



Danish United Nations Association

Udenrigsudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

København, den 30. maj 2005

Vedlagt fremsendes politikpapir samt udtalelse fra FN-forbundet vedr. reform af FN og Kofi Annas rapport "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All".

Politikpapiret og udtalelsen er dags dato fremsendt til udvalgets medlemmer per e-mail.

Med venlig hilsen

Anni Herfort Andersen  
generalsekretær

# "I Større Frihed"

## Reform af FN

### 51 anbefalinger fra FN-forbundet



## Kapitel I: "Introduktion"

FNs generalsekretær Kofi Annan har med rapporten "*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*" (A/59/2005) fremlagt et samlet reformforslag for et FN i globaliseringens tidsalder. Forslaget er langt fra det ideale, men indeholder alligevel en stor del af svarene på hvordan en fremtidig verdensorganisation bør indrettes i en langt fra ideel verden. Derfor støtter FN-forbundet helhjertet op om udspillet. For at yde reformforslaget fuld retfærdighed nøjes FN-forbundet ikke bare med at støtte op om det, men fremlægger med dette papir 50 supplerende anbefalinger til de mest afgørende dele af forslaget. Disse 50 anbefalinger er mere vidtgående end hvad der lægges op til i rapporten, herunder indskrænkning af vetoretten i Sikkerhedsrådet, og sammenknytning af medlemskab af Sikkerhedsrådet til forpligtelser i forhold til FNs Konventioner om Menneskerettigheder m.fl.. Endvidere fremlægges en række konkrete ideer til hvordan rapportens generelle anbefalinger om at inddrage civilsamfundet kan omsættes i praksis.

FN-forbundet mener at reformforslaget har sin styrke i en erkendelse af globaliseringens udfordringer og konsekvenser, og der er særligt to elementer vi vil pege på:

- 1) reformforslaget anskuer problemstillinger på normalt forskellige politiske niveauer i en sammenhæng, på samme måde som virkelighedens udfordringer i tid og rum er grænseoverskridende, og søger på den baggrund at anvise sammenhængende løsningsforslag. Og
- 2) reformforslaget erkender at de globale aktører ikke længere kan begrænses til staterne, og at det er nødvendigt at inddrage civilsamfundet fuldt ud i de globale beslutningsprocesser. I General-sekretærens reformforslag ser vi således med tilfredshed flere steder, at civilsamfundets involvering både fremhæves og anføres som afgørende for opfyldelsen af FNs mål. Men når det kommer til at omsætte erkendelsen til handling indeholder forslaget kun anbefalinger rettet imod FNs Generalforsamling. Ved ikke at anerkende civilsamfundets rolle og inddrage civilsamfundet direkte i den nødvendige reform af Sikkerhedsrådet og de globale menneskerettighedsdiskussioner mener FN-forbundet, at afgørende ressourcer forspildes imens civilsamfundet risikerer at blive marginaliseret.

FN-forbundet ønsker med dette papir blandt andet at bidrage til en bedre forståelse for hvordan civilsamfundet kan inddrages i FNs arbejde på en relevant og meningsfuld måde, som ikke medvirker til at forøge de problemer der allerede eksisterer med lange dagsordener og tunge arbejdsprocesser.

### FN-forbundet anbefaler:

- 1) at inddragelsen af civilsamfundet i FNs arbejde starter med at der skabes plads til at civilsamfundet kan være stærkere repræsenteret ved det planlagte topmøde i september 2005 hvor reformforslaget skal diskuteres.

## Kapitel II: "Frihed for nød"

Kofi Annan understreger i indledningen til "*I større frihed*", at der i dag ikke er tale om en verden med "*større frihed*", når 11 millioner børn dør, før de er fyldt 5 år, og 3 millioner mennesker årligt dør af AIDS. De sidste 25 år er der godt nok sket et dramatisk fald i den ekstreme fattigdom, men mere end en milliard mennesker lever stadigvæk for under en dollar om dagen. Det er ikke acceptabelt. Nød og dødelighed blandt mødre og børn kan reduceres kraftigt, hvis der er politisk vilje til det. Rapporten peger således på, at vi er den første generation, som har midlerne til at opfylde den forpligtelse, der er fastsat i Millennium-erklæringen: "At gøre Retten til Udvikling en realitet for alle og at frigøre hele menneskeheden for nød."

FN-forbundet anbefaler:

