

Regeringens skrivelse

1997/98:69

Sverige i Förenta Nationerna

Skr.
1997/98:69

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 26 februari 1998

Göran Persson

Lena Hjelm-Wallén
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för Förenta Nationernas verksamhet och olika aspekter på svensk FN-politik efter FN:s 50-årsjubileum 1995 (inför jubileet överlämnades Regeringens skrivelse 1995/96:40 FN inför framtiden). I inledningsavsnittet sammanfattas några huvudlinjer i hur regeringen ser på FN och Sveriges medlemskap i organisationen och vad den vill göra för att stärka FN och möjligheterna för global säkerhet och samarbete. Därefter följer en redovisning av Sveriges agerande och viktiga frågor i FN:s verksamhet, såsom fred och säkerhet, humanitära frågor, ekonomiska och sociala frågor, utvecklings-samarbete och mänskliga rättigheter. Vidare behandlas det pågående reformarbetet och Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet. I avslutningen redovisas ett antal frågor som regeringen anser vara av särskild betydelse i det fortsatta svenska FN-arbetet.

Innehållsförteckning

Skr. 1997/98:69

1	Inledning.....	3
2	Reformer.....	4
3	Fred och säkerhet	6
4	Sverige i säkerhetsrådet.....	9
5	Humanitära frågor.....	12
6	Ekonomiska och sociala frågor	13
7	Utvecklingssamarbete.....	15
8	Mänskliga rättigheter.....	17
9	Folkrätt.....	18
10	Finanser och administration.....	19
11	Avslutning.....	20
Bilaga	Sveriges deltagande i FN:s fredsbevarande operationer m.m.....	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1998.....	23

1 Inledning

Det kalla krigets slut och den snabba politiska utvecklingen under 1990-talet har skapat bättre förutsättningar för global säkerhet och globalt samarbete. Svåra och långvariga väpnade konflikter har kunnat lösas genom förhandlingar och internationella fredsfrämjande insatser. Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter erkänns alltmer som en nödvändig grundval för samhällsbygge världen över.

Omfattande konflikter i alla delar av världen, inklusive vår egen kontinent, orsakar samtidigt stort mänskligt lidande och ställer internationella samarbetsorgan på svåra prov. Allvarliga brott mot internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter sker i betydande utsträckning. Ekonomiska och sociala klyftor riskerar att öka mellan och inom länder. Globaliseringen av ekonomi, teknik, media och kommunikationer skapar nya möjligheter för många, men ses av andra som ett hot.

Mot denna bakgrund framträder FN:s unika karaktär i tydlig relief. FN är en i praktiken universell organisation med i dag 185 medlemsstater. Den erbjuder möjligheter till bred internationell samverkan också mellan stater med vitt skilda politiska och ekonomiska förhållanden. FN kan motverka de krafter i det internationella systemet som riskerar att marginalisera stater och människor. FN:s styrka ligger också i att organisationen bygger på en bred syn på säkerhet, som beaktar såväl politiska, militära, ekonomiska, sociala som andra faktorer.

Sverige ser FN som ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument, inte minst för att förebygga konflikter mellan och inom stater. FN-systemet utför centrala uppgifter inom ett brett spektrum av politiska områden, inklusive nedrustning, ekonomiska och sociala frågor, hållbar utveckling, mänskliga rättigheter och humanitärt arbete. FN:s betydelse understryks av att de stora hoten mot människors säkerhet och framtid är globala och måste hanteras gemensamt.

De nordiska ländernas samsyn i dessa frågor har lagt grunden för ett nära samarbete bland annat om behovet och utformningen av reformer i FN. Viktiga nordiska förslag har kunnat förverkligas, inte minst på det ekonomiska och sociala området.

EU:s ställning i FN har blivit alltmer central, som politisk aktör, finanssör och förhandlingspartner till u-landsgrupperna och Förenta staterna. Sveriges medlemskap i EU har därigenom givit oss fördjupat ansvar och möjligheter att påverka arbetet inom FN-systemet. I många frågor finns också ett nära samband mellan vårt engagemang i FN och i det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet.

Invalet i säkerhetsrådet för tvåårsperioden 1997-98 var ett uttryck för det förtroende som svensk utrikespolitik åtnjuter bland medlemsstaterna. Som rådsmedlem har Sverige ett väsentligt inflytande över beslut om aktuella kriser och konflikter. Erfarenheterna från medlemskapet belyser samtidigt behovet av att FN:s handlingskraft i centrala frågor om fred och säkerhet stärks.

I samband med FN:s 50-årsjubileum hösten 1995 fördes diskussioner på hög nivå om organisationens framtid, såväl inom som utanför FN. Sverige och många andra medlemsstater konstaterade att FN inte fullt ut förmått att spela den roll vi haft anledning att hoppas på och förvänta oss i en förändrad internationell situation. Det var uppenbart att FN befann sig i en politisk och finansiell kris och att omfattande reformer var nödvändiga.

Arbetet under drygt två år därefter för att förändra och stärka organisationen har gått långsamt. FN:s finansiella kris är oförändrat mycket allvarlig. En avgörande faktor har varit att Förenta staterna inte uppfyllt sina stadgeenliga finansiella åligganden, samtidigt som man formulerat ultimativa krav på reformåtgärder och nedskärningar. Vissa medlemsstater har ibland också sökt bromsa reformtakten eller velat binda åtgärder på ett område till beslut på andra.

I början av år 1998 kan dock konstateras att reformarbetet börjat av-sätta vissa konkreta resultat. Detta är inte minst beroende på initiativ från generalsekreterare Kofi Annan. Det är emellertid uppenbart att ytterligare åtgärder krävs för att FN skall få en stabil politisk och finansiell grundval och på ett bättre sätt kunna leva upp till medlemsstaternas förväntningar.

FN:s framtid formas av de konkreta beslut som fattas om verksamheten på fältet – för internationell fred och säkerhet och för utveckling i vid bemärkelse. Den formas också i arbetet för att förbättra och effektivisera organisationens arbetssätt. Den avgörande faktorn är emellertid medlemsstaternas politiska vilja att stödja och använda sig av FN och att ställa nödvändiga resurser till dess förfogande.

Sverige kommer här att ta sitt fulla ansvar som aktiv och engagerad medlem av organisationen.

2 Reformer

Behovet av att stärka och effektivisera FN stod i centrum för medlemsstaternas diskussioner vid organisationens femtioårsjubileum 1995. Sveriges statsminister tog initiativ till att bilda en grupp av 16 stats- och regeringschefer för att följa upp förslag från kommissionen för globalt samarbete och för att främja FN-reformer.

Reformarbetet fortsatte efter jubileet huvudsakligen i fem arbetsgrupper under generalförsamlingen. Tre av dessa grupper har sedermera avslutat sitt arbete. Grupperna behandlade stärkande av FN-systemet, den fredsfrämjande verksamheten och utvecklingssamarbetet. Trots en aktiv och pådrivande generalförsamlingspresident blev resultaten begränsade.

Sedan Kofi Annan tillträtt som generalsekreterare den 1 januari 1997 tog reformprocessen emellertid ny fart och fick en ny inriktning. Generalsekreteraren presenterade under året två rapporter om hur FN skall kunna reformeras. Grundtanken är att fokusera verksamheten kring fyra kärnområden: fred och säkerhet, humanitära frågor, ekonomiska och sociala frågor samt utvecklingsarbete. Mänskliga rättigheter skall behandlas som en integrerad del i all verksamhet. Denna funktionella uppdelning skall genomsyra FN:s organisation i dess helhet.

Vid den allmänna debatten i generalförsamlingen 1997 uttalades överlag stöd för de förändringar som generalsekreteraren föreslagit. Förhandlingarna präglades dock av att utvecklingsländerna, Förenta staterna och EU-länderna uttryckte olika uppfattningar om vilken inriktning FN skall ha och hur mycket organisationen får kosta. Många utvecklingsländer uttryckte misstro mot Förenta staternas egentliga avsikter i reformarbetet. EU:s medlemmar och likasinnade länder fick en brobyggande roll.

