

FN-forbundets reformpapir

1. Fred og sikkerhed



Forord

I de senere år har vi oplevet, at den retsbaserede regulering af internationale forhold er kommet stærkere i fokus bl.a. med oprettelsen af Den Internationale Straffedomstol. Samtidig er det stadig tydeligere, at USA har et anstrengt forhold til FN og til de mange bindende multilaterale aftaler både i FN-sammenhæng og i andre internationale sammenhænge.

Den øjeblikkelige fokus på terrorisme og terrorismebekæmpelse har været med til at aktualisere diskussionen om FN's rolle i den internationale retsorden. Den internationale terrorbekæmpelse siden 11. september 2001 har generelt udfordret den internationale retsorden. Terrorbekæmpelsen skal ske i overensstemmelse med gældende international ret. Hvis ikke det sker, kan det få store konsekvenser for det enkelte individs liv og det internationale samfund. Hvis nationale sikkerhedsforanstaltninger til bekæmpelse af terrorisme vejer tungere end overholdelse af internationale retsprincipper og menneskerettigheder, vil det medvirke til en undergravning af den internationale retsorden.

FN-forbundet har netop udarbejdet politikpapiret: Terrorbekæmpelse, folkeret & menneskerettigheder. Her udtrykkes FN-forbundets holdninger og anbefalinger til at se terrorbekæmpelse, folkeret og menneskerettigheder i en helhed.

FN-forbundet finder det vigtigt, at der er en åben dialog om disse forhold og om FN's rolle i fremtiden. Derfor arbejder FN-forbundet løbende med spørgsmålet om en reform af FN for at organisationen kan være tilpasset de aktuelle forhold.

Dette papir er et bud på, hvordan FN kan og bør håndtere fred og sikkerhed fremover. Papiret indeholder således bud på en reform af Sikkerhedsrådet, forslag til forebyggelse af væbnede konflikter og håndtering af FN-operationer samt forslag til involvering af civilsamfundet. Papiret er 1. del af et samlet reformforslag om FN og FN's rolle i forhold til andre internationale aktører.

Bente Nielsen
formand
FN-forbundet
Oktober 2003

1. Udvidelse af Sikkerhedsrådet og fjernelse af vetoretten

Allerede ved FN-pagtens underskrivelse fik Sikkerhedsrådet en central rolle i FN-systemet. Som det fremgår af Pagtens artikel 24 "overdrager medlemmerne (medlemslandene) Sikkerhedsrådet hovedansvar for opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed."

Oprindeligt bestod Sikkerhedsrådet af 11 medlemmer, men i 1963 blev Rådet udvidet til at omfatte 15 medlemmer. De fem stormagter, der udgjorde sejrherrene efter 2. Verdenskrig: USA, Rusland, Kina, Frankrig og Storbritannien, har permanent sæde i Sikkerhedsrådet med vetoret. De resterende pladser går på skift mellem de øvrige medlemslande, og valg sker for 2 år af gangen.

Beslutninger i Sikkerhedsrådet skal vedtages med 9 stemmer for, og ingen af de permanente medlemmer må stemme imod (veto).

1.1. Udvidelse af Sikkerhedsrådet

Baggrund

Siden 2. verdenskrig har Verden ændret sig socialt, politisk og økonomisk. Dette har kun i mindre grad afspejlet sig i den måde Sikkerhedsrådet arbejder på, og det har slet ikke afspejlet sig i sammensætningen af Sikkerhedsrådet. Sikkerhedsrådet skal for at bevare legitimiteten i højere grad afspejle verden af i dag.

Den nuværende sammensætning af Sikkerhedsrådet betyder, at hverken Afrika eller Latinamerika har nogen permanent repræsentation, ligesom store dele af Asien næppe føler sig repræsenteret af Kina.

Anbefaling

Sikkerhedsrådet skal udvides, så alle regioner i verden har en permanent repræsentation. Det foreslås derfor, at FN som et første skridt etablerer regionale organisationer i henhold til FN-pagtens kapitel VIII¹, således at samtlige FN's medlemslande er dækket af en regional organisation². Derefter udvides Sikkerhedsrådet med ét permanent medlem uden vetoret fra hver kapitel VIII organisation.

1.2. Indskrænkning af vetoretten

Baggrund

De fem stormagter - USA, Rusland, Kina, Frankrig og Storbritannien har alle vetoret i Sikkerhedsrådet. Vetoretten kan bruges i alle sager - bortset fra sager af ren proceduremæssig karakter. Det betyder f.eks., at et land kan nedlægge veto mod udpegning af FN's generalsekretær eller andre højtstående FN-embedsmænd, hvilket USA har gjort. Det betyder også, at landene kan sammenkæde sager, der intet har med hinanden at gøre.

Et eksempel herpå er Kinas veto mod en fredsbevarende styrke i Makedonien med den begrundelse, at Makedonien havde anerkendt Taiwan som en selvstændig stat.

Ved brug af vetoretten kan et land fuldstændig lamme Sikkerhedsrådet, så det bliver ude af stand til at træffe beslutninger i konkrete sager. Et sådant eksempel var optakten til Irak-krigen, hvor det ikke var muligt at træffe beslutninger i Sikkerhedsrådet, fordi ingen af de mulige resolutioner ville kunne vedtages.

