



UDENRIGSMINISTERIET



FORSVARSMINISTERIET

---

# FÆLLES OM FREMTIDEN

EN HVIDBOG OM FN, DANMARK OG  
EN VERDENSORDEN UNDER PRES

---

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUKTION</b>	<b>5</b>
<b>2. IKKE DEN FØRSTE, MEN KLART DEN STØRSTE</b>	<b>9</b>
<b>2.1. FN-systemet</b>	<b>11</b>
2.1.1. Det Første FN	11
2.1.2. Det Andet FN	12
2.1.3. Samspillet mellem Det Første og Andet FN	14
<b>2.2. FN's funktioner</b>	<b>15</b>
2.2.1. FN som mødested – og kampplads	15
2.2.2. FN som videns- og idé-producent	16
2.2.3. FN som aktør og partner	17
<b>2.3. FN-reformer</b>	<b>17</b>
2.3.1. Reform af Sikkerhedsrådet	18
2.3.2. Administrative reformer	19
2.3.3. Et FN, der kan håndtere udfordringerne i det 21. århundrede	19
<b>3. DANSKE FN-MÆRKESAGER OG STYRKEPOSITIONER</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Retsorden og menneskerettigheder</b>	<b>24</b>
3.1.1. Krigen i Ukraine og den internationale retsorden	25
3.1.2. Folkeretten og krigens love	26
3.1.3. Menneskerettigheder under pres	28
3.1.4. FN's Menneskerettighedsråd	30
3.1.5. Civilsamfundet, retsstaten og erhvervslivet	31
<b>3.2 Fred og sikkerhed</b>	<b>32</b>
3.2.1. Sikkerhedsrådet: Stækket, men stadig vigtigt	32
3.2.2. FN's blå hjelme – et flagskib i stormvej	34
3.2.3. Konfliktforebyggelse og fredsopbygning	36
3.2.4. Klima handler også om sikkerhed	38
<b>3.3 Global udvikling</b>	<b>39</b>
3.3.1. Danmarks multilaterale bistand og samspillet med de bilaterale indsatser	40
3.3.2. Reform af FN's udviklingssystem	41
3.3.3. Det danske finansieringsinitiativ	42
3.3.4. FN skaber håb i skrøbelige situationer	43
3.3.5. Fordrivelse og migration	45
3.3.6. Offentlig-private partnerskaber for handling	47

<b>3.4 Klima, miljø og grøn omstilling</b>	<b>48</b>
3.4.1. Danmarks klimadiplomati	50
3.4.2. Grøn omstilling til bæredygtig energi	50
3.4.3. Klimatilpasning og klimafinansiering	52
3.4.4. Biodiversitet og naturbaserede løsninger	53
<b>4. FÆLLES OM FREMTIDEN</b>	<b>54</b>
<b>4.1. Principper og retningslinjer for Danmarks FN-engagement</b>	<b>55</b>
4.1.1. Danmark søger og bygger tværregionale fællesskaber og alliancer i FN	56
4.1.2. Danmark søger kompromis og konsensus, men er ikke slave af enstemmighed	56
4.1.3. Danmark presser på for et åbent og inkluderende FN	56
<b>4.2. Danmark stiller op til FN's Sikkerhedsråd 2025-26</b>	<b>57</b>

## FORORD

Danmark har en lang og stolt tradition for at støtte FN. Siden FN's grundlæggelse i 1945 har vi aktivt bakket op om FN's formål: at sikre freden, fremme menneskerettighederne og skabe rammerne for en global udvikling, der kommer alle til gode.


Som lille land har vi en helt eksistentiel interesse i, at der gælder fælles spilleregler for det internationale samarbejde. Hvor magt ikke giver ret. Hvor en aftale er en aftale. Hvor de store ikke kan tromle de små. FN-pagten og det solidariske internationale samarbejde er fundamentet for den verdensorden.

Men det regelbaserede internationale samarbejde er under alvorligt pres, og vi står midt i en global værdikamp. Ruslands angreb på et suverænt naboland er det seneste – og meget alvorlige – eksempel herpå. På globalt plan har demokrati været på retur de seneste 15 år. Samtidig har COVID-19-pandemien rullet hårdt tilkæmpede fremskridt tilbage. Fattigdommen og den globale ulighed vokser igen og presser mennesker på deres levevilkår. Autokratiske kræfter vinder terræn. Der bliver set stort på menneskerettighederne. Verden bliver stadig mere rå og uforudsigelig. Og midt i alt dette, bliver det stadig tydeligere, at naturen er presset til det yderste. Klimakrisen truer generationskontrakten. Det er nu, vi skal handle, hvis vi skal sikre en verden i balance, både for os og for vores børn og børnebørn.

FN er en helt afgørende arena for at håndtere disse udfordringer og grænseoverskridende problemstillinger, som danskerne deler med resten af verden. Menneskerettigheder, fælles spilleregler og bedre levevilkår kommer ikke af sig selv. Det gør fred og sikkerhed heller ikke. Det er grundpillerne i FN-samarbejdet. Grundpillerne for den verden, som vi kender. Grundpillerne for Danmark og danskernes tryghed og velfærd. Ret og pligt. Stærke fællesskaber. Ens spilleregler for alle. Og solidaritet, så de bredeste skuldre bærer mest.

Derfor øger Danmark sit engagement i FN. Vi står ikke på sidelinjen, når verdens problemer skal løses. Danmark tager ansvar som brobygger og arbejder for fælles løsninger i FN – også på de svære spørgsmål. Vores betydelige udviklingsbistand viser vores vilje til at tage ansvar og giver vores ord yderligere vægt. Vi arbejder for, at Danmark vælges ind i FN's Sikkerhedsråd i 2025-2026.

Vi vil kæmpe for et globalt fællesskab, der samler verden om reelle og bæredygtige løsninger på konflikt, ulighed og klimakrise. Der skaber stadig bedre fremtidsmuligheder for de store ungdomsårgange – og for fremtidige generationer.



**Flemming Møller Mortensen**  
Udviklingsminister



**Jeppe Kofod**  
Udenrigsminister



**Morten Bødskov**  
Forsvarsminister



# **INTRODUKTION**

Siden Anden Verdenskrig har Danmark søgt sikkerheden, der hvor den findes: i det vestlige værdifællesskab og det udvidede globale samarbejde. Skiftende chok, kriser og globale magtforskydninger har sat begge dele under pres og udfordret både Vestens sammenhængskraft og de globale institutioners handlekraft. Mødet med Ruslands åbenlyse aggression har givet det vestlige samarbejde fornyet styrke og ført til flere markante skift i den europæiske sikkerhedsarkitektur. Også i Danmark har vi i lyset af den ændrede sikkerhedspolitiske situation skiftet gear og forstærket vores helhjertede engagement i EU og NATO.

Vi glemmer dog ikke det udvidede globale samarbejde af den grund. Tværtimod. FN er – og skal fortsat være – stedet, hvor alle verdens lande kan mødes og finde fælles løsninger på fælles problemer.

Ruslands invasion af Ukraine er den største trussel mod international fred og sikkerhed i årtier. Håndteringen af den krise og dens mange afledte konsekvenser er en af de største udfordringer, FN, og ikke mindst FN's Sikkerhedsråd, har stået over for meget længe. Samtidig har krigen i Ukraine skærpet den globale værdikamp, intensiveret stormagtsrivaliseringen og tydeliggjort, hvad der er på spil i indretningen af den kommende verdensorden – også for Danmark.

I disse år flytter de globale tektoniske plader sig økonomisk, sikkerhedspolitisk og demografisk. Den økonomiske tyngde skifter i stigende grad væk fra Europa og mod Asien. I 2035 ventes Asien at stå for over 40 pct. af det globale BNP. Kinas økonomi vil overhale den amerikanske. Og mens befolkningerne i Europa bliver stadig ældre præges både Asien og Afrika af markant befolkningsvækst. 50 pct. af verdens befolkning ventes at bo i Asien i 2035 og Afrikas befolkning forventes næsten fordoblet i 2050.

Militært ser vi mod et Kina, der opruster markant og styrker sin globale tilstedeværelse. Vi ser et utilregneligt Rusland, der anvender militær magt over for en suveræn nabostat – og øger sin militære tilstedeværelse også på det afrikanske kontinent. Og vi ser nye sikkerhedspolitiske udviklinger og en mere rå verden, hvor geopolitiske spændinger tager til, og risikoen for militær eskalation og kriser bliver større.

***“Det må ikke være Kina, Rusland eller andre autoritære kræfter, der dikterer præmisserne for det nødvendige, internationale samarbejde.”***

Samtidig bekræfter bekæmpelsen af klimaforandringerne og miljø- og sundhedsudfordringer, herunder kampen mod COVID19-pandemien, at vi globalt står over for nogle fælles grænseoverskridende udfordringer, som ingen kan løse alene. Som vi skal arbejde sammen om for at finde fælles, langsigtede, løsninger.

Det må ikke være Kina, Rusland eller andre autoritære kræfter, der dikterer præmisserne for det nødvendige, internationale samarbejde. Vi skal fastholde, at internationalt samarbejde skal komme alle til gode. Store som små. Vi skal udvikle og bruge EU's økonomiske tyngde og politiske indflydelse til at sikre det regelbaserede internationale handelssystem, som har været stærkt medvirkende til en høj global økonomisk vækst og reduceret fattigdom i

70 år. Vi skal undgå, at den globale økonomi splittes i modstående geografiske blokke med hver deres teknologiske standarder, internationale betalingssystemer og reservevalutaer. Samtidig skal vi sammen med vores partnere og allierede stå ved vores værdier, og styrke vores modstandsdygtighed og reducere vores afhængighed på kritiske områder.

Vi skal være med til at skabe fremtidsmuligheder for de mindst 12 millioner unge afrikanere, der hvert år træder ind på arbejdsmarkedet og konkurrerer om kun tre millioner nye jobs. Vi skal samarbejde for at bekæmpe ustabilitet i konfliktfyldte regioner, herunder ikke mindst i Sahel, hvor sikkerhedsudfordringerne er enorme, præget af klimaforandringer og overudnyttelse af naturressourcer. Vi skal samarbejde for at forhindre, at de globale konsekvenser af krigen i Ukraine – økonomisk usikkerhed, stigende inflation og råvareprisstigninger og omfattende udfordringer for den globale fødevarerforsyningsikkerhed – ikke underminerer fremskridt i sårbare og udsatte lande i Afrika og Mellemøsten. Og vi skal byde ind med diplomatiske løsninger for at afværge nye våbenkapløb.

Der er meget, der splitter verden og dermed FN. Men der er også nødvendigheder, der samler. De tre planetære kriser – klima, biodiversitet og forurening – rammer alle verdens lande og kræver ubetinget og åbenlyst mere internationalt samarbejde. COVID-19 har på tilsvarende vis understreget vores globale forbundenhed. Intet land, men heller ingen verdensdel, kan bekæmpe en pandemi alene. Samtidig har Ukraine-krigen – på en dyster baggrund – vist, at et endog meget stort flertal af FN's medlemslande bakker op om FN-pagten og grundlæggende ønsker at leve i en verden, hvor også de store lande respekterer de fælles internationale spilleregler, og hvor også de små lande har ret til selvbestemmelse og mulighed for global indflydelse.

Den brede opbakning til FN-pagten giver et mulighedernes – og et nødvendighedens - vindue, som Danmark gennem et styrket og fornyet engagement vil gøre sit for, at FN udnytter. Vi må ikke tage FN for givet. Geopolitikens genkomst, den eskalerende værdikamp, den manglende tillid til de internationale institutioner fordrer et fornyet blik på FN. Vi må være ærlige om de udfordringer, som det multilaterale samarbejde står overfor i disse år. Om det er Rusland, der underminerer den internationale orden og trives i kaos. Om det er Kina, der arbejder for at indføre en alternativ orden. Om det er presset på Vestens sammenhængskraft og de globale institutioners handlekraft. Hvad er det, FN kan – og ikke kan? Og hvad betyder FN for den effektive varetagelse af danske værdier og interesser?

Hele verden drejer sig ikke om FN, men FN drejer sig om hele verden. Der findes intet andet internationalt forum, der er i stand til at samle så mange lande om så mange forskellige emner. Det er denne enestående forsamlingskraft, der gør FN unik og uerstattelig. Også for Danmark.

Det er tankevækkende, at alle verdens lande for blot syv år siden, i 2015, var i stand til at samle sig i FN for at vedtage først Verdensmålene og siden Parisaftalen og med dem sætte ambitiøse fælles mål og formulere en sammenhængende plan for, hvordan målene skulle nås. I dag hænger verdens problemer lige så uløseligt sammen, som de gjorde i 2015, men verdens lande er gledet længere fra hinanden. Klimafinansiering, fødevarerikkerhed, adgangen til energi og vaccineudrulningen er spørgsmål, der fordrer et forstærket internationalt samarbejde, men som i stigende grad misbruges til geostrategiske positioneringer.

Verden står ved en skillevej. De kommende år vil afgøre, om vi i fællesskab formår at finde løsninger på de mange globale kriser, der præger vor tid: fra klima, miljø- og ressourceløst over energikrise, fødevarekrise og hungersnød til fordrivelseskriser, økonomiske kriser, ulighedskriser og tillidskriser. Det er nu, vi skal stå vagt om det forpligtende internationale samarbejde, der siden Anden Verdenskrig har bragt verden fremad og dannet rammen om formuleringen af internationale regelsæt, normer og standarder.

Derfor har regeringen i både sin udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og Danmarks udviklingspolitiske strategi "Fælles om Verden" lagt op til, at Danmark kaster sig endnu mere ind i de kampe, der foregår i FN-regi. Vi skal kæmpe for vores værdier og interesser og engagere os endnu mere i de svære beslutninger, der kan gøre forskellen i verdens brændpunkter. Erfaringerne fra Danmarks medlemskab af FN's Menneskerettighedsråd viser, at vi kan gøre en forskel, der rækker ud over vores størrelse. Altså, hvis vi vil – og forudsat, at vi handler klogt og langsigtet og holder fast i vores engagement, også når der ind i mellem kommer tilbageslag.

***"Verden står ved en skillevej. De kommende år vil afgøre, om vi i fællesskab formår at finde løsninger på de mange globale kriser, der præger vor tid."***

Danmark stiller op til FN's Sikkerhedsråd for perioden 2025-26. Hvis vi bliver valgt ind, vil det være femte gang, at Danmark tager plads ved dette magtfulde bord. Danmark skal være med til at sikre, at FN også i fremtiden kan udfylde og udvikle sin rolle som det sted, hvor verden definerer fælles spilleregler og er med til at sikre også små landes ret til selvbestemmelse og global indflydelse og finder sammen om fælles løsninger på fælles problemer. En verden i ubalance, der bliver stadig mere splittet, har brug for et troværdigt og samlende FN.

Tiden kalder på en kritisk refleksion over dansk FN-engagement og en revitalisering af dansk FN-debat hen mod et muligt dansk medlemskab i Sikkerhedsrådet. Regeringens FN-hvidbog er en invitation til begge dele.

Hvidbogen består af tre dele.

Første del handler om FN: Hvordan er organisationen bygget op? Hvilke funktioner varetager den? Og hvordan har FN forandret sig over tid: hvilke reformprocesser er der gang i, og hvilke er der brug for?

Anden del af hvidbogen handler om Danmark: Hvorfor er FN vigtig for Danmark og for varetagelsen af danske værdier og interesser? Og hvor har Danmark – historisk og aktuelt – fokuseret sin indsats for at søge indflydelse og gøre størst forskel?

Tredje og sidste del handler om Regeringens FN-vision: Hvordan vil Danmark tilgå arbejdet i FN i de kommende år for at skubbe organisationen i den retning, der stemmer overens med Danmarks grundlæggende værdier og langsigtede interesser? Og hvorfor søger Danmark en plads i FN's Sikkerhedsråd 2025-26?





**IKKE DEN FØRSTE,  
MEN KLART DEN  
STØRSTE**

De Forenede Nationer – FN – blev etableret i 1945, da Anden Verdenskrig nærmede sig sin afslutning. Formålet dengang som nu var "at frelse kommende generationer fra krigens svøbe". Gennem etableringen af en stærk og effektiv international organisation ville man sikre fredelig konfliktløsning, fremme respekten for menneskerettighederne og muliggøre internationalt samarbejde, også på det økonomiske og sociale område, for at "højne levevilkårene under større frihed", som det hedder i FN-pagten.

Belært af erfaringerne fra FN's forgænger, Folkeforbundet, fik datidens stormagter en særlig og mere magtfuld placering i den nye verdensorganisation, end de havde haft i Folkeforbundet. Man anså det som en klar forudsætning for, at FN skulle kunne opfylde sit formål, at de største og mest magtfulde lande var aktivt engageret i organisationens arbejde. Derfor fik initiativtageren, USA, sammen med datidens øvrige stormagter: Storbritannien, Frankrig, Sovjetunionen og Kina, et særskilt ansvar for at opretholde international fred og sikkerhed, vetoret i Sikkerhedsrådet og dermed en privilegeret stilling i forhold til evt. kommende ændringer i FN-pagten.

Samtidig stod det klart, også for stormagterne, at også andre lande – selv de allermindste – skulle have mulighed for at deltage i og søge indflydelse på organisationens arbejde. Ellers ville hverken den eller dens beslutninger have nogen legitimitet. FN's Generalforsamling blev derfor oprettet efter andelsprincippet: hvert land, én stemme. Og alle medlemslande fik mulighed for at kunne blive valgt ind i FN's andre organer, herunder Sikkerhedsrådet hvor der – sammen med de fem stormagter med fast sæde og vetoret – også sidder ti lande, der er valgt for perioder af to år.

Endelig var det afgørende for FN's grundlæggere, at organisationens daglige arbejde blev tilrettelagt af mennesker, der kunne arbejde med det fælles bedste for øje, og ikke var bundet af hensyn til nationale interesser. FN blev derfor udstyret med et internationalt sekretariat, hvis medarbejdere var forpligtede til at være loyale over for organisationens formål og principper. Ikke over for det land, de hver især var statsborgere i.

Alle disse formål og hensyn er afspejlet i FN-pagten, der blev underskrevet af de 51 stiftende medlemslande i San Francisco den 26. juni 1945 (heriblandt Danmark). FN-pagten trådte i kraft den 24. oktober 1945 og udgør den dag i dag en slags grundlov for staternes internationale samarbejde. Den fastlægger i brede træk medlemslandenes gensidige rettigheder og pligter og etablerer organisationens centrale samarbejdsorganer. Med ganske få undtagelser står FN-pagten i dag ord for ord, som da den i sin tid blev skrevet.

Dette kapitel beskriver FN med udgangspunkt i tre spørgsmål:

- Hvad er FN, og hvordan er FN-systemet opbygget?
- Hvilke funktioner varetager FN, og hvad betyder organisationen for den internationale regelbaserede orden?
- Hvordan kan FN reformeres, så organisationen bliver tidssvarende?

## 2.1. FN-SYSTEMET

FN er på alle måder et mangehovedet dyr. Med sine 193 medlemslande er FN verdens største mellemstatslige organisation. Samtidig er det ubetinget den internationale organisation, der har det bredeste og mest sammensatte arbejdsfelt og den største tilstedeværelse på landeniveau. Med udgangspunkt i FN-pagten danner FN rammerne om det globale samarbejde vedrørende international fred og sikkerhed, social og økonomisk udvikling, klima, miljø og bæredygtighed, samt menneskerettigheder og humanitære indsatser. Samarbejdet finder sted inden for mange forskellige organer, organisationer og underafdelinger, der alle er en del af FN, men som har forskellige mandater og ofte arbejder og træffer beslutninger på meget forskellige måder. Det er derfor, man ofte taler om 'FN-systemet' eller 'FN-familien' i stedet for bare 'FN'.

De forskellige dele af FN-systemet har ikke bare hver sine mandater, men også hver sine funktioner og virkemåder. Helt overordnet kan man skelne mellem to forskellige slags FN:

*Det Første FN* er mellemstatsligt og består af de dele af FN-systemet, hvor medlemslandene mødes og træffer beslutninger: Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet, Menneskerettighedsrådet etc. Det er i disse organer, FN's medlemslande – repræsenteret ved de nationale regeringer og deres diplomater – mødes for at varetage hver sine nationale interesser.

*Det Andet FN* består af generalsekretæren, Sekretariatet, FN's fonde og programmer og forskellige særorganisationer og specialiserede agenturer. Persongalleriet her udgøres ikke af regeringsrepræsentanter, men af internationale embedsmænd, der er ansat til – uafhængigt af nationale særinteresser – at varetage de opgaver og mandater, medlemslandene har givet dem, enten konkret eller i kraft af FN-pagten. Samtidig er de, ikke mindst når det gælder finansiering af deres arbejde, helt afhængige af medlemslandenes opbakning og støtte.

### 2.1.1. DET FØRSTE FN

**Generalforsamlingen** er kernen i 'medlemsstaternes FN'. Det er her, alle FN's 193 medlemslande samles, og hvor alle lande – uanset størrelse og styreform – hver har én stemme. Generalforsamlingen bestemmer over FN's budget og fastsætter medlemslandenes kontingent. Danmark er – ligesom alle andre medlemslande – altid medlem af Generalforsamlingen.