- 2) At der sluttet op om det positive budskab, at vi i dag kan komme fattigdommen til livs. Der er både ressourcer og teknologi til det, men det kræver politisk vilje og handling.
- 3) At september-topmødets resultat bør være en "pagt", som alle lande bekender sig til, for at 2015-målene kan blive det centrale omdrejningspunkt i udviklingen af såvel nationale strategier og international bistand generelt. Med rapporten fra Millennium-projektet foreligger der en handlingsplan i forhold til at nå 2015 Målene. Det kræver en seriøs indsats fra både de rige og de fattige lande. "Business as usual" er ikke tilstrækkelig. Såvel rige som fattige lande har et ansvar for at realisere mål otte gennem et globalt partnerskab mellem rige og fattige lande. Og det globale partnerskab mellem rige og fattige lande, som man var enige om ved konferencen om udviklingsfinansiering i Monterrey 2002, skal realiseres.
- 4) At de politiske ledere udviser ansvarlighed og lederskab over for deres egen befolkning, ved at bekæmpe korrupsion og ved at fokusere på god regeringsførelse og demokratisering. Dette er en forudsætning for at man kan komme fattigdommen til livs i udviklingslandene.
- 5) At alle ulande skal udarbejde nationale udviklingsstrategier, der gør det muligt at nå 2015 Målene. I de fleste mellemindkomstlande kan midlerne til at finansiere udviklingsstrategierne mobiliseres nationalt. Det er derimod ikke tilfældet for de fattigste lande. Her skal der derfor følges op med en seriøs donorindsats, der både indeholder gældslettelse, bedre markedsadgang, hurtig udfasning af rige landes landbrugssubsidier og mere bistand til de mindst udviklede lande, herunder en særlig indsats, der retter sig imod de afrikanske lande, som har et stærkt behov for en øget indsats. FN-forbundet mener endvidere, at man skal huske forpligtelserne ikke mindst i forhold til gældslettelse og sikring af markedsadgang til de rige landes markeder. Det er en forudsætning for en bæredygtig udvikling, der gør at de fattige lande på lang sigt kan klare sig selv.
- 6) At de rige lande lever op til det gamle politiske løfte om at give 0,7% af BNP til udviklingsbistand, som senest blev bekræftet af donorlandene ved konferencen om udviklingsfinansiering i Monterrey, 2002. De lande, som endnu ikke giver 0,7% af BNP i bistand skal lave en tidsplan for, hvornår de vil gøre det. I den sammenhæng er det oplagt at påminde regeringerne om at de i flere tilfælde har forpligtet sig til at finde nye midler, og at diverse nye indsatser overfor terror, humanitær bistand m.m. ikke må tages fra de midler der afsættes til bistand til udviklingslandene.
- 7) At kvaliteten, gennemsigtigheden og pålideligheden af international udviklingsbistand øges. Bistanden skal kobles til de lokale/nationale behov, som identificeres i de nationale strategier i tæt samarbejde med civilsamfundet for at sikre, at bistanden kommer flest mennesker bedst muligt til gavn.
- 8) At der ikke kun fokuseres på udviklingsbistand og på 2015 Målene. De er en del af en større udviklingsdagsorden og alene dækker de ikke de bredere dagsordener, som blev sat på 90'erne verdenskonferencer. Dermed er det vigtigt at der ikke fokuseres entydigt på FN organisationernes opfyldning af 2015-målene, snævert defineret. FNs resultat-orienterede ledelsesstil skal kunne favne de bredere dagsordner, for at sikre en opfølgning på de vigtige beslutninger fra 90'erne, herunder særligt beslutningerne vedrørende reproduktive rettigheder vedtaget i forbindelse med Cairo-konferencen i 1994.

- 9) At de anbefalinger og erfaringer mht. hvordan informations- og kommunikationsteknologi kan være midler i en udviklingsproces ved at bidrage til at udbrede viden, formidle udviklingserfaring, skabe netværk mv. tænkes ind i reformarbejdet. FN-forbundet undres over, at Kofi Annan i sin rapport slet ikke nævner den igangværende proces i FN, "World Summit on Information Society" (WSIS), som afsluttes i november 2005.
- 10) At både rige og fattige lande skal leve op til de forpligtelser de har afgivet ved såvel Rio-konferencen i 1992 som ved Johannesburg-topmødet i 2002. Nødvendigheden af et sikre en bæredygtig udvikling er ikke blevet mindre siden Brundtland rapporten udkom i 1989. Vi er afhængige af naturen og dens ressourcer for vores eksistens og udvikling. FN-forbundet mener, at de tre dimensioner af bæredygtig udvikling: økonomisk, social og miljømæssig udvikling alle skal tilgodeses. Mange miljøproblemer er globale og kræver nødvendigvis en global løsning. FN-forbundet støtter også at der igangsættes en ekstra indsats i forhold til en løsning af tre store miljømæssige udfordringer, som Kofi Annan peger på i rapporten: ørkenspredning, biodiversitet og klimaforandringer. De rige lande, der er de største udledere af CO<sub>2</sub> har et særligt ansvar i forhold til at reducere deres udslip. Det kræver både teknologisk udvikling og en markant ændring af livsstilen i den vestlige verden. Samtidig er det nødvendigt at inkludere de fattige lande i de internationale klimaaftaler på en mere forpligtende måde. Når Kyoto-protokollen første forpligtelsesperiode udløber i 2012 er det nødvendigt at udvide rammerne og inkludere ikke mindst store udledere som bl.a. Kina og Indien. I deres økonomiske udvikling skal udviklingslandene ikke gentage de fejltagelser, som de rige lande har gjort i deres økonomiske udvikling.
- 11) At der sættes initiativer i gang, som mere målrettet kan forebygge spirende konflikter, der bl.a. udspringer af ressourcemangel, og som sætter de fattige landes udvikling i stå. FN-forbundet støtter en styrket præventiv indsats i relation til postkonflikt situationer, epidemier og naturkatastrofer. FN-forbundet mener, at det generelt set er nødvendigt at fokusere på sammenhængen mellem naturkatastrofer, udnyttelsen af naturressourcer og voldelige konflikter. Den nuværende reagerende kultur skal ændres til en forebyggelseskultur, så FN sætter ind før konflikterne bryder ud. Kofi Annans forslag om et "early warning" system i relation til naturkatastrofer, som tsunamien i det indiske ocean, kunne med fordel udvides til også at omfatte konflikter, der udspringer af pres på naturressourcer, sultkatastrofer, epidemier mv.
- 12) At det Økonomiske og Sociale Råds (ECOSOC) rolle styrkes markant, som aktør, og ECOSOC skal dermed kunne indgå på lige fod med Verdensbanken og Verdenshandelsorganisationen (WTO) om en koordineret indsats i bl.a. opfølgningen på konferencen om udviklingsfinansiering i Monterrey og i opfyldelsen af 2015 Målene. ECOSOC skal være mere effektivt og skal kunne indgå som en stærk part i forhandlingerne med andre institutioner om bl.a. handel og ændrede økonomiske strukturer.
- 13) At der er helt klare procedurer for, hvordan civilsamfundet kan blive hørt i den politiske proces. FN-forbundet mener at civilsamfundet spiller en væsentlig rolle i forhold til at bekæmpe fattigdom. Bl.a. er civilsamfundet afgørende i forhold til at lægge pres på de politiske ledere, men også til at skabe partnerskaber og skabe opmærksomhed om særlige sårbare grupper. Derfor er det også vigtigt, at civilsamfundet inddrages i de politiske forhandlinger – såvel nationalt som internationalt. På dette område er Kofi Annans rapport dog noget mangelfuld.

