

# FN-forbundets landsmøde 29.-30.oktober 2016

## Politisk beretning

v/

### Landsformand Jørgen Estrup

#### 1. Indledning: Efter 'jubilæet'

FN rundede i 2015 sine 70 år på værdig vis. Med festtaler, ja, men ikke henvendt til en bagudskuende, lettere duknakket pensionist. Tværtimod blev 2015 et skelsættende år i FN's historie, og festtalerne skyldtes afgørende landvindinger i kampen for at samle FN's 193 lande om at skabe en bæredygtig fremtid for vores fælles klode.

Den 70. generalforsamling i september 2015 indledtes med vedtagelsen af de 17 nye 'verdensmål' – SDG'erne – for bæredygtig udvikling frem mod 2030. Forud var gået 3 års intense forhandlinger og global mobilisering i FN regi for at realisere tankerne fra Rio+20 konferencen i 2012. En proces, hvor civilsamfundet for første gang i FN's historie – ikke mindst via de sociale medier – spillede en afgørende rolle i udformningen af de mål, som medlemslandenes regeringer senere enedes om. Syv millioner deltagere mobiliserede UNDP gennem My World kampagnen i 'det globale forsamlingshus'.

Og i december 2015 ved COP 21 i Paris lykkedes det så efter mange forgæves forsøg – herunder det mislykkede COP 15 i København – at skabe enighed blandt medlemslandene om en juridisk bindende klimaaftale til begrænsning af CO<sub>2</sub> udledning, som holder den globale temperaturstigning under målet på 2°C. En afgørende del af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling – SDG mål nr. 13 – kom dermed i hus. Nu et år efter er aftalen trådt i kraft, fordi mere end 55 lande som tilsammen står for mindst 55 % af den globale CO<sub>2</sub> udledning har tiltrådt aftalen. Forståelsen mellem USA og Kina – de to lande, som belaster kloden mest med CO<sub>2</sub> fra fossilt brændsel – har været helt afgørende.

Danmark havde helt usædvanlige muligheder for at påvirke forløbet, fordi Mogens Lykketoft i september 2015 blev valgt til formand for generalforsamlingen. Lykketoft og hans 'kabinet' satte sit meget synlige og i FN-kredse stærkt roste præg på generalforsamlingens arbejde. Og pga. det danske formandsskab blev det den danske statsminister, som fungerede som formand

ved vedtagelsen af de nye verdensmål. Den ekstra synlighed i FN sammenhæng kunne Danmark have udnyttet til øget international profilering. Men desværre prioriterede regeringen den indenrigspolitiske dagsorden højere. FN-forbundet og andre danske civilorganisationer har til gengæld haft stor glæde af samarbejdet og den åbenhed, som Lykketofts formandsperiode indebar.

## **2. Menneskerettigheder under pres – også i Danmark**

I det hele taget har den indenrigspolitiske dagsorden de seneste to år ofte skygget alt for meget for FN og de globale udfordringer, som Danmark i egen interesse skal være med til at løfte. Det gælder ikke mindst i relation til de internationalt aftalte regler og procedurer for behandling af flygtninge, men også mere generelt vores overholdelse af konventioner og andre indgåede aftaler om sikring af menneskerettigheder.

Allerede førend flygtningekrisen i eftersommeren 2015 definitivt satte Dublin-forordningen om 'første asyl' ud af kraft og sendte titusinder af flygtninge på rejse fra syd til nord i Europa, havde den daværende danske regering forsøgt at gå sine egne veje for at begrænse antallet. Flygtninge fra krigen i Syrien fik kun tildelt midlertidigt ophold og måtte derfor vente et år, før de kunne blive forenet med familien. Og i efteråret 2014 kom yderligere justitsministeriets skandaleombruste mission til Eritrea og indstillingen om, at flygtninge fra landet uden problemer kunne hjemsendes. En opfattelse, som stred mod al international sagkundskabs vurdering af forholdene, herunder UNHCR's.

Siden er det kun gået værre. Kynisk tøven fra danske ministre mht. det formålstjenlige i, at EU-lande skulle sikre et tilstrækkeligt redningsberedskab i Middelhavet efter at hundredevis af flygtninge druknede på vej til den italienske ø Lampedusa i foråret 2015.

Den nuværende regerings indrykning af 'skræmmeannoncer' med delvist vildledende indhold i Libanons og andre nærområde landes aviser i efteråret 2015 for at påvirke syriske flygtninge til at søge asyl i andre europæiske lande end Danmark på deres vej mod Europa.

Den såkaldte 'smykelov' (L 87) vedtaget januar 2016, som fastslog, at flygtninges formuegenstande kunne beslaglægges for at finansiere deres ophold i Danmark, men hvori det væsentligste forslag var stramningen af ventetiden for familiesammenføring for syriske flygtninge fra 1 til 3 år. Den lov som fik FN's generalsekretær til at tage det helt usædvanlige skridt at skrive advarende ord til den danske statsminister. Og efter Institut for Menneskerettigheders (IMR) opfattelse et brud på Danmarks konventionsforpligtelser, som derfor nu efterprøves ved danske domstole.

