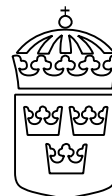


Regeringens skrivelse

2018/19:104



Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd
2017–2018

Skr.
2018/19:104

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2019

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I denna skrivelse redogör regeringen för Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018. Skrivelsen omfattar säkerhetsrådets löpande arbete under perioden inklusive de frågor som behandlats. Därtill redogörs för regeringens utgångspunkter för Sveriges medlemskap, samt arbetsformer och initiativ kopplade till medlemskapet.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	5
2	Sverige i FN:s säkerhetsråd 2017–2018.....	5
3	Säkerhetsrådets mandat och arbetsformer.....	12
3.1	Arbetsformer	12
3.2	Mandat och beslut	13
3.3	E10, EU, regionala organisationer och länder på rådets dagordning	14
4	Folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet samt ett humanitärt perspektiv.....	16
4.1	Folkrätt och mänskliga rättigheter.....	16
4.2	Jämställdhet.....	19
4.3	Humanitärt perspektiv	19
5	Tematiska frågor	20
5.1	Tematiska satsningar	20
5.1.1	Kvinnor, fred och säkerhet	20
5.1.2	Konfliktförebyggande och fredsbyggande	23
5.1.3	Klimat och säkerhet.....	26
5.1.4	Barn och väpnad konflikt	29
5.2	Andra tematiska frågor.....	30
5.2.1	Fredsinsatser.....	30
5.2.2	Humanitära frågor	34
5.2.3	Ansvarsutkrävande	36
5.2.4	Skydd av civila inklusive skydd av sjukvård	37
5.2.5	Övrigt	39
6	Geografiska frågor	41
6.1	Afrika	41
6.1.1	Abyei-området.....	43
6.1.2	Afrikanska unionen	44
6.1.3	Burundi.....	45
6.1.4	Centralafrikanska republiken.....	46
6.1.5	Centrala Afrika inklusive Kamerun.....	48
6.1.6	Demokratiska republiken Kongo.....	49
6.1.7	Eritrea.....	52
6.1.8	Gambia	54
6.1.9	Guinea-Bissau	54
6.1.10	Liberia	55
6.1.11	Mali	56
6.1.12	Somalia.....	60
6.1.13	Stora sjöregionen.....	62
6.1.14	Sudan.....	62
6.1.15	Sydsudan	65
6.1.16	Tchadsjöregionen	67
6.1.17	Västafrika och Sahel.....	68
6.2	Asien	69
6.2.1	Afghanistan	69

6.2.2	Myanmar	71
6.2.3	Nordkorea	73
6.3	Europa och Centralasien	75
6.3.1	Bosnien-Hercegovina	75
6.3.2	Cypern	76
6.3.3	Kosovo	77
6.3.4	Georgien	78
6.3.5	Ukraina	78
6.3.6	Krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien samt den så kallade kvarvarandemekanismen för krigsförbrytartribunalerna	80
6.3.7	Centralasien	81
6.4	Latinamerika och Karibien	81
6.4.1	Colombia	81
6.4.2	Haiti	83
6.4.3	Nicaragua	84
6.4.4	Venezuela	84
6.5	Mellanöstern och Nordafrika	85
6.5.1	Irak	85
6.5.2	Iran	87
6.5.3	Den israelisk-palestinska konflikten	89
6.5.4	Jemen	93
6.5.5	Libanon	97
6.5.6	Libyen	98
6.5.7	Syrien	100
6.5.8	Västsahara	109
7	Subsidiära organ	111
7.1	Sanktioner	111
7.1.1	Sveriges ordförandeskap för sanktionskommittéer	113
7.1.2	Sanktioner i utveckling	115
7.1.3	Mordet på Zaida Catalán	118
7.2	Säkerhetsrådets arbetsgrupp för barn och väpnad konflikt	121
7.3	Fredsbyggandekommissionen	121
7.4	1540-kommittén	121
7.5	Kommittén för bekämpning av terrorism	122
7.6	Arbetsgruppen för dokumentation och andra procedurfrågor	123
7.7	Militära stabskommittén	125
7.8	Informella expertgruppen om kvinnor, fred och säkerhet	125
8	De svenska ordförandeskapen	125
8.1	Första ordförandemånaden	126
8.2	Andra ordförandemånaden	127
9	Möte på Backåkra	128
10	EU-dimensionen	129

Skr. 2018/19:104	11	Utåtriktad verksamhet.....	131
	11.1	Riksdagen.....	131
	11.2	Extern kommunikation.....	131
	11.2.1	Sociala medier och digital kommunikation.....	132
	11.2.2	Medie- och pressarbete.....	133
	11.2.3	Dialog med övriga medlemsstater	134
	11.2.4	Samråd och dialog med företrädare från civilsamhället och experter.....	134
	11.2.5	Referensråd.....	135
	12	Utrikesförvaltningens arbetsformer under medlemskapet	135
	13	Resultat, uppföljning och framåtblick.....	138
	Bilaga 1	Förkortningar.....	140
	Bilaga 2	Statistisk översikt	146
	Bilaga 3	Förteckning över säkerhetsrådets resolutioner och ordförandeuttalanden 2017–2018.....	147
	Bilaga 4	Program för Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018	155
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2019	161

1 Ärendet och dess beredning

Sverige var vald medlem av Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd 2017–2018. Under tvåårsperioden deltog Sverige i rådets arbete. Skrivelsen avser att redogöra för regeringens utgångspunkter för medlemskapet, de frågor som behandlades i säkerhetsrådet samt svenska initiativ och arbetsformer under perioden. Därtill presenteras ett antal lärdomar och slutsatser. Under beredningen har synpunkter inhämtats från företrädare för civilsamhället, myndigheter och experter.

2 Sverige i FN:s säkerhetsråd 2017–2018

Omvärldsläget var utmanande när Sverige den 1 januari 2017 inledde sin fjärde tvåårsperiod som vald medlem i FN:s säkerhetsråd. Under 2016 uppmättes det högsta antalet konflikter i världen sedan kalla krigets slut. Vid årsskiftet 2016–2017 var motsättningarna mellan världens stormakter betydande och tilltagande, vilket även återspeglades i säkerhetsrådet. Det fanns en ökande skepsis mot gemensamma och multilaterala lösningar, trots ett antal multilaterala framgångar så sent som 2015, däribland Agenda 2030 för hållbar utveckling och det så kallade Parisavtalet om klimat.

För Sverige var denna utveckling bekymmersam och uppfordrande. Som ett omvärldsberoende land ligger det i Sveriges intresse, liksom det även ligger i Europeiska unionens (EU), med en fungerande internationell regelbaserad ordning där FN och säkerhetsrådet utgör kärnan. Behovet av att bidra till och slå vakt om denna ordning har också varit en bärande anledning till att Sverige suttit i säkerhetsrådet med ungefär två decenniers mellanrum sedan det första medlemskapet i slutet av 1950-talet.

Mot denna bakgrund var utgångspunkten för Sveriges säkerhetsrådsmedlemskap 2017–2018 att värna och främja FN:s grundtanke om samarbete för internationell fred och säkerhet. Sverige skulle söka bidra till att säkerhetsrådet tog ansvar för sin huvuduppgift – att upprätthålla internationell fred och säkerhet – genom att vara en principfast, ansvarsfull, dialoginriktad, öppen och lösningsorienterad medlem. Sverige föresatte sig att göra skillnad: främja fredlig lösning och förebyggande av väpnade konflikter, värna folkrätten, verka för ansvarsutkrävande för övergrepp, säkra humanitär hjälp till nödställda och stärka kvinnors inflytande.

Säkerhetsrådets uppgift

Säkerhetsrådets befogenheter är unika. För att utföra sin uppgift om att upprätthålla internationell fred och säkerhet kan rådet anta resolutioner som är folkrättsligt bindande för FN:s medlemsstater, till exempel om sanktioner och fredsinsatser. Utöver resolutioner kan rådet anta ordförandeuttalanden och göra pressuttalanden. Till skillnad från resolutioner kräver uttalanden konsensus. Säkerhetsrådets dagordning inkluderar ett femtiotal olika dagordningspunkter med geografisk och tematisk inriktning.

Under 2017 och 2018, Sveriges medlemskapsperiod, antog säkerhetsrådet 115 resolutioner och 48 ordförandeuttalanden samt gjorde 180 pressuttalanden. Därigenom styrdes bland annat 27 pågående fredsinsatser (fredsbevarande och politiska insatser) runtom i världen, såsom i Afghanistan, Colombia, Demokratiska republiken Kongo, Irak, Libanon och Mali. Säkerhetsrådet beslutade också om sanktioner mot individer och enheter inom eller med kopplingar till al-Qaida och Isil/Daesh, beslut som därefter blir gällande i Sverige efter att ha omvandlats till EU-rättsakter.

Detta löpande arbete i rådet överskuggas ofta av stormaktsmotsättningar. Vetoätten för rådets permanenta medlemmar kan leda till låsningar i avgörande frågor. Syrien är det mest flagranta exemplet.

Även i sådana geopolitiskt laddade situationer var det möjligt för Sverige att påverka rådets beslutsfattande. Sverige ledde exempelvis de förhandlingar som både 2017 och 2018 resulterade i överenskommelser om gränsöverskridande humanitärt bistånd till miljontals syrier. Sverige var också pådrivande för att söka en lösning på konflikten i Jemen, vilket bidrog till Stockholmsöverenskommelsen i december 2018 mellan de stridande parterna.

Utgångspunkter för det svenska medlemskapet

Sverige presenterade i början av december 2016 ett program för medlemskapet (se bilaga 4). Till grund för programmet låg bland annat bidrag från civila samhället, den akademiska världen och experter samt förberedande konsultationer med andra säkerhetsrådsmedlemmar.

En grundläggande ansats var att i varje förhandling och diskussion utgå från etablerade principer för svensk utrikespolitik inom FN: folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett humanitärt perspektiv. Denna principfasta hållning samspelade väl med en annan utgångspunkt: att arbeta för resultat. Den fasta kompassen över hela säkerhetsrådets agenda skapade förtroende och förutsägbarhet. Genom konsekvent agerande i svåra frågor som exempelvis Gaza, Jemen och Myanmar kunde Sverige med trovärdighet bygga allianser, till exempel för att möjliggöra antagandet av resolutioner om Syrien.

En tredje utgångspunkt var ökad transparens, både inom säkerhetsrådet och externt som del av offentlig diplomati. Sveriges arbetssätt präglades av löpande dialog med länder inom och utanför rådet, regionala

Tematiska prioriteringar

En fjärde vägledande ansats var att driva Sveriges tematiska prioriteringar inom ramen för de enskilda geografiska konfliktsituationer och kriser som hanteras av rådet. Syftet var att operationalisera de tematiska satsningarna och därigenom åstadkomma största möjliga skillnad på marken.