Anbefaling

Som et skridt mod at afskaffe vetoretten skal der ske en indskrænkning i vetoretten, så denne kun kan bruges, når et

lands vitale sikkerhedsmæssige interesser berøres. I takt med begrænsningen af veto retten skal der udvikles modeller for, hvordan sager skal afgøres med kvalificeret flertal. *Når Sikkerhedsrådet er lammet af en vetomagt, skal Generalforsamlingen indkaldes efter bestemmelserne i resolution 377 fra 1950³ for at træffe de fornødne beslutninger.*

1.3. Krav til medlemmer af Sikkerhedsrådet

Baggrund

Der er i dag ingen krav til, at medlemmerne af Sikkerhedsrådet f.eks. skal have ratificeret FN's egne konventioner. Formandskabet for Sikkerhedsrådet går på skift mellem medlemmerne, således at man varetager formandskabet for én måned ad gangen.

Det betyder i praksis, at alle lande kan blive formand for Sikkerhedsrådet, uanset at der kan være tale om brutale diktaturer, der undertrykker egne befolkninger, og uanset om landet har ratificeret f.eks. menneskerettighedskonventionerne eller ej. De samme forhold gør sig gældende for andre FN-organer og for FN's under- og særorganisationer.

Anbefaling

Sikkerhedsrådets medlemmer bør være sig deres ansvar bevidst i forhold til overholdelse af FN's egne konventioner – især konventionerne om menneskerettigheder. Formandskabet for Sikkerhedsrådet skal gå på skift mellem lande fra de forskellige regioner, dog således at formandsposten besættes efter afstemning i Rådet. Kun lande, der har ratificeret FN's konventioner om menneskerettigheder, skal kunne beklæde formandsposten

2. Større åbenhed i Sikkerhedsrådet

2.1. Adgang for ikke-medlemslande

Baggrund

Fra at have været et fuldstændigt lukket råd, er der siden 1992 sket en vis åbning af Sikkerhedsrådets møder. Der afholdes nu forholdsvis ofte sikkerhedsrådsmøder, hvor en aktuel konflikt behandles for åbne døre. Her kan repræsentanter for lande, der ikke er medlemmer af rådet, overvære mødet.

Da den venezuelanske diplomat Diego Arria overtog Sikkerhedsrådets formandsstol i 1992/1993, indførte han forskellige foranstaltninger, der har ført til større åbenhed. Disse er siden blevet fastholdt; bl.a. holder man pressekonferencer om rådets arbejde, og rådets medlemmer gennemfører fra tid til anden rejser til konfliktområder, så de direkte kan møde konfliktens parter og ofre.

Der foretages nu også konsultationer i forbindelse med diskussionerne om iværksættelse af nye fredsoperationer, hvor potentielle troppebidragydende lande inddrages i beslutningsprocessen.

Anbefaling

De allerede indførte reformer fastholdes og udbygges med afholdelsen af flere åbne sikkerhedsrådsmøder, der kan observeres af rådets ikke-medlemslande, og der indføres høringsret for relevante regionale organisationer.

2.2. Adgang for civilsamfundet

Baggrund

Internationale konflikter har ændret karakter siden 1945. Hvor det tidligere primært var konflikter mellem to eller flere stater, så er nutidens konflikter ofte interne med en national regering på den ene side og andre nationale grupperinger

på den anden side. Derved er det blevet nødvendigt at udvide kredsen af aktører, der har adgang til Sikkerhedsrådet, så denne kreds også kommer til at omfatte parter, som ikke er selvstændige stater.

Staternes rolle er de senere år ændret, så de nu ikke alene kan agere internationalt. Civilsamfundsorganisationer spiller en øget rolle også i forhold til Sikkerhedsrådets arbejdsområde; blandt andet bidrager de med oplysninger og vidneudsagn, der skaber et bedre grundlag for rådets beslutninger, de overvåger, hvorvidt rådets beslutninger gennemføres og virker, og de involverer sig aktivt i det humanitære arbejde under og efter konflikter.

Diego Arria gennemførte i 1992/1993 et tredje initiativ, "The Arria Formula", hvorved der fra tid til anden gennemføres uofficielle møder uden for Sikkerhedsrådets lokaler, hvor rådets "ikke-medlemmer", eksperter, NGO'er og græsrodder kan orientere rådets medlemmer om aktuelle situationer.

Anbefaling

"The Arria Formula" udvides til at kunne gennemføres som en officiel og åben del af Sikkerhedsrådets arbejde. I forbindelse med alle sager på rådets dagsorden gennemføres der mindst ét "Arria Formula"-møde, og deltagerkredsen skal være bred, så den bl.a. indeholder civilsamfundsrepræsentanter, forskningseksperter og repræsentanter for involverede interstatslige organisationer. De åbne sikkerhedsrådsmøder skal også kunne overværes af civilsamfundsrepræsentanter.

3. Forebyggelse af væbnede konflikter

3.1. Fra reagerende til forebyggende kultur

Baggrund

Brahimi-rapporten⁴ fra august 2000 påpeger, at en forbed

ring af FN's arbejde på freds-og sikkerhedsområdet forudsætter en effektivisering af FN's konfliktforebyggelse.

