styrnings- och finansieringssystem. Dessutom har Sverige sökt främja ökade förebyggande insatser på narkotikaområdet samt ökade insatser i Afrika som ofta är en glömd kontinent i sammanhanget.

FN:s generalförsamling skall år 2001 hålla ett särskilt möte för att följa upp resultaten från världskonferensen om boende, bebyggelse och stadsutveckling (Habitat II) 1996. Ett viktigt syfte är att få till stånd ett konstruktivt idé- och erfarenhetsutbyte baserat på de nationella rapporter som utarbetas inför detta tillfälle.

FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) har kontinuerligt reformerats under de senaste fem åren. Rådets arbete är nu indelat i fem olika delar; högnivå-, operationella, samordnings-, humanitära och allmänna segmentet. Var och en av de olika delarna förutom det sistnämnda har ett särskilt tema. På detta sätt har diskussionerna i rådet blivit mer fokuserade och rådets roll som policyskapande organ för FN:s operationella verksamhet förtydligats.

De svenska fackdepartementen och myndigheterna ägnar stor uppmärksamhet åt det internationella normeringsarbetet i de sociala och tekniska FN-organen. Detta har bl.a. Statskontoret uppmärksammat i sin studie "Sverige i världen".

5.3 Jämställdhetsarbetet inom FN

Handlingsplanen från FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 har varit vägledande för jämställdhetsarbetet inom FN, såväl centralt via FN:s kvinnoenhet som i enskilda fonder, program och fackorgan.

Sverige har deltagit aktivt i detta arbete, bl a i FN:s kvinnokommission. Under sommaren 1997 var Sverige en av de mest aktiva aktörerna i arbetet med resolution 1997/2 i FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Resolutionen anger att alla delar av FN:s arbete ska präglas av ett tydligt jämställdhetsperspektiv och att analys, operativa insatser och utvärdering skall inriktas på både kvinnors och mäns villkor. Sverige har också alltsedan Pekingkonferensen haft en nära dialog med olika delar av FN-systemet, t.ex. Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s befolkningsprogram (UNFPA) och FN:s center för mänskliga rättigheter, och har bl.a. genom ekonomiska bidrag stött arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv och konkreta mål i organisationernas arbete. Sverige tillhör de största givarna till FN:s kvinnofond (UNIFEM), och bidrar också till FN:s kvinnoenhet. Sverige har även verkat för att Världsbanken och de andra utvecklingsbankerna skall uppmärksamma kvinnor och män på lika villkor i sin långivning och via metod- och kompetensutveckling synliggöra och uppmärksamma jämställdhets-frågor.

Under 1999 inriktades Sveriges arbete bl.a. på att belysa framsteg och problem, såväl nationellt som internationellt, inför uppföljningen av Pekingkonferensen i New York i juni 2000. Sverige har betonat att målen i Pekingplattformen skall ligga fast. Prioriterade frågor är bl.a. allmän ratifikation av konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), kvinnors och ungdomars sexuella och reproduktiva rättigheter, kvinnors rätt att äga och bruka mark samt vikten av att män involveras i och tar ansvar för jämställdhetsarbetet.

Sverige var även starkt bidragande till att generalförsamlingen under hösten 1999 kunde anta ett tilläggsprotokoll till CEDAW. Sverige var ett av de 23 länder som undertecknade protokollet när det öppnades den 10 december 1999 (se vidare kapitel 7, Mänskliga rättigheter).

5.4 Barn i biståndet

Sverige var under 1998-1999 pådrivande i frågor som rör barnets rättigheter, dess sociala och ekonomiska livsvillkor, överlevnad och utveckling. Det främsta instrument som finns att tillgå i detta arbete är FN:s konvention om barnets rättigheter (1989). Konventionen har ratificerats av 191 av världens 193 stater och utgör således en mycket viktig grund för arbetet med frågor som rör barn.

Sverige var, genom arbetet för tilläggsprotokollet till barnkonventionen om förbud mot användning av barn som soldater, starkt engagerat i arbetet för att stödja barn i väpnade konflikter. Vi var vidare pådrivande för att barn med funktionshinder uppmärksammades i den resolution om barnets rättigheter som antogs vid 1998 och 1999 års generalförsamlingar, och medverkade aktivt i Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) arbete om avskaffande av särskilt skadliga former av barnarbete (se vidare kapitel 7, Mänskliga rättigheter).

Generalförsamlingen beslutade i december 1999 att följa upp 1990 års barntoppmöte med ett särskilt möte i generalförsamlingen i

september år 2001. Mötet skall hållas på högsta möjliga politiska nivå, och stats- och regeringschefer inbjuds därmed att delta i mötet. En förberedande kommitté sätts upp i syfte att förbereda organisatoriska och substantiella frågor för mötet. Vidare inbjuds stats- och regeringschefer att utse personliga representanter till kommittén. En bred krets aktörer, inklusive enskilda organisationer samt barn och ungdomar, ombeds att delta i den förberedande processen. Initiativtagarländerna inför 1990 års barntoppmöte (Sverige, Egypten, Kanada, Mali, Mexiko och Pakistan) återsamlades 1999 för att initiera det förberedande arbetet inför mötet.

Inom Utrikesdepartementet pågår en översyn av barnfrågor i det internationella samarbetet med målet att utforma en mer sammanhållen policy för barnfrågor och att utveckla ett systematiskt barnperspektiv i det internationella samarbetet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, FN-konferenserna och biståndsmålen. En skrivelse om barnet i det internationella utvecklingssamarbetet kommer att överlämnas till riksdagen under 2001.

5.5 Miljö och hållbar utveckling

FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD) fortsatte sitt arbete med att följa upp Agenda 21, handlingsprogrammet från FN-konferensen om miljö och utveckling, Rio 1992. På svenskt initiativ har kommissionen fått ett tydligare arbetsprogram, där några valda tema ur Agenda 21 behandlas vid varje möte. Inom ramen för detta arbetsprogram behandlade CSD 7 våren 1999 bland annat frågan om hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Inom EU tog Sverige ett särskilt ansvar för denna fråga, och assisterade ordförandeskapet i arbetet med att ta fram unionens ståndpunkter och anföranden.

Arbetet med de multilaterala miljöavtalen fortsätter. FN:s klimatkonvention (UNFCCC) höll sitt femte partsmöte i november 1999. Vid mötet fortsatte arbetet enligt den handlingsplan som tidigare beslutats och som syftar till att vid partsmötet år 2000 konkretisera innehållet i Kyotoprotokollet.

Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har ett särskilt protokoll om biologisk säkerhet förhandlats fram. Protokollet innehåller bestämmelser rörande handel och märkning av genetiskt modifierade organismer (GMO) inom betydande ekonomiska sektorer såsom jordbruk och livsmedel.

Konventionen mot ökenspridning har varit i kraft sedan år 1996 och höll sitt tredje partsmöte i november 1999. Enligt konventionen skall varje land utarbeta en nationell handlingsplan mot ökenspridning. Sverige har verkat för konventionens praktiska förverkligande med betoning på parternas ansvar. Inom ramen för utvecklingssamarbetet innebär det att i dialog med mottagarländerna skapa möjligheter att stödja konventionens förpliktelser.