Agendan för kvinnor, fred och säkerhet kom att förknippas allra tydligast med Sverige. Säkerhetsrådet har mellan år 2000 och 2015 antagit resolutioner om vikten av att kvinnor deltar i fredsprocesser, att konfliktrelaterat sexuellt våld uppmärksammas och motverkas samt om behovet av att anlägga ett jämställdhetsperspektiv på konfliktsituationer. Trots detta saknade rådet en integrerad ansats att omhänderta dessa frågor. Sverige drev därför frågan om kvinnors deltagande och inflytande i freds- och säkerhetsarbete konsekvent och huvudsakligen som en integrerad del av rådets dagordning. Olika verktyg användes för att öka genomslaget, däribland operativa skrivningar i resolutionstexter och det svenska ordförandeskapet i den informella expertgruppen om kvinnor, fred och säkerhet.

Sverige hade ambitionen att bidra till ett stärkt fokus på konfliktförebyggande i säkerhetsrådet. Det handlade om att ”tidig varning” måste åtföljas av ”tidigt agerande”, att stärka förmågan till riskanalys samt att genomgående och löpande anlägga ett förebyggandeperspektiv i rådets arbete. Konfliktförebyggande är kontroversiellt i en rådskontext eftersom vissa medlemmar, däribland ett par permanenta, motsätter sig tidiga ingripanden då man menar att det kränker suveränitetsprincipen.

Sammantaget nåddes vissa framsteg inom konfliktförebyggande under Sveriges medlemskap. Hanteringen av krisen i Gambia i januari 2017, under svenskt ordförandeskap, var ett framgångsexempel. Likaså kunde generalsekreterarens agenda för konfliktförebyggande stödjas, och relationen mellan generalsekreteraren och säkerhetsrådet stärkas under perioden. Samtidigt fanns flera besvikelser. Sverige arbetade med att vitalisera verktygen för att i informella format ta upp frågor som inte redan står på rådets dagordning – men motståndet var ofta kompakt. Situationerna i Kamerun och Venezuela var två exempel på detta.

Kopplingen mellan klimatförändringar och säkerhet är också en kontroversiell fråga i säkerhetsrådet. I likhet med tillvägagångssättet i förhållande till andra tematiska frågor introducerade Sverige frågan om klimat och säkerhet via en geografisk situation. Efter att säkerhetsrådet för första gången diskuterat Tchadsjöregionen under det svenska ordförandeskapet i januari 2017 besökte rådet regionen. På plats fick säkerhetsrådets medlemmar ta del av konkreta exempel som visade hur klimatförändringarna påverkade naturresurstillgångar och försörjningsmöjligheter, vilket i sin tur bidrog till instabilitet och osäkerhet. Efter besöket kunde en resolution antas. På svenskt förslag inkluderade resolutionstexten skrivningar om klimatförändringarnas

negativa inverkan på stabiliteten i regionen. Det var första gången en säkerhetsrådsresolution beaktade denna fråga. Med avstamp i detta drev Sverige sedan klimatfrågan i olika specifika situationer. Därmed började klimatdimensionen att etableras på rådets agenda, och en kapacitet utvecklades i FN-sekretariatet. Sverige arrangerade sedan under sitt andra ordförandeskap i juli 2018 en högnivådebatt om klimat och säkerhet under utrikesminister Margot Wallströms ledning.

Under medlemskapet var Sverige ordförande för säkerhetsrådets formella arbetsgrupp om barn och väpnad konflikt (Children and Armed Conflict, Caac). Barn är särskilt sårbara i kriser och konflikter, och behöver särskilt skydd. Som ordförande ansträngde sig Sverige för att stärka arbetsgruppen och att integrera Caac-agendan i den löpande hanteringen i rådet. Dessutom antog rådet med konsensus en av Sverige framförhandlad resolution om Caac under det svenska ordförandeskapet i juli 2018. Statsminister Stefan Löfven ledde mötet och ett rekordstort antal länder – 98 stycken – blev så kallade medförslagsställare till resolutionen.

Ytterligare tematiska prioriteringar tillkom under tiden i rådet i ljuset av utvecklingen i omvärlden. Till dessa hörde inte minst arbetet med att stärka skyddet av sjukvård i väpnad konflikt, där Sverige spelat en aktiv roll de senaste åren.

Geografiska prioriteringar

Säkerhetsrådets dagordning består till cirka 70 procent av geografiska frågor. Det är också i den geografiska kontexten som rådets verktyg kommer till tydligast uttryck.

Den geografiska dagordningen är dels förutsägbar, dels händelsestyrd. En viktig utgångspunkt för Sverige var därför att vara förberedd på det oväntade, och att upprätthålla flexibilitet. Härigenom stärktes möjligheten att fånga ett tillfälle i flykten och att stärka det svenska aktörskapet.

Geografiska frågor som stod i fokus under det svenska medlemskapet inkluderade bland annat Syrien, Jemen, Demokratiska republiken Kongo, Nordkorea, samt Myanmar. Det handlar om geopolitiskt laddade frågor där säkerhetsrådets permanenta medlemmar har strategiska intressen. Då intressebilden inte är samstämmig blir resultatet en komplicerad och polariserad rådsdynamik.

De starka motsättningarna mellan stormakterna bidrog till att säkerhetsrådets hantering av konflikten i Syrien, som vid tidpunkten för Sveriges inträde pågått i fem år, var mycket svår. Under 2017–2018 lade Ryssland sitt veto vid sex tillfällen, i samtliga fall mot beslut om att undersöka användandet av kemvapen i Syrien. Den politiska processen präglades också av motsättningar. Samtidigt kunde man nå resultat i det humanitära spåret. Sverige hade en huvudroll genom att leda de förhandlingar som resulterade i att rådet under december 2017 – och sedan återigen ett år senare – fattade beslut om gränsöverskridande humanitärt tillträde. Besluten möjliggjorde humanitärt bistånd till miljontals människor i Syrien från grannländerna.

Sverige tog också tydligt ställning för de humanitära principerna i rådets diskussioner om situationen i Jemen, och kunde successivt bygga upp en

aktörsroll i denna fråga. Detta engagemang kulminerade i fredssamtal och den så kallade Stockholmsöverenskommelsen i december 2018. Skr. 2018/19:104

Myanmar och situationen i Rakhine var en föga – om alls – uppmärksammas fråga i säkerhetsrådet vid Sveriges inträde. Under det svenska medlemskapet ökade rådets engagemang väsentligt. Sverige var från och med inträdet drivande i arbetet som bland annat i november 2017 resulterade i ett tydligt uttalande från ett enat säkerhetsråd till Myanmar regering. Rådet besökte också Myanmar under våren 2018. Samtidigt var framstegen begränsade och starka krafter i rådet verkade för en försiktig ansats. Sverige, tillsammans med Nederländerna, drev således utan framgång att rådet skulle hänskjuta situationen till Internationella brottmålsdomstolen (ICC).

Rådets diskussioner om Nordkorea var avhängiga utvecklingen i relationen mellan Washington och Pyongyang. Medan 2017 präglades av eskalerande retorik och spänningar, inklusive ett stort antal robottester och ett kärnvapenprov av Nordkorea, kunde vikten av diplomati och dialog få genomslag i överläggningarna under 2018. Sverige bidrog till att hålla ihop rådet, inte minst genom att arbeta i kretsen av valda medlemmar. Sverige var under hela rådsmedlemskapet drivande för att åstadkomma dialog. Samtidigt stöttade Sverige genomförandet av rådets sanktioner mot Nordkorea, inklusive de humanitära undantagen.

Ett antal frågor gällande situationer på den afrikanska kontinenten stod också i fokus. Dessa dagordningspunkter är i regel mindre polariserade medan frågorna är desto fler. FN har ofta en starkare aktörsroll. De största av FN:s fredsinsatser finns också på den afrikanska kontinenten. Bland de frågor som utmärkte sig under Sveriges medlemskap fanns Sydsudan, Demokratiska republiken Kongo (DRK) samt Afrikas horn. Under perioden stärktes även rådets engagemang i olika frågor med koppling till situationen i Sahel.

Medan hanteringen av DRK och Sydsudan kännetecknades av en besvärlig utveckling på marken var utvecklingen mer positiv på andra håll. Fredsprocessen mellan Addis Abeba och Asmara medförde att ett enigt säkerhetsråd kunde häva sanktionerna mot Eritrea i november 2018. FN:s fredsbevarande insatser i såväl Elfenbenskusten som Liberia kunde under Sveriges medlemskap avslutas efter i allt väsentligt framgångsrika uppdrag. Som enskilt ärende fäste Sverige särskild vikt vid uppföljningen av mordet i DRK på FN-experterna Zaida Catalán och Michael Sharp.

Ukraina var den europeiska fråga som upptog mest tid för det svenska medlemskapet. Bakgrunden till detta är Rysslands illegala annektering av Krim år 2014 och den fortsatta aggressionen mot Ukraina. Sverige tog i samråd med Ukraina och andra likasinnade, främst EU-rådsmedlemmar, flera viktiga initiativ till möten om Ukraina. Utgångspunkten var genomgående att folkrätten måste respekteras.

Bland de få dagordningspunkter som berörde Latinamerika utmärkte sig Colombia där ett enigt råd kunde ge understöd till fredsprocessen mellan regeringen och Farc. Sverige undersökte därutöver förutsättningarna att ta upp Venezuela. Motståndet var emellertid omfattande under Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet, inklusive från annars likasinnade partner i regionen som då menade att det vore kontraproduktivt att diskutera Venezuela i säkerhetsrådet.

De svenska ordförandeskapen

Säkerhetsrådets ordförandeskap roterar månadsvis i bokstavsordning mellan rådets femton medlemmar. Slumpen föll sig så att Sverige blev ordförande omedelbart vid inträdet i januari 2017 och igen i juli 2018. Det fanns organisatoriska utmaningar men också politiska fördelar med att vara ordförande redan under den första månaden av medlemskapet. Sverige fick möjlighet att omedelbart göra avtryck och etablera nätverk. Ordförandeskapet sammanföll med den nya generalsekreteraren António Guterres tillträde. En särskild satsning gjordes på att stödja hans ambitionshöjning inom FN:s konfliktförebyggande arbete. Bland de geografiska prioriteringarna fanns Ukraina och DRK. Gambia kom att utvecklas till en viktig fråga under ordförandeskapet.