Sikkerhedsrådet har efterfølgende i såvel 2000 som 2001 gennemført heldagsdebatter vedrørende konfliktforebyggelse med fokus på mekanismer til ændring af en reagerende kultur til en forebyggelseskultur.

Generalforsamlingen har i juli 2003 vedtaget en resolution om forebyggelse af væbnede konflikter⁵. Den indeholder en lang række konklusioner og anbefalinger vedrørende den rolle, som medlemslandene, Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet, Det økonomiske og sociale råd, Generalsekretæren, de regionale organisationer og civilsamfundet bør spille i konfliktforebyggelsen.

Anbefaling

Det er vigtigt, at der sker en tæt opfølgning på det igangværende arbejde, så det kan udmøntes i konkrete nye aktiviteter og effektivisering af forebyggelsesarbejdet. Opfølgningen bør ske løbende i såvel Sikkerhedsrådet som i Generalforsamlingen.

3.2.Humanitære interventioner

Baggrund

I henhold til FN-pagten kan Sikkerhedsrådet kun beslutte at anvende militær magt hvis der foreligger trusler mod freden, fredsbrud eller angrebshandling. Det betyder, at militære aktioner ikke kan anvendes i tilfælde af folkemord, med mindre folkemordet er en trussel mod verdensfreden eller freden i regionen.

Siden oprettelsen af FN har sikkerhedsbegrebet ændret sig. Som tidligere nævnt beskæftigede Sikkerhedsrådet sig oprindeligt med konflikter mellem medlemslande. I dag er det ikke alene den type konflikter, der truer sikkerheden og i

sidste ende verdensfreden, men snarere en generel menneskelig usikkerhed i form af sult, sygdom, miljøkatastrofer, undertrykkelse (etnisk, religiøs eller andet). Samtidig er mange konflikter ikke længere konflikter mellem medlemslande men konflikter internt i et land. I fremtiden må der derfor opereres med et bredere sikkerhedsbegreb.

Specielt efter NATO-interventionen i Kosovo og senest efter Irak-krigen (i begge tilfælde uden FN-mandat), har der været en international diskussion om muligheden for "humanitær intervention". Denne diskussion har en tæt sammenhæng med den internationale tendens til at sætte mere fokus på menneskerettigheder end på staters suverænitet.

Anbefaling

Sikkerhedsrådet skal beskæftige sig med fred og sikkerhed i bred betydning, herunder skal der udarbejdes retningslinier for brug af humanitære interventioner.

I den sammenhæng skal det præciseres, at Sikkerhedsrådet kan give mandat til konfliktforebyggende foranstaltninger internt i et medlemsland (indgriben i landets suverænitet)

Som udgangspunkt for definitionen af, hvornår der kan bruges humanitære interventioner, kan Den internationale Straffedomstols (ICC) afgrænsning af forbrydelser anvendes – dvs. i det mindste når der er tale om folkemord og forbrydelser mod menneskeheden jf. definitionerne i ICC-statutten artikel 5-8⁷.

4. Øget FN-kapacitet til indsamling af oplysninger

Baggrund

En af de anbefalinger i den tidligere omtalte Brahimi-rapport, som det stadig ikke er lykkedes for medlemslandene at nå til enighed om, er oprettelsen af et analysesekretariat til støtte for FN's fredsoperationer. Sekretariatet skulle iflg. forslaget bidrage til en forbedring af planlægningsgrundlaget i forbindelse med nye fredsoperationer ved at udarbejde sikre og troværdige analyser af sikkerhedssituationen i de pågældende områder. Det vil give Sikkerhedsrådet mulighed for at formulere bedre og mere relevante mandater for

missionerne, og tilrettelæggelsen af arbejdet i felten ville kunne foregå under optimale sikkerhedsforhold for såvel befolkningen som for FN-personellet.

Modstanden mod at FN etablerer en form for efterretningsvirksomhed er fortsat betydelig. Konsekvensen er, at indtil et egentligt analysesekretariat kan oprettes, vil FN til dels være afhængig af de oplysninger, der kan indhentes fra medlemslandene. Mangelfulde analyser vil betyde fortsat usikkerhed i Sikkerhedsrådets mandatgivning, og vil kunne udsætte lokalbefolkning og FN-personel for unødigt fare, med risiko for fatale følger.

Brahimi Panelet foreslog i sin tidligere omtalte rapport, at analysesekretariatet placeres under Eksekutivkomiteen for Fred og Sikkerhed (ECPS). Sekretariatet benævnes EISAS (*ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat*).

Kvalificeret informationsindsamling og analysearbejde vil også være en nødvendig forudsætning for, at den tidligere omtalte styrkelse af FN's arbejde med tidlig varsling og forebyggelse af væbnede konflikter kan blive effektiv.

Anbefaling

Der bør derfor fortsat arbejdes på at skabe enighed om, at det foreslåede analysesekretariat oprettes, og at der tilføres de nødvendige ressourcer til området.

5. Hurtig og effektiv udrykning

Den omtalte Brahimi-rapport indeholder en lang række anbefalinger til forbedring af FN's evne til hurtig og effektiv udrykning.