Senest i dette efterår regeringens beslutning om, at Danmark på ubestemt tid suspenderer et næsten 40 årigt tilsagn om årligt at modtage et antal såkaldte 'kvoteflygtninge' fra FN's lejre uanset, at man endnu ikke har genbosat 491 flygtninge i år, som man allerede har lovet

UNHCR at modtage. – Og så sker det med den åbenlyst falsk begrundelse: ‘Danmark er fyldt op.’

Allerede ved FN-forbundets seneste landsmøde i 2014 kritiserede vi den daværende regering for ikke at leve op til sine internationale forpligtelser, herunder at lytte til UNHCR’s råd om i lighed med Sverige at give syriske krigsflygtninge permanent opholdstilladelse. Den gang som nu var det oplagt, at de syriske flygtninge ikke ville kunne vende hjem inden for overskuelig tid. Derfor var det urimeligt og livstruende at udsætte deres mulighed for familiesammenføring.

Den linje har vi fastholdt under den nuværende regerings gentagne stramninger, bl.a. med Christiansborg-konferencen om ‘Europa og FN’s flygtningekonvention’ i april i år sammen med Europabevægelsen og Helsinki-komiteen og med deltagelse af UNHCR.

Der må ikke opstå tvivl om, at Danmark opfylder de internationale forpligtelser, som vi har påtaget os i forhold til FN og andre internationale organisationer. Derfor er det uacceptabelt, når den danske udlændingeminister frejdigt erklærede sig parat til at ‘løbe en proces-risiko’ i forhold til Danmarks konventionsforpligtelser ved den seneste stramning af flygtnings ret til familiesammenføring. Ministeren repræsenterer hele Danmark, og hun burde indse, at hun ikke kan tage en stor del af befolkningen som gidsler for at fremme sine egne holdninger. Det er udtryk for politisk arrogance.

Samtidig er der grund til at understrege, at den nedsmeltning af de europæiske flygtninge- og grænseaftaler – Dublin-forordning såvel som Schengen-traktat – som skete i eftersommeren 2015 var en uventet og voldsom belastning for det europæiske samarbejde og de enkelte landes politiske beslutninger. Det udstillede på skræmmende vis den manglende solidaritet og fraværet af fælles målsætninger imellem EU landene. Enkelte lande som Tyskland og Sverige var parat til at holde grænserne åbne og honorere deres forpligtelser over for de, som søgte asyl, selvom EU’s ydre grænser var brudt ned. Hvis alle lande havde haft samme indstilling, ville det stadig have været muligt at løfte byrden på én million asylansøgere. Det svarer trods alt kun til ca. 2 promille af EU’s befolkning.

Men de fleste lande, inkl. Danmark, forsøgte i stedet at skubbe problemerne over til naboen. Selv udbredt empati for de syriske flygtnings situation og omfattende folkelig mobilisering af humanitær indsats kunne ikke forhindre, at flygtningemodtagelsen udviklede sig til en krise, hvor de enkelte lande gav op efter tur som ukontrollerbare domino brikker. Resultatet var grænsekontrol eller endnu værre rejsning af meterhøje hegn for at holde asylansøgere ude. Det er svært at være uenig med USA’s præsident Obama, som i sin tale til FN’s generalforsamling i september satte ord på netop den form for reaktion: ‘Today, a nation ringed by walls would only imprison itself’.

Flygtningekrisen var baggrunden for, at FN som start på generalforsamlingen i september i år havde indkaldt til 'højniveau-møde' om problemerne med store bevægelser af flygtninge og migranter. De 193 medlemslande vedtog enstemmigt den såkaldte 'New York-erklæring', som starter en 2-årig proces ledet af UNHCR. Målet er at udforme omfattende aftaler – såkaldte 'compacts' – om fair deling af byrder og ansvar for at løse de problemer, som i dag forekomme overvældende, fordi landene møder dem enkeltvis. Aftalerne skal bygge på et sæt 'spilleregler', som – fordi de er kendte og accepterede – kan sikre såvel flygtnings og migranternes grundlæggende rettigheder som staternes evne og vilje til at løfte opgaven.

Samtidig burde den énstemmige vedtagelse i New York være en øjenåbner for danske politikere – eller i det mindste for dem, som deltog i den danske delegation til generalforsamlingen. For erklæringen nøjes ikke med at udstikke retningslinjerne for den mellemstatslige forhandlingsproces, som nu er sat i gang. Den fastslår samtidig, hvad, FN's medlemslande – inkl. Danmark – er enige om, udgør det fælles grundlag og udgangspunkt for forhandlingerne. Blandt grundpillerne er:

- Flygtningekonventionen fra 1951 og den tilknyttede 1967-protokol – ratificeret af 148 lande – er det fælles internationale grundlag for beskyttelse af flygtninge
- Antallet af statsløse skal begrænses mest muligt, da det kan være en årsag til fordrivelse, og Statsløsekonventionerne af 1954 og 1961 bør tiltrædes af samtlige lande
- Flygtningelejre bør så vidt muligt undgås og kun bruges som en midlertidig løsning i nødstilfælde
- Genbosætningen af kvoteflygtninge skal forøges.

FN-forbundet har en stor opgave i de kommende 2 år, inden beslutningerne skal træffes i 2018. Vi må gøre vores yderste for, at arbejdet med den fælles globale indsats for flygtninge og migranter bliver kendt i Danmark, og at regering og folketing bidrager konstruktivt til UNHCR's arbejde.