Under ordförandeskapet i juli 2018 togs fördjupande steg inom en rad prioriterade områden, särskilt kvinnor, fred och säkerhet, klimat och säkerhet, samt barn och väpnad konflikt. För första gången någonsin uppnåddes könsbalans mellan rådets föredragande. Viktigare geografiska punkter var Sydsudan, DRK, Sahel, Syrien, Myanmar och Nordkorea.

Sverige använde sina två ordförandeskap till att skapa större insyn i rådet och söka effektivisera dess arbetsmetoder. Varje möte förbereddes med ett tydligt syfte. Resultat – beslut, uttalande eller åtagande – uppnåddes från nästintill samtliga möten under Sveriges båda ordförandeskap.

Samarbetet inom EU och bland de valda medlemmarna

Sverige hade som målsättning att stärka EU-samarbetet i rådet. EU-samordning i traditionell bemärkelse förekommer emellertid inte i säkerhetsrådet. Ett fördragsfäst undantag finns med hänsyn till främst de permanenta medlemmarna Frankrike och Storbritannien.

Sveriges ansats var att där möjligt verka för att hålla ihop EU-kretsen och bidra till att stärka länken mellan Bryssel och New York. På svenskt initiativ tillkom bland annat ett nytt format – ”EU8” – som inkluderade innevarande, nyligen avgångna samt närmast inkommande EU-rådsmedlemmar. Formatet användes till exempel för gemensamma uttalanden i anslutning till möten i rådet, däribland om Ukraina och fredsprocessen i Mellanöstern.

Sverige verkade även för att stärka gruppen av valda medlemmar (Elected ten, E10). Ett effektivt och legitimt säkerhetsråd förutsätter nämligen att de valda medlemmarna inkluderas i rådets beslutsfattande på ett adekvat sätt. Sveriges möjligheter att göra skillnad hängde också samman med en vitalisering av E10. E10-initiativ togs därför i olika frågor, inte minst kopplat till rådets arbetsmetoder. Vid Sveriges utträde ur rådet fanns en starkt E10-dynamik, som inte minst de tillträdande säkerhetsrådsmedlemmarna Tyskland, Sydafrika och Indonesien ville fördjupa. Den grundläggande problematiken, där de permanenta medlemmarna (Permanent five, P5) innehar både formella och informella verktyg som verkar till deras fördel, kvarstod emellertid.

En tydlig skillnad med detta rådsmedlemskap jämfört med Sveriges tidigare medlemskap var omfattningen av arbetet med offentlig diplomati. Arbetet med medier var intensivt. Sociala medier användes flera gånger dagligen och Sverige profilerade sig i rådskretsen genom att skapa nya ytor och arbetsmetoder. Syftet var både att bidra till att öppna upp rådets arbete för omvärlden och att informera om svenska ställningstaganden. Genom att vara "en röst från rådet om rådet" stärktes också det egna kapitalet i pågående förhandlingar.

En annan viktig del i rådsarbetet var utbytet och förankringen med det civila samhället. Viktiga perspektiv inhämtades vid regelbundna dialogtillfällen på Utrikesdepartementet (UD) och i New York, liksom genom dialog med det civila samhället i länder på rådets dagordning. Riksdagen hölls informerad genom månadsvisa briefingar i utrikesutskottet.

Uppföljning

En process inleddes sommaren 2018 för att omhänderta uppföljningen av säkerhetsrådsmedlemskapet. För att främja fortsatt arbete med de svenska prioriteringarna genomfördes därför hösten 2018 överlämningskonsultationer med de inkommande rådsmedlemmarna Belgien, Indonesien, Sydafrika och Tyskland.

Internt inom utrikesförvaltningen gjordes en genomgång av samtliga frågor för att upparbeta beredskap att ta vidare arbetet med prioriterade frågor i andra forum. Genomgången skedde med avstamp i rådsmedlemskapets principfasta hållning: folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett humanitärt perspektiv.

Uppföljningar sker särskilt inom områdena kvinnor, fred och säkerhet, klimat och säkerhet, fredsbyggande, humanitärt engagemang samt dialog och medling. De två senare avser till exempel Jemen och Nordkorea.

Ett bärande tema i uppföljningen blir också att ytterligare stärka länken mellan EU och FN. Här finns framsteg att bygga på, såsom EU8-gruppen i säkerhetsrådet, men också föresatsen att åstadkomma ett sakpolitiskt och institutionellt närmande mellan organisationerna i sin helhet – inom fred och säkerhet, hållbar utveckling och jämställdhet, liksom för allmänt främjande av multilateralismen och den regelbaserade internationella ordningen.

FN-samarbetet mellan de nordiska länderna, men även de nordisk-baltiska, har stärkts under Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet. Överlämningen och stödet till Norge, nästa nordiska land som kandiderar till säkerhetsrådet (perioden 2021–2022), har därför varit och förutses förbli särskilt omfattande.

Slutligen förvaltas erfarenheterna av aktörskapet. Medlemskapet har utvecklat utrikesförvaltningens förmåga till multilateralt agerande och genomslag, inklusive det så centrala samspelet mellan Stockholm, New York, Bryssel och fältet. Det tjänar Sverige väl i det löpande multilaterala arbetet men också inför liknande uppgifter såsom kommande EU-

3 Säkerhetsrådets mandat och arbetsformer

Säkerhetsrådet är ett av FN:s sex huvudorgan och har ansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet enligt FN-stadgans artikel 24. Säkerhetsrådets beslut är bindande för alla FN:s 193 medlemsstater.

Säkerhetsrådet består av 15 medlemmar. Av dessa är fem permanenta med möjlighet att avlägga veto – Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien samt USA (Permanent five, P5) – medan övriga tio är icke-permanenta medlemmar (Elected ten, E10). De senare väljs av generalförsamlingen till mandatperioder på två år. Varje år byts fem medlemmar ut. Mandaten är fördelade mellan regionala grupperingar.

Utöver de permanenta medlemmarna satt Sverige under perioden 2017–2018 i säkerhetsrådet tillsammans med de valda medlemmarna Bolivia, Egypten (2017), Elfenbenskusten (2018), Ekvatorialguinea, Etiopien, Italien (2017), Japan (2017), Kazakstan, Kuwait (2018), Nederländerna (2018), Peru (2018), Polen (2018), Senegal (2017), Ukraina (2017) och Uruguay (2017). Sverige har varit medlem i säkerhetsrådet vid tre tidigare tillfällen (1957–58, 1975–76, 1997–98).

3.1 Arbetsformer

Arbetet i säkerhetsrådet är omfattande. Agendan inkluderar ett femtiotal olika dagordningspunkter med en bred geografisk och tematisk spridning. För rådets olika dagordningspunkter är en medlem i regel så kallad pennhållare. Detta är ett informellt uppdrag som innebär att aktuellt land ansvarar för att ta fram utkast till uttalanden och beslut, men också ett generellt ansvar för att bevaka utvecklingen och ta initiativ i denna fråga i rådet. De permanenta medlemmarna Storbritannien, Frankrike och USA har en överväldigande majoritet pennhållarskap. Samarbetet mellan pennhållarna och FN-sekretariatet kan variera och i vissa fall vara mycket begränsat.

Möten äger rum dagligen i rådet, ofta både under för- och eftermiddag. Under Sveriges två år i säkerhetsrådet genomfördes 915 möten. Utöver möten i säkerhetsrådets kammare eller konsultationsrum sker en rad förhandlingar och andra sammankomster varje dag.

Ordförandeskapet i säkerhetsrådet roterar månatligen i bokstavsordning mellan rådets medlemmar. Det är ordförandens uppgift att planera och leda rådets arbete. Sverige var ordförande i januari 2017 och juli 2018 (se avsnitt 8). Arbetet utgår från ett månadsprogram, som vanligtvis antas den första arbetsdagen varje månad. Rådets arbete och månadsprogram innefattar huvudsakligen tre olika typer av möten: regelbundet återkommande dagordningspunkter som ofta har sin grund i tidigare antagna resolutioner, särskilt arrangerade möten av ett ordförandeskap samt avslutningsvis händelsestyrda möten som sammankallas mot

bakgrund av utvecklingen i en viss fråga. Den sistnämnda typen av möten kan ibland sammankallas med mycket kort varsel och i undantagsfall även under helger. Månadsprogrammet är därför alltid ett ”levande dokument” som kan uppdateras.

Två format är de vanligast förekommande för säkerhetsrådets överläggningar. Det första är briefingar i säkerhetsrådskammaren, som sker i öppet format och som även kan följas direkt på FN:s hemsida. Det andra är i informella och slutna konsultationer i säkerhetsrådets konsultationsrum, som är beläget bredvid rådskammaren. Briefingar och konsultationer har olika syften. De förstnämnda har formell karaktär, med förberedda anföranden och utgör en möjlighet för rådsmedlemmarna att kommunicera budskap till omvärlden, inklusive parterna i den konflikt som diskuteras. Konsultationerna är däremot mer informella och interaktiva. Syftet är att rådsmedlemmarna ska kunna diskutera frågor och söka överenskommelser.

Öppna möten är inte alltid ändamålsenliga. I svåra frågor och under ett känsligt förhandlingsskede kan öppna möten i rådet resultera i ett behov av positionsmarkering och därigenom accentuera motsättningar och låsningar i rådsburet. Om rådet vid sådana tillfällen inte hanterar frågan i slutet format kan transparensen i stället undergrävas, då nödvändiga samtal i stället tenderar att ske längre bort från rådet och i en mindre krets. Samtidigt finns ett uppenbart behov av att rådets diskussioner tillgängliggörs för andra medlemsstater, medier och allmänheten, till exempel genom presselement (se avsnitt 11).

Utöver de möten som återfinns i månadsprogrammet genomförs ett stort antal informella möten och diskussioner. Det handlar bland annat om möten i de subsidiära organen (se avsnitt 7), olika typer av förhandlingsmöten om resolutioner och uttalanden samt så kallade Arriamöten (ett informellt och flexibelt mötesformat som inte äger rum i rådets kammare, och som möjliggör deltagande från en bredare krets av länder och civilsamhället).

3.2 Mandat och beslut

Säkerhetsrådet har i enlighet med FN-stadgan det huvudsakliga ansvaret att upprätthålla internationell fred och säkerhet (artikel 24.1). Rådet agerar i detta avseende å övriga FN-medlemmars vägnar (artikel 24.1). Säkerhetsrådet är som internationellt organ unikt såtillvida att det kan ta beslut som binder samtliga medlemsstater (artikel 25) och genom att ha mandat att vidta tvingande åtgärder för att upprätthålla internationell fred och säkerhet (artiklarna 41–42). Resolutioner antas genom att minst 9 medlemmar röstar för en text som läggs fram för beslut samtidigt som ingen av de permanenta medlemmarna röstat emot (artikel 27.3). Denna vetorätt gäller inte procedurfrågor (artikel 27.2).

