



EN IDÉSKRIFT FRÅN SVENSKA FN-FÖRBUNDET



I N N E H Å L L

Förord	3
Nya utmaningar för FN	4
Sveriges roll i FN	6
Fred, säkerhet och nedrustning	8
Utveckling och fattigdomsbekämpning	14
Mänskliga rättigheter	21
Slutord	27

FN-FÖRBUNDET

Samverkan mellan världens folk är en förutsättning för en fredlig utveckling.

Svenska FN-förbundet verkar i kraft av våra medlemmar och givare för ett bättre och starkare FN. Vi är organiserade i över 110 lokalföreningar över hela landet.

Över 90 riksorganisationer är medlemmar i förbundet. Svenska FN-förbundet informerar, debatterar, granskar, samarbetar internationellt och samlar in pengar till FN:s humanitära hjälparbete.



Före Nationerna är en hörnsten i svensk utrikespolitik – så sägs det ibland i regeringsdeklarationer, utrikespolitiska förklaringar och högtidstal. Trots det har Sveriges FN-engagemang minskat under de senaste femton åren. Fokus riktas allt mer mot Europa och det som ibland kallas vårt närområde.

I Sveriges riksdag, i utrikesförvaltningen, i det civila samhället och hos befolkningen i stort finns kunskap, engagemang och brett stöd för FN-tankens. Den som är övertygad om fördelarna med det globala samarbetet måste också vara mån om att FN-organisationen fungerar väl, att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att världsorganisationen utvecklas så att den fyller högt ställda krav.

En levande debatt om FN och Sveriges roll i FN inrymmer en rad frågor. Vad vill vi ha världsorganisationen till i dag och i framtiden? Hur kan små länder som Sverige göra sin röst hörd? Hur förhåller sig FN-medlemskapet till det svenska engagemanget i andra internationella samarbeten?

I den här idéskriften ger vi en bild av dagens FN och presenterar ett antal förslag som Sveriges regering bör överväga. Vi understryker också betydelsen av frivilligorganisationers och enskilda människors deltagande liksom kontakter mellan olika samhällsaktörer.

Vi vill starta en dialog om de utmaningar som FN står inför och hur Sverige kan bidra till att världsorganisationen ska få de resurser – politiska, ekonomiska och ibland militära – som krävs för att hantera vår tids globala ödesfrågor.

Vi vill att svensk FN-politik ska bidra till att förverkliga målet om ett bättre och starkare FN.



SVENSKA FN-FÖRBUNDET
Aleksander Gabelic, ordförande



SVENSKA FN-FÖRBUNDET
Linda Nordin, generalsekreterare



Nya utmaningar för FN

FN skapades i spåren av andra världskriget i syfte att rädda kommande generationer undan krigets gissel. En gemensam global säkerhetsarkitektur

skulle en gång för alla sätta stopp för storskaliga konflikter mellan världens länder. Steg för steg har världsorganisationen kommit att utvecklas till något betydligt större. I dag bedriver den verksamhet inom en lång rad områden från internationell handel och luft- och sjöfartsreglering till fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter. FN har också blivit ett centralt forum för miljö- och klimatfrågorna.

FN är den enda organisationen där i stort sett alla världens länder är medlemmar. Den är en mötesplats för människor, idéer och kulturer och ett forum som ger möjlighet till utbyte mellan länder som annars inte skulle tala med varandra. Det ger stor potential men det innebär också stora utmaningar. Vitt skilda politiska system, traditioner och intressen gör att medlemsländerna ofta har svårt att komma överens. Nationella geo- och säkerhetspolitiska överväganden ställs mot varandra och spänningar mellan länder och regioner tydliggörs i FN. Det brukar sägas att FN inte återspeglar världen som vi skulle önska att den såg ut, utan som den faktiskt ser ut.

De senaste decenniernas ansträngningar för att minska fattigdomen i världen, främja mänskliga rättigheter och motverka krig och väpnade konflikter har i ett historiskt perspektiv varit enastående framgångsrika. FN har haft och har en central roll i detta arbete. Fler människor lever i fred och demokrati än någonsin tidigare. Tröskeln för krig och väpnad konflikt har höjts och den kollektiva förmågan att hantera konflikter som ändå bryter ut har successivt stärkts. Den globala fattigdomen minskar. Ett omfattande regelverk till skydd för mänskliga rättigheter har byggts upp. Utvecklingen av den moderna folkrätten och det institutionella ramverk som byggts upp inom FN, och i allt större utsträckning även på regional nivå, har fört oss närmare en global rättsordning än någonsin tidigare.

Väpnade konflikter, terrorism och organiserad brottslighet utgör alltjämt hot mot utveckling i stora delar av världen. Omkring 1,5 miljarder människor, eller var femte människa i världen, lever i länder där instabilitet är ett direkt hinder för utveckling. Medan många utvecklingsländer är på god väg att resa sig ur fattigdom har andra fastnat i en negativ spiral av våldsamma konflikter, svaga samhällsinstitutioner, maktmissbruk och fattigdom. Nio av tio konflikter blossar upp igen inom fem år efter att de avslutats. Medan förmågan att förhandla fram fred har förbättrats återstår alltjämt brister i arbetet med att säkra långsiktig fred.



Nästan alla världens länder, 193 stycken, är medlemmar i Förenta Nationerna. Foto: FN/Joao Araujo Pinto.

När FN:s medlemsländer står passiva inför storskaliga konflikter får världsorganisationen kritik. Det är ett uttryck för en sund skepticism och frustration över oförmågan att skydda människors grundläggande rättigheter och värdighet. Att diskussionen om skyldighet att skydda som en moralisk och folkrättslig förpliktelse överhuvudtaget förs är ett stort framsteg. Vi får aldrig acceptera att nationella egenintressen står i vägen för vår gemensamma skyldighet att upprätthålla respekten för grundläggande mänskliga rättigheter.

Framväxten av nya ekonomier, informations-samhället och den internationella migrationen är andra frågor som ställer världens länder inför såväl utmaningar som möjligheter. Det globala informationsflödet bidrar till att människor över hela världen får omedelbar kunskap om våld, konflikter och missförhållanden. Därmed ökar också de rättmätiga kraven på agerande.

Världens länder måste i FN hitta vägar förbi de politiska låsningar som fortfarande hindrar att fina ord och politiska deklarationer omsätts i praktisk handling. FN:s insatser i fält måste ges de mandat och resurser som krävs för att lösa de uppgifter de åläggs. Trots det banbrytande principbeslutet om skyldighet att skydda begås dagligen övergrepp mot människor på många platser i världen. Det normativa arbetet med mänskliga rättigheter har under FN:s ledning kommit långt men ännu lever knappt hälften av världens samlade befolkning i frihet. Millen-niemålen har bidragit till stora framsteg på utvecklingsområdet men fortfarande lever var femte människa i länder som inte har uppnått ett enda av målen. De framsteg som görs riskerar på sikt att omintetgöras av allt mer omfattande effekter av den globala uppvärmningen. Förmågan att hantera dessa och andra stora globala utmaningar är avgörande inte bara för FN:s utan också för mänsklighetens framtid.

VI FÅR ALDRIG ACCEPTERA ATT NATIONELLA
EGENINTRESSEN STÅR I VÄGEN FÖR VÅR GEMENSAMMA SKYLDIGHET ATT
UPPRÄTTHÅLLA RESPEKTEN FÖR GRUNDLÄGGANDE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER.

Sveriges roll i

Sverige har en lång tradition av starkt stöd till Förenta Nationerna, såväl politiskt som ekonomiskt. Som medlem sedan 1946, ett år efter att FN bildades, har Sverige bidragit till arbetet med att utveckla organisationen.

Bland framstående FN-svenskar genom åren kan nämnas Dag Hammarskjöld som var FN:s andre generalsekreterare, Jan Eliasson som ledde generalförsamlingen under reformåret 2005 och utsågs till vice generalsekreterare 2012, Margareta Wahlström som ansvarar för FN:s katastrofberedskap och Margot Wallström som under två år var generalsekreterarens särskilda representant mot sexuellt våld mot kvinnor. Många andra svenskar har funnits i FN-administrationen eller gjort insatser i FN:s fältarbete genom åren. Sverige är än i dag en av de största bidragsgivarna till FN.

Sverige har, som ett öppet, demokratiskt och fredligt land, alla möjligheter att ta plats i FN. Sverige bör även i fortsättningen vara representerat i FN:s huvudorgan, kommittéer, råd och paneler samt i styrelsearbetet i FN:s fonder, program och fackorgan. Länder som finns i dessa fora har också möjlighet att påverka utvecklingen i FN i stort. Svensk personal bör finnas på alla nivåer i FN-systemet och i andra internationella organisationer.