Traditionelle fredsbevarende operationer skal kunne opstilles inden for 30 dage efter vedtagelsen i Sikkerhedsrådet, mens mere komplekse fredsoperationer skal kunne være på plads inden for 90 dage.

Efterfølgende har generalsekretæren fået bemyndigelse til løbende at undersøge hos de medlemslande, der har tilsluttet sig FN's beredskabssystem, UNSAS (United Nations Standby Arrangements System), hvor mange tropper og andre ressourcer, de vil stille til rådighed for en kommende fredsmission. I den forbindelse skal generalsekretæren sikre sig, at troppernes uddannelsesniveau og udstyr lever op til de stillede krav.

5.1. Flere bør stille styrker

Baggrund

FN's evne til hurtig og effektiv udrykning skal styrkes betydeligt, hvis organisationen skal kunne leve op til målsætningen om, at traditionelle fredsbevarende operationer skal kunne være opstillet inden for 30 dage og mere komplekse fredsoperationer inden for 90 dage.

Hvis FN's beredskabssystem, UNSAS, skal have nogen vægt, må medlemslandene tilslutte sig i større omfang end hidtil.

Indtil august 2003 havde 78 medlemslande givet tilsagn om bidrag under UNSAS, heraf havde 41 lande underskrevet Memorandum of Understanding, der fastlægger rammerne for udsendelse i en fredsbevarende mission. Men kun 2 medlemslande havde givet bindende tilsagn om at stille personel til rådighed for hurtig udrykning (Rapid Deployment Level). Det stiller FN i en meget svag position.

Anbefaling

FN's medlemslande må derfor på ny opfordres til at tilmelde sig beredskabssystemet med bindende tilsagn om at stille veluddannede styrker og andet personel til rådighed for hurtig udrykning. Beredskabet bør omfatte personer, der er udpeget til at dække såvel de militære som de politimæssige og civile opgaver, og desuden skal det fornødne materiel forberedes og være klar til hurtig udrykning.

5.2. Robuste fredsoperationer

Baggrund

FN beredskabssystem lider i dag under den begrænsning, at personel og ressourcer ifølge de aftalte retningslinier kun kan anvendes til fredsbevarende operationer under kapitel VI⁹ i FN's pagt. Det er dermed på forhånd udelukket, at styrkerne og materiellet kan anvendes i de mere "robuste" kapitel VII operationer⁹, som tillader begrænset magt-anvendelse.

Erfaringerne fra FN's fredsoperationer viser et stigende behov for, at Sikkerhedsrådet skal kunne give et kapitel VII-mandat til fredsoperationer. I flere tilfælde har der under en operation desuden vist sig behov for at ændre mandatet fra kapitel VI til kapitel VII.

Begrænsningen er selvsagt en svaghed for FN's beredskabssystem, og dermed for FN's handlekraft og effektivitet, idet det medfører, at de styrker, der er tilmeldt beredskabssystemet, umiddelbart er afskåret fra deltagelse i operationer, som ligger ud over traditionelle fredsbevarende opgaver.

Den samme begrænsning i anvendelsesmulighederne rammer SHIRBRIG (Standby High Readiness Brigade), - den multinationale stående brigade, der i 1996 blev oprettet på dansk initiativ, og som til stadighed står klar til at rykke ud i løbet af 15-30 dage.

Anbefaling

Der er behov for, at retningslinierne for FN's beredskabssystem, UNSAS, genforhandles, så en hurtig udrykning - også til kapitel VII-operationer - kan sikres.

Det kan ske ved, at medlemsstaterne skal kunne tilmelde sig et femte niveau i UNSAS, der indebærer, at regeringerne er villige til at forpligte sig til deltagelse i de mere krævende kapitel VII-operationer.

5.3. Flere brigader efter SHIRBRIG-modellen

Baggrund

Erfaringerne fra SHIRBRIG viser, at det er muligt at have en veluddannet multinational styrke af brigadestørrelse stående klar til hurtig udrykning.

SHIRBRIG har deltagere fra Argentina, Canada, Danmark, Holland, Italien, Norge, Polen, Rumænien, Sverige og Østrig. Styrken vil, når den er på plads, bestå af 4-5.000 mand, og den kan udgøre en selvstændig enhed, der kan klare sig i 60 dage uden forsyninger udefra.

Opstilling af lignende brigader i andre regioner vil være en mærkbar styrkelse af FN's beredskabssystem.

Anbefaling

Der bør oprettes flere brigader efter SHIRBRIG-modellen, som tilmeldes til FN's beredskabssystem.

Danmark bør tilbyde at bidrage med sine erfaringer ved oprettelse af sådanne brigader, f.eks. i Afrika, herunder bidrage til uddannelsen af brigadernes personel

Noter

Noter

¹ FN pagtens kapitel VIII. Regionale aftaler

Artikel 52.

1. Intet i nærværende pagt udelukker regionale aftaler eller institutioner, der skal behandle sådanne sager vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, som egner sig til foretagelse af regionale skridt, forudsat at sådanne aftaler og institutioner og deres virksomhed er i overensstemmelse med de Forenede Nationers formål og grundsætninger.

2. De medlemmer af de Forenede Nationer, som træffer sådanne aftaler eller opretter sådanne institutioner, skal rette alle bestræbelser på at opnå en fredelig bilæggelse af lokale tvistigheder ved hjælp af sådanne regionale aftaler eller institutioner, forinden de forelægger dem for Sikkerhedsrådet.