Säkerhetsrådets ”produkter” omfattar resolutioner, ordförandeuttalanden (Presidential Statement, PRST) och pressuttalanden. Till skillnad från resolutioner förutsätter ordförandeuttalanden och pressmeddelanden konsensus. Ett fjärde uttryck för rådets kollektiva mening är så kallade presselement, som framförs muntligen av rådets

ordförande till medier efter slutna konsultationer, under förutsättning att vederbörande fått rådsmedlemmarnas mandat att göra det.

Sverige arbetade under sin första ordförandeskapsmånad i januari 2017 framgångsrikt med att rådets överläggningar som ett minimum skulle resultera i en överenskommelse om presselement. Syftet var att föra rådets arbete framåt och att bekräfta detta genom en viljeyttring samt stärka transparensen från rådets slutna konsultationer. Under Sveriges två år i säkerhetsrådet antogs sammanlagt 115 resolutioner, 48 ordförandeuttalanden och 180 pressuttalanden (se bilaga 2 och bilaga 3).

Den svenska arbetsmetoden under hela medlemskapet var inlyssnande, och kännetecknades av handlingskraftig och nyskapande diplomati med ambitionen att nå resultat. Behovet att ena rådet bakom resultat framstod som särskilt angeläget mot bakgrund av den polariserade stämningen i rådet.

Motsättningarna var särskilt uppenbara i rådets hantering av Syrien. År 2017 lades fler veton (sex stycken) än under något enskilt år sedan kalla krigets slut. Fem av dem avsåg Syrien och användningen av kemiska vapen. Oenigheten kulminerade i april 2017 i samband med rådets respons på kemvapenattacken i Khan Sheikhoun i Syrien. De permanenta medlemmarna USA, Storbritannien och Frankrike (ofta kallade P3) och Ryssland var på kollisionkurs. I det dödläge som då uppstod upplevde Sverige och flera av de valda medlemmarna stor frustration över att de permanenta medlemmarna och deras vetorätt förhindrade rådet från att agera. Sverige tog därför initiativ till att samla de valda medlemmarna bakom ett kompromissförslag som, även om det inte bar frukt just denna gång, betraktades som startskottet för mobiliseringen av de tio valda medlemmarna – E10.

3.3 E10, EU, regionala organisationer och länder på rådets dagordning

För ett effektivt och legitimt säkerhetsråd måste kretsen av valda medlemmar (Elected ten, E10) inkluderas i rådets processer och beslut på ett adekvat sätt. Det borde därför ligga i samtliga rådsmedlemmarnas intresse att säkerställa en relevant E10-krets.

Vid Sveriges inträde i rådet var emellertid intrycket att de permanenta medlemmarna (P5) sedan en tid tillbaka successivt tillskansat sig än större inflytande och att detta skett på bekostnad av E10-kretsens möjligheter att agera. En vitalisering av E10 var nödvändig både för Sveriges möjligheter att göra skillnad och för rådets förmåga att fatta legitima beslut. Sverige verkade för att stärka E10 som grupp. E10-initiativ togs i olika frågor, inte minst kopplat till rådets arbetsmetoder.

Efter att P5 inledningsvis förhållit sig avvaktande fick E10 som kollektiv efter hand större acceptans. Sverige agerade ofta initiativtagare och motor i E10-samarbetet, men allteftersom ökade antalet initiativ också från andra valda medlemmar. Ett tiopunktspapper med grundläggande principer för E10-samarbetet kunde överenskommas. Rutiner etablerades, bland annat att koordinatorskapet mellan de valda skulle rotera på månadsbasis för att dela arbetsbörda och hanteringen av eventuella påfrestningar gentemot P5.

Månatliga möten blev en återkommande instans på ambassadörs- respektive samordnarnivå för att dryfta frågor av gemensamt intresse och utbyta ömsesidigt stöd. Detsamma gällde särskilda arbetsmåltider med generalsekreteraren, något som P5 redan gjort sedan en tid tillbaka, för att avhandla aktuella frågor i ett privilegierat sammanhang.

Sverige tog även vidare arbetet med att stärka E10 på huvudstadsnivå. I november 2018 genomfördes på svenskt och sydafrikanskt initiativ en dialog i Pretoria mellan de dåvarande och inkommande valda medlemmarna. Ambitionen är att detta ska kunna bli en årligt återkommande sammankomst för att stärka E10-sammanhållningen och förbereda inkommande medlemmar. I november 2018 tog Sverige också initiativ till att samla de dåvarande och inkommande valda medlemmarna till en uppvaktning av generalsekreteraren med önskemål om att återinföra rutinen med regelbundna informella sekretariatsbriefingar om situationer som inte står på rådets dagordning.

Vid Sveriges utträde ur rådet fanns en starkt E10-dynamik. Den grundläggande problematiken kvarstod emellertid då P5 innehar både formella och informella verktyg som verkar till deras fördel.

Sverige vill se ett reformerat säkerhetsråd som på ett mer effektivt och legitimt sätt kan uppfylla sin uppgift enligt FN:s stadga. Sverige ställer sig positivt till ett utvidgat säkerhetsråd, med ökad geografisk representation från i första hand Afrika. Viktiga reformaspekter, som Sverige verkade för under medlemskapet, är att begränsa vetoanvändningen samt att få in perspektiv från dem som mest berörs av rådets arbete såsom kvinnor, unga och barn. Ett viktigt forum för att effektivisera säkerhetsrådets arbetsmetoder är arbetsgruppen för dokumentation och andra procedurfrågor (se avsnitt 7.6).

År 2017 var fyra EU-länder medlemmar i rådet: Frankrike, Storbritannien, Italien och Sverige. År 2018 satt fem EU-länder i rådet då Italien ersattes av Nederländerna medan Ukraina ersattes av Polen. Sverige arbetade nära övriga EU-länder och tog en rad initiativ för att stärka sammanhållningen mellan EU-medlemmarna i säkerhetsrådet (se vidare under avsnitt 10).

FN:s samarbete med regionala organisationer är principiellt viktigt och framhävs i FN-stadgans kapitel VIII. Vid sidan av EU gäller det inte minst Afrikanska unionen (AU). Sverige verkade under medlemskapet för en fortsatt utveckling av det omfattande samarbete som finns mellan AU och FN inom fred och säkerhet. Detta utvecklas i avsnitten om fredsinsatser (avsnitt 5.2.1) och om Afrikanska unionen (avsnitt 6.1.2). Under den andra svenska ordförandemånaden gjordes en särskild satsning på samarbetet mellan FN och AU (se avsnitt 8). Sverige lyfte även andra regionala organisationers roll i förhållande till fred- och säkerhet i berörda landkontexter, däribland Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) i samband med diskussioner om Ukraina, Kaukasus och Centralasien.

Säkerhetsrådets många dagordningspunkter avser ett stort antal FN-medlemsstater. Det svenska medlemskapets dialoginriktade hållning innebar bland annat att inte bara tala om utan också med länder. Detta inkluderade länder på rådets dagordning. Att ha dialog innebär inte att man är överens. Sverige hade också en löpande dialog med civilsamhället.

Folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet samt ett humanitärt perspektiv

Svensk utrikes- och säkerhetspolitik inom Förenta nationerna vilar på en stadig grund bestående av folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett humanitärt perspektiv. Sverige tog i säkerhetsrådet avstamp i denna ”bottenplatta” som blev basen för en principfast hållning. ”Bottenplattan” var vägledande för Sverige och en utgångspunkt för samtliga förhandlingar och diskussioner i säkerhetsrådet. Ansatsen var logisk då respekt för folkrätt, mänskliga rättigheter samt försvaret för en regelbaserad internationell ordning är grundläggande utgångspunkter i FN-stadgans preambel, och detta har samtidigt kännetecknat svenskt agerande i FN genom decennier.

I en omvärld där den regelbaserade internationella ordningen alltmer ifrågasattes var det en utmaning att genomgående utgå från en principfast hållning. Sveriges tydliga och konsekventa agerande i rådet uppskattades emellertid av det bredare medlemskapet i FN och av civilsamhället. De länder som inte alltid uppskattade vad Sverige anförde i ett enskilt fall kunde ändå respektera att den svenska kursen var principfast och densamma oavsett vilken fråga som avhandlades. Detta var viktigt också för det svenska aktörskapet då det skapade förutsägbarhet, förtroende och trovärdighet. Detta tjänade i sin tur Sverige väl i förhandlingar och stärkte våra möjligheter att bidra till resultat och möjlighet att agera brobyggare vid låsta positioner.

4.1 Folkrätt och mänskliga rättigheter

Arbetet med avstamp i ”bottenplattan” innebar för det första att säkerställa att dessa prioriterade frågor genomsyrade rådsarbetet i dess helhet: en kvalitetsgranskning gjordes för att säkerställa att allt svenskt agerande – inklusive innehåll och ställningstaganden i förhandlingar, beslut, anföranden och inlägg – var folkrättsligt korrekta samt i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga praxis, inklusive gällande mänskliga rättigheter. Samma grundnivå gällande korrekthet tillämpades på samtliga utkast till resolutioner, ordförandeuttalanden och pressuttalanden. I praktiska termer innebar detta att folkrättsexperter på UD och på FN-representationen i New York granskade och kommenterade Sveriges inlägg och positioner samt utkast till rådets olika beslut och uttalanden. Ofta kunde nödvändiga justeringar göras med stöd av likasinnade och utan större invändningar från rådets övriga medlemmar.

För det andra drev Sverige vissa ämnen och särskilda prioriteringar på det folkrättsliga området, inklusive frågor om mänskliga rättigheter. Genom att påminna om och tydliggöra det gällande folkrättsliga regelverket liksom att få rådet att kräva respekt för detsamma verkade Sverige för att öka efterlevnaden av folkrätten. Det innebar till exempel att Sverige arbetade för ett tydligare fokus på och fördömande av brott mot den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna samt för att betona

vikten av och vidta åtgärder för ansvarsutkrävande för dessa brott. Dessa frågor var ofta svåra att driva i säkerhetsrådet (se vidare avsnitt 5.2.3). Skr. 2018/19:104

Slutligen, för det tredje, övervägdes kontinuerligt möjligheten att göra särskilda satsningar inom relevanta frågor utifrån ”bottenplattan”. En sådan satsning blev frågan om skydd av sjukvård (se avsnitt 5.2.4). Den ledande tanken bakom konceptet med en ”bottenplatta” var dock att integrera dess beståndsdelar i samtliga frågor.