Sverige aspirerar på en plats i säkerhetsrådet under åren 2017-2018. För att få en plats i världens mäktigaste församling krävs en kampanj som är brett förankrad på hemmaplan, vinner förtroende bland världens länder och, inte minst, startas i tid.

Mellan FN:s medlemsstater krävs ett kontinuerligt samtal om hur FN ska stärkas

som organisation och politisk kraft för fred, utveckling och mänskliga rättigheter. Sveriges röst behövs i detta samtal. För att Sverige ska kunna bidra till FN:s fortsatta utveckling krävs en tydlig och väl förankrad politisk vision för FN:s framtid. Med denna skrift vill Svenska FN-förbundet uppmana till en bred nationell dialog om FN och om Sveriges roll i organisationen som enskild medlemsstat liksom inom ramen för EU och andra internationella samarbeten. En sådan dialog bör inkludera Regeringskansliet, de politiska partierna, det civila samhällets organisationer samt enskilda experter och debattörer som på ett eller annat sätt är engagerade i FN-relaterade frågor – inklusive FN-kritiska röster.

Vi ser tre naturliga centra för svensk FN-debatt: Regeringskansliet med Utrikesdepartementet som samordnare, Sveriges riksdag där ett FN-nätverk bör bildas och Svenska FN-förbundet som i egenskap av paraplyorganisation och nätverkssamordnare är en naturlig plats för FN-debatt bland enskilda, organisationer och företag. För att knyta samman dessa aktörer bör det i Utrikesdepartementet inrättas en svensk FN-kommission som löpande diskuterar Sveriges roll i FN. Sveriges utrikesminister bör vara ytterst ansvarig för en sådan kommission.

Sverige samordnar sin FN-politik med övriga medlemmar i Europeiska unionen. EU:s medlemsstater röstar oftast samstämmigt i FN:s generalförsamling. Samarbetet i EU stärker Sveriges möjligheter att få genomslag för sin FN-politik. I frågor där EU-kretsen inte kan komma överens om en gemensam hållning, eller där goda skäl talar för att Sverige bör gå längre, är det dock viktigt att även i framtiden hävda rätten till en stark egen röst.

FN

Ett modernt FN måste vara öppet och transparent och välkomna deltagande av såväl medlemsstater som engagerade individer, frivilligorganisationer och företag. Världens frivilligorganisationer sprider kunskap, granskar och påverkar sina regeringar i globala frågor. FN-förbunden bidrar till att förverkliga andemeningen i FN-stadgans inledande ord, "Vi, de Förenta Nationernas folk...". Den globala FN-rörelsens uppgift är att informera, diskutera och ifrågasätta och att mobilisera och kanalisera ett brett engagemang för FN och för en fredlig och hållbar global utveckling. FN måste bli bättre på att tillvarata detta engagemang och att släppa in röster från det civila samhället.

Genom åren har ett antal initiativ tagits för att knyta civilsamhället närmare FN. Till dessa

hör en panel som under ledning av Brasiliens tidigare president Fernando Henrique Cardoso tillsattes av Kofi Annan inför reformtoppmötet 2005. I likhet med andra liknande utredningar lades Cardoso-rapporten till handlingarna. Frågan om folkligt inflytande i FN måste föras upp på världsorganisationens dagordning i anslutning till nya reformsamtal.

I den här rapporten presenteras de områden som utgör grundpelarna för den svenska FN-rörelsens arbete: fred, säkerhet och nedrustning, utveckling och fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter och demokrati. Vi ger vår bild av nuläget och redogör för några av de reformer som vi anser vara nödvändiga för att FN ska kunna möta framtidens globala utmaningar. Vi pekar också på hur Sverige bättre kan stödja en sådan utveckling.

Sveriges biståndsmåster Gunilla Carlsson, FN:s vice generalsekreterare Jan Eliasson och Sveriges utrikesminister Carl Bildt. Foto: FN/JC McIlwaine.



MELLAN FN:S MEDLEMSSTATER KRÄVS ETT KONTINUERLIGT SAMTAL OM HUR FN SKA STÄRKAS SOM ORGANISATION OCH POLITISK KRAFT FÖR FRED, UTVECKLING OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER. SVERIGES RÖST BEHÖVS I DETTA SAMTAL.

Fred, säkerhet och nedrustning

Att skydda världens befolkningar från krig är FN:s främsta uppgift. Stora förändringar har skett sedan FN bildades, bland annat avseende hur konflikter ser ut och hur vi ser på konflikt, fred och säkerhet. Huvuddelen av världens konflikter utspelar sig i dag inom stater och inte mellan dem. Civilbefolkningen drabbas hårt, både direkt och indirekt.

Skyldighet att skydda

Begreppet skyldighet att skydda lanserades 2001 av en kommission tillsatt av det kanadensiska utrikesdepartementet och antogs av FN:s generalförsamling vid reformtoppmötet 2005. Begreppet ger varje stat en skyldighet att skydda sin befolkning från folkmord, krigsbrott, brott mot mänskligheten och etnisk rensning samt att förebygga dessa brott. Det internationella samfundet har en skyldighet att uppmuntra och assistera stater att leva upp till denna skyldighet. Det internationella samfundet har också en skyldighet att med diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel skydda befolkningar som hotas eller utsätts för dessa brott.

Om en stat inte kan eller vill skydda sin befolkning och fredliga medel inte räcker kan det internationella samfundet i sista hand agera genom militära insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Sådana situationer ska bedömas från fall till fall och i samarbete med relevanta regionala organisationer. 2011 blev ett historiskt år då FN:s säkerhetsråd för första gången refererade till skyldigheten att skydda i en resolution med kapitel VII-mandat. Det handlade om att genom sanktioner, vapenembargo, diplomati och en flygförbudszon stoppa våld mot civila i Libyen. Strax därefter antogs en kapitel VII-resolution även för situationen i Elfenbenskusten.

I teorin har principen skyldigheten att skydda fått acceptans men hur begreppet ska tillämpas i praktiken är fortfarande omtvistat. ICISS-kom-

missionens omfattande förslag kortades i toppmötets slutdokument ned till tre korta stycken som lämnar flera problem och avvägningar outredda. Det gäller bland annat kommissionens ursprungliga tanke på en återuppbyggnadskomponent i skyldighet att skydda. Det är viktigt att diskussionen får utrymme samtidigt som principen måste värnas. Såväl medlemsstaterna som FN måste förbereda sig på att agera i enlighet med skyldighet att skydda när så krävs och på rätt sätt. Inom FN har till exempel ett system med ”focal points” inrättats med en ansvarig kontaktperson för skyldighet att skydda i varje land.

Skyldighet att skydda sträcker sig över flera politikområden. Eftersom principen handlar om både förebyggande och reagerande involverar åtgärderna många aktörer. Att assistera ett land att leva upp till sina skyldigheter gentemot den egna befolkningen kan till exempel handla om statsbyggnad, demokratiutveckling, nedrustning eller andra former av bistånd.

Skyldighet att skydda blir aldrig starkare, mer effektivt eller mer legitimt än FN-systemet självt. Politiska låsningar och nationella intressen begränsar möjligheten att tillämpa skyldighet att skydda i praktiken. Möjligheten för generalförsamlingen att i enlighet med det så kallade uniting for peace-förfarandet agera även i säkerhetsfrågor i de fall säkerhetsrådet är låst måste provas när det är påkallat.

Ett annat sätt att förhindra att världssamfundet lamslås vid vetosituationer vore att utvidga den roll regionala organisationer enligt kapitel VIII i FN-stadgan kan spela inom FN. Afrikanska Unionen (AU) införde år 2000 en skrivning i sina stadgar (§4h) som kan läsas som att AU tar sig rätten att ingripa i enskilda stater i sin egen medlemskrets om dessa begår brott av det slag som principen om skyldighet att skydda är tänkt att möta.

Sveriges regering bör

bidra till att stärka stödet för principen skyldighet att skydda

agera i FN:s generalförsamling i de fall då säkerhetsrådet är blockerat

ställa sig positiv till en förstärkning av regionala organisationers möjlighet att ingripa i situationer i sin egen medlemskrets i de fall då säkerhetsrådet är blockerat

initiera en diskussion om återuppbyggnadskomponenten i skyldighet att skydda.

Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådets främsta uppgift är att värna internationell fred och säkerhet. Vetorätten för de fem permanenta rådsmedlemmarna är, trots minskad användning från mitten av 1990-talet, ett hinder i detta arbete. Alltför ofta används vetot för att skydda egenintressen, vilket leder till ökat lidande och ett svagare FN. Säkerhetsrådets sammansättning speglar världen som den såg ut i slutet av andra världskriget. Att säkerhetsrådet reformeras för att passa dagens värld är av stor vikt, liksom att vetorätten inte missbrukas så att den utgör ett hinder för mänsklig säkerhet. Samtidigt bör en realistisk diskussion om säkerhetsrådet handla även om vad som kan göras för att förbättra dagens system utan genomgripande reformering. Att öka pressen på, och konsekvenserna för, stater som missbrukar vetorätten är en väg. Alla ekonomiska, politiska och diplomatiska medel bör övervägas.