**Sikkerhedsrådet** er formelt ligestillet med Generalforsamlingen men betegnes ofte som FN's mest magtfulde organ. Sikkerhedsrådet har ansvar for at opretholde international fred og sikkerhed og kan give mandat til anvendelse af militær magt eller andre former for indgreb i situationer, der truer international fred og sikkerhed. Det er det eneste organ i verden, der kan træffe beslutninger, der er juridisk bindende for alle FN's medlemslande. Rådets fem faste medlemmer: USA, Storbritannien, Frankrig, Kina og Rusland, har alle vetoret. Sikkerhedsrådet har herudover 10 valgte medlemmer, fordelt på FN's fem regionale grupper, der vælges for perioder på to år. Danmark stiller op til Sikkerhedsrådet 2025-26.

**Det Økonomiske og Sociale Råd**, i daglig tale ECOSOC, arbejder med spørgsmål, der har betydning for menneskers sociale og økonomiske vilkår, f.eks. handel, udvikling, uddannelse, bolig, bæredygtighed, miljø, kultur, sundhed og fødevarer. ECOSOC har 54 medlemmer, der vælges for perioder på tre år. ECOSOC's væsentligste funktion er at koordinere

FN-systemets mange aktiviteter på det økonomiske, udviklingsmæssige og sociale område, herunder i FN's særorganisationer, fonde og programmer samt i ECOSOCs underorganer. En anden væsentlig funktion er at fastlægge etiske standarder og anbefalinger om 'god politik' i FN-systemet og medlemslandene. Danmark er medlem af ECOSOC 2021-2023.

Siden 1945 er der oprettet flere mellemstatslige organer. De nye organer har en anden status, fordi de ikke er nævnt i FN-pagten. Derfor kan deres arbejdsform og medlemskreds nemmere ændres. Set med danske øjne er det især værd at fremhæve to:

**Menneskerettighedsrådet** blev oprettet i 2006 som afløser for FN's Menneskerettighedskommission. Rådets 47 medlemmer vælges for en 3-årig periode af FN's Generalforsamling. Rådet har mandat til at udvikle den fælles globale forståelse af de universelle menneskerettigheder og overvåge, hvordan menneskerettighederne efterleves og respekteres rundt omkring i verden. Det er dermed det primære, globale forum til drøftelse af og forhandlinger om menneskerettighederne. Menneskerettighedsrådet er med til at sikre, at kritiske landesituationer overvåges, at menneskerettighedsovertrædelser efterforskes, og at normative standarder fastsættes og fremmes. Gennem den universelle periodiske examination er Rådet med til at sikre dialog og værdifulde anbefalinger til forbedringer af menneskerettighedssituationen i alle verdens lande. Danmark var senest medlem af Menneskerettighedsrådet 2019-2021.

**Fredsopbygningskommissionen** blev oprettet i 2005. Fredsopbygningskommissionen har 31 medlemmer, der er valgt ind for to år ad gangen af FN's Generalforsamling, Sikkerhedsrådet og ECOSOC, og sammensat så det afspejler FN's brede medlemskreds. I starten beskæftigede Kommissionen sig især med lande, der var på vej ud af konflikt. I de senere år har Kommissionen spillet en stadig vigtigere rolle for en række skrøbelige stater, der anmoder om det internationale samfunds støtte til at sikre vedvarende fred, også inden en konflikt blusser op. Danmark blev i juli 2022 valgt ind i FN's Fredsopbygningskommission for perioden 2023-24.

## 2.1.2. DET ANDET FN

**Generalsekretæren** er frontfiguren for 'Det Andet FN'. Han er ifølge FN-pagten "organisationens øverste administrative embedsmand". Han skal sikre, at de opgaver, medlemslandene beder FN løfte faktisk bliver udført. Han har samtidig en mere diffus rolle som global 'indpisker', der skal minde medlemslandene om de forpligtelser, de har påtaget sig i fællesskab, og advare dem om oversete eller nye problemer, de bliver nødt til at forholde sig til. Denne dobbelthed præger 'Det Andet FN'.

**Sekretariatet** tilrettelægger arbejdet i Sikkerhedsrådet, Generalforsamlingen og de andre fora, medlemslandene mødes i. Herudover har Sekretariatet bl.a. ansvaret for at planlægge og gennemføre FN's fredsbevarende operationer og koordinere FN's humanitære indsatser. Der er verden over i alt ca. 37.000 ansatte i FN-Sekretariatet. Det er lidt færre end, der arbejder i den danske Region Hovedstaden. I FN's hovedkvarter i New York har Sekretariatet ca. 6.500 ansatte.

FN's forskellige **fonde og programmer** er selvstændige organisationer med eget budget og medlemskreds, men stadig en integreret del af FN. Generalsekretæren udpeger cheferne

for disse enheder. FN's fonde og programmer spiller en stor rolle for FN's arbejde på lande-niveau og for fremme af FN's normative dagsordener. Eksempler er FN's Udviklingsprogram (UNDP), FN's Flygtningeorganisation (UNHCR), FN's Børnefond (UNICEF), Verdensfødevarerprogrammet (WFP), FN's Befolkningsfond (UNFPA), FN's Miljøprogram (UNEP) og FN's Ligestillingsorganisation (UNWOMEN).

FN's **særorganisationer** er selvstændige organisationer, hvis øverste ledelse vælges af medlemslandene. Særorganisationernes arbejde er blandt andet vigtigt for udviklingen af fælles standarder, f.eks. for luftfart og shipping, og for udveksling af viden og data, der gør det muligt at håndtere grænseoverskridende fænomener, f.eks. udbrud af sygdomme. Nogle særorganisationer er ældre end FN og går helt tilbage til Folkeforbundet eller endnu tidligere. Det gælder f.eks. Den Internationale Telekommunikationsorganisation (ITU), Den Internationale Postunion (UPU) og Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO). Andre er skabt inden for rammerne af FN; f.eks. Verdenssundhedsorganisationen (WHO), den Internationale Organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur (UNESCO), Den Internationale Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO) og Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA). Senest er den Internationale Organisation for Migration (IOM) i 2015 tilknyttet FN. Verdensbanken og Valutafonden (IMF) betragtes også som en del af 'FN-familien'. Ligesom også Verdenshandelsorganisationen (WTO), der udgør ryggraden i det globale handelssystem, er løst tilknyttet FN.

## KAMPEN OM FN-STILLINGER

Den geopolitiske kamp om magt og værdier viser sig ikke kun i *Det Første FN*, de organer og fora, hvor medlemslandene mødes direkte. Der er i stigende grad hård konkurrence om, hvem der skal besætte de ledende stillinger i *Det Andet FN*, FN's særorganisationer og underafdelinger. Særligt Kina har sat markant ind for at øge sin indflydelse ved stærkt at fremme valget af kinesiske kandidater til at lede arbejdet i FN's særorganisationer. Kina er nu i spidsen for tre ud af FN's 15 særorganisationer: landbrugsorganisationen FAO, Den Internationale Teleunion, ITU, og FN's organisation for industriel udvikling, UNIDO.

For flere af topposterne i Sekretariatet, der ikke besættes ved valg, men udpeges af generalsekretæren, har der udviklet sig en forholdsvis fast praksis for, at de besættes med kandidater fra et af de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet. Der ligger ofte intense mellemstatslige forhandlinger bag generalsekretærens udpegning af FN's topledere.

Et sted mellem Det Første og Det Andet FN ligger FN's domstole. Den vigtigste af disse er Den Internationale Domstol, der er lige så gammel som FN selv. Domstolen ligger i Haag og består af 15 dommere, der vælges af Sikkerhedsrådet og Generalforsamlingen. Den behandler sager mellem stater, typisk spørgsmål om grænsedragning. Domstolen kan også komme med rådgivende udtalelser om folkeretlige spørgsmål, f.eks. om medlemslandenes forpligtelser over for FN.

Den Internationale Straffedomstol er meget nyere. Den blev først etableret i 2002 i tilknytning til FN-systemet. Det er den første permanente internationale domstol, der efterforsker og dømmer enkeltpersoner anklaget for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og

krigsforbrydelser. Der kører i øjeblikket sager ved straffedomstolen om overgreb begået i blandt andet Afghanistan, den Demokratiske Republik Congo, Georgien, Mali, Libyen og Venezuela. I marts 2022 indledte straffedomstolen en efterforskning af mulige forbrydelser under domstolens jurisdiktion i Ukraine siden 2013.

### **2.1.3. SAMSPILLET MELLEM DET FØRSTE OG ANDET FN**

Der er naturligvis et tæt samspil mellem de to slags FN, men når man skal vurdere FN's rolle og betydning i en given situation, er det vigtigt at være opmærksom på, hvilken del af systemet man taler om. Nogle gange kan staternes FN være handlingslammet (som f.eks. Sikkerhedsrådet er det i forhold til den aktuelle situation i Ukraine), mens FN som organisation alligevel godt kan levere resultater på jorden (som vi ser det nu i forhold til håndtering af den humanitære krise og de afledte konsekvenser af krigen i Ukraine for fødevarer-sikkerhed, energiforsyning etc.).

#### **FN I DANMARK**

Danmark er vært for elleve FN-organisationer, herunder UNDP's nordiske kontor, der holder til i FN-byen i Københavns Nordhavn. Byggeriet, der er en af de mest miljørigtige bygninger i Skandinavien, blev indviet i sommeren 2013 af H.M. Dronningen og FN's tidligere generalsekretær Ban Ki-moon. Her arbejder 1.300 mennesker med bl.a. administration, IT og indkøb til humanitære katastrofer. Ved FN-byen ligger også UNICEF's humanitære lager, der er det største af sin slags i verden.

Danmark og danske virksomheder indtager en topposition, når det gælder leverancer til FN-systemet og de mange FN-organisationer. Den seneste indkøbsrapport fra FN viser, at Danmark i 2020 indtog en historisk andenplads på listen over de største leverandører til FN-systemet. FN købte i alt varer og tjenesteydelser i Danmark for omkring 7 mia. DKK, svarende til næsten 5 pct. af FN's samlede indkøb i 2020.

På den lange bane gælder det dog, at organisationerne i Det Andet FN ikke kan gå længere eller gøre mere end staterne i Det Første FN tillader dem. Det afspejler sig både politisk og finansielt. FN-systemet er helt afhængig af finansiering fra medlemslandene. Den finansiering kommer i et sindrigt system af frivillige og pålignede bidrag (en slags kontingent). Sekretariatets arbejde finansieres primært af pålignede bidrag, mens FN's særorganisationer, programmer og fonde hovedsageligt finansieres af frivillige bidrag. Derfor opstår der ofte uheldig konkurrence mellem forskellige dele af FN-systemet, både for at få en større bid af den faste kage men også for at rejse frivillige bidrag fra medlemsstaterne. Samtidig er det en stigende udfordring at få medlemsstaterne til at betale deres pålignede bidrag. Nogle lande tilbageholder eller forsinker bevidst deres betalinger som led i en politisk proces, hvor de ønsker at gøre opmærksom på utilfredsheder med bestemte af FN's aktiviteter.

## 2.2. FN'S FUNKTIONER

Det er i FN-pagten, vi finder de grundlæggende værdier og principper, som det forpligtende internationale samarbejde bygger på. Det gælder både de fundamentale menneskerettigheder, princippet om at alle suveræne stater, uanset størrelse, har lige rettigheder, og det generelle forbud mod at anvende militær magt over for andre stater (med mindre det er i selvforsvar eller FN's Sikkerhedsråd har givet mandat). Regionale organisationer og samarbejdsfora henviser derfor ofte til FN, når de skal begrunde deres tilgang til internationalt samarbejde, global problemløsning og fredelig konfliktløsning.

### FN'S BETYDNING FOR DET FORPLIGTENDE INTERNATIONALE SAMARBEJDE

Da **NATO** blev etableret i 1949 skete det med direkte henvisning til FN-pagten og de formål og grundsætninger, der er beskrevet i den. Medlemmerne af NATO er således forpligtet til:

*"som foreskrevet i De Forenede Nationers pagt at bilægge enhver international stridighed, i hvilken de måtte blive indblandet, ved fredelige midler på en sådan måde, at mellemfolkelig fred og sikkerhed såvel som retfærdighed ikke bringes i fare, og til i deres mellemfolkelige forhold at afstå fra trusler eller magtanvendelse på nogen måde, som er uforenelig med De Forenede Nationers formål."*

73 år senere, i marts 2022, understregede EU's medlemslande i det Strategiske Kompas, der sætter retningen for det fremtidige europæiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde, at Europas sikkerhed "bygger på principper, der er nedfældet i FN-pagten" og at EU sammen med partnere vil "værne om FN-pagten" for at "opretholde den regelbaserede internationale orden og effektiv multilateralisme med FN i centrum".

Også andre regionale organisationer, f.eks. den **Afrikanske Union**, henviser til FN-pagten og FN's Verdenserklæring om menneskerettighederne i deres traktatgrundlag.

FN – og de principper der er indlejret i FN-pagten – har en enestående global legitimitet. Ingen anden international organisation formår at samle alle verdens lande på samme måde. Det er det, man ofte omtaler som FN's *convening power*.

### 2.2.1. FN SOM MØDESTED - OG KAMPLADS

Det er i kraft af sin globale legitimitet, at FN er stedet, hvor folkeretten udvikles, og de internationale spilleregler defineres. Det er derfor også i høj grad der, den globale værdikamp udspiller sig. FN fungerer på den måde først og fremmest som en arena, hvor alle verdens lande – store og små – kæmper for at fremme netop deres synspunkter og nationale interesser. Det gælder både, når det går godt, og det lykkes at blive enige, og når det ikke går godt, og forhandlingerne strandes, fordi der er for langt mellem synspunkterne, og ingen er villige til at bøje sig for at finde et kompromis. Så længe staterne møder op i FN for at tale deres sag – både i det åbne rum og bag lukkede døre – danner FN rammen om den nødvendige globale samtale. Også når tonen er hård og uforsonlig.

Når det går bedst, leverer FN det globale forhandlingsrum, der gør det muligt at finde frem til fælles løsninger på fælles problemer. Verdensmålene fra 2015 er et godt eksempel: De 17 mål for bæredygtig udvikling (også kaldet SDG'erne) blev formuleret og vedtaget i FN – i øvrigt under dansk formandskab for Generalforsamlingen. Nu lever de deres eget liv, også uden for FN, og inspirerer dagligt regeringer, byer, erhvervsliv, private fonde og civilsamfundet til at tage konkret handling for at nå målene. Den danske regering offentliggjorde i 2021 en handlingsplan for arbejdet med Verdensmålene, der blev til efter bred interessentinddragelse, og der præsenteres i 2022 en fremdriftsrapport, der gør status på arbejdet.

Når det går værst, fremstår FN irrelevant og ineffektiv, og de lande, der kan og vil, søger andre steder hen for at varetage deres interesser. Antallet af nye – ofte uformelle og ad hoc lignende – internationale samarbejdsformer er steget markant i de seneste årtier. Det gælder ikke mindst for stormagterne, der gennem grupperinger som G20, G7 og BRICS, har flyttet dele af den globale samtale over i mere lukkede og eksklusive fora, hvor små lande ikke har adgang og taletid.

### **2.2.2. FN SOM VIDENS- OG IDÉ-PRODUCENT**

En af FN's vigtigste opgaver består i at producere troværdige analyser og nye ideer, der kan danne grundlag for fælles handling. Verdensmålene viser værdien af at have en fælles forståelsesramme, hvis man skal drøfte – og adressere – globale udfordringer på tværs af verdens lande. Også her ligger FN's værdi i organisationens evne til at bringe folk sammen fra alle dele af verden. En stor del af dette arbejde finder sted på mere tekniske niveauer. Det kan være i FN's særorganisationer eller i de forskellige ekspertgrupper og -paneler, der jævnligt bliver nedsat i FN-regi for at etablere en fælles referenceramme og en – nogenlunde – fælles forståelse af, hvori et givent problemet består, og hvilke løsningsmuligheder der findes.

Et oplagt eksempel er FN's klimapanel (IPCC), der blev etableret i 1988 af den meteorologiske verdensorganisation (WMO) og FN's miljøprogram (UNEP) som opfølgning på den såkaldte Brundtland-rapport, der for første gang satte fokus på global bæredygtighed. Panelet består af fagfolk, der er valgt på baggrund af deres videnskabelige kvalifikationer. FN står også bag de autoritative globale rapporter om verdens miljøtilstand – *Global Environment Outlook* rapporterne – som samler central viden fra IPCC, det tilsvarende panel på biodiversitetsområdet, (IPBES), og anden central forskning på klima-, biodiversitet og forureningsområdet. At rapporter er forankret i både videnskaben og FN giver dem en særlig legitimitet og gennemslagskraft.

Det er derfor meget ofte FN, verdenssamfundet vender sig mod, når vi skal have verificeret tal og fakta. Det gælder de store linjer i verdens udvikling, men det gælder også i forhold til meget kontroversielle emner, som f.eks. hvor mange hospitaler der er blevet bombet i Syrien, antallet af civile ofre for krigen i Ukraine eller hvor mange Rohingya-kvinder, der er blevet voldtaget af militæret i Myanmar. FN er et vigtigt led i den globale forsvarskæde, når det gælder om at sikre evidens og fakta, der er verificeret, uafhængig og derfor troværdig.



### **2.2.3. FN SOM AKTØR OG PARTNER**

Sidst, men ikke mindst løser FN konkrete opgaver på landeniveau, hvor hele systemet hjælper medlemslandene med at leve op til deres internationale forpligtelser. Det Andet FN er tilstede i næsten alle verdens lande og arbejder både med udvikling og krisehåndtering i stort set alle globale krisesituationer – uanset om de skyldes konflikter eller naturkatastrofer.

Det er ofte FN-systemet, der går forrest, når det gælder håndtering af verdens over 100 millioner flygtninge og internt fordrevne – både i den konkrete levering af nødhjælp til knap 200 millioner mennesker verden over og i den internationale koordination af det humanitære arbejde.

FN er samtidig en væsentlig udviklingsaktør. FN's fonde og programmer arbejder på forskellig vis med at omsætte de globale normer og Verdensmålene til konkrete handlingsplaner på landeniveau. Det gælder f.eks. mål om fattigdomsbekæmpelse, fremme af ligestilling og piger og kvinders rettigheder og bæredygtig forvaltning af naturens ressourcer.

Endelig har FN en særlig fremtrædende rolle i forhold til at forebygge konflikter og skabe fred og stabilitet i skrøbelige situationer og forhandle og sikre humanitær adgang til sårbare civile. Bedst kendt er nok FN's fredsbevarende operationer med de ikoniske blå hjelme, men FN's Sikkerhedsråd kan også sætte ind med andre midler, f.eks. sanktioner, over for situationer, der truer international fred og sikkerhed. Siden 1948 har FN gennemført 71 fredsbevarende operationer i Afrika, Mellemøsten, Asien, Europa og Latinamerika. I øjeblikket har FN 12 fredsbevarende operationer, med i alt ca. 100.000 civilt og militært personel udsendt, langt størstedelen til konflikter i Afrika. Hertil kommer 24 særlige politiskemissioner, der på forskellig vis søger at skabe fred gennem diplomati.

FN's fredsarbejde sker ofte på grundlag af et mandat fra FN's Sikkerhedsråd, men FN's generalsekretær kan også på egen hånd forsøge at mægle i en konflikt og f.eks. udpege en særlig udsending eller selv tale direkte med parterne. Ligesom generalsekretæren gennem rapporter og briefinger kan gøre FN's Sikkerhedsråd opmærksom på, at der er et problem et sted i verden, som Rådet bliver nødt til at forholde sig til.

## **2.3. FN-REFORMER**

Tilliden til og opbakningen bag det internationale samarbejde afhænger af, at samarbejdet opfattes som relevant, effektivt og legitimt. Det gælder også for FN. Tilliden til FN dalere, hvis organisationen fremstår handlingslammet eller ineffektiv. Tilliden svækkes også, hvis medlemslandene og deres befolkninger ikke kan se sig selv og deres perspektiv på verden repræsenteret i organisationen. Derfor har FN-systemet brug for løbende at reformere sig og holde sig relevant og tidssvarende;

Det multilaterale system, der er etableret siden 1945, er på mange måder vokset gennem knopskydning. Udviklingen har været drevet af behovet for at løse konkrete udfordringer

i takt med, at de er opstået. Ikke af en overordnet plan eller strategi. Det har været med til at sikre en løbende tilpasning til en ændret global virkelighed. Men det har også ført til et fragmenteret og uoverskueligt system. I stedet for at tilpasse eksisterende organisationers mandater til nye opgaver, har man ofte valgt at oprette nye organisationer eller enheder, når et nyt spørgsmål eller problem har vist sig. De forskellige grene af FN-systemet er derfor ofte præget af overlappende mandater og uklar arbejdsdeling.