Vid en jämförelse med andra rådsmedlemmar kan det konstateras att Sverige utmärkte sig genom denna principfasta hållning i förhållande till folkrätten och ”bottenplattan” i dess helhet. Som regel inkluderar exempelvis flertalet rådsmedlemmar sina rättsliga rådgivare i första hand när det handlar om strikt ”rättsliga” dagordningspunkter.

Folkrätt

Bland de mer principiella folkrättsliga frågorna under medlemskapet fanns Ukraina där Sverige bevakade frågeställningar och uttryck om eller med bäring på Rysslands olagliga annektering av Krim, synen på Donetsk och Luhansk liksom den havsrättsliga regleringen kring Azovska sjön. Krisen i Gambia i januari 2017 aktualiserade hur rådet skulle uttrycka sig kring den västafrikanska organisationen Ecomog agerande, och i vilket skede den då nyligen insvurne presidenten Adama Barrow hade befogenhet att bjuda in utländska styrkor på gambiskt territorium. Sveriges agerande var under hela rådsmedlemskapet tydligt mot de omfattande folkrättsbrotten från den syriska regimen. Därutöver väckte de amerikanska beskjutningarna av mål i Syrien i april 2017, som reaktion på rapporterad kemvapenanvändning, frågor om beskjutningarnas folkrättsliga förutsättningar.

I det löpande arbetet i rådet kom försvaret för och tolkningen av den internationella humanitära rätten att få en framträdande roll. Definitionsfrågor var vanliga, såsom huruvida den humanitära rätten överhuvud var tillämplig i en viss fråga. En annan fråga rörde vilka kategorier av personer och objekt som åtnjuter skydd enligt den internationella humanitära rätten. Att framhålla förpliktelserna att skydda civilbefolkningen var centralt för svensk del. Skärningspunkten mellan den humanitära rätten och rådets olika åtgärder mot terrorism aktualiserades frekvent. Vissa rådsmedlemmar tog tydligt avstånd från att reciprociteten inom ramen för den humanitära rätten skulle kunna tillämpas i förhållande till stridande terrorister. En annan återkommande fråga handlade om krav på humanitärt tillträde.

Ett ytterligare frågekomplex rörde den internationella straffrätten och ansvarsutkrävande för allvarliga internationella brott. Sverige fäste som rådsmedlem stor vikt vid frågorna och försökte på olika sätt driva agendan framåt (se även avsnitt 5.2.3). Sverige påpekade konsekvent vikten av att straffrihet inte får råda för brott och övergrepp av mänskliga rättigheter och brott mot internationell humanitär rätt.

Samtidigt måste det konstateras att motståndet mot ansvarsutkrävande, särskilt genom Internationella brottmålsdomstolen, var omfattande. Inställningen hos flera rådsmedlemmar har lett till ett klimat där det är

ytterst svårt att få rådet att över huvud taget vidta några åtgärder för att främja internationellt ansvarsutkrävande för allvarliga internationella brott. Det speglar en bredare trend med ökade krav på respekt för icke-inblandning, territoriell integritet och suveränitet.

Under Sveriges period i rådet fanns ett mindre antal dagordningspunkter som innehållsmässigt hade direkt folkrättslig bäring. Det gällde till exempel Internationella domstolens årliga rapporter till rådet och val till densamma, uppföljningen av rådets hänskjutande av situationerna i Darfur (Sudan) och Libyen till Internationella brottmålsdomstolen samt mekanismen som hanterar kvarvarande mål från de före detta krigsförbrytartribunalerna för f.d. Jugoslavien respektive Rwanda.

Vid sidan av detta togs enstaka initiativ till tematiska debatter om stärkande av folkrätten som ett led i arbetet för internationell fred och säkerhet eller Arriamöten om ansvarsutkrävande för allvarliga brott som folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Sverige arrangerade också tillsammans med Uruguay och Senegal ett Arriamöte om arbetet med mänskliga rättigheter inom ramen för FN:s fredsbevarande insatser. Som separat satsning drev Sverige frågan om skydd av sjukvård.

Bland viktigare möten med folkrättsfokus kan nämnas den öppna debatt om folkrätten inom ramen för upprätthållande av internationell fred och säkerhet som anordnades under polskt ordförandeskap i maj 2018. Sverige höll ett principiellt viktigt tal om varför försvaret för folkrätten och den multilaterala internationella ordningen var viktigt. Syrien, Ukraina, Myanmar och Mellanösternkonflikten lyftes fram som flagranta exempel där världssamfundet misslyckats. Sverige underströk de permanenta medlemmarnas särskilda ansvar att inte använda vetot, liksom svenska prioriteringar som tidig varning, förebyggande, folkrättens roll i arbetet med hållbar fred samt ansvarsutkrävande. I februari 2018 hölls också en öppen debatt om FN-stadgans principer. Sverige underströk där att FN-stadgan är fundamentet för det gemensamma säkerhetssystemet och att varje medlemsstat har en rättslig skyldighet att respektera den regelbaserade världsordning som stadgan föreskriver.

Mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter är som fråga på rådets dagordning omstridd. Meningsskiljaktigheterna är djupa mellan å ena sidan dem som liksom Sverige förespråkar ett brett säkerhetsbegrepp – där respekt för mänskliga rättigheter har en självklar koppling till internationell fred och säkerhet – och å andra sidan dem som anser att mänskliga rättigheter inte är en fråga för säkerhetsrådet. Denna spänning kom till uttryck så snart en fråga med koppling till mänskliga rättigheter aktualiserades i rådet.

Sverige verkade för att stärka länken mellan säkerhetsrådet i New York och Genève som är säte för såväl FN:s råd för mänskliga rättigheter som högkommissariats för de mänskliga rättigheterna kontor (Office of the Commissioner for Human Rights, OHCHR). Detta skedde bland annat genom att i säkerhetsrådet stärka användandet av den kunskap och de rapporter som produceras inom Genève-organen och dess mekanismer. Sverige och likasinnade kunde exempelvis säkerställa att säkerhetsrådet

formellt erhöill rapporten från det rapportörsuppdrag (Fact Finding Mission, FFM) om Myanmar, som etablerats av FN:s råd för mänskliga rättigheter. Skr. 2018/19:104

Ett nederlag under medlemskapsperioden kom i mars 2018 när FN:s dåvarande högkommissarie för mänskliga rättigheter, Zeid Ra'ad Al Hussein, nekades möjligheten att briefa rådet om situationen i Syrien efter att en proceduromröstning begärts där det inte gick att få de nio röster som krävdes för att mötet skulle kunna genomföras. Initiativtagarna till briefingen, inklusive Sverige, arrangerade i stället en informell briefing med högkommissarien i form av ett Arriamöte. Det kan noteras att högkommissarien återkommande genomfört briefingar av detta slag tidigare, och att en praxis därmed bröts. Vid en liknande proceduromröstning under hösten 2018 blev utfallet det motsatta, då Sverige tillsammans med andra rådsmedlemmar kunde säkerställa en briefing i rådet om Myanmar av ordföranden för FFM som tillsatts av MR-rådet. Det hände också att OHCHR kunde delta under rådets slutna konsultationer.

Sammantaget förblir emellertid trenden negativ avseende hanteringen av mänskliga rättigheter i rådssammanhang. Engagemanget bland rådsmedlemmarna vacklar och kan inte sällan uppfattas som selektivt.

4.2 Jämställdhet

Jämställdhet som del av ”bottenplattan” innebar att utgå från och integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla frågor, verksamheter och arbetsformer inom säkerhetsrådet. Utöver den svenska tematiska profilfrågan kvinnor, fred och säkerhet (se avsnitt 5.1.1) handlade det om att konsekvent ha jämställdhet som utgångspunkt och ett viktigt ingångsvärde i rådets arbete och funktionssätt. Sverige verkade exempelvis för att bjuda in representanter för kvinnoorganisationer för att briefa säkerhetsrådet. Under det svenska ordförandeskapet i juli 2018 säkerställdes, för första gången någonsin, könsbalans bland rådets föredragande. Sverige verkade även för jämställdhetsanalys av konfliktsituationer och för ökad användning av könsuppdelad statistik.

4.3 Humanitärt perspektiv

Det humanitära perspektivet var en naturlig del av den svenska ”bottenplattan” då kriserna och konflikterna som lyfts på säkerhetsrådets dagordning ofta åtföljs av omfattande mänskligt lidande. I likhet med folkrätten tog Sverige med sig en humanitär ansats – humanitära prioriteringar, argument och krav – i debatter, förhandlingar och diskussioner över hela rådets dagordning. Genom att konsekvent driva det humanitära perspektivet bidrog Sverige till ett stärkt humanitärt engagemang i säkerhetsrådet.

Ibland tog Sverige även på egen hand eller tillsammans med andra rådsmedlemmar särskilda humanitära initiativ. Exempel på detta var

arbetet inom området konflikt och hunger, liksom arbetet hösten 2018 med att fästa rådets uppmärksamhet på ebolautbrottet i DRK (se avsnitt 5.2.2).

Under tiden i rådet hade FN-representationen närmast daglig kontakt med humanitära aktörer. Sverige begärde inför möten ofta kompletterande humanitära föredragande från bland andra FN:s kontor för humanitära frågor (Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs, OCHA), FN:s flyktingorgan (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) eller FN:s livsmedelsprogram (World Food Programme, WFP). Sveriges fortsatta betydande humanitära engagemang utanför rådet befäste positionen som en trovärdig givare, vilket i sin tur bidrog till ökad trovärdighet och legitimitet i rådsarbetet.

Som framgår av den geografiska genomgången i denna skrivelse hade Sverige ett humanitärt fokus i flera viktiga frågor. Detta gällde inte minst Syrien där Sverige var pennhållare för den humanitära hanteringen av Syrien-frågan, men också Jemen, Myanmar, Nordkorea, Stora sjöregionen, Sydsudan samt Tchadsjöregionen. Sverige medverkade till att chefen för UNHCR, Filippo Grandi, kunde briefa rådet i november 2017 – det var flyktingorganets första briefing i rådet på åtta år.

5 Tematiska frågor

5.1 Tematiska satsningar

5.1.1 Kvinnor, fred och säkerhet

Genomförande av agendan för kvinnor, fred och säkerhet i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) och efterföljande resolutioner var en central och övergripande svensk prioritering under medlemskapet. Till grund för detta låg såväl Sveriges långvariga engagemang på detta område som regeringens feministiska utrikespolitik. Den svenska ansatsen var att konsekvent verka för att integrera och framhålla detta perspektiv i rådets dagliga arbete – i samtliga geografiska och tematiska kontexter samt i förhandlingar om resolutioner och uttalanden. Genom att lyfta kvinnors och flickors perspektiv i säkerhetsrådsresolutioner har den svenska ansatsen bidragit till att stärka både säkerhetsrådets praxis på området och respekten för de folkrättsliga normerna.