Det er en fortsættelse af det arbejde, som FN-forbundet allerede længe har været engageret i. Ikke kun i samarbejdet med Dansk Flygtningehjælp, hvor vi både i asyludvalget og repræsentantskabet har sat fokus på at fremme det folkelige engagement i arbejdet med flygtninge. Men især i Menneskeretsrådet for IMR, hvor oplysningen om og overvågningen af Danmarks overholdelse af indgåede konventionsforpligtelser spiller en central rolle.

I 2015-16 var Danmark for 2.gang genstand for den såkaldte Universal Periodic Review (UPR) – FN's Menneskeretsråds eksamination på skift af samtlige medlemslandes sikring af menneskerettigheder. I regi af MR-rådet for IMR deltog FN-forbundet sammen med 16 andre

NGO'er i udarbejdelsen af en rapport om de danske forhold – herunder ikke mindst behandlingen af udlændinge. Danmark modtog i alt 199 anbefalinger under eksaminationen, hvoraf regeringen helt eller delvist accepterede de 134. IMR har vurderet forløbet, og har efterfølgende specielt vedr. familiesammenføring anbefalet: '... at Danmark tager initiativ til at ophæve udlændingelovens regler om, at personer, som får asyl på grund af midlertidig beskyttelsesstatus, som udgangspunkt ikke kan meddeles familiesammenføring de første tre år.'

Med DIGNITY – tidligere RCT – som initiativtager har FN-forbundet desuden sammen med en række andre NGO'er bidraget til rapportering om Danmarks overholdelse af såvel FN's Torturkonvention som Konventionen om Civile og Politiske Rettigheder.

Debatten om Danmarks konventionsforpligtelser har været et varmt emne de seneste år. En del af det politiske spektrum – i og uden for Folketinget – protesterer jævnligt over, at vi ikke bare kan gøre som vi har lyst til, når det drejer sig om menneskerettigheder: afvise asylansøgere ved grænsen, forsinke familiesammenføring, udvise statsløse, indespærre udlændinge på tålt ophold, hjemsende kriminelle udlændinge uanset forholdene i hjemlandet, tvangsudsende afviste asylansøgere uden hensyn til omfanget af magtanvendelse. Humanitære modargumenter er fuldstændig spildt på kritikkerne.

Men man kunne håbe, at den undersøgelse af 'Danmarks diplomati og forsvar i en brydningstid' – Taksø-rapporten fra 2016 – som regeringen bestilte hos Peter Taksø-Jensen, Danmarks ambassadør i Indien, til gengæld kunne overbevise om, at konventionsforpligtelser er en helt nødvendig del af dansk udenrigspolitik.

I rapporten skriver Taksø-Jensen:

*'Det er en klar dansk interesse at støtte op om FN's arbejde med menneskerettigheder og de etablerede FN-redskaber, ...' (s.31)*

Og i et senere interview med Politiken uddyber Taksø synspunktet:

*'Risikoen ved at åbne det op er, at så er der slet ikke nogen rammer for håndtering af det – så er det Ragnarok, i stedet for at vi har nogle forudsigelige rammer for håndtering af de her spørgsmål. Og det er jo endnu vigtigere nu, når vi har flere flygtninge i verden, end vi har haft på noget tidspunkt siden anden verdenskrig.'* (Politiken, d. 2.maj 2016)

Alligevel er regeringens holdning fortsat uklar. Er man parat til at forsvare de forpligtelser, som Danmark i FN og andre internationale organisationer har påtaget sig, eller arbejder man på at ændre konventionerne med risiko for, at systemet bryder sammen? Statsministeren har 'leget' med ideen om, at man under Danmarks formandskab for Europarådet næste efterår måske skulle starte omskrivningen af den europæiske menneskeretskonvention. Er FN-konventioner også en del af planen? Og hvordan kan det forenes med Danmarks kandidatur til FN's menneskeretsråd fra 2019? En melding, som kan holde både indenrigs og udenrigs, savnes.

### 3. Vejen til bæredygtig udvikling – med Danmark som passager

Danmark spillede både i og uden for FN en fremtrædende rolle i den 3-årige proces, som sikrede, at de 17 mål for bæredygtig udvikling – SDG'erne – og 2030-dagsordenen for deres implementering kunne vedtages i september sidste år. Og vores medejerskab til planen blev ikke kun markeret via statsministerens placering i formandsstolen ved den formelle vedtagelse.

Statsministerens tale ved topmødet havde historiens vingesus og gav samtidig et klart løfte: *'We are gathered today to adopt the Sustainable Development Goals. Today, each of us not only commits our nation to new farsighted visions. But also to new concrete and realistic goals. And a fixed deadline. Our leadership and direction is needed. We must make sure that we live up to our firm and collective commitments. – Denmark is ready to do its part.'*

Men er Danmark 'parat'? Der gik kun 6 timer efter den historiske vedtagelse i New York, før statsministeren leverede en langt mere pragmatisk opfattelse af, hvad Danmark nu havde forpligtet sig til:

*'Det vil være fair at sige, at de mål der nu vedtages på verdenssamfundets vegne, i forhold til Danmark primært har betydning for den måde, Danmark skal føre sin udenrigs- og bistandspolitik på' (Politiken, 25.september 2015)*

De 17 nye 'verdensmål' er udtrykkelig universelle. De forpligter derfor alle lande – rige såvel som fattige – til at opfylde den samlede dagsorden inden 'deadline' i 2030. Når Danmark ifølge statsministeren alene behøver at rette sin udenrigs- og bistandspolitik til, så den fremmer bæredygtig udvikling, så siger han samtidig, at Danmark indenrigspolitisk allerede stort set er i mål: Vi har gjort vores hjemmearbejde, og nu skal vi nok hjælpe resten af verden med også at få styr på deres opgaver!