Samtidig gælder det, at de forskellige organer, særorganisationer og enheder oftest er støttet af forskellige grupper af medlemslande, og at disse medlemslande har forskellige interesser og forskellige perspektiver både på, hvad problemet er, og hvordan det skal løses. Det gør det vanskeligere at opnå enighed blandt medlemslandene om at reformere – og evt. nedlægge – organisationer, som er overflødige eller utidssvarende. UN Women, der blev dannet i 2011 gennem en sammenlægning af fire eksisterende FN enheder, og som arbejder for kvinders ligestilling, er et bevis på, at det kan lade sig gøre. Men desværre stadig en forholdsvis enlig svale.

Behovet for reformer viser sig på flere niveauer. Mest udtalt, men også sværest, i Sikkerhedsrådet. Vilkår og muligheder for reform er anderledes i andre dele af systemet – men ikke mindre nødvendigt. Det gælder ikke mindst i forhold til FN's arbejde på landeniveau, der ofte hæmmes af silo-tænkning og unødigt bureaukratiske regler og procedurer i hovedkvarteret.

### **2.3.1. REFORM AF SIKKERHEDSRÅDET**

Der er bred enighed blandt FN's medlemslande om, at Sikkerhedsrådet er utidssvarende og bør sammensættes på en måde, så det i højere grad afspejler verden, som den ser ud i dag. Der er bare ikke enighed om, hvad det konkret betyder, eller hvordan Sikkerhedsrådet kan ændres, så det både bliver mere repræsentativt – og dermed mere legitimt – og bedre i stand til at træffe beslutninger – og dermed mere effektivt.

Problemstillingen bliver ikke lettere af, at Sikkerhedsrådet kun kan ændres gennem en ændring af selve FN-pagten, hvilket er umådeligt svært. Ændringer i FN-pagten forudsætter, at 2/3 af FN's medlemslande stemmer for et konkret forslag herom i Generalforsamlingen, og at beslutningen efterfølgende godkendes på nationalt plan i 2/3 af FN's medlemslande (herunder i alle fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet, der således kan blokere for reform). Det er kun sket få gange; mest væsentligt i 1965, hvor Sikkerhedsrådet blev udvidet fra 11 til 15 medlemmer, mens ECOSOC gik fra 18 til 27 medlemmer. Senere i 1971, blev ECOSOC udvidet yderligere, denne gang til 54 medlemmer.

Spørgsmålet om en mere omfattende reform af Sikkerhedsrådet har været på FN's dagsorden siden 1992. I de seneste 14 år har diskussionen foregået i regi af Generalforsamlingen, hvilket har sikret, at der vedholdende er politisk opmærksomhed om emnet. Det er dog endnu ikke lykkedes at opnå nævneværdige resultater. Det skyldes både, at de fem faste medlemmer har en stærk interesse i at bevare status quo, og at de lande, der er mest ivrige efter at ændre Sikkerhedsrådet, ikke kan blive enige om, hvem af dem der har mest krav på en mere privilegeret plads i Rådet.

I det seneste år har Danmark fungeret som med-forhandlingsleder for Generalforsamlingens drøftelser om reform af FN's Sikkerhedsråd; et af de allersværeste tillidshverv, der findes i FN. Ved at påtage os denne opgave har vi vist os som en konstruktiv brobygger, der ikke er bange for at tage ansvar og tage fat – også på de sager, hvor der er meget på spil, også for de mest magtfulde, og hvor FN's medlemslande står så langt fra hinanden, at udsigten til at komme i mål ligger langt ude i horisonten.

### **2.3.2. ADMINISTRATIVE REFORMER**

Den nuværende generalsekretær, António Guterres, lancerede tilbage i 2017 en omfattende reformdagsorden, der sigter på – også gennem et opgør med FN-bureaukratiet – at gøre FN bedre i stand til at levere resultater, der gør en reel forskel i felten for de lande og mennesker, FN-organisationerne skal hjælpe. Selvom processen langt fra er i mål, er det lykkedes at opnå konkrete resultater inden for tre centrale områder:

**FN's udviklingssystem** har fået en ny ledelsesstruktur, der skal sikre, at FN kan optræde mere sammenhængende og koordineret på landeniveau. FN's øverste landerepræsentanter refererer nu direkte til generalsekretæren og er således uafhængig af de forskellige FN-organisationer, der skal koordineres på landeniveau. Det har givet landerepræsentanten et stærkere og mere politisk mandat end tidligere, både i forhold til hovedkvarteret og i forhold til at koordinere indsatsen fra de forskellige fonde og programmer, der er tilstede lokalt.

**FN's freds- og sikkerhedsarbejde** er blevet omorganiseret, så der bedre kan tænkes på tværs af FN's politiske, fredsbevarende og fredsopbyggende indsatser. Samtidig har reformerne haft fokus på at sætte FN bedre i stand til at forebygge konflikter, håndtere ikke-militære trusler og tilpasse FN's fredsbevarende operationer bedre til de meget vanskelige situationer, de udsendes til.

**FN's ledelsesstruktur** er også ændret, men resultaterne er ikke så store som på de to andre områder, selvom der blandt andet er etableret enklere beslutningsgange. Generalsekretærens mål er at skabe et mere transparent og effektivt system, hvor der f.eks. er klare kriterier for besættelse af lederstillinger i FN, og hvor generalsekretæren har mere råderum til at prioritere inden for organisationens budget, end tilfældet er nu. Den type tiltag møder dog en del modstand fra medlemslande, der ønsker at holde fast i deres egne muligheder for at have indflydelse på og kontrollere FN's ledelse.

### **2.3.3. ET FN, DER KAN HÅNDTERE UDFORDRINGERNE I DET 21. ÅRHUNDREDE**

Behovet for reformer af FN handler dog ikke kun om Sikkerhedsrådets sammensætning eller om at gøre op med bureaukratiske beslutningsgange. Mange af de problemer, FN og FN's medlemslande står over for i det 21. århundrede, kan ikke løses inden for de rammer, der blev etableret i midten af det 20. århundrede.

FN er en klub for stater, hvor regeringer fra alle verdens lande kan mødes. Det er organisationens styrke og med til at give den sin unikke global legitimitet. Men hverken FN eller medlemslandene kan meningsfyldt løse alle opgaver selv. Derfor har skiftende

generalsekretærer siden starten af 1990erne presset på for at trække repræsentanter fra civilsamfundet, erhvervslivet, de store byer og private fondetættere ind i FN's daglige arbejde. Og derfor har FN indgået forskellige former for samarbejdsaftaler og partnerskaber både med regionale organisationer som EU og AU og med nogle af de nyere og mere uformelle samarbejdsplatforme som f.eks. *World Economic Forum*.

På hver sin måde har klimakrisen og COVID-19 vist os, at vor tids store globale udfordringer kun kan håndteres, hvis vi formår at tænke på tværs af forskellige sektorer og arbejde koordineret på alle planer: globalt, regionalt, nationalt og lokalt. FN er en vigtig brik i dette spil, men FN hverken kan eller skal klare opgaven alene. Tværtimod står det i stigende grad klart, at der er brug for alle, der kan og vil bidrage. Det gælder i høj grad også de ikke-statslige aktører: civilsamfundet og græsrodderne, lokale myndigheder og store byer, private virksomheder og kapitalfonde.

I anledning af FN's 75 års fødselsdag i 2020 bad verdens stats- og regeringschefer FN's nuværende generalsekretær om forslag til, hvordan verden bedre kan tackle sine udfordringer sammen. Under overskriften *Our Common Agenda* pegede generalsekretæren i september 2021 på en række områder, hvor der er brug for at udvikle og forbedre FN og resten af det internationale samarbejde i fællesskab, hvis verden skal kunne imødegå både de problemer og de massive udfordringer, der tegner sig i horisonten. Især fremhævede han behovet for at:

- Forny den sociale kontrakt mellem regeringer/stater og befolkninger for på den måde at genopbygge den tabte tillid, fremme respekt for menneskerettighederne og ligestilling.
- Forsvare fakta, videnskab og viden for på den måde at gøre op med den 'kamp mod videnskab', der gør det svært at sætte effektivt ind over for f.eks. pandemier.
- Inddrage og investere i ungdommen for på den måde at sikre, at der også bliver taget hånd om fremtidige generationers interesser.
- Udvikle og forbedre FN's evne til skabe netværker på tværs af sektorer og aktører og dermed forme et mere åbent og inddragende multilateralt system, der passer til det 21. århundredes problemer.

I *Our Common Agenda* opridser generalsekretæren en række anbefalinger og konkrete tiltag, der skal bidrage til at revitalisere det multilaterale samarbejde. Blandt forslagene kan fremhæves et Fremtidens Topmøde i 2023 og et nyt Socialt Topmøde, der forventes afholdt i 2025; 30 år efter det første Sociale Topmøde i København i 1995 og blot fem år før 2030 og udløbet på den frist, vi sammen har sat for indfrielsen af Verdensmålene.

***“Solidaritet og samarbejde mellem lande, borgere og generationer handler ikke om altruisme. Det er ikke udtryk for velgørenhed, men for sund fornuft.”***

Generalsekretærens analyse udstukket i *Our Common Agenda* er præget af præcis den tænkning, der gennem alle årene har kendetegnet Danmarks tilgang til det forpligtende internationale samarbejde: Solidaritet og samarbejde mellem lande, borgere og generationer handler ikke om altruisme. Det er ikke udtryk for velgørenhed, men for sund fornuft. At indgå i forpligtende internationalt samarbejde er ikke i modstrid med den nationale in-

teresse, men tværtimod en forudsætning for, at staterne kan tage hånd om det 21. århundredes mangeartede trusler mod deres egne befolkninger og samfund. En verden i balance er forudsætningen for en bedre fremtid. Det er i vores og vores børns klare langsigtede egeninteresse at stå vagt om FN's værdier og principper og at forsvare og udvikle FN's placering i den internationale regelbaserede orden.

I sidste ende står og falder det multilaterale samarbejdes effektivitet og FN's troværdighed med medlemslandenes opbakning. Det er først og fremmest medlemslandene, Det Første FN, der har ansvaret for at træffe de afgørende valg og følge op på de beslutninger, de selv er med til at træffe. Det Andet FN – FN's organisationer og ansatte – kan ikke af egen drift sætte ind over for medlemslande, der forbryder sig mod organisationens principper eller ikke lever op til egne løfter. FN er kun så stærk, som medlemslandene tillader organisationen at være.



**DANSKE FN-  
MÆRKESAGER OG  
STYRKEPOSITIONER**

Det danske FN-engagement er solidt og bredt forankret i det danske samfund. Gennem alle årene har skiftende regeringer holdt fast i den danske FN-fane. Danmark er, ligesom de andre nordiske lande, kendt for vores langvarige og principfaste støtte til FN. Vi stiller krav til organisationen og til hele FN-systemet. Vi forventer, at FN leverer. Og vi har i mere end 75 år bakket aktivt op om FN og bidraget målrettet og konkret til at sætte hele FN-systemet bedre i stand til at løfte sine opgaver. Det gør vi fortsat.

Det er i Danmarks klare interesse, at vi lykkes med at styrke, sikre og forsvare det forpligtende internationale samarbejde og et tidsvarende FN, der fortsat skal danne den primære ramme herom. Derfor er Danmark – sammen med vores partnere fra alle dele af verden og fra alle sektorer – engageret i at løfte de store opgaver, som FN's generalsekretær opridsede i sin vision for fremtiden præsenteret i 'Our Common Agenda': Behovet for at sætte fornyet kraft og vilje bag implementeringen af Verdensmålene. Behovet for at styrke vores fælles håndtering af grænseoverskridende udfordringer – som bl.a. klima, truslen fra pandemier, den digitale udviklings skyggesider. Danmark har derfor også aktivt engageret sig i opfølgningen på generalsekretærens rapport.

### **FOLKETINGET OG FN**

I lyset af FN's store betydning for den langsigtede varetagelse af danske værdier og interesser har regeringen styrket FN-dialogen med Folketinget. Regeringen orienterer nu Folketinget to gange årligt om de væsentligste resultater i FN og fremlægger samtidig en oversigt over kommende resolutioner. Det gør det muligt løbende at identificere, hvad der er vigtigst for Danmark, og hvor vi ønsker at gøre vores indflydelse gældende. Proceduren sikrer øget inddragelse af alle Folketingets partier omkring de vigtige beslutninger, som træffes i FN.

Folketinget deltager også aktivt i den årlige åbning af FN's Generalforsamling. Blandt andet rejser medlemmer fra alle Folketingets partier til New York og deltager i møder og forhandlinger som en del af den officielle danske delegation. Forud for selve åbningen fremlægger regeringen de danske prioriteter i Udenrigspolitisk Nævn. Det danske prioritetspapir offentliggøres derefter på Udenrigsministeriets og Folketingets hjemmesider.

Danmarks indflydelse i FN går gennem forskellige kanaler: Vi kan tage egne initiativer. Vi kan arbejde gennem EU. Vi kan bruge det nordiske samarbejde, der har dybe rødder i FN. Og vi kan etablere ad hoc alliancer med lande i andre regionale grupper. Uanset hvilken kanal vi bruger, handler det om at etablere et bredt samarbejde og skabe alliancer om fælles dagsordener på tværs af de regionale geografiske grupper. Sideløbende med vores engagement i de mellemstatslige forhandlinger om substansen i FN's arbejde og den internationale normudvikling, præger Danmark sammen med ligesindede lande også selve organisationen. Vi støtter både Sekretariatet og FN's fonde og programmer med frivillige bidrag – ud over de pålignede bidrag, Danmark som alle andre medlemslande er forpligtede til at betale.

Mange andre små, mellemstore og store lande ønsker ligesom Danmark at sikre et samlende og troværdigt FN. Faktisk udgør disse, i denne sammenhæng ligesindede, lande et massivt flertal i FN's Generalforsamling, men de er ikke organiseret i én samlet blok. Og de er heller

ikke enige om alting. At finde netop dén kreds af lande, vi kan samarbejde med om et spørgsmål, der er særligt vigtigt for Danmark, kræver diplomatisk benarbejde. Evnen og viljen til at lytte, forstå og imødekomme andres udfordringer og behov er en central del af den forhandlingskapital, som ikke mindst små lande i FN lever af. Det gælder også for Danmark.

Forudsætningen for at være en troværdig partner er, at man står ved sig selv: At man siger det, man mener, og holder det, man lover. At de andre lande ved, hvor man står, og hvad man står for. Danmarks værdipolitiske kompas er derfor afgørende for vores troværdighed og gennemslagskraft. Med værdikompasset i hånden kan vi holde kursen, også når bølgene går højt, og der skal træffes svære valg, hvor forskellige hensyn peger i forskellige retninger.

***“Forudsætningen for at være en troværdig partner er, at man står ved sig selv.”***

Danmarks FN-profil er markant og genkendelig. Den bygger på danske styrkepositioner, værdier og interesser og fokuserer på fire brede dagsordener: 1) retsorden og menneskerettigheder, 2) fred og sikkerhed, 3) global udvikling og 4) klima, miljø og grøn omstilling. Dette kapitel gennemgår Danmarks FN-engagement med afsæt i disse fire overskrifter.

### **3.1. RETSORDEN OG MENNESKERETTIGHEDER**

Danmark trives i en verdensorden, hvor folkeretten, demokratiet og menneskerettighederne hersker. Det viser udviklingen efter Anden Verdenskrig. Men de værdier og den verdensorden, som Danmark tror på, og som er nedfældet i FN-pagten har længe været under pres. Presset kommer især – men ikke kun – fra autokratiske regimer som Rusland og Kina. Også i vores del af verden er der pres på kvinders og pigers rettigheder samtidig med, at der i stigende grad stilles spørgsmålstejn ved, om menneskerettighederne er universelle. Der er også stærke kræfter, der ynder at fremstille det som om national interessevaretagelse og internationalt engagement er hinandens modsætninger. For et lille land som Danmark er det åbenlyst, at det forholder sig lige omvendt.

Danmarks FN-engagement har fra starten været drevet af ønsket om at fremme et internationalt retssamfund. At skabe en verden, hvor små og store lande er underlagt samme regler, hvor konflikter løses med fredelige midler, hvor der står respekt om menneskerettighederne, og hvor de, der forbryder sig mod reglerne, holdes ansvarlige og straffes. Danmark har stadig denne ordenspolitiske ambition. Men vilkårene for at realisere den er markant ændrede.



### 3.1.1. KRIGEN I UKRAINE OG DEN INTERNATIONALE RETSORDEN

Ruslands invasion af Ukraine og den grove tilsidesættelse af FN-pagten, som angrebet er udtryk for, har understreget, at der er brug for at mobilisere til forsvaret for FN-pagten. Rusland har med sin uprovokerede angrebskrig forbrudt sig mod de helt grundlæggende internationale spilleregler, der sikrer alle landes ret til territorial integritet, suverænitet og uafhængighed inden for deres internationalt anerkendte grænser. Angrebet underminerer ikke bare den europæiske sikkerhedsarkitektur, men hele den internationale retsorden vi har bygget siden 1945. Danmark går derfor helt i front i bestræbelserne på at isolere Rusland internationalt og fastholde den globale afstandtagen fra den russiske aggression, der kom så klart til udtryk den 2. marts 2022, da 141 lande på tværs af FN's fem regionale grupper stemte for en resolution, der fordømte Ruslands brud på FN-pagten, mens kun fire lande stillede sig på Ruslands side.

Siden har et flertal i Generalforsamlingen stemt for at suspendere Ruslands medlemskabsrettigheder i FN's Menneskerettighedsråd, ligesom Rådet har fordømt Ruslands ageren i flere resolutioner. Også i en række af FN's særorganisationer, som WHO, ILO, ITU og UNESCO, er vedtaget resolutioner, der fordømmer Ruslands invasion. Endelig har Rusland tabt flere kampvalg til FN-poster, blandt andet om en plads i UNICEFs bestyrelse. Ukraine har anlagt sag mod Rusland ved Den Internationale Domstol i Haag. Her er Rusland i en foreløbig afgørelse fra marts 2022 pålagt straks at standse sit militære angreb mod Ukraine. En afgørelse kun to ud af 15 dommere, den russiske og kinesiske, stemte imod. Sagen fortsætter ved domstolen og Danmark støtter også her op om Ukraines bestræbelser på at udstille Ruslands grove brud på folkeretten.

Men Rusland har også vundet et vigtigt suppleringsvalg i FN's magtfulde økonomisk-administrative 5. udvalg. Og 24 lande stemte *imod* forslaget om at suspendere Rusland fra FN's Menneskerettighedsråd. Ligesom et stort antal lande – især i Afrika og Asien – vedholdende har afholdt sig fra at stemme. Enten i et forsøg på at undgå at tage stilling i konflikter mellem stormagterne. Eller som udtryk for Ruslands stigende indflydelse, især i Afrika. Desto mere krisen italesættes som en konflikt mellem Rusland og Vesten, og ikke som et angreb på FN-pagten, desto mere kommer afståelser i FN til at signalere en form for neutralitet – en slags ny udgave af de alliancefri landes bevægelse (NAM) fra den Kolde Krig. Den position befinder mange af FN's medlemslande sig godt i – i modsætning til en fortælling om ligegyldighed overfor folkeretten og FN-pagten, som kun de færreste lande kan spejle sig i.

Det er således i stigende grad tydeligt, at der er grænser for, hvor langt resten af verden vil gå for at isolere og marginalisere Rusland på grund af krigen i Ukraine. Det store vestlige fokus på Ukraine og isolation af Rusland i multilaterale organisationer har sine omkostninger – og alt tyder på, at indsatsen fremover vil blive vanskeligere og kræve flere kræfter. Mange lande i Det Globale Syd er bekymrede for, at Ukraine-krigen overskygger andre emner, kriser og konflikter – og påvirker FN's evne til at tage hånd om disse. Det gælder ikke mindst i forhold til de stadigt mere alvorlige konsekvenser, krigen har globalt – herunder navnlig stigende globale fødevarer- og energipriser. Det er afgørende, at Europa og Vesten som helhed bistår de mest udsatte udviklingslande med at håndtere disse kriser.

Også af den grund er det væsentligt, at Danmark sammen med EU og andre ligesindede går på to ben i forsvaret for den internationale retsorden. Vi skal fastholde fordømmelsen

af Ruslands brud på folkeretten, de internationale spilleregler og FN-pagten, samtidig med vi holder os for øje, at krigen i Ukraine langt fra er det eneste problem, der optager FN's medlemslande – eller for den sags skyld den første eller eneste gang, folkeretten er sat på prøve af stormagter, der føler sig hævet over de fælles spilleregler, der er aftalt i FN. I bestræbelserne på at sikre, fastholde og udvikle den internationale retsorden med FN i centrum er det afgørende at have det lange lys på. Vi må ikke med isolationen af Rusland uforvarende underminere det multilaterale samarbejde eller støde lande fra os

### **GLOBAL CRISIS RESPONSE GROUP ON FOOD, ENERGY AND FINANCE**

For at øge den globale opmærksomhed på de vidtrækkende konsekvenser af krigen i resten af verden har generalsekretæren etableret en global kriseresponsgruppe, *Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance*. Den danske statsminister er – sammen med stats- og regeringscheferne fra Barbados, Indonesien, Tyskland, Senegal og Bangladesh – blevet udpeget som *Champions* for gruppens arbejde. Danmark har fået særlig rolle i forhold til at sikre politisk opmærksomhed omkring energisikkerhed og -omstilling.