Sveriges målsättning var att verka för förbättrat genomslag i FN:s arbete i fält, med utgångspunkt i rekommendationerna från den globala utvärderingen av genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet från 2015. Den globala utvärderingen framhåller att samordningen behöver förbättras mellan olika FN-organ i fält och kunskapen stärkas om hur ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i FN-insatsernas planeringsarbete och strategiska arbete. Därtill anges att den dominerande synen på kvinnors behov i hög utsträckning fokuserar på behov av skydd, samt att dialogen med det civila samhället och kvinnoorganisationer inte sker tillräckligt systematiskt. Utrikesdepartementets bedömning inför

medlemskapet var att flera av dessa brister kvarstod, och att FN:s operativa arbete behövde bli mer kraftfullt, samordnat och fokuserat för att säkerhetsrådets intentioner skulle omsättas i fältverksamheten.

Sverige verkade därför för ett långsiktigt och konsekvent genomförande av agendan för kvinnor, fred och säkerhet med utgångspunkt i de åtaganden som gjordes i säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) och i säkerhetsrådets senaste resolution på området (2242 (2015)) med fokus på kvinnors deltagande. Detta skedde genom en systematisk integrering av perspektivet i arbetet med säkerhetsrådet – från framtagande av svenska anföranden till ingångsvärden i förhandlingar av resolutioner och uttalanden.

Sverige ledde, tillsammans med Uruguay (2017) och Peru (2018), säkerhetsrådets informella expertgrupp om kvinnor, fred och säkerhet som skapades genom resolution 2242 (se avsnitt 7.8). Under Sveriges tid i säkerhetsrådet utvecklades expertgruppen till en pådrivande funktion för rådets arbete med kvinnor, fred och säkerhet som idag dels bidrar till att stärka omfattningen och kvaliteten på rådets informationsunderlag, dels bidrar till uppföljningen i fält av genomförandet av FN-insatsernas mandat om kvinnor, fred och säkerhet.

Sverige bidrog under medlemskapet också till att generalsekreterarens rapporter innehöll mer information om kvinnors deltagande och olika jämställdhetsaspekter. Detta genom att kontinuerligt ställa FN till svars för åtaganden och insatser samt begära återrapportering i fråga om arbetet med kvinnor, fred och säkerhet. Sverige verkade för stärkta skrivningar i mandaten för FN:s insatser, vilka ligger till grund för generalsekreterarens rapportering, och ställde konsekvent frågor om kvinnors deltagande till generalsekreterarens särskilda representanter i samband med briefingar till rådet.

Sverige säkerställde att samtliga FN-insatser, som varit föremål för förhandling under det svenska medlemskapet, inkluderade ett mandat att arbeta med agendan för kvinnor, fred och säkerhet (WPS). I flera fall kunde Sverige också driva igenom att redan befintliga WPS-mandat stärktes. Sverige fick bland annat genomslag vid förhandlingarna om FN:s insatser i Cypern, Demokratiska republiken Kongo, Irak, Mali, Sydsudan samt Västsahara. Angående FN:s insats i DRK stärktes till exempel på svenskt initiativ budskapet gällande sexuellt och könsbaserat våld i konflikt liksom kraven på återrapportering gällande frågor om jämställdhet. I andra fall, bland annat Cypern, Irak samt Sydsudan, bidrog Sverige till att dessa insatser fick operativa mandat för att stödja kvinnors deltagande i politiska processer.

Sverige drev även igenom stärkta WPS-skrivningar i tematiskt inriktade uttalanden och resolutioner. I förhandlingarna som resulterade i ett ordförandeuttalande om skydd av civila säkerställde Sverige exempelvis en särskild referens till sexuellt våld och kvinnors och flickors särskilt utsatta situation samt skyddsbehov (S/PRST/2018/18). Ett annat exempel var den av Sverige framförhandlade resolutionen om barn och väpnad konflikt (resolution 2427 (2018)), vilken genomgående innehåller referenser till flickors rättigheter och behov. Sverige bidrog även till att ge utrymme för kvinnoorganisationer att informera rådet om sina erfarenheter och sin analys av länder i konflikt. Det skedde bland annat genom att Sverige under sina ordförandeskap bjöd in civilsamhällesrepresentanter

till säkerhetsrådet. På svenskt initiativ briefades rådet således i januari 2017 av en företrädare för en somalisk kvinnoorganisation. Hon kunde då berätta för rådet om kvinnors deltagande i Somalias valprocess och om framtida utmaningar. Under ordförandeskapet i juli 2018 bjöd Sverige på motsvarande sätt in en företrädare från en kvinnoorganisation i Demokratiska republiken Kongo (DRK). Sverige verkade även för att andra ordförandeskap skulle bjuda in kvinnliga civilsamhällesrepresentanter, inklusive genom att ge förslag på lämpliga organisationer och personer. Sverige var till exempel pådrivande för att säkerställa att en kvinnlig civilsamhällesrepresentant kunde delta vid rådets möte om Libyen i januari 2018. Detsamma var fallet när en kvinnlig civilsamhällerepresentant kunde delta vid rådets möte om polisfrågor i november 2018.

Under det svenska ordförandeskapet i säkerhetsrådet i juli 2018 var det för första gången könsbalans mellan dem som briefar säkerhetsrådet. Under ordförandeskapet deltog även utrikesminister Margot Wallström i en gemensam resa för FN och Afrikanska unionen (AU) till Sahel-regionen i Västafrika (Tchad och Niger). Det följdes upp med ett högnivåmöte i säkerhetsrådet.

Under våren och sommaren 2018 genomförde Utrikesdepartementet ett fördjupningsarbete avseende kvinnor, fred och säkerhet för att identifiera hur länken kan stärkas mellan säkerhetsrådets intentioner och insatserna som genomförs i fält. Arbetet skedde i samarbete med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Folke Bernadotteakademin (FBA) och med bidrag från civilsamhällesorganisationen Kvinna till Kvinna. Fördjupningsresor genomfördes till Afghanistan, Irak, Liberia, Mali och Sydsudan för att granska och analysera hur säkerhetsrådets beslut genomförs i praktiken.

Trots framsteg i säkerhetsrådets arbete med kvinnor, fred och säkerhet under Sveriges medlemskap gav resorna och annan uppföljning vid handen att det kvarstår utmaningar och brister med genomförandet i fält. Länken behöver stärkas mellan å ena sidan uttalanden och beslut i New York och å andra sidan genomförandet i fält.

På grundval av fördjupningsarbetet formulerades rekommendationer om hur FN ska kunna ta vidare arbetet med kvinnor, fred och säkerhet (WPS). Rekommendationerna tillställdes FN:s generalsekreterare strax innan den årliga öppna debatten i FN:s säkerhetsråd om kvinnor, fred och säkerhet den 25 oktober 2018. I samband med debatten ordnade Sverige också ett civilsamhällesforum – det första i sitt slag – som en plattform för kvinnoorganisationer att interagera med säkerhetsrådsmedlemmarna.

Sexuellt och könsbaserat våld i konflikt är ett frågekomplex som är nära förbundet med dagordningen för kvinnor, fred och säkerhet. Sverige arbetade som rådsmedlem för ett starkare och tydligare engagemang från FN och säkerhetsrådet i denna fråga. På svenskt förslag införde säkerhetsrådet under medlemskapsperioden särskilda listningskriterier för sexuellt och könsbaserat våld i FN:s sanktionsregimer för Centralafrikanska republiken, Sydsudan och Libyen.

Under 2018 skickade Polismyndigheten ett team till FN:s stabiliseringsinsats i Centralafrikanska republiken (Minusca) i syfte att bistå med kunskap inom sexuellt och könsbaserat våld (Sexual and Gender-Based Violence, SGBV). Under medlemskapet i säkerhetsrådet

5.1.2 Konfliktförebyggande och fredsbyggande

Konfliktförebyggande och fredsbyggande utgjorde en tematisk prioritering för det svenska medlemskapet. Förebyggande av väpnad konflikt är en svensk profilfråga sedan lång tid tillbaka.

Rådets engagemang i potentiella konflikter är alltför begränsat. Kapaciteten att analysera risker och hot är bristfällig. Samtidigt har FN och säkerhetsrådet en tydlig uppgift och ett tydligt mandat, enligt FN-stadgans första artikel och sjätte kapitel, att agera förebyggande. Frågan är dock stundtals kontroversiell i säkerhetsrådet då vissa medlemmar, inklusive ett par av de permanenta, anser att risksituationer utgör interna angelägenheter och således inte ryms inom kategorin hot mot internationell fred och säkerhet.

Året före Sveriges inträde i rådet fanns ett nytt ramverk på plats i form av de parallella och likalydande resolutioner som antagits i april 2016 om fredsbyggande (baserat på begreppet "Sustaining Peace", som omfattar hela konfliktcykeln – före, under och efter konflikt) av både FN:s generalförsamling (A/RES/70/262) och säkerhetsrådet (2282 (2016)).

De parallella resolutionerna innehöll uppmaningar om att förbättra genomslaget för FN:s arbete med konfliktförebyggande och fredsbyggande. Ökad samstämmighet krävdes mellan FN:s "tre pelare" – fred och säkerhet, utveckling, samt mänskliga rättigheter – liksom mellan arbetet i fält och högkvarter. Resolutionerna kan ses som några av de mest långtgående mellanstatliga överenskommelserna vad gäller konfliktförebyggande.

Trots förebyggandefrågans känslighet fanns således öppningar som Sverige sökte begagna sig av.

Ett första spår var att öka handlingsutrymmet och stärka modet genom mobilisering. Generellt i anföranden i rådets kammare påminde Sverige om generalsekreterarens mandat enligt FN-stadgans artikel 99 att fästa rådets uppmärksamhet på en fråga som enligt dennes mening hotar internationell fred och säkerhet och uppmanade till mer frekvent användande av detta mandat.

Under det första ordförandeskapet i januari 2017 tog Sverige dessutom initiativ till en öppen debatt på ministernivå om konfliktförebyggande. Syftet med mötet var att ge den nyttillträdde generalsekreteraren, António Guterres, ett tillfälle att presentera sin vision för förebyggande och ge agendan ökat momentum samt att etablera en förtrolig kontakt mellan säkerhetsrådet och generalsekreteraren.

I februari 2018 lanserades en generalsekreterarrapport om hur arbetet med "Sustaining Peace-agendan" skulle omsättas i praktiken. Det följdes upp genom, även denna gång, parallella och likalydande resolutioner i säkerhetsrådet och (2413) generalförsamlingen (A/RES/72/276). Sverige hade en pådrivande roll inför och i förhandlingarna om resolutionerna. Utrikesminister Margot Wallström deltog vid resolutionernas antagande i säkerhetsrådet respektive generalförsamlingen.