### Kapitel III: "Frihed for frygt"

Forslagene til reformer inden for området fred og sikkerhed er præget af det fortsatte behov for reformer i forbindelse med bekæmpelsen af terror efter angrebene på USA den 11. september 2001, men i endnu højere grad af forsøg på at reparere de skader, som Irak-krigen i 2003 påførte organisationen. USA insisterede på at trodse FNs sikkerhedsråd og indledte i strid med FNs pagt krig mod Irak under henvisning til fejlagtige påstande om, at Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben, og under henvisning til en ny doktrin om forebyggende magtanvendelse. USA blev støttet af et fåtal af nationer med Storbritannien i spidsen, senere med tilslutning fra bl.a. Danmark, og splittelsen var den direkte årsag til nedsættelsen af højniveau-panelet, som bl.a. skulle analysere de øjeblikkelige trusler mod fred og sikkerhed og FNs muligheder for at imødegå truslerne ved kollektiv handling.

Rapporten viser en stor erkendelse af mange af de udfordringer verdenssamfundet står over for sikkerhedspolitisk, f.eks. at meningerne om brugen af magt for at sikre fred og sikkerhed er forskellige; at sanktioner skal være mere målrettede, at der er brug for en definition af terrorisme, at menneskerettighederne ikke må krænkes i kampen mod terrorisme, og at der er brug for en kommission for fredsopbygning.

Men generelt er forslagene for ukonkrete, og man kan stille spørgsmålstegn ved, om terrorismen er kommet til at fylde for meget når man tænker over, hvor mange mennesker, der fortsat omkommer i konflikter af typen borgerkrige og krige mellem stater. Mellem 1945 og 1992 var der 149 større krige, hvor mere end 23 mio. mennesker døde. Efter 1992 har verden oplevet mange store konflikter f.eks. i Rwanda, i det tidligere Jugoslavien, Angola, Sri Lanka, Somalia, Afghanistan, Tjetjenien, Etiopien/Eritrea, Congo, Sudan o.s.v. Teksten lægger i øvrigt op til at såkaldt "statsterrorisme" ikke bliver diskuteret, da staters adfærd allerede er reguleret. Dette kan virke forhastet, når man tænker på at netop staters fremfærd over for egne befolkninger kan være en medvirkende faktor til at mennesker indirekte eller direkte støtter terrorisme eller vold mod etablerede statsdannelse.

I forhold til fredsbevarende styrker taler kapitlet om samarbejde med regionale styrker, men glemmer at "upartiskhed" og "neutralitet" må være nøgleord for enhver FN-indsats. Det er derfor ikke altid sikkert, at regionale styrker vil være bedst egnede til at løse en fredsbevarende opgave.

Derudover tager rapporten ikke rigtigt fat i spørgsmålet om global våbenhandel, hvor USA og EU-landene i dag står for størstedelen af den globale våbenhandel – herunder til lande, der er i igangværende eller latente konflikter.

#### FN-forbundet anbefaler:

##### *Vedr. kollektiv sikkerhed:*

- 14) at FNs medlemslande forpligter sig til at nå frem til en ny konsensus på sikkerhedsområdet, baseret på et retfærdigt, effektivt og kollektivt sikkerhedssystem og til at blive enige om strategier til bekæmpelse af hele viften af trusler mod fred og sikkerhed.
- 15) at Sikkerhedsrådet opfordres til at vedtage en resolution, der bekræfter Sikkerhedsrådets centrale rolle inden for fred og sikkerhed og udstikker principperne for magtanvendelse.

##### *Vedr. forebyggelse af konflikter:*

- 16) at medlemslandene udbygger den strategi for forebyggelse af konflikter, som blev påbegyndt efter forslag fra Brahimi-panelet i år 2000, herunder vedtager principper for FNs overvågning af medlemmernes anvendelse af tungt bevæbnede styrker på eget territorium.

- 17) at sanktioner kun kan tages i brug efter at det er undersøgt i hvilken grad, det målrettede påvirker de ansvarlige, der er årsag til sanktionerne.