Gruppen har i april og juni 2022 fremlagt rapporter der klart viser, at konsekvenserne af krigen er globale og systemiske. Ruslands angreb på Ukraine har forstyrret adgangen til og priserne på fødevarer, energi og finansiering og ført til en global stigning i fattigdommen.

Inden krigen var 36 lande afhængige af Rusland og Ukraine for en stor del af deres hvedeimport. Rusland var verdens største gaseksportør og næststørste olieeksportør. Prisen på olie er nu steget med 60 pct., mens prisen på gas og gødning er fordoblet. Det har ført til stigende inflation, økonomisk tilbageslag og stigende gæld i særlig udviklingslandene med stor risiko for øget ustabilitet.

Rapporten konkluderer også, at man kan reducere effekten af disse kriser, bl.a. ved at sikre at globale fødevaremarkeder bliver holdt åbne, ved at accelerere energiomstillingen og reducere afhængigheden af fossile brændsler, og ved at sikre at eksisterende finansiering gøres tilgængelig for udviklingslandene.

### **3.1.2. FOLKERETTEN OG KRIGENS LOVE**

FN-pagten indeholder grundlæggende regler for forholdet mellem stater. Det følger bl.a. af FN-pagtens regler, at:

- Konflikter mellem stater skal løses med fredelige midler.
- Ingen stater må bruge militær magt, eller true med at bruge militær magt, over for andre stater med mindre der er tale om selvforsvar, eller der er mandat fra Sikkerhedsrådet.
- Ingen stater må blande sig i andre staters interne anliggender.
- FN's Sikkerhedsråd kan give mandat til at bruge militær magt eller andre former for tvang (sanktioner), hvis der er trusler mod international fred og sikkerhed.
- Alle stater skal styrke og fremme menneskerettighederne.

Selvom alle medlemslandene i FN har forpligtet sig til at efterleve disse principper, er væbnede konflikter stadig en realitet, som det internationale samfund må forholde sig til. Der er derfor i Geneve-konventionen fra 1949 og tillægsprotokollerne udviklet folkeretlige regler for, hvordan de stridende parter skal opføre sig under væbnede konflikter. Det vi i daglig

tale kalder krigens love, eller mere præcist den humanitære folkeret. Den humanitære folkeret handler både om at beskytte krigens ofre og regulere de metoder og våben, der må anvendes under en væbnet konflikt. Samtidig udstikker den principperne for humanitær assistance og humanitær adgang.

Gennem alle årene har Danmark lagt stor vægt på overholdelse af den humanitære folkeret og arbejdet aktivt på at styrke og udvikle den – både internationalt og i Danmark. Alle danske soldater undervises i den humanitære folkerets omendelaf deres grundlæggende og missionsforberedende uddannelse, og Forsvaret udsender ofte militærjuridiske rådgivere – i daglig tale kaldet militærjurister – sammen med danske styrker, der deltager i internationale militære operationer. Med etableringen af Regeringens Røde Kors Udvalg i 1982 var Danmark foregangsland ift. at inddrage civilsamfundet i fortolkningen og anvendelsen af de humanitære folkeretlige regler for væbnede konflikter. I dag har langt over 100 lande etableret lignende udvalg. Regeringens Røde Kors Udvalg har blandt andet haft en central rolle i udviklingen af Forsvarets militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer.

For at udvikle den internationale retsorden – og retsfølelse - har Danmark haft fokus på at sikre, at personer, der begår krigsforbrydelser, folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden kan retsforfølges og holdes ansvarlige. Kampen for ansvarlighed og for at forhindre straffrihed for de alvorligste internationale forbrydelser er en central værdipolitisk målsætning for Danmark.

Der er stadig lang vej endnu, men vedtagelsen af Rom-statutten i 1998 og den efterfølgende etablering af Den Internationale Straffedomstol i 2002 markerede et historisk gennembrud. Danmark er en af domstolens stærkeste støtter i form af politisk, økonomisk og praktisk bistand. Sammen med de øvrige EU-lande arbejder Danmark på at øge antallet af deltagerstater, så domstolen kan få universel tilslutning. Store lande som USA, Kina, Rusland og Indien har endnu ikke tilsluttet sig domstolen, hvilket selvsagt svækker dens muligheder.

At retsforfølge de ansvarlige efterfølgende er én ting. Langt bedre er det dog at beskytte civilbefolkningen, inden overgrebene sker. På den baggrund vedtog FN's medlemslande i Generalforsamlingen *Responsibility to Protect*-princippet (R2P) i 2005 som reaktion på overgrebene i Rwanda, Kosovo og Srebrenica. R2P hviler på tre søjler: 1) Stater har det primære ansvar for at beskytte deres befolkninger mod de groveste menneskerettighedsovergreb; 2) det internationale samfund skal assistere en skrøbelig stat med bl.a. kapacitetsopbygning; 3) i de tilfælde, hvor en stat ikke kan eller vil beskytte sin befolkning, skal det internationale samfund bruge hele dets værktøjskasse til at gribe ind, herunder i sidste ende magtanvendelse, men altid med mandat fra Sikkerhedsrådet.

Danmark anses for at være blandt de førende lande i udviklingen og implementeringen af R2P. På dansk foranledning er R2P et fast dagsordenspunkt for FN's generalforsamling med stor, tværregional opbakning. Som mangeårig medformand af *Group of Friends of R2P* spillede Danmark en afgørende rolle i indarbejdelsen og udbredelsen af R2P i FN-systemet. Danmark bruger aktivt FN's Menneskerettighedsråd til at fremme R2P-aspekter, f.eks. gennem oprettelsen af en undersøgelsesmekanisme for Myanmar.

### 3.1.3. MENNESKERETTIGHEDER UNDER PRES

Alle medlemslande har – alene i kraft af, at de har tilsluttet sig FN-pagten – erklæret sig enige i, at menneskerettighederne danner grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden.

Menneskerettighedernes overordnede indhold er formuleret i Verdenserklæringen, der blev vedtaget i FN i 1948. Verdenserklæringen slår blandt andet fast, at menneskerettighederne er universelle – alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder. Ingen må forskelsbehandles pga. f.eks. race, køn, religion, formueforhold eller bopæl. I opfølgning på Verdenserklæringen blev der i 1966 formuleret to separate konventioner, der specificerede hhv. de borgerlige og politiske rettigheder og de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Desværre er det langt fra alle medlemslande, der overholder menneskerettighederne.

#### **ACCOUNTABILITY FOLLOWING THE AGGRESSION AGAINST UKRAINE**

På dansk initiativ har Danmark sammen med Albanien, Colombia, Marshalløerne og Nederlandene oprettet en såkaldt 'vennegruppe' i FN, der arbejder for at holde internationalt fokus på at stille Rusland til ansvar for forbrydelser begået i fm. krigen i Ukraine.

49 af FN's medlemslande og EU har indtil videre tilsluttet sig vennegruppen, der er oprettet parallelt i New York og Genève.

Gruppen udgør et forum for informationsdeling mellem stater, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer, der er engagerede i spørgsmålet om *accountability*.

Gruppen samler på den måde trådene på de forskellige mekanismer, der allerede er blevet igangsat ved bl.a. straffedomstolen, Menneskerettighedsrådets Undersøgelseskommission for Ukraine og OSCE for at sikre undersøgelser af og retsforfølgelse for overtrædelser af folkeretten og menneskerettighederne i forbindelse med invasionen.

For Danmark er det indlysende, at alle mennesker har en medfødt værdighed og ret til at være menneske. Mennesker har ret til at leve i tryghed, være fri til at tænke, tale og tro, være fri for undertrykkelse og fri til at deltage i det omgivende samfundsliv. Derfor er menneskerettigheder og demokrati et mål i sig selv. Men de er også afgørende for at skabe en mere retfærdig, tryk, robust, lige og bæredygtig verden. Danmark arbejder både gennem udenrigs- og udviklingspolitikken på at fremme respekten for menneskerettighederne og imødegå det voksende globale pres på demokrati, ligestilling, civilsamfund og menneskerettigheder. FN står helt centralt i Danmarks aktive menneskerettighedspolitik.

I de seneste år har særligt Kina forsøgt at fremme en tilgang til menneskerettighederne, der sætter kollektive interesser over individets rettigheder, og hvor økonomisk udvikling går forud for menneskerettighederne. Samtidig forsøger Kina, Rusland og ligesindede autokratiske lande at fremstille det internationale samfunds legitime kritik af grove menneskerettighedsovertrædelser i de enkelte lande som utidig indblanding i interne anliggender. Endelig arbejder en bred vifte af værdikonservative kræfter på at rulle udviklingen tilbage på en række områder. Det gælder i særdeleshed kvinder og pigers rettigheder og

LGBT+-personers rettigheder, hvor forhandlingerne er præget af særdeles skarpt optrukne linjer mellem Danmark og ligesindede lande i alle dele af verden på den ene side og lande som Rusland, Egypten, Pakistan, Saudi Arabien, Bahrain og Vatikanstaten på den anden.

Der er sket store fremskridt for ligestilling og kvinder og pigers rettigheder over de seneste årtier. Men alt for mange kvinder og piger oplever stadig, at deres rettigheder krænkes. Det er især kvinder og pigers ret til at bestemme over egen krop, der møder et massivt værdikonservativt pres – også i FN. I Generalforsamlingen, i Menneskerettighedsrådet, i de årlige forårssamlinger i Kvindekommissionen og Befolkningskommissionen, i bestyrelserne for FN's fonde og programmer. Alle steder bølger kampen om kvindes rettigheder frem og – desværre – nogle gange tilbage. Krænkelser af kvinder og pigers rettigheder indebærer typisk kønsdiskrimination eller forskellige former for vold, bl.a. seksuel og kønsbaseret vold.

Danmark har derfor konkret et særligt fokus på kvinder og pigers seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder. Helt centralt kæmper vi for universel anerkendelse af rettigheder forbundet med adgang til prævention, familieplanlægning og undervisning i rettigheder og seksualitet. Når kvinder og piger kender deres rettigheder og har adgang til prævention og seksualundervisning, har de bedre mulighed for selv at bestemme, med hvem, hvornår, og hvor mange børn de vil have. Og de har bedre mulighed for at leve et liv fri for diskrimination, tvang eller vold. På den baggrund bidrager Danmark også med finansiell støtte til FN's arbejde med at sikre piger og kvinders rettigheder på landeniveau og adgang til seksuelle og reproduktive sundhedsydelse i lavindkomstlande. Dette sker især gennem FN's befolkningsfond, UNFPA, hvor Danmark er en af største donorer.

## **DANMARKS MÆRKESAGER PÅ MENNESKERETTIGHEDSOMRÅDET**

### **Kampen mod tortur**

Tortur er et voldsomt overgreb på individet, omfattet af et ufravigeligt folkeretligt forbud. Tortur kan aldrig retfærdiggøres. Danmark fremsætter hvert tredje år en bredtfaavnende – såkaldt omnibus – torturrevolution i FN's Generalforsamling i New York samt en tematisk torturrevolution i FN's Menneskerettighedsråd i Geneve. Herudover står Danmark også bag resolutionen, der forlænger mandatet for FN's Specialrapportør for Torturbekæmpelse

### **Ligestilling og piger og kvinders rettigheder**

Et andet markant felt i Danmarks menneskerettighedsprofil er kampen for ligestilling og piger og kvinders rettigheder. Et centralt aspekt ved den danske indsats for at fremme ligestilling er vores fokus på kvinder og pigers seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder og deres ret til at bestemme over egen krop. Her arbejder Danmark sammen med ligesindede lande benhårdt for at imødegå et værdikonservativt pres og f.eks. fremme adgangen til prævention, familieplanlægning og undervisning i rettigheder og seksualitet.

### **Oprindelige folks rettigheder**

I tæt samarbejde med Grønland spiller Danmark en særlig rolle i forhold til oprindelige folks rettigheder. FN's Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder blev vedtaget på dansk/grønlandsk initiativ og efter en lang vedholdende indsats tilbage i 2007.

### **Religions- og trosfrihed**

Alle har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og trosfrihed. Men disse friheder er under pres. Danmark lancerede derfor i 2018 en særlig indsats for religions- og trosfrihed og arbejder for at sikre international opmærksomhed om denne rettighed, herunder særligt om vilkårene for forfulgte trosbaserede minoriteter.

### 3.1.4. FN'S MENNESKERETTIGHEDSRÅD

Frontlinjerne i den globale værdikamp aftegnes især i FN's Menneskerettighedsråd, som Danmark var medlem af fra 2019-2021. Rådet har et vigtigt potentiale, som Danmark ønsker at udnytte fuldt ud. Det kan handle i situationer, hvor Sikkerhedsrådet er blokeret af lande med vetoret, og har i de seneste år etableret monitorering og undersøgelsesmekanismer i en række aktuelle menneskerettighedskriser. Men Rådet er udfordret af de geo- og værdipolitiske skillelinjer, der præger FN. Lande, der selv har problematiske menneskerettighedsprofiler, som Kina og Rusland, står fast på ikke-indblanding i interne anliggende, mens Danmarksammenmedligesindedelandebådei og udenforEUerRådetsomforumfornetop at have dialogen om menneskerettigheder og kunne påtale grove menneskerettighedskrænkelser. Som medlem af Menneskerettighedsrådet spillede Danmark en særlig central rolle for Rådets handling i forhold til menneskerettighedssituationen i Afghanistan efter Talibans magtovertagelse, menneskerettighedskrænkelserne i Belarus efter præsidentvalget i 2020, en balanceret tilgang til Israel og Palæstina samt påtale af menneskerettighedskrænkelser i Saudi-Arabien.

I en stadig mere polariseret tid, hvor også det vestlige værdifællesskab til tider er udfordret af intern uenighed, handler arbejdet i Rådet, ligesom i andre af FN's normdannende arbejder, i stigende grad om at undgå, at hårdt tilkæmpede fremskridt rulles tilbage.

#### ET STÆRKERE MENNESKERETTIGHEDSRÅD

FN har brug for et effektivt og troværdigt Menneskerettighedsråd, der behandler de alvorligste menneskerettighedskrænkelser, uanset hvor de sker.

Danmark arbejder for øget anvendelse af alle Rådets værktøjer, herunder udsendelse af uafhængige FN-eksperter, undersøgelseskommissioner og fact-finding missioner, der kan overvåge og sikre dokumentation for menneskerettighedskrænkelser og internationale forbrydelser.

Danmark presser på for tidlig varsling og handling i Rådet, når kriser truer. Danmark arbejder for at styrke og operationalisere Rådets mandat til at forebygge menneskerettighedskrænkelser.

Danmark ønsker at fremme sammenhængen mellem Rådets arbejde og fremme af menneskerettigheder på landeniveau. Rådets arbejde skal føre til reelle forbedringer for verdens befolkninger.

Der er brug for mere åbenhed om valgene til Menneskerettighedsrådet for at sikre, at medlemmer lever op til de højeste menneskerettighedsstandarder.

De hårde – og lange – FN-forhandlinger, hvor der bogstaveligt talt kæmpes sætning for sætning om formuleringerne, kan synes virkelighedsfjerne. Menneskerettighederne skal respekteres og efterleves i praksis, ikke på papiret. Så hvad betyder det overhovedet, om der står det ene eller det andet i en FN-tekst, hvis medlemslandene alligevel ikke overholder dem? Kan det ikke være lige meget, hvad Menneskerettighedsrådet kan blive enige om at skrive i en resolution om kvinders rettigheder i Afghanistan, når Taliban få måneder senere tvinger alle kvinder i landet tilbage i burkaen? Det forhold, at autokratiske og repressive regimer kæmper så indædt for at svække ordlyden af menneskerettighederne, er dog det bedste tegn på, at det faktisk betyder noget, hvad der står i FN's resolutioner og konventioner.

Det giver menneskerettighedsforkæmpere, civilsamfundsgrupper og borgere overalt i verden inspiration og rygstød til at kæmpe for, at deres rettigheder respekteres. Samtidig er det med til at muliggøre internationale indsatser, herunder ikke mindst gennem FN's egne fonde, programmer og organisationer, der på landeniveau arbejder med lokale og nationale partnere for at omsætte rettighederne til virkelighed. Ikke som teori eller princip, men som levet praksis.

For at styrke dén sammenhæng har Danmark sat Verdensmålene på Menneskerettighedsrådets dagsorden. For Danmark er det åbenlyst, at FN's Verdensmål og menneskerettighederne er gensidigt forstærkende. Det danske Institut for Menneskerettigheder har udviklet en online guide, der viser, hvordan regeringer, borgere og internationale organisationer kan bruge menneskerettighederne til at opnå verdensmålene og vice versa. Den dansk-ledede indsats for at integrere menneskerettighedsindsatsen og 2030-dagsordenen vinder fodfæste og er bl.a. blevet fremhævet af FN's generalsekretær gennem hans *Call to Action for Human Rights*, der fokuserer på, hvordan en menneskeretlig tilgang kan gavne implementering af Verdensmålene.

### **3.1.5. CIVILSAMFUNDET, RETSSTATEN OG ERHVERVSLIVET**

Med udgangspunkt i den danske samfundsmodel og gennem sit mangeårige udviklingspolitiske fokus på demokratisering og god regeringsførelse har Danmark etableret sig som en stærk fortaler for retsstatsprincipper og civilsamfundets ret til at deltage i det politiske liv. Civilsamfundsaktører og menneskerettighedsforkæmpere er afgørende for udviklingen af frie og lige samfund. I mange lande oplever de dog at blive ekskluderet fra den offentlige samtale eller undertrykt og forfulgt af regimer, der ikke ønsker den forandring, de kommer med. Sammen med Costa Rica har Danmark taget initiativ til at sikre råderum for disse vigtige stemmer i FN. Det foregår under overskriften *UN-mute Civil Society* og involverer, ud over en række lande, over 200 civilsamfundsorganisationer globalt.

***“Civilsamfundsaktører og menneskerettighedsforkæmpere er afgørende for udviklingen af frie og lige samfund.”***

Her spiller det digitale råderum også en stigende rolle i takt med at digitale teknologier er blevet en fast del af den offentlige debat. Med udgangspunkt i det danske *Techplomacy* initiativ har Danmark engageret sig i forsvaret af menneskerettighederne online, og danske civilsamfundspartnere er aktivt involveret i forsvaret og styrkelsen af det digitale råderum. Internettet og sociale medier byder på fantastiske muligheder for fremme af menneskerettigheder, men indebærer også udfordringer og platforme for krænkelser, når det anvendes til at undertrykke og drukne kritiske stemmer og fri demokratisk debat. Mange lande har under COVID-19 pandemien begrænset borgernes ytringsfrihed mere end, hvad pandemien kunne begrunde. Det bliver afgørende at sikre, at begrænsningerne rulles tilbage og ikke etablerer sig som en ny normaltilstand.

Danmark går i det hele taget forrest i innovative partnerskaber med civilsamfund, erhvervsliv og myndigheder på menneskerettighedsområdet. Vi samarbejder med andre lande og via både EU og FN for at skabe de alliancer, der kan mangedoble vores indsatser. Danmark

arbejder derfor også for styrke det internationale fokus på erhvervslivets rolle i forhold til menneskerettighederne. Ikke mindst sikre arbejdstagerrettigheder og -vilkår samt fokus på virksomhedsansvar og bæredygtige værdikæder. Danmark har særlig fokus på at fremme globale opbakning til og implementering af *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Danmark forsøger at sikre rimelige vilkår for de virksomheder, der ønsker at levere på den dagsorden. Det vil også gavne danske virksomheder.

## **3.2. FRED OG SIKKERHED**

At opretholde international fred og sikkerhed er, og har altid været, FN's helt overordnede formål. Danmark har gennem alle årene arbejdet for at sætte FN i stand til at opfylde dette formål. Desværre har der ofte været meget langt mellem de danske FN-forhåbninger, og FN's faktiske muligheder for at forebygge konflikter og gribe ind og standse krigshandlinger og overgreb. Den aktuelle krig i Ukraine, men også det bredere bagtæppe af uforløste konflikter i f.eks. Syrien, Yemen og Myanmar efterlader et klart indtryk af et handlingslammet FN, der er ude af stand til at varetage sin vigtigste opgave: at sikre freden. Kritikken er berettiget, men også unuanceret.