Det ville være dejligt, hvis Danmark var nået så langt, men det er vi desværre ikke. Man behøver så mænd kun at konsultere den samme kilde, som statsministeren bygger sin optimistiske vurdering på for at få en klar tilbagevisning.

Kilden rummer eksperimentelle analyser af FN's medlemslandes relative afstand fra opnåelse af de 17 SDG'er foretaget af den tyske Bertelsmann Stiftung. Tilbage i 2015 gennemførte Bertelsmann sin første analyse – såkaldte 'stress tests' – hvor man via 2 indikatorer for hvert af de 17 mål kortlagde forskellene mellem de 34 OECD lande. På den baggrund konstruerede man et index, som kunne bruges til at rangordne landene. Listen toppedes af 'the fit five', hvor Danmark kom ind på en 3.plads – efter Sverige og Norge.

I 2016 har Bertelsmann udvidet analysen til at omfatte 149 af FN's medlemslande, og man har forsøgt at finde data for flere indikatorer, men nu med langt større problemer pga. mangelfuld

statistik. Men grundlæggende er metoden den samme, og de samme 5 lande topper listen – dog har Danmark lige netop overhalet Norge.

Bertelsmann understreger, at man arbejder med udvikling af metoden, og at resultater og rangordning af lande derfor er ‘work in progress’. Men samtidig tager man klare forbehold over for en ‘bekvemmeligheds’ konklusion fra de lande, som klarer sig bedst.

I 2015-udgaven hedder det om de såkaldte ‘fit five’:

*‘Even these nations still have significant deficiencies with regard to certain goals as the country profiles illustrate.’ (p.5)*

Og i 2016-udgaven:

*‘Even these relative top performers have their work cut out, as demonstrated by the OECD dashboards’ (p.15)*

De svagheder, som Bertelsmann finder for Danmarks vedkommende, vedrører i første række vores alt for store træk på naturressourcer i forbrug og produktion (mål 12). Vores årlige produktion af affald pr. person er således en af de højeste i OECD. Men også vores energiforbrug (mål 7) skal lægges om, ikke mindst af hensyn til klimaet (mål 13). Og så har man fokus på sociale skævheder i vores uddannelsessystem, som bl.a. fører til ulighed (mål 10).

Den korte konklusion er, at Sverige, Danmark og de andre OECD-lande, som topper ranglisten, har ganske lang vej tilbage, før de opfylder de 17 mål for bæredygtig udvikling. Men, som Bertelsmann fremhæver, så er det jo egentlig ikke overraskende, for det drejer sig om andet og mere end økonomisk udvikling: *‘Sustainable development includes three pillars – economic development, social inclusion and environmental sustainability.’*

Den erkendelse er vigtig, for det er nu vi skal planlægge de kommende års indsats for at nå i mål i 2030. Den danske regering har bebudet en handlingsplan omkring årsskiftet, og man har skitseret en ramme for udarbejdelsen. FN-forbundet har sammen med de to store NGO-sammenslutninger – 92-gruppen og Globalt Fokus – argumenteret for, at statsministeren skulle påtage sig det lederskab og ansvar, som han selv påpegede nødvendigheden af sidste år i New York. Men det vil statsministeren ikke, og i stedet er ansvaret placeret i Finansministeriet.

Vi har også foreslået dannelsen af et bredt dialogforum – et ‘bæredygtighedsråd’ – der følger udviklingen, bidrager med forslag og anbefalinger, og samtidig er forum for den nødvendige dialog mellem beslutningstagere, forskere, erhvervsliv og civilsamfund. Desværre synes den idé heller ikke at vinde gehør hos regeringen.

Ikke mindst civilsamfundet har en afgørende rolle at spille, når den nye målsætning om bæredygtig udvikling skal slå rod hos de daglige beslutningstagere – forbrugere og

virksomheder. Det er også baggrunden for, at FN-forbundet tidligt via sit bæredygtighedsudvalg har lagt store kræfter i at præsentere de 17 mål og deres realisering i skriftet: 'VERDENSMÅL for bæredygtig udvikling – et markant skridt mod omstilling til global, bæredygtig udvikling' fra juni i år.

Danmark adskiller sig på regeringsplan stærkt fra de øvrige nordiske lande, eksempelvis Sverige, hvor statsministeren står i spidsen for arbejdet og regeringen har ønsket at markere sig som foregangsland i implementeringen af 2030-dagsordenen. I dansk sammenhæng var det derimod bemærkelsesværdigt, at regeringen i sin 2025-plan fremlagt for nogle måneder siden ikke havde indregnet omkostninger i forbindelse med klimaudfordringen og de andre sider af kravene til at nå bæredygtig udvikling i 2030.