*Vedr. bekæmpelse af terrorisme:*

- 18) at medlemslandene forholder sig aktivt til udviklingen af en definition på terrorisme og øger indsatsen over for årsagerne til terrorisme. I den forbindelse bør medlemslandene forpligte sig til at undlade undertrykkelse af og voldelige overgreb på deres civilbefolkninger.
- 19) at FNs menneskerettighedsarbejde får øgede ressourcer til sikring af menneskerettighederne i forbindelse med kampen mod terrorisme.

*Vedr. Masseødelæggelsesvåben:*

- 20) at medlemslandene forpligter sig til at styrke de multilaterale rammer for nedrustning og mod spredning af masseødelæggelsesvåben ved fuldt ud at efterkomme alle artikler i traktaterne vedr. atomvåben, biologiske og bakteriologiske våben og kemiske våben. I forbindelse med fredsbestræbelserne i Mellemøsten og Sydasien foreslås det, at der startes forhandlinger om etablering af atomvåbenfrie zoner i Mellemøsten og Sydasien i lighed med de tidligere aftalte zoner i Latinamerika, Afrika, Det sydlige Stillehav og Sydøstasien
- 21) at medlemsstaterne styrker Det internationale atomenergiagentur, således at agenturet kan sikre, at leverancer af brændstof til civile atomkraftanlæg ikke medvirker til spredning af atomvåben.

*Vedr. våbenkontrol i øvrigt:*

- 22) at der lægges op til en global adfærdskodeks for reduktion og monitorering af våbenhandel med sanktionsmekanismer administreret af FN.
- 23) at der udvikles bindende regler for mærkning og sporing af håndvåben og lette våben.

*Vedr. FNs fredsoperationer:*

- 24) at behovet for "neutralitet og upartiskhed" understreges i forbindelse med FNs fredsbevarende, fredsskabende og fredsopbyggende operationer.
- 25) at der under Sikkerhedsrådet etableres en kommission for fredsopbygning, som skal medvirke til at forebygge statskollaps og deraf følgende risiko for voldelig konflikt. Kommissionen skal desuden hjælpe krigsramte lande til en fredelig genopbygning af deres samfund.

## **Kapitel IV: "Frihed til at leve i værdighed"**

FN-forbundet deler de holdninger, som Kofi Annan lægger til grund for sine forslag på dette område, bl.a. at menneskerettigheder skal ses i nær sammenhæng med fred og udvikling; at hensynet til menneskerettigheder kan tælle stærkere end hensynet til national suverænitæt, og at vi har en fælles pligt til at beskytte mennesker.

FN-forbundet kan ligeledes varmt støtte generalsekretærens anbefalinger om at give meget høj prioritet til udbygning af retssamfund, såvel internationalt som nationalt. Det er desværre rigtigt, at der især på dette område er en dyb afstand mellem retorik og handling. Derfor er det nu mest nødvendigt at fokusere på, at retssamfund og menneskerettighederne bliver virkelighed for langt flere mennesker end nu.

Med hensyn til forslaget om at nedlægge Menneskeretskommissionen er FN-forbundet enig i, at der er behov for en finde en form, der mere effektivt end nu kan sikre respekt for menneske-rettighederne, men påpeger samtidig at bedre værktøjer og flere ressourcer i et FN-organ kan være mindst lige så betydningsfulde som dette organs sammensætning og arbejdsform.

FN-forbundet anbefaler:

- 26) En fælles anerkendelse af Den Internationale Domstol (International Court of Justice) og Den Internationale Straffedomstol (International Criminal Court) som de væsentligste fælles instrumenter til sikring af international retsorden, herunder retsforfølgelse af forbrydelser i henhold til international lov.
- 27) En fælles tilslutning fra alle stater til, at det er medlemslandenes opgave at beskytte deres befolkninger, men at Sikkerhedsrådet må/skal gribe ind i henhold til Pagtens regler, når der er behov derfor (f. eks. Darfur). Overgreb af en karakter der skønnes strafbart ved Den Internationale Straffedomstol bør kunne udløse intervention af humanitære grunde. I tilknytning til ansvaret for at beskytte bør alle lande forpligtes til at ratificere konventionerne om beskyttelse af civile, jf. den humanitære folkeret.
- 28) En fælles tilslutning fra alle stater til, at der ikke findes hensyn, som kan legitimere en tilsidesættelse af menneskerettigheder. Dette uanset om det er kampen mod fattigdom eller kampen mod terrorisme, som er på dagordenen. Tværtimod vil fuld respekt for menneske-rettigheder være en vigtig forudsætning for resultater på andre felter.
- 29) Menneskerettighederne må indgå langt bredere i FNs arbejde end nu, og det må sikres, at de indgår i strategierne på alle områder. Ikke mindst ved konfliktløsning og ved indsats i post-konflikt-situationer mener FN-forbundet, at der er behov for et langt stærkere fokus. Derfor bør Højkommissæren placeres mere centralt i forhold til Generalsekretariatet og Sikkerhedsrådet.
- 30) Et væsentligt løft i de ressourcer som i FNs generelle budget afsættes til fremme af menneskerettigheder. Der er p.t. alene tale om 2%, som anvendes til dette formål, og en forhøjelse til 10% over nogle år vil betyde bedre arbejdsvilkår for rapportører, for monitorering af medlemslandenes efterlevelse af konventioner og for inklusion af menneskerestsaspektet. Eksempelvis er det utilfredsstillende, at Sikkerhedsrådet først efter 3 år fik ansat en menneskerettighedseksperter i Komitéen til terrorbekæmpelse.
- 31) En udvidet og forbedret anvendelse af rapportører og eksperter i arbejdet for menneskerettigheder, uanset om det handler om landerapporter eller tematiske rapporter. Den nuværende symbolske aflønning, de små rejsebudgetter og den meget beskedne sekretærhjælp må afløses af vilkår, der muliggør en professionel indsats. Desuden skal alle lande forpligtes til at samarbejde med rapportører og eksperter, herunder udstede åbne invitationer.
- 32) En permanentliggørelse af det primære FN-organ til fremme af menneskerettigheder, p.t. Menneskerettighedskommissionen, som nu mødes ved en årlig session af 6 ugers varighed. Det vil betyde et mere konstant fokus på menneskeretssituationen verden over. FN-forbundet støtter i princippet forslaget om et menneskerettighedsråd i FN, men anbefaler kraftigt at der opnås klarhed om et nyt organs konkrete formål, mandat, redskaber og ressourcer, før der tages endeligt stilling til den konkrete model. Ligeledes må arbejdsdelingen i forhold til Generalforsamlingens 3. udvalg afklares, f. eks. sådan at norm-udviklingen på menneskeretsområdet varetages af 3. udvalg, mens implementering heraf er det nye organs ansvar.
- 33) En fastholdelse af den betydelige – og meget betydningsfulde – adgang for NGO'er i FNs menneskeretsarbejde, uanset hvilken model der gælder for fremtiden. Det har i høj grad været NGO-pres der har fået problemerne på bordet, udfordret de krænkende lande og bidraget til mere præcise krav i resolutionsarbejdet. Eksempelvis er det nu