Genom två resolutioner antog generalförsamlingen senare under året huvuddelen av generalsekreterarens reformprogram.

Den första resolutionen innebär att man välkomnar att generalsekreteraren vidtar de föreslagna administrativa och organisatoriska åtgärder som faller inom hans egen kompetens som organisationens högste tjänsteman. Åtgärderna syftar till att göra sekretariatet mer effektivt inom de angivna kärnområdena. Ett nytt system för samråd och samordning mellan sekretariatets avdelningar och FN:s fonder och program inrättas för att skapa bättre politisk ledning och styrning.

Genom den andra resolutionen beslutade medlemsstaterna att inrätta en tjänst som ställföreträdande generalsekreterare. Till första innehavare utsågs Louise Fréchette från Canada. I uppgifterna ingår särskilt ansvar för utveckling och utvecklingsfinansiering och för FN:s insatser för återuppbyggnad av konflikthärjade länder.

Ett konto skapas för besparingar som FN kommer att göra genom rationaliseringar. Dessa medel skall användas för utvecklingsinsatser.

FN:s humanitära samordnares roll bekräftas och dennes kontor (OCHA) får en mer fokuserad uppgift när det gäller humanitära policyfrågor. Det gäller särskilt samarbetet vid humanitära kriser med de politiska och fredsbevarande avdelningarna. Ett särskilt segment inom det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) inrättas för att bättre styra denna verksamhet. De humanitära fältinsatserna övertas av andra FN-organ.

Inte minst på det ekonomiska, sociala och humanitära området har Sverige tillsammans med övriga nordiska länder varit pådrivande i reformarbetet. Flera av de förslag som har lagts fram i de två nordiska FN-projekten under 90-talet återfinns i generalsekreterarens reformprogram.

På utvecklingsområdet skall FN-organen gemensamt ta fram ramar för insatser i mottagarländer och verka under *en* FN-chef i *ett* gemensamt FN-hus. Bättre samordning på landnivå är en grundförutsättning för effektivare utvecklingsarbete. Generalförsamlingens beslut innebär på denna punkt ett viktigt genombrott för förslag från de nordiska länderna.

Medlemsstaterna bekräftar slutligen i denna andra resolution sin skyldighet enligt FN-stadgan att betala sina bidrag i tid och utan villkor. Under våren kommer möjligheten att upprätta en frivillig kreditfond om 1 miljard US-dollar att diskuteras.

Sverige har aktivt deltagit i reformförhandlingarna. Arbetet har i stor utsträckning bedrivits genom EU, vilket givit ökad slagkraft.

Bland utestående frågor som kommer att behandlas under våren 1998 finns införandet av ett nytt finansieringssystem för FN:s utvecklingsverksamhet, övergången till mål- och resultatstyrning, inriktningen på församlingssessionen år 2000 (Millenium Assembly) och en översyn av FN:s och fackorganens stadgor. Reformarbetet fortsätter även under

hösten 1998 då bl.a. beslut skall fattas om en ny personalpolitik och hur miljöfrågorna och hållbar utveckling skall hanteras i FN:s verksamhet.

Förhandlingar fortsätter i generalförsamlingens arbetsgrupper om säkerhetsrådet och om FN:s finansiella situation. Frågorna är komplexa, och arbetet kompliceras även av att vissa länder velat göra kopplingar mellan de två områdena.

Generalförsamlingens president lade i mars 1997 fram ett förslag om att utvidga säkerhetsrådet med fem nya ständiga medlemmar utan vetorätt. Av dessa platser skulle två gå till industrialiserade länder och tre till utvecklingsländer i Afrika, Asien och Latinamerika. De fem nya medlemmarna skulle utses i ett val. Fyra icke-ständiga platser skulle tillkomma för Afrika, Asien, Latinamerika och Östeuropa. Rådet skulle därmed utökas från dagens 15 till 24 medlemmar.

Denna modell, liksom varianter därav och förslag från medlemsstater, inklusive de nordiska länderna, diskuteras fortsatt i arbetsgruppen. Sverige anser att det är angeläget att stärka säkerhetsrådet genom en utvidgning som gör det mer representativt för FN:s hela medlemskrets.

Bred enighet har etablerats mellan medlemsstaterna om att en utvidgning av säkerhetsrådet är önskvärd, men uppfattningarna om hur en utvidgning bör utformas går vitt isär. Särskilt svåra frågor gäller urvalet av ständiga medlemmar, vetot och det totala antalet medlemmar.

Förhandlingarna om FN:s finanser har fortsatt (se avsnitt 10). Några konkreta framsteg har inte skett.

Sverige arbetar för att generalförsamlingsmötet år 2000 skall konkretisera de åtaganden som gjorts vid 1990-talets stora FN-konferenser. Mötet kommer att bli ett viktigt tillfälle att lägga fast inriktningen på FN:s framtida arbete.

3 Fred och säkerhet

3.1 Fredsfrämjande verksamhet

FN:s första uppgift enligt stadgan är att förhindra krig. Den fredsfrämjande verksamheten omfattar alla faser av en konflikt: förebyggande åtgärder, fredsskapande insatser för att begränsa eller lösa en pågående konflikt, fredsbevarande operationer, fredsframtvängande insatser och fredsbyggande efter en konflikt.

Sverige har, inte minst inför medlemskapet i FN:s säkerhetsråd, betonat att FN i större utsträckning bör inrikta verksamheten på tidiga insatser och konfliktförebyggande. Det är kostsamt, såväl i liv och mänskligt lidande som finansiellt, att tillåta att konflikter förvärras till dess omvärlden av politiska eller humanitära skäl tvingas ingripa. Tyvärr är det dock ofta först i detta sena, akuta skede som erforderliga resurser kan mobiliseras.

För att möjliggöra en snabbare insats i konfliktsituationer och förhindra att de förvärras samarbetar Sverige med för närvarande fem andra länder

för att bygga upp en multinationell snabbinsatsstyrka till FN:s förfogande (SHIRBRIG). Brigaden eller delar av den skall kunna ställas till FN:s förfogande inom 15-30 dagar efter nationellt beslut, för tjänstgöring under högst sex månader, exempelvis i en förebyggande insats.

En annan viktig del i snabbinsatsförmågan är ledningskapacitet. Inom FN finns långt framskridna planer på att etablera ett rörligt högkvarter som med kort varsel skall kunna grupperas och leda nya operationer i fält. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Sverige anser att civilpoliserna kommer att spela en allt viktigare roll i framtida operationer, inte minst för att förebygga konflikter. Sverige har, såväl i FN:s säkerhetsråd som nationellt, tagit initiativ för att utveckla denna kapacitet. En utredning presenterade i juni 1997 betänkandet Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104), som nu är föremål för remissbehandling. Det svenska ordförandeinitiativet i säkerhetsrådet i juli 1997 följs upp bl.a. med ett FN-seminarium i New York under våren 1998.

Sverige ser det som angeläget att utveckla FN:s och regionala organisationers instrument för att förebygga konflikter. En särskild studie, Konfliktförebyggande verksamhet (Ds 1997:18), har nyligen kartlagt dessa frågor och presenterat förslag till åtgärder. En handlingsplan är under utarbetande.

År 1998 är det 50 år sedan den första fredsbevarande FN-operationen inleddes. Över 70 000 svenskar har hittills deltagit i sådana insatser.

De senaste åren har utvecklingen fortsatt mot färre väpnade mellanstatliga konflikter och ett fortsatt stort antal inomstatliga konflikter. Det totala antalet fredsbevarande insatser i FN:s regi har minskat. I dag pågår 17 olika FN-missioner runt om i världen. Sverige deltar i elva av dessa (se bilaga).