FN kan kun gribe ind i en konkret konflikt, hvis medlemslandene – herunder især de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet – tillader det. Og selv da kan FN ikke tvinge parterne i en konflikt til at lægge deres våben og sætte sig til forhandlingsbordet. FN kan presse på og søge at skabe rammerne for en forhandlet løsning. Men det er parterne selv, der skal søge freden. Samtidig handler en stor del af FN's fredsarbejde slet ikke om at gribe ind i en konkret konflikt, men om mere grundlæggende, bredere og langsigtede indsatser, der sigter mod at forebygge konflikter og skabe forudsætninger for varig fred, reducere brugen af militær magt og imødegå nye og ikke-konventionelle trusler mod international fred og sikkerhed. Særligt forebyggelse og bekæmpelse af international terrorisme og pirateri er blandt de bredere dagsordner, hvor FN i høj grad spiller en rolle og er med til at sætte rammerne for det internationale samarbejde. Dertil kommer FN's forsøg på at skabe rammerne for ansvarlig brug af ny teknologi samt sikkerhed og stabilitet i cyberspace.

### **3.2.1. SIKKERHEDSRÅDET: STÆKKET, MEN STADIG VIGTIGT**

Den aktuelle krig i Ukraine udstiller FN's Sikkerhedsråds begrænsninger – og stormagternes mulighed for at misbruge systemet til egen fordel, hvis de vil. Men krigen har også understreget FN's fortsatte betydning og uundværlighed. Sikkerhedsrådet har – ikke mindst i politisk højspændte situationer og perioder – fortsat en vigtig funktion som samtale- og mødeplads for stormagterne.

Det kan være med til at holde dialogen åben og undgå misforståelser med potentielt katastrofale følger. Det er forstemmende, men ikke overraskende, at Rusland vælger at bruge de åbne møder i Rådet på at sprede desinformation og propaganda om krigen i Ukraine. Det understreger, at Sikkerhedsrådet er en afgørende arena for den vigtige kamp om narrativet, men det betyder ikke, at vi ikke har brug for – eller gavn af – at der findes et fælles rum, hvor verdens stormagter fast kan mødes, og hvor også repræsentanter for små og mellemstore lande har en stemme.



Rusland har med sit angreb på Ukraine og FN-pagten – uforvarende – skabt fornyet momentum i diskussionen om, hvordan FN kan opretholde international fred og sikkerhed i det 21. århundrede. På få uger lykkedes det Lichtenstein – med bl.a. dansk støtte – at sikre bred opbakning bag det såkaldte 'Veto-initiativ'. Fremover skal stormagter, der nedlægger veto i Sikkerhedsrådet, efterfølgende stille sig op foran alle verdens lande i Generalforsamlingen for at forklare sig. Det er et lille skridt. Men det er et vigtigt skridt, for det hæver den politiske pris ved at forhindre FN i at kunne handle, samtidig med det understreger, at stormagternes særlige stilling i Sikkerhedsrådet ikke kun er et privilegium, men også et ansvar.

***”Det er heller ikke i stormagternes interesse, at Rådet handlingslammes fuldstændigt.”***

Stormagternes vetoret var – og er – en forudsætning for FN's oprettelse og for stormagternes deltagelse i samarbejdet. Problemet med vetoretten opstår, når de faste medlemmer ikke lever op til deres ansvar, men misbruger deres privilegerede stilling til at pleje nationale interesser. Så kommer FN til kort. Vi kender dynamikkerne fra konflikterne i Israel/Palæstina, Syrien, Yemen, Libyen, Myanmar og mange andre steder, hvor Sikkerhedsrådet har været fastlåst og handlingslammet, fordi et eller flere af de faste medlemmer har valgt at holde hånden over uhyrlige overgreb og forbrydelser mod folkeretten.

### **NEDRUSTNING, IKKE-SPREDNING OG VÅBENKONTROL**

FN står centralt i kampen for global nedrustning, ikke-spredning og våbenkontrol. FN-traktater og konventioner om bl.a. atomvåben, kemiske våben, biologiske våben samt landminer og håndvåben danner det juridiske grundlag for bestræbelserne på at forbyde nogle våbentyper helt, reducere brugen af andre betydeligt og i det hele taget arbejde for våbenkontrol, nedrustning og ikke-spredning.

Det internationale regime for nedrustning og ikke-spredning er under pres og kan ikke længere tages for givet. Der er i stigende grad behov for, at lande, der bakker op om nedrustning, arbejder sammen for at bevare de eksisterende aftaler, der bl.a. skal sikre kontrollen med masseødelæggelsesvåben. Dette gælder ikke mindst værnet om hjørnesteinen i nuklear nedrustning (den nukleare ikke-spredningstraktat, NPT), som inkluderer verdens største atommagter.

Danmark arbejder i FN for at sikre det internationale nedrustnings- og ikke-spredningsregimes fortsatte effektivitet, herunder gennem en stærk fælles EU-tilgang på området. Ift. våbenkontrol, nedrustning, og ikke-spredning, hvor arbejdet i FN vil stå centralt. Danmark vil således fremover – i lighed med de øvrige nordiske lande – være engageret i nedrustningsarbejdet i Geneve, herunder i nedrustningskonferencen, ligesom vi vil fastholde og styrke vores engagement på andre områder, herunder i arbejdet med FN's ikke-spredningstraktat.

Samarbejdsklimaet i Sikkerhedsrådet er dårligere, end det har været meget længe. Dette er ikke blot et produkt af den russiske invasion af Ukraine men et resultat af den tiltagende geopolitiske rivalisering, som er blevet forværret som utvivlsomt vil præge Rådets arbejde i de kommende år. Men denne rivalisering må ikke handlingslamme Rådet, så det ikke kan forholde sig til andre spørgsmål. Lige fra Irans atomaftale til Nordkorea, Libyen, Syrien, Afghanistan og de forskellige konflikter i særligt Afrika, der optager størstedelen

af Sikkerhedsrådets dagsorden, gælder det, at Rusland og USA såvel som dets allierede er nødt til at kunne samarbejde, hvis Sikkerhedsrådet skal indgå i effektiv konfliktløsning og opnå resultater.

Det er for tidligt at spå om de fulde konsekvenser af Ruslands invasion for Sikkerhedsrådets arbejde på tværs af konflikter på Rådets dagsorden. Indtil videre har Rådet – som det også tidligere har været tilfældet i højspændingsperioder – i en vis grad formået at samarbejde om andre konflikter. Det er heller ikke i stormagternes interesse, at Rådet handlingslammes fuldstændigt. Der har historisk været en tendens til, at medlemmerne af Sikkerhedsrådet forsøger at 'kompartimentalisere' konflikterne, så de ikke betragter dem alle gennem samme geopolitiske prisme, men også forsøger at håndtere dem på egne vilkår. Siden Ruslands angreb på Ukraine er Rådet således – efter stort benarbejde fra de valgte medlemmer – blevet enige om at forlænge mandaterne for FN's fredsoperationer i Sydsudan, Afghanistan, Libyen og Mali. Det er væsentligt. Men der er ingen garanti for, at denne tilgang vil kunne fastholdes i alle spørgsmål.

### **3.2.2. FN'S BLÅ HJELME – ET FLAGSKIB I STORMVEJR**

FN er med knap 100.000 udsendte til i alt 12 fredsbevarende operationer på tre kontinenter stadig verdens største leverandør af militære krisehåndteringsløsninger. Det samlede budget for indsatserne har i de seneste år ligget nogenlunde stabilt på knap 50 mia. kr., svarende til mindre end 0,4% af verdens samlede militære udgifter. FN's fredsbevarende indsats er derfor både større og billigere, end man ofte tror. Effekterne på jorden er dog blandede. Forskning viser, at FN's fredsbevarende operationer – over en bred kam – er relativt gode til at beskytte civile og stabilisere anspændte situationer. Det lykkes derimod sjældent at skabe varig fred gennem en politisk forhandlet løsning. Flere af FN's operationer udøver derfor det, man internt i FN-jargon kalder *freezekeeping*, idet de hverken løser eller standser konflikter. Realiteten er dog ofte, at FN-styrkerne ikke kan trækkes ud uden risiko for, at konflikterne forværres – med betydelige konsekvenser for civilbefolkningen og den regionale stabilitet.

Danmark har en lang tradition for at støtte FN's fredsarbejde både politisk, økonomisk og militært. Danmark deltog i FN's første fredsbevarende mission i 1948 og har sammen med de andre nordiske lande i mange år været fast hovedleverandør af soldater til FN's fredsbevarende indsatser. Gennem årene har danske soldater gjort tjeneste i alt 38 fredsbevarende FN-operationer. Danmark har også gjort sig bemærket med andre markante bidrag til FN's arbejde for international fred og sikkerhed. I 2005-06, under det seneste danske sikkerhedsrådsmedlemskab, spillede Danmark f.eks. en central rolle i oprettelsen af FN's Fredsopbygningskommission.

Også i de senere år har Forsvaret påtaget sig vigtige opgaver for FN. Blandt andet har Danmark over adskillige år bidraget med et efterspurgt transportflybidrag til FN's fredsbevarende operation i Mali (MINUSMA), ligesom det danske søværn har fragtet kemiske våben ud af Syrien og Libyen på FN's foranledning (hhv. operation RECSYR og operation RECLIB). Danske soldater har også gjort tjeneste i FN's særlige politiske missioner. F.eks. i Yemen (UNMHA), som den danske general Michael Lollesgaard var chef for. Danmark har også deltaget i en lang række internationale operationer, der har mandat fra FN's Sikker-

hedsråd, men gennemføres af en anden organisation (f.eks. NATO) eller en koalition af frivillige lande såsom på den sydkoreanske halvø (UNC).

I takt med at det internationale konflikt- og trusselsbillede har ændret sig og er blevet mere komplekst, har FN's fredsarbejde ændret karakter. Borgerkrige, statsammenbrud, terror og humanitære kriser er eksempler på dagsordener, der har givet FN en ny sikkerhedspolitisk betydning, også for Danmark, efter den kolde krigs afslutning. Den udvidede forståelse af international fred og sikkerhed har betydet, at FN's fredsbevarende operationer ofte udsendes til steder, hvor der ikke er nogen fred at bevare. Det gælder ikke mindst i Afrika, hvor Sikkerhedsrådet – ofte i samarbejde med den Afrikanske Union – har iværksat ambitiøse missioner, der både skal beskytte civile, stabilisere den politiske situation, imødegå terrorgrupper, sikre at humanitær bistand kan nå frem og fremme respekten for menneskerettigheder.

For at løfte disse brede mandater er der brug for samarbejde både på tværs af de enkelte missioners militære og civile komponenter og på tværs i FN-systemet. Der er dog også brug for ressourcer, som FN reelt ikke råder over. Det er et tilbagevendende problem, at FN bliver pålagt større og flere opgaver, end organisationen reelt har kapacitet til. Problemet forstærkes af, at Sikkerhedsrådets medlemmer meget ofte har meget forskellige syn på en given konflikt. Derfor bliver de fredsbevarende operationers mandater ofte uklare og urealistiske. I stedet for at formulere en sammenhængende politisk strategi for, hvordan FN skal håndtere en given konflikt, har Sikkerhedsrådet haft tendens til at udstikke såkaldte 'juletræsmandater', som Danmarks tidligere FN-ambassadør Ellen Margrethe Løj kaldte det, da hun som øverste leder af FN's fredsoperation i Liberia rapporterede tilbage til Sikkerhedsrådet i 2010.

De seneste år har pilen dog også peget i andre retninger. Sikkerhedsrådet har ikke bedt FN stå i spidsen for nye store fredsbevarende operationer i flere år, men har i stedet givet FN mandat til mere begrænsede opgaver, som f.eks. at fjerne kemiske våben fra Syrien. Samtidig spiller regionale organisationer en langt større rolle i konflikthåndteringen. Den Afrikanske Union har f.eks. påtaget sig substantielle opgaver i komplekse konfliktsituationer, herunder Somalia. Ligesom også EU har engageret sig med militære træningsprogrammer. Endelig forsøger Kina og Rusland aktivt at pille menneskerettighedsrelaterede opgaver ud af FN's eksisterende mandater samtidig med, at Sikkerhedsrådet i en række situationer er blevet enige om at trække flere af FN's meget store og langvarige missioner tilbage (f.eks. Elfenbenskysten, Liberia, Haiti og Sudan/Darfur) og overdrage ansvaret for opretholdelse af fred og sikkerhed til nationale regeringer – evt. med støtte fra en ikke-militær FN-mission.

Fremtiden for FN's fredsbevarende operationer er med andre ord uvis. Det synes dog givet, at der vil være fornyet fokus på spørgsmålet om transition: Om hvordan man løbende tilpasser en fredsoperation, så den kan trækkes tilbage uden at den fred og stabilitet, der er opnået, sættes over styr. FN's generalsekretær har indledt en storstilet reformdagsorden, der sigter på at tilpasse FN's fredsbevarende operationer til nutidens komplekse konflikter og behov (*Action for Peacekeeping, A4P* og *A4P+*). Danmark bidrager til arbejdet, bl.a. gennem Freds- og Stabiliseringsfonden og Forsvarsministeriets FN-pulje. Den danske støtte sigter især på at forbedre effekten og kvaliteten af FN's fredsoperationer med fokus på menneskerettighederne og kvinder, fred og sikkerhed.

### 3.2.3. KONFLIKTFOREBYGGELSE OG FREDSOPBYGNING

Danmarks oprindelige, lidt snævre militære, fokus på at stille soldater til rådighed for FN's fredsbevarende operationer er i dag afløst af en langt mere ambitiøs dagsorden, der sigter på at forebygge voldelige konflikter, skabe forudsætninger for varig fred og imødegå forskellige asymmetriske og ikke-militære trusler, der udspringer fra skrøbelige og konflikt-ramte stater.

#### DANMARK, KVINDER, FRED OG SIKKERHED OG FN

I 2000 vedtog FN's Sikkerhedsråd den skelsættende 1325-resolution om kvinder, fred og sikkerhed – også kendt under den engelske forkortelse: Women, Peace and Security (WPS). Resolutionen fastslog, at kvinder har ret til at præge udviklingen i egne samfund og skal inddrages meningsfuldt i arbejdet for fred og sikkerhed, og at dette styrker mulighederne for at opnå bæredygtig fred. Sikkerhedsrådet har siden vedtaget yderligere ni resolutioner om kvinders rolle i fred og sikkerhed.

Danmark var i 2005 det første land i verden, der vedtog en national WPS-handlingsplan. Danmarks fjerde Nationale Handlingsplan for Kvinder, Fred og Sikkerhed 2020-2024 blev lanceret i december 2020 af Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet.

Det overordnede mål for handlingsplanen er, at kvinders fulde, lige og meningsfulde deltagelse i fredsarbejdet (fra forebyggelse over konflikthåndtering til fredsopbygning og -bevaring) bliver styrket, og at kvinder og mænds, piger og drenges ligestilling, rettigheder og forskellige behov tænkes ind i alle faser af arbejdet for bæredygtig fred.

Handlingsplanen følger tre hovedspor: i) Danmark som sikkerhedspolitisk aktør, ii) kvinders fulde, lige og meningsfulde deltagelse i fred og sikkerhed og iii) indsatsen mod seksuel og kønsbaseret vold. For første gang har Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet formuleret hver deres implementeringsplan for at sikre en systematisk og resultatorienteret implementering af kvinder, fred og sikkerhed.

Det er alt sammen dagsordener, der fordrer, at man retter blikket mod de sociale, politiske og økonomiske underliggende årsager til konflikt og håndterer disse gennem samtænkte indsatser, der går på tværs af sikkerhed, udvikling og menneskerettighederne. De tre søjler, som FN-samarbejdet er bygget op om, skal alle bringes i spil, hvis der skal skabes varige resultater. Man kan ikke opnå udvikling uden sikkerhed, eller sikkerhed uden udvikling. Og man kan hverken skabe udvikling eller sikkerhed uden respekt for menneskerettighederne. Denne erkendelse, først formuleret af tidligere generalsekretær Kofi Annan, har præget dansk udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitik i mange år. Danmark arbejder derfor for en helhedsorienteret tilgang til konfliktforebyggelse, krisestyring og stabilisering. Målet for Danmark er at sætte FN bedre i stand til at forebygge konflikter og imødegå, at konflikter, der allerede er brudt ud, udvikler sig til permanente politiske og humanitære kriser.

***“De tre søjler, som FN-samarbejdet er bygget op om, skal alle bringes i spil, hvis der skal skabes varige resultater.”***

Et af de helt centrale læringspunkter, Danmark tager med sig ind i arbejdet med FN, er behovet for lokal forankring. Varig fred kan ikke pådømmes samfund og befolkningsgrupper

udefra. Skal freden sikres og vedligeholdes, skal indsatserne kunne videreføres af civilsamarbejdsorganisationer eller myndigheder, der hører hjemme i området. Det er derfor vigtigt, at FN's indsatser tager udgangspunkt i de lokale, politiske dynamikker, der kendetegner den konkrete konflikt. Samtidig skal der arbejdes på tværs af de humanitære indsatser, udviklingssamarbejdet og det mere målrettede fredsarbejde. Ellers kan FN ikke realisere ambitionen om at skabe rum for de inkluderende politiske løsninger, der er forudsætningen for varig fred.

Gennem sit mangeårige og omfattende engagement i udviklingssamarbejdet og konkrete erfaringer med samtænkt stabilisering i verdens brændpunkter har Danmark gode forudsætninger for at bidrage til arbejdet med at forbedre rammerne for FN's fredsarbejde. Danmark presser på for, at FN fremmer synergi og samspil mellem sine forskelligartede indsatser – med udgangspunkt i en klar analyse af de politiske dynamikker, der er på spil, og de forskellige behov, der er på kort og langt sigt. Danmark arbejder også for at fastholde og styrke FN's evne til at indtænke menneskerettigheder og kvinders deltagelse i arbejdet med at skabe vedvarende fred. Og Danmark opfordrer i stigende grad FN til at tage højde for klimaforandringerne som en integreret del af sine fredsindsatser.

### **DANMARK OG FN: FREDS- OG STABILISERINGSPARTNERE I FELTEN**

Danmarks engagement i FN's fredsarbejde har i særlig grad fokus på Afrika og Mellemøsten. Både gennem udviklingssamarbejdet, militære indsatser og gennem Freds- og Stabiliseringsfonden støtter Danmark FN i lande som Mali, Irak, Yemen, Syrien, Somalia og Afghanistan.

Det er i felten, at værdien af FN's fredsarbejde virkelig viser sig. FN's kombination af teknisk ekspertise og særlige adgang til regeringskontorer i alle verdens lande sætter FN i stand til at arbejde med en bred palet af indsatser for at skabe fred og sikkerhed i alle faser af en konflikt.

Eksempler på dansk-støttede FN-indsatser er:

- Kapacitetsopbygning af nationale institutioner, herunder retsinstanser og sikkerhedsstyrker
- Støtte til demobilisering- og reintegrationsindsatser
- Retsforfølgelse af krigsforbrydere
- Forebyggelse af voldelig ekstremisme på lokalt niveau
- Støtte til afholdelse af demokratiske valg
- Minerydning

Konfliktforebyggelse og tidlig respons er afgørende i forhold til at forhindre menneskelig lidelse og flygtninge- og fordrivelseskriser. Det er samtidig en ualmindelig god investering. Verdensbanken vurderer, at 1 USD brugt på konfliktforebyggelse sparer verdensøkonomien for 16 USD. Alligevel er det et tilbagevendende problem at sikre finansiering til det forebyggende arbejde. Samtidig møder FN's forebyggelsesdagsorden i stigende grad politisk modstand. Lande som Kina, Rusland og andre autokratier ser nogle konfliktforebyggende tiltag, f.eks. monitorering af menneskerettighedssituationen eller af spændingerne mellem befolkningsgrupper, som en trussel mod princippet om ikke-indblanding i staters interne anliggender.

Netop derfor er det så vigtigt, at lande som Danmark engagerer sig i FN's fredsarbejde i disse år. Der er et stadigt mere presserende behov for at sikre, at alle aspekter, der truer

menneskelig sikkerhed, tages i betragtning i FN's arbejde for en mere sikker verden. Kun ved at arbejde med en helhedsorienteret forståelse af fred og sikkerhed, kan verden i fælleskab tage hånd om de stadigt mere sammensatte og gensidigt forbundne problemer, der forårsager eller forstærker nutidens voldelige konflikter.

FN har et overordnet ansvar for at opretholde international fred og sikkerhed, men FN hverken kan eller skal løfte alle opgaver alene. Regionale organisationer spiller flere og større roller i konflikthåndtering og stabilisering. For at sikre, at FN på troværdig vis kan bidrage til at skabe og fastholde fred i alle afkroge af verden, er der behov for mere og bedre samarbejde mellem FN og andre aktører. Det gælder regionale organisationer som EU, Den Afrikanske Union og NATO, og det gælder udviklingsbankerne, herunder især Verdensbanken. I 2018 udgav FN og Verdensbanken sammen den banebrydende rapport, *Pathways for Peace*, der understreger vigtigheden af at prioritere helhedsorienteret konfliktforebyggelse.

### **3.2.4. KLIMA HANDLER OGSÅ OM SIKKERHED**

Sammenhængen mellem klima, fred og sikkerhed er rykket højt op på den internationale dagsorden – også i FN-systemet. Det handler både om at afklare de faktiske sammenhænge mellem klima og sikkerhed, og om at finde ud af, hvad det internationale samfund konkret kan gøre for at imødegå, forebygge og håndtere de meget forskellige sikkerhedstrusler, der hænger sammen med klimaforandringerne.