Sverige kandiderar till en plats i FN:s säkerhetsråd 2017-2018. Ett svenskt medlemskap skulle innebära ökade möjligheter att arbeta för många viktiga frågor inom området fred, säkerhet och nedrustning.

FN-styrkan UNOCI patrullerar en ivoriansk stad utsatt för strider efter valet, april 2011. Foto: FN/Basile Zoma.



Sveriges regering bör

i god tid starta en målmedveten, tydlig och förankrad kampanj för svenskt medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-2018

vara drivande i debatten om reformering av säkerhetsrådet

verka för en sammansättning av säkerhetsrådet som bättre speglar dagens värld

verka för att nya rådsmedlemskap görs icke-permanenta, det vill säga tidsbegränsade

kräva att de permanenta medlemmarna i rådet offentligt motiverar veto eller hot om veto

verka för ett avskaffande av vetorätten.

rer för att på ett tidigt stadium upptäcka att en konflikt är på väg att blossa upp och att bemöta den och förhoppningsvis även dess orsaker.

I dag arbetar främst organisationer i det civila samhället med tidig varning och riktar uppmärksamhet mot farliga situationer. Det stora problemet är inte avsaknad av information utan bristande respons. Kompetensen på området behöver utvecklas och FN är den naturliga aktören för denna uppgift. För det krävs stabil, långsiktig och flexibel finansiering liksom politiskt stöd från medlemsstaterna.

Sverige deltar med civil personal, både i förebyggande insatser – till exempel stöd i valprocesser – och i fredsfrämjande insatser som till största delen är militära.

Sveriges regering bör

arbeta för att stärka FN:s konfliktförebyggande arbete

initiera en mer aktiv diskussion och föreslå konkreta projekt om tidig varning och tidig respons.

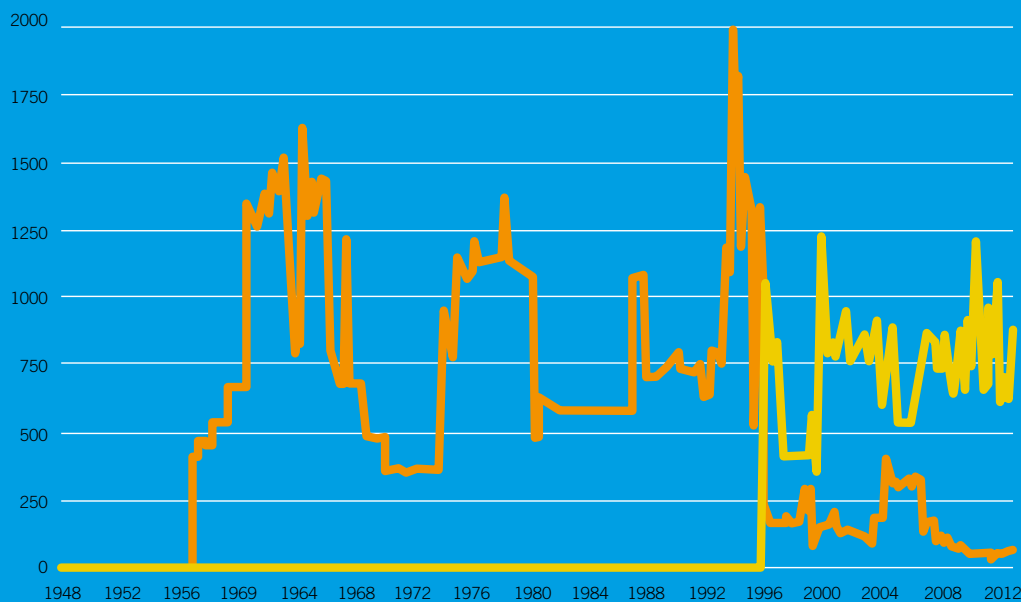
Diplomati och förebyggande

Att förebygga väpnade konflikter hör till FN:s och världssamfundets allra viktigaste uppgifter. En del av detta arbete gäller tidig varning och tidig respons (early warning respektive early response), det vill säga att hitta indikato-

Utlandsstyrkans storlek över tid

Sveriges truppbidrag till fredsfrämjande insatser 1948-2012

— FN-ledda insatser
— Icke FN-ledda insatser



Sveriges truppbidrag i FN-ledda och icke FN-ledda fredsfrämjande insatser 1948-2012. Källa: Folke Bernadotteakademin.

FN:s militära fredsfrämjande insatser

Omkring 120 000 uniformerade personer deltar i FN:s fredsbevarande operationer runt om i världen (december 2012). I länder där instabilitet hotar hållbar fred och utveckling är dessa insatser mycket viktiga. Studien ”Human Security Report” anger ökningen av antalet fredsfrämjande insatser och att fler länder bidragit med personal till dessa som två viktiga bidrag till att färre människor dör i väpnade konflikter i dag än vid kalla krigets slut. Bland andra viktiga faktorer för hållbar fred framhålls FN:s fredsbyggande verksamhet, DDR-insatser (avväpning, demobilisering, rehabilitering och reintegrering), sanktioner och diplomati.

Även om militära fredsfrämjande operationer leds även av andra aktörer än FN – främst Nato, EU, ECOWAS och AU – är världsorganisationen den största aktören. FN har också längst erfarenhet av sådana insatser samt av koordinering med andra fredsinsatser. FN fyller en viktig funktion som legitimitetsskapare, både genom att säkerhetsrådet ger mandat åt operationer som genomförs av andra aktörer och genom att FN:s egna insatser ofta kan agera med en högre grad av opartiskhet. FN tar i princip hela ansvaret för den region som är värst drabbad av väpnad konflikt och som är längst ifrån att nå millenniemålen, Afrika söder om Sahara. Regionens utsatthet bekräftas i Sveriges biståndspolitik där konflikt- och postkonfliktländer i Afrika söder om Sahara är särskilt prioriterade.

De senaste tio åren har omfattningen av och kraven på FN:s fredsfrämjande insatser ökat. Ett glapp har uppstått mellan vad styrkorna förväntas uppnå, såsom det definieras i mandaten från FN:s säkerhetsråd, och de resurser som ställs till FN:s förfogande. Särskild brist råder på kompetens inom underrättelsetjänst och logistik samt logistiskt material, bland annat helikoptrar. Bristerna hänger delvis ihop med att västländerna nästan helt har slutat bidra med personal till FN-insatserna. Av den personal som deltar i

FN-ledda fredsfrämjande insatser i Afrika har andelen som kommer från Europa under flera år varit mindre än 2 procent.

Samverkan mellan FN och EU bör stärkas. I EU-länderna finns militär personal, kompetens och materiel som skulle kunna användas för att stödja FN-ledda militära fredsinsatser på ett effektivt sätt, inte minst på den afrikanska kontinenten.

Sverige hade länge ett starkt engagemang för FN:s fredsfrämjande verksamhet men i dag är bilden en annan. Grafen till vänster visar att Sverige, med undantag för bidraget till FN-insatsen i Liberia 2004-2006, sedan mitten av 1990-talet nästan helt har valt bort FN-ledda operationer till förmån för Nato- och EU-ledda insatser.

Grundläggande säkerhet är en förutsättning för effektivt utvecklingsarbete. Det svenska biståndet fokuserar på konflikt- och postkonfliktländer i Afrika söder om Sahara. FN tar i dag och historiskt huvudansvaret för den säkerhet som ger biståndet möjlighet att verka mer effektivt i området. Därför borde också FN:s militära fredsinsatser prioriteras av Sverige. Sverige bidrar finansiellt till FN-insatserna men också svenska soldater med god utbildning, materiel och kunskap i till exempel jämställdhetsfrågor skulle vara ett välkommet tillskott i FN:s fredsfrämjande insatser.

Förändringen i den svenska insatspolitiken har genomförts nästan helt utan debatt. Ett sätt att öka insynen skulle kunna vara att regelbundet informera utrikes- och försvarsutskottens ledamöter om de förfrågningar som kommer från FN eller andra aktörer. Det är naturligt även eftersom ett åtagande att delta i en insats ofta innebär engagemang på lång sikt. Skarpa frågor om deltagande kommer dock sällan från FN om det inte finns en uttalad öppenhet från regeringens sida. Det är därför viktigt att diskussionen om hur Sverige kan stödja styrkorna förs även innan det finns en förfrågan att ta ställning till. EU

har ännu inte beslutat att ta sin snabbinsatsstyrka i bruk trots stora behov i till exempel FN:s fredsfrämjande insatser i Afrika.