3. Sikkerhedsrådet skal fremme udviklingen i retning af fredelig bilæggelse af lokale tvistigheder ved hjælp af sådanne regionale aftaler eller institutioner enten på initiativ af de pågældende stater eller efter henvisning fra Sikkerhedsrådet.

4. Denne artikel indskrænker ikke i nogen henseende anvendelsen af artiklerne 34 og 35. (*Disse to artikler handler om sikkerhedsrådets kompetence til at undersøge enhver tvist eller enhver situation, der kan bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare – (red.)*).

Artikel 53

1. Sikkerhedsrådet skal, hvor det er hensigtsmæssigt, benytte sådanne regionale aftaler eller institutioner til tvangsforanstaltning under dets myndighed. Dog skal ingen tvangsforanstaltning iværksættes i medfør af regionale aftaler eller af regionale institutioner uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse med undtagelse af foranstaltninger mod nogen fjendtlig stat, som defineret i nærværende artikels pkt. 2, hvortil der haves hjemmel ved anvendelse af artikel 107 (*en overgangsbestemmelse vedrørende forholdet mellem stater, der var fjender under 2. verdenskrig – (red.)*) eller i regionale aftaler, rettet imod genoptagelse af angrebspolitik fra en sådan stats side, indtil det tidspunkt, da organisationen efter de interesserede regeringers anmodning måtte få overdraget den opgave at forhindre yderligere angreb fra en sådan stats side.

2. Udtrykket "fjendtlig stat" som anvendt i nærværende artikels pkt. 1 kommer til anvendelse på enhver stat, som under den anden verdenskrig har været fjende af nogen stat, der har underskrevet nærværende pagt.

Artikel 54

Sikkerhedsrådet skal til enhver tid holdes fuldt underrettet om foranstaltninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, der er truffet eller som påtænkes i henhold til regionale aftaler eller af regionale institutioner.

² OSCE – The Organization for Security and Co-operation in Europe – er den regionale kapitel VIII organization, der dækker bl. a. Danmark. OSCE er med sine 55 medlemslande, fordelt på Europa, Kaukasus, Centralasien og Nordamerika, den største regionale sikkerhedsorganisation. Der henvises til FN's Generalforsamlings resolution A/RES/57/298 af 6. februar 2003 vedrørende samarbejdet mellem FN og OSCE.

³ Generalforsamlingsresolution 377 fra 1950, som går under navnet "Uniting for Peace Resolution", angiver en procedure for sikring af verdensfreden, der kan anvendes i tilfælde, hvor det ikke lykkes for Sikkerhedsrådet, feks. hvis det er blokeret på grund af veto. Ifølge denne procedure kan Generalforsamlingen indkaldes til en ekstraordinær samling, hvis et medlemsland fremsætter ønske om det, og hvis ønsket støttes af enten syv medlemmer af Sikkerhedsrådet eller af et flertal af Generalforsamlingens medlemmer. På denne måde kan diskussionen flyttes fra Sikkerhedsrådet til Generalforsamlingen.

⁴ FN's generalsekretær Kofi Annan nedsatte i marts 2000 et ekspertpanel vedrørende FN's fredsoperationer. Det fik til opgave at formulere klare anbefalinger af, hvordan FN i fremtiden kan sættes i stand til at udføre arbejdet bedre inden for freds- og sikkerhedsområdet. Ekspertpanelet afgav sin rapport i august 2000 – den såkaldte Brahimi-rapport, opkaldt efter panelets formand, den algierske tidligere udenrigsminister Lakhdar Brahimi.

⁵ Generalforsamlingens resolution af 18. juli 2003 (A/RES/57/337) indeholder 39 konklusioner og anbefalinger:

Medlemslandenes rolle:

1) Medlemslandene opfordres til at nå de mål, der er indeholdt i FN's Millenium Deklaration, herunder de udviklingsmål man internationalt er nået til enighed om, og de mål der fremgår af resultaterne af FN's konferencer og topmøder.