Der er et presserende behov for, at regeringen nu gør op med 'bekvemmeligheds-myten' om, at Danmark stort set har gjort sit hjemmearbejde for at sikre bæredygtig udvikling. Regeringen bør klart melde ud, at man fuldt og helt – også økonomisk – vedstår de løfter, som blev givet i New York sidste år – indenrigspolitisk såvel som udenrigspolitisk. Ellers giver en dansk handlingsplan ikke megen mening.

Desværre er det ikke kun indenrigspolitisk – via 2025 planen – at regeringen har valgt at nedprioritere den økonomiske indsats for at nå målet om bæredygtig udvikling i 2030. Også tilrettelæggelsen af udenrigs- og bistandspolitikken indebærer meget væsentlige forringelser.

Regeringen har fra starten i sommeren 2015 fastslået at den danske udviklingsbistand skal reduceres til 0,7 % af BNI – det minimum som alle FN's donorlande har forpligtet sig til, men som stadig kun efterleves af en håndfuld lande. Samtidig fastholder regeringen, at de øgede udgifter til modtagelse af flygtninge skal afholdes af udviklingsbistanden – og i praksis tolker man 'modtagelse' så kreativt, at dele af integrationsindsatsen også betales på den måde. Resultatet er, at op imod 1/3 af bistandsmidlerne i 2015 blev anvendt i Danmark.

Både i Danmark og fra OECD's bistandskomite, DAC, har der lydt kraftig kritik. Men svaret har været, at sammenlignet med andre donorlande ligger Danmark stadig på et højt niveau, og derfor er kritikken malplaceret. Danmark behøver ikke at skamme sig over sin indsats – den er 'høj nok' lyder forklaringen.

Diskussionen om nedskæringen i den samlede udviklingsbistand skjuler imidlertid, at en uforholdsmæssig stor andel af de hidtidige nedskæringer har ramt det FN-system, som er afgørende for, at processen frem mod bæredygtig udvikling i 2030 lykkes. Derved sker der i det skjulte en klar nedprioritering af den danske indsats for at realisere 2030-dagsordenen.

I forbindelse med afgivelse af høringssvar på regeringens forslag til ny udviklingspolitisk strategi har FN-forbundet undersøgt udviklingen i den del af den multilaterale bistand, som går



til FN-systemet bredt, herunder Verdensbanken mv., men ekskl. bistanden via EU. Det viser sig, at i perioden 2004-15 er andelen af den samlede bistand faldet dramatisk fra 32 % til 11 %. I 2016 er bistanden til FN-systemet blevet yderligere stærkt beskåret.

Kigger man specielt på UNDP, som har været en helt afgørende kraft i opbygningen af de 17 mål for bæredygtig udvikling, og som i perioden frem til 2030 vil have et hovedansvar for at løfte den nye dagsorden, så er det danske bidrag fra 2010-15 reduceret med godt 36 %. Igen i 2016 blev UNDP's bevilling beskåret voldsomt.

Også fra OECD's bistandskomite, DAC, har der lydt usædvanligt kritiske røster. I DAC's peer review af dansk bistand fra juni i år påtaler man, dels at de fortsatte nedskæringer i bistanden til FN-systemet harmonerer dårligt med de strategiske danske interesser i et 'well-functioning multilateral system'; dels at de fortsatte nedskæringer i bidrag til organisationernes kærneaktiviteter til fordel for øremærkede aktiviteter ikke tager tilstrækkeligt hensyn til 'the ability of these organisations to carry out their mandate'. Det vil eksempelvis hæmme deres evne til at planlægge langsigtet, som processen frem mod bæredygtig udvikling i 2030 kræver.

Det er FN-forbundets opfattelse, at dansk bistandspolitik igennem en længere årrække har betydet en 'udsultning' af FN-systemet. Den nedskæringsproces har kunnet foregå, fordi der har manglet fokus på nødvendigheden af de opgaver, som den multilaterale bistand – og specielt FN-systemet – løser. Men også fordi gennemsigtigheden og åbenheden i Danidas bevillingssystem ikke har været tilstrækkelig.

På den baggrund har FN-forbundet i et høringssvar til det fremlagte lovudkast stærkt frarådet, at man ophæver den eksisterende forpligtelse til årligt at redegøre for fordelingen mellem bilaterale og multilaterale aktiviteter i de 4-årige udgiftsplaner.

Med vedtagelsen af de 17 mål for bæredygtig udvikling og Danmarks forpligtende tilsagn over for 2030-dagsordenen er FN-systemets centrale rolle blevet langt mere synlig. Det fremgår også tydeligt af Peter Taksø-Jensens gennemgang af Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvor 2030-dagsordenen fremhæves som: *'En fælles overligger for udviklingspolitik og økonomisk diplomati'* (s.49).

Taksø præciserer i rapporten, hvad det indebærer:

*'Danmark bør derfor også spille en aktiv rolle i at realisere 2030-dagsordenen både i Danmark og som del af udenrigspolitikken, og det kræver koordination og ikke mindst politisk forankring.'* (s.49)

Det er denne klare udmelding fra regeringen, som fortsat savnes. Forhåbentlig kommer den meget snart, så statsministeren på regeringens vegne kan indtage sin naturlige plads i førersædet for et Danmark på vej mod bæredygtig udvikling.

Indtil da vil FN-forbundet sammen med andre civilsamfundsorganisationer koncentrere sig om arbejdet med at mobilisere de egentlige beslutningstagere – den danske befolkning. Det sker bl.a. gennem ‘Akademi for bæredygtig udvikling’, som vi netop har startet sammen med Nyt Europa. Det er i ‘det globale forsamlingshus’, at slaget skal vindes.

#### **4. Magtmisbrug og humanitære katastrofer: FN’s rolle – og Danmarks**

Samtidig med at alle FN’s medlemslande har tilsluttet sig den nye dagsorden for bæredygtig udvikling og de 17 verdensmål, så oplever vi dagligt, hvordan fundamentale dele af den dagsorden krænkes, og hvor uoverstigelig lang afstanden synes at være til nogle af målenes opfyldelse. Det skaber uundgåeligt frustration, men bør først og fremmest motivere til protest, kloge partnerskaber og målbevidst handling.

Et iøjnefaldende eksempel er mål 16, som i overskriftsform er en ren utopi: ‘Fred, retfærdighed og stærke institutioner’, lyder formuleringen. Men i målets 12 underpunkter præciserer topmødets 193 medlemslande de delmål og instrumenter, som skal tages i brug for at nå målet. Herunder indsats imod: vold, udnyttelse, ulovlige strømme af penge og våben, korrupsion, statsløshed, terrorisme; og samtidig fremme af retssikkerhed, frihedsrettigheder, inklusion og pålidelige institutioner. En ganske konkret dagsorden på vej mod 2030.

Målet som sådan er en utopi, men en nødvendig utopi. Det er den samme målsætning, som førte til FN’s dannelse for 71 år siden, og som – uden at nå målet – dog har beskyttet os imod endnu en verdenskrig. Den bekræfter de 193 landes vilje til i fællesskab at søge veje til at forebygge og løse konflikter og retfærdiggør de lidt besværgende ord fra topmødet: *‘Sustainable development cannot be realized without peace and security; and peace and security will be at risk without sustainable development.’ (section 35).*

Især set fra et europæisk udsigtpunkt forekommer afstanden til ‘peace and security’ aktuelt meget betydelig. Krise og krig i Mellemøsten og det nordlige Afrika påvirker os som krigsdeltagere, gennem afledte terroraktiviteter og via flygtninge- og migrantstrømme. Og Ruslands genindtræden på den internationale scene som aggressiv stormagt skaber væbnede konflikter og usikkerhed i vores del af verden.

Samtidig forekommer de væbnede konflikter at være uden ende og med ubærlige omkostninger for en forsvarsløs civilbefolkning. Krigen i Syrien har nu været i næsten 6 år og har kostet 300.000 livet, heraf næsten 100.000 civile. Halvdelen af befolkningen er på flugt – 7 millioner er flygtet til udlandet og 6 millioner er internt fordrevne.

Med fremkomsten af terrorbevægelsen ISIL spredte krigen sig til Irak, som har været ramt af væbnede konflikter stort set uafbrudt siden den vestlige invasion i 2003. Antallet af dræbte frem til 2007 er anslået til mere end 400.000. I øjeblikket er slaget om Iraks næststørste by, Mosul, i gang med deltagelse af bl.a. danske kampfly.

I Yemen har en krig af næsten lige så skræmmende brutalitet som den syriske udviklet sig de seneste 2 år. Antallet af dræbte har ifølge FN nået 10.000.

I det østlige Ukraine har konflikten stået på i næsten 3 år, siden foråret 2014, og forsøg på våbenhvile er mislykkedes gang på gang. Ifølge FN er antallet af dræbte ca. 10.000.

FN's Sikkerhedsråd har gang på gang vist sig ude af stand til at enes om en vej til at afslutte konflikterne eller blot sikre civilbefolkningen imod humanitære katastrofer. Det har givetvis spillet en rolle for tilliden imellem de permanente medlemmer, at Rusland og Kina i 2011 fandt, at de vestlige lande og NATO misbrugte Sikkerhedsrådets accept af et indgreb i Libyen til at vælte Gadaffis regime. Men samtidig har Rusland i stigende grad markeret egne interesser, og i konflikterne om Ukraine og Syrien brugt vetoretten til at stoppe resolutioner, som gik det imod.

Senest har vi alle været vidne til Sikkerhedsrådets tragiske nederlag i forsøget på at skabe et 'helle' i massakren på civilbefolkningen i Aleppo. Først fejlbombede den vestlige coalition en syrisk militærpost, og dernæst blev en Røde Halvmåne-konvoj med nødhjælp til det belejrede Øst-Aleppo udbombet af uidentificerede, men sandsynligvis syriske fly. Dermed var den netop indgåede aftale om våbenhvile, som Rusland og USA var initiativtagere til, naturligvis fuldstændig undermineret. Og civilbefolkningen i Aleppo blev efterfølgende af russiske og

syriske fly udsat for bombardement af hospitaler og andre humanitære faciliteter i et omfang, som FN's generalsekretær måtte betegne som krigsforbrydelser.