lykkes NGO'ere at få undertrykkelse gennem kastesystemer med som en del af Kommissionens dagsorden.

- 34) Tilslutning til Generalsekretærens tanke om oprettelse af henholdsvis en 'Rule of Law Assistance', og en "Demokratifond" centralt i FN, idet bedre lovgivning, retssikkerhed og demokrati er særdeles vigtigt at udbrede. Det må dog vurderes om ikke arbejdet – eller dele heraf – ligeså hensigtsmæssigt kan ske i tilknytning til UNDPs arbejde for God Regeringsførelse.
- 35) En forbedring af arbejdsbetingelserne i de FN-komitéer, som følger implementeringen – eller mangel på samme – i forhold til de "store" menneskeretskonventioner. Det bør både ske ved flere ressourcer til komiteerne og ved mere eksplicit at forpligtige de underskrivende lande til at rapportere efter reglerne, hvilket i dag mere er undtagelsen end reglen. En fælles indberetningsmekanisme for medlemslandene bør overvejes, da der er overlap mellem komitéernes områder.

## Kapitel V: "Styrkelse af FN"

I rapportens femte kapitel fremlægges de institutionelle reformer som Generalsekretæren imødeser i understøttelse af den overordnede reform af FNs mandat og virke.

Reformforslagene ligger i forlængelse af den proces Generalsekretæren iværksatte i 1997 for at strømline organisationens interne strukturer og arbejdsmetoder, men vægter i højere grad den overordnede styring af de forskellige dele af systemet. Blandt de vigtigste forslag finder FN-forbundet grund til at fremhæve følgende:

### *Generalforsamlingen.*

Generalforsamlingen udgør i kraft af sin universelle sammensætning og demokratiske opbygning med en stemme pr. land uanset størrelse det vigtigste globale forum for drøftelse af spørgsmål vedrørende international sikkerhed og udvikling. Imidlertid er Generalforsamlingens praktiske betydning i FNs overordnede virke blevet udvandet fra 1945, hvor der var 51 medlemmer, til i dag hvor der er 191 medlemmer. Den stærkt stigende arbejdsmængde vil ikke fortsat kunne afvikles uden væsentlige ændringer i tilrettelæggelsen af mødeplan, dagsorden og arbejdsform. Rapporten argumenterer for at rationalisere Generalforsamlingens arbejde og gøre beslutningsprocedurerne mere effektive og vedkommende i forhold til aktuelle problemstillinger. Dette forudses gennemført ved at strømline dagsordenen, udvalgsstrukturen og plenar-debat procedurerne samt ved at styrke embedet som formand for Generalforsamlingen.

### FN-forbundet anbefaler:

- 36) At støtte omorganiseringen og lettelsen af Generalforsamlingens mødeplan, dagsorden og arbejdsform ved: a) at rydde op i og lette dagsordenen således at der sættes fokus på at diskutere aktuelle problemstillinger, b) at omorganisere og effektivisere udvalgenes arbejde med dagsordenen, samt c) ved at udvide den årlige samling fra de nuværende tre måneder til seks måneder.
- 37) At styrke embedet som Formand for Generalforsamlingen ved at indføre et trojka-system hvor det afgående og det indkommende formandskabsland involveres i den løbende planlægning af Generalforsamlingen.
- 38) At involvere civilsamfundet mest muligt i Generalforsamlingens arbejde ved: a) at afpolitiserer akkrediteringsprocedurerne og etablere klare regler for deltagelse igennem fuldkommen åbenhed og offentlig adgang til alle dokumenter vedrørende ansøgning om akkreditering. b) At etablere regler for civilsamfundsdeltagelse efter ECOSOCs regler

suppleret med "best practices" fra Kommissionen for Bæredygtig Udvikling, Menneskerettighedskommissionen m.fl. c) At etablere et *People's Assembly*, som under den første uge af den årlige Generalforsamling kan diskutere og give anbefalinger til ethvert punkt under dagsordenen.