Sveriges regering bör

öka utlandsstyrkans storlek till 2 000 personer

avsätta minst hälften av utlandsstyrkan till FN-ledda militära fredsfrämjande insatser

informera Utrikesutskottet och Försvarsutskottet om förfrågningar från FN om truppbidrag

verka för att EU:s snabbinsatsstyrkor kommer till användning.

Fredsbyggande

Fredsbyggande handlar om att ta hand om krigets konsekvenser, till exempel genom att återintegrera före detta soldater i samhället, att samla in och förstöra lätta vapen och att genomföra försoningsprogram. En annan del handlar om att åtgärda grundläggande orsaker till konflikt genom att till exempel stärka rättsstaten, öka respekten för de mänskliga rättigheterna, reformera säkerhetssektorn och stärka demokratin. Uppgiften är att främja försoning och förtroende mellan olika grupper i samhället, undanröja konfliktorsaker och stärka förmågan att hantera konflikter fredligt. Målet är att stoppa vad som ofta blir en ond cirkel av återkommande väpnade konflikter.

FN:s nya fredsbyggande funktioner utvärderades 2010. Utvärderingens rekommendationer gäller samarbete med andra FN-organ och effektivitet. Det är av största vikt att rekommendationerna tas på allvar. Fredsbyggande är komplext och FN är i stort behov av resurser och stöd från medlemsstaterna. Som stor givare till FN:s fredsbyggande arkitektur har Sverige goda möjligheter att påverka dess utveckling.

Kvinnor, fred och säkerhet

2010 firade resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet tio år. Resolutionen uppmanar FN:s medlemsländer och aktörer inom FN-systemet att arbeta med ett genusperspektiv i all fredsfrämjande verksamhet. Det innebär bland annat att erkänna kvinnors utsatthet i konfliktsituationer och att inkludera kvinnor i alla delar av fredsprocessen. Ett av de konkreta målen är att utbilda alla FN-soldater utifrån ett genusperspektiv.

I och med antagandet av resolution 1325 år 2000 sattes för första gången kvinnors utsatthet i konflikt och deltagande i fredsprocesser på säkerhetsrådets agenda. Med resolutionerna 1820, 1888 och 1889 tog arbetet ytterligare steg. Systematiska våldtäkter erkändes som ett hot mot internationell fred och säkerhet och en post som generalsekreterarens särskilda representant mot sexualiserat våld i konflikt inrättades. Uppdraget, som under de två första åren innehades av Margot Wallström, bör permanentas och få långsiktig finansiering.

Resolution 1325 skiljer sig från andra resolutioner genom att inga mekanismer eller system för uppföljning finns för FN eller medlemsstaterna. Sverige har en handlingsplan för 1325 och har också bidragit till att finansiera den nya posten som särskild rapportör om sexuellt våld i konflikter. Omkring tio procent av Försvarsmaktens utsända i internationella insatser är kvinnor. Mätbara mål och indikatorer krävs för att kunna utvärdera om arbetet leder framåt. Det behöver också tydliggöras var i den svenska regeringen som ansvaret för att implementera och utvärdera resolution 1325 ligger.

Sveriges regering bör

fortsätta att stödja FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter

verka för att funktionen som särskild representant mot sexuellt våld i konflikter permanentas

verka för att öka kvinnors deltagande i fredsarbete

utvärdera jämställdhetsarbetet i utlandsstyrkan.

Nedrustning och vapenkontroll

Om världens kärnvapenarsenaler skulle användas innebär det slutet för allt mänskligt liv på jorden. Detta till trots saknas fortfarande en konvention som förbjuder stater att bygga sin säkerhet på sådana vapen, till skillnad från biologiska och kemiska vapen som i praktiken har förbjudits genom konventioner.

I väntan på en konvention som förbjuder kärnvapen finns många nedrustningssteg att ta. Exempel på sådana har presenterats bland annat av den kommission, Weapons of Mass Destruction Commission, i en rapport till FN 2006. Ett exempel gäller de taktiska kärnvapen som USA fortsatt håller utplacerade i några icke-kärnvapenstater i Västeuropa. Dessa vapen fyller ingen militär funktion och är ett hinder för nedrustning. Sverige borde uppmuntra de inblandade staterna att unilateralt dra tillbaka dessa vapen. Vidare bör politisk press och ekonomiskt stöd användas som piska och morot gentemot Ryssland för att påskynda även det landets nedrustning av sina taktiska kärnvapen.

Trots år av huvudsakligen misslyckade nedrustningsförhandlingar har framsteg gjorts beträffande konventionella vapen. 1997 undertecknades minkonventionen i Ottawa och 2010 antogs en konvention mot klustervapen. Sverige är part till minkonventionen och ratificerade klustervapenkonventionen 2012. Detta är positiva exempel på avtal som drivits fram av folkrörelser och som sätter människors säkerhet framför staters intressen.

När det gäller handel med konventionella vapen har Sverige tagit ställning för ett globalt vapenhandelsfördrag, Arms Trade Treaty. Ett sådant avtal skulle täppa till några av de klyffor som finns för internationell vapenhandel. Sverige måste också självt visa föredöme och tydligt reglera sin egen krigsmaterielexport. Ett demokratikriterium som omöjliggör nya vapenaffärer med länder som inte är demokratiska bör införas i det svenska regelverket.

Sveriges regering bör

ta initiativ till en konvention mot kärnvapen

verka för ett tillbakadragande av taktiska kärnvapen i Europa

skärpa de egna riktlinjerna för vapenexport genom införandet av ett demokratikriterium, ökad insyn och stärkt parlamentarisk kontroll

verka för att fler länder ansluter sig till och ratificerar konventionerna mot personminor och klustervapen.



Carl Fredrik Reuterswårds konstverk Non-Violence utanför FN:s högkvarter.
Foto: FN/Michos Tzovaras.

Utveckling & fattigdoms- bekämpning

När FN startade sin verksamhet 1946 var en akut uppgift för organisationen att bistå dem som blivit nödställda på grund av andra världskriget. Efter några år övergick nödhjälpen till mer långsiktiga insatser i Afrika, Asien och Latinamerika, det som vi i dag kallar utvecklingssamarbete.

Utvecklingsfrågor har ett eget huvudorgan i FN i form av ekonomiska och sociala rådet Ecosoc, på samma sätt som fred och säkerhet har säkerhetsrådet. Mandaten och makten i dessa huvudorgan skiljer sig dock markant åt.

FN är en stor aktör när det gäller utveckling och fattigdomsbekämpning, men allt fler aktörer deltar i arbetet. Näringslivet, privata fonder och det civila samhällets organisationer är några. Andra är ekonomiskt snabbväxande länder som bara för några år sedan var mottagare av bistånd och som i dag ger bistånd. Denna nya situation måste FN förhålla sig till och anpassa sig till.

Sverige kanaliserar cirka hälften av sitt totala bistånd via FN och andra multilaterala organisationer. I flera fall är Sverige bland de största bidragsgivarna, exempelvis till FN:s utvecklingsprogram UNDP, flyktingkommisariatet UNHCR och FN:s barnfond Unicef. Samtidigt ställer Sverige krav på effektivitet och resultat. FN måste också ha de resurser och det stöd som krävs för att motsvara de allt högre förväntningarna. Fram till 2015 kommer flera initiativ och konferenser att diskutera hur den globala utvecklingsagendan ska se ut under de kommande åren.

FN-strukturen

I FN-systemet finns det i dag ett 15-tal självständiga fackorgan inklusive Världsbanksgruppen som arbetar med olika sakfrågor eller fackområden. Generalförsamlingen har dessutom upprättat drygt tio program och fonder. Alla utom Världsbanken, Internationella valutafonden och Världshandelsor-

ganisationen ska rapportera till Ecosoc, som enligt FN-stadgan ska samordna fackorganens, programmens och fondernas arbete.

Ecosoc

Ecosoc har främst varit ett diskussionsforum och ett mellanled mellan underorgan som bereder ärenden och FN:s generalförsamling som fattar besluten. Att ett av FN:s huvudorgan fungerar som ett mellanled är inte effektivt. Under senare år har Ecosocs arbete delats in i olika segment som diskuterar olika teman. Det är ett steg i rätt riktning, men inte tillräckligt. En universell granskningsmekanism liknande den som finns i FN:s råd för mänskliga rättigheter skulle kunna vara ett välbehövligt och utvecklande inslag i Ecosocs arbete med millenniemålen och de efterföljande hållbarhetsmålen. Ecosoc bör bli en årligen återkommande samlingsplats för regeringar, det civila samhällets organisationer, forskare, näringsliv och andra aktörer som vill diskutera och påverka den globala utvecklingsagendan.