For nogle lande – de små østater især – er der tale om en eksistentiel trussel. De risikerer bogstaveligt talt at synke i havet, hvis ikke den globale opvarmning bremses. I andre sammenhænge gælder det, at klimaforandringerne kan forstærke eksisterende konfliktlinjer og på den måde virke som en såkaldt konfliktmultiplikator. Det gælder især i skrøbelige stater, hvor lokale myndigheder og samfund mangler ressourcer og institutioner, der kan sikre en fredelig klimatilpasning. Når vejrliget ændrer sig, ørkenen spreder sig eller vandstanden stiger, vokser kampen om knappe ressourcer, samtidig med at spændingerne mellem forskellige lande og befolkningsgrupper stiger og tilliden til myndighederne falder. UNHCR anslår, at vejrrelaterede begivenheder hvert år er skyld i over 21 mio. fordrivelser, dvs. hændelser hvor mennesker bliver tvunget til at forlade deres hjem pga. f.eks. storm, oversvømmelse, tørke eller skovbrand.

Klima og sikkerhed blev for alvor sat på Sikkerhedsrådets dagsorden af Tyskland i 2011. Siden har andre valgte medlemmer, herunder Sverige, Norge og Irland, taget stafetten videre. Danmark støtter aktivt op om, at klima-sikkerhed behandles i Sikkerhedsrådet og at generalsekretæren skal rapportere om klima-relaterede sikkerhedsrisici. Hvis Danmark bliver valgt ind i FN's Sikkerhedsråd 2025-26, vil vi søge at bygge videre på disse indsatser, ligesom vi også vil have fokus på det i FN's Fredsopbygningskommission, hvor vi er medlem i 2023-24.

Nogle FN's medlemslande er modstandere af, at Sikkerhedsrådet skal beskæftige sig med klima som et tematisk spørgsmål. Rusland nedlagde således i december 2021 veto over for en resolution, der havde opbakning fra 113 lande, og som blandt andet opfordrede generalsekretæren til at "integrere klimarelaterede sikkerhedsrisici som et centralt element i konfliktforebyggende strategier". Kina undlod at stemme, mens Indien som det eneste

valgte medlem af Sikkerhedsrådet stemte imod. Modstanden fra disse lande er mindre udtalt, når det drejer sig om håndteringen af konkrete kriser. Rådet er således i de senere år flere gange sat fokus på sammenhængen mellem klimaforandringerne og konflikt-dynamikkerne i specifikke landeresolutioner. Det gælder f.eks. missionen i Somalia, der som den første har fået tilknyttet en rådgiver med speciale i klima-sikkerhed.

FN-systemet integrerer i stigende grad klimaforandringernes konsekvenser for sikkerhed i deres arbejde. I 2018 oprettede FN, med støtte fra bl.a. Sverige, Norge og Tyskland, den såkaldte *Climate Security Mechanism (CSM)*, der har til opgave at indsamle data om og analysere sammenhængen mellem klimaforandringer og sikkerhed, og systematisk integrere klimatiltag i FN's forebyggende, fredsopbyggende og klimatilpasningsarbejde. Danmark bidrager i 2022 til CSM's arbejder og støtter i det hele taget FN's bestræbelser på at sikre en integreret tilgang mellem fredsopbygning, klimatilpasning og udvikling i nogle af verdens mest skrøbelige lande. Danmark har f.eks. afsat midler til indsatser rettet mod klima, konflikt og migration i Sahel. Danmark støtter også dansk og international forskning på området.

### 3.3. GLOBAL UDVIKLING

Danmarks udviklingssamarbejde handler først som sidst om at løse tidens store udfordringer sammen med vores partnere. Den udviklingspolitiske strategi, "Fælles om Verden", sikrer bred politisk opbakning til retningen for udviklingssamarbejdet med otte partier bag den politiske aftale fra 2021. Danmarks udviklingssamarbejde skal hjælpe flere, hvor det er sværest. Gå forrest i kampen for klima, natur og miljø. Fremme demokratiske værdier, menneskerettigheder og ligestilling. Og afhjælpe fattigdom. FN er en helt afgørende partner for at nå de mål. Især i skrøbelige situationer, hvor FN ofte har en unik tilstedeværelse og adgang.

Danmarks udviklingssamarbejde er født ud af et bredt folkeligt engagement. Siden udviklingssamarbejdet i 1962 blev forankret i den første lov om udviklingssamarbejdet, har det været en hjørnesten i Danmarks globale engagement. Som ét af kun en håndfuld lande i verden lever Danmark op til FN's målsætning om, at de rige lande skal yde mindst 0,7 pct. af deres bruttonationalindkomst som bistand til verdens fattigste lande. Det har vi gjort siden 1978.

Vilkårene for det internationale udviklingssamarbejde har ændret sig siden 1962. Men de kerneværdier, der ligger bag dansk udviklingspolitik, er de samme som før: At udvise international solidaritet, bekæmpe fattigdom og global ulighed, søge at mindske nød og lidelse i verden og være med til at sikre bæredygtig vækst og udvikling. Danmark har et moralsk ansvar for og en international forpligtelse til at hjælpe, hvor vi kan. Det er samtidig med til at gøre Danmark tryggere. Når menneskers vilkår forbedres, bliver verden mere sikker og stabil. For fattigdom, ulighed, undertrykkelse og menneskerettighedskrænkelser giver grobund for voldelig ekstremisme, væbnede konflikter, flygtningestrømme, intern fordrivelse og irregulær migration, der skaber usikkerhed og ustabilitet både lokalt og globalt. Derfor

har Danmark og verden brug for et samlende og troværdigt FN, der kan danne rammen om håndteringen af vor tids globale udfordringer. Et FN, der både som operationel aktør i felten og som normativ bannerfører, kan skubbe på for en mere retfærdig og dermed mere stabil fordeling af verdens ressourcer.

”Fælles om Verden” understreger derfor også eksplicit, at FN-pagten, Verdenserklæringen om menneskerettighederne, FN-konventionerne om menneskerettighederne og Verdensmålene, sammen med Lov om Udviklingssamarbejde, udgør de overordnede rammer for Danmarks udviklingssamarbejde.

Det fokus er ikke nyt eller tilfældigt. Gennem alle årene har dansk udviklingspolitik udviklet sig i tæt samspil med FN-systemet. Danmark har sammen med de andre nordiske lande sat sit præg på den udviklingspolitiske tænkning i FN-organisationerne. Ligesom vi også har kunnet hente inspiration og viden fra det politik-udviklende og normative arbejde, der er foregået i regi af FN’s fonde og programmer. Det gælder ikke mindst med vores vedholdende fokus på god regeringsførelse, ligestilling mellem kønnene, miljøhensyn og bæredygtig udvikling. Alle de dagsordener, der nu er samlet i Verdensmålene.

Danmark har en klar interesse i et samtænkende og effektivt FN-system, der kan arbejde med danske udviklingspolitiske prioriteter. Derfor holder Danmark fast i sin konstruktive opbakning til FN og presser på for de nødvendige reformer, samtidig med at vi står vagt om FN’s rettighedsbaserede tilgang til udviklingsarbejdet.

### **3.3.1. DANMARKS MULTILATERALE BISTAND OG SAMSPILLET MED DE BILATERALE INDSATSER**

FN – og det multilaterale system – spiller en central rolle i udmøntningen af Danmarks udviklingspolitiske og humanitære bistand. FN er tilstede i alle verdens brændpunkter og ofte helt afgørende i forhold til at opnå humanitær adgang og sikre at forskellige aktørers humanitære og udviklingsindsatser koordineres og sikres lokalt fodfæste. Det multilaterale samarbejde udgør derfor altid rammen om Danmarks udviklingspolitiske engagement. Ofte og oftere udgør den også ryggraden i Danmarks støt stigende fokus på skrøbelige situationer, hvor betingelserne for at gennemføre store bilaterale programmer generelt ikke er til stede, men hvor de multilaterale aktører gør det muligt alligevel at arbejde med danske prioriteter.

I 2021 kanaliserede Danmark ca. 62 pct. af udviklingsbistanden gennem de multilaterale organisationer. Heraf gik næsten halvdelen til FN (44 pct.), mens EU modtog lidt over en femtedel (21 pct.). Verdensbanken, IMF og de regionale udviklingsbanker modtager også ca. en femtedel (19 pct.), og resten fordeles på andre multilaterale organisationer som f.eks. *Global Partnership for Education*. En del af den bistand, Danmark kanaliserer via EU, går i øvrigt indirekte til FN, idet FN implementerer en stor del af EU’s udviklingsengagementer i tredjelande.

Danmark er en troværdig og ansvarlig partner for FN’s fonde, programmer og særorganisationer. Vi yder betydelige kernebidrag til organisationerne, hvilket er med til at sikre, at de kan betale deres faste udgifter og arbejde med en længere tidshorisont i forhold



til deres kerneopgaver. Herudover bidrager Danmark substantielt til både bilaterale landeprogrammer og humanitære appeller og operationer. Samtidig arbejder Danmark konstruktivt i bestyrelserne, i donorkoordinationen og i de globale udviklings- og humanitære fora. Ved at engagere os hele vejen i beslutningskæden fra bestyrelseslokalet, blandt donorerne og operationelt, forsøger vi at sikre, at FN's indsatser både normativt og operationelt flugter med danske strategiske prioriteter.

## **ORGANISATIONSSTRATEGIERNE**

Danmark udarbejder organisationsstrategier for de multilaterale partnere, som vi støtter med væsentlige kernebidrag. Organisationsstrategierne fastlægger strategiske målsætninger og afspejler Danmarks prioriteter for bistanden – såvel tematisk, som i relation til organisationernes effektivitet og samarbejde, som en del af FN-systemet. De strategiske mål og indsatsområder fastlægges med udgangspunkt i organisationernes mandat og egne strategier for en 4-5-årig periode. Organisationsstrategierne danner grundlag for den løbende dialog med organisationerne og for evalueringen af deres resultater.

Danmark har aktuelt organisationsstrategier for 15 FN-organisationer: OCHA, OHCHR, IOM, ILO, UN Aids, UNDP, UNEP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNMAS, UNRWA, UN Women, WFP og WHO.

Også på dette område giver de globale magtforskydninger nye udfordringer for et lille land som Danmark. I en verden, hvor både donorsamfundet og modtagerlandene er stadig mere mangfoldige, kræver det en stadig mere fokuseret indsats at omsætte finansielle bidrag til reel indflydelse og politiske resultater. Der skal bygges bro mellem det, vi ved om FN's indsatser på landeniveau og vores overordnede arbejde i de styrende organer. En af måderne at sikre dette er ved at styrke samspillet mellem Danmarks bilaterale og multilaterale engagementer. Det fordrer løbende informationsudveksling i trekanten mellem de danske ambassader, der møder FN i felten, de danske FN-missioner i New York, Geneve og Rom, der har den daglige dialog med organisationerne, og Udenrigsministeriet i København, der varetager de strategiske opgaver. Det tager tid, men det er umagen værd. Det gør os bedre i stand til at levere resultater og sikre mere udvikling for pengene, når vi kan føde erfaringer fra felten direkte ind i de multilaterale organisationers besluttende organer og på den måde påvirke organisationerne i den ønskede retning, og understøtte FN-systemets reformindsats i vores samarbejde med organisationerne på landeniveau.

### **3.3.2. REFORM AF FN'S UDVIKLINGSSYSTEM**

Sammen med ligesindede lande – ikke mindst de andre nordiske lande – er Danmark i mange år gået forrest i kampen for at gøre FN's udviklingsarbejde mere gennemsigtigt, mere lydhørt og mere ansvarligt. Senest stod Danmark sammen med Algeriet i spidsen for de forhandlinger i FN's Generalforsamling, der i 2018 resulterede i den hidtil mest omfattende reform af FN's udviklingssystem. Reformen sigtede bl.a. gennem decentralisering og øget fokus på felten på at sætte FN's udviklingsorganisationer bedre i stand til at hjælpe FN's medlemslande med at levere på Verdensmålene.

Som følge af reformen er FN's fonde og programmer generelt blevet bedre til at arbejde sammen på tværs af systemet, ligesom der er udviklet bedre monitorerings- og rapporteringsmekanismer. Senest er koordinationen af FN's udviklings- og humanitære indsatser styrket betydeligt på landeniveau, herunder med en fælles og forenende ramme for programmering. Der er dog stadig plads til forbedringer, og der vil altid være behov for aktive donorer som Danmark, der følger med, stiller spørgsmål og sætter krav om effektiviseringer i FN's udviklingssystem.

En del af reformmodstanden kommer fra FN-systemet selv. FN's fonde og programmer er berygtede for at konkurrere om alt fra mandater, til status og penge. Generalsekretær Guterres har da også erklæret, at der er behov for en kultur- og adfærdsskiftning i FN. Det kræver en stærk ledelse at gøre op med årtiers indgroede dårlige vaner. Det er også et ansvar, vi som donorland skal være os bevidst i fordelingen af de midler, vi stiller til rådighed for FN-systemet.

Hvis reformdagsordenen skal lykkes i sin helhed, er det vigtigt at sikre et mere smidigt FN-system, hvor beslutningerne kan træffes så tæt på felten som muligt. Der er stadig mange af FN's medlemslande, der ønsker at fastholde deres muligheder for at kontrollere selv meget små beslutninger, f.eks. om indkøb af udstyr og ansættelse af personale. Samtidig er der behov for, at medlemslandene kan stille både FN-organisationerne og FN's medarbejdere til ansvar for de resultater, de skaber (eller ikke skaber). Arbejdet i organisationernes styrende organer er vigtige i forhold til at sikre 'frihed under ansvar'. Det er i høj grad der, de daglige kampe for at afbureaukratisere beslutningsgange og sikre decentraliseret ledelsesautoritet, står. Det er også der de medlemslande, der finansierer organisationernes arbejde, kan holde øje med, hvilke resultater der skabes i felten, og i hvor høj grad at FN's ansatte selv lever op til organisationens værdier. Reformarbejdet handler også om at forebygge seksuel chikane, udnyttelse og misbrug i FN-systemet. Danmark bruger aktivt sine pladser i FN-organisationernes styrende organer til at holde ledelserne ansvarlige for det arbejde, de står i spidsen for.

Diskussionerne om reformer af FN's udviklingssystem får meget let et teknokratisk præg. De handler om ting som finansieringsmekanismer, monitoreringssystemer, koordinationsprocesser og beslutningsgange. Lige under denne noget tørre og kedelige overflade gemmer der sig dog ofte også en væsentlig værdikamp, der blandt andet handler om, hvor uafhængigt – og nogle gange kritisk – FN skal kunne agere på landeniveau, og om i hvor høj grad FN-systemet skal kunne arbejde som en samlet enhed i felten.

Anført af Kina foretrækker nogle udviklingslande et opsplittet og teknisk-orienteret udviklingssystem, der bistår landene med økonomisk udvikling, mens politiske spørgsmål om f.eks. menneskerettighederne holdes uden for. Heroverfor står lande som Danmark, der lægger vægt på, at FN kan agere sammenhængende på de udfordringer, der er i et givent udviklingsland – herunder også sensitive spørgsmål om menneskerettighederne, herunder piger og kvinders rettigheder, korruption og mindretalsbeskyttelse.

### **3.3.3. DET DANSKE FINANSIERINGSINITIATIV**

For at FN kan være en stærk organisation, der leverer på sine mandater, er der behov for forudsigelig og stabil finansiering. I forbindelse med vedtagelsen af 75-årserklæringen

for FN's etablering i 2020, tilsluttede medlemslandene sig et løfte om at betale deres fulde bidrag til tiden. Alligevel er FN fortsat præget af uregelmæssige betalingsmønstre og manglende betalinger. Selvom 153 lande ud af 193 medlemsstater, det højeste antal i næsten 20 år, betalte deres fulde bidrag i 2021, vil FN også fremadrettet være stærkt udfordret af manglende likviditet og uforudsigelighed.

COVID-19-krisen, samt kriserne i Afghanistan og Ukraine har understreget vigtigheden af, at FN har de nødvendige midler til at reagere hurtigt på globale kriser. FN's budgetkrise hænger sammen med, at ikke alle medlemslande betaler deres kontingent til tiden og fuldt ud. Det gør det svært for FN at udføre sit arbejde, levere på sine mandater og reagere hurtigt på akutte globale kriser. Det betyder, at mange af FN's mandatbestemte aktiviteter forsinkes eller aldrig gennemføres, som det eksempelvis ses på menneskerettighedsområdet. For at rette op på den situation, har Danmark sat sig i spidsen for et tværregionalt initiativ, der skal forbedre FN's likviditet og budgetmæssige forudsigelighed.

Finansieringsinitiativet sigter på at forbedre FN's finansielle situation ved i sidste ende at gøre det lettere for FN at budgettere ved at øge forudsigeligheden af betalingstidspunkter. De lande, der tilslutter sig det danske initiativ, forpligter sig til; 1) at betale deres pålignende bidrag inden for årets første 30 dage, og hvis dette ikke er muligt 2) at betale inden for de første 30 dage efter begyndelsen af deres nationale regnskabsår, og endelig, hvis de to første muligheder ikke er mulige, så 3) at betale inden for 30 dage efter en fastsat dato efter aftale med FN.

En tværregional gruppe af lande, har allerede underskrevet initiativet og er med til at drive og promovere det. Initiativet lanceres formelt i forbindelse med åbningen af FN's 77. Generalforsamling i september 2022. Indtil videre har følgende lande tilsluttet sig *pledget*: Andorra, Barbados, Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Georgien, Ungarn, Island, Letland, Luxembourg, Maldiverne, Malta, Moldova, Marokko, Nepal, Nederlandene, Norge, Qatar, Sverige, Schweiz, Tjekkiet, Tyskland, Ukraine og Østrig, Flere lande forventes at tilslutte sig løbende.

### **3.3.4. FN SKABER HÅB I SKRØBELIGE SITUATIONER**

Med sit brede mandat og globale tilstedeværelse arbejder FN i de mest skrøbelige lande og regioner og blandt de allermest udsatte mennesker. Det giver FN en særlig rolle i forhold til at nå løftet i Verdensmålene om, at ingen skal lades i stikken (*leave no one behind*). Det gør også FN til en uomgængelig partner for Danmark både i forhold til humanitære indsatser, der retter sig mod mennesker i akut (om end ofte langvarig) nød, og i forhold til det langsigtede udviklingssamarbejde.

Skrøbelighed er et stort og voksende globalt problem. I 2020 boede ca. 44 pct. af verdens ekstremt fattige i skrøbelige lande og regioner. Tallet er kun steget siden – ikke mindst som følge af COVID-19 pandemien. I store dele af verden er både uligheden og fattigdommen vokset, samtidig med at befolkningernes adgang til livsvigtige sundhedsydelse, bl.a. seksuel og reproduktiv sundhed, uddannelse og fast levebrød er blevet udfordret markant. I tillæg hertil har en del regimer benyttet pandemien til at indskrænke borgernes friheds-

rettigheder og slå hårdt ned på politiske modstandere. Samtidig har Ruslands aggression i Ukraine alvorlige konsekvenser for de globale forsyningskæder, hvilket blandt andet har ført til stigende priser på fødevarer, energi og gødning. Globalt er 276 millioner mennesker lige nu akut fødevarer usikre som følge af klimaforandringer, politisk og økonomisk ustabilitet og konflikter. FN's fødevarerprogram, WFP, vurderer, at yderligere 33-47 millioner mennesker vil blive akut fødevarer usikre i 2022 som konsekvens af Ruslands invasion af Ukraine.

### ***"Skrøbelighed er et stort og voksende globalt problem."***

Alle disse tilbageslag danner grobund for fremtidig ustabilitet og uro – både i situationer, der længe har været betegnet som skrøbelige, og i situationer, der hidtil har forekommet stabile – og som betyder, at flere mennesker end nogensinde har brug for humanitær bistand.

I 2021 gav Danmark i alt 3,18 mia. kr. i nødhjælp. Heraf gik over 2 mia. kr. til FN's humanitære indsatser, blandt andet som kernebidrag til bl.a. FN's kontor for koordinering af humanitær nødhjælp, (OCHA), FN's centrale nødhjælpsfond, (CERF), og FN's flygtningeorganisation, (UNHCR). Danmark fastholder også i 2022 sit fokus på alvorlige humanitære og fordrivelseskriser i andre dele af verden. Blandt andet er de humanitære bidrag til store humanitære kriser i Yemen, Syrien, Sahel og på Afrikas Horn fastholdt på samme niveau som i tidligere år.