Montrealprotokollet reglerar användningen av ett antal ozonförstörande gaser. Utvecklingsländerna kan få stöd för utfasningen

genom den multilaterala fonden som bildades i samband med att protokollet undertecknades 1987. Sverige har under 1999 varit medlem i exekutivkommittén för fonden och arbetat aktivt för att stöd endast skall ges för övergång till helt ozonvänliga ämnen. Vikten av institutionsförstärkande åtgärder har också framgångsrikt drivits av Sverige.

För ovannämnda miljöavtal fungerar den globala miljöfonden (GEF) som finansiell mekanism enligt delvis olika villkor. Fonden, som utgör ett instrument för samarbete mellan FN-systemet och Bretton Woods-institutionerna, fick sin permanenta form 1994 och fylldes på med nya finansiella resurser i början av 1998. Beloppet uppgår till 2,75 miljarder US-dollar för en fyraårsperiod och utgör därmed den största miljöfonden. Sveriges bidrag uppgår till knappt 450 miljoner kronor. Sverige fick gehör för en ökad nationell förankring av GEF:s mål och förstärkt utvärderingsfunktion i syfte att mäta resultat och säkra kvalitet. Sverige innehar sedan halvårsskiftet 1999 styrelseplatsen för röstgruppen, som även omfattar Finland och Estland.

6 Utvecklingssamarbete

Svenskt stöd för FN manifesterar sig inte endast politiskt utan också genom de bidrag Sverige ger till det multilaterala utvecklingssamarbetet. Totalt uppgick detta 1998 till 4,1 miljarder kronor, varav 1,6 miljarder kronor till de multilaterala utvecklingsbankerna. Största svenska bidragen går till Världsbanksgruppen. Världsbankens förändrade inriktning med en tydligare prioritering på fattigdomsbekämpning och med en decentraliserad organisation kan få effekter på FN:s operativa arbete. Världsbanken kan genom denna förändring spela en mer aktiv roll i bekämpningen av fattigdomen. Denna förändring skall inte ses som ett hot mot FN:s operativa arbete utan som en välkommen förstärkning av det multilaterala arbetet att stödja de fattigaste länderna. Ett nära samarbete mellan FN-systemet och Världsbanken är naturligtvis en förutsättning. Både FN och banken har också tagit flera initiativ för att samordna sina insatser på såväl central nivå som landnivå.

Ett närmare samarbete mellan FN och Världsbanken har varit särskilt påtagligt under förberedelserna inför det högnivåmöte om utvecklingsfinansiering som beräknas äga rum senast under år 2001. Sverige har i detta sammanhang verkat för att högnivåmötet bör involvera såväl bistånds- som finanssektorerna och fokusera på biståndets komplementaritet till inhemska resurser, liksom handel och utländska investeringar. Dessutom verkar Sverige för att högnivåmötet skall bli ett forum för en bred samling aktörer, inklusive FN, utvecklingsbankerna, Internationella valutafonden (IMF), Världshandelsorganisationen (WTO), FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD), det civila samhället och den privata sektorn.

I det interna reformarbetet inom FN:s utvecklingsprogram, UNDP, har steg tagits mot en bättre koncentration av verksamheten, förstärkt

utvärderingskapacitet, minskade administrativa kostnader och ökad decentralisering av beslutsansvar till fältkontoren. Sverige har arbetat aktivt för att UNDP och andra FN-organ skall få ett nytt och mer förutsägbart finansieringssystem. Normalt ges bidrag på ettårsbasis vilket försvårar för organisationerna att arbeta långsiktigt. Beslut fattades 1999 om att införa ett helt nytt budgetsystem i UNDP. Systemet innebär att en fyraårig budget utarbetas. Budgeten är en integrerad budget som innefattar det globala, regionala och landprogrammen. Den integrerade budgeten skall tydligt reflektera resultat av tidigare verksamhet. Varje år skall styrelsen få en utvärdering av det pågående programmet samtidigt som givarna skall ange sina bidrag för innevarande och, i de fall det är möjligt, kommande år. UNDP:s styrelse antog i september 1999 beslut om den första integrerade budgeten.

De kontinuerligt minskande resurserna till UNDP har lett till att organisationen nu har nått vad många upplever som ett vägskäl. Mot denna bakgrund har UNDP:s nye chef nyligen presenterat en plan för ytterligare och mer genomgripande reformer av organisationen. Den nya färdriktningen för UNDP innebär bl.a. att verksamheten snarare än att avse genomförande av enskilda projekt i växande utsträckning kommer att koncentreras till policyrådgivning, och då särskilt när det gäller samhällsstyrning, där UNDP bedöms ha en komparativ fördel. UNDP avser också att stärka sin roll i konflikt/post-konfliktsituationer.

Den nuvarande verksamheten i FN:s befolkningsprogram, UNFPA, präglas i stor utsträckning av det dokument som undertecknades vid Kairo-konferensen 1994. UNFPA strävar efter en helhetssyn på befolkningsprogrammet, med fokus på enskilda individers situation. UNFPA betonar särskilt individens rätt att själv styra över sin reproduktion, jämställdhet mellan könen, männens ansvar samt kvinnornas självständighet. Kairokonferensen har följts upp i ett program som antogs vid uppföljningskonferensen 1999.

Sverige har drivit frågan om ett brett synsätt vad gäller befolkning och utveckling, vikten av att främja ungdomars möjlighet att själva fatta beslut om sin sexualitet och reproduktion samt uppmärksamhet kring mannens roll. En annan viktig fråga för Sverige har varit att stärka UNFPA:s fattigdomsorientering.

Sverige har också aktivt verkat för att reformera styr- och finansieringsformerna för organisationen. Beslut fattades 1998 om att en ny typ av budget skall utvecklas där program mål, resurser, budget och resultat kopplas samman.

Inom FN-systemet har FN:s barnfond (UNICEF) som sitt mandat att bevaka barnets rättigheter och stödjer därför en mängd insatser för barn. Svenska profilfrågor inom UNICEF var under åren 1998 och 1999 ett ökat rättighetsperspektiv utifrån barnkonventionen, ökad fattigdomsinriktning och långsiktighet i utvecklingssamarbetet samt sexuell och reproduktiv hälsa, inklusive barn och hiv/aids. Ökade ekonomiska satsningar på kvinnor och ökade ansträngningar för att inkludera kvinnor i beslutsprocesserna har visat sig vara ett effektivt medel för att förbättra fattigdomsbekämpningen, öka långsiktigheten i

utvecklingen och förbättra barns villkor. Sverige var under 1998 och 1999 näst största bidragsgivare till UNICEF. Skr. 1999/2000:130

Sverige var 1998 tionde största bidragsgivare och 1999 elfte till Världslivsmedelsprogrammet (WFP). Sverige är medlem av WFP:s styrelse och deltar aktivt i policydiskussionerna bl.a. om livsmedelsbistånd som instrument för utveckling, humanitära insatser i komplexa krissituationer, strategi för resursmobilisering och metoder för att förbättra WFP:s styrformer.