Sveriges regering bör

verka för att Ecosoc reformeras och effektiviseras

föreslå en universell och återkommande granskningsmekanism i Ecosoc för implementeringen av millenniemålen och kommande hållbarhetsmål

ta initiativ till en högnivåpanel med politiker, forskare, och representanter för det civila samhällets organisationer och näringslivet med uppdrag att analysera sambandet mellan fred och säkerhet, social, ekonomisk och miljömässigt hållbar utveckling samt mänskliga rättigheter och demokrati.



Foto: FN/Basile Zoma.

Fonderna, programmen och fackorganen

Fonderna och programmen, ibland kallade underorgan, upprättas av generalförsamlingen. De driver FN:s utvecklingsarbete i fält och rapporterar till Ecosoc. De kan också, som fackorganen WHO och ILO, ha

ett normativt mandat, det vill säga dra upp riktlinjer för och vara rådgivare till FN:s medlemsländer i utvecklingsarbetet. De har sina egna chefer, sekretariat och budgetar som finansierar dels en långsiktigare kärnverksamhet, dels en kortsiktigare projektverksamhet. FN:s medlemsländer bidrar ekonomiskt till båda verksamhetsområdena, men under senare år har flera fonder och program fått mindre pengar till kärnverksamheten. Medlemsländerna tenderar att öronmärka bidrag till utvalda projekt eller länder där givaren har nationella intressen. Det försvårar underorganens långsiktiga insatser för social och ekonomisk utveckling.

Exempelvis hade UNDP knappt 1 miljard dollar till sin kärnverksamhet och omkring fyra gånger så mycket till öronmärkta projekt 2011. Differentierade overhead-kostnader för givarländerna är ett sätt att göra det dyrare att ge öronmärkt stöd.

FN:s utvecklingsarbete har vuxit under senare år. En ändamålsenlig organisation krävs för att säkerställa att verksamheter inte krockar och att frågor inte faller mellan stolarna.

Sverige är drivande och initiativtagande när det gäller FN:s verksamhet. Ett exempel är UNDP:s Crisis Prevention and Recovery Thematic Trust Fund som upprättades 2000. Sverige var ett av de första länderna som gav fonden stöd och som fortsätter att göra det.

En majoritet av världens fattiga bor i medelinkomstländer. Dessa länder måste själva arbeta med fattigdomsbekämpning med stöd av FN i form av normativt arbete och kapacitetsutveckling. Även om dessa länder inte är mottagare av internationellt bistånd är en länk i form av FN-närvaro värdefull.

Sveriges regering bör

initiera en diskussion om hur FN:s utvecklingsarbete kan moderniseras och effektiviseras

gå i spetsen i EU-kretsen för att länder inte ska öronmärka bidrag till fonder, program och fackorgan

verka för att det ska vara fördelaktigt för givarländer att ge icke öronmärkt stöd.

FN och G20

Ecosoc diskuterar frågor som rör världsekonomin, men rådet har aldrig haft någon framträdande roll i dessa frågor. Världsekonomin och finansfrågor diskuteras i G20 som består av de tjugo rikaste och mäktigaste länderna. Att majoriteten av världens länder utesluts från dess diskussioner är ett problem ur både ett demokratiskt och ett resultatmässigt perspektiv. G20 har sin förankring i Washington där de finansiella institutionerna finns och inte i New York där FN och ett stort antal underorgan har sina högkvarter. Sedan 2011 finns ett visst utbyte mellan G20 och FN. FN:s generalsekreterare deltar i G20-mötena och företrädare för FN är med och planerar dem. Ett effektivt arbete för ekonomisk och social jämlikhet kräver ökad samverkan mellan FN och G20 å ena sidan och FN och de finansiella institutionerna i Washington och Världshandelsorganisationen WTO å andra sidan.

Sveriges regering bör

verka för att stärka samverkan mellan FN, de finansiella institutionerna i Washington och Världshandelsorganisationen WTO

verka för att relationen mellan FN och G20 utvecklas

verka för att stärka generalsekreterarens roll i kontakterna mellan FN och G20.

Samordning mellan berörda ministerier

Världens finansministrar deltar i Världsbankens och Internationella valutafondens möten i Washington och biståndsministrar och andra statsråd deltar i FN:s och Ecosocs möten i New York eller Genève. Det finns en risk att företrädare för samma regering framför olika åsikter och budskap i de olika sammanhangen. Samordning mellan berörda ministerier inför internationella möten är avgörande för att åsikterna och budskapen ska vara samstämmiga. 2003 fattade Sveriges riksdag beslut om en ny politik för global utveckling (PGU). Sveriges politik för global utveckling handlar om en breddad syn på utveckling där regeringens alla politikområden ska bidra och där biståndet bara är en del.

land kan omkring tjugo FN-organ finnas. Vart och ett bedriver sin verksamhet och har kontakter med berört eller berörda ministerier och ministrar. Regeringen har avtal med respektive organ och dessa rapporterar i sin tur var för sig till regeringen.

Som ett led i reformeringen och moderniseringen av FN tillsatte FN:s generalsekreterare 2006 en så kallad högnivåpanel som fick i uppdrag att föreslå förändringar i FN-systemet för att öka samstämmigheten mellan fackorganen, fonderna och programmen och andra organ i FN-systemet, exempelvis Världshandelsorganisationen WTO. Rapporten som presenterades på hösten samma år hade rubriken "Delivering as One" (DaO). Panelen föreslog organisationsförändringar på såväl FN-organens huvudkontor



Sveriges regering bör

utveckla samordningen och samstämmigheten mellan departementen ytterligare

årligen göra en avstämning av samstämmighetsarbetet i Regeringskansliet

inbjuda till bred dialog om uppföljning av politiken för global utveckling.

FN:s reformering i fält – Delivering as One

FN-organ bedriver olika former av utvecklingsarbete i många länder. I ett och samma

som i fältarbetet. På landnivå är tanken att FN-organen ska ha en chef, ett program, en budget och ett gemensamt FN-hus.

Åtta länder bad om att få bli pilotländer inom ramen för DaO: Albanien, Malawi, Moçambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay och Vietnam. Ytterligare ett tjugotal länder, så kallade "self-starters", har bett de FN-organ som finns på plats att organisera sitt arbete i enlighet med DaO.

Utvärderingar visar att FN genom DaO har blivit en tydligare och effektivare aktör i de berörda länderna. Kontakterna mellan FN

Busan, Sydkorea, var värd för FN:s högnivåmöte om biståndseffektivitet 2011. Foto: FN/Kibae Park.

och regeringarna fungerar bättre. Risken för överlappande FN-insatser har minskat. Samordningsspecialisterna (Special Assistant to the Resident Coordinator, SARC) är anställda av UNDP, men har alla berörda FN-organ som uppdragsgivare. Sverige finansierar ett antal sådana tjänster.

Till problemen hör att några av de större och ekonomiskt starkare fackorganen var tveksamma att gå in i samarbetet med de ibland mindre och ekonomiskt svagare fonderna och programmen. Ett annat problem har varit att samordning mellan FN-organens huvudkontor inte har kommit lika långt som samordningen i fält på landnivå. Inrättandet av UN Women är ett positivt exempel på hur man kan konsolidera FN-organisationen och minimera överlappningen mellan organen.

En del utvecklingsländer är motståndare till DaO. De menar att projektet är styrt av givarländer och att mottagarländer inte fritt kan välja vilka FN-organ de vill samarbeta med. Dessa meningsmotsättningar kan överbryggas genom att samordningen på huvudkontorsnivå förbättras. Sverige bör i samarbete med likasinnade länder verka för att icke öronmärkt stöd går till länder som själva vill verka i enlighet med Delivering as One.

Sveriges regering bör

vara fortsatt aktiv i utvärderingen av Delivering as One och i diskussionerna om förlängningen av projektet

driva kravet att pilotprojektet permanentas

ta sitt ansvar i de styrelser för fonder, program och fackorgan som Sverige sitter i och driva kravet på implementering av DaO såväl i FN:s fältarbete som på FN-organens huvudkontor

verka för att samordningen och koherensen inom Delivering as One stärks

verka för att högnivåpanelens samtliga tio förslag förverkligas.

På utvecklingsagendan i dag – millenniemålen

Vid ett toppmöte i FN i september 2000 antogs Millenniedeklarationen. Millenniemålen (Millennium Development Goals, MDG's) har sitt ursprung i deklarationen och handlar om åtta övergripande mål, 21 delmål och 60 indikatorer.

De åtta målen är följande:

1. Fattigdom och hunger ska halveras
2. Alla barn ska gå i grundskola
3. Jämställdheten ska öka och kvinnors ställning stärkas
4. Barnadödligheten ska minska
5. Mödradödligheten ska minska
6. Spridningen av hiv/aids, malaria och andra sjukdomar ska hejdas
7. En miljömässigt hållbar utveckling ska säkerställas
8. Globalt samarbete för utveckling ska stärkas

Vid ett nytt toppmöte i FN 2010 lanserade FN:s generalsekreterare ett initiativ till förmån för millenniemål 4 (barnadödlighet) och 5 (mödrahälsa). Sveriges regering fokuserar också på de två målen, som är de mål som ligger sämst till.

Flera av millenniemålen kommer att nås med råge. I delar av världen finns dock länder som inte kommer att nå några av målen. Sveriges bistånd ska bidra till att millenniemålen nås. Sverige lyfter fram tre områden som särskilt prioriterade för att uppnå en rättvis och hållbar utveckling: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö.

Hur ska det svenska biståndet utformas för att bidra till att millenniemålen nås? Det kan exempelvis vara insatser som bidrar till att förbättra jordbruket så att jordbrukarna kan få ut två till kanske fyra skördar

per år i stället för en eller genom att ta vara på regnvattnet på ett mer effektivt sätt. Att utbilda lärare, barnmorskor, läkare och sjuksköterskor är andra insatser som bidrar till att millenniemålen skulle kunna nås.

Ökad sysselsättning är en av grundbultarna för utveckling, vilket också bör leda till större skatteintäkter som kan bidra till finansieringen av ett lands utveckling. Internationella arbetsorganisationen ILO har lång erfarenhet av sådant bistånd och bör vara mottagare av svenskt multilateralt bistånd även i fortsättningen.

EU:s totala bistånd behöver belysas. Enligt flera FN-beslut ska biståndet uppgå till 0,7 procent av ländernas BNI och styrs så att det bidrar till att millenniemålen nås. 2011 låg DAC-ländernas genomsnittliga bistånd på 0,46 procent av BNI. USA hade en av de lägsta nivåerna på 0,20 procent av BNI, men med det absolut högsta biståndet i pengar räknat, drygt 31 miljarder dollar. Sverige låg på 1,02 procent av BNI.

Det finns brister i samsynen inom EU om millenniemålens betydelse. Mål som rör flickors och kvinnors reproduktiva hälsa och rättigheter uppfattas som kontroversiella av vissa stater, vilket gör att EU inte alltid kan föra fram en enad position och påverka möjligheterna att nå målen. Frågan om hur arbetet för kvinnors sexuella hälsa och reproduktiva rättigheter, SRHR, ska få politiskt och finansiellt stöd bör beredas i en högnivågrupp bestående av finansministrar från ett antal nyckelländer samt företrädare för Världsbanken och frivilligorganisationer.

Sveriges regering bör

fortsatt fokusera biståndet på insatser som bidrar till att millenniemålen nås, som kommer marginaliserade grupper tillgodo och som leder till ökad sysselsättning

verka för att EU:s bistånd i enlighet med tidigare FN-beslut ökar till 0,7 procent av EU-ländernas samlade BNI senast 2015 och styrs så att det bidrar till att millenniemålen nås

verka för samsyn inom EU på millenniemål 5

driva frågan om kvinnors sexuella hälsa och reproduktiva rättigheter

ta initiativ till en högnivågrupp om SRHR.

Konflikt- och postkonfliktländer

Ungefär 1,5 miljarder människor lever i länder och områden som är påverkade av konflikter. Nitton av världens mest sårbara länder, som alla genomgått återkommande väpnade konflikter, har gått samman och bildat den öppna gruppen g7+. Vid toppmötet om biståndseffektivitet i Busan, Sydkorea, i november 2011 framhöll FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon att inget av de nitton länderna i gruppen har uppnått ett enda av millenniemålen. Fredsbyggnad och statsbyggnadsinsatser är centrala för dessa länders framtida utveckling. De största biståndsgivarna och FN för en dialog med g7+ om hur engagemanget för varaktig fred och långsiktig utveckling i länderna ska kunna stärkas genom det så kallade New Deal for Engagement in Fragile States. Generalsekreteraren har uppmanat samtliga medlemsstater att delta i denna process. Sverige är ett av de ca 40 länder som deltar.

Sveriges regering bör

fortsätta att engagera sig i freds- och statsbyggande insatser.

Afghanska barn väntar på skolmat. Foto: FN/Kibae Park.



UNGEFÄR 1,5 MILJARDER MÄNNISKOR LEVER I LÄNDER OCH OMRÅDEN SOM ÄR PÅVERKADE AV KONFLIKTER.

Hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling lanserades av Brundtlandkommissionen i rapporten ”Vår gemensamma framtid” 1987. Kommissionens visioner omsattes i praktisk handling vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 i form av en politisk deklaration och Agenda 21, den mest omfattande handlingsplan som en FN-konferens hittills antagit. Agenda 21 fick stort genomslag, men viljan att genomföra Agenda 21 svalnade med åren. Vid det följande toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 kunde deltagarna inte enas om en definition av hållbar utveckling.

Utvecklingsarbetet efter 2015

Grön ekonomi och bättre samhällsstyrning var huvudämnen vid FN-konferensen om hållbar utveckling, Rio+20, i juni 2012. Slutdokumentet från Rio +20, ”The Future We Want”, ska bidra till att omsätta begreppet hållbar utveckling i politisk handling. Dokumentet innehåller skrivningar om hållbarhetsmålen; grön ekonomi med fokus

på hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning; stärkandet av de tre dimensionerna av hållbar utveckling; FN:s, fackorganens och de finansiella institutionernas arbete för hållbar utveckling; hållbara städer. Konferensen antog även ett 10-årigt program för hållbar produktion och konsumtion.

Inför 2015 har en rad initiativ, bland annat i FN:s generalförsamling, tagits för att förbereda konkreta förslag om nya hållbarhetsmål. Ett sådant är bildandet av en högnivåpanel med Sveriges biståndsminister Gunilla Carlsson som en av medlemmarna.

Nya hållbarhetsmål bör omfatta fler politikområden än de åtta millenniemålen. Frågor som bör inkluderas är demokrati, mänskliga rättigheter och ett särskilt fokus på länder som har nått inget eller få millenniemål. I det förberedande arbetet bör lärdomar från millenniearbetet tas tillvara. Företrädare för civilsamhället, inte minst unga, måste ges tillfälle att göra sina röster hörda.

Sveriges regering bör

betona att begreppet hållbar utveckling består av tre inbördes lika viktiga delar – socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling – samt att kommande hållbarhetsmål måste innehålla mål inom samtliga tre områden

understryka att hållbarhetsmål måste vara universella och omfatta både fattiga och rika länder

verka för att hållbarhetsmålen omfattar demokrati och mänskliga rättigheter

verka för att freds- och statsbyggande inkorporeras i de nya hållbarhetsmålen

driva kravet att Ecosoc eller generalförsamlingen antar en resolution om kvinnors roll i förhandlingar om hållbar utveckling

ta tillvara civilsamhällets och unga människors synpunkter i förhandlingarna om hållbara utvecklingsmål.

Mödradödligheten har minskat kraftigt i Bangladesh. Foto: UNFPA/William Ryan.



Mänskliga rättigheter

FN spelar en central roll för att stärka det globala arbetet för mänskliga rättigheter (MR). Världsorganisationens MR-arbete tjänar också som grund för rättighetssystemen i regionala organisationer som Europarådet, Afrikanska kommissionen och det interamerikanska MR-samarbetet. För att mänskliga rättigheter ska gälla alla överallt krävs att skriftliga överenskommelser omsätts i praktiken och att utrymme och resurser ges att övervaka och kritisera regeringar som inte följer de grundläggande principer om mänskliga rättigheter som de har förbundit sig vid.

FN:s arbete med mänskliga rättigheter är normgivande, granskande och stödjande. Politisk diskussion förs och beslut tas i MR-rådet och i generalförsamlingens tredje kommitté och följs upp av granskning av experter i MR-kommittéerna och av specialrapportörer och undersökningskommissioner. MR-högkommissariaten med sitt MR-kontor i Genève och en rad regionala MR-kontor stödjer och övervakar verksamheten i fält.

För att stärka FN:s möjligheter att effektivt arbeta med mänskliga rättigheter måste brister i systemet uppmärksammas. Mest uppmärksamhet har MR-rådet fått, men lika viktigt är att de oberoende granskningsskommittéer som övervakar regeringarnas efterlevnad av FN:s MR-konventioner fungerar effektivt och att högkommissariatsfunktionen förblir oberoende i förhållande till övriga FN-organ och medlemsstater.

Endast 2-4 procent av FN:s reguljära budget går till MR-verksamheten. Det innebär att FN:s arbete med mänskliga rättigheter i hög grad är beroende av frivilliga bidrag från medlemsstaterna. Det medför dels att bidragen kan skifta mycket över tid, dels att stater kan välja att öronmärka bidrag. Resultat har blivit att resurser till de olika MR-organen fördelas ojämnt. Det beslutande MR-rådet tilldelas till exempel

Ung flicka i Khartoum, Sudan. Foto: FN/Eskinder Debebe.



en långt större budget än de granskande experterna i övervakningskommittéerna. Att stärka högkommissariens oberoende och ge de opolitiska övervakningskommittéerna ökade resurser är två sätt att balansera MR-rådets makt.

MR-rådet

FN:s råd för mänskliga rättigheter, MR-rådet, ersatte 2006 den starkt kritiserade MR-kommissionen. För regeringar som vill stärka MR-arbetet var målsättningen att öka trovärdigheten för FN:s MR-arbete, motarbeta diktaturregimer och att i tid inleda insatser för stoppa massiva MR-kränkningar.

Vissa förändringar i form av färre rådsmedlemmar, fler möten, en ny metod för att diskutera MR-situationen i samtliga länder och rapportering direkt till generalförsamlingen har varit positiva. Framför allt har rådet snabbt hanterat brådskande fall av MR-kränkningar. Under 2011 genomfördes en rad initiativ rörande konflikterna i Libyen, Syrien och Elfenbenskusten. Under 2012 har en vilja att diskutera HBT-frågor och yttrandefrihet på internet funnits.

Den nya universella granskningsmekanismen (Universal Periodic Review, UPR) gör det möjligt att föra en dialog om MR-situationen i alla världens länder. Att delegater från de flesta av världens länder deltar i diskussioner om våld mot kvinnor, barns rättigheter, dödsstraff, minoriteters rättigheter, förbud mot summariska avrättningar och tortyr är ett framsteg. Samtidigt finns flera av de problem som fanns i den gamla kommissionen kvar i MR-rådet. Till dessa hör att rådets dagordning fortfarande påverkas av medlemsstaternas egna politiska motiv, att garantier saknas för att allvarliga MR-kränkningar kommer upp till behandling, att kompetensen hos frivilligorganisationer och oberoende experter inte tas tillvara på bästa sätt samt att det inte ställs särskilt höga krav på rådets medlemmar i fråga om nationellt MR-arbete.

Det är av vikt att MR-rådet behandlar alla uppgifter om MR-kränkningar likvärdigt. Att situationen i Palestina och övriga ockuperade arabiska områden har en egen punkt på rådets dagordning har skapat en polarisering som påverkar staternas möjligheter att komma överens i andra frågor.

MR-rådet kan kalla till ett extrainsatt möte om en tredjedel av de 47 rådsmedlemmarna anser att en särskild MR-situation kräver rådets uppmärksamhet. Även andra MR-aktörer i FN-systemet, som MR-högkommissarien och generalförsamlingen, bör ges mandat att påkalla MR-rådets uppmärksamhet vid MR-kränkningar.

För att kvalitetssäkra MR-rådets arbete bör oberoende juridiska experter och företrädare för frivilligorganisationer spela en större roll i rådets verksamhet. Specialrapportörer som undersöker om staterna respekterar tematiska frågor som rätten till liv och skydd mot tortyr eller situationen i särskilda länder bör ges större inflytande.

Den resolution som ligger till grund för rådets bildande uppmanar medlemmarna att aktivt verka för och skydda mänskliga rättigheter. Att Libyen som första medlemsland uteslöts ur rådet i mars 2011 var ett steg i rätt riktning, men tröskeln för indragning av medlemskap och uteslutning bör ligga lägre.

Den översyn av MR-rådets arbetssätt som genomfördes fem år efter rådets bildande var en besvikelse för många eftersom få förändringar kunnat genomföras. Samtidigt har rådet visat prov på handlingskraft. Sverige har bidragit till tillsättandet av en specialrapportör för Iran och genomdrivandet av en resolution om yttrandefrihet på internet. Ett fortsatt aktivt svenskt engagemang i FN:s MR-arbete kan inspirera andra länder att ta ett större ansvar för MR-frågorna.

Sveriges regering bör

fortsätta att delta i debatten om hur MR-rådet ska utvecklas

påminna om att rådsmedlemmarna ska ha en hög standard på MR-området och kräva att rådsmedlemmar utesluts när så är påkallat

försvara människorättsexpertens och frivilligorganisationers roll i MR-rådet

bidra till att MR-rådet får den specialistkompetens och de rapportörer, inklusive landrapportörer, som krävs för att kunna ta sig an misstänkta MR-övergrepp.

Övervakningskommittéerna

En särställning bland FN:s konventioner om mänskliga rättigheter har de nio så kallade kärnkonventionerna. Konventionen för funktionshindrades rättigheter är den senaste i raden av kärnkonventioner. Stater som har anslutit sig till konventionerna granskas regelbundet av övervakningskommittéer vars oberoende experter bedömer hur staterna följer sina åtaganden och lämnar rekommendationer.

Under de senaste åren har kommunikationen mellan experterna i FN:s övervakningskommittéer och frivilligorganisationer stärkts. I dagsläget rapporterar Sverige om den svenska MR-situationen till sju av kommittéerna. I samband med granskningen av konventionsstaterna efterlyser kommittéerna alternativ information från icke-statliga aktörer. Här finns en möjlighet för organisationer från civilsamhället att komplettera staternas rapporter i form av parallellrapporter. Dessa

ETT FORTSATT AKTIVT
SVENSKT ENGAGEMANG
I FN:S MR-ARBETE KAN INSPIRERA
ANDRA LÄNDER ATT TA ETT
STÖRRE ANSVAR FÖR MR-FRÅGORNÄ.

Barns rättigheter övervakas av FN. Foto: FN/Kibae Park.



rapporter ger FN:s olika granskningsorgan en mer heltäckande bild av människorättsläget i medlemsländerna än den som regeringarna själva i regel presenterar.

Det arbete som människorättsexperten genomför tillsammans med frivilligorganisationer i FN-kommittéerna kompletterar kommittéernas arbete och de förhandlingar och överläggningar som sker mellan stater i MR-rådet. I de fall konventionsstaterna underlåter att rapportera om den nationella strategin för att möta konventionernas krav bör rapporter från frivilligorganisationer användas som underlag för kommittéernas förhör.

De officiella förhören med konventionsstaterna dokumenteras och läggs in i MR-kontorets databas. För att ytterligare öka transparensen i FN:s MR-arbete bör även de individuella klagomål som behandlas av kommittéerna finnas tillgängliga för sökning.

För att öka insynen och legitimiteten för kommittéernas arbete bör samtliga offentliga möten och förhör med staterna webbsändas. Att ge människor världen över insyn i staternas internationella MR-åtaganden genom att erbjuda dem en direktsänd möjlighet att ta del av regeringarnas prioriteringar på människorättsområdet skulle innebära en positiv global demokratisk utveckling.

Trots att kommittéerna spelar en avgörande roll i arbetet med att granska konventionsstaternas åtaganden avsätts en mycket liten del av FN:s reguljära budget till deras verksamhet. I takt med att nya FN-konventioner och tilläggsprotokoll utarbetas utvidgas systemet ytterligare utan att ökade resurser tillkommer. Det bidrar till en orimlig arbetsbörda för kommittéledamöterna och en överhängande risk för att systemet försvagas.

Sveriges regering bör

verka för att övervakningskommittéerna ges resurser att utföra sitt granskningsarbete

verka för att övervakningskommittéernas
arbete offentliggörs genom till exempel
webbsändning.

MR-högkommissarien och MR-kontoret

För samordningen av FN-systemets olika MR-enheter, arbetsgrupper, experter, kommissioner och kommittéer ansvarar högkommissarien för mänskliga rättigheter. Posten inrättades efter Wienkonferensen 1993, och till stöd för sitt arbete leder högkommissarien MR-kontoret med bas i Genève.

Förutom det övergripande samordningsansvaret av FN:s MR-arbete har högkommissarien mandat att förebygga MR-kränkningar och att stärka respekten för mänskliga rättigheter. Uppdraget ger högkommissarien möjlighet att konfrontera regeringar som kränker mänskliga rättigheter, vilket förutsätter att funktionen är oberoende i förhållande till MR-rådet och övriga MR-organ.

Under Kofi Annans tid som generalsekreterare för FN fick högkommissarien och MR-kontoret en mer framskjuten plats inom FN. En tydlig koppling gjordes mellan det säkerhetspolitiska arbetet och mänskliga rättigheter och det slogs fast att respekt för mänskliga rättigheter krävs för att uppnå både säkerhet och utveckling. Därmed kunde högkommissarien flytta fram positionerna både vad gäller staters skyldighet att skydda sin befolkning från övergrepp och ambitionen att mänskliga rättigheter ska genomsyra hela FN:s verksamhet.

MR-högkommissariens kontor finns representerat i ett antal regioner och länder. Verksamheten är grundläggande för att stärka MR-respekten på nationell nivå men

den är också helt beroende av donationer från enskilda aktörer och regeringar. Trots att mänskliga rättigheter inte kan betraktas som ett separat verksamhetsområde finns en viss tröghet när det gäller synen på MR som en integrerad del i FN-systemet. För att nå resultat bör fältkontoren och de olika landsamordnarna ges ett ännu tydligare uppdrag att integrera MR-perspektivet i all FN:s verksamhet. Ett sätt att göra det skulle kunna vara att avkräva en särskild rapporteringsskyldighet av landsamordnarna till FN:s MR-högkommissarie när det gäller frågan om integrering av MR-perspektivet i FN:s verksamhet.

Medan MR-rådet ofta kritiserar för att använda arbetsmetoder som tydligt präglas av medlemsstaternas politiska intressen kan motsatsen sägas om MR-högkommissariaten som tack vare sin oberoende ställning kan ställa uttalade krav på regeringarna.

Vissa regeringar anser att högkommissariaten utgör ett hot mot den nationella suveräniteten och arbetar för att funktionens huvudsakliga mandat ska begränsas till det administrativa samordningsansvaret och dessutom kontrolleras av MR-rådet. För att FN:s MR-arbete ska fortsätta att utvecklas är det av avgörande betydelse att högkommissariatsens oberoende och integritet behålls.

Sveriges regering bör

verka för att MR-kontoret ges ökade resurser

försvara MR-kommissariatsens oberoende

verka för att landsamordnarna samråder med civilsamhället och rapporterar om MR-situationen i respektive land.

Nationell implementering av mänskliga rättigheter

Sverige har fått kritik för bristande efterlevnad av sina konventionsåtaganden från

samtliga övervakningskommittéer som regeringen rapporterar till. Att ett land som Sverige får återkommande kritik ger sken av att konventioner kan antas utan att följas. Det bidrar i sin tur till att urholka FN:s MR-arbete. Agerandet leder också till att individer inte får sina rättigheter tillgodosedda.

Sverige är också det land som har fått mest kritik från FN:s tortyrkommitté för beslut att utvisa människor till länder där de riskerar tortyr. Dessutom har tortyrkommittén konstaterat att svensk lagtext saknar ett specifikt förbud mot tortyr med en internationellt erkänd definition och innebörd. Att som Sverige jämställa fall av tortyr med olaga hot eller misshandel godtas inte av FN eftersom tortyr är ett brott som statsmakten gör sig skyldig till. Det absoluta förbudet mot tortyr får heller aldrig överträdas. FN:s rasdiskrimineringskommitté har kritiserat Sveriges efterlevnad av rasdiskrimineringskonventionen, CERD. Kritiken gäller brister i hur Sverige tillämpar lagstiftningen om hets mot folkgrupp och hatbrott. Enligt kommittén leder en alltför liten andel av anmälningarna till fällande dom. Sverige har också fått kritik för att man saknar ett förbud mot rasistiska organisationer, vilket krävs i konventionen. Sverige har anslutit sig till konventionen i sin helhet utan att reservera sig mot någon del av innehållet.

Till rasdiskrimineringskommitténs skarpaste kritik mot Sverige hör också tystnaden kring ILO-konvention 169 som reglerar ursprungsfolks rätt till land och vatten. Trots att Sverige har erkänt den samiska minoritetens ställning som ursprungsfolk och dessutom var en av de drivande krafterna bakom konventionens tillkomst för drygt 20 år sedan har konventionen fortfarande inte ratificerats. Kommittén har vid flera tillfällen uppmanat Sverige att stärka skyddet för samernas rättigheter.

En oberoende MR-kommission

FN-kommittéernas återkommande kritik har på senare tid kompletterats med MR-rådets granskning av Sverige inom ramen för den universella granskningsmekanismen. Rådet har flera gånger påpekat att Sverige bör inrätta en oberoende nationell MR-institution. Enligt FN:s så kallade Parisprinciper från 1993 bör oberoende MR-institutioner inrättas i samtliga medlemsländer. 67 länder, däribland Danmark, Norge och Finland, har en sådan institution. En oberoende MR-kommission med eget mandat som sorterar under riksdagen kan bidra till att MR-frågorna får större prioritet i Regeringskansliet. En sådan kommission kan vidare fungera som rådgivande instans för tolkning och förtydligande av Sveriges internationella MR-åtaganden. En oberoende MR-kommission är bättre lämpad än enskilda myndigheter att föra en diskussion om vilka avvägningar som bör göras när olika rättigheter riskerar att komma i konflikt med varandra. Ytterligare en viktig funktion för en oberoende svensk nationell MR-kommission är att vägleda kommuner och landsting i deras dagliga arbete med mänskliga rättigheter.

Sveriges regering bör

fastslå hur man ska förhålla sig till FN:s kärnkonventioner i allmänhet och rasdiskrimineringskonventionen i synnerhet

upprätta hatbrottsgrupper i hela landet enligt Stockholmspolisens modell

ratificera ILO-konvention 169

inrätta en nationell och oberoende MR-kommission som utses av riksdagen.

Demokrati

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna talar om rätten för alla att direkt eller indirekt delta i styret av det

egna landet. Demokratifrågan ägnas ett avsnitt i FN:s millenniedeklaration. UNDP genomför demokratifrämjande projekt och program. År 2005 skapades FN:s demokratifond, UNDEF, tack vare politiskt och ekonomiskt stöd från bland andra Sverige. Fonden har stött många demokratifrämjande projekt men fört en relativt anonym tillvaro i FN-sekretariatet i New York.

Krav på folkligt inflytande möter fortfarande motstånd i alltför många FN-medlemsländer. De demokratiska staterna har ett särskilt ansvar för att demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning ges en mer framskjuten position i FN-samarbetet.

Demokrati- och rättighetsunderskottet i norra Afrika och Mellanöstern har tydliggjorts under den arabiska våren. Under en lång rad år har FN:s utvecklingsprogram UNDP stått bakom rapportserien "Arab Human Development Report" i vilken oberoende forskare i arabvärlden pekar på orsaker till det folkliga missnöjet i regionen. Trots denna kunskap och trots information om brutala motreaktioner från odemokratiska regimer på de folkliga protesterna har västvärlden varit sen och ibland ovillig att stödja kraven på demokrati och mänskliga rättigheter.

Sveriges regering bör

tillsammans med andra demokratiska stater stödja demokratisk utveckling genom FN

engagera sig i dialog med politiska rörelser och regimer i unga demokratier

inom ramen för Sidas demokratistrategi stärka samarbetet med frivilligorganisationer

verka för att UNDP och andra FN-organ stärker sitt samarbete med FN-förbund och andra aktörer i det civila samhället

förstärka och förtydliga uppdraget för demokratiambassadören.

SLUTORD

Sverige har sedan Förenta Nationerna bildades varit en stark och pådrivande kraft i världsorganisationens utveckling. Vi har i den här skriften fört fram 71 rekommendationer som syftar till att Sverige ska fortsätta att bidra till att stärka världsorganisationen och självt ta större plats i FN.

Förenta Nationerna står som ledare och samordnare av arbetet för fred och säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. FN-samarbetet är beroende av stöd från medlemsländerna. Engagemang och krav från medborgare i medlemsstaterna – på skolgång för världens barn, rent vatten och yttrandefrihet – avgör vad FN kan uträtta. Sverige har som FN-medlem och stor givare möjlighet och ansvar att hjälpa till att bygga ett bättre FN.

Vi vill ha din respons och dina åsikter om svensk FN-politik. Gör din röst hörd – på webben, i seminarier och debatter, i möten med människor. Svenska FN-förbundet uppmuntrar en levande diskussion om Sveriges roll i FN och fortsätter att uppmärksamma FN-frågorna i media, vid möten med beslutsfattare och myndigheter och i det lokala arbetet i FN-föreningar i hela landet.

Du som har läst den här idéskriften och vill engagera dig i de globala frågorna är varmt välkommen som medlem i Svenska FN-förbundet. Vår rörelse bygger på engagemanget bland enskilda, organisationer och företag. Tillsammans verkar vi för en svensk FN-politik som kan bidra till ett bättre och starkare FN.



Aleksander Gabelic, ordförande, och Linda Nordin, generalsekreterare

SVENSKA FN-FÖRBUNDET

Läs mer om Svenska FN-förbundet,
bli medlem eller ge ett bidrag till
vår insamling.
Besök vår hemsida www.fn.se