#### **FN OG GLOBAL SUNDHED**

Global sundhed er et område, der viser hvor forbundet verden er, og hvor afhængig Danmark derfor er af et stærkt internationalt samarbejde om sundhed. Danmark kan klare meget selv – det har vi vist i håndteringen af COVID-19 pandemien. Men vi kan ikke bekæmpe grænseoverskridende sundhedstrusler, såsom smitsomme sygdomme eller multiresistente bakterier, alene. Der er derfor brug for et velkoordineret, effektivt globalt respons på sundhedstrusler samt opbygning af robuste sundhedssystemer, der sikrer lige adgang for alle til sundhedsydelser af høj kvalitet.

Det specialiserede FN-agentur til håndteringen af global sundhed, Verdenssundhedsorganisationen, WHO, står på grund af sit brede mandat, normative rolle og globale tilstedeværelse centralt i forebyggelsen og håndteringen af globale sundhedsudfordringer.

Danmark arbejder for en styrket, FN-ledet global sundhedsarkitektur, der med WHO som retningsgivende organ kan forebygge og respondere koordineret, rettighedsbaseret og med høj teknisk ekspertise på globale sundhedsudfordringer. Danmark støtter derfor et stærkt WHO og er i perioden fra 2021-24 medlem af WHO's globale bestyrelse, hvor vi bl.a. arbejder for at styrke fremtidens globale beredskab på sundhedskriser, forebyggelse og kontrol af ikke-smitsomme sygdomme, herunder mental sundhed, antimikrobiel resistens (AMR) og kvinder og pigers seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder.

Humanitær bistand er en nødvendighed for at forhindre eller mindske menneskelig lidelse og redde liv som følge af væbnet konflikt, chok og naturkatastrofer. Men den kan ikke stå alene. Der er brug for andet og meget mere end nødhjælp, hvis der skal skabes håb og

fremtidsmuligheder for de mennesker, der bor i skrøbelige regioner. Sammen med FN går Danmark derfor forrest for at skabe relevante koblinger mellem de humanitære indsatser, udviklingssamarbejdet, diplomatiet og freds- og stabiliseringsindsatserne. Det er vejen frem i forhold til både forebyggelse, tidlig respons og varige resultater. Konkret har Danmark f.eks. samarbejdet med FN's Fødevarerprogram, (WFP), om forebyggende indsatser og varslingsystemer i blandt andet Etiopien, Kenya og Uganda.

Når kriserne rammer, går det altid værst ud over de mest sårbare grupper. Historien viser igen og igen, at piger og kvinder er ekstra udsatte i konfliktramte områder og i humanitære krisesituationer. Netop derfor sætter Danmark i disse år sammen med FN øget fokus på piger og kvinders rettigheder. I 2021 overtog Danmark f.eks. formandskabet for det globale *Call to Action*-partnerskab til bekæmpelse af seksuel og kønsbaseret vold i humanitære kriser. Et andet væsentlig element i arbejdet med at fremme kvinders rettigheder, drejer sig om kvinders rolle i konfliktløsning. Her samarbejder Danmark f.eks. med FN om at fremme kvinders deltagelse i fredsforhandlinger i Syrien.

### **DANMARKS UNGDOMSDELEGATER**

I Danmark er unge aktive i foreningslivet, og der er stærke erfaringer med at fremme unges demokratiske deltagelse gennem samarbejde mellem myndigheder og foreninger. På tværs af Danmarks udviklingsindsatser støtter Danmark op om de unge, der arbejder for at skabe positive forandringer. Vi vil skabe muligheder for, at de unge lyttes til og inddrages meningsfuldt som ligeværdige aktører i udviklingen af deres samfund. Derfor arbejder vi også i FN for, at unge inddrages meningsfuldt i FN-arbejdet.

Danmark er anerkendt som et foregangsland, når det gælder inddragelse af unge – ikke mindst pga. vores tætte samarbejde med Dansk Ungdoms Fællesråd og de danske FN-ungdomsdelegater. De danske ungdomsdelegater indgår i den danske delegation til møder i FN, hvor de taler på vegne af Danmark og deler taletid med de danske ministre.

At alle skal have mulighed for at bidrage til udviklingen af ligeværdige og trygge samfund er i det hele taget en central dansk værdi. I udviklingssamarbejdet har Danmark derfor særligt fokus på civilsamfundets råderum, god regeringsførelse, kvinder, fred og sikkerhed og unge, fred og sikkerhed. Danmark har solide erfaringer med en række af disse dagsordner i bilaterale landeprogrammer, bl.a. via støtte til UNDP og UN Women. Det er samtidig dagsordener, hvor danske civilsamfundsorganisationer er værdsatte partnere – også for FN-systemet. Ikke mindst, når det gælder om at styrke modstandskraften i lokalsamfundene.

### **3.3.5. FORDRIVELSE OG MIGRATION**

FN spiller en kernerolle i at sikre internationalt samarbejde om migration og fordrivelse. I 2016 indgik alle FN's 193 medlemslande for første gang en global aftale om at forbedre verdens respons på store flygtninge- og migrationsbevægelser. Aftalen, som fik navnet New York erklæringen, blev indgået i kølvandet på flygtninge- og migrationskrisen i 2015, der havde gjort det klart, at det var behov for en mere human og koordineret tilgang til menneskelig mobilitet. Vedtagelsen af New York erklæringen blev startskuddet til udarbejdelsen

af to globale FN-erklæringer: én for migration (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) og én for flygtninge (*Global Compact on Refugees*). Begge erklæringer udgør i dag de primære normative rammeværk for håndtering af globale migrations- og fordrivelsesudfordringer.

FN's globale flygtningeerklæring blev formelt godkendt i december 2018, men i realiteten faldt den allerede på plads i forbindelse med FN-topmødet i september 2016 – i form af *The Comprehensive Refugee Response Framework*, som var et bilag til New York erklæringen. Erklæringen vedrører alene flygtninge, der har krav på international beskyttelse ifølge FN's Flygtningekonvention.

FN's flygtningeerklæring fremmer ønsket om i endnu højere grad at styrke indsatserne i nærområderne til fordel for såvel flygtninge, som berørte lokale værtssamfund. Alt tyder på, at de senere års tendens med stigende antal flygtninge og stadigt mere langvarige flygtningekriser vil fortsætte. Yderligere er forventningen, at hvis de berørte lande i nær-områderne ikke hjælpes til at håndtere sådanne situationer, kan det meget hurtigt resultere i voksende strømme af flygtninge mod tredjelande, herunder Europa.

Derfor har Danmark såvel som andre europæiske lande bakket op om flygtningeerklæringen og aktivt bidraget til dens implementering gennem en kombination af humanitær bistand, fredsopbygning og mere langvarige udviklingspolitiske tiltag i en række lande, herunder Libanon, Jordan, Uganda, Etiopien og Kenya – og med det formål at flygtninge og fordrevne kan leve et sikkert og værdigt liv i nærområderne. Den primære platform til at drøfte implementeringen af flygtningeerklæringen er *Global Refugee Forum*, som finder sted hvert fjerde år, og hvor det første forum fandt sted i 2019.

FN's globale migrationserklæring blev også vedtaget i 2018. Den har til formål at fremme sikker, velordnet og regulær migration gennem internationalt samarbejde. I 23 målsætninger forholder migrationserklæringen sig til alle aspekter af den typiske migrationscyklus: Fra afrejse i oprindelseslandet, gennemrejse i transitlande til ankomst og ophold i destinationslande samt til tilbagevenden til oprindelseslandet. Migrationserklæringen sætter den fælles retning for det multilaterale samarbejde om migration.

Danmark anser migrationserklæringen som et nyttigt rammeværk, der bl.a. skaber en fælles forståelse for sammenhænge, koordination og eksempler på tiltag, der kan bidrage til at løse udfordringerne med irregulær migration. Af danske kerneprioriteter i aftalen er bl.a. anerkendelsen af at styrke samarbejdet med oprindelse-, transit- og destinationslande, staters forpligtelse til at tilbagetage egne statsborgere uden lovligt ophold, vigtigheden af at adressere de grundlæggende årsager til irregulær migration, bekæmpelse af menneskesmugling samt beskyttelse af ytringsfriheden og vigtigheden ved en åben og fri debat om alle aspekter ved migration. Sammenhængen mellem migrationserklæringen og realiseringen af 2030 dagsorden for bæredygtig udvikling samt de 17 Verdensmål er i den forbindelse en helt central prioritet fra et dansk perspektiv.

I forbindelse med vedtagelsen af migrationserklæringen blev FN's migrationsnetværk oprettet. Netværket skal sikre en koordineret og effektiv implementering af migrationsaftalen på tværs af FN-systemet. FN's migrationsorganisation (IOM) er koordinator og sekretariat for netværket. En række andre relevante organisationer er herudover medlemmer af

netværket, såsom FN's flygtningeorganisation (UNHCR) og FN's udviklingsprogram (UNDP). Danmark støtter aktivt migrationsnetværket og IOM's arbejde. Eksempelvis støtter Danmark FN's Migrationsfond, som er den primære multilaterale finansieringsmekanisme til støtte af stater og andre aktører i implementeringen af migrationserklæringen.

Den primære platform til at drøfte implementeringen af migrationserklæringen er *International Migration Review Forum* (IMRF), som finder sted hvert fjerde år og for første gang i 2022. Fra dansk side er dette fora en oplagt anledning til at drøfte og fremme efterlevelsen af migrationserklæringen såvel som andre internationale normer og standarder med snitflader til migration. Det gælder f.eks. beskyttelsen af menneskerettighederne – uanset migrationsstatus – såvel som at sikre Verdensmålsprincippet om ikke at lade nogen i stikken (*leave no one behind*). Danmark har i 2022 givet tilsagn på yderlige 30 millioner kr. til FN's migrationsfond fra 2023.

For begge FN-erklæringer gælder, at der alene er tale om politiske hensigtserklæringer. Erklæringerne er ikke juridisk bindende og pålægger ikke nye forpligtelser under flygtninge- og migrations samarbejdet. De tjener alene til at reflektere politisk vilje og ambition i det internationale samfund til samlet at styrke solidariteten omkring ansvars- og byrdefordeling af flygtninge med værtslande med mange flygtninge. I sidste ende er det derfor op til de enkelte staters vilje at følge erklæringernes hensigter om øget koordination og samarbejde på flygtninge- og migrationsområdet.

Et konkret eksempel herpå er tilbagetagelse af egne statsborgere. Det er fortsat ikke alle stater, der samarbejder tilfredsstillende om tilbagetagelse. Heller ikke selvom FN's migrationsaftale netop slår fast, at alle stater har en forpligtelse til at facilitere tilbagetagelse uden forudgående betingelser. For at styrke mulighederne for at hjemsende udenlandske statsborgere uden lovligt ophold i Danmark, arbejder Danmark for i FN at styrke sproget om tilbagetagelse i diverse normative tekster.

### **3.3.6. OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER FOR HANDLING**

FN har med Verdensmålene sat rammen og retningen for den globale udvikling frem mod 2030. Det er en ambitiøs og nødvendig dagsorden, som vi nu har under 10 år til at indfri. Det er derfor FN's generalsekretær har udråbt 2020'erne til at være handlingens årti. Med den enstemmige vedtagelse af Verdensmålene i 2015 har alle verdens lande forpligtet sig på at arbejde for, at målene nås. De 17 Verdensmål hænger uløseligt sammen. Både på tværs af de enkelte mål og på tværs af skellet mellem rige og fattige lande. Verdensmålene er en fælles global ambition, fordi de udfordrer de retter sig mod, er så tæt forbundne – også selv om de ofte kommer til udtryk på forskellig vis i forskellige dele af verden.

Verdensmålene opnås ikke med offentlige donationer og lån alene. Der er brug for massive private investeringer og for partnerskaber, der kan samle erhvervsliv, civilsamfund, byer og myndigheder på tværs af landegrænser. Kun på den måde kan vi mobilisere de nødvendige ressourcer – penge, viden og teknologi – der skal til for at realisere Verdensmålene. Hvis vi skal nå i mål, er der brug for en åben og inkluderende tilgang til global problemløsning. Det er det løfte og den forpligtelse, der ligger i Verdensmål nr. 17 om Partnerskaber for Handling. Og også en del af den tankegang, der ligger til grund for etableringen af den

danske Verdensmålsfond i 2018, hvor staten, Investeringsfonden for Udviklingslande samt danske pensionselskaber sammen har mobiliseret privat finansiering til investering i FN's Verdensmål. Senest har regeringen i 2021 lanceret et nyt garantiinstrument, der skal være med til at mobilisere privat finansiering til bæredygtig udvikling.

### **FN'S GLOBAL COMPACT**

Allerede i 1999 indså FN's daværende generalsekretær, Kofi Annan, at der var brug for at involvere virksomheder og erhvervslivet i den globale problemløsning. Han etablerede derfor FN's *Global Compact*, der siden har udviklet sig til at være verdens største netværk for virksomheder, der på frivillig basis ønsker at udvise social og global ansvarlighed. Den danske del af netværket, *Global Compact Network Denmark*, har godt 500 virksomheder og organisationer som medlemmer.

Danmark har støttet *Global Compact* fra starten og arbejder vedholdende for at styrke FN's evne til at indgå partnerskaber med den private sektor. Danmark har særlig fokus på at udbrede *Global Compacts* ti principper for ansvarlig og bæredygtig virksomhedsdrift i udviklings- og mellemindkomstlande og på at styrke virksomhedernes arbejde med FN's verdensmål og Parisaftalen i relation til udviklings- og mellemindkomstlande.

I samarbejde med FN og udviklingsbankerne går Danmark forrest i etableringen af innovative partnerskaber, der giver adgang til nye finansieringskilder og gør det muligt for ikke-statslige aktører at påtage sig et ansvar for at løfte verdensmålsudfordringen. Det gør vi blandt andet gennem grønne partnerskaber for grøn omstilling. Et konkret eksempel er *Partnering for Green Growth and the Global Goals*, (P4G), der samler byer, tænketanke, virksomheder og ikke-statslige organisationer som World Economic Forum. FN sidder i bestyrelsen for P4G. Danmark har særlig fokus på at sikre civilsamfundets deltagelse og forpligte privatsektoren på menneskerettighederne og bæredygtig vækst. Et andet eksempel er det såkaldte C-40 samarbejde, der samler borgmestre fra en række af verdens største og mest klimaambitiøse byer om at skabe sunde og gode byer at leve i. København var i efteråret 2019 vært for C40's syvende borgmestertopmøde, der samlede borgmestre fra en række af verdens største storbyer.

## **3.4. KLIMA, MILJØ OG GRØN OMSTILLING**

At sikre en klode i balance er en af vor tids absolut største globale udfordringer. Naturen og de globale ressourcer er presset til det yderste, og der er brug for øjeblikkelig handling, hvis det skal lykkedes at bremse klodens temperaturstigning til niveauet, der blev aftalt i Paris i 2015 og undgå uoprettelige skader. Det er derfor FN's generalsekretær har udråbt dette årti til 'handlingens årti'. Og derfor Danmark lægger vægt på at være foregangsland for grøn omstilling.

Samtidig står det stadig mere klart, at klimakampen ikke kan føres uafhængigt af den igangværende biodiversitetskrise. Jordens økosystemer spiller en afgørende rolle for



klimaet, f.eks. ift. lagring af CO<sub>2</sub> i skove, mangrover og have. Men jordens økosystemer presses af voksende befolkninger og vores stigende forbrug af bl.a. begrænsede ressourcer, elektronik, energi og fødevarer. Skal vi sikre en klode i balance, hvor også vores børn og børnebørn kan leve gode liv, skal klimakrisen og biodiversitetskrisen løses på samme tid.

## **FN'S KLIMATOPMØDER – COP'EN**

Klima blev første gang sat på den internationale dagsorden under FN's bæredygtighedskonference i Rio de Janeiro i 1992. Det lykkedes dengang at opnå enighed om tre miljøkonventioner: klima, biodiversitet samt ørkenspredning. Klimakonventionen (UNFCCC) trådte efterfølgende i kraft på det første møde mellem konventionens parter i Bonn i 1995 og har siden da fungeret som fast ramme for de globale klimaforhandlinger.

Landene under FN's klimakonvention mødes hvert år til *Conference of the Parties*, der også er kendt som COP'en. Det er det øverste organ i de globale klimaforhandlinger. Her bliver alle større beslutninger truffet. Der er indtil nu afholdt 26 møder i COP'en. Næste møde, COP27, afholdes i november 2022 i Egypten. Danmark var i 2009 vært for COP15.

Parisaftalen, der bl.a. sætter mål for reduktion af drivhusgasser, klimatilpasning og klimafinansiering, blev vedtaget på COP21 i Paris. Partskonferencen under Parisaftalen (CMA) finder sted samtidig med COP'en.

De årlige COP'er er den mest omfattende og komplekse globale forhandlingsproces i verden. Møderne har gennemgribende socio-økonomiske og energipolitiske konsekvenser for verden. Landene samler sig og forhandler gennem en lang række regionale grupperinger. Danmark forhandler gennem EU, der som den eneste gruppe alene taler med én stemme.

FN står centralt i klimakampen. Gennem de årlige klimatopmøder danner FN rammen om de afgørende mellemstatslige forhandlinger, klimakonventionen (UNFCCC) og Parisaftalen, der fastlægger det internationale ambitionsniveau og forpligter verdens lande på konkrete klimahandlinger. Gennem FN's klimapanel (IPCC) sikres det, at verdens beslutningstagere har et fælles og opdateret overblik over den viden og forskning, som findes om klimaforandringer, og hvad de betyder for miljøet, samfundet og økonomien. Og gennem arbejdet i FN's fonde, programmer og særorganisationer bistår FN medlemslandene med at formulere deres klimaambitioner (bl.a. gennem udviklingen af deres nationalt bestemte klimabidrag (NDC) samt med at udvikle og implementere klimaindsatser. FN er en væsentlig platform for Danmarks grønne lederskab og det uerstattelige centrale forum for globalt samarbejde om grøn omstilling og en verden i balance. Danmark er kendt som en grøn stormagt – ikke mindst fordi vi leder med eksemplets magt. Med målet om at reducere udledningerne med 70 pct. i 2030 (sammenlignet med 1990-niveau) har Danmark sat et historisk højt ambitionsniveau. De danske reduktioner er væsentlige i sig selv. Men da Danmark kun står for ca. 0,1 pct. af de globale udledninger, kan vi ikke løse klimaudfordringerne alene. Vi deler derfor vores erfaringer med omverden – blandt andet gennem vores myndighedssamarbejde med andre lande og fremme af dansk grøn teknologi – og bruger diplomatiet til at skubbe på andre landes ambitionsniveau. På den måde skaber vi globale ringe i vandet ud fra vores nationale bestræbelser.

### 3.4.1. DANMARKS KLIMADIPLOMATI

FN's klimakonvention, Parisaftalen og Verdensmålene er udgangspunktet for Danmarks klimadiplomati. Vi bruger den fælles ramme for den globale klimaindsats, der er forhandlet på plads i FN, til at lægge pres på og inspirere andre lande til også at gøre mere. På den måde giver FN Danmark det nødvendige rygstød til at kunne presse på for, at alle – særligt de største udledere i G20 – styrker deres klimabidrag og påtager sig mere ambitiøse forpligtelser. Samtidig søger Danmark – også gennem udviklingssamarbejdet med FN-organisationerne – at styrke udviklingslandenes tilpasningsevne og modstandsdygtighed over for de skadelige virkninger af klimaforandringerne. Endelig arbejder Danmark for, at der bliver mobiliseret den nødvendige klimafinansiering til udviklingslandene fra både offentlige og private kilder.

Det danske klimadiplomati er kendetegnet ved ikke kun at være en statslig opgave. Klimadiplomatiet involverer en række aktører som grønne organisationer, civilsamfund, forskningsinstitutioner og den private sektor. Det er et godt eksempel på den nye netværksbaserede og inkluderende tilgang til global problemløsning, som FN er på vej i retning af, og som Danmark hilser velkomment og skubber på for.

Klimakampen kan kun vindes, hvis vi får hele verden med. Det er derfor, Danmark lægger så stor vægt på at fastholde FN som det centrale forum for både klimaforhandling og klimahandling. Danmarks indflydelse på klodens klima og den nødvendige grønne omstilling mangedobles, når vi – også gennem EU – sidder med ved FN-bordet og kan arbejde for at sikre de brede alliancer og høje ambitioner, der er afgørende for, at verden kan gå fremad sammen.

***Klimakampen kan kun vindes, hvis vi får hele verden med.”***

Den danske klimaindsats tager udgangspunkt i Danmarks velkendte styrkepositioner – særligt indenfor den grønne energiomstilling og vores lange tradition som udviklingsdonor. Det giver troværdighed og er med til at sikre gennemslagskraft og indflydelse. Samtidig giver Danmarks vedholdende fokus på international solidaritet og på, at den grønne omstilling skal være socialt retfærdig, os oplagte muligheder for at indtage en nøgleposition som brobygger i FN. Det er en dansk kerneværdi, at de bredeste skuldre skal bære de tungeste byrder. Det gælder også i den globale klimakamp.

### 3.4.2. GRØN OMSTILLING TIL BÆREDYGTIG ENERGI

Verdensmål 7, der handler om bæredygtig energi, er et af de områder, hvor hele verden lytter, når Danmark taler. Ikke fordi, vi er store og magtfulde, men fordi vi ved, hvad vi taler om og leder gennem eksemplets magt. Vi har noget at have det i, når vi siger, at grøn omstilling ikke bare en nødvendighed, men også en mulighed. På FN's Energitopmøde i 2021 – det første sådanne topmøde i 40 år – var Danmark *champion* for det spor, der handlede om energiomstilling.

Med denne rolle byggede Danmark videre på rollen som leder af energi-sporet i forbindelse med generalsekretærens klimatopmøde to år tidligere og bidrog til at sætte fokus på

koblingen mellem energi og klima, og energiomstilling som en afgørende del af løsningen på klimakrisen og behovet for at sikre alle adgang til energi. Danmark var blandt andet med til at udarbejde en *Global Roadmap*, der definerede prioriteter og indsatser, der kunne understøtte indfrielse af Verdensmål 7 frem mod 2030. Dette arbejde sikrede, at verden efterfølgende på COP26 kunne øge sine ambitioner på energiområdet og blive enige om gradvist at udfase brugen af kul og fossile subsidier. Ambitionen i Europa om uafhængighed af fossile brændstoffer er kun blevet yderligere forstærket af ønsket om hurtigt at blive uafhængig af russisk olie og gas.

## **FN'S KLIMACENTER I KØBENHAVN**

Den 1. marts 2022 blev *UN Environment Programme Copenhagen Climate Centre* (UNEP CCC) oprettet som FN's miljøorganisations nye klimacenter med placering i FN Byen i København. Centret bygger på det mangeårige samarbejde mellem UNEP og Danmarks Tekniske Universitet i det såkaldte UNEP-DTU Partnerskab (UDP). Samarbejdet strækker sig tilbage til etableringen af UNEP Risø center i 1990. Danmark er UNEP CCC's største donor og bidrager årligt med ca. en fjerdedel af centrets omsætning.

UNEP CCC støtter og rådgiver udviklings- og vækstøkonomier med værktøjer, vejledning, knowhow og kapacitetsopbygning til ambitiøse klima-, energi- og teknologispecifikke politikker, planlægning og handlinger. De rådgiver bl.a. om energieffektivitet og grønne energiløsninger samt styrker landenes klimarapportering og NDC-planer.

UNEP CCC spiller desuden en vigtig rolle i de internationale klimaforhandlinger og under FN's klimakonvention UNFCCC. Centret udgiver bl.a. to store flagskibsrapporter *Emission Gap Report* og *Adaptation Gap Report*. Desuden rådgiver og bidrager de med faglig viden til en række arbejdsgrupper under klimakonventionen så som frivillige karbon-markeder, overførsel af teknologi og dagsordenen for kompensation for klimatilpasning"

Målet om at udfase kul vækker modstand hos mange lande, herunder Kina og Indien, der står for ca. 40 pct. af de globale udledninger og over halvdelen af verdens kulkraftværker. Også blandt andre udviklingslande er der skepsis over for den grønne omstilling. Det gælder ikke mindst i Afrika syd for Sahara, der står for under 3 pct. af den globale CO<sub>2</sub>-udledning. Mange afrikanske lande og befolkninger synes, det er urimeligt, at deres meget begrænsede energiforbrug ikke må vokse, når andre lande har haft et historisk stort overforbrug.

Grøn omstilling handler dog ikke om at begrænse nogens landes adgang til energi. Tværtimod. Det handler om at sikre alle adgang til ren og vedvarende energi og om at bruge energien mere effektivt. Og det på en måde, der bidrager til både jobskabelse og social og økonomisk udvikling. Danmark arbejder direkte med en række udviklingslande og gennem udviklingsbankerne for at fremme energi-transitionen i udviklingslandene. Vi samarbejder samtidig med en række FN-organisationer om konkrete indsatser på energiområdet, herunder UNDP, der har som målsætning at skaffe adgang til ren energi for 500 millioner mennesker inden 2025.

Det gælder også mht. den humanitære sektor. Ifølge UNHCR har omtrent 90 pct. af flygtningelejre ingen eller begrænset adgang til elektricitet. Dette tal er endnu højere for adgang til ren energi til madlavning, hvilket ofte har store konsekvenser for lokal afskovning

til brændsel, hvilket igen øger spændinger med lokalsamfund. Danmark støtter UNHCR's 'grøn-energi-udfordring' for flygtninge og fordrevne. Blandt andet har Danmark sammen med Grundfos/Poul Due Jensen-fonden med-finansieret størstedelen af UNCHR's nye initiativ *Water Project Flow*. Initiativet har til formål at erstatte dieseldrevne til solcelledrevne vandpumper i udvalgte UNHCR-operationer. Det vil komme 800.000 civile til gavn og betyde, at der udledes omkring 180.000 tons CO<sub>2</sub> emissioner mindre over de næste ti år.

### 3.4.3. KLIMATILPASNING OG KLIMAFINANSIERING

Den grønne omstilling og klimatilpasningen kræver, at verden afsætter penge til det. Danmark går derfor forrest i kampen for klimafinansiering. På COP15 i København i 2009 forpligtede de udviklede lande sig til kollektivt at mobilisere mindst 100 mia. USD årligt fra 2020 til klimafinansiering fra bl.a. både offentlige og private kilder. Denne forpligtelse blev ikke efterlevet, og det forventes først, at målet vil nås i 2023. De udviklede lande har ikke leveret, hvad de lovede. I Paris-aftalen lovede landene også, at der skulle være en balance mellem finansieringen af reduktionsindsatser og tilpasningsindsatser. Indtil videre går imidlertid kun 23 pct. af klimafinansieringen til klimatilpasning ifølge OECD's nyeste data fra 2020. Med Danmarks egne markante og stigende bidrag til international klimafinansiering står vi godt placeret til at presse på for at sikre flere penge til klimatilpasning og grøn omstilling.

#### **GETTING TO ZERO**

På basis af sin position som søfartsnation arbejder Danmark for, at også den internationale luft- og skibsfart bliver omstillet til grøn energi. Danmark leder sammen med USA, Norge, *Global Maritime Forum* og Mærsk Mc-Kinney Møller *Center for Zero Carbon Shipping* et internationalt offentligt-privat partnerskab, der har fokus på at fremme ny skibsteknologi, nye brændstoffer og ny energiinfrastruktur i havne.

Ved at sætte barren højt i dette partnerskab presser Danmark på for at hæve ambitionsniveauet i FN's søfartsorganisation (IMO), så der kan sættes bindende internationale mål om, at skibsfart skal være klimaneutralt senest i 2050. Danmarks statsminister har sammen med USA og Marshalløerne udarbejdet en erklæring om klimaneutral søfart i 2050. Indtil videre har 31 lande tilsluttet erklæringen, som bakkes op via et *Call to Action* om klimaneutral søfart i 2050 fra den privatsektordrevne *Getting to Zero*-koalition der har mere end 200 internationale medlemmer.

Regeringen har sat en målsætning om fra 2023 at afsætte mindst 30 pct. af udviklingsbistanden til udviklingslandene til det grønne område. Heraf skal mindst 25 pct. gå til klimabistand og mindst 5 pct. gå til indsatser for miljø og biodiversitet. Samtidig har regeringen sat et mål om at mere end 60 pct. af klimabistanden målrettes klimatilpasningsindsatser fra 2023.

Vi ved, at udviklingsbistand alene ikke kan sikre det niveau af klimafinansiering, som verden har brug for. Men udviklingsbistand er en afgørende del af løsningen og kan derudover være katalysator for ny privat kapital til grøn omstilling. Den tilgang giver Danmark en naturlig position som klimabrobygger ikke kun mellem udviklede lande og udviklingslande, men også mellem private og offentlige aktører.

#### **3.4.4. BIODIVERSITET OG NATURBASEREDE LØSNINGER**

Klimaforandringerne, biodiversitetskrisen og forurening af sårbart miljø forværrer og forstærker hinanden. Det skaber fattigdom, sult og fødevarer-sikkerhed og grobund for grænseoverskridende problemer, som f.eks. nye smitsomme sygdomme. Det nuværende årti er derfor blevet udnævnt som 'årtiet for genopretning af økosystemer'. Det er afgørende, at vi sikrer, at naturen forbliver i stand til at levere de goder og ressourcer, som vi alle afhænger af. Samspillet mellem human-, veterinær-sundhed og miljø bliver afgørende for fremtidige løsninger.

Den globale indsats for at sikre klodens biodiversitet er forankret i FN's biodiversitetskonvention. Biodiversitetskonventionen blev vedtaget i Rio de Janeiro tilbage i 1992, samtidig med at verdens lande vedtog klimakonventionen. 30 år senere er det på høje tid at bringe de to konventioner tættere på hinanden igen. Danmark arbejder derfor for at sikre en tættere kobling mellem de jævnlige konferencer og topmøder, der holdes i regi af klimakonventionen, og dem, der holdes som opfølgning på biodiversitetskonventionen. Også her er det danske fokus på at fremme naturbaserede løsninger som et stærkt og effektivt værktøj, der kan bidrage til at løse en række udviklingspolitiske udfordringer, ikke mindst klimaforandringer, og samtidig beskytte og genoprette naturen.

Danmark var derfor også et af de første lande til at støtte FN's årti for genopretning af økosystemer – både politisk og finansielt. Danmark har især fokus på indsatser, der beskytter biodiversiteten gennem naturbaserede løsninger, der bl.a. omfatter bevarelse og genopretning af vigtige økosystemer som skove, floder, vådområder og kystnære områder.

På det havretlige område har Danmark endvidere i de seneste år indgået i et omfattende FN-arbejde om en ny tillægskonvention til FN's Havretskonvention. Tillægskonventionen indeholder regler for beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af den marine biodiversitet i de dele af havene, der ligger uden for staternes nationale jurisdiktion. Danmark har indgået i disse vigtige forhandlinger i et tæt samarbejde med Færøerne og Grønland.



**FÆLLES OM  
FREMTIDEN**

I en verden præget af geopolitisk rivalisering og grundlæggende ubalancer, er der ingen vej uden om FN for et lille åbent og demokratisk land som Danmark. Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har i al sin gru mindet os om, hvor sårbare små lande er, hvis stormagterne ikke respekterer de internationale spilleregler, der har været gældende siden 1945. Realiteten er, at Danmark har brug for FN. Og FN har brug for Danmark.

Vi har brug for FN for at imødegå presset på de værdier, Danmark er bygget på: menneskerettigheder, demokrati, frihed, lighed (også mellem kønnene; dem alle sammen), retfærdighed og fælles spilleregler for store og små.

Vi har brug for FN for at fastholde og udvikle den internationale retsorden, der er fundamentet for trygheden, velstanden og velfærden i Danmark. Uden folkeretten og den gensidige respekt for internationale aftaler ser vi ind i en verden, hvor magt er ret. Hvor uforudsigeligheden hersker. Og hvor små lande bliver klemt og mister både indflydelse og økonomisk råderum.

Vi har brug for FN for at håndtere kriser og ustabilitet, der påvirker sikkerheden i Europa og trygheden i Danmark. Ofte er FN – i samarbejde med regionale partnere – den eneste aktør, der har vilje, evne og legitimitet til at håndtere både konflikterne og deres grænseoverskridende konsekvenser i form af bl.a. flygtningekriser, international terrorisme, organiseret kriminalitet og irregulær migration. Det gælder især i Afrika.

Kun ved at fremtidssikre og revitalisere det forpligtende internationale samarbejde kan vi finde langsigtede løsninger på vor tids sammensatte, forbundne og grænseoverskridende problemer. Det gælder uanset, om vi taler om klimakrise, smitsomme sygdomme, fødevarer- og energikrise eller ekstrem ulighed. Det er derfor, FN har brug for, at lande som Danmark, der bakker op om de grundlæggende internationale spilleregler og universelle værdier, med fornyet kraft kaster sig ind i kampen for at styrke, sikre og forsvare et tidsvarende og troværdigt FN.

FN er en hjørnesten i dansk udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitik. At støtte FN er ikke bare noget, Danmark gør. Det viser også, hvem vi er. Hvilke værdier vi står for, tror på og kæmper for: Menneskerettighederne. Ligestilling mellem kønnene. Ret og pligt. Stærke fællesskaber. Ens spilleregler for alle. Og solidaritet, så de bredeste skuldre bærer mest.

## **4.1. PRINCIPPER OG RETNINGSLINJER FOR DANMARKS FN-ENGAGEMENT**

Danmarks lange og vedholdende støtte til FN giver os et godt udgangspunkt for at søge og få global indflydelse. Danmark kan præge verden gennem FN. Vi skal turde gå foran, når vi har noget på spil og kan gøre en forskel. Men at gå forrest betyder ikke at gå enegang. Vi skal kæmpe klogt. I FN betyder det at kæmpe sammen med andre og være villig til at finde kompromiser, der kan sikre (også små) fremskridt i de svære spørgsmål.

#### **4.1.1. DANMARK SØGER OG BYGGER TVÆRREGIONALE FÆLLESSKABER OG ALLIANCER I FN**

For at fremme danske værdier og interesser er der brug for at bygge partnerskaber på tværs af de regionale grupper, der alt for ofte splitter FN. Det gælder både fra sag til sag og på større politikområder. Tværregionale fællesskaber, der samler små og mellemstore lande, er et effektivt værn mod de største og stærkeste dominans i det multilaterale system. Ved aktivt at søge disse fællesskaber kan vi udvide vores eget udenrigspolitiske råderum. Samtidig gælder det, at partnerskaber, der går på tværs af kontinenter og regioner er nødvendige for at sikre legitimitet, repræsentativitet og indflydelse i det multilaterale arbejde.

Vi skal derfor blive bedre til at finde ligesindede over alt i verden og til at opdage og opdyrke de dagsordener, der binder os sammen – på tværs af regionale tilhørsforhold og fra sag til sag. Så længe vi tager udgangspunkt i fælles værdier og fælles interesser – f.eks. inden for ligestilling, klima eller konfliktforebyggelse – kan vi arbejde tæt sammen med lande, der geografisk og økonomisk ligger fjernt fra os. Det afgørende er ikke at være enige om alt, men at blive enige om noget, der bringer os videre i den rigtige retning.

#### **4.1.2. DANMARK SØGER KOMPROMIS OG KONSENSUS, MEN ER IKKE SLAVE AF ENSTEMMIGHED**

Hele verden drejer sig ikke om FN, men FN drejer sig om hele verden. Der findes intet andet internationalt forum, der er i stand til at samle så mange lande om så mange forskellige emner. FN's universalitet – det forhold, at alle verdens lande uanset styreform – kan være medlem af organisationen giver FN en enestående legitimitet, der ikke må sættes over styr. Universaliteten, og ønsket om at få alle verdens lande med, er dog samtidig med til at gøre FN til et mindre effektivt og langsommeligt beslutningsforum. For ofte sætter laveste fællesnævner standarden. Men hvis kravet altid er enstemmighed, så har hvert eneste land reelt et veto. Og hvis vi skal skabe de nødvendige forandringer og sikre fremskridt i alles interesse, så kan vi ikke tillade, at en håndfuld lande forhindrer, at resten af verden bevæger sig fremad. Derfor er der brug for et fortsat opgør med den kultur om 'enstemmighed for enhver pris', der nogle gange præger arbejdet i FN's Generalforsamling

Hvor vi kan, skubber Danmark derfor på for en mere resolut forhandlingskultur i FN. En kultur, der er orienteret mod at finde de kompromisser og en meningsfuld konsensus, der kan samle en stor og kritisk masse af lande, så de i fællesskab kan skubbe en dagsorden videre. Hvis nogle få lande stiller sig ud på sidelinjen og nægter at være med, er det reelt deres valg. Vi skal strække os langt for at skabe fælles forståelse, men hvis der skal skabes konkrete resultater, kan målet med forhandlingerne ikke være laveste fællesnævner i et forsøg på at få alle lande med. Nogle gange er konsensus ikke det samme som enstemmighed.

#### **4.1.3. DANMARK PRESSER PÅ FOR ET ÅBENT OG INKLUDERENDE FN**

FN har en enestående *convening power*. FN formår som ingen anden organisation at sætte globale dagsordener og formulere fælles målsætninger, som verdens lande kan forfølge. I de seneste ti-tyve år er det dog blevet stadigt tydeligere, at skal målene realiseres, kan hverken FN eller FN's medlemsstater klare det selv. De store beslutninger, der er truffet i



FN-regi – Paris-aftalen og Verdensmålene – kan kun blive ført ud i livet ved at inddrage en bredere vifte af aktører: virksomheder, den finansielle sektor, civilsamfund, byer og regioner osv.

Danmark presser derfor på for at åbne FN-samarbejdet op også for ikke-statslige aktører og styrke FN's evne til at indgå i partnerskaber, der kan skabe reelle forandringer på land-niveau. Når ikke-statslige aktører får lod og del i globale problemløsninger sker der to ting: Ambitionsniveauet stiger, samtidig med at regeringerne presses til at forholde sig til de realpolitiske, økonomiske, miljømæssige eller sociale konsekvenser af deres beslutninger. På den måde skabes en afgørende forbindelse mellem det globale og det lokale, der er med til at sikre, at det internationale bliver vedkommende – også for borgerne.

## **4.2. DANMARK STILLER OP TIL FN'S SIKKERHEDSRÅD 2025-26**

Regeringen annoncerede den 9. marts 2021, at Danmark stiller op til en plads i Sikkerhedsrådet for perioden 2025-26. Det danske kandidatur er afstemt med de andre nordiske lande som led i den nordiske rotationsordning. Danmark var senest medlem af FN's Sikkerhedsråd i 2005-06. Kandidaturet lanceres internationalt i efteråret 2022. Det markerer starten på en to-årig kampagneperiode, der løber frem til selve valget i juni 2024.

Sikkerhedsrådet er det eneste organ i verden, der kan træffe bindende beslutninger af global rækkevidde. Det er her, stormagterne drøfter international sikkerhed af betydning for os alle. Danmark vil have en plads ved bordet, fordi vi tager ansvar og søger indflydelse på håndtering af konflikter og kriser, der betyder noget for Europas sikkerhed og trygheden i Danmark. Det er samtidig en af de mest signifikante udenrigspolitiske platforme, et lille land som Danmark kan få.

Med Danmarks historisk stærke engagement i FN, hvor vi målt pr. indbygger har været en af de største bidragsydere til organisationen, både kan og skal vi være med til at skabe et stærkere og mere effektivt samarbejde – også i Sikkerhedsrådet. Med solidt fodfæste i folkeretten og Danmarks værdigrundlag kan vi arbejde for at fremme fredelig konfliktløsning, langsigtet stabilisering og bæredygtig fred. Forhold, der alle fordrer, at der står respekt om de fælles spilleregler, menneskerettighederne og den humanitære folkeret. Samtidig kan vi i Sikkerhedsrådet være med til at fastholde fokus på tematiske dagsordner, der reflekterer kendte danske styrkepositioner og mærkesager.

Som lille land, der sidder i Sikkerhedsrådet i en to-årig periode, må Danmark selvsagt prioritere sine indsats. Erfaringen viser dog klart, at også små indvalgte medlemmer kan gøre en forskel. Oftest i det skjulte, som den der formår at finde løsninger ved at tænke fleksibelt og bygge bro. Men ind i mellem også i fuldt rampelys, som den der sætter et nyt emne på Rådets dagsorden eller skubber en igangværende diskussion videre i retning af fælles forståelse.

Danmark vil søge at spille begge roller, hvis vi bliver valgt ind. Det vil vi gøre på baggrund af en benhård realistisk erkendelse af, at det bliver svært. At sidde i Sikkerhedsrådet og være med til at træffe afgørende globale beslutninger om international fred og sikkerhed har aldrig været nemt. Stormagtsrivalisering er et uomgængeligt vilkår for Sikkerhedsrådet. Sådan har det altid været. Geopolitikens genkomst betyder dog, at samarbejdsklimaet i de kommende år med stor sandsynlighed vil blive stadigt ringere. Spændingerne mellem de fem faste medlemmer tager til. Forhandlingerne bliver derfor hårdere, og resultaterne vanskeligere at opnå.

Det betyder også, at Sikkerhedsrådet kun er blevet vigtigere i det år, der er gået, siden regeringen annoncerede det danske kandidatur. Både for verden og for Danmark. Sikkerhedsrådet er epicentret for den globale kamp om, hvilke værdier og spilleregler der skal præge den kommende globale orden. Danmark vil ind i den kamp på allerhøjeste niveau og gøre, hvad vi kan for at stå vagt om de værdier, vi tror på, og som FN-pagten er rundet af.



UDENRIGSMINISTERIET



FORSVARSMINISTERIET

**FÆLLES OM FREMTIDEN  
- EN HVIDBOG OM FN, DANMARK OG  
EN VERDENSORDEN UNDER PRES**

August 2022

Udgiver  
Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00  
E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)  
Internet: [www.um.dk](http://www.um.dk)

ISBN: 978-87-94339-15-5 (pdf)

Publikationen kan downloades  
på [www.um.dk](http://www.um.dk)