7 Männskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan staten och individen. De sätter gränser för statens maktutövning genom att definiera rättigheter för den enskilda människan.

FN-stadgans första artikel anger att arbetet för att främja mänskliga rättigheter är ett av världsorganisationens syften. Intresset för de mänskliga rättigheterna är också stort och flertalet stater accepterar idag att respekten för mänskliga rättigheter är en global angelägenhet. Generalsekreteraren betonade vid generalförsamlingens öppnande september 1999 att FN:s ansvar gäller människor och att inga gränser kan hindra det internationella samfundets ansvar att värna om den enskilda människan. Talet hölls mot bakgrund av främst Kosovokrisen under första halvåret 1999 och bidrog till debatten om staters suveränitet och frågan om de mänskliga rättigheternas överordnade betydelse.

Den debatten kom också att starkt påverka ett av EU framlagt förslag om ett gradvis upphörande av dödsstraffet. EU valde att dra tillbaka förslaget sedan dess motståndare vunnit brett gehör för att återropa FN-stadgans förbud mot inblandning i frågor som väsentligen faller inom en stats inre angelägenheter.

Som ett led i generalsekreterarens reformprogram gavs FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter under perioden en alltmer samordnande roll i arbetet med att låta mänskliga rättigheter genomsyra FN:s hela verksamhet, såväl inom sekretariatet som i fonder och program. Mary Robinson har som högkommissarie rönt stor uppmärksamhet för sitt aktiva agerande bl.a. genom att inhämta och presentera rapporter till kommissionen för mänskliga rättigheter 1999 om övergrepp i Kosovo och Östtimor. Generalsekreterarens tydliga stöd för högkommissarien i detta arbete skall inte underskattas. Sverige har uppmuntrat utvecklingen av högkommissariens arbete och en överenskommelse nåddes i februari 2000 om ökat finansiellt stöd till högkommissariens kontor.

Under perioden har en rad internationella traktater om mänskliga rättigheter slutits inom FN:s ram. Dit hör ett tilläggsprotokoll till konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, vilket ger kvinnodiskrimineringskommittén möjlighet att ta emot enskilda klagomål samt att på eget initiativ undersöka misstankar om

kränkningar av konventionen. Vidare har en konvention antagits inom ILO:s ram (nummer 182) om avskaffande av särskilt skadliga former av barnarbete. Sverige deltog aktivt i förhandlingarna om dessa instrument. Deklarationen till skydd för individer och grupper som arbetar för att försvara de mänskliga rättigheterna ("MR-försvarare") kunde efter många års förhandlingar antas av generalförsamlingen i december 1998. Arbetet för tilläggsprotokollet till barnkonventionen om förbud mot användande av barn som soldater kunde slutföras i januari 2000 under svenskt ordförandeskap.

Sverige deltar aktivt i behandlingen av frågor om mänskliga rättigheter i dels generalförsamlingen och dels som observatör i FN:s kommission för mänskliga rättigheter. På basis av en gemensam syn sker en nära samordning inom EU där ett gemensamt uppträdande eftersträvas i de flesta frågor. I detta arbete värnar Sverige bl.a. om grundläggande principer inom mänskliga rättigheter och om de särskilda mekanismerna för övervakning och rådgivning, att landvinningar från världskonferensen för mänskliga rättigheter såsom de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet upprätthålls samt verkar för en ökad konkretisering av frågorna på dagordningen. Frågor som lyfts fram särskilt av Sverige är bl.a. diskrimineringsfrågor, förbud mot dödsstraffet och barnets rättigheter.

Sverige är sedan många år huvudansvarigt i generalförsamlingen för resolutionen om situationen för de mänskliga rättigheterna i Burma/Myanmar. I FN:s kommission för mänskliga rättigheter står Sverige som initiativtagare till en resolution om summariska, godtyckliga och utomrättsliga avrättningar.

Sverige verkar fortsatt för att konventionskommittéernas verksamhet skall stärkas bl.a. genom ökade resurser och för att det material som produceras genom FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna skall användas och följas upp på ett bättre sätt.

En rad organ inom FN-systemet har mandat som inbegriper aspekter av mänskliga rättigheter, t.ex. FN:s kvinnokommission, FN:s barnfond (UNICEF), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), Internationella arbetsorganisationen (ILO), Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (OCHA) och FN-sekretariatets avdelning för fredsbevarande operationer (DPKO). Deras verksamhet har också betydelse vad gäller mänskliga rättigheter i enskilda länder. Sverige verkar för att dessa fonder och program liksom sekretariatet utvecklar en rättighetsbaserad syn på sin verksamhet.

8 Folkrätt

Inrättandet av en internationell permanent brottmålsdomstol har länge varit en fråga för FN. Efter många års arbete slutbehandlades och antogs domstolens stadga sommaren 1998. Sverige har varit pådrivande i arbetet och är fortsättningsvis aktivt i de pågående förhandlingarna om stadgans närmare utformning (bevis- och procedurregler; samarbetsavtal

med FN; immunitets- och privilegieregler samt brottskriterier). Hittills har sju stater ratificerat stadgan av de 60 som krävs för dess ikraftträdande, och antalet ratifikationer ökar kontinuerligt. Arbetet med erforderliga svenska lagändringar pågår och Sveriges ratifikation beräknas ske under 2001.

Sverige har deltagit och fortsätter att delta i förhandlingarna om bekämpning av terrorism. Sedan 1997 har tre konventioner utarbetats rörande terroristbombningar, nukleär terrorism och finansiering av terrorism. Arbetet med en övergripande konvention mot terrorism inleds eventuellt under hösten 2000.

I december 1998 beslöt FN:s generalförsamling att en särskild ad hoc-kommitté skulle tillsättas med uppgift att utarbeta en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Kommittén hade sex möten under 1999 och kommer under 2000 att ha minst fyra möten. Avsikten är att arbetet med konventionen skall vara slutfört så att undertecknande kan ske under år 2000.

Konventionens huvudsakliga syfte är att utgöra ett effektivt instrument för mellanstatligt samarbete i kampen mot den organiserade brottsligheten. Till konventionen kommer att fogas tre protokoll rörande människohandel, människosmuggling och den illegala handeln med lätta vapen.

Vid de av FN upprättade ad hoc-tribunalerna för krigsförbrytelser begångna i f.d. Jugoslavien och Rwanda har skett en tilltagande måltillströmning och gjorts framsteg i tribunalernas verksamhet. Fortfarande kvarstår dock problem med vissa staters vägran att utlämna misstänkta förbrytare. Sverige stöder tribunalernas verksamhet bl.a. genom avtal om skydd av vittnen och överföring av straffverkställighet till Sverige. Sverige har också lagstiftat med syfte att underlätta samarbetet mellan svenska myndigheter och tribunalerna.

Vidare pågår ett arbete som syftar till upprättandet av en ad hoc-tribunal i Kambodja för att ställa företrädare för de Röda Khmererna till svars för de övergrepp som ägde rum under Pol Pot-regimen. Den svenske ambassadören Thomas Hammarberg är såsom FN:s generalsekreterares tidigare MR-representant till Kambodja aktiv i denna process.

Hundraårsminnet av den första internationella fredskonferensen 1899 uppmärksammades våren 1999 genom internationella konferenser i Haag och St Petersburg. Sverige bidrog till högtidlighållandet och deltog också aktivt i konferenserna.

Även FN:s internationella domstol i Haag har under perioden haft en markant ökad måltillströmning. Allt fler stater väljer att använda sig av denna mekanism för fredlig lösning av tvister.

9 Reformen

Reformarbetet inom FN tog ny fart sedan Kofi Annan tillträtt som generalsekreterare i januari 1997. Generalsekreteraren presenterade

under 1997 ett förslag till reformprogram, och huvuddelen av detta kunde senare samma år antas av generalförsamlingen. Till de viktigaste besluten hörde fokuseringen på FN:s kärnverksamheter, införandet av en enhetlig ledningsstruktur, inrättandet av funktionen som biträdande generalsekreterare med ansvar för bl.a. den fortsatta reformeringen, samt en bättre samordning i mottagarländerna genom en FN-chef och ett gemensamt FN-hus i varje land.

För närvarande tycks en låsning präglade delar av reformprocessen, där grupper av medlemsländer inom FN – framför allt utvecklingsländer – tolkar reformarbetet som ett sätt att styra FN bort från för dem viktig verksamhet och i riktning mot verksamhet som prioriteras av de industrialiserade länderna. Frågan om reformer har även kopplats ihop med frågan om FN:s finanser och USA:s skulder till FN-systemet. Ett antal utvecklingsländer har varit av uppfattningen att skuldbetalning måste ske innan ytterligare reformarbete kan genomföras, medan USA menat att reformer skall föregå betalning. Sverige och EU har velat se såväl reformer som skuldbetalning genomförda parallellt.

Under generalförsamlingen hösten 1998 antogs inga egentliga resolutioner på reformområdet. I juli 1999, under generalförsamlingens återupptagna möte, antogs en resolution om reform av FN:s arbete på miljö- och bosättningsområdet, med inriktning på att stärka FN:s miljöprogram (UNEP) och en tydligare rollfördelning inom FN-systemet.

Vidare antogs under generalförsamlingen 1999 en resolution om ett s.k. utvecklingskonto. Besparingar som gjorts genom rationaliseringar skall kanaliseras till kontot, och förhoppningen är att detta skall underlätta fortsatt reformarbete.

FN har de senaste två åren bedrivit ett omfattande arbete för att effektivisera och bättre samordna insatserna i fält vad beträffar långsiktig social och ekonomisk utveckling. Sverige har deltagit aktivt i arbetet kring metodutveckling för effektivisering av fältarbetet, bl.a. genom finansiellt stöd för pilotverksamheter i Guatemala och Zimbabwe under 1998-99. Vidare har Sverige tagit initiativ till och finansiellt bidragit till en fond för att stärka samordningen inom FN och mellan FN och andra aktörer.

Inom FN:s fackorgan har betydande förändringar ägt rum med starkt svenskt stöd. Dels har fackorganen mer och mer tagit en roll som delar av ett FN, dels har interna reformprocesser sjösatts. Mest påtagligt har detta varit i samband med ledarskiftet i Världshälsoorganisationen (WHO) och Internationella arbetsorganisationen (ILO), men även i FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) och FN:s organisation för industriell utveckling (UNIDO). Vad gäller ledarskap i fackorganen har Sverige verkat för professionalitet, kommunikationsförmåga och dokumenterade ledaregenskaper samt tidsbegränsade förordnanden. Sverige lägger särskild vikt vid ett aktivt styrelsearbete och att fullfölja intentionerna i det nordiska FN-projektet, som presenterades 1996 och bl.a. betonade fackorganens normativa arbete.

Sverige deltar aktivt i EU-arbetet för att uppnå förändringar i FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, i syfte bl.a. att uppnå större effektivitet och öppenhet. En nära dialog pågår med FAO:s ledning inom EU-samarbetet och i bilaterala samtal. FAO har vidare, efter påverkan från bl.a. svenskt håll, strävat efter att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete, vilket har resulterat i att FAO:s första kvinnliga höga chefer nyligen har utsetts.

Sverige har verkat för att OCHA tilldelas erforderliga resurser för att fullgöra sitt mandat. Efter generalsekreterarens strukturreform har OCHA:s mandat fått en tydligare inriktning på policyutveckling och samordning både centralt och i fält. Sverige har tagit en aktiv del i vidareutvecklingen av FN-systemets konsoliderade appeller på det humanitära området och deras strategiska samordnings- och prioriteringsuppdrag. På svenskt initiativ har kapaciteten för fältsamordning stärkts genom tillskapande av en särskild finansieringsmekanism.

Sverige har under flera års tid varit drivande i arbetet med att reformera FN:s fonder och program, bl.a. UNDP och UNFPA (se kapitel 6, Utvecklingssamarbete).

Ansträngningarna att reformera FN:s säkerhetsråd fortsätter. Även om inga banbrytande beslut har kunnat fattas under 1998 och 1999 finns vissa tecken på tilltagande enighet om vikten av att rådet utvidgas för att bättre motsvara förändringar i antalet medlemsländer. Det faktum att säkerhetsrådet kringgåts i vissa centrala konfliktsituationer har bidragit till att öka det politiska trycket för reformer av rådet.

Arbetet har pågått sedan 1993, då en särskild arbetsgrupp för säkerhetsrådets utvidgning och representativitet upprättades under generalförsamlingen. Sedan hösten 1998 har Sveriges FN-ambassadör varit en av två vice-ordförande i arbetsgruppen. Arbetet sker längs två spår, dels själva utvidgningen (antal nya medlemmar, fördelningen mellan permanenta och icke-permanenta medlemmar, regionala platser), dels rådets interna arbetsmetoder (ökad öppenhet, rätten att delta för parter i konflikter). Frågan om vetorätten som berör båda kategorierna är en huvudfråga.

Det finns en bred enighet bland medlemsländerna om att en utvidgning av säkerhetsrådet är önskvärd, men uppfattningarna om hur utvidgningen bör utformas går vitt isär. Särskilt svåra frågor är om utvidgningen skall omfatta såväl nya ständiga som roterande medlemmar och vetorätten. Frågan om en permanent EU-plats har också kommit upp i diskussionen, men inte intagit någon framträdande plats. Vad gäller rådets arbetsmetoder har vissa framsteg gjorts i riktning mot större öppenhet, fler öppna möten och tematiska debatter.

Sverige anser det angeläget att stärka säkerhetsrådets auktoritet genom en utvidgning som gör rådet mer representativt för FN:s hela medlemskrets. Vi stödjer en balanserad utvidgning av ständiga såväl som icke-ständiga medlemmar och vill åstadkomma större öppenhet kring säkerhetsrådets arbete. Att öppna för ökad insyn i säkerhetsrådet var en central fråga för Sverige under vårt rådsmedlemskap 1997-1998. Vidare förespråkar Sverige en begränsning av vetots användning. I

generalförsamlingens allmänna debatt 1999 framförde utrikesministern tanken om en överenskommelse mellan de ständiga medlemmarna om moratorium för användning av vetot och/eller en begränsning av användningen till beslut rörande fredsframtvängande åtgärder.

En förhoppning är att genomförandet av millennietoppmötet under hösten 2000, tillskapandet av utvecklingskontot samt det något ljusare finansiella läget för FN under 1999 skall ha en positiv inverkan på det fortsatta reformarbetet inom FN-systemet.

10 FN:s finanser

FN finansieras med obligatoriska medlemsavgifter, dels för den reguljära verksamheten, dels för de fredsbevarande operationerna. Det svenska bidraget under år 2000 beräknas uppgå till ca 120 miljoner kronor respektive ca 170 miljoner kronor.

Den finansiella situationen för FN var fortsatt kritisk under 1998. Den reguljära verksamheten finansierades delvis genom s.k. internlån från kontona för fredsbevarande operationer. Genom att inte utnyttja vissa budgeterade medel kunde sekretariatet dock minska underskottet för 1998 till 13 miljoner US-dollar.

Generalförsamlingen beslutade 1998 bl.a. om budgetramen för tvåårsperioden 2000-2001 och finansieringen av de internationella tribunalerna för f.d. Jugoslavien och Rwanda.

Under generalförsamlingen hösten 1999 var de två viktigaste dagordningspunkterna inom det administrativa och budgetära området den nya tvåårsbudgeten och frågan om hur stora bidrag medlemsländerna skall lämna till FN, den s.k. bidragsskalan. I slutet av 1999 nåddes enighet om en samlad utgiftsnivå för budgeten för 2000-2001 på drygt 2,5 miljarder US-dollar, vilket innebar en ökning med ungefär 0,1% jämfört med den förra budgeten.

FN:s finansiella läge förbättrades under 1999. Detta berodde framför allt på större amerikanska inbetalningar till FN. Den finansiella kris som präglat organisationen sedan mitten på 90-talet, då USA beslutade att unilateralt minska sina bidrag till organisationen, är därmed åtminstone tillfälligt mindre akut än tidigare. Den ekonomiska utvecklingen för FN beror dock fortsatt på de amerikanska bidragen.

De amerikanska inbetalningarna möjliggjordes av att den amerikanska kongressen under hösten 1999 antog lagstiftning, den s.k. Helms-Biden II, som gav administrationen rätt att under vissa villkor påbörja en delbetalning av skulderna i tre steg. Den första avbetalningen skedde i december 1999. Nästa avbetalning förutsätter bl.a. en sänkning av nivåerna på de amerikanska bidragen till FN. Detta förutsätter i sin tur ändringar i bidragsskalan, en fråga som förväntas leda till utdragna förhandlingar.

Den svenska ståndpunkten bygger på principen att medlemsstaterna skall betala sina bidrag till FN:s budget i tid, fullt ut och utan villkor. Bidragens storlek bestäms av generalförsamlingen, och ländernas

andelar räknas fram enligt bidragsskalan. Sverige har uttryckt öppenhet för en ändring av bidragsskalan och bl.a. anfört att det bästa för FN, och därigenom för dess medlemsstater, vore ett jämnare fördelat ekonomiskt ansvar för organisationen mellan medlemmarna och ett minskat beroende av den störste bidragsgivaren USA.

11 FN inför framtiden

Regeringen vill stärka det globala samarbetet genom att ställa individen och de mänskliga rättigheterna i centrum. Ett vidgat säkerhetsbegrepp får allt större genomslag i FN. Det ligger i linje med den svenska regeringens syn på FN-arbetet. Varaktig fred och säkerhet etableras inte genom kortvariga insatser i ett akut skede av en väpnad konflikt. Den förutsätter demokrati, mänskliga rättigheter samt ekonomisk och social utveckling. Genom globalt samarbete kan vi trygga internationell fred och säkerhet och finna lösningar på de stora överlevnadsfrågorna.

FN:s ansvar är ytterst att stå som garant för att rätt skall gå före makt i världspolitiken. FN:s säkerhetsråd är kärnan i den internationella rättsordningen. Sverige har fått ett särskilt ansvar för arbetet med att reformera FN:s säkerhetsråd. Vårt mål är att nå enighet om ökad öppenhet och effektivitet i rådets arbete och om en medlemskrets som bättre speglar dagens värld. De ständiga medlemmarna har ett särskilt ansvar för rådets förmåga att agera. De bör så långt som möjligt avstå från att använda vetorätten eller att hota med detta.

FN måste stärkas för att bättre kunna möta de utmaningar världen står inför. Det råder bred enighet om att FN och dess säkerhetsråd måste stärka sin förmåga att förebygga konflikter. Sverige välkomnar detta och kommer fortsatt att vara aktivt – såväl nationellt, inom EU som i det nordiska samarbetet – för att bidra till ett stärkt och moderniserat FN-system. Detta förutsätter en stabil finansiell bas och att alla medlemsstater betalar sina obligatoriska avgifter till FN – fullt ut, i tid och utan villkor.

Millennietoppmötet, som inleder millennieförsamlingen i september 2000, blir ett viktigt tillfälle för världssamfundet att se över FN:s roll och enas om åtgärder för att modernisera organisationen. Inför toppmötet har FN:s generalsekreterare presenterat en rapport, i vilken ett antal utmaningar inför det nya årtusendet identifieras. Utgångspunkten i rapporten är den tilltagande globaliseringen, och fokus är på tre kärnområden: fattigdom, säkerhet, och en hållbar framtid. Förhoppningen är att millennietoppmötet skall bekräfta stödet för FN och multilateralismen.

Sveriges deltagande i fredsfrämjande insatser ledda av FN per den 1 januari år 2000 (deltagande i OSSE, VEU, och övriga insatser redovisas ej) Skr. 1999/2000:130
Bilaga 1

<u>Mission</u>	<u>Svenskt bidrag</u>
UNIPTF/Bosnien (FN:s internationella polisinsats i Bosnien)	55 civilpoliser
UNMIK/Kosovo (FN:s mission i Kosovo)	44 civilpoliser
MINURSO/Västra Sahara (FN:s grupp för folkomröstningen i Västra Sahara)	10 civilpoliser
UNTSO/Mellanöstern (FN:s kommission för stilleståndsövervakning)	11 militärobservatörer
UNTAET/Östtimor (FN:s övergångsadministration för Östtimor)	10 civilpoliser 2 militärobservatörer
UNMOGIP/Kashmir militärobservatörer (FN:s militära observatörsgrupp i Indien-Pakistan)	7 1 läkare
UNIKOM/Kuwait militärobservatörer (FN:s observatörsgrupp i Irak-Kuwait)	5
UNOMIG/Georgien militärobservatörer (FN:s observatörsgrupp i Georgien)	5
MINUGUA/Guatemala (FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala)	2 civilpoliser
MONUC/Kongo militärobservatörer (FN:s observatörsmission i Kongo)	2
UNAMSIL/Sierra Leone militärobservatörer (FN:s mission i Sierra Leone)	3
TOTALT	157
SFOR/Bosnien	Militär trupp (37)

*(FN:s stabiliseringsstyrka, Nato-ledd insats
som verkar under mandat från FN:s
säkerhetsråd)*

Skr. 1999/2000:130
Bilaga 1

KFOR/Kosovo
*(Kosovo Force, Nato-ledd insats
som verkar under mandat från FN:s säkerhetsråd)*

Militär trupp (847)

Sverige i säkerhetsrådet 1997-98¹

När Sverige 1997 blev medlem av Förenta nationernas säkerhetsråd, fanns en viss optimism om att FN med förnyad energi skulle ta sig an de många konflikterna på dess dagordning. En ny generalsekreterare med höga ambitioner hade tillträtt. Men trots intensiva insatser på många fronter och vissa framgångar (Albanien, Guatemala) måste konstateras att läget i början av 1999 i flera fall är dystrare än två år tidigare. Detta gäller inte minst situationen i Angola, Sierra Leone, Etiopien-Eritrea, Irak, och Kosovo, där Förenta nationerna inte kunnat förhindra att diplomatin fått ge vika för militära medel.

Åren 1997-98 var en mycket aktiv period i säkerhetsrådet. Ett femtiotal ärenden behandlades, nästan alla i återkommande sammanträden. Informella konsultationer hölls nära nog varje vardag och ibland även under veckosluten. 127 resolutioner och 95 ordförandeuttalanden antogs. De flesta konsultationer följdes dessutom av rådsordförandens uttalande till media. Även dessa senare blev ofta föremål för förhandlingar och långa diskussioner.

De många konflikterna i Afrika och krishärdarna på Balkan dominerade rådets dagordning. Men särskilt också frågan om Iraks massförstörelsevapen återkom regelbundet. Denna fråga, liksom under 1998 Kosovofrågan, blev särskilt politiskt brännande, eftersom hot om väpnat våld aktualiserades i båda fallen och starka intressen stod på spel för stormakterna - de ständiga medlemmarna.

När ständiga medlemmar har starka egna intressen kan de driva frågor utan större hänsyn till de tio valda medlemmarna eller välja att rent av ställa säkerhetsrådet åt sidan. Men också deras önskan att få legitimitet för sitt agerande från säkerhetsrådet framgick och har - trots Irak- och Kosovofallen - betydelse i internationell politik.

Tveklöst dominerar de fem ständiga medlemmarna rådsarbetet. De har fördel av sin vetorätt, sina större politiska eller materiella resurser och sin jämfört med övriga rådsmedlemmar mer globala utrikespolitik med en brett utbyggd utrikesrepresentation. De drar också fördel av sin större kontinuitet i arbetet och sina erfarenheter av säkerhetsrådets procedurer samt att de har etablerade samarbetskanaler sinsemellan, när det gäller för dem verkligt viktiga frågor. Till detta kommer att de i allmänhet har mycket skickliga representanter i säkerhetsrådet. De ständiga medlemmarna bestämmer i stor utsträckning ramarna för vad som kan göras i säkerhetsrådet och vilka frågor som behandlas. Vetot används inte lika ofta som förr. Men det "tysta vetot", som gör att vissa frågor aldrig kommer upp på rådets dagordning, påverkar i hög grad dess arbete.

¹ Utdrag ur "Sverige i Förenta nationernas säkerhetsråd 1997-98", Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet; ny serie II:54

När de fem kan samarbeta och är eniga har de en mycket stor genomslagskraft i rådet. Generalsekreteraren valde vid flera tillfällen att konsultera de fem innan han tog upp en fråga med säkerhetsrådet i sin helhet. Detta gällde särskilt vid kriser, där Kofi Annan önskade snabbt stöd för en viss handlingslinje eller ställa sina tjänster till förfogande.

Samarbetet mellan de fem ständiga medlemmarna var under Sveriges tid i rådet kanske inte lika nära och förtroendefullt som under åren omedelbart efter det kalla krigets slut. Men med undantag av motsättningarna i slutet av 1998 efter bombningarna av Irak och hoten om våld i Kosovo, var stämningen och samarbetet mellan de fem på det hela taget bra.

De fems dominerande ställning hindrar dock inte att länder som inte tillhör stormaktskretsen genom aktivt agerande i många fall kan påverka skeendena, få gehör för viktiga frågor, ta upp ärenden på dagordningen och låta de egna perspektiven bidra till utformningen av beslut i säkerhetsrådet.

Den svenska delegationen inriktade sig på att nå resultat snarare än att driva demonstrationspolitik. För det vann Sverige tidigt i respekt och trovärdighet. Att Sverige konsekvent värnade om säkerhetsrådets och folkrättens ställning och roll, utan att låta sig styras av mer begränsade egenintressen, stärkte också Sveriges trovärdighet. Sverige kunde heller inte anklagas för att gå någon annans ärenden, utan uppfattades som en i hög grad självständig aktör. Flera länder i rådet sneglade ofta på Sverige i kontroversiella frågor, innan de avgjorde hur de skulle ställa sig. Detta ökade Sveriges inflytande i vissa frågor, t ex rörande Irak. Den svenska delegationen deltog under hela tvåårsperioden i de alliansfria rådsmedlemmarnas möten (NAM-caucus). Detta stärkte också Sveriges ställning och gav i flera fall tillgång till tidig information.

Den svenska delegationen förhandlade som regel genom att i förväg söka förankra texter hos dem som kunde väntas ha störst svårigheter. Sverige undvek också konfrontatoriska förslag med mycken prutmán, som endast hade fördröjt processer och skapat onödiga motsättningar. För detta mötte Sverige uppskattning och kunde nå framgång med egna initiativ. Den svenska delegationen upptäckte att det inte skadade en medlem att vara obekvämlig ibland i vissa för det egna landet viktiga frågor, utan att detta tvärtom kunde skapa respekt bland övriga rådsmedlemmar. I efterhand kan konstateras att Sverige och de övriga valda medlemmarna kanske skulle ha vågat mer och försökt tänja gränserna ännu lite mer för vad som kan göras i säkerhetsrådet. Enhällighet har inte alltid ett egenvärde.

Det svenska EU-medlemskapet spelade en mycket liten roll i säkerhetsrådsarbetet. Frankrike och Storbritannien anser att deras ställning som ständiga medlemmar gör att de i säkerhetsrådet inte skall vara bundna av en gemensam EU-politik. Detta bekräftades också i Maastrichtavtalet 1991. Därför förekommer ingen EU-samordning i rådsarbetet. Övriga EU-länder hålls endast informerade om vad som pågår i säkerhetsrådet. Detta hindrade dock inte att de fyra EU-länderna i säkerhetsrådet ibland kunde samarbeta i en viss fråga, exempelvis när

det gällde israeliska bosättningar på ockuperad mark eller kriserna i Albanien och Kosovo.

Skr. 1999/2000:130
Bilaga 2

Sverige hade före medlemskapet bland annat framhållit tre specifika områden att verka för i rådsarbetet: 1) tidiga konfliktförebyggande insatser; 2) stärkande av den så kallade nya generationen av fredsbevarande operationer, där militära, politiska och humanitära insatser samordnas och där de civila komponenterna ges ett allt större utrymme; 3) öppenhet och transparens.

I några fall kunde Sverige verka för *konfliktförebyggande insatser*. När Albanien hotade falla samman i kaos och anarki våren 1997, var Sverige bland de första att ta upp frågan i rådet, vilket så småningom följdes av att en multinationell styrka sattes in med FN-mandat. Sverige lade också fram förslag, som gjorde det möjligt för den förebyggande FN-styrkan i Makedonien (UNPREDEP) att fortsätta sin verksamhet. Det var också Sverige som först tog upp Kosovofrågan i säkerhetsrådet i mars 1998, och under det svenska ordförandeskapet i september 1998 antogs en kraftfull resolution med starka och uttryckliga krav på Belgrad.

En viss besvikelse innebar det att Sverige inte kunde göra mer för att bidra till beslut om förebyggande insatser. En begränsning i rådets möjlighet till snabba och effektiva insatser var den negativa inställningen i Förenta staternas kongress till nya fredsbevarande operationer i FN:s regi. Kongressens krav på två veckors framförhållning för alla beslut om nya operationer eller utökning av pågående insatser fördröjde och gjorde det svårt att verka för tidiga konfliktförebyggande insatser. Den negativa amerikanska hållningen gjorde dessutom varje mer kostbar FN-operation praktiskt taget omöjligt att förverkliga. Under perioden upprättades endast två nya relativt begränsade FN-operationer - MINURCA i Centralafrikanska republiken och UNOMSIL i Sierra Leone samt en militär komponent till MINUGUA i Guatemala.

En ytterligare svårighet var oviljan hos vissa medlemmar att gå med på sådana beslut utan att regeringen i det land där insatsen skulle göras först givit sitt tillstånd eller, ännu hellre, begärt en sådan insats. Till detta kom en tvekan, ibland även hos generalsekreteraren, att gripa in i tex afrikanska konflikter, utan att tid först givits för regionala och subregionala organisationer att försöka lösa krisen i fråga.

Särskilt i Afrika var det svårt att få till stånd konfliktförebyggande insatser. Försök att få FN att undersöka förhållandena i Sudan eller vid gränsen mellan Tanzania och Burundi mötte motstånd. Inte heller gick det att få till stånd beslut om att skicka en FN-styrka till Kongo-Brazzaville i ett kritiskt skede. Generalsekreterarens Afrikarapport till säkerhetsrådet i april 1998 innehöll rekommendationer om tidiga konfliktförebyggande insatser. Som en uppföljning till rapporten hölls under det svenska ordförandeskapet i september 1998 en ministerdebatt. Inför denna ledde Sverige arbetet med att utforma ett ordförandeuttalande till stöd för afrikanska staters möjligheter att bedriva och medverka i fredsbevarande operationer och ett annat

uttalande som bland annat välkomnade generalsekreterarens rekommendationer.

Skr. 1999/2000:130
Bilaga 2

I den "*nya generationen fredsbevarande operationer*" med en hög grad av civila inslag skulle, enligt svensk uppfattning, också ingå fredsbyggande komponenter. Syftet med de senare skulle bli att stärka de civila strukturerna i ett samhälle som drabbats av konflikt, för att på så sätt förebygga återfall i motsättningar och våld. Den negativa amerikanska inställningen till att acceptera kostnader för nya FN-operationer försvårade i hög grad också insatser på detta område. Till detta kom att länder som Kina, Brasilien och Egypten motsatte sig att säkerhetsrådet tog på sig uppgifter, som i deras tycke låg utanför dess kompetens, och som därför borde hanteras av andra delar av FN-systemet.

Under Sveriges första ordförandemånad - juli 1997 - kunde dock rådet på svenskt initiativ anta ett ordförandeuttalande om betydelsen av civilpolisinsatser i fredsbevarande operationer. Civilpoliserna kom och hade kommit att spela en alltmer betydelsefull roll i flera FN-operationer, t ex i f d Jugoslavien och i Haiti. De kunde bidra till att stärka respekten för mänskliga rättigheter och därmed bygga mer förtroendefulla relationer mellan olika folkgrupper som varit inblandade i konflikt.

I juli 1998 tog Sverige initiativ till en resolution som gav FN-operationen i Bosnien-Hercegovina, UNMIBH, en viktig roll i övervakningen av det nationella domstolsväsendet. I december 1998 antog säkerhetsrådet också, på svenskt förslag, ett uttalande, som delvis inspirerats av generalsekreterarens Afrikarapport om de fredsbyggande komponenternas roll i fredsbevarande operationer.

I fråga om *transparens och öppenhet* intog Sverige en hög profil. Den svenska delegationen informerade regelmässigt icke-medlemmar av säkerhetsrådet om vad som hänt i de informella konsultationerna. En egen hemsida på Internet uppdaterades regelbundet med aktuellt rådsmaterial. Väl så viktigt var att delegationen aktivt informerade media och enskilda organisationer. Sverige verkade också för att involvera humanitära organisationer i rådsarbetet. Sverige organiserade ett antal så kallade kaffemöten på delegationen, dit rådets medlemmar inbjöds för att diskutera en viss fråga med humanitära organisationer. Dessa möten mötte uppskattning och kunde bidra till att en viss fråga aktualiserades i själva rådet. Ansträngningarna att förbättra rådsmedlemmarnas möten med truppbidragare till FN-operationer genom att göra dem mer informativa och ett forum för ett verkligt tankeutbyte fick däremot inte avsedd effekt.

Att slå vakt om *säkerhetsrådets och därmed folkrättens roll* i frågor om internationell fred och säkerhet var ett strategiskt intresse, som genomsyrade Sveriges arbete i säkerhetsrådet 1997-98. När Förenta staterna och Storbritannien i december 1998 bombade Irak utan beslut av FN:s säkerhetsråd, var det ett bakslag för denna linje. Sverige tillhörde de länder, som i rådets debatt omedelbart efter attacken tydligast uttalade kritik mot denna, samtidigt som den irakiska regeringens skuld till själva krisen underströks. Sverige var också

ganska ensamt bland rådsmedlemmarna om att öppet kritisera de västafrikanska staternas ingripande (genom ECOMOG) mot juntan i Sierra Leone, när detta skedde utan uttryckligt godkännande av säkerhetsrådet.

Den svenska delegationen hävdade konsekvent att användning av våld - annat än i rent självförsvar - när alla politiska och diplomatiska möjligheter uttömts, blir legitimt först efter ett otvetydigt beslut i FN:s säkerhetsråd i enlighet med FN-stadgan. När rådet gav någon grupp av stater mandat att utföra militära operationer, var Sverige särskilt pådrivande för en tät återrapportering till säkerhetsrådet (Albanien, Centralafrikanska republiken) och för att det mandat som rådet givit respekterades (Sierra Leone).

Säkerhetsrådets ställning och auktoritet spelade stor roll för Sverige, när sanktionsregimer för Irak eller Libyen ifrågasattes. Sverige slog konsekvent vakt om att säkerhetsrådets beslut måste efterlevas. Men samtidigt uppmärksammade Sverige de humanitära konsekvenserna av sanktioner och hur dessa skulle kunna mildras.

De humanitära frågorna stod i fokus för Sverige. Den svenska delegationen hade där stöd av länder som Portugal, Costa Rica, Chile, Sydkorea och Slovenien. Sverige höll löpande kontakt med humanitära organisationer och den svenska delegationen var en kanal till beslutsprocessen i rådet för FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), FN:s avdelning för humanitära frågor (OCHA), Internationella Röda korset (ICRC), Läkare utan gränser och flera andra.

I början av 1997 tog Sverige initiativ till ett ordförandeuttalande om situationen i Kongo/Zaire, som underströk vikten av att humanitära organisationer fick tillträde till de behövande i landet. Det är därefter naturligt att ta hänsyn till denna aspekt i rådets beslut. På samma sätt bidrog Sverige till att det blev naturligt att ta upp frågor om internationell humanitär rätt och respekten för mänskliga rättigheter, när olika kriser behandlades i säkerhetsrådet. I början av perioden mötte i stort sett varje omnämnande av mänskliga rättigheter i dessa sammanhang negativa reaktioner från Kina. Men kineserna kom alltmer att finna sig i att denna aspekt fanns med i säkerhetsrådets resolutioner och ordförandeuttalanden.

Skyddet av humanitära insatser och flyktingar debatterades i säkerhetsrådet flera gånger under 1997-98 bland annat i två öppna debatter - den senare under det svenska ordförandeskapet i september 1998. Sverige tog då initiativ till ett ordförandeuttalande i frågan, som befäste dess relevans i rådsarbetet.

I samtliga fall, där *sanktioner* diskuterades, verkade Sverige för att de humanitära konsekvenserna för befolkningen i respektive länder beaktades. Som ordförande i sanktionskommittén för Sierra Leone kunde ambassadör Hans Dahlgren medverka till att humanitära undantag genomfördes också i praktiken. Han gjorde två besök i regionen, som visade sig mycket värdefulla i detta sammanhang. Sverige verkade för att sanktioner i allmänhet skulle vara riktade på ett sådant sätt att de orsakade så litet lidande som möjligt för en oskyldig civilbefolkning.

I fråga om sanktionerna mot Irak engagerade sig Sverige i ansträngningarna att stärka det s k Irakprogrammet, som förser Iraks befolkning med i första hand mat och medicin i utbyte mot export av olja. Sverige kunde spela en brobyggande roll mellan olika läger när det gällde försöken att skapa förutsättningar för ett effektivare Irakprogram.

I frågor rörande *f d Jugoslavien* var Sverige en viktig aktör. Sverige deltog i den utvidgade kontaktgruppen (CCP). I denna grupp förbereddes nära nog varje resolution eller ordförandeuttalande om situationen i *f d Jugoslavien*. Sveriges goda relationer till Ryssland bidrog ofta till att skapa förutsättningar för enighet i CCP-kretsen. I Kosovofrågan var detta inte alltid möjligt. I denna fråga och när det gällde Jugoslavientribunalen var Sverige ändå pådrivande mot bakgrund av ett starkt nationellt intresse.

Sverige ägnade särskild uppmärksamhet åt *FN:s två krigsförbrytartribunaler*, vilka inrättats för *f d Jugoslavien* och Rwanda. Dessa sågs som viktiga för att stärka respekten för folkrätten, men också för att främja försoning i dessa båda regioner.

Sverige ledde en arbetsgrupp om behovet av att stärka de båda FN-tribunalerna mot bakgrund av den stora tillströmningen av mål i båda fallen. På Sveriges initiativ antogs en resolution, som inrättade en tredje kammare för Rwandatribunalen. Detta följdes snart av ett motsvarande beslut för Jugoslavientribunalen.

Hösten 1998 ledde Sverige arbetet med ett resolutionsförslag, som riktade kraftig kritik mot Belgrads bristande samarbete med Jugoslavientribunalen. Detta kunde läggas fram först efter hårda förhandlingar i CCP. I december 1998 tog Sverige initiativ till ett förslag om riktade sanktioner mot de befattningshavare i Belgrad, som var ansvariga för oviljan att samarbeta med tribunalen.

De indiska och pakistanska kärnvapenproven på försommaren 1998 gav Sverige tillfälle att ta upp frågan om kärnvapenedrustning i säkerhetsrådet. Efter de första explosionerna ledde Sverige arbetet med att få fram en reaktion i form av ett ordförandeuttalande, som djupt beklagade det inträffade. När Pakistan följde Indiens exempel och utförde egna prov utarbetade Sverige tillsammans med Japan ett resolutionsförslag, som fördömde de båda ländernas provserier, manade till återhållsamhet i regionen, men även påminde om de fem deklarerade kärnvapenstaternas ansvar att också själva medverka till kärnvapenedrustning. Förslaget kunde antas efter hårda förhandlingar under svensk ledning.

Afrikanska frågor upptog en stor del av den svenska delegationens tid. Under perioden hölls två ministerdebatter om Afrika, den senare under svenskt ordförandeskap i september 1998. Under detta svenska ordförandeskap antogs också de flesta av rådets beslut i uppföljningen av generalsekreterarens rapport om konfliktförebyggande i Afrika. Sverige tog på sig ett stort ansvar i detta arbete, som gjorde det möjligt att uppnå färdiga resultat under det egna ordförandeskapet.

Hans Dahlgrens ordförandeskap i sanktionskommittén för Sierra Leone föranledde en relativt hög svensk profil i just denna fråga. Därtill kom Sverige att tydligt påverka rådets beslut och reaktioner avseende

händelseutvecklingen i Angola och Stora sjöregionen. Sverige tog tidigt initiativ till ett ordförandeuttalande om Somalia och försökte under perioden, dock utan större framgång, verka för ett starkare FN-engagemang i denna konflikt.

De återkommande kriserna i frågan om *Irak och dess massförstörelsevapen* ställde rådet inför principiellt viktiga avgöranden, bl a om användning av våld. Den svenska linjen var konsekvent att inte ge avkall på de krav som säkerhetsrådets resolutioner ställt på Irak. Sverige uttalade också genomgående ett klart stöd för FN:s nedrustningskommission för Irak (UNSCOM). Klarhet om Iraks innehav och förmåga att tillverka massförstörelsevapen måste, enligt svensk uppfattning, nås. Samtidigt ansåg Sverige att fullt irakiskt samarbete med UNSCOM borde leda fram till lättnader i sanktionsregimen i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner. Sverige stod konsekvent fast vid standpunkten att eventuell användning av våld mot Irak måste, för att vara legitimt, föregås av ett tydligt godkännande av säkerhetsrådet. Den konsekventa svenska hållningen åtnjöt respekt och ledde till att flera rådsmedlemmar gärna konsulterade Sverige innan de tog ställning i Irakfrågan.

Skr. 1999/2000:130
Bilaga 2

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj

Närvarande: statsminister Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm.

Föredragande: statsrådet Lindh

Regeringen beslutar skrivelse 1999/2000:130 Sverige i Förenta nationerna.