- 39) Styrke bredden i medlemslandenes delegationer til Generalforsamlingen ved at etablere retningslinjer for sammensætningen heraf så opposition, erhvervsliv og civilsamfund repræsenteres.
- 40) Der arbejdes videre med udviklingen af en model for etableringen af et *Civilsamfundsråd* med tidsafgrænset repræsentation af civilsamfundsorganisationer fra både udviklede lande og udviklingslande. Et sådant råd ville lette inddragelsen af civilsamfundet i FN-systemets forskellige beslutningsstrukturer, heriblandt Generalforsamlingen, ved at give dets medlemmer adgang til møder, dokumenter og ressourcer i samme omfang som medlemslandene.

#### *Rådene.*

Først og fremmest argumenterer rapporten for at etablere en bedre balance mellem Rådene ved at nedlægge Formynderskabsrådet, og oprette et Menneskerettighedsråd til at varetage opgaven med at fremme menneskerettigheder i henhold til Pagten mere effektivt. Dernæst argumenteres for målrettede reformer af hvert af Rådene for bedre at kunne fungere som globale fora for diskussionen af aktuelle spørgsmål vedrørende sikkerhed, udvikling og retfærdighed.

Mht. *Sikkerhedsrådet*, argumenteres der for at ændre sammensætningen med henblik på at gøre Rådet mere regionalt repræsentativt i forhold til de nuværende geopolitiske realiteter, herunder tage højde for hvilke nationer som bidrager mest til FNs arbejde og budget, og samtidig gøre dets arbejdsmetoder mere effektive og gennemsigtige. Den nuværende sammensætning af Sikkerhedsrådet betyder at hverken Afrika eller Latinamerika har nogen permanent repræsentation, ligesom store dele af Asien næppe føler sig repræsenterede af Kina. To modeller lægges frem til debat: *Model A* med 6 nye permanente pladser og 3 nye, roterende 2-årige ikke-permanente pladser, og *Model B* med 8 nye, roterende 4-årige pladser samt 1 ny, roterende 2-årig plads.

#### FN-forbundet anbefaler:

- 41) At støtte reformen af Sikkerhedsrådet efter *model B* med henblik på at sikre bedre regional repræsentation uden at udbygge eksisterende problemer omkring permanente medlemmers særstatus.
- 42) At støtte indskrænkningen af de nuværende permanente medlemmers veto til kun at kunne anvendes når et medlemslands vitale sikkerhedsmæssige interesser berøres. Samtidig skal der indføres regler eller praksis for at anvendelse af vetoet efterfølgende sættes til debat i Generalforsamlingen og sendes til afstemning for vurdering af dens legitimitet. Hvis Sikkerhedsrådet lammes af en veto-stemme, skal Generalforsamlingen ydermere indkaldes efter bestemmelserne i "Uniting for Peace" resolution fra 1950 for at træffe de nødvendige beslutninger.
- 43) Fremtidige medlemmer af Sikkerhedsrådet forpligtes mest muligt i forhold til at støtte FNs arbejde, herunder at ratificere Konventionerne om Menneskerettigheder og påtagelse af større forpligtelser i forhold til at bidrage finansielt, politisk, militært og diplomatisk til FN.
- 44) Formandskabet for Sikkerhedsrådet skal gå på skift mellem lande fra forskellige regioner, dog således at formandsposten besættes efter afstemning i Sikkerhedsrådet.

Kun lande der har ratificeret FNs konventioner om menneskerettigheder skal kunne beklæde posten.

- 45) Sikre og videreudvikle bredere adgang og gennemsigtighed i Sikkerhedsrådets arbejde, herunder åbne møder og høringsret for regionale organisationer samt udbredelse af såkaldte "*Arria formula møder*" med deltagelse af civilsamfund og forskningseksperter m.fl.

Mht. det *Økonomiske og Sociale Råd* (ECOSOC) argumenteres der for at styrke Rådets rolle og funktion i forhold til at samle og integrere resultaterne af FNs topmøder og konferencer med et årligt ministermøde og afrapportering i forhold til 2015 målene. Det foreslås endvidere at omdanne ECOSOC til et højniveau udviklingsforum hvert andet år med henblik på at styrke integrationen af FNs normative og operationelle arbejde. I lighed med væbnede konflikter og terrorisme er det i lige så høj grad økonomisk, social og miljømæssig usikkerhed som truer menneskers eksistens. I forlængelse heraf foreslås ECOSOC styrket i forhold til at kunne adressere økonomiske og sociale udfordringer, trusler og kriser og forestå koordinationen af indsatsen i tæt samarbejde med Sikkerhedsrådet. Ligeledes er der behov for et mere effektivt Økonomisk og Socialt Råd, som kan indgå som en stærk part i forhandlingerne med andre institutioner om blandt andet handel og ændrede økonomiske strukturer.