Sikkerhedsrådet demonstrerede i opfølgningen sin totale magtesløshed. Et fransk/spansk initiativ til resolution med støtte fra knap 50 medlemslande, som krævede umiddelbart stop for luftbombardementer og flyforbud over Aleppo, blev støttet af 11 medlemmer i Rådet, men faldt pga. russisk veto. Og et russisk modforslag, som krævede umiddelbar indstilling af alle fjendtligheder i Syrien, herunder specielt i Aleppo, med henvisning til den russisk-amerikanske aftale om våbenhvile fra begyndelsen af september, blev nedstemt med 9 stemmer imod 4. Kina undlod at stemme til det fransk/spanske forslag, men stemte for det russiske.

Konflikten i Syrien – og specielt i Aleppo – er et klassisk FN-dilemma: Assad-styret og deres russiske støtter krænker menneskerettighederne groft og gør sig efter manges opfattelse skyldige i krigsforbrydelser imod civilbefolkningen. Men FN er afskåret fra at intervenere, da Sikkerhedsrådet ikke kan enes om et mandat, bl.a. som følge af Ruslands brug af veto retten.

Hvordan skal man forholde sig til det dilemma? Acceptere, at en 'coalition of the willing' kan intervenere, f.eks. med henvisning til princippet om 'responsibility to protect'? Fastholde, at magtanvendelse alene kan ske på basis af et FN-mandat eller art. 51 om selvforsvar, dvs. kræver en politisk aftale i Sikkerhedsrådet? Eller er der helt andre muligheder, som kunne involvere FN's generalforsamling?

Der er ingen nemme løsninger. Men en ledetråd må være, hvordan vi bedst beskytter civilbefolkningen. Ikke blot på kort sigt, men også i det lange løb for at opnå 'peace and security'. Det vil være i overensstemmelse med ånden i FN-pagten og med tankegangen i det nye mål for bæredygtig udvikling.

Men først og fremmest bør Sikkerhedsrådets 5 permanente medlemmer skifte kurs, hvis Rådet skal fastholde sin legitimitet til på FN's vegne at dekretere brug af væbnet magt. Det er uholdbart og i strid med FN-pagtens ånd – og muligvis også bogstav – hvis et permanent medlem bruger veto retten i forbindelse med konflikter, hvor det selv er part. Det har både USA og Rusland gjort.

I særdeleshed er det belastende for Rådets prestige, hvis vetoet forhindrer indgreb over for massive krænkelser af menneskerettigheder. Derfor foreslog Frankrig i 2015 inspireret af princippet om 'responsibility to protect', at de permanente medlemmer skulle afstå fra at benytte deres veto i tilfælde af folkemord og andre massive krænkelser af menneskerettigheder. Forslaget kunne bidrage væsentligt til beskyttelse af civilbefolkningen imod humanitære katastrofer af et omfang, som det sker i Syrien. Indtil videre er det dog blevet afvist, først og fremmest af Rusland.

Sikkerhedsrådets afmagt bør dog ikke forhindre, at de, som i dag begår massive krænkelser imod civilbefolkningen, kommer til at stå til ansvar, når krigen på et tidspunkt ophører. Af samme grund indsamles løbende dokumentation om overgrebene i Syrien, som til sin tid vil kunne bruges af en domstol.

Derfor er det vigtigt, både præventivt og til sikring af et internationalt retssamfund, at der findes domstole som den internationale straffedomstole, ICC. Den trussel imod ICC's virke, som Sydafrikas, Burundis og nu også Gambias bebudede udtræden indebærer, kræver fornyet international støtte ikke mindst fra dansk side.

FN-forbundet har længe været en varm fortaler for ICC. Vi udarbejdede i 2014 det omfattende politikpapir om internationale domstole, og afholdt i forlængelse heraf i 2015 en vellykket studietur til domstolene i Haag. Siden er arbejdet videreført med bl.a. et konferencesarbejde juni i år med iCourts ved Juridisk Fakultet, KU. Den fortsatte støtte til ICC er en vigtig opgave.

Sidste landsmøde blev afholdt få måneder efter afslutningen af 7 ugers kamphandlinger i Gaza, hvor de materielle ødelæggelser var katastrofale og 2.000 mennesker mistede livet. En humanitær katastrofe for civilbefolkningen, men samtidig en intensivering af en konflikt, som har fulgt FN stort set fra fødslen.

Israel-Palæstina konflikten fyldte naturligvis meget i den politiske beretning. Og desværre er der ikke gode nyheder at berette nu 2 år efter. Den israelske bosættelsespolitik i de besatte

områder er intensiveret i strid med alle internationale retsregler. Overgrebene fra israelske bosættere på Vestbredden er blevet endnu mere brutale. Og palæstinensiske voldsmænds angreb på israelske civile er skræmmende. Fra FN's talerstol lyder der kun uforsonlighed, eller det der er værre. Fredsprocessen synes stendød.

Uanset hvor meget en løsning på konflikten fortoner sig – og hvor meget specielt den israelske regering distancerer sig fra en 2-stats løsning – så er den af afgørende betydning for mellemøstlig afspænding og for fredelig sameksistens mellem jøder og muslimer – også i Danmark. Derfor har FN-forbundet fortsat investeret betydelige kræfter i dialogarbejdet og afholdt en vellykket konference på Christiansborg i januar i år. Vi arbejder videre med at fastholde en konstruktiv dialog i håbet om, at dette vil sætte sig mere permanente spor også på den diplomatiske front.