- 2) I den forbindelse opfordres medlemslandene og det internationale samfund til som helhed til at støtte forholdsreglerne for udryddelse af fattigdom og udviklingslandenes udviklingsstrategier.
- 3) Generalforsamlingen opfordrer de udviklede lande, der ikke allerede har gjort det, til at rette konkrete bestræbelser henimod målsætningen om at fremskaffe 0,7% af deres bruttonationalprodukt i udviklingsbistand til udviklingslandene og 0,15 til 0,20 % af bruttonationalproduktet som udviklingsbistand til de mindst udviklede lande, som blev bekræftet ved den Tredje FN Konference vedrørende de mindst udviklede lande, og opfordrer udviklingslandene til at bygge videre på de opnåede fremskridt i retning af at sikre, at udviklingsbistanden anvendes effektivt til at bidrage til opnåelse af udviklingsmålene.
- 4) Medlemslandene opfordres til i passende omfang at sikre større gennemsigtighed på våbenområdet, herunder bredere og mere aktiv deltagelse i FN's instrumenter vedrørende våbenregistre og militærudgifter, og de opfordres desuden til at støtte tillidskabende forholdsregler på dette område.
- 5) Medlemslandene opfordres til at implementere de forpligtelser, som de har påtaget sig som parter til traktater inden for sådanne områder som våbenkontrol, ikke-spredning og nedrustning og til at styrke deres internationale efterprøvningsredskaber.
- 6) Generalforsamlingen bekræfter det internationale samfunds beslutning om at stræbe efter afskaffelse af masseødelæggelsesvåben.
- 7) Generalforsamlingen opfordrer de medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, til at overveje tilslutning til traktater vedrørende våbenkontrol, ikke-spredning og nedrustning.
- 8) Medlemslandene og de relevante FN organer opfordres til at tage passende forholdsregler til fuldt ud at implementere Handlingsprogrammet for forebyggelse, bekæmpelse og afskaffelse af ulovlig handel med håndvåben og lette våben på alle områder.
- 9) Generalforsamlingen opfordrer de medlemslande, der ikke allerede har gjort det, til at overveje ratificering, accept, godkendelse af eller tilslutning til internationale menneskerettighedsdokumenter og humanitære folkeretsdokumenter og til andre internationale dokumenter der er relevante for forebyggelse af væbnede konflikter.
- 10) Medlemslandene opfordres til i god tro at efterkomme de forpligtelser, som de har påtaget sig som parter til internationale juridiske dokumenter, der er relevante for forebyggelse af væbnede konflikter.
- 11) Generalforsamlingen noterer sig ikrafttrædelsen den 1. juli 2002 af Rom statuten for den internationale straffedomstol og den efterfølgende etablering af Den internationale straffedomstol.
- 12) Generalforsamlingen understreger nødvendigheden af at overtrædere af krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden bringes for domstolen som et betydningsfuldt bidrag til fremme af en forebyggende kultur.
- 13) Generalforsamlingen understreger også den betydningsfulde rolle, som kvinder, i deres forskellige egenskaber og med deres ekspertise, uddannelse og viden, kan spille med hensyn til forebyggelse af væbnede konflikter på alle områder, og opfordrer til en styrkelse af den rolle inden for alle relevante institutioner på de nationale, regionale og internationale niveauer.
- 14) Medlemslandene opfordres til så effektivt som muligt at gøre brug af eksisterende og nye procedurer og metoder for en fredelig bilæggelse af deres konflikter, herunder i passende omfang voldgift, mægling og andre traktatbaserede foranstaltninger og Den internationale domstol for derved at bilægge deres tvister på en fredelig måde og fremme international lovs rolle i internationale forhold.
- 15) Generalforsamlingen understreger behovet for, på alle samfundets niveauer og mellem nationerne, at styrke frihed, retfærdighed, demokrati, tolerance, solidaritet,

samarbejde, pluralisme, kulturel mangfoldighed, dialog og forståelse som vigtige elementer i forebyggelsen af væbnede konflikter.

16) Medlemslandene opfordres til at styrke den nationale evne til at beskæftige sig med strukturelle risikofaktorer, som af nationale regeringer anses for nyttige, med passende støtte fra det internationale samfund, FN systemet, Bretton Woods institutionerne og de regionale og subregionale organisationer.

Generalforsamlingens rolle:

17) Generalforsamlingen er besluttet på at gøre mere effektiv brug af sine beføjelser under artiklerne 10, 11, 13, 14, 15 og 17 (*Generalforsamlingens beføjelser inden for området fred og sikkerhed - (red.)*) i FN's pagt med henblik på forebyggelse af væbnede konflikter.

18) Generalforsamlingen har til hensigt i større omfang at gøre brug af artikel 96 i FN's pagt (*indhentning af responsa fra Den internationale domstol - (red.)*).

19) Generalforsamlingen beslutter at overveje metode til fremme af interaktionen med andre FN organer, specielt med Sikkerhedsrådet, Det økonomiske og sociale råd og med Generalsekretæren for at udvikle og implementere lang- og kortsigtede forholdsregler og strategier, der sigter mod forebyggelse af væbnede konflikter.

Sikkerhedsrådets rolle:

20) Generalforsamlingen tager bestemmelserne, der er indeholdt i Sikkerhedsrådets resolution 1366(2001) af 30. august 2001 til efterretning, specielt vedrørende Rådets forpligtelse til at handle hurtigt og effektivt for at forebygge væbnede konflikter.

21) Sikkerhedsrådet opfordres til straks at behandle sager om tidlig varsling eller forebyggelse, når de forelægges af Generalsekretæren, og til at anvende passende mekanismer, så som *Ad hoc* arbejdsgruppen vedrørende forebyggelse og løsning af konflikter i Afrika med skyldig hensyntagen til relevante regionale og subregionale dimensioner, i overensstemmelse med artikel 99 (*om Generalsekretærens ret til at involvere Sikkerhedsrådet - (red.)*) i FN's pagt

22) Sikkerhedsrådet opfordres endvidere til at holde situationer, der rummer mulige væbnede konflikter under tæt observation, og til seriøst at behandle sager om mulige væbnede konflikter, der bringes til Rådets kendskab af en stat eller af Generalforsamlingen eller på grundlag af oplysninger fremskaffet af Det økonomiske og sociale råd.

23) Generalforsamlingen anerkender, at FN fortsat kan spille en betydningsfuld rolle ved forebyggelse af væbnede konflikter ved at fremme konfliktløsning og bilæggelse af tvister.

24) Generalforsamlingen opfordrer til fortsat styrkelse af processen vedrørende fredelig bilæggelse af tvister og af bestræbelserne for at gøre den mere effektiv.

25) Generalforsamlingen bemærker sig Sikkerhedsrådets forpligtelse til at gøre større og mere effektiv brug af de procedurer og midler, der er nedlagt i FN's pagt, specielt i kapitel VI, som en af de væsentlige bestanddele i Rådets arbejde for fremme og opretholdelse af international fred og sikkerhed.

26) Generalforsamlingen bekræfter på ny, at det primære ansvar for opretholdelsen af international fred og sikkerhed, som forebyggelse af væbnede konflikter er vigtig for, er pålagt Sikkerhedsrådet, og gentager at medlemmerne af FN, under artikel 25 i FN's pagt, har påtaget sig at acceptere og udføre de beslutninger, som Sikkerhedsrådet træffer i overensstemmelse med pagten.

27) Generalforsamlingen anbefaler, at Sikkerhedsrådet fortsætter med at udforme mandater til fredsbevarende operationer og at der deri inkluderes, i passende omfang, fredsopbyggende elementer på en sådan måde, at der skabes forhold, der i videst muligt omfang bidrager til at undgå genopståen af væbnede konflikter.

28) Sikkerhedsrådet opfordres til fortsat at indbyde FN's koordinator for nødhjælp og andre relevante FN organisationer til at briefe Rådets medlemmer vedrørende katastrofesituationer, som det anser for at udgøre en trussel mod den internationale fred og

sikkerhed, og til at støtte implementeringen af de relevante FN organisationers beskyttelses- og hjælpeaktiviteter i overensstemmelse med deres respektive mandater.

29) Generalforsamlingen bemærker sig Sikkerhedsrådets vilje til, i forbindelse med FN's fredsbevarende operationer, at overveje forebyggende deployeringer med samtykke fra og i samarbejde med de pågældende medlemslande.

30) Sikkerhedsrådet opfordres til i passende omfang at give ligestillingsperspektivet større opmærksomhed i alle aktiviteter, der sigter mod forebyggelse af væbnede konflikter.

31) Sikkerhedsrådet og Det økonomiske og sociale råd opfordres til at styrke deres gensidige samarbejde og koordinering, i overensstemmelse med deres respektive mandater, i forbindelse med forebyggelse af væbnede konflikter.

Det økonomiske og sociale råds rolle:

32) Generalforsamlingen støtter den mere aktive involvering af Det økonomiske og sociale råd i forebyggelsen af væbnede konflikter, idet den tager Generalsekretærens relevante anbefalinger og behovet for at fremme socio-økonomiske mål i betragtning, herunder økonomisk vækst til støtte for fattigdomsudryddelse og udvikling som et vigtigt element i Rådets strategi i den henseende.

33) Generalforsamlingen byder Det økonomiske og sociale råds resolution 2002/1 af 15. juli 2002 velkommen, som forudser dannelsen af *ad hoc* rådgivningsgrupper vedrørende afrikanske lande, der opstår af konflikter så vel som Rådets resolution 2002/304 af 25. oktober 2002, som skabte *Ad hoc* rådgivningsgruppen vedrørende Guinea-Bissau, og Generalforsamlingen beder Rådet om at fremlægge en rapport vedrørende erfaringerne fra *ad hoc* rådgivningsgrupperne i løbet af den ordinære samling i 2004 og anbefaler, at sådanne bestræbelser yderligere styrkes, herunder gennem forholdsregler der fremmer mere effektivt samarbejde og koordinering med FN systemet som helhed, Bretton Woods institutionerne og Verdenshandelsorganisationen.

Generalsekretærens rolle:

34) Generalforsamlingen byder Generalsekretærens plan velkommen om inden for FN systemet at gå ind i en målrettet dialog om de praktiske forholdsregler FN systemet bør tage for at fremme større sammenhæng i sine aktiviteter vedrørende forebyggelse af væbnede konflikter. Generalforsamlingen anbefaler også, at det overvejes at finde frem til de rette rammer for udarbejdelsen af sammenhængende og resultatorienterede strategier så vel på hovedkvarter niveau som i felten, og for rationalisering af finansieringsprocedurerne for forebyggelsen af væbnede konflikter.

35) Generalforsamlingen minder i den forbindelse om behovet for at styrke FN's evne til tidlig varsling, indsamling og analyse af informationer, som der er henvist til i Generalforsamlingens resolution 47/120 A af 18. december 1992, og bemærker sig de relevante konklusioner og anbefalinger, som den vedtog i sin resolution 56/225 af 24. december 2001.

36) Generalforsamlingen støtter Generalsekretærens hensigt i retning af at forbedre anvendelsen af de midler, der står til hans rådighed, og ligger inden for hans kompetenceområde, til fremme af forebyggelsen af væbnede konflikter, herunder fact-finding missioner og tillidsskabende midler.

Interaktion mellem FN og andre internationale aktører i forebyggelsen af væbnede konflikter: Regionale organisationers rolle og det civile samfunds rolle.

Regionale organisationer:

37) Generalforsamlingen opfordrer til styrkelse af samarbejdet mellem FN og regionale organisationer inden for forebyggelse af væbnede konflikter, i overensstemmelse med deres respektive mandater, specielt inden for kapacitetsopbygning og koordinering af deres respektive aktiviteter. Til det formål anmoder Generalforsamlingen Generalsekretæren om i sin rapport at fremkomme med konkrete forslag til udvidelse af

Sekretariatets støtte til disse aktiviteter.

38) Generalforsamlingen opfordrer til fortsættelse af høj-niveau møderne mellem FN og regionale organisationer, herunder vedrørende forebyggelse af væbnede konflikter, og beder Generalsekretæren om at holde Generalforsamlingen underrettet herom.

Civilsamfundet:

39) Generalforsamlingen anerkender Civilsamfundets betydningsfulde rolle til støtte for forebyggelsen af væbnede konflikter og inviterer det til fortsat at støtte bestræbelser for forebyggelse af væbnede konflikter og tilstræbe en praksis, der skaber et klima af fred, hjælper med til at forebygge eller dæmpe krisesituationer og bidrager til forsoning.

⁷ Den Internationale Straffedomstol (ICC – International Criminal Court) blev grundlagt på en FN-konference i Rom 15.-17. juli 1998. Statutten – The Rome Statute of the International Criminal Court – blev godkendt efter afstemning, hvor 120 lande stemte for, 7 imod og 21 afstod fra at stemme. Traktaten, der opretter domstolen, trådte i kraft, da 60 medlemslande havde ratificeret den. Det skete den 1. juli 2002. Domstolen har sæde i Haag og udgøres af 18 uafhængige dommere. Indtil 14. juli 2003 havde 139 lande underskrevet traktaten, og heraf havde 91 medlemslande også ratificeret den. Med etableringen af domstolen slås det fast, at det internationale samfund ikke længere vil tolerere krænkelse af menneskerettigheder uden at pålægge ansvar. Til forskel fra *ad hoc* tribunalerne vedr. Ex-Jugoslavien og Rwanda er domstolen permanent og udgør en meget omfattende mekanisme til strafforfølgelse af krigsforbrydere og forbrydere mod menneskeheden. Straffedomstolen udfylder et manglende led i den internationale retsorden, idet Den Internationale Domstol i Haag kun tager sig af sager mellem stater, mens ICC handler ud fra princippet om individuelt ansvar, som uden undtagelse må pålægges enhver i et regeringshierarki eller i en militær kommandolinie. Visheden om, at det mindste nogle af de krigsforbrydere og lovovertrædere, der har begået forbrydelser mod menneskeheden eller folkemord, kan blive stillet for retten, vil virke afskrækkende, og det kan i sig selv tilskynde til afslutning af konflikter. Straffedomstolens opgave er at forfølge de groveste internationale forbrydelser. Den har ifølge statutens artikel 5 jurisdiktion med hensyn til følgende områder:

- I folkedrab
- II forbrydelser mod menneskeheden
- III krigsforbrydelser
- IV aggression (angrebskrig)

Dog er domstolen indtil videre afskåret fra at dømme i sager vedrørende aggression, idet der ikke er opnået enighed om definitionen. Det forventes at kunne ske ved en revisionskonference, der afholdes i 2005.

Derimod var der enighed om definitionerne på folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, som fremgår af statutens artikel 6, 7 og 8.

Definitionen i artikel 7 på forbrydelser mod menneskeheden omfatter følgende handlinger, hvis de begås som del af et omfattende og systematiske overgreb på en civilbefolkning:

- mord
- henrettelser
- slaveri
- deportering eller tvangsflytning af befolkning
- fængsling eller anden alvorlig begrænsning i den fysiske frihed i strid med international lov
- tortur
- voldtægt, sex-slaveri, påtvungen prostitution, påtvungen graviditet, påtvungen ste-

rilisering eller andre former for seksuel vold af lignende art

- forfølgelse af politiske, racemæssige, nationale, etniske, kulturelle, religiøse, kønsmæssige grunde eller andre grunde, som er universelt anerkendte som utilladelige ifølge international lov
- fremtvungen forsvinden af personer
- apartheid forbrydelser
- andre umenneskelige handlinger af lignende karakter, som bevidst påfører store lidelser eller alvorlig legemsskade eller skade på det psykiske eller fysiske helbred.

⁸ FN-pagtens kapitel VI, artikel 33-38 handler om fredelig bilæggelse af tvistigheder. Ét blandt mange midler, som FN har til rådighed, er at Sikkerhedsrådet kan udsende en fredsbevarende styrke til konfliktområdet. Styrken vil typisk være bevæbnet med lette håndvåben, som kun er beregnet til brug i evt. selvforsvar.

⁹ FN-pagtens kapitel VII, artikel 39-51 handler om forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger. Efter kapitel VII kan Sikkerhedsrådet, når der foreligger en trussel mod freden, et fredsbrud eller en angrebshandling, anvende de luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige for at opretholde eller genoprette fred og sikkerhed. Forinden skal det dog være konstateret, at økonomiske sanktioner m.v. ville være utilstrækkelige eller har vist sig utilstrækkelige.