Ett annat spår var att genomgående ställa krav på bättre risk- och konfliktanalys från FN-systemet och ett skifte av fokus till grundorsaker till konflikt och mer integrerade ansatser. Konfliktförebyggande, fredsbyggande och ”Sustaining Peace” är breda begrepp som behöver operationaliseras. Den svenska ansatsen i säkerhetsrådet innebar att föra fram ett konfliktcykelperspektiv som innefattade kopplingen mellan säkerhet och utveckling.

För att ett tidigt agerande ska vara möjligt behöver rådets informationsunderlag vara adekvat och en öppenhet finnas för att diskutera situationer som riskerar att eskalera – oavsett om de formellt står på rådets dagordning eller inte. Det finns verktyg för att i informella format ta upp frågor som inte står på rådets agenda. Sekretariatet kan bland annat arrangera så kallade ”Situational Awareness Briefings” som sker i ett informellt format utanför rådets kammare.

Det har emellertid skett en utveckling mot att dessa briefingar ofta avser frågor som redan står på rådets dagordning. Sverige arbetade därför för att vitalisera detta och andra verktyg. Motståndet var i de konkreta fallen ofta kompakt från berörda länder och deras allierade i rådet (se vidare avsnitt 6.1.5 om Centrala Afrika inklusive Kamerun, samt avsnitt 6.4.4 om Venezuela).

Ett tredje spår var att arbeta genom de regionala FN-funktioner och regionala organisationer som vill främja förebyggandeagendan och är beredda att agera förebyggande. En konkret framgång för rådets konfliktförebyggande var hanteringen av krisen i Gambia under svenska ordförandeskapet i januari 2017. Avgörande för framgången var det täta samarbetet mellan rådet med FN:s kontor för Västafrika och Sahel (Unowas), den västafrikanska samarbetsorganisationen Ecowas samt Afrikanska unionen.

Ett fjärde spår var Sveriges engagemang i de stödjande funktioner och resurser inom FN-systemet som, trots att de ligger utanför säkerhetsrådet, möjliggör förebyggande åtgärder av relevans för rådets arbete och ansvar. Vid sidan av Fredsbyggandekommissionen (se nästa avsnitt) är ett exempel den personal som sekonderas från Folke Bernadotteakademien (FBA) och Sida till många av FN:s politiska stödsatser (Special Political Missions). Ett annat exempel är det program för freds- och utvecklingsrådgivare knutna till FN:s landchefskontor (Resident Coordinator’s Office), vilket stötts av Sverige sedan starten 2004 och som idag är aktivt i 49 länder. Ett tredje exempel är regeringens fredsdiplomatiska satsning som möjliggjorde ett svenskt ökat engagemang i flera konfliktsituationer på rådets dagordning med risk för återfall eller eskalering, däribland Jemen, Nordkorea, Syrien, Afrikas Horn och Stora sjö-regionen. Dessa insatser spelar en viktig roll i arbetet för förebyggande och fredsbyggande, inte minst genom att bidra till lokalt arbete och informationsinhämtning från fältet.

Den sammantagna bilden från medlemskapet är att säkerhetsrådet inte, annat än undantagsvis, förmår bidra till FN:s stadgeuppgift att förebygga väpnade konflikter. Det handlar i grunden om bristande politisk vilja. Icke desto mindre måste de praktiska verktygen fortsatt stärkas, så att i vart fall generalsekreteraren vid varje tillfälle kan driva på tillsammans med de rådsmedlemmar som delar ändamålen för konfliktförebyggandearbetet.

Medling är ett viktigt förebyggande verktyg för FN och säkerhetsrådet. Sverige engagerade sig i denna fråga inklusive kvinnors roll i medlingsinsatser. Som ett led i generalsekreterarens strategi för ökad diplomatisk mobilisering utsågs den 13 september en "High Level Advisory Board on Meditation" bestående av nio kvinnor och nio män. Avsikten var att samla ett antal högt uppsatta personer med internationell eller regional profil med beredskap att agera för generalsekreterarens medlingssyften i olika arenor: för diskreta medlingsinsatser och för att bidra till att öka kunskaper om, och sprida intresset för, medling.

Vid en öppen debatt om medling och fredlig konfliktlösning under Storbritanniens ordförandeskap i augusti 2018 var ett återkommande tema vikten av deltagande från lokala och regionala aktörer i medlingsinsatser. Ett annat tema som bland annat underströks från svensk sida var behovet av ökad jämställdhetsintegrering och kvinnors roll i medlingsinsatser och fredsförhandlingar för att uppnå lyckade och hållbara resultat.

Sverige drev frågan under medlemskapet i rådet, inte minst genom det svenska medlingsnätverket för kvinnor.

Fredsbyggandekommissionen och säkerhetsrådet

En viktig plattform för Sverige att driva prioriteringarna avseende konfliktförebyggande och fredsbyggande var FN:s fredsbyggandekommission. Mot bakgrund av Sveriges mångåriga och aktiva medlemskap i fredsbyggandekommissionen innehade Sverige under 2018 rollen som koordinator för fredsbyggande i säkerhetsrådet. Rollen syftar till att främja samarbetet och underlätta kommunikationen mellan de två organen. Sverige arbetade bland annat för att säkerställa att kommissionens medlemmar var välinformerade om säkerhetsrådets övergripande program och inriktning. Sverige var pådrivande i ansträngningarna med att stärka kommissionens rådgivande funktion till säkerhetsrådet.

Ansträngningarna bidrog till att fredsbyggandekommissionens landsspecifika konfiguration för Centralafrikanska republiken tog fram och för rådet presenterade ett antal observationer inför mandatförhandlingarna om FN-insatsen i landet (Minusca). Det var första gången som fredsbyggandekommissionen i rådet kunde presentera observationer inför en mandatförnyelse. Sverige medverkade även till ett möte mellan fredsbyggandekommissionen och Afrikanska unionen (AU) när representanter från AU befann sig på plats i New York under Sveriges ordförandeskap i juli 2018. Det bidrog till att utveckla kontaktytorna mellan fredsbyggandekommissionen och AU.

Andra exempel på att kommissionen spelade en viktig roll i rådsarbetet inkluderade neddragningen av FN:s insats i Liberia (Unmil), hanteringen av Gambia och dess fredsbyggandeutmaningar efter eftervalskrisen samt den socio-ekonomiska dialog som fredsbyggandekommissionen förde med Burundi som komplement till säkerhetsrådets engagemang. På detta sätt visade kommissionen sitt värde som resurs i övergångsfaser.

Under svensk ledning antog säkerhetsrådet i december 2018 ett ordförandeuttalande om hur fredsbyggandekommissionen kunde bidra till rådets förebyggandeagenda. Ordförandeuttalandet var det första någonsin som var helt vikt åt FN:s fredsbyggandekommission (S/PRST/2018/20).

Genom uttalandet uppmanade säkerhetsrådet fredsbyggandekommissionen att bland annat presentera konkreta rekommendationer om insatser för att upprätthålla fred i specifika situationer inför kommande översyner av olika FN-mandat.

Ordförandeuttalandet är ett led i att utveckla och stadfästa samarbetet mellan rådet och kommissionen. Vid antagandet fanns en förväntan om att uttalandet skulle användas under kommande år för att stärka fredsbyggandekommissionens rådgivande funktion i förhållande till arbetet i säkerhetsrådet.

5.1.3 Klimat och säkerhet

Under Sveriges medlemskap kunde rådet i både resolutioner och uttalanden erkänna klimatförändringarnas negativa konsekvenser för fred och säkerhet. Därtill inleddes på svenskt initiativ en viss institutionalisering inom FN-systemet för att bättre förstå och hantera klimatrelaterade säkerhetsrisker.

Klimat som säkerhetsfråga lyftes för första gången i rådet 2007 vid en debatt arrangerad av Storbritannien. Under 2011 organiserade Tyskland en ny debatt i rådet och lyckades i samband med denna att genomdriva ett ordförandeuttalande (S/PRST/2011/15) som uttryckte oro över att klimatförändringarnas negativa effekter eventuellt över tid kunde förvärra hotet mot fred och säkerhet. Under den efterföljande perioden fram till Sveriges inträde i rådet skedde inga egentliga framsteg. Formella rådsmöten hölls under perioden med klimat och säkerhet som delfråga, såsom exempelvis den öppna debatt om små önationers särskilda säkerhetsutmaningar som arrangerades av Nya Zeeland 2015. Därtill hade olika så kallade Arriamöten satt frågekomplexet i fokus. Inga formella beslut eller uttalanden hade emellertid antagits och FN-systemet i stort heller inte axlat nytt ansvar för att bättre söka förstå och hantera vad som på svenskt initiativ kom att benämnas klimatrelaterade säkerhetsrisker.

Agendan hade sålunda varit kontroversiell. Tveksamheter hos vissa permanenta rådsmedlemmar, liksom vissa G77-medlemmar, kvarstod också under Sveriges tid i rådet. Dessa tveksamheter bottnade dels i ett ifrågasättande av kopplingarna mellan klimat och säkerhet, dels i en oro över en otydlig rollfördelning mellan generalförsamlingen och säkerhetsrådet.

Sveriges ansats som rådsmedlem var att i första hand integrera tematiska frågor i rådets geografiska dagordning. Detsamma gällde frågan om klimat och säkerhet. Sverige fokuserade på frågans koppling till konfliktförebyggande och riskhantering, upprätthöll tät dialog med drabbade länder och tog stöd i den senaste forskningen.

Tchadsjöregionen blev startpunkten för ansträngningarna. Vid Sveriges inträde i rådet stod regionen, med sina mångsidiga utmaningar, på randen till en svältkatastrof. Samtidigt fortsatte attacker och kidnappningar av fraktioner av den sedan flera år tillbaka etablerade terroristgruppen Boko Haram. Klimatförändringarnas negativa effekter i området var påfallande. Tchadsjön – av stor betydelse för de angränsande länderna Kamerun, Niger, Nigeria och Tchad – bedömdes vid tidpunkten för Sveriges rådsmedlemskap ha minskat till 10 procent av den yta som sjön täckte

under 1970-talet, med direkta konsekvenser för människors försörjningsmöjligheter i regionen. Skr. 2018/19:104

I ljuset av detta arrangerade det svenska ordförandeskapet i säkerhetsrådet i januari 2017 ett möte om den bredare situationen i regionen. Det var första gången som rådet genomförde ett möte med detta fokus. Under den resa till regionen (Kamerun, Niger, Nigeria och Tchad) som rådet sedermera genomförde i mars 2017 tog Sverige fram ett utkast till uttalande. I nära samarbete med pennhållaren Storbritannien omvandlades texten till ett resolutionsutkast, som kunde antas med konsensus.