Danmark har traditionelt spillet en fremtrædende rolle i FN's arbejde med 'peace and security' – mål 16. Deltagelse i utallige fredsbevarende styrker fra FN's start; militær støtte for valget ved Namibias selvstændighed i 1989; oprettelse af den hurtige indsatsstyrke SHIRBRIG i 90'erne; primusmotor i minerydningskampagner efter væbnede konflikter; årelang kamp for nedrustning og våbenkontrol i FN's komiteer og konferencer. Det vil det nye FN Museum klart dokumentere, når det står færdigt om nogle år.

Men sådan er det ikke længere. Medens FN's indsats af fredsbevarende styrker er tidoblet siden 1998, så er den danske indsats dalet til et lavpunkt. Vi bidrager i øjeblikket med 75 personer og rangerer dermed som nr. 75 blandt de 123 lande, som bidrager. Vores kontingent i Mali og den danske styrkechef er det eneste synlige bidrag. Der er tale om en klar dansk nedprioritering af FN. Samtidig må man tage i betragtning, at Danmark ikke har været tilbageholdende med den militære indsats i brændpunkter uden for landets grænser.

Det var dog ikke ventet, at det ville betyde, at al dansk indsats for våbenkontrol og nedrustning skulle skrotes. Men det er faktisk, hvad der er sket. I starten af året nedlagde regeringen stillingen i Udenrigsministeriet som ambassadør for nedrustning, og siden da har man været uden medarbejdere, som kunne deltage i de internationale forhandlinger. Danmark har ikke deltaget i internationale møder om nedrustning og våbenkontrol, og vi har ikke kunnet overholde de traktatslige forpligtelser til rapportering om kontrol med våbenhandel. I en verden

som ikke umiddelbart ser ud til at blive fredeligere – eksempelvis i vores nærområde – forekommer det at være en tankeløs spillen ‘russisk roulet’.

FN-forbundet har indgående fulgt arbejdet med at udforme, ratificere og implementere den nye traktat om kontrol med våbenhandel. Den er et afgørende instrument i forsøget på at inddæmme våbeneksporten til ulmende konflikter og sikre civilbefolkningen imod væbnede overgreb. Dansk skibsfart har som våbentransportør haft et blakket ry i den sammenhæng. Har regeringen nu opgivet indsatsen for at genskabe et respektabelt image for dansk skibsfart?

Allerede før sommerferien protesterede FN-forbundets bestyrelse imod dette brud med en historisk tradition. Det er samtidig et brud på principperne i FN’s mål om ‘peace and security’ som en forudsætning for bæredygtig udvikling. Det er uacceptabelt.

## **5. FN reformer – et FN ‘fit for purpose’**

FN har sat dagsordenen for 15 års kamp for at realisere bæredygtig udvikling. Det er et projekt, som er afgørende for vores fælles fremtid på kloden. Det kræver, at alle erkender deres globale ansvar, og at Verdens ledere er parat til at søge løsninger i fællesskab.

Som Taksøe-Jensen understreger i sin rapport, så er det et pejlemærke for Danmarks udenrigspolitik: *‘... at gå allerforet i udmøntningen af FN’s 2030-dagsorden og klimaaftalen fra Paris og støtte op om regelbaseret internationalt samarbejde, ...’* (s. 87).

Men det er samtidig en ekstremt ambitiøs dagsorden – ikke mindst for FN-systemet. Derfor fremhæver rapporten også kravet til fornyelse: *‘Der er imidlertid behov for reformer af FN-systemet, der kan styrke FN’s fremtidige legitimitet og effektivitet. ... Samtidig er der behov for at styrke FN-systemets operationelle effektivitet i såvel freds- og stabilitetsarbejdet som arbejdet med fremme af en bæredygtig udvikling.’* (s. 30)

Det var også temaet for FN-forbundets fejring af 70-års jubilæet i marts 2015 ved en konference på Christiansborg i samarbejde med FN-forbundets Folketingsgruppe og DIIS. Behovet for at bryde mange års komplet dødvande omkring den reform af Sikkerhedsrådet, som alle ser som nødvendig mht. sammensætning og vetoret, var et centralt tema. Men i det hele taget var der en fælles erkendelse af, at FN på sekretariatsplan og som udførende organisation skal omstruktureres for at blive så ‘fit for purpose’, som den nye dagsorden kræver.

Det tema har vi allerede længe arbejdet med i FN-forbundets reformudvalg. Og med erkendelsen af, at vejen mod bæredygtig udvikling kræver tætte partnerskaber med virksomheder og den private sektor, så er skat, finansiering og international økonomi blevet en væsentlig side af indsatsen. FN’s Guiding Principles for Human Rights fra 2011 åbner helt nye muligheder for at sikre, at partnerskaber bidrager til såvel økonomisk som social og miljømæssig bæredygtighed.

FN-forbundet sætter 2030-dagsordenen som overordnet ramme for vores arbejde de næste to år. Det gør vi sammen med en række andre civilsamfundsorganisationer, forskningsverdenen og ikke mindst FN’s organisationer. Vi skal i fællesskab sikre, at bæredygtig udvikling også bliver den centrale dagsorden i regeringskontorerne og på Christiansborg. Det kræver mobilisering af de egentlige beslutningstagere – den danske befolkning. Det er en dansk dagsorden, fordi vi alle – ‘we the peoples’ – har et fælles ansvar for klodens fremtid.

Jørgen Estrup