Den nya generationens fredsfrämjande insatser äger oftast rum i andra typer av konflikter än de traditionella, mellanstatliga. Detta ställer nya och större krav på FN. Civila och militära ansträngningar måste samordnas bättre, såväl i fält som vad gäller analys och planering i New York.

Det är också angeläget att FN:s fredsfrämjande samarbete med regionala och subregionala organisationer ytterligare förbättras.

FN:s beredskapssystem (UNSSAS) är ett register till vilket medlemsstater anmäler att man kan bidra med personal som kontraktsmässigt kan ställas till FN:s förfogande. Härigenom underlättas och förkortas FN:s planering inför nya operationer. I december 1997 hade 67 medlemsstater anmält nationella bidrag på totalt 88 000 personer. Sverige har hittills anmält en mekaniserad skyttebataljon, två snabbinsatskompanier och 100 poliser.

Utbildning av personal för internationella fredsfrämjande insatser är ett annat prioriterat område för Sverige. Försvarsmaktens kurser för officerare och poliser rörer internationell uppskattning. Antalet kurser och utländska deltagare har ökat. 1996 genomfördes i Sverige det första i en serie seminarier för blivande chefer i FN-operationer i ett samarrangemang mellan FN och de nordiska länderna.

En särskild utbildningskoordinator tillsattes 1997 med uppgift att lägga fram förslag för att förbättra samordningen av utbildning av civil och militär personal. Den nationella rekryteringsbasen för bland annat civila och militära observatörer och civilpoliserna utvecklas successivt.

Det nordiska militära samarbetet inom FN kommer att utvecklas ytterligare. I år inrättas en samarbetsstruktur (NORDCAPS) för gemensam övning och utbildning, materielsamarbete och samtränade styrkor för internationella insatser.

3.2 Nedrustning

FN:s arbete för nedrustning, rustningsbegränsning och rustningskontroll är nära förbundet med organisationens huvuduppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det förbättrade internationella klimatet efter det kalla krigets slut har skapat förutsättningar för framsteg i detta arbete. Det är av största vikt att dessa ansträngningar med kraft drivs vidare.

Frågor om massförstörelsevapen, framför allt kärnvapen, är fortsatt centrala. Det är ett för Sverige prioriterat mål att alla massförstörelsevapen fullständigt avskaffas. De senaste åren har viktiga framsteg skett på detta område.

Icke-spridningsfördraget (NPT) förlängdes 1995 på obestämd tid och har erhållit i det närmaste universell anslutning.

Förenta staterna och Ryssland har markerat att de är beredda att skära ned sina strategiska kärnvapenarsenaler ytterligare genom ett START III-avtal. Sverige verkar för att få till stånd ett fullständigt avskaffande av kärnvapnen. Detta sker bland annat genom det opinionsskapande arbetet i FN:s generalförsamling. Canberrakommissionens förslag till åtgärder är ett viktigt bidrag härvidlag.

1996 öppnades för undertecknande fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar, som med aktiv svensk medverkan förhandlades fram vid nedrustningskonferensen i Genève (CD). Hittills har det undertecknats av närmare 150 stater, däribland de fem kärnvapenmakterna och Sverige. Redan genom denna uppslutning har en stark politisk norm mot provsprängningar skapats. Viktiga fortsatta delmål är ett förbud mot framställning av uran och plutonium för kärnvapen och ett avtal om negativa säkerhetsgarantier.

Inom det internationella atomenergiorganets (IAEA) s.k. 93+2-program slutfördes under 1997 förhandlingar om ett modellprotokoll som skall stärka IAEA:s befogenheter att få information om staters nukleära program och företa inspektioner.

I FN:s nedrustningskommission (UNDC) har ett arbete inletts för att utarbeta principer om kärnvapenfria zoner. Sverige har tillsammans med övriga EU-länder framlagt förslag till sådana principer.

1997 trädde konventionen om förbud mot kemiska vapen i kraft. Också Förenta staterna och Ryssland, som är de största innehavarna av kemiska vapen, har nu anslutit sig till konventionen. Genom konventionen avskaffas en hel kategori av massförstörelsevapen. Ett omfattande kontrollsystem har upprättats. Förverkligandet av konventionen kräver målmedveten uppföljning.

Förhandlingarna om kontroll av konventionen om förbud mot biologiska vapen har intensifierats under 1997. Sverige har i detta arbete framlagt konkreta förslag för att få till stånd ett effektivt och förtroende-

skapande kontrollsystem.

Nedrustningsarbetet i FN har kommit att inriktas alltmer även på konventionella vapen. UNDC har under 1997 påbörjat ett arbete om riktlinjer för rustningsbegränsning och nedrustning vad gäller konventionella vapen. Generalsekreterarens expertpanel om lätta vapen presenterade 1997 en serie förslag för att driva arbetet vidare på detta område.

FN-registret över konventionella vapen konsolideras ytterligare. Det täcker i dag huvuddelen av de internationella vapenöverföringarna inom de sju vapenkategorier som registret omfattar.

Inom den s.k. Ottawaprocessen utarbetades i Oslo en konvention om totalförbud mot antipersonella minor (truppminor). Sverige, som var den första stat som lade fram förslag om ett internationellt totalförbud mot dessa vapen, lämnade viktiga bidrag till utformningen av konventionen. Den undertecknades i Ottawa i december 1997 av 122 stater, däribland Sverige. För svensk del har till FN:s generalsekreterare anmälts att konventionen redan nu provisoriskt tillämpas i avvaktan på att den träder i kraft.

Sverige lägger varje år i FN:s generalförsamling fram en resolution om konventionen om särskilt inhumana vapen. Resolutionen uppmanar till anslutning till konventionens reviderade protokoll II om landminor, som förhandlades fram under svenskt ordförandeskap.

4 Sverige i säkerhetsrådet

I oktober 1996 invaldes Sverige som medlem i FN:s säkerhetsråd för perioden 1997-98. Det är tredje gången som Sverige tar plats i rådet. I valet erhöll den svenska kandidaturen ett mycket starkt stöd av medlemsstater från alla ländergrupper (153 av 181 avgivna röster).

I säkerhetsrådet har Sverige väglett av ett program som utrikesministern redovisade för riksdagen den 24 oktober 1996. Viktiga uppgifter har varit att verka för tidiga, helst förebyggande, och väl samordnade och balanserade FN-insatser i konfliktsituationer och att få till stånd ett öppnare säkerhetsråd som på ett bättre sätt konsulterar och informerar icke-rådsmedlemmar. Folkkränten, mänskliga rättigheter och humanitära frågor ges särskild vikt. Det överordnade målet är att FN och säkerhetsrådet så effektivt som möjligt skall utföra sin huvuduppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Sverige har bedrivit en resultatnriktad politik i rådet och har sökt vinna stöd för sina idéer och förslag genom en fortlöpande dialog med rådets övriga medlemmar, inklusive de ständiga medlemmarna. Den svenska delegationen har deltagit i EU:s informationsutbyte om säkerhetsrådsfrågor; någon EU-samordning äger däremot inte rum. Den har också dragit nytta av ett arrangemang enligt vilket Sverige deltar i möten med utvecklingsländerna i den alliansfria gruppen i säkerhetsrådet.

Ett fyrtiotal konflikter världen över behandlades under det första året av mandatperioden.

Säkerhetsrådet är en viktig aktör i frågor som rör europeisk säkerhet. Fredsbevarande FN-operationer pågår för närvarande i Cypern, Bosnien-

Hercegovina, Kroatien, Makedonien och Georgien. Den NATO-ledda SFOR-operationen i Bosnien-Hercegovina arbetar under ett rådsmandat. Säkerhetsrådet gav också mandat till den multinationella styrka som under det gångna året upprättades med anledning av den akuta krisen i Albanien. Generalsekreteraren har, med stöd av säkerhetsrådet, lett direkta förhandlingar om en lösning av Cypernkonflikten.

Sverige har i säkerhetsrådet engagerat sig aktivt i arbetet med samtliga frågor som rör länderna i det f.d. Jugoslavien. Detta har till stor del skett inom den s.k. utvidgade kontaktgruppen i New York, där Sverige beviljats medlemskap under rådsperioden. Diskussionerna har inte minst gällt FN:s viktiga övergångsadministration i östra Slavonien (Kroatien) och den förebyggande operationen i Makedonien, där Sverige bidrog till att säkerställa en fortsatt insats. En central förestående fråga gäller fortsättningen efter SFOR vars FN-mandat löper ut i juni 1998.

En betydande del av de kriser och konflikter som står på säkerhetsrådets dagordning äger rum i Afrika. På grundval av en rapport från generalsekreteraren kommer såväl säkerhetsrådet som generalförsamlingen att inleda en brett upplagd diskussion om samlade åtgärder för att främja afrikansk säkerhet och utveckling.

Säkerhetsrådet har särskilt uppmärksammat utvecklingen i Stora sjöregionen, där kriget i det f.d. Zaire och i Kongo-Brazzaville stått i centrum. Situationen i Rwanda och Burundi förblir oroande. Tillsammans med den svåra uppgiften att verka för politisk försoning har Sverige betonat humanitära frågor och mänskliga rättigheter. Sverige har lett säkerhetsrådets arbete med åtgärder för att stärka den internationella krigsförbrytardomstolen för Rwanda.

FN:s fredsbevarande operation i Liberia har kunnat avslutas genom att val hållits. När det gäller Somalia verkar Sverige för en aktivare FN-roll i fredssträngningarna.

Med svenskt stöd har den fredsbevarande insatsen i Angola förlängts. Viktiga steg har tagits mot en folkomröstning om Västsaharas framtid. Sanktioner har införts för att åstadkomma en återgång till konstitutionellt styre i Sierra Leone. Här har Sveriges FN-ambassadör fått uppdraget att vara ordförande i säkerhetsrådets sanktionskommitté.

Säkerhetsrådet har konstaterat att förutsättningar inte funnits för att häva de sanktioner som tidigare införts mot Irak och Libyen. Sverige anser det angeläget att verka för att det fastställs tydliga förutsättningar för när sanktioner skall kunna hävas. En viktig prioritet är att uppnå lösningar som begränsar sanktionernas humanitära sidoeffekter.

Irak har vid upprepade tillfällen sökt inskränka FN:s verksamhet för kontroll och eliminering av massförstörelsevapen och missiler med lång räckvidd. Sverige verkar för ett fast och enigt uppträdande från säkerhetsrådets sida för att säkerställa att Irak efterlever rådets resolutioner. I kritiska situationer har Sverige kunnat spela en viktig roll i denna fråga, som är av stor betydelse både för internationell fred och säkerhet och för säkerhetsrådets auktoritet.

De sanktioner som säkerhetsrådet beslutat om mot Irak innehåller undantag för medicin, livsmedel och andra varor för grundläggande civila behov. Sverige är pådrivande i arbetet för att förbättra den mekanism som bland annat ger Irak möjlighet att i utbyte mot olja köpa sådana varor.

Rådet ägnar kriget i Afghanistan fortlöpande uppmärksamhet, men parternas ovilja att beakta FN:s uppmaningar har tvingat fram en omprövning av hur fredsarbetet bör läggas upp. I grannlandet Tadzjikistan har säkerhetsrådet fattat beslut om en utvidgad fredsbevarande operation. Svenska ansträngningar har bidragit till att rådet riktat ökad uppmärksamhet på hoten mot fred och demokrati i Kambodja.

Israels bosättningspolitik har diskuterats vid två tillfällen i säkerhetsrådet, men förslagen till beslut har fallit på stormaktsveton. Frågan har därefter förts vidare till ett brådskande extra möte i generalförsamlingen.

Trots ett initialt veto om Guatemala kunde säkerhetsrådet fatta beslut om en framgångsrik och numera avslutad insats med militärobservatörer i landet. Civilpoliserna spelar fortsatt en central roll i Haiti.

Stora civilpoliskontingenter tjänstgör vidare i Bosnien-Hercegovina, Angola, östra Slavonien (Kroatien) och Västsahara. På svenskt initiativ antog säkerhetsrådet under Sveriges första ordförandemånad i juli 1997 ett ordförandeuttalande om åtgärder för att fler och kvalificerade civilpoliserna skall kunna ställas till FN:s förfogande.

I ett antal frågor som behandlats i rådet har Sverige kunnat utöva ett påtagligt inflytande på de beslut som fattats. Sverige har överlag fått gott gehör för sina synpunkter och har ibland varit en brobyggare som gjort att säkerhetsrådet kunnat nå enighet om viktiga beslut. Den svenska delegationen har, genom förslag och praktiska åtgärder, också sökt förbättra säkerhetsrådets arbetsformer i riktning mot större öppenhet och bredare konsultationer, bland annat med länder som bidrar med personal till fredsbevarande operationer.

Erfarenheter från medlemskapet har bekräftat uppfattningen att säkerhetsrådet i ett stort antal situationer spelar en mycket väsentlig roll för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det finns en stark gemensam strävan i rådet mot att nå fram till eniga ställningstaganden. Vetot kommer endast undantagsvis till användning, även om det fortsatt är en faktor i beslutsfattandet. Samarbetet i rådet fungerar oftast väl, såväl mellan medlemmarna som med generalsekreteraren.

Det står samtidigt klart att säkerhetsrådet inte till fullo utnyttjar den roll det bör kunna spela. FN:s finansiella kris och den ibland tröga reformprocessen påverkar också rådet och det fredsfrämjande arbetet.

I vissa situationer finns en betydande återhållsamhet från viktiga rådsmedlemmars sida inför nya FN-åtaganden. Frivilliga multinationella eller regionala åtgärder, auktoriserade av säkerhetsrådet, förordas i högre utsträckning än tidigare framför insatser som direkt utförs av FN. I fall där regionala aktörer saknar kapacitet att agera kan sådan tveksamhet från FN:s sida innebära att angelägna insatser uteblir eller försenas.

Säkerhetsrådets arbete försvåras av att dagordningen domineras av inbördeskrig där parterna ofta är många, svåra att identifiera, odisciplinerade och relativt okänsliga för internationella påtryckningar. Ibland har det också stått klart att politiska förutsättningar saknats för ta upp vissa frågor i säkerhetsrådet. Ett exempel har varit händelseutvecklingen i Algeriet.

Det är regeringens uppfattning att ett effektivt säkerhetsråd måste ha förmåga att snabbt och tidigt enas om lämpliga insatser längs hela det spektrum av åtgärder som står till dess förfogande; från tidig förvarning

och förebyggande verksamhet till fredsbevarande operationer och, vid behov, fredsframtvängande insatser. Av avgörande betydelse är att rådets beslut sedan respekteras av statssamfundet och att de kan genomföras. Viljan att åstadkomma detta vägleder Sverige också i överväganden om reformering av säkerhetsrådet, såväl vad gäller dess sammansättning som arbetsformerna.

5 Humanitära frågor

Många av de humanitära katastrofer som ägt rum på senare tid omgärdas av svårlösta politiska problem och brutala övergrepp mot civilbefolkningen. Detta gör FN:s roll särskilt viktig och innebär att humanitära frågor i ökande grad diskuteras i säkerhetsrådet.

De humanitära problemen till följd av naturkatastrofer har samtidigt ökat. Att dessa ofta inträffar i redan konfliktutsatta områden försvårar hjälparbetet.

Det bredare säkerhetsbegreppet, som omfattar såväl politiska och sociala aspekter som mänskliga rättigheter och utveckling, har i allt större utsträckning kommit att bli vägledande i FN:s arbete. Detta synsätt har inneburit att FN-systemet som helhet engagerat sig alltmer i humanitärpolitiska problem. Uttryck för detta är strävandena att förebygga att humanitära kriser utvecklas till hot mot internationell fred och säkerhet, generalsekreterarens humanitära och politiska ansvar och de olika FN-organens normativa och operativa uppgifter.

Det humanitära arbetet utförs i dag i en politiskt och socialt alltmer komplex miljö. Ökande risker för humanitär personal skapar svårigheter för hjälparbetet. I många konfliktsituationer riskerar det humanitära biståndet att stängas ute eller utsättas för sådana hot att det blir omöjligt att genomföra.

Principerna om opartiskhet, fritt tillträde och säkerhet för humanitär personal är avgörande för att nödställda skall kunna nås av hjälp. Sverige verkar både i säkerhetsrådet och generalförsamlingen för ökad respekt för den internationella humanitära rätten.

Det växande antalet personer som tvingas söka skydd i en annan del av sitt eget land utgör ett svårhanterligt humanitärt problem. De faller juridiskt under sitt hemlands ansvar. När detta ansvar inte axlas i tillräcklig grad och en internationell insats krävs finns emellertid ingen organisation som självklart kan ta på sig ansvaret, även om Internationella rödakorskommittén (ICRC) har ett visst mandat. Sverige arbetar för att FN-systemet skall kunna ta ett större skyddsansvar i dessa fall.

I ett stort antal konflikthärjade länder är antipersonella minor ett allvarligt humanitärt hinder för fredlig återuppbyggnad. FN:s möjligheter att klara av de utvidgade uppgifter organisationen fått när det gäller humanitär minröjning ställer krav på ett starkt och långsiktigt stöd från medlemsstaterna. Sverige tillhör de länder som ger mest betydande bidrag på detta område.

Det pågående reformarbetet har givit FN-sekretariatet en mer fokuserad humanitär roll. Samtidigt har generalsekreteraren tagit initiativ till att

stärka samordningen mellan humanitära frågor, säkerhetspolitik, mänskliga rättigheter och utveckling.

FN:s humanitära samordnare har i detta sammanhang en nyckelroll. Sverige kommer att fortsätta sitt arbete för reformer av den humanitära verksamheten bland annat vad gäller skydd och säkerhet vid humanitära katastrofer, internflyktingar och humanitära insatsers förhållande till konfliktlösning och effektivitet i det humanitära arbetet.

6 Ekonomiska och sociala frågor

De stora FN-konferenserna under 1990-talet har satt dagordningen för organisationens verksamhet på det ekonomiska och sociala området. För närvarande pågår genomförande och uppföljning av konferensernas resultat. Inför millenieskiftet kan framväxten av i viss mån nya frågekomplex skönjas. Dit hör globaliseringens konsekvenser och den framtida finansieringen av utvecklingsinsatser.

Generalsekreterarens reformsträvanden på det ekonomiska och sociala området inom FN ligger nära den svenska linjen. Inom FN-sekretariatet har tre avdelningar slagits samman till det nya DESA (Department for Economic and Social Affairs) i syfte att förstärka FN-sekretariatets normativa och analytiska funktion. Den mer operationella verksamheten skall överföras till fonder och program.

Det är medlemsstaternas ansvar att reformera FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Generalsekreteraren har tagit initiativ för att stärka organets roll som policyskapare. Sverige stöder dessa förslag, liksom tankarna att slå samman eller lägga ner några av ECOSOC:s underorgan.

Genom aktivt deltagande i FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD) strävar Sverige efter att främja u-ländernas ekonomiska utveckling genom ökat handelsutbyte och integrering i världsekonomin. Vid UNCTAD:s nionde ministerkonferens verkade Sverige för att en reformering av organisationen påbörjades.

I december 1995 antog generalförsamlingen en resolution som utropade ett internationellt år (1996) och ett årtionde (1996-2005) för fattigdomsbekämpning. Som uppföljning till denna resolution har fattigdomsfrågor uppmärksamats i olika delar av FN-systemet. FN verkar för att bekämpa fattigdom genom stöd till enskilda länders åtgärder på en rad områden, bland annat utbildning och sysselsättningskapande.

Riokonferensen (UNCED) 1992 fastslog sambandet mellan miljö och utveckling. Vid ett extra möte med generalförsamlingen 1997 gjordes en utvärdering av genomförandet av Agenda 21, handlingsprogrammet från Riokonferensen. Mötet gav Kommissionen för hållbar utveckling (CSD) ett nytt femårsmandat.

Arbetet med globala och regionala konventioner på miljöområdet fortsätter. Genom Kyotoprotokollet (december 1997) konkretiseras åtagandena i klimatkonventionen. Konventionen om biologisk mångfald utvecklas genom förhandlingar om ett protokoll om biosäkerhet. FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning trädde i kraft i december

FN:s miljöprogram (UNEP) arbetar med bland annat miljölagstiftning, miljöövervakning och hoten mot den marina miljön. Programmet har under de senaste åren befunnit sig i en svår kris, både finansiellt och vad gäller styrformerna. För att stärka UNEP antog styrelsen våren 1997 den s.k. Nairobi-deklarationen som drar upp riktlinjerna för ett stärkt UNEP.

FN:s sociala utvecklingskommission (CSocD) har huvudansvaret för uppföljningen inom FN av det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995. Huvudtema för CSocD under 1998 är främjandet av social integration och allas delaktighet, inklusive särskilt utsatta personer och grupper. CSocD antog 1997 en av Sverige framförhandlad resolution om jämlika villkor för personer med funktionshinder. År 2000 kommer ett extra möte att hållas med generalförsamlingen, som uppföljning till det sociala toppmötet.

FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 innebar ett nytänkande inom hela FN-systemet. Från tidigare fokus på enskilda kvinnoprojekt görs nu försök att införliva ett jämställdhetsperspektiv i allt FN-arbete. Handlingsplanen från Peking ligger till grund för fortsatt arbete i ECOSOC, FN:s kvinnokommission och FN:s olika fonder och program. Kvinnokommissionen har huvudansvaret för att följa upp efterlevnaden av de beslut som fattades i Peking. På kommissionens dagordning för 1998 står kvinnors möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter, våld mot kvinnor, kvinnors situation i väpnade konflikter och flickebarnets situation. År 2000 kommer ett särskilt högnivåmöte att äga rum i FN för att följa upp rekommendationerna från Peking.

FN:s barnkonvention 1989 och toppmötet om barnfrågor 1990 ligger till grund för omfattande insatser inom FN-systemet. År 2001 kommer generalförsamlingen att ha ett extra möte som uppföljning av toppmötet om barnfrågor.

Barnets rättigheter och livsvillkor är ett prioriterat område för Sverige. En översyn har påbörjats för att utveckla ett systematiskt barnrättsperspektiv för svenskt agerande i det internationella utvecklingssamarbetet, inklusive i FN. Särskild vikt fästs vid barn med funktionshinder samt åtgärder mot barnarbete och sexuell exploatering av barn.

Fem år efter FN:s konferens i Kairo 1994 om befolkning och utveckling kan tendenser till en minskande framtida befolkningsökning skönjas. Många länder reformerar sina befolkningsstrategier. År 1999 skall FN:s generalförsamling hålla ett extra möte om genomförandet av handlingsprogrammet från Kairo.

Vid toppmötet om global livsmedelssäkerhet i november 1996 antog världens regeringar ett handlingsprogram för att öka den globala livsmedelssäkerheten. En av målsättningarna är att halvera världssvälten till år 2015.

Världskonferensen om boende, bebyggelse och stadsutveckling (Habitat II) ägde rum i juni 1996 i Istanbul. Sverige betonade allas rätt till en bra bostad samt kommuners och det civila samhällets roll i boende och bebyggelsemiljö. Detta återspeglades också i konferensens slutdokument. Generalförsamlingen skall år 2001 genomföra ett extra möte för att följa upp Habitat II.

I juni 1998 kommer ett extra generalförsamlingsmöte om narkotika att

hållas. Mötet skall behandla alla aspekter på narkotikaproblemet, såväl produktion och handel som konsumtion och rehabilitering. Den viktigaste målsättningen för svensk del är att stärka det internationella samarbetet på området.

Sverige arbetar för att varje fackorgan skall renodla sin verksamhet inom det givna mandatet. Det normativa arbetet bör vara centralt och operativa insatser baseras på normativ kompetens. Formerna för att utse chefer bör bli öppnare och inriktade på duglighet. Det finns i detta sammanhang anledning att välkomna valet av Norges tidigare statsminister, Gro Harlem Brundtland, till ny generaldirektör för WHO.

De amerikanska nedskärningarna av bidrag har drabbat vissa fackorgan hårt. Förenta staterna lämnade UNESCO på 1980-talet och gick 1995 ur UNIDO. De stora bidragsgivarna har verkat för reell nolltillväxt. I några fall har minskade budgetar inneburit personaluppsägningar.

Fackorganen kommer att gradvis beröras av reformsträvandena för bättre samordning av FN-arbetet på landnivå. Det finns dock ett betydande motstånd att övervinna, inte minst i många sekretariat.

7 Utvecklingssamarbete

Sveriges stöd till FN:s utvecklingssamarbete och till de internationella finansieringsinstitutionerna är mycket omfattande. Av den totala svenska biståndsbudgeten går drygt en tredjedel till utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer. Runt 3 miljarder kronor utbetalas som basbudgetstöd via UD och 1,5 miljarder kronor som s.k. multibistöd till program och projekt via Sida. Av de medel som utbetalas via UD utgör hälften stöd till FN-organ. Merparten av återstoden går till utvecklingsbanker, främst Världsbanken.

Verksamheten inom de FN-organ som arbetar med ekonomiska och sociala frågor har ibland kommit att utvidgas på ett mindre planmässigt sätt och utan att föråldrade aktiviteter avvecklats. I kombination med bristande samordning har detta ofta lett till dubbelarbete, ineffektiv resursanvändning och marginalisering av FN som biståndsaktör.

I de nordiska FN-projekten 1991 och 1996 analyserades FN:s biståndsverksamhet. En viktig slutsats var att FN-organens roller och mandat måste göras tydligare. Vidare måste styr- och finansieringsformerna för FN:s fonder och program förbättras.

De senaste åren har flera positiva steg tagits i FN:s reformarbete på utvecklingsområdet. De nordiska FN-projekten har påverkat detta arbete.

Förslag till reformer presenterades också av generalförsamlingens arbetsgrupp om En dagordning för utveckling. De tre år långa förhandlingarna om rapporten avsatte dock få konkreta resultat.

Mer genomgripande beslut om reformer på utvecklingssidan fattades när generalsekreterarens reformförslag till stora delar accepterades av generalförsamlingen. Samordning av FN:s utvecklingssamarbete, inledningsvis UNDP/UNFPA, UNICEF och WFP, har påbörjats genom tillskapandet av UNDG (UN Development Group). Fokus i verksamheten skall ligga på landnivå. För varje land skall ett s.k. UNDAF (UN

Development Assistance Framework) utarbetas, med riktlinjer för samtliga FN-aktiviteter, inklusive fackorganens. Skr. 1997/98:69

I FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har under de senaste åren en intensiv diskussion pågått om organets roll och komparativa fördelar. Reformarbetet har påbörjats genom att styrelsen minskats och dess arbete effektiviserats, en ökad öppenhet i organisationens arbete uppnåtts och programmeringen av biståndet rationaliserats.

I FN:s barnfond (UNICEF) pågår arbete med att stärka barnens rättigheter, överlevnad, trygghet och utveckling. UNICEF har en central roll i reformarbetet vad gäller samordning och utveckling av UNDG och UNDAF. Sverige är en av de största bidragsgivarna till fonden.

FN:s narkotikaprogram (UNDCP) förväntas under 1998 genomgå förändringar i såväl struktur som inriktning. En betydande satsning för att eliminera all odling av kokablad och opiumvallmo förbereds.

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) ägnar en allt större del av sitt program åt långsiktiga lösningar på flyktingars problem. Sverige delar UNHCR:s syn på vikten av att skapa förutsättningar för frivillig återvandring under säkra förhållanden. Sverige var 1997 den fjärde största givaren till UNHCR:s program.

FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA) arbetar framförallt med undervisning och hälsovård. Organisationen har under senare år fått alltmer ansträngda finanser. Sverige, som 1997 var den fjärde största givaren, deltar i en aktiv dialog om UNRWA med andra givare och organisationens ledning.

FN:s livsmedelsprogram (WFP) strävar efter att nå de allra fattigaste med livsmedel. Den övervägande delen av verksamheten är numera humanitära insatser. Sverige ingår sedan januari 1998 i WFP:s styrelse för en treårsperiod.

De senaste årens svårigheter att mobilisera resurser gör det än mer nödvändigt att reformera utvecklingsorganen. Frågan om ett nytt finansieringssystem är kontroversiell och flera försök att nå resultat har misslyckats, främst därför att givarländerna inte kunnat enas. Många givare är tveksamma till att frångå systemet med frivillig finansiering och bidrag på ettårsbasis.

Ett litet antal länder, däribland Sverige och andra nordiska länder, svarar i dag för en oproportionerligt stor andel av bidragen till FN:s utvecklingssamarbete. Att söka korrigera detta missförhållande är högt prioriterat i svensk FN-politik. Skevheten förstärks av Sveriges låga andel av FN:s upphandling och av att rekryteringen av svenskar till FN i många fall är otillräcklig.

Generalsekretären kommer under 1998 att utveckla sitt förslag om ett nytt finansieringssystem för utvecklingsverksamheten. Även inom FN:s fonder och program, och i ECOSOC, pågår en diskussion om detta. Avsikten är att dagens frivilliga bidrag skall kompletteras med exempelvis fleråriga förhandlade bidrag. En diskussion pågår om alternativa finansieringskällor och om FN:s samarbete med den privata sektorn.

En förutsättning för bättre utvecklingssamarbete är effektivare samverkan inom FN-systemet men även mellan FN-organisationerna och andra givare, såväl multilaterala som bilaterala.

Världsbanken har framgångsrikt tagit över många uppgifter som tidigare utförts av FN-organ. Banken är i dag den största multilaterala aktören i det internationella utvecklingssamarbetet. Omfattande reformer har givit dess arbete en tydlig fattigdomsinriktning. Sverige välkomnar denna inriktning och vill se ökat samarbete och samordning mellan Världsbanken, Internationella valutafonden och andra aktörer inom utvecklingssamarbetet.

Genom att utnyttja olika organisationers komparativa fördelar kan det multilaterala systemets sammantagna utvecklingseffekter maximeras. FN:s och Världsbankens insatser bör samordnas på ett mer effektivt sätt, särskilt i mottagarländerna.

8 Mänskliga rättigheter

Det folkrättsliga regelverket om de mänskliga rättigheterna, som tillkommit för att definiera mål och gränser för staters maktutövning och förverkligandet av individens frihet, personliga integritet och välfärd, spelar en allt viktigare roll inom FN. Redan i organisationens stadga slås fast att en av dess viktigaste uppgifter är att verka för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna.

I flertalet av de ländersituationer som behandlas i FN:s säkerhetsråd förekommer omfattande övergrepp mot mänskliga rättigheter. Sverige fäster i rådet särskild vikt vid frågor som rör dessa rättigheter, inte minst på grund av deras betydelse i arbetet för att förebygga konflikter.

För snart 50 år sedan, den 10 december 1948, antog FN:s generalförsamling den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Den utgör det grundläggande internationella dokumentet på området och har fått växande betydelse genom åren. Femtioårsminnet av antagandet kommer att högtidlighållas världen över. I Sverige sker detta i första hand genom praktiska och framåtblickande åtgärder.

En sådan åtgärd är att regeringen låtit genomföra en översyn av sin politik för de mänskliga rättigheterna. Parallellt görs en översyn av frågor om demokrati och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete. Dessa frågor redovisas särskilt för riksdagen i två regeringsskrivelser under våren 1998 (se Skr. 1997/98:76 och Skr. 1997/98:89).

Sverige har aktivt stött FN:s generalsekreterares avsikt att genom sitt reformprogram ge de mänskliga rättigheterna en ännu mer framträdande roll i alla berörda delar av FN:s verksamhet. I programmet föreslår generalsekreteraren ett antal åtgärder av såväl organisatorisk som substantiell natur. Högkommissarien för de mänskliga rättigheterna skall samordna detta arbete.

Sverige försöker på olika sätt bevaka att dessa förslag också genomförs. Ett tillfälle blir när FN under 1998 särskilt följer upp det viktiga slutdokument som antogs av 1993 års världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien.

Enligt svensk uppfattning är det en huvuduppgift att genom olika åtgärder öka efterlevnaden av det existerande regelverket. En del av detta består i att världssamfundet uppträder tydligt i sitt försvar för dessa regler

och de principer som finns nedlagda i dem.

Omfattande och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna sker fortfarande på många håll i världen. En viktig roll i att övervaka och söka förbättra efterlevnaden fullgörs av kommissionen för de mänskliga rättigheterna, FN:s huvudorgan för dessa frågor. Sverige är för närvarande inte medlem i kommissionen, men medverkar bland annat inom ramen för EU och det nordiska samarbetet.

Sverige värnar om kommissionen för mänskliga rättigheters särskilda mekanismer för övervakning och rådgivning. Mekanismerna omfattar oberoende rapportörer, särskilda representanter och arbetsgrupper samt fältoperationer. De avser antingen situationen för de mänskliga rättigheterna i enskilda länder eller angelägna tematiska ämnen.

Sverige är sedan många år tillbaka huvudansvarig i generalförsamlingen för resolutionen om situationen för de mänskliga rättigheterna i Burma/Myanmar och, i kommissionen för de mänskliga rättigheterna, för resolutionen om summariska, godtyckliga och utomrättsliga avrättningar.

Sverige deltar i de olika arbetsgrupper som kommissionen inrättat för att förbättra efterlevnaden av och utveckla det internationella regelverket om mänskliga rättigheter. En sådan arbetsgrupp formulerar för närvarande ett nytt protokoll för att öka skyddet för barn mot att delta som soldater i väpnade konflikter. Ett annat arbete gäller ett protokoll om internationell inspektionsrätt av slutna anstalter för att förebygga tortyr och omänsklig behandling. Vidare pågår arbete med en deklaration till skydd för individer och grupper som arbetar för att försvara de mänskliga rättigheterna, en deklaration om urbefolkningars rättigheter och ett protokoll mot barnhandel, barnprostitution och barnpornografi.

En central uppgift fullgörs av de kommittéer som inrättats för att övervaka och granska att stater som anslutit sig till konventioner om de mänskliga rättigheterna också omsätter sina internationella åtaganden i nationell lagstiftning och praxis. Sverige verkar för att dessa kommittéer skall ges ökade resurser och för att det material som produceras genom FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna skall följas upp på ett bättre sätt.

9 Folkrätt

På det folkrättsliga området har intresset i FN de senaste åren främst knutits till arbetet på att inrätta en permanent internationell brottmålsdomstol. Idén om en sådan domstol fick ökat stöd i samband med att grymheterna i kriget i det f.d. Jugoslavien och folkmordet i Rwanda ledde till att säkerhetsrådet inrättade internationella krigsförbrytardomstolar för dessa länder.

Sedan 1994 har en särskild kommitté diskuterat ett förslag till domstolsstadga som utarbetats av FN:s folkrättskommission. Beslut har fattats om att sommaren 1998 hålla en konferens i Rom för att slutförhandla och anta domstolens stadga. Sverige har varit pådrivande i arbetet och leder förhandlingarna om ett av kapitlen i stadgan.

Stadgan skall innehålla både en brottsbalk och en rättegångsbalk. Detta gör att förhandlingarna blivit omfattande och komplicerade. Endast de allvarligaste folkrättsbrotten skall omfattas av domstolens jurisdiktion, nämligen folkmord, brott mot mänskligheten och svåra krigsförbrytelser.

Utsikterna för att nå enighet om en stadga torde vara goda, trots att åtskilliga problem ännu återstår att lösa. Det kommer därefter att dröja ett par år innan tillräckligt många stater har anslutit sig till konventionen för att den skall träda i kraft. Domsrätten kommer inte att bli retroaktiv.

Bland andra folkrättsliga ärenden kan nämnas att generalförsamlingen 1997 antog en konvention om icke-sjöfartsanvändning av internationella vattenvägar, liksom en konvention mot terroristbombningar. Arbetet på en konvention mot nukleär terrorism inleds 1998.

10 Finanser och administration

FN finansieras med obligatoriska medlemsavgifter, dels för den reguljära verksamheten, dels för de fredsbevarande operationerna. Sverige skall 1998 bidra med 133 respektive 253 miljoner kronor. Framför allt FN:s humanitära insatser och utvecklingssamarbetet finansieras därutöver med frivilliga bidrag (jfr Prop. 1997/98:1 utgiftsområde 5, sid. 39).

FN:s svåra och utdragna finansiella kris har fortsatt. Huvudorsaken är att alla medlemsstater inte uppfyller sitt stadgeenliga betalningsansvar. Även om Förenta staterna är den överlägset störste gäldenären finns ett antal andra såväl stora som mindre länder som inte betalar sina bidrag i tid eller fullt ut. Sverige, de nordiska länderna och EU-länderna betalar dock alltid hela sina bidrag i tid.

Den 31 december 1997 var medlemsstater skyldiga FN 473 miljoner US-dollar för den reguljära verksamheten och 1 600 miljoner US-dollar för den fredsbevarande verksamheten.

FN är i sin tur skyldigt länder som bidragit med trupp till fredsbevarande operationer omkring 750 miljoner US-dollar, däribland Sverige, vars fordran på FN uppgår till ca 250 miljoner kronor. Organisationens löpande verksamhet finansieras genom interna lån från konton för fredsbevarande operationer och genom att utbetalning av ersättning till länder som bidrar med fredsbevarande trupp eller materiel skjuts upp.

Förenta staterna intar en särställning, då innehållandet av bidrag förernas med krav på nedskärningar och förändringar av verksamheten. Den amerikanska kongressen beslutade ensidigt i oktober 1995 att sänka landets bidragsandel till fredsbevarande operationer från 31 % till 25 %. Hösten 1997 kom administrationen och kongressen överens om att, som villkor för att reglera skulden, kräva negativ tillväxt av FN-systemets samtliga budgetar, ett tak för organisationens utgifter och en successiv sänkning av Förenta staternas bidragsandel till den reguljära budgeten från 25 % till 20 % år 2000. I december 1997 stoppade en minoritet kongressledamöter genomförandet av denna plan.

Villkoren och de ensidiga besluten om den amerikanska bidragsandelen står i strid med FN-stadgan och har inte godtagits av andra medlemsstater. Om ingen betalning görs under första halvåret 1998 riskerar

Förenta staterna att under hösten förlora sin rösträtt i generalförsamlingen enligt FN-stadgans artikel 19 (två års obetalda bidrag).

Medlemsstaternas bidragsandelar beräknas efter respektive lands bruttonationalprodukt och andel av världsekonomin. Det faktum att en amerikansk skuldbetalning inte beslutats kom att påverka förhandlingarna om FN:s bidragsskala för perioden 1998-2000. En kompromiss nåddes om att bidragstaket behålls vid 25 % men bidragsgolvet för de minst utvecklade länderna sänks till 0,001 %. En möjlighet att omförhandla skalan infördes om FN:s finanser väsentligen ändras under 1998, dvs. om Förenta staterna betalar sin skuld.

Sveriges andel sänks från 1,23% (1997) till 1,09% (1998), 1,084% (1999) och 1,079 % (2000). Denna sänkning beror på den svenska ekonomins ställning i början av 1990-talet och den höga dollarkursen.

Sverige eftersträvar en helhetslösning av FN:s finansiella problem. EU har presenterat ett förslag i reformarbetsgruppen för FN:s finanser som bygger på fyra grundprinciper: full och ovillkorlig skuldbetalning, reviderade bidragsskalor, skärpt tillämpning av stadgans regel om förlorad rösträtt på grund av obetalda bidrag samt införandet av incitament för att betala i tid och påföljder (ränta) vid sen inbetalning.

Parallellt med att beslut fattades om bidragsskalan förhandlade medlemsstaterna om FN:s programbudget för perioden 1998-99. Budgeten fastställdes till 2 532 miljoner US-dollar. Av nuvarande ca 10 000 tjänster inom FN-sekretariatet avskaffas en tiondel.

Det är angeläget att FN:s resurser används så effektivt som möjligt. På generalsekreterarens förslag upprättas en ny samordningsstruktur mellan sekretariatet och fonder och program. Fyra exekutivkommittéer inrättas för den löpande verksamheten. Tolv sekretariatsenheter slås samman till fem. Generalsekreteraren moderniserar också administrationen genom ökad delegering, en ny personalpolitik och införande av mål- och resultatstyrning.

11 Avslutning

Det är regeringens fasta övertygelse att multilateralt samarbete är oundgängligt för att trygga internationell fred och säkerhet och för att finna lösningar på de stora överlevnadsfrågorna. I Sveriges arbete för ett starkt FN förenas därigenom egenintresset och viljan att i handling ge uttryck för internationell solidaritet.

Medlemskapet i säkerhetsrådet under perioden 1997-98 är en av regeringens högt prioriterad uppgift. Sverige kommer att under återstoden av mandatperioden fortsatt kraftfullt verka i enlighet med det program som redovisades efter invalet.

Sverige skall fortsätta att spela en aktiv roll – nationellt, genom EU och i nordisk samverkan – i det viktiga arbetet för att reformera och stärka FN-systemet, inklusive fackorganen. FN måste ges en stabil finansiell grund. Detta förutsätter att alla medlemsstater utan villkor uppfyller sina finansiella skyldigheter gentemot organisationen.

Det svenska FN-arbetet präglas av en helhetssyn. Fred, säkerhet, demokrati, mänskliga rättigheter, humanitära principer och hållbar utveckling är i ett långsiktigt perspektiv oskiljaktiga. En sådan syn är särskilt viktig i arbetet för att söka förebygga konflikter inom och mellan stater. Sverige arbetar för att frågor om konfliktförebyggande skall ges ökad uppmärksamhet i hela FN-systemet, inklusive i säkerhetsrådet.

Vår egen nationella kapacitet att möta FN:s behov av snabbt tillgänglig, kvalificerad militär och civil personal för fredsbevarande operationer kommer att ytterligare utvecklas. Därigenom förstärks inte minst vår förmåga att bidra till förebyggande insatser. Sveriges arbete om civilpolis i internationell tjänst bidrar till att stärka internationell och svensk kapacitet på det förebyggande området.

Det är angeläget att FN:s humanitära samordningsroll stärks och samverkan mellan humanitär verksamhet och politisk konfliktlösning förbättras.

Sverige kommer också att fortsatt spela en central roll i arbetet mot antipersonella minor (truppmminor). Den främsta uppgiften på nedrustningsområdet förblir att verka för ett fullständigt avskaffande av alla massförstörelsevapen.

Arbetet med att genomföra åtagandena från 1990-talets FN-konferenser om hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, befolkning, barn, social utveckling, kvinnor, boende- och bebyggelsefrågor samt livsmedelssäkerhet kommer att aktivt följas upp från svensk sida. FN:s utvecklingsverksamhet måste bli effektivare på landnivå. Den måste ges en stabilare finansiering byggd på en jämnare bördefördelning mellan fler bidragsgivare.

Sverige skall verka för en bättre efterlevnad av det existerande regelverket om mänskliga rättigheter och för att mänskliga rättigheter skall ges en framträdande plats inom hela FN-systemet. Inom det folkrättsliga området är det en huvuduppgift att arbeta för att en permanent internationell brottmålsdomstol med tillräckliga befogenheter snarast kan upprättas.

Arbetet för att göra FN:s administration och förvaltning effektivare och modernare skall fortsätta.

Sverige kommer att verka för att det tillfälle utnyttjas som Millenieför-samlingen år 2000 erbjuder för att lägga fast inriktningen på FN:s framtida arbete.

Regeringen har i denna skrivelse redogjort för vissa viktiga huvuddrag i Sveriges arbete i Förenta Nationerna.

Redogörelsen visar att engagemanget i Förenta Nationerna är och förblir en grundpelare i Sveriges utrikespolitik. Få stater har i förhållande till sin storlek genom åren lämnat så betydande bidrag som Sverige till FN:s verksamhet – såväl till det fredsfrämjande som det ekonomiska och sociala arbetet.

Detta starka och långvariga engagemang, med brett folkligt stöd, skall nu fullföljas under en period då FN står inför stora politiska och organisatoriska utmaningar.

Sveriges deltagande i FN:s fredsbevarande operationer m.m. per den
1 januari 1998

<u>Mission</u>	<u>Svenskt bidrag med</u>	<u>Antal</u>
UNPREDEP/Makedonien (<i>FN:s förebyggande styrka</i>)	militär trupp militär observatör	40 1
UNIPTF/Bosnien-Hercegovina (<i>FN:s internationella civilpolisinsats</i>)	civilpolis	50
UNTAES/Kroatien (<i>FN:s övergångsadministration för östra Slavonien, Baranja och västra Sirmium</i>)	civilpolis militära observatörer	10 5
UNMOP/Kroatien (<i>FN:s observatörsgrupp i Prevlaka</i>)	militär observatör	1
MONUA/Angola (<i>FN:s observatörsgrupp i Angola</i>)	militära observatörer civilpolis	3 19
MINURSO/Västra Sahara (<i>FN:s grupp för folkomröstningen i Västsahara</i>)	civilpolis	10
UNTSO/Mellanöstern (<i>FN:s kommission för stilleståndsövervakning</i>)	militära observatörer	11
UNMOGIP/Kashmir <i>FN:s militära observatörsgrupp i Indien och Pakistan</i>	militära observatörer (inkl. en läkare)	9
UNIKOM/Kuwait (<i>FN:s observatörsgrupp i Irak-Kuwait</i>)	militära observatörer	6
UNOMIG/Georgien (<i>FN:s observatörsgrupp i Georgien</i>)	militära observatörer	5
MINUGUA/Guatemala (<i>FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala</i>)	militära observatörer civilpolis	2 2
TOTALT		<u>174</u>
SFOR/Bosnien-Hercegovina (<i>Stabiliseringsstyrkan, Nato-ledd insats som verkar på basis av ett mandat från FN:s säkerhetsråd</i>)	militär trupp	510

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Blomberg, Andersson, Winberg, Ulvskog, Sundström, Lindh, Klingvall, Östros.

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Regeringen beslutar skrivelse 1997/98:69 Sverige i Förenta Nationerna.