Resolution 2349 blev banbrytande genom att den tydligt erkänner klimatförändringarnas negativa inverkan på stabiliteten i en specifik region. Det var första gången i en text antagen av rådet.

Med avstamp i resolutionen om Tchadsjöregionen lyckades Sverige under kvarvarande rådsmedlemskapstid verka för att rådet skulle erkänna klimatförändringarnas säkerhetsimplikationer i fler geografiska sammanhang, såväl regioner som länder. Så skedde genom rådets ordförandeuttalanden om FN:s regionala kontor för Västafrika och Sahel (Unowas) i januari respektive augusti 2018 (S/PRST/2018/3, S/PRST/2018/16) varvid rådet i det senare uttalandet också uppmanade Unowas att i sina aktiviteter beakta riskanalys relaterad till klimatförändringarna. En motsvarande uppmaning om beaktande av riskanalys togs med i ett ordförandeuttalande om FN:s regionala kontor för Centralafrika (Unoca) i augusti 2018 (S/PRST/2018/17). Genom resolution 2408 som antogs i mars 2018 och förlängde mandatet för FN:s stödsats i Somalia (Unsom) inkluderades skrivningar om klimatets roll för första gången i mandatet för en FN-insats.

Med Unsom som förlaga kunde klimatförändringarnas negativa effekter för stabiliteten i Mali erkännas när mandatet för FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) förnyades genom resolution 2423 i juni 2018. Genom resolution 2423 tog arbetet ytterligare steg eftersom klimatreferenser för första gången kunde inkluderas i de operativa paragraferna om mandatet. Minusma uppmanades att ta hänsyn till klimatförändringarnas säkerhetsimplikationer i sin verksamhet och strategier.

Mot bakgrund av förhandlingarna om Minusma kunde rådet sedan i juli 2018 göra detsamma genom resolution 2429 när mandatet förlängdes för FN:s och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfurregionen i Sudan (Unamid). I texten erkändes klimatförändringarnas negativa effekter för situationen i Darfur och Unamid uppmanades i resolutionens operativa delar att ta hänsyn till detta i sina aktiviteter. Klimatförändringarnas negativa effekter för stabiliteten i den centralafrikanska regionen erkändes därefter i resolution 2448, som i december 2018 förlängde mandatet för FN:s integrerade stabiliseringsinsats i Centralafrikanska republiken (Minusca).

Som framgår kunde framsteg successivt nås efter att agendans relevans först säkrats genom referensen i resolutionen om Tchadsjöregionen. Arbetet med att få dessa texter antagna inbegrep påtagligt förberedelsearbete och skedde nära samarbete med Frankrike, Storbritannien, Italien (2017), Japan (2017), Nederländerna (2018) och Polen (2018). Nära kontakt hölls också med rådets afrikanska medlemmar. Senegal (2017) och Elfenbenskusten (2018) utgjorde tydliga likasinnade

medan andra afrikanska rådsmedlemmar kunde ha en mer ambivalent hållning i frågan.

På svenskt initiativ underströk också rådet i flertalet ordförandeuttalanden och resolutioner behovet av adekvat riskanalys vad gäller klimatrelaterade säkerhetsrisker. Syftet med detta var att göra det konfliktförebyggande arbetet mer effektivt och skapa ett tryck för en institutionalisering av frågekomplexet.

En viktig föresats under rådsmedlemskapet, därtill med bestående verkan, var att stärka FN-systemets förmåga att arbeta med frågekomplexet. Efter en tids ansträngningar från företrädesvis svenskt håll lanserades en mindre koordineringsmekanism för klimatrelaterade säkerhetsrisker. Denna skulle samla information och analys från relevanta delar av FN-systemet, inklusive landnivån, samt från extern forskning, för att stärka analysen och rapporteringen kring klimatrelaterade säkerhetsrisker till FN:s beslutsfattande instanser. Mekanismen kom att ledas av FN-sekretariatets avdelning för politiska frågor (DPA) och samlade en representant vardera från DPA, FN:s miljöprogram (United Nations Environment Programme, Unep) respektive FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP).

En central komponent för mekanismen var goda kanaler till forskningsvärlden. I detta syfte skapade Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) en expertarbetsgrupp som tillhandahöll riskinformation och spelade en viktig roll vid mekanismens upprättande och operationalisering.

Mekanismens arbete hann ge initiala avtryck i generalsekreterarens regelbundna rapportering till säkerhetsrådet. I generalsekreterarens rapport om Unoca i november 2018 fick klimatförändringarnas effekter ett eget avsnitt, vilket tidigare inte skett i motsvarande rapportering. Mekanismen omnämndes explicit av generalsekreteraren vid ett möte i rådet om grundorsaker till konflikt i oktober 2018.

Mot bakgrund av framstegen med att introducera agendan om klimat och säkerhet i rådets löpande arbete togs nästa steg under det svenska ordförandeskapet i juli 2018. Sverige organiserade då en tematisk debatt om klimatrelaterade säkerhetsrisker under ledning av utrikesminister Margot Wallström. Det var den första debatten på detta tema sedan 2011, och den tredje någonsin. Debatten påvisade ett tydligt tvärregionalt stöd för att ta agendan vidare, inklusive stöd från en majoritet av rådsmedlemmarna. FN:s vice generalsekreterare Amina Mohammed pekade på den tydliga kopplingen mellan klimat och säkerhet – inte minst i Sahelregionen – som hon precis hade besökt tillsammans med utrikesminister Wallström. FN:s förmåga att förstå och hantera klimatrelaterade säkerhetsrisker på samtliga nivåer skulle mobiliseras. Vid debatten deltog också Iraks vattenminister Hassan Janabi och den kvinnliga civilsamhällesrepresentanten Hindou Ibrahim från Tchad. Utöver rådets medlemmar talade fyra medlemsstater som i sin tur representerade grupper av länder som var särskilt drabbade av klimatförändringarnas effekter: Maldiverna (Alliansen av små ö-stater, Aosis), Nauru, som representerades av sin president (grupperingen Small Island Developing States, Sids), Trinidad och Tobago (Karibiska gemenskapen, Caricom) samt Sudan (Arabgruppen)

Sammanfattningsvis rörde sig diskussionen under Sveriges tid i säkerhetsrådet från att ha handlat *om* klimatförändringarna har säkerhetsmässiga implikationer till *hur* dessa implikationer ser ut och vilka åtgärder som behöver vidtas. Därtill genomdrevs en viss institutionalisering och initiala steg togs för att säkerställa bättre rapportering och riskanalys vad gäller klimatrelaterade säkerhetsrisker.

Mot slutet av rådsmedlemskapet arbetade Sverige tätt med inkommande rådsmedlemmar, inte minst med Tyskland (vald medlem 2019–2020), som hade för avsikt att driva agendan vidare.

5.1.4 Barn och väpnad konflikt

Sverige hade som rådsmedlem uppdraget att vara ordförande för säkerhetsrådets arbetsgrupp om barn och väpnad konflikt (Caac), ett formellt underorgan till rådet. För Sverige låg uppdraget väl i linje med svenska prioriteringar och ett principbaserat rådsmedlemskap. Som ordförande ansträngde sig Sverige att stärka arbetsgruppens roll och att integrera Caac-agendan i den löpande hanteringen i rådet. Som övergripande tema för detta lyfte Sverige kopplingen mellan Caac-agendan och konfliktförebyggande.

Säkerhetsrådets arbetsgrupp för barn och väpnad konflikt skapades 2005 genom resolution 1612 och har som främsta uppgift att granska situationen för barn drabbade av väpnad konflikt i olika länder baserat på generalsekreterarens rapporter och anta landsspecifika slutsatser med rekommendationer till regeringar och parter till väpnade konflikter.

Sveriges arbetade för att göra arbetsgruppen mer effektiv och fältorienterad samt med en tydligare koppling till säkerhetsrådets löpande arbete. Under Sveriges ledning kunde arbetsgruppen anta åtta slutsatser med rekommendationer, vilket kan jämföras med fyra antagna slutsatser under den föregående tvåårsperioden. Slutsatser antogs om Colombia, Somalia, Sudan, Filippinerna, Nigeria, Mali, Demokratiska republiken Kongo (DRK) och Sydsudan. Sverige lyckades också, för första gången i arbetsgruppens historia, konsekvent slutföra förhandlingarna om respektive slutsatser inom två månader.

För att stärka kopplingen till fält genomförde arbetsgruppen under svensk ledning två fältresor: Sudan (2017) och Sydsudan (2018). Arbetsgruppen hade dessförinnan inte genomfört fältbesök på flera år. Som ordförande tog Sverige också initiativ till att be generalsekreteraren om en uppdaterad rapport om barn och väpnad konflikt i Myanmar.

Utanför arbetsgruppen arbetade Sverige också med att föra in och skärpa skrivningarna om barn och väpnad konflikt i förhandlingar om resolutioner och uttalanden i säkerhetsrådet, särskilt i samband med mandatförnyelser för FN-insatser.

Ett annat exempel på hur kopplingen kunde stärkas mellan arbetsgruppen och säkerhetsrådet var i juli 2017 då Sverige först arrangerade en briefing i arbetsgruppen om situationen för barn i Kasai-regionen i DRK. Därefter bjöd Sverige, tillsammans med Frankrike, in generalsekreterarens särskilda representant för barn och väpnad konflikt till säkerhetsrådet för att briefa om situationen för barn i Kasai. På

detta sätt säkerställdes rådets medlemmar ett bättre informationsunderlag i frågan.

I samband med säkerhetsrådets årliga öppna debatt om barn och väpnad konflikt i oktober 2017 presenterade Sverige ett utkast till ordförandeuttalande på temat barn och väpnad konflikt och konfliktförebyggande som antogs av säkerhetsrådet (PRST 2017/21). Uttalandet bäddade för den öppna debatt som arrangerades under svenska ordförandeskapet i juli 2018, liksom den resolution som antogs vid debatten.

Debattens övergripande tema var förebyggande: "Protecting children today prevents conflicts tomorrow". Ordförande för mötet var statsminister Stefan Löfven. Under dennes ledning kunde ett enhälligt säkerhetsråd anta resolution 2427 om barn och väpnad konflikt med fokus på konfliktförebyggande. Resolutionen antogs med ett rekordstort antal länder som medförslagsställare, 98 stycken.

Resolutionen stärker Caac-agendan i olika avseenden. Den understryker att agendan är nödvändig för det konfliktförebyggande arbetet och hållbar fred. Den utvecklar åtaganden inom återintegrering av barn som haft anknytning till väpnade styrkor eller grupper, ansvarsