



Sveriges politik för humanitärt bistånd

Sammanfattning

Utrikesutskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2004/05:52 Regeringens politik för humanitärt bistånd samt följdmotioner till skrivelsen. De frågor som tas upp i betänkandet innefattar bl.a. mål och utgångspunkter för de humanitära biståndsinsatserna, utvärdering, internationella humanitära biståndsinsatser och behovet av kunskapsuppbyggnad rörande katastrofer.

Utskottet värdesätter regeringens redovisning i skrivelsen och konstaterar att den redovisade politiken står i överensstämmelse med den av riksdagen fastslagna svenska politiken för global utveckling.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna och att motionerna avslås.

Till betänkandet har fogats 2 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden	5
Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd	5
Vissa aspekter på internationella humanitära biståndsinsatser	16
Vissa frågor om resurser för katastrofinsatser m.m.	25
Reservationer.....	29
1. Avdragsrätt för gåvor till ideella biståndsorganisationer (punkt 3) (fp, kd)	29
2. Omfördelning mellan Sidas anslagposter (punkt 4) (m, fp, kd)	29
Särskilda yttranden.....	31
1. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd (punkt 1) (m)	31
2. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd (punkt 1) (fp).....	32
3. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd (punkt 1) (kd)	32
Bilaga	
Förteckning över behandlade förslag.....	33
Skrivelsen	33
Följdmotioner	33

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:U6 yrkande 5, 2004/05:U7 i denna del och 2004/05:U8 yrkandena 1, 2, 4, 9 och 10.

2. Vissa aspekter på internationella humanitära biståndsinsatser

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:U6 yrkandena 1–4, 2004/05:U7 i denna del och 2004/05:U8 yrkandena 3, 5 och 6.

3. Avdragsrätt för gåvor till ideella biståndsorganisationer

Riksdagen avslår motion 2004/05:U8 yrkande 8.

Reservation 1 (fp, kd)

4. Omfördelning mellan Sidas anslagposter

Riksdagen avslår motion 2004/05:U8 yrkande 7.

Reservation 2 (m, fp, kd)

5. Vissa andra frågor om resurser för katastrofinsatser m.m.

Riksdagen avslår motion 2004/05:U6 yrkandena 6 och 7.

6. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2004/05:52 till handlingarna.

Stockholm den 26 april 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Cecilia Wigström (fp), Kent Härstedt (s), Kaj Nordquist (s), Birgitta Ohlsson (fp), Agne Hansson (c), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Anita Johansson (s), Rosita Runegrund (kd), Sermin Özürcüt (v) och Tommy Waidelich (s).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2004/05:52 Regeringens politik för humanitärt bistånd och tre kommittémotioner som väckts med anledning av denna.

I skrivelsen redovisas mål, utgångspunkter och verktyg för politiken för humanitärt bistånd. Regeringen konstaterar att omfattningen på den internationella humanitära biståndsverksamheten vuxit väsentligt under de senaste 10–15 åren. Nya ansatser i det internationella samfundets svar på internationella kriser har enligt skrivelsen medfört delvis nya förutsättningar för sambandet mellan humanitärt bistånd samt politisk och militär verksamhet i en kris. Fler aktörer och ökad biståndsvolym har lett till större samordningsbehov för att säkerställa effektivitet. I skrivelsen betonas vikten av att klargöra det humanitära biståndets förhållande till andra delar av det internationella samfundets svar på internationella kriser.

Några av de motionsförslag som avlämnats med anledning av skrivelse 2004/05:52 om humanitärt bistånd hänger samman också med en annan skrivelse som utrikesutskottet avser att behandla under våren 2005. Det gäller skrivelse 2004/05:95 Sverige i Förenta nationerna 2003–2004, vilken berörs på några håll i detta betänkande.

Regeringens beslut om att överlämna skrivelse 2004/05:52 till riksdagen fattades den 16 december 2004, tio dagar före flodvågskatastrofen i Sydostasien. Efter denna katastrof har företrädare för regeringen vid flera tillfällen i början av 2005 i utskottet och i kammaren redovisat uppgifter om humanitära biståndsinsatser med anknytning till katastrofen liksom om återuppbyggnadsinsatser och upprättande av varningssystem i de drabbade områdena.

Vid utskottets sammanträde den 5 april 2005 redogjorde statssekreteraren i Utrikesdepartementet Annika Söder med medarbetare för frågor rörande EU:s bistånd. Samma dag lämnade finansminister Pär Nuder och biståndsminister Carin Jämtin vid ett gemensamt framträdande inför finans- och utrikesutskottet en redogörelse för frågor som kommer att behandlas på vårmötena i Världsbanken och Internationella valutafonden, IMF. I detta betänkande återges vissa upplysningar som lämnades i dessa sammanhang.

Utskottets överväganden

Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd

Skrivelsen

Regeringen redogör för mål, utgångspunkter och verktyg för politiken för humanitärt bistånd.

Målet för politiken för humanitärt bistånd är att bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.

Politiken skall medverka till uppfyllandet av *målet för det internationella utvecklingssamarbetet*, vilket är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, och därmed också till det *övergripande målet för den samlade politiken för global utveckling*, dvs. att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Utgångspunkten är att de svenska statsmakterna skall kunna bistå med hjälp i de fall där staten eller samhället i övrigt i ett katastrofutsatt land inte kan eller vill möta de humanitära behov som uppstår, i enlighet med folkrätten och med etablerad praxis inom det internationella humanitära biståndet.

De *verktyg* som regeringen använder vid genomförandet av sin politik är opinionsbildning och diplomati, finansiellt stöd till humanitära organisationer för genomförande av humanitära biståndsinsatser och upprätthållande av en beredskap att medverka med statlig personal och egendom i genomförande eller understödjande av sådana insatser.

I skrivelsen preciserar regeringen sin syn på *begreppet humanitärt bistånd*. Detta avser insatser för att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.

I *väpnad konflikt* avses det humanitära biståndet främst inriktas på civilbefolkningen, men även medlemmar av väpnade styrkor som inte längre deltar i stridigheter, såsom sårade och sjuka, kan innefattas. Vid naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden avses den utsatta befolkningen.

Med *andra katastrofliknande förhållanden* avser regeringen akuta utbrott av smittsamma sjukdomar, industriolyckor och andra större teknologiska missöden, omfattande miljöolyckor, och andra förhållanden som väsentligt åsidosätter befolkningsgruppers eller hela samhällets försörjnings- och överlevnadsmekanismer.

Humanitära biståndsinsatser lämnas i form av materiellt bistånd och skydd.

Sveriges humanitära biståndspolitik bygger på de *humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende*.

Med *humanitet* avses att mänskligt lidande bör avhjälpas varhelst det uppstår. Med *opartiskhet* avses att det humanitära biståndet skall bestämmas på grundval av nödlidande människors behov, utan åtskillnad med avseende på annan egenskap såsom kön, folkgruppstillhörighet, religion eller politisk åskådning. Med *neutralitet* avses i detta sammanhang att det humanitära biståndet och de som genomför och stöder detta inte får ta ställning i väpnad konflikt eller politiskt betonad meningsmotsättning där en humanitär biståndsinsats genomförs. Med *oberoende* avses oavhängighet från de icke-humanitära hänsyn som givande, mottagande eller andra parter kan ha i förhållande till den kris där humanitärt bistånd genomförs.

Motionerna

I kommittémotion 2004/05:U8 (fp) *yrkande 1* framhålls att demokrati bör vara det övergripande målet för den svenska politiken för global utveckling. En förändring av biståndspolitik i denna riktning skulle kunna leda till minskat behov av humanitära biståndsinsatser. En biståndspolitik som har demokrati som övergripande mål kan undanröja orsakerna till konflikter och svält och därmed undvika mänskligt lidande. Demokrati kan leda till att respekt för mänskliga rättigheter främjas, miljöförstöring motverkas och att påtvingade internationella och nationella befolkningsomflyttningar långsiktigt förhindras. Likaså minskar risken för krig mellan länder.

Det humanitära biståndet skall enligt *yrkande 2* inte vara beroende av enskilda länders vilja till politiska reformer. I totalitära stater bör dock sådant bistånd så långt möjligt inte kanaliseras via regimen utan i stället genom FN eller via andra erkända internationella organisationer.

Det är enligt *yrkande 4* viktigt att klargöra skillnaden mellan kortsiktigt humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Långsiktiga utvecklingsinsatser – ett aktuellt exempel är ett varningssystem för tsunamier – bör finansieras via ordinarie biståndsbudget och inte genom medel avsedda för katastrofinsatser.

Den s.k. CNN-effekten måste enligt *yrkande 9* motarbetas. Behoven – inte massmediernas uppmärksamhet eller populism – måste styra det humanitära stödet dit där det behövs allra bäst. Regeringen bör i internationella sammanhang ständigt påtala vikten av neutrala bedömningar vid fördelningen av humanitärt bistånd liksom att engagemanget måste fortsätta när kamerorna stängts av. I framtida regeringsskrivelser bör kriterier och prioriteringar för det humanitära stödet redovisas.

Insatserna efter exempelvis en naturkatastrof innefattar på längre sikt bl.a. återuppbyggnad av bostäder. Återuppbyggnadsarbetet måste enligt *yrkande 10* kännetecknas av ett preventivt fokus så att man bistår i att lära av de kunskaper som andra länder inhämtat när det gäller att skapa säkrare livsmiljöer. Sverige bör framhålla vikten av ett sådant fokus i samband med återuppbyggnadsarbete.

Vikten av att finna stöd till lokalt förankrad konflikthantering och försoningsarbete betonas i kommittémotion 2004/05:U6 (kd) yrkande 5.

I kommittémotion 2004/05:U7 (c) i denna del förespråkas en utvärdering av effekterna av det svenska humanitära biståndet, innefattande prioriteringar och förbättringsförslag.

Bakgrunden till förslaget är att regeringens skrivelse 2004/05:52 är daterad den 16 december 2004, alltså kort tid innan flodvågskatastrofen i Sydostasien ägde rum. Motionärerna framhåller att regeringen knappast kunde ana att frågor om humanitära biståndsinsatser skulle bli högaktuella endast några veckor efter att skrivelsen lämnats till riksdagen.

Det mål som regeringen anger för politiken för humanitärt bistånd har prövats hårt efter jordbävningen i Sydostasien. Det är i dag svårt att värdera, granska och komma med förslag till förbättringar av de humanitära biståndsinsatserna, menar motionärerna. De betonar att humanitärt bistånd snabbt skall kunna lämnas vid katastrofer oavsett var dessa äger rum eller vilka personer som drabbas. Prioriteringarna för det humanitära biståndet måste vara klara från början. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en utvärdering av det humanitära biståndet.

Utskottet

Utskottet värdesätter den redovisning om mål, utgångspunkter och verktyg i regeringens politik för humanitärt bistånd som lämnas i skrivelse 2004/05:52 Regeringens politik för humanitärt bistånd. Utskottet anser att den redovisade politiken står i överensstämmelse med den av riksdagen fastslagna svenska politiken för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) liksom med det övergripande målet för den samlade politiken för global utveckling, att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Den i skrivelsen redovisade politiken för humanitärt bistånd är tydlig och väl avvägd. Enligt utskottet bör den bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.

Det humanitära biståndet har enligt utskottets uppfattning ett stort utrymme att fylla såväl i fredsbyggande arbete som i utvecklingssamarbete. Detta framhöll utskottet också i sina ställningstaganden till Sveriges politik för global utveckling i betänkande 2003/04:UU3.

Endast tio dagar efter det att regeringens skrivelse lämnats till riksdagen ägde flodvågskatastrofen i Sydostasien rum. Genom den fick vi en påminnelse om hur plötsligt hela tillvaron kan förändras. Naturkatastrofer och konflikter kan på kort tid skapa behov av humanitärt stöd och återuppbyggnadsarbete.

För närvarande pågår arbetet i kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien (dir. 2005:3). Utskottet förutsätter att sådana slutsatser från utvärderingen som kan

ha betydelse för att förbättra de humanitära biståndsinsatserna kommer att beaktas.

Utskottet instämmer i uppfattningen i kommittémotion 2004/05:U8 (fp) yrkandena 2 och 9 att det humanitära biståndet inte skall vara beroende av enskilda länders vilja till politiska reformer och att det måste vara behoven – inte uppmärksamheten i medierna eller liknande – som är avgörande för var de humanitära insatserna sätts in.

Utskottet vill erinra om att det i regeringens skrivelse uttryckligen anges att ”avgörande för huruvida en [humanitär] insats skall göras är den nödlidande människans behov av materiellt bistånd, skydd eller bådadera”. Detta är en uppfattning som utskottet tillfullo delar. Av skrivelsen framgår – vilket nämnts ovan – att Sveriges humanitära biståndspolitik bygger på de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. I skrivelsen slås också fast att FN har en grundläggande och unik uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser.

När det gäller uppfattningen att behov – inte uppmärksamhet i media – skall vara avgörande för om bistånd lämnas konstaterar utskottet att Sudan, Demokratiska republiken Kongo, Angola, Västbanken och Gaza samt Somalia var de fem största mottagarländerna för det humanitära bistånd som kanaliserades via Sida 2004.

I den aktuella motionen föreslås som framgått att regeringen i framtiden skall redovisa kriterierna för prioritering av det humanitära stödet.

Utskottet ser positivt på att regeringen beslutat om riktlinjer för Sidas arbete för humanitärt bistånd. Dessa riktlinjer beslutades samma dag som skrivelsen om humanitärt bistånd, skr. 2004/05:52, och gäller som övergripande anvisning för myndighetens arbete på området. Utöver riktlinjerna kan regeringen fatta beslut som gäller som särskild anvisning för Sidas arbete i enskilda länder eller tematiska frågor inom det humanitära biståndet. Till detta kommer de anvisningar som regeringen ger via regleringsbrev.

Av regeringens riktlinjer framgår bl.a. följande:

Sida avsätter medel för humanitära aktiviteter baserade på humanitära behov. Dessa behov påvisas och fastställs av Förenta nationerna, Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, humanitära enskilda organisationer och andra organisationer verksamma inom det humanitära biståndet, eller, i synnerhet vad avser naturkatastrofer, myndigheter i det land där behoven uppstår. I sin beredning av beslut skall Sida göra avvägningar mellan behoven i akuta och kroniska kriser i ett globalt perspektiv och tillse att medel riktas dit behoven bedöms vara relativt störst. Detta förutsätter en nära dialog med samarbetsorganisationerna på olika nivåer och kontinuerlig uppföljning av aktuella kriser i fält. En viktig princip är att Sida skall ge största möjliga handlingsfrihet åt de humanitära organisationerna. Sida skall därför minimera öronmärkning av bidrag samt lämna finansiella bidrag kontant. Vidare skall Sida tillse beredskap att kunna finansiera humanitära insatser under hela året.

I sina beslut om finansiellt stöd skall Sida särskilt stödja de multilaterala mekanismer som finns för samordning och genomförande av internationella humanitära biståndsinsatser, i syfte att förstärka effektiviteten i det samlade internationella gensvaret på humanitära kriser. Sida skall

härvidlag finansiera humanitär verksamhet genom att svara på appeller från FN:s humanitära organisationer, Internationella rödakorskommittén samt Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen genom Svenska Röda Korset. Fördelning av medel för länder och regioner skall ske inom ramen för en nära dialog med organisationerna.

En särskild samrådsgrupp för katastrofbistånd finns inrättad mellan Sida och Utrikesdepartementet. Gruppen har möten ungefär varannan vecka och diskuterar då aktuella frågor, exempelvis förfrågningar från internationella humanitära organ. I gruppen utbyts också information om beslut om finansiering av humanitära insatser.

Utskottet noterar att regeringen i 2005 års regleringsbrev för Sida delat upp verksamhetsområdet Internationellt utvecklingssamarbete i tio verksamhetsgrenar, varav en avser humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet.

Målet för de humanitära insatserna återges i regleringsbrevet:

Sida skall bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor som har utsatts för eller står under hot att utsättas för väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

I fråga om återrapportering från Sida avseende humanitära insatser anges i regleringsbrevet för 2005 att myndigheten skall redovisa medelsutnyttjande fördelat på katastrofförebyggande insatser och insatser avseende katastrofberedskap, nödhjälp, tidig återuppbyggnad samt metodutveckling och utvärdering. Samråd mellan Sida och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om insatser som finansieras över Sidas anslagspost för humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet äger rum i den ovannämnda samrådsgruppen för katastrofbistånd. I denna grupp redovisas fortlöpande också anslagsförbrukningen.

Det kan i sammanhanget även nämnas att det i regleringsbrevet, när det gäller anslagsposten för humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet, anges att den i huvudsak skall bekosta insatser under omedelbart katastroftillstånd. I mindre utsträckning kan anslagsposten bekosta insatser för förebyggande av och beredskap för främst naturkatastrofers skadeverkningar samt tidiga återuppbyggnadsinsatser under eller efter upphörande av omedelbart katastroftillstånd. Samtliga bidrag till FN:s samlade humanitära appeller (*Consolidated Inter-Agency Appeals, CAP*) skall belasta anslagsposten. Den får i mindre utsträckning användas till metodutveckling och utvärdering rörande humanitära insatser.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (fp) yrkandena 2 och 9.

Vad som nu redovisats har bäring också på kommittémotion 2004/05:U8 (fp) yrkande 4 där vikten av att klargöra skillnaden mellan kortsiktigt humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete framhålls.

I regeringens skrivelse 2004/05:4 Sveriges politik för global utveckling – den första avrapporteringen av regeringens arbete i riktning mot en samstämmig politik för global utveckling – konstaterar regeringen att det humanitära arbetet skiljer sig från det långsiktiga utvecklingssamarbetet. I skrivelsen anges följande:

[Humanitära] insatser görs helt på grundval av de humanitära grundprinciperna – opartiskhet, neutralitet och oberoende – och utgår från den humanitära rätten. I riksdagens beslut om en politik för global utveckling betonas att det humanitära arbetet bör stärkas. Sverige har därför fortsatt att vara drivande i det internationella arbetet kring gott givarskap för att öka effektiviteten och samstämmigheten i givarländernas agerande och för att förbättra samordningen mellan de olika humanitära aktörerna. Det förblir viktigt att värna om den internationella humanitära rätten, verka för att stärka skyddet av civila, förbättra samordningen och FN:s möjligheter att agera och leda insatser, stärka hanteringen och finansieringen av övergångsskeden mellan kris och återhämtning samt stärka finansieringen. Sverige verkar för att EU:s humanitära verksamhet utvecklas i överensstämmelse med FN:s humanitära verksamhet.

Också i regeringens riktlinjer till Sida för humanitärt bistånd, vilka nämnts ovan, förs ett resonemang om gränsdragningen – liksom sambandet – mellan humanitär verksamhet och långsiktigt utvecklingssamarbete. Där sägs bl.a.:

Internationella insatser för att bygga beredskap för främst naturkatastrofer och minska risker och utsatthet kräver samverkan mellan olika samhällssektorer, myndigheter och aktörer. Med utgångspunkt i erfarenheterna från den humanitära verksamheten söker Sida integrera förebyggande åtgärder och riskanalyser i det långsiktiga utvecklingssamarbetet. En mindre del av det humanitära anslaget skall också kunna användas för att bygga upp internationell katastrofberedskap, framför allt inom den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen samt inom ramen för FN:s humanitära organ. Likaså bidrar Sida till metodutveckling och samverkan till förmån för arbete för att minska riskerna för främst naturkatastrofer med omfattande humanitära konsekvenser.

I syfte att stärka förutsättningarna för hållbar utveckling och möjliggöra för samhällen att återhämta sig från katastrofer skall Sida bekosta återuppbyggnad och andra insatser i övergången mellan katastrofförhållanden och långsiktig utveckling. Sådana insatser bekostas i första hand genom utvecklingssamarbetet men skall, för att säkerställa flexibilitet, också kunna belasta det humanitära anslaget.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (*fp*) yrkande 4.

När det gäller uppfattningen i motion 2004/05:U8 (*fp*) yrkande 1 att demokrati bör vara det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete vill utskottet peka på att denna fråga tidigare varit föremål för riksdagsbehandling. Utskottet hänvisar här till betänkandena 2003/04:UU3 Sveriges politik för global utveckling och 2004/05:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Det finns också anledning att erinra om att utskottet uttryckligen slagit fast att demokrati och god samhällsstyrning utgör ett grundläggande huvuddrag i

politiken för en rättvis och hållbar global utveckling. I betänkande 2003/04:UU3 poängterade utskottet att betydelsen av demokrati och god samhällsstyrning inte hade lyfts fram tillräckligt i tidigare utvecklingsansträngningar. Utskottet framhöll att demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är grundläggande förutsättningar för en rättvis och hållbar global utveckling och att de kan sägas vara både mål och medel. I det nämnda betänkandet slog utskottet också fast att i arbetet med att avskaffa fattigdomen måste alla kunna delta, höras och respekteras. Detta kan bara åstadkommas med ett demokratiskt styrelseskick.

Frivilligorganisationernas betydelse när det gäller att främja mänskliga rättigheter och demokrati framhölls av utskottet i betänkande 2004/05:UU2. Där konstaterades att mänskliga rättigheter och demokrati ingår som delar i rättighetsperspektivet och således skall präglade utvecklingssamarbetet för att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. För att uppnå detta är frivilligorganisationer som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter viktiga aktörer. Utskottet menade att ökad samverkan bör ske med svenska organisationer och folkrörelser samt att de enskilda organisationernas roll som internationella aktörer för solidaritet och samarbete bör stärkas.

Det övergripande målet för den samlade politiken för global utveckling är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, vilket redovisats ovan. Detta slogs fast när riksdagen 2003 beslutade om Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). Detta övergripande mål kompletteras med flera mål, däribland ett *mål för det internationella utvecklingssamarbetet*, vilket är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Formuleringen av målet för utvecklingssamarbetet syftar till att lyfta fram fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar som aktiva subjekt snarare än passiva objekt. Utrikesutskottet betonade i betänkande 2003/04:UU3 att de fattigas perspektiv på utvecklingen skall vara vägledande för Sveriges globala politik i sin helhet. Utvecklingssamarbetet är ett stöd och komplement till ansträngningar som görs av fattiga människor i fattiga länder. Utskottet underströk i det nämnda betänkandet att samlingsländernas egna fattigdomsstrategier skall vara utgångspunkten för utvecklingssamarbetet och att en fortlöpande dialog skall föras för att få fattiga människors aktiva medverkan i analys, prioriteringar och beslutsprocesser med anknytning till utvecklingsansträngningarna.

Begreppet fattigdom har en vidsträckt innebörd när det används i den svenska politiken för global utveckling. Förutom brist på inkomst och materiella resurser innefattar fattigdom också bl.a. undernäring, bristande hälso- och sjukvård, arbetslöshet, barnarbete och riskfyllda arbetsförhållanden till svältlöner. Den breda fattigdomsdefinitionen sätter bristen på makt, möjligheter och säkerhet i fokus, betonade utskottet i betänkande 2003/04:UU3. Utskottet menade att det är positivt att Sveriges politik för global utveckling är utformad för att svara mot denna mångdimensionella syn på fattigdom. Den sam-

mantagna politikens mål, perspektiv och huvuddrag återspeglar ett sådant brett synsätt.

Utskottet vill här, liksom i tidigare sammanhang, framhålla att fattigdomsbekämpning och utveckling i hög grad måste drivas av samarbetsländerna själva, av deras parlament, regeringar, myndigheter, näringsliv och organisationer och inte minst av de individer och grupper som försöker ta sig ur fattigdomen. Utvecklingssamarbete kan stödja den nationella politiken, men inte ersätta den.

I sammanhanget kan nämnas att Sida enligt regleringsbrevet för 2005 kan lämna drygt 24 miljoner kronor i stöd genom de svenska partianknutna organisationerna till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer. Drygt hälften av detta belopp får användas till sådana insatser i Östeuropa och Centralasien.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (fp) yrkande 1.

I kommittémotion 2004/05:U8 (fp) yrkande 10 framhålls vikten av att återuppbyggnadsinsatser har ett preventivt fokus. Där betonas också betydelsen av att ta till vara kunskaper om hur man skapar säkrare livsbetingelser.

Utskottet har stor förståelse för det synsätt som kommer till uttryck i motionen och konstaterar att detta är frågor som också fått ökad internationell uppmärksamhet, däribland vid Internationella parlamentariska unionens (IPU) i dagarna avslutade konferens i Manila. Vid konferensen antogs en resolution om naturkatastrofer och parlamentets roll i fråga om preventiva åtgärder och insatser för återuppbyggnad samt skydd av sårbara grupper. I resolutionen framhålls såväl vikten av kunskapsutbyte mellan länder och andra åtgärder för att skapa säkrare livsbetingelser som betydelsen av lokal förankring och medverkan i återuppbyggnadsprocessen.

I rapporten *Reducing Disaster Risk: a Challenge for Development* från FN:s utvecklingsprogram UNDP (februari 2004) förs ett resonemang kring sambandet mellan katastrofer och utvecklingsinsatser och hur synen på detta har förändrats över tiden.

I rapporten sägs att naturkatastrofer under lång tid sågs enbart som ett uttryck för Guds vilja. På 1970-talet började synsättet förändras. Ett mer ingenjörsvetenskapligt synsätt gjorde sig gällande. Ingenjörer och arkitekter började fästa mer uppmärksamhet på att en och samma naturkatastrof kunde ha varierande inverkan på exempelvis olika byggnader. Detta ledde till ett ökat intresse för skadereducerande åtgärder, exempelvis genom ökad hållfasthet i byggnader och uppförande av skyddsvallar. På grund av kostnaderna för åtgärder av dessa slag blev dock effekterna i form av riskminskning minimala i många länder, konstaterar UNDP-rapporten.

Framför allt under 1980- och 1990-talen har forskare inom samhällsvetenskap och humaniora hävdade att effekterna av en naturkatastrof inte bara beror på den fysiska motståndskraften hos exempelvis en byggnad utan också på människors förmåga att hantera situationen och återhämta sig från förluster eller skador. Uppmärksamheten har enligt UNDP-rapporten flyttats mot soci-

al och ekonomisk sårbarhet, med växande belägg för att naturkatastrofer har starkt varierande inverkan på olika samhällsgrupper respektive länder. I och med detta började minskad sårbarhet framträda som en huvudstrategi när det gällde åtgärder för att minska effekterna av katastrofer.

Ett sådant synsätt har också kommit till uttryck i utrikesutskottets betänkanden 2001/02:UU2 och 2003/04:UU12 där utskottet slagit fast att naturkatastrofer uppstår när de sociala och ekonomiska effekterna av naturens härjningar går utöver vad det lokala samhället har förmåga att hantera. Utskottet betonade att akuta biståndsinsatser bör planeras med en långsiktig vision redan i insatsens inledningsskede och konstaterade att svensk insatsplanering för att motverka följderna av naturkatastrofer har ett helhetsperspektiv som är betydligt vidare än katastrofen och dess omedelbara effekter. Även i dag kvarstår utskottet vid denna uppfattning.

Ett aktuellt exempel på det redovisade synsättet är Sveriges hållning i fråga om återuppbyggnadsinsatserna i de länder som drabbats av flodvågskatastrofen i Sydostasien. Som svar på en fråga i riksdagen om säkrare livsmiljöer i de drabbade länderna (fråga 2004/05:735) konstaterade statsrådet Carin Jämtin den 26 januari 2005 att den humanitära fasen i biståndsinsatserna successivt skulle komma att övergå i en återuppbyggnadsfas. Denna måste utformas av de drabbade länderna själva. Hon framhöll att stödet från givarsamfundet skall vara efterfrågestyrt och att det i planeringen för säkrare livsmiljöer ingår att bygga upp de drabbade länderna på ett mindre sårbart sätt.

Som framgått ovan söker Sida att utifrån erfarenheterna av den humanitära verksamheten integrera förebyggande åtgärder och riskanalyser i det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Myndigheten bidrar också till metodutveckling i syfte att minska riskerna för främst naturkatastrofer med omfattande humanitära konsekvenser.

Av det anförda följer att utskottet delar regeringens uppfattning i skrivelse 2004/05:52 att det under alla omständigheter är angeläget att snarast stödja utvecklingsinsatser i ett område som är i stånd att återhämta sig från ett katastrofförhållande, vid behov genom utvecklingssamarbete, i syfte att minska riskerna för att dess skadeverkningar skall bestå eller förvärras. Utskottet konstaterar vidare att det i Sidas regleringsbrev för 2005 anges att finansiering av återuppbyggnadsinsatser företrädesvis skall ske genom bidrag till FN och andra multilaterala organisationer.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (*fp*) yrkande 10.

Förebyggande åtgärder och utvecklingsinsatser är viktiga inte endast efter naturkatastrofer utan också i anslutning till humanitära insatser vid konflikter. I motion 2004/05:U6 (*kd*) yrkande 5 betonas vikten av att finna stöd till lokalt förankrad konflikthantering och försoningsarbete. En näraliggande uppfattning förs fram i regeringens tidigare nämnda skrivelse om Sverige i Förenta nationerna (skr. 2004/05:95) där det civila samhällets roll i arbetet för att förebygga väpnade konflikter betonas.

Ett liknande resonemang har också förts av den högnivåpanel som tillsatts av FN:s generalsekreterare och som i december 2004 publicerade rapporten *A more secure world: Our shared responsibility*. Rapporten utgör ett av huvuddokumenterna inför FN:s högnivåmöte i september 2005 i anslutning till öppnandet av 60:e generalförsamlingen.

I sin rapport framhåller högnivåpanelen att inte bara säkerhetsskapande åtgärder är viktiga. Lokalt kapacitetsbyggande för mänskliga rättigheter och försoning, uppbyggnad av effektiva offentliga institutioner och verksamhet och reformering av rättsväsendet är också exempel på åtgärder som visat sig ha stora långsiktiga fredsbevarande effekter. Högnivåpanelen framhåller att samspelet med det civila samhället måste bli större i fredsprocesser, särskilt när det gäller kvinnor, vilka ofta förbises under förhandlingar.

När det gäller kvinnors deltagande i konflikthantering har utskottet tidigare i bl.a. betänkandena 2003/04:UU3 och 2003/04:UU9 betonat vikten av att genomföra respektive följa upp FN:s säkerhetsråds resolution om kvinnor i väpnade konflikter som antogs år 2000. I resolutionen framhålls bl.a. vikten av att öka kvinnors deltagande – också på det lokala planet – i fredsprocesser och återuppbyggande av det civila samhället.

Att det är viktigt att fler kvinnor medverkar i konfliktförebyggande åtgärder och i återuppbyggnaden av samhällen som har upplevt krig framhålls också av den särskilda projektgrupp, Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet, som tillsatts av utrikesutskottet (gruppens slutrapport ingår som bilaga 3 i betänkande 2004/05:UU2). Gruppen betonade att demokratiarbetet bör medföra att fler kvinnor kommer med i beslutande församlingar och i det politiska livet.

I projektgruppen konstaterades att många kvinnor tillhör de allra fattigaste. Att säkra kvinnors tillgång till mark, krediter, rent vatten och andra resurser, sexuell och reproduktiv hälsa samt medverkan i beslutsfattande är avgörande för fattiga kvinnors möjlighet att ta sig ur sin fattigdom. Gruppen ansåg också att kvinnojourernas möjliga roll i utvecklingssamarbetet skulle uppmärksammas.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U6 (kd) yrkande 5.

I kommittémotion 2004/05:U7 (c) i denna del behandlas som framgått behovet av utvärdering av effekterna av det svenska humanitära biståndet. Utskottet vill framhålla att noggrann uppföljning och utvärdering av utvecklingssamarbetet – där det humanitära biståndet ingår som en komponent – är viktig för effektiviteten i biståndet. Det svenska stödet kan mycket sällan ses isolerat från andra insatser.

Utskottet delar regeringens uppfattning i budgetpropositionen för 2005 att utvärdering och uppföljning av svenskt utvecklingssamarbete måste ske brett och tillsammans med flera givare i nära samråd och samarbete med samsarbetslandet självt. Den löpande interna uppföljningen och utvärderingen bör kompletteras med oberoende utvärderingar.

En ny myndighet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete bedöms kunna inleda verksamheten under 2005. Riksdagen har beslutat om medel för ändamålet (prop. 2004/05:1 utg.omr. 7, bet. 2004/05:UU2, rskr. 2004/05:92).

Enligt vad regeringen redovisade i budgetpropositionen skall det nya utvärderingsorganet ha en fristående ställning i förhållande till övriga aktörer inom biståndsförvaltningen. Utgångspunkten för verksamheten skall vara utvärdering av hur svenska biståndsmedel används i förhållande till utvecklingssamarbetets mål och syfte, liksom effekter av de använda medlen. Den blivande utvärderingsmyndigheten skall kunna analysera och utvärdera både multi- och bilateralt utvecklingssamarbete. Även Regeringskansliet skall kunna granskas i fråga om utvecklingssamarbete. Myndigheten skall komplettera den utvärderingsverksamhet som Sida bedriver. Enligt uppgift från Näringsdepartementet den 12 april 2005 skall den nya myndigheten, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, lokaliseras till Karlstad/Kristinehamn.

I detta sammanhang kan också nämnas att en fortlöpande uppföljning sker av den verksamhet som Räddningsverket bedriver i form av internationella bistånds- och räddningsinsatser. Målet för denna verksamhetsgren är enligt regleringsbrevet för 2005 detsamma som gäller för Sidas humanitära insatser, dvs. att myndigheten skall bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

Statens räddningsverk skall senast två månader efter en avslutad insats lämna en preliminär sammanfattande bedömning till Försvarsdepartementet. Rapporten skall kortfattat belysa insatsens nytta (*lessons learned*) samt redogöra för genomförd verksamhet med angivande av mål och måloppfyllelse. Varje kvartal skall verket också lämna en lägesrapport avseende pågående, planerade och under kvartalet avslutade insatser.

Vid redovisningen av under året genomförd verksamhet skall Räddningsverket även jämföra insatserna med de tre senaste årens arbete. Verket skall också ange hur utformning och innehåll utvecklats och förändrats avseende insatser och beredskap de tre senaste åren.

I återrapporteringskraven ingår också att Räddningsverket skall göra en bedömning av hur vidtagna åtgärder bidragit till att uppfylla målet för verksamhetsgrenen.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U7 (c) i denna del.

Vissa aspekter på internationella humanitära biståndsinsatser

Skrivelsen

I skrivelse 2004/05:52 redogör regeringen för den svenska politiken för humanitärt bistånd. I flera sammanhang redovisas även aspekter som avser internationella humanitära biståndsinsatser.

Motionerna

I ett antal motionsförslag behandlas frågor som rör internationell samverkan och samordning när det gäller humanitära biståndsinsatser samt forskning och annan kunskapsuppyggnad om naturkatastrofer och klimatförändring m.m.

Åtgärder bör enligt kommittémotion 2004/05:U8 (*fp*) yrkande 3 vidtas för att förbättra effektiviteten i det humanitära biståndet. I skrivelsen pekar regeringen enligt motionärerna på ett ökat samordningsbehov när det gäller internationella humanitära biståndsinsatser men man redogör inte för samordningsbrister och möjliga förbättringar, vilket motionärerna beklagar. EU är en av världens största biståndsgivare och det är av största vikt att unionens nödbistånd samordnas bättre med det bistånd som länderna ger nationellt. Europeiska kommissionens kontor för bistånd, Echo, bör kunna ha en sådan samordningsfunktion vid stora humanitära katastrofer. Detta kräver att Echos kapacitet förstärks. Regeringen bör på EU-nivå ta initiativ i denna riktning.

I *yrkande 5* framhålls att det är viktigt att humanitära insatser anpassas till de förhållanden som råder på plats i mottagarlandet. Samtidigt måste det finnas en beredskap för hinder som kan föreligga i politiskt instabila eller totalitära länder. Det bör finnas mekanismer för att övervaka att det humanitära biståndet når fram till de människor som hjälpen riktas till. Mot denna bakgrund bör Sverige i samråd med internationella organisationer ta initiativ till utarbetande av en internationell strategi för att säkerställa humanitärt arbete i totalitära och odemokratiska länder.

I motionen uttrycks i *yrkande 6* förvåning över att regeringen i skrivelsen inte tar upp problematiken med säkerhetshot mot humanitär personal. Skyddet för humanitär personal bör förbättras i flera avseenden. Deras ställning behöver stärkas i internationell rätt och regimer pressas att respektera denna rätt. Samordningen mellan olika aktörer bör förbättras. EU:s särskilda snabbinsatstyrka bör kunna användas för att säkra transport av humanitärt bistånd och utbildningen av humanitär personal förbättras. Sverige bör inom FN, EU och i andra internationella forum ta initiativ till förbättringar av dessa slag.

Enligt kommittémotion 2004/05:U6 (*kd*) *yrkande 1* har naturkatastrofer och konflikter under senare år tydligt illustrerat behovet av en väsentligt stärkt beredskap för stora humanitära kriser och insatser. Det behövs också intensifierad forskning kring naturkatastrofer och deras orsaker.

Fortsatt kunskapsuppbyggnad kring klimatförändringen och dess konsekvenser är enligt *yrkande 2* av stor vikt. I *yrkande 3* efterlyses bättre samordning av den internationella beredskapen för större katastrofer. Arbete pågår enligt *yrkande 4* i syfte att utveckla ett system för tidig förvarning. Flodvågs-katastrofen visar på vikten av sådana system. Sverige måste via FN och EU arbeta för utvecklingen av system för tidig förvarning.

Motionärerna i motion 2004/05:U7 (c) i denna del instämmer i regeringens uppfattning om att samordningsbehovet kring insatserna har blivit större till följd av att antalet aktörer och biståndsvolymen ökat. Detta har tydliggjorts inte minst genom katastrofen i Sydostasien. Regeringen bör för riksdagen redovisa ansvarsfördelning och lämna förslag om förbättrad internationell samordning.

Utskottet

I motion 2004/05:U8 (fp) *yrkande 5* förespråkas utarbetande av en internationell strategi för att säkerställa humanitärt arbete i totalitära och odemokratiska länder.

FN:s generalsekreterare Kofi Annan presenterade den 21 mars 2005 sin rapport *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Rapporten utgör ett led i förberedelserna för FN:s högnivåmöte på stats- och regeringschefsnivå i september 2005.

Ett av många förslag som generalsekreteraren lägger fram i sin rapport avser förbättringar av systemet för humanitära insatser. Han presenterar tre huvudförslag med denna inriktning och tar också upp problemet med att säkerställa humanitära insatser för den växande skaran av internflyktingar.

Till skillnad från flyktingar som korsat nationsgränser skyddas inte de som flytt inom sina egna gränser av några miniminormer. Antalet internflyktingar beräknas i dagsläget uppgå till 25 miljoner, vilket är dubbelt så många som det beräknade antalet personer som flytt över nationsgränser. Generalsekreteraren uppmanar i sin rapport FN:s medlemsstater att godkänna och verka för erkännande av de vägledande riktlinjer om internflykt (*Guiding Principles on Internal Displacement*) som tagits fram inom FN-systemet.

I sin rapport konstaterar generalsekreteraren att åtgärder har vidtagits för att olika organ skall ge stöd åt internflyktingar men framhåller samtidigt att mer behövs, vilket visats i Darfur. Han avser därför att vidta ytterligare åtgärder för att få till stånd bättre och samordnade insatser från olika organ i syfte att möta behoven från internflyktingar. Dessutom uppmanar han FN:s medlemsstater och framför allt säkerhetsrådet att vidta åtgärder mot de oacceptabla blockader som alltför ofta riktas mot humanitära insatser. Generalsekreteraren kommer också att agera – via den avdelning för skydd och säkerhet som nyligen skapats i FN-sekretariatet – för att bygga upp ett säkrare riskhanteringssystem så att humanitär insatspersonal kan genomföra sina operationer i högriskområden utan att i onödan sätta sina egna liv i fara.

Från svensk sida söker man på det internationella planet på olika sätt säkerställa humanitära biståndsinsatser i totalitära och odemokratiska länder

liksom i länder där statsapparaten brutit samman. Detta arbete tar sig en rad olika uttryck.

På policynivå betonar Sverige vikten av starka och tydliga skrivningar om humanitärt tillträde i exempelvis länderstrategier som utarbetas inom FN-systemet samt i resolutioner och appeller avseende humanitära insatser. Här kan också nämnas att Sverige i FN:s generalförsamling när det gäller resolutioner om humanitära insatser verkar för skrivningar om humanitärt tillträde. När denna form av resolutioner utarbetas – vilket i regel sker varje år – fungerar Sverige ofta som samordnare.

Under perioden juli 2004–juli 2005 innehar Sverige ordförandeposten i den givarstödsgrupp som är knuten till FN:s kontor för samordning av humanitära biståndsinsatser, OCHA (*Office for the Coordination of Human Affairs*). Givarstödsgruppen – där den lilla grupp ingår som sammantaget lämnar mer än 90 % av bidragen till FN:s humanitära insatser – har nära kontakter med FN:s humanitära samordnare Jan Egeland.

I givarstödsgruppen, och då inte minst under det svenska ordförandeskapet, verkar Sverige för att stärka OCHA:s roll som stödfunktion åt humanitära organisationer och de humanitära samordnare som utses i länder där humanitära krisinsatser sätts in.

I länder där humanitära biståndsinsatser aktualiseras har OCHA många gånger en viktig roll för att bereda mark för biståndsinsatserna, exempelvis genom förhandlingar med myndigheter, milisgrupper och rebellgrupper. Från svenskt håll och från andra länder som ingår i givarstödsgruppen stöds OCHA:s aktiviteter och förhandlingar genom bilaterala kontakter, exempelvis genom att ambassadörer i länder som är föremål för biståndsinsatser för regeringar och andra berörda parter poängterar vikten av humanitärt tillträde och säkerhet för biståndspersonal.

Utskottet har i betänkandets inledande del redovisat sin ståndpunkt om att demokrati och god samhällsstyrning är grundläggande huvuddrag i den svenska politiken för en rättvis och hållbar global utveckling. Likaså har utskottet betonat att det internationella utvecklingssamarbetet – där humanitära insatser utgör en komponent – skall bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Frivilligorganisationer som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter har framhållits som viktiga aktörer i sammanhanget.

När utskottet i detta avsnitt klargör sin syn på vikten av att säkerställa humanitära biståndsinsatser i totalitära och odemokratiska länder finns det anledning att återigen lyfta fram betydelsen av demokrati och utvecklingssamarbete liksom den roll som frivilligorganisationer kan ha i sammanhanget.

Utskottet konstaterar att det från svensk sida fästs stor vikt vid demokrati-rörelser och andra frivilligorganisationer i odemokratiska och totalitära länder. Det är angeläget att i sådana länder främja en dialog med olika delar av samhället om mänskliga fri- och rättigheter liksom om yttrande- och pressfrihet. Humanitära insatser – liksom annat utvecklingssamarbete – kan många gånger med fördel kanaliseras via frivilligorganisationer. Det är viktigt att

värdefulla erfarenheter av samarbete av sådan karaktär i ett land tas till vara och, när detta är relevant, används i ett annat land.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (fp) yrkande 5.

Med anledning av motionerna 2004/05:U8 (fp) yrkande 3, 2004/05:U6 (kd) yrkande 3 och 2004/05:U7 (c) i denna del vill utskottet erinra om att regeringen i skrivelsen om humanitära biståndsinsatser framhåller att fler aktörer och ökad biståndsvolym på det humanitära området lett till större samordningsbehov för att säkerställa effektivitet. Utskottet delar denna bedömning och vill understryka betydelsen av att Sverige i internationella sammanhang verkar för sådan förbättrad samordning.

Samordningsfrågorna poängterades också av utskottet i betänkande 2003/04:UU3 Sveriges politik för global utveckling. Där anfördes bl.a. följande:

Regeringens förslag till politik för global utveckling präglas starkt av behovet av en förbättrad samstämmighet och samordning mellan olika politikområden.

Utvecklingsansträngningarna, och deras mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, behöver genomsyra all politik på alla nivåer. Arbetet måste bedrivas lokalt, nationellt och internationellt. En ökad samordning och samstämmighet behövs såväl i svensk politik som i EU:s politik. Förslagen i propositionen anger att ett framgångsrikt arbete för rättvisa och hållbar global utveckling endast uppnås genom ökad samstämmighet, samordning och samarbete mellan olika politikområden och mellan olika institutionella nivåer lokalt, nationellt och internationellt.

Som framgått medverkade finansminister Pär Nuder och biståndsminister Carin Jämtin den 5 april 2005 vid ett möte med finans- och utrikesutskotten. Biståndsministern betonade då vikten av samordning mellan givarländerna samtidigt som hon poängterade att utvecklingsländernas prioriteringar måste utgöra en grund för insatserna. Hon framhöll att det är regeringarna i dessa länder som skall äga strategierna för fattigdomsbekämpning.

Överlappningen mellan olika FN-organ har minskat och samordningen mellan icke-regeringsorgan och mellanstatliga organ på fältet har blivit bättre, hävdar FN:s generalsekreterare i den tidigare nämnda rapporten *In larger freedom*. De omfattande hjälpsändningarna till flodvågskatastrofens offer kring Indiska oceanen nämns som ett exempel på detta. Samtidigt är hjälpen klart otillräcklig på andra håll, exempelvis i Darfur och i Demokratiska republiken Kongo, framhåller generalsekreteraren. Han anser, som nämnts, att det humanitära systemet behöver förbättras genom åtgärder på tre huvudområden. Ett av dessa avser förbättrad samordning på fältet. Generalsekreteraren avser att i juni 2005 lägga fram förslag om utformningen av ett system för snabba och effektiva humanitära biståndsinsatser.

När det gäller EU:s biståndsverksamhet hävdade statssekreterare Annika Söder – dock utan att explicit beröra humanitära insatser – vid sin föredragning i utrikesutskottet den 5 april 2005 att samstämmigheten och samverkan

inom denna verksamhet börjar bli alltmer konkret. Statssekreteraren uttryckte tillfredsställelse över utvecklingen och klargjorde också att kommissionären för utvecklingssamarbete och humanitärt arbete, Louis Michel, starkt betonat vikten av samverkan i fältverksamheten.

Som framgått föreslås i motion 2004/05:U8 (fp) yrkande 3 samordning mellan EU:s humanitära bistånd och det nationella humanitära bistånd som enskilda medlemsstater lämnar.

Utskottet delar den uppfattning som slås fast i skrivelse 2004/05:52, att FN har en grundläggande och unik uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser. Vikten av samordningsinsatser betonas också på flera håll i detta betänkande. När det gäller det aktuella motionsförslaget finns dock anledning att peka på nackdelar med samordning på flera olika nivåer vid humanitära katastrofer. Det finns enligt utskottets uppfattning risk för att en alltför stor byråkratisk överbyggnad skapas, vilken i sin tur kan medföra fördröjningar i katastrofsituationer när kraven på snabbhet är mycket höga. Utskottet vill här också peka på de förslag om att förbättra det humanitära systemet som läggs fram i den ovannämnda rapporten från FN:s generalsekreterare och som enligt uppgift från Utrikesdepartementet stöds av den svenska regeringen.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motionerna 2004/05:U8 (fp) yrkande 3, 2004/05:U7 (c) i denna del och 2004/05:U6 (kd) yrkande 3.

I motion 2004/05:U6 (kd) yrkande 4 förespråkas som framgått system för tidig förvarning. Utskottet berör här tidig förvarning avseende konflikter respektive naturkatastrofer. I båda fallen pågår strävanden från det internationella samfundets sida för att förbättra varningssystemen.

Inom FN-systemet finns mekanismer för konflikthantering och konfliktförebyggande. Bland annat har en mekanism (*Framework Team for Coordination*) skapats för att främja samsyn och intern samordning inom FN-systemet. I regeringens skrivelse 2004/05:95 om Sverige i Förenta nationerna 2003–2004 anges att fokus under de senaste åren har legat på tidig varning och agerande för att förebygga väpnade konflikter. Genom samordningsmekanismen kan potentiella krisområden uppmärksammas och förebyggande insatser initieras. En dialog om konfliktförebyggande och tidig förvarning har påbörjats mellan FN och EU-kommissionen. Sverige har varit en aktiv pådrivare av arbetet.

I skrivelse 2004/05:95 framhåller regeringen att Sverige givit starkt stöd för att utveckla arbetet till att bli mer operativt och välfungerande. Utskottet delar regeringens bedömning att ytterligare ansträngningar krävs för att det internationella samfundet skall kunna agera förebyggande på ett mer systematiskt sätt. Senare under innevarande riksmöte avser utskottet att behandla skrivelse 2004/05:95 i ett särskilt betänkande.

Utskottet noterar att FN:s högnivåpanel i rapporten *In larger freedom* pekat på behovet av högre kvalitet i information och analys för att möjliggöra preventiva åtgärder. Bland annat vill man få till stånd bättre samverkan mellan å ena sidan FN:s politiska, fredsbevarande och humanitära avdelningar

och å den andra källor i omvärlden som kan förvarna på ett tidigt stadium och som har lokal kunskap om konflikter.

Frågor om tidig förvarning avseende naturkatastrofer behandlades av utrikesutskottet i betänkande 2003/04:UU12 Internationella miljöfrågor. Utskottet anförde följande:

När det gäller frågan om *tidig varning* [...] kan sådan ses som en avgörande förutsättning för att man verksamt skall kunna lindra skadeverkningar av naturkatastrofer. Om arbetssätt och resurser är tillräckligt goda är det möjligt att förvarna inför exempelvis en översvämning eller en cyklon. Detta, i sin tur, gör att beredskapsinsatser kan sättas in snabbare så att åtminstone mänskliga skador kan undvikas.

Det internationella humanitära samfundet har under de senaste åren fortsatt att förbättra sitt arbete för tidig förvarning. FN, med sin övergripande ledningsuppgift för samordning av internationella insatser, har utvecklat särskilda varningsrutiner inom sitt kontor för humanitär samordning, OCHA. Med stöd i dessa kan OCHA ge snabb information om stundande katastrofer, riktad information till räddningstjänster och andra insatsberedda institutioner, och även lämna information till allmänheten. Den internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC), som är en av de största internationella aktörerna inom naturkatastrofhantering, har också utvecklat rutiner för förvarning.

Det är angeläget att förvarningssystemen förbättras ytterligare, vilket såväl Sverige och svenska myndigheter som FN och IFRC m.fl. verkar för. Sida stöder också varningssystem i länder som är särskilt sårbara vid naturkatastrofer.

Av vad som redovisats ovan framgår att det riktas ökad internationell uppmärksamhet mot naturkatastrofer och möjligheterna att motverka dessa. Ett uttryck för detta är att en resolution i ämnet antogs vid Interparlamentariska unionens (IPU) konferens i Chile i april 2003. I resolutionen behandlas behovet av internationellt samarbete för att förhindra och hantera gränsöverskridande naturkatastrofer och deras effekter på regional nivå.

I detta sammanhang kan nämnas att EU inom fyra år skall ha byggt upp ett globalt övervakningssystem som kan hjälpa till att förutspå naturkatastrofer, miljöhot och bidra till bevakningen av EU:s gränser. Kommissionen lade i februari 2004 fram en handlingsplan för hur systemet skall kunna tas i bruk år 2008. Redan i dag finns data från satelliter och jordbunden övervakning tillgänglig, men på grund av bristande samordning används inte resurserna effektivt. I det nya systemet skall alla uppgifter samlas och analyseras av en central enhet. Utvecklingen av systemet skall ske i samarbete med Europeiska rymdorganisationen (ESA).

FN:s generalsekreterare konstaterar i sin rapport *In larger freedom: toward development, security and human rights for all* att länderna kring Indiska oceanen med stöd av FN nu håller på att bygga upp ett system för tidig förvarning för flodvågor, tsunamier. Han erinrar samtidigt om att människor i alla regioner i världen är utsatta för en rad andra faror som stormar, översvämningar, torka, jordskred och vulkaniska utbrott. Generalsekreteraren förordar ökad bredd i beredskapen för katastrofer och insatserna för att mildra effekterna av sådana. Han rekommenderar uppbyggandet av ett världsomspännande system för tidig förvarning för alla former av naturkatastrofer, vilket skall utgå från befintlig nationell och regional kapacitet.

I riksdagen har utrikesminister Laila Freivalds som svar på en fråga om varningssystem för tsunamier (fråga 2004/05:680) klargjort att Sverige har uppmärksammat det initiativ som FN (Unesco/ISDR) tagit för att se till att Indiska oceanen får ett varningssystem liknande det som finns i Stilla havet. Regeringen anser att initiativet är välkommet då det innebär att det tas ett samordnat globalt ansvar för att ett varningssystem skall komma på plats. Utrikesministern deklarerade att Sverige inom FN och EU aktivt skall verka för att det internationella samfundet ser till att initiativet samordnas på såväl global som regional nivå, med deltagande av alla intressenter. Hon poängterade vikten av ett regionalt och lokalt ägarskap i sammanhanget för att säkerställa att varningarna når de berörda.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U6 (kd) yrkande 4.

Vikten av att stärka skyddet för humanitär personal framhålls i motion 2004/05:U8 (fp) yrkande 6. Utskottet noterar att regeringen i skrivelse 2004/05:52 för ett resonemang med anknytning till detta motionsförslag. Regeringen anför där:

Effektivt genomförande av hjälpinsatser förutsätter att myndigheter, allmänheten och, i väpnad konflikt, väpnade grupper, i ett utsatt område har förtroende för humanitära organisationers opartiskhet och neutralitet. Av hävd har därför humanitära insatser i väpnade konflikter i första hand genomförts av civila organisationer, samtidigt som det har varit nödvändigt för hjälporganisationerna att också i övrigt och i enlighet med den internationella humanitära rätten upprätthålla en klar åtskillnad mellan sig själva såsom civila å ena sidan och väpnade grupper och andra delaktiga i konflikten å den andra. Detta förhållningssätt är särskilt angeläget i områden där det förekommer militära styrkor – som del av fredsbevarande insats eller, i synnerhet, som part i konflikt – och humanitär personal från samma land eller världsdel. I sådana omständigheter kan en oklar åtskillnad eller till och med rollsammanblandning sänka tröskeln för väpnade gruppers benägenhet att angripa humanitär personal under förevändning att hjälporganisationer har samma mål och intressen som närvarande internationella militära styrkor.

Utskottet konstaterar också att skyddet av humanitär personal slås fast i internationell humanitär rätt och likaså har betonats i en rad sammanhang. År 1996 godkände riksdagen efter förslag från utrikesutskottet (prop. 1995/96:132, bet. 1995/96:UU16) FN:s konvention den 9 december 1994 om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal. Som exempel på FN-resolutioner där likartade skyddsfrågor tas upp kan nämnas säkerhetsrådets resolution 1265 (1999) om skyddet av civila i väpnade konflikter och i generalförsamlingens resolution 58/122 och 59/141 om säkerhet för humanitär personal där Sverige aktivt deltagit i utarbetandet. Där framhålls vikten av skydd och säkerhet för såväl civilbefolkning som för FN-personal och personal från internationella humanitära organisationer.

Säkerheten för humanitär personal är en av tre punkter som generalsekretären Annan tar upp i sin rapport *In larger freedom* när han anger riktlinjer för

en effektivisering av FN:s system för humanitära insatser. Vissa åtgärdsförslag med inriktning på säkerheten för humanitär personal har också redovisats tidigare i betänkandet.

Generalsekreteraren slår fast att humanitär personal alltför ofta hindras att lämna stöd eftersom regeringsstyrkor eller väpnade grupper hindrar dem från att fullgöra sina uppdrag. På andra håll är det terrorister som attackerar oeväpnade humanitära hjälparbetare och lamslår operationer, detta i strid med internationell rätt.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (fp) yrkande 6.

I ett par motionsyrkanden tas frågor upp om forskning kring naturkatastrofer respektive kunskapsuppbyggnad om klimatförändringen.

När det gäller motion 2004/05:U6 (kd) yrkande 1, som behandlar naturkatastrofer, konstaterar utskottet att FN:s högnivåpanel i rapporten *A more secure world: Our shared responsibility* hävdar att FN och de finansiella organen borde göra mer för att stödja de stater som är mest sårbara vid svåra naturkatastrofer. Effekterna av sådana kan vara destabiliserande, så som var fallet 2004 i Haiti.

Högnivåpanelen anser att FN:s miljöprogram UNEP respektive utvecklingsprogram UNDP samt Världsbanken borde bedriva en mer integrerad verksamhet för att åstadkomma bättre bedömningar av sårbarhet och för att arbeta tillsammans med regeringarna i de mest berörda länderna i syfte att stärka deras anpassningsförmåga. Denna samverkan borde ske i partnerskap med regeringar och vid sidan av forskningsinstitutioner.

Även i rapporten *In larger freedom* från FN:s generalsekreterare Kofi Annan behandlas behovet av åtgärder mot och kunskapsuppbyggnad om naturkatastrofer. Generalsekreteraren framhåller att om inte mer görs för att ta itu med förlusterna av liv, utkomst och infrastruktur, kommer katastrofer att bli ett allt större hinder mot att uppnå FN:s millenniemål. Han pekar på att en världskonferens om katastrofminskning, *World Conference on Disaster Reduction* hölls i början av 2005 och att det där antogs en handlingsplan för perioden 2005–2015 (*The Hyogo Framework for Action 2005–2015*) som identifierar strategiska mål och prioriterade områden för att minska katastrofrisken under de kommande tio åren. I sin rapport betonar generalsekreteraren att planen måste genomföras. Utskottet konstaterar att forskningsfrågor ingår i handlingsplanen.

Utrikesutskottet vill i detta sammanhang också peka på att den Interparlamentariska unionen, IPU, för två år sedan antog en resolution om internationellt samarbete för att förhindra och hantera gränsöverskridande naturkatastrofer och deras effekter på regional nivå. I resolutionen berördes också behovet av forskning om naturkatastrofer.

I den tidigare nämnda IPU-resolutionen om naturkatastrofer, vilken i april 2005 antogs vid IPU:s konferens i Manila, förordas bl.a. att länder som ofta

drabbas av katastrofer skall utöka sitt kunskapsutbyte om förebyggande insatser.

I anslutning till vad som anförs här om naturkatastrofer vill utskottet också något beröra främst barnens situation i anslutning till katastrofer och andra humanitära kriser. När kaos råder är de extra utsatta för alla slags övergrepp och riskerar att utnyttjas. Så snart det allra mest akuta skedet är över och mat och vatten distribuerats och tillfälliga bostäder anordnats måste åtgärder omgående sättas in för att stötta barnen.

Undervisning måste komma i gång och barnen behöver få leka och ägna sig åt fritidsaktiviteter för att återvinna hälsan och bearbeta sina upplevelser. De behöver också få hjälp att hitta föräldrar eller släktingar och få vistas i så hemlika förhållanden som möjligt.

I den nyss nämnda IPU-resolutionen från i år tas också barnens situation upp. Vikten av bl.a. traumabearbetning berörs.

I den tidigare nämnda rapporten *In larger freedom* tar FN:s generalsekreterare också upp klimatförändringen, vilken behandlas i motion 2004/05:U6 (kd) yrkande 2.

FN:s generalsekreterare konstaterar att en av de största utmaningarna för miljön och utvecklingen under 2000-talet gäller hur man skall kontrollera och klara av klimatförändringen. Ikraftträdandet av Kyotoprotokollet i februari 2005 är ett viktigt steg i åtgärderna mot global uppvärmning, men protokollet sträcker sig bara fram till 2012. Mot denna bakgrund, menar generalsekretären, måste det internationella samfundet komma överens om stabiliserande riktmärken (*targets*) för koncentration av växthusgaser bortom denna tidpunkt. Vetenskapliga framsteg och tekniska uppfinningar har viktiga roller att spela när det gäller att lindra effekterna av klimatförändringen och underlätta anpassning till nya omständigheter. Dessa måste mobiliseras nu om vi skall kunna utveckla nödvändiga verktyg i tid. Särskilt viktigt är det enligt FN:s generalsekreterare att få till stånd avsevärt förbättrad finansiering av forskning och utveckling för förnyelsebara energikällor, hantering av koldioxid och energieffektivitet. Likaså behöver handeln med utsläppsrätter avseende koldioxid byggas ut.

Klimatfrågan och kunskapsuppbyggnad kring denna har tagits upp i en lång rad sammanhang på senare år. I skrivelse 2003/04:129 En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig, vilken behandlats av riksdagen under innevarande riksmöte, betonade regeringen att klimatfrågan är en prioriterad fråga. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade (bet. 2004/05:MjU3) vid behandlingen av skrivelsen att detta förhållande inte minst framgår av regeringens redogörelse i skrivelsen av det stora antal åtgärder som pågår eller förbereds på klimatområdet.

Regeringen avser att i april 2005 överlämna en proposition om klimatfrågor till riksdagen. Enligt vad utrikesutskottet har erfarit från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet kommer klimatpropositionen när det gäller

forsknings- och utvecklingsfrågor bl.a. att innefatta uppgifter om dagsläge, verksamma organ och framtida kunskapsbehov.

Utrikesutskottet behandlade i betänkande 2003/04:UU12 Internationella miljöfrågor bl.a. motionsförslag om åtgärder på klimatområdet. Utskottet framhöll där att miljöbiståndet särskilt bör inriktas på att bistå u-länderna att genomföra sina åtaganden enligt internationella miljöavtal. Klimatkonventionen och det tillhörande Kyotoprotokollet framhölls som viktiga exempel. I det nu aktuella sammanhanget vill utskottet framhålla att kunskaper och kunskapsuppbyggnad är viktiga komponenter om klimatåtgärder inom miljöbiståndet skall leda till konkreta resultat.

Utskottet vill i anslutning till vad som redovisats här peka på att regeringen i skrivelse 2004/05:95 Sverige i Förenta nationerna 2003–2004 berör vissa frågor om internationellt miljösamarbete. I skrivelsen – som utskottet avser att behandla i ett särskilt betänkande våren 2005 – framhåller regeringen följande om klimatfrågor:

Sverige och EU har inom FN:s klimatkonvention (UNFCCC) varit drivande för att en långsiktig strategi för att ytterligare begränsa utsläppen av växthusgaser ska tas fram. Det senaste mötet i Buenos Aires i december 2004 visade hur svårt det är att inleda en bred, förutsättningslös och öppen diskussion om hur det internationella klimatarbetet bör gestalta sig efter 2012. Mötet resulterade bl.a. i ett beslut om ett arbetsprogram för att hantera den allvarliga frågan om hur världens länder ska kunna anpassa sig till en oundviklig klimatförändring. Sverige har under perioden 2003–2004 bidragit till de nya fonder som beslutades av UNFCCC och som har upprättats inom den globala miljöfonden (GEF). Fondernas syfte är att bistå de minst utvecklade länderna i deras ansträngningar att utarbeta nationella strategier för effekter av klimatförändringar samt stödja anpassningsprojekt och teknologiöverföring.

Ett omfattande kunskapsunderlag tas nu fram av tusentals forskare över hela världen inför fjärde rapporten från den internationella klimatpanelen IPCC (*International Panel on Climate Change*) som skall publiceras 2007. Den senaste rapporten lämnades 2001.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motionerna 2004/05:U6 (kd) yrkandena 1 och 2.

Vissa frågor om resurser för katastrofinsatser m.m.

Motionerna

Enligt kommittémotion 2004/05:U8 (fp) yrkande 7 kunde Sida tidigare omfördela medel mellan olika anslagposter vid kriser utan att först tillfråga regeringen. Genom att denna möjlighet har tagits bort minskas den ekonomiska flexibiliteten och biståndsinsatser fördröjs. Sida bör återfå samma begränsade rätt som tidigare att omfördela medel mellan anslagposter.

I samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien har svenska folket som aldrig tidigare uppvisat en stark generositet genom att donera pengar till katastrofens offer. Fortsatt solidaritet borde, enligt *yrkande 8*, stimuleras genom införande av avdragsrätt för privatpersoner när det gäller gåvor till ideella organisationer som arbetar med internationellt bistånd.

Större resurser än vad regeringen förespråkade bör enligt kommittémotion 2004/05:U6 (kd) *yrkande 6* anslås till humanitära insatser. I *yrkande 7* pekar motionärerna på det förslag som lagts fram av Kristdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Centerpartiet om att en ny funktion bör inrättas i Regeringskansliet för att agera i allvarliga krissituationer där berörda myndigheter och andra aktörer inte förväntas klara situationen på egen hand.

Utskottet

När det gäller förslaget i kommittémotion 2004/05:U6 (kd) *yrkande 6* om större resurser till humanitära insatser vill utskottet erinra om att ett förslag med denna innebörd lades fram av Kristdemokraterna i anslutning till budgetberedningen hösten 2005. I sitt ställningstagande till förslaget konstaterade utrikesutskottet att det till grund för regeringens budgetförslag låg tydliga politiska prioriteringar och motiveringar som utskottet kunde ställa sig bakom. Utskottet ansåg att förslagen i budgetpropositionen var lämpliga och väl avvägda. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2004/05:UU2, rskr. 2004/05:92).

Enligt vad utskottet erfarit från Utrikesdepartementet beslutade regeringen förra veckan att tillföra ytterligare 300 miljoner kronor till Sidas anslag för biståndsverksamhet och anslagsposten Humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet. Anslagsposten ökas därmed till 1 830 miljoner kronor genom en ändring i regleringsbrevet. Medelstillskottet har enligt uppgift möjliggjorts genom att ett anslagssparande tagits i anspråk.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U6 (kd) *yrkande 6*.

Utskottet konstaterar med anledning av kommittémotion 2004/05:U8 (fp) *yrkande 7* att regeringen kan, om behov uppstår under året, omfördela medel mellan olika anslagsposter. Om uppföljnings- och utvärderingsinsatser, exempelvis i anslutning till flodvågskatastrofen i Sydostasien, visar att nu gällande villkor i Sidas regleringsbrev haft oönskade effekter förutsätter utskottet att regeringen i kommande regleringsbrev beaktar detta.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U8 (fp) *yrkande 7*.

Frågan om avdragsrätt för privatpersoner när det gäller gåvor till ideella organisationer som arbetar med internationellt bistånd, vilken tas upp i motion 2004/05:U8 (fp) *yrkande 8*, har nyligen behandlats av skatteutskottet i betänkande 2004/05:SkU19.

Skatteutskottet anser att det är viktigt att det finns en demokratisk process bakom det stöd som samhället ger till frivilligarbete i kyrkliga organisationer, idrottsorganisationer, humanitära organisationer, internationellt biståndsarbete m.m. En avdragsrätt för gåvor till den här typen av verksamhet skulle minska utrymmet för det samhälleliga stödet och öka dessa viktiga verksamheters beroende av enskilda personers förmögenheter och förmåga och vilja att bidra. Enligt skatteutskottet är det vidare önskvärt att skattesystemet så långt möjligt hålls fritt från inslag som inte hänger samman med dess grundläggande funktion att utgöra en säker bas för finansieringen av den gemensamma sektorn. Att belasta Skatteverket med en kontroll av den här typen av stöd är enligt skatteutskottet inte lämpligt. En ytterligare nackdel med att lämna stödet som ett skatteavdrag är att det inte på vanligt sätt blir föremål för en årlig och samlad prövning i samband med budgetberedningen. Av dessa skäl är skatteutskottet inte berett att medverka till en omläggning som innebär att gåvor till olika ändamål blir avdragsgilla. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Med hänvisning till riksdagens ställningstagande avstyrker utrikesutskottet motion 2004/05:U8 (*fp*) yrkande 8.

Som framgått påpekas i kommittémotion 2004/05:U6 (*kd*) yrkande 7, vilken avlämnats med anledning av den nu aktuella skrivelsen om humanitärt bistånd, att ett motionsförslag om en krisberedskapsfunktion i Rosenbad lagts fram av Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Centerpartiet. Utrikesutskottet har erfaren att fyrpartimotionen, motion 2004/05:Fö39, med förslag i frågan för närvarande behandlas i försvarsutskottet.

Utrikesutskottet väljer mot denna bakgrund att här kortfattat redovisa i vilka sammanhang överväganden om samhällets krishanteringsförmåga gjorts på senare år.

Generella förslag till förbättring av samhällets förmåga att klara svåra påfrestningar på samhället i fred lämnades våren 2001 av den särskilde utredaren Åke Pettersson i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41). Regeringen har i de av riksdagen antagna propositionerna *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) och *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) lämnat en redogörelse för hur strukturen för krishanteringen i samhället skall förstärkas. Ett nytt politikområde – Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar – introducerades för att säkerställa att en tillräcklig förebyggande verksamhet bedrivs och en tillräcklig krishanteringsförmåga åstadkoms. Ett förändrat finansieringssystem för svåra påfrestningar beskrevs. Ansvarsförhållanden gällande krishantering, planering och vidtagande av åtgärder för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred preciserades.

Vidare inrättades från den 1 juli 2002 en ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten, med planeringsuppgifter vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Krisberedskapsmyndigheten har enligt sin instruktion (2002:518) till uppgift att samordna arbetet med att utveckla kris-

beredskapen i det svenska samhället. Myndigheten har dock inga operativa uppgifter i en krissituation.

Försvarsberedningen har i uppdrag att i en rapport, i enlighet med vad regeringen anförde i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), föreslå en samlad strategi för det fortsatta arbetet med att stärka samhällets förmåga inför framtida hot och risker. Försvarsberedningen skall där behandla samhällets krishantering och beredningen skall lämna sin syn på det underlag som inkommer från Krisberedskapsmyndigheten rörande behovet av fredstida förstärkt förmåga och principerna för grundläggande säkerhetskrav. Beredningen skall redovisa sina synpunkter senast den 15 september 2005.

Enligt vad utrikesutskottet erfarit har försvarsutskottet vid sitt sammanträde den 5 april 2005 beslutat att snarast behandla den ovannämnda motionen 2004/05:Fö39. Utrikesutskottet vill inte föregripa den förestående beredningen i försvarsutskottet.

Med vad som anförts avstyrker utskottet motion 2004/05:U6 (kd) yrkande 7.

Utskottet föreslår också att *regeringens skrivelse 2004/05:52* läggs till handlingarna.

Reservationer

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

1. Avdragsrätt för gåvor till ideella biståndsorganisationer (punkt 3) (fp, kd)

av Cecilia Wigström (fp), Birgitta Ohlsson (fp) och Rosita Runegrund (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:U8 yrkande 8.

Ställningstagande

Den frivilliga biståndsverksamheten via exempelvis fadderbarnsverksamhet, Röda Korset, Amnesty, Rädda Barnen och Diakonia betyder mycket. Ofta kan denna verksamhet bedrivas närmare folket i mottagarländerna än vad som är möjligt med statliga biståndsinsatser. I vissa fall kan utländskt bistånd enbart förmedlas via frivilliga hjälparbetare, vilka drivs av ett starkt ideellt engagemang och ofta åstadkommer stora resultat med förhållandevis små resurser.

Den frivilliga hjälpen är också viktig för att förankra den internationella solidariteten hos svenska folket. Vi anser att det är dags att ytterligare uppmuntra människor att lämna bidrag till ideella organisationer som arbetar med internationellt bistånd genom införande av skatteavdrag för sådana gåvor.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som ovan framförs. Förslaget lämnas med anledning av motion 2004/05:U8 yrkande 8.

2. Omfördelning mellan Sidas anslagsposter (punkt 4) (m, fp, kd)

av Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Cecilia Wigström (fp), Birgitta Ohlsson (fp), Ewa Björling (m) och Rosita Runegrund (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:U8 yrkande 7.

Ställningstagande

Det humanitära biståndet behöver effektiviseras och akuta behov måste kunna mötas bättre. En förändring i Sidas regleringsbrev från 2004 medför att biståndsinsatser fördröjs och den ekonomiska flexibiliteten har försvunnit. Det beror på att Sida vid kriser inte längre kan omfördela medel mellan olika anslagsposter utan först måste tillfråga regeringen.

Vi anser att Sida snarast bör återfå samma begränsade rätt som tidigare att omfördela medel mellan olika anslagsposter.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som ovan framförs. Förslaget lämnas med anledning av motion 2004/05:U8 yrkande 7.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd (punkt 1) (m)

av Gunilla Carlsson i Tyresö (m) och Ewa Björling (m).

Genom tsunamikatastrofen har det internationella samfundet påmint om den gränslösa och sårbara värld vi lever i. Katastrofen i Sydostasien har också visat på en stark och inneboende vilja att hjälpa och har tagit sig uttryck i omfattande humanitära insatser, såsom ekonomiskt stöd och olika mer konkreta hjälpinsatser från enskilda stater, multilateralt och från stora delar av det civila samhället.

Det finns i dag omfattande humanitära hjälpbehov, av många olika slag, och kommer så att fortsätta vara fallet. Viktigast är att verka för att allt stöd verkligen når fram till sin slutdestination. Steg två är att starta återuppbyggnadsarbetet.

Gränssnittet mellan snabba, kortsiktiga och omedelbara humanitära behov och insatser samt mer långsiktigt bistånd, såsom infrastruktursatsningar och långsiktig fattigdomsutrotning, måste tydliggöras. Samtidigt är det viktigt att underlätta en så smidig övergång som möjligt från katastrofbistånd å ena sidan till långsiktig fattigdomsutrotning å andra sidan. På så sätt kan biståndet stärka och inte försvaga den enskildes/människans rätt och möjligheter, när krisen väl lindras.

Det är mycket viktigt att fokusera på goda samordningsrutiner. I de fall då det humanitära biståndet har formen av ett relativt långsiktigt bistånd, bör värnandet av de mänskliga rättigheterna, demokrati och korruptionsbekämpning utgöra grundstenarna i större utsträckning.

Vidare behöver det humanitära biståndet i större grad fokusera på att stärka kvinnor och föräldralösa barn och utsattheten för sexuellt våld, i enlighet med FN-stadgans principer.

Ökade satsningar på katastrofförebyggande bistånd behövs. Mindre naturkatastrofer i fattiga länder eller områden är t.ex. många gånger enkla att förebygga med billiga medel och kunskap. Det är också viktigt att stödja lokala organisationer och att anställa lokal arbetskraft.

2. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd (punkt 1) (fp)

av Cecilia Wigström (fp) och Birgitta Ohlsson (fp).

Varje människa har rätt att leva ett liv i fred och frihet. Mänskliga rättigheter är universella. Det politiska system som bäst tillvaratar och tillförsäkrar människor dessa grundläggande rättigheter är det demokratiska styrelseskicket. Demokrati är därför det enda styrelseskick som är människan värdigt. Genom demokratins inneboende strukturer och mekanismer främjas respekt för mänskliga rättigheter, miljöförstöring kan motverkas och påtvingade internationella och nationella befolkningsomflyttningar kan långsiktigt förhindras. Dessutom minskar krigsriskerna mellan länder. Folkpartiets slutsats är därför att demokrati bör vara det överordnade målet för svenskt utvecklingssamarbete.

En förändring av biståndspolitiken i denna riktning skulle kunna få konsekvenser också för de humanitära behoven. En biståndspolitik som har demokrati som övergripande mål, kan undanröja orsakerna till konflikter och svält och därmed kan mänskligt lidande undvikas. Det bör emellertid påpekas att det humanitära biståndet inte skall vara beroende av enskilda länders vilja till politiska reformer. Det humanitära biståndet i totalitära stater skall så långt möjligt kanaliseras genom FN eller andra erkända internationella organisationer och inte via regimen.

3. Mål och utgångspunkter m.m. för politiken för humanitärt bistånd (punkt 1) (kd)

av Rosita Runegrund (kd).

Kristdemokraterna vill starkt betona kvinnors viktiga roll i kris- och konflikt-hanteringssituationer. Det gäller efter naturkatastrofer där kvinnors insatser har stor betydelse för en så snabb och smidig återgång som möjligt till något slags normal vardag, vilket är av största betydelse inte minst för barnen. Kvinnors medverkan i anslutning till humanitära insatser i samband med konflikter är likaså av grundläggande vikt.

Kvinnor har en särskilt utsatt situation vid väpnade konflikter och måste involveras i verksamhet som syftar till försoning, förebyggande av konflikter och byggande av fred. Vi vill framhålla vikten av kvinnors medverkan såväl i beslutsfattande på olika nivåer när det gäller att förhindra och lösa konflikter som i försoningsarbete på det lokala planet där kvinnors deltagande har avgörande betydelse för möjligheterna att långsiktigt nå resultat.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

2004/05: 52: Regeringens politik för humanitärt bistånd.

Följdmotioner

2004/05:U6 av Rosita Runegrund m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att forskningen behöver intensifieras kring naturkatastrofer och deras orsaker.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fortsatt kunskapsuppbyggnad kring klimatförändringar och deras konsekvenser.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bättre samordning av den internationella beredskapen för större katastrofer.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige (via FN och EU) skall arbeta för att utveckla systemet för ”tidig varning”.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att finna stöd till lokalt förankrad konflikthantering och försoningsarbete.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att mer resurser behövs till humanitära insatser.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inrätta en ny funktion i Rosenbad som skall kunna agera i allvarliga krissituationer.

2004/05:U7 av Agne Hansson m.fl. (c):

Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en utvärdering av effekterna av det svenska humanitära biståndet, innefattande prioriteringar och förbättringsförslag.

2004/05:U8 av Cecilia Wigström m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete bör vara demokrati samt att en sådan omläggning av biståndspolitiken också kan få konsekvenser för de humanitära behoven.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det humanitära biståndet ej skall vara beroende av enskilda länders vilja till politiska reformer.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EU:s kontor för humanitärt bistånd, Echo, bör fungera som en samordningsplattform för medlemsstaternas humanitära bistånd vid stora humanitära katastrofer.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det humanitära biståndet ej skall användas till att finansiera långsiktiga biståndsinsatser.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige skall ta initiativ till en internationell strategi för att säkerställa humanitärt arbete i totalitära och odemokratiska länder.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av och förslag för att stärka skyddet för humanitär personal.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sida fr.o.m. 2005 återigen bör ges samma begränsade rätt som tidigare att omfördela medel mellan sina anslagsposter.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra gåvor till ideella organisationer som jobbar med internationellt bistånd avdragsgilla för privatpersoner.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i framtiden bör redogöra för kriterierna avseende prioriteringarna för det humanitära stödet.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige bör framhålla vikten av preventivt fokus i återuppbyggnadsarbete.