FN-forbundet anbefaler:

- 46) At det Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC) styrkes kompetencemæssigt gennem nødvendige ændringer af Pagten til at kunne optræde på FN's vegne i en koordinerende rolle på det makroøkonomiske plan i tæt samarbejde med Bretton Woods institutionerne (Verdensbanken og Den Internationale Valutafond) og Verdenshandelsorganisationen (WTO).
- 47) At ECOSOC styrkes til at kunne forestå integrationen af FNs normative og operationelle arbejde – inklusiv på landeniveau – i form af en organisering af dets arbejde i tre integrerede søjler for henholdsvis udviklings-, miljø- og det humanitære<sup>1</sup> område. I nødvendigt omfang skal eksisterende organer under henholdsvis ECOSOC og Generalforsamlingen fusioneres, og ligeledes skal underorganisationer, fonde og programmer sammenlægges, og overlappende og komplementerende dele af systemet skal nedlægges.
- 48) At ECOSOCs størrelse og sammensætning strømlines ved at erstatte det nuværende 54 medlemmer store råd med en mindre rådsforsamling med ligelig repræsentation fra de regionale grupper.

Og endelig argumenteres der for at nedlægge *Formynderskabsrådet* og oprette et *Menneskerettighedsråd*, som erstatning for den eksisterende Menneskerettighedskommission, for at styrke arbejdet med at udvikle menneskerettighedspolitik, overvåge samt analysere overholdelsen af de eksisterende universelle traktater m.v.

FN-forbundet anbefaler:

- 49) At Formynderskabsrådet nedlægges, idet dets opgave er fuldført, og et Menneskerettighedsråd etableres som et principielt organ under FN for at fremme spørgsmålet om menneskerettigheder til højeste niveau.

<sup>1</sup> Specifikt for så vidt angår det humanitære system fremlægges særskilte anbefalinger i juni 2005 af Generalsekretæren, som forventes at rette sig imod at styrke de humanitære indsatser i form af bedre koordinerede indsatser i felten, forudsigelig finansiering og bedre adgang for nødhjælpsarbejdere. Endvidere forventes spørgsmål vedrørende internt fordrevne adresseret.

50) At embedet som Højkommissær for Menneskerettigheder placeres som Vice-Generalsekretær og den nuværende Kommissariats konstruktion integreres i organisationen under Menneskerettighedsrådet.

51) At medlemskab af Menneskerettighedsrådet begrænses ud fra et sæt gennemsigtige konditionaliteter omfattende ratificeringen af eksisterende menneskerettighedskonventioner.

-----

30. maj 2005

Udtalelse fra FN-forbundets bestyrelse:

## **Godt reformforslag fra Kofi Annan, men det kan blive endnu bedre**

FN-forbundet er meget tilfreds med, at FN's generalsekretær, Kofi Annan, har fremlagt et omfattende forslag ("I større frihed") til reformer af FN med henblik på behandling og vedtagelse i forbindelse med efterårets Generalforsamling.

Forslagets styrke er, at det afspejler nutidens komplekse verden, dels at sikkerhed, bæredygtig udvikling og menneskerettigheder oftest er gensidige forudsætninger, dels at de mest påtrængende problemer er meget forskellige afhængig af, hvor i Verden man befinder sig.

FN-forbundet påpeger, at det nu er medlemslandene, som har ansvaret for, at der faktisk bliver en reform af FN. Og det handler ikke alene om at vælge den ene konkrete løsning frem for den anden. Det handler først og fremmest om, hvorvidt tilstrækkeligt mange lande faktisk ønsker en stærk global organisation og en international og kollektiv retsorden, som alle er forpligtet på, og ingen hævet over.

Overordnet kan FN-forbundet bakke op om reformudspillet, men tillader sig i det følgende at komme med en række bemærkninger og forslag, som kan bidrage til, at reformforslaget kan kvalificeres yderligere gennem de møder og forhandlinger, som skal finde sted i den kommende tid.

1. Generelt finder FN-forbundet beskrivelsen af de mange problemer, i verden og i FN, meget dækkende for den konkrete situation. Ligeledes kan vi fuldt ud dele Kofi Annans meget helhedsorienterede bud på løsninger, med menneskene i centrum. Nok er FN en organisation af stater, men deres pligt er, som også fastslået i FN-pagten, at sikre borgernes liv og fremtid.
2. FN-forbundet finder, at det er en alvorlig mangel, at forslaget kun i ringe grad forholder sig til FN's og medlemslandenes samarbejde med "civilsamfundet", altså med de mange ikke-statslige organisationer og andre aktører. Vi opfordrer derfor stærkt til, at der i en reformproces sker en videreudvikling af dette samarbejde. Indsatsen fra civilsamfundet har betydet, at mange alvorlige problemer er kommet på FN's bord, før medlemslandene viste dem interesse.
3. Det er helt logisk, at det første afsnit i Kofi Annans forslag handler om "Frihed for nød". FN-forbundet finder det vigtigt, at vi på vore breddegrader erkender, at de største trusler i verden mod menneskeliv er fattigdom og sygdom. Årligt dør 7 millioner mennesker af fattigdom, mens 3 millioner dør af AIDS.
4. Med hensyn til Sikkerhedsrådet er det afgørende, at der med tanke på forløbet frem til den ensidige og ulovlige krig mod Irak (gen-)findes en konsensus om, hvordan Rådet ansvarligt

varetager opgaverne med fred og sikkerhed, herunder præmisserne for magtanvendelse. FN-forbundet anbefaler en stærkere fokusering på forebyggende initiativer, både fordi det vil være særligt relevant og fordi det vil kunne opnå bred støtte blandt medlemslandene.

5. FN-forbundet er enig i, at Sikkerhedsrådet skal have en anden og mere repræsentativ sammensætning end i dag. Vores anbefaling er "Model B", hvor der udvides med et antal 4-årige medlemskaber. Denne model mener vi - lige så godt som model A - sikrer en bredere regional repræsentation. Desuden har modellen den store fordel, at den er mere demokratisk, idet den ikke udvider antallet af permanente medlemmer. Netop de permanente medlemskaber er problematiske i en omskiftelig verden.

6. FN-forbundet deler vurderingen af, at FN's Menneskeretskommission ikke i tilstrækkelig grad er et effektivt redskab i arbejdet for menneskerettigheder, især fordi de regionale grupper i FN er blevet ukritiske i valget af repræsentanter til Kommissionen. Det kan blive et fremskridt at flytte ansvaret til et permanent (og mindre) Råd direkte i FN. Forudsætning for reelle fremskridt er imidlertid, at medlemslandene vil forpligte sig til faktisk at arbejde for udbredelsen af menneskerettigheder, og at arbejdet tilføres langt flere ressourcer, f.eks. til rapportører og anden monitorering af de faktiske forhold.

7. Det er afgørende i forbindelse med reformprocessen, at medlemslandene bekræfter de mål for udvikling, som skal være opfyldt senest i 2015, bl.a. en halvering af antallet af fattige. Opbakning til FN som det globale samlingspunkt forsvinder, hvis store grupper af verdens borgere lades i stikken. Det gælder især, når der reelt er forudsætninger for, at målene kan nås. Og det kan de, hvis i-landene viser vilje til finansiering, og u-landene viser vilje til en bedre organiseret indsats.

8. Det skal prioriteres, at arbejdet med at nå 2015 Målene sker med en rettighedsbaseret tilgang til udvikling, hvor "Retten til Udvikling" og menneskerettigheder i øvrigt er integreret i den økonomiske og sociale udvikling. Der bør ligeledes arbejdes for, at de centrale aktører på udviklingsområdet, ECOSOC, WTO og Verdensbanken samordner deres indsats, med ECOSOC som ledende organisation.

9. Det kan undre, at der i reformforslaget ikke er refereret til den igangværende proces i FN, "World Summit on Information Society", som skal afsluttes til november. Her er det et meget væsentligt element, hvordan den nye informations- og kommunikationsteknologi kan bidrage til at udbrede viden, formidle gode udviklingserfaringer, skabe netværk samt andre elementer i en udviklingsproces. FN-forbundet anbefaler, at disse muligheder medtænkes i reformarbejdet.

10. FN-forbundet er enig i, at der bør arbejdes med en bredere definition af trusler mod fred og sikkerhed end tidligere. Borgernes konkrete sikkerhed skal vægtes højere, og der skal i mindre grad kunne henvises til "stater indre anliggender". Det er vigtigt, at der er fokus på at bekæmpe terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben, men det skal erindres, at traditionelle voldelige konflikter med konventionel krigsførelse fortsat truer flest mennesker. Darfur er et aktuelt og skræmmende eksempel.

11. Det kan fuldt ud støttes, at der som foreslået af Kofi Annan søges en fælles definition af terrorisme, og at stater ikke direkte skal omfattes heraf. Det internationale samfund står imidlertid moralsk svagt i kampen mod terrorisme, når mange stater i konflikter anvender drab på tilfældige civile som kampstrategi - uden effektivt at blive stillet til regnskab i FN. Det skal heller ikke

accepteres, at stater for egen fordels skyld definerer sine modstandere som terrorister. Som FNs Generalsekretær også understreger, så må og skal menneskerettighederne fuldt ud respekteres i kampen mod terrorisme, også for ikke at undergrave denne kamp.

12. FN-reformen skal betyde et stærkere internationalt retssamfund med såvel større tilslutning til som øget respekt for de centrale internationale domstole, Den Internationale Domstol (ICJ) og den Internationale Straffedomstol (ICC). Desuden må flere aftaler og konventioner bedre end nu forankres i retlige mekanismer, som kan sikre, at ret kommer før magt.

13. Selve Generalforsamlingen trænger også til en ændret arbejdsform. FN-forbundet anbefaler, at formandskabet i Generalforsamlingen udvides til en "trojka", sådan at formandskabet får en reel mulighed for at præge arbejdet. Ligeledes anbefaler vi, at den årlige samling udvides med op til tre måneder.

FN-forbundet opfordrer til i de kommende forhandlinger at holde fast på, at reformforslagene repræsenterer en helhed. Hvis denne helhed brydes, f.eks. ved at udelade store delområder, kan det ende med et FN, som ikke kan leve op til de forventninger, som verdens befolkninger har til Verdenssamfundet.

---

FN-forbundet har mere udtømmende kommenteret Kofi Annans reformforslag. Dette papir kan findes på [www.una.dk](http://www.una.dk).

FN-forbundet står i øvrigt til rådighed for vurderinger og forslag med hensyn til reformer af FN.

---

Henvendelse kan ske til FN-forbundets næstformand Torleif Jonasson, tlf. 28 87 45 02 og til landsformand Bente Nielsen, tlf. 40 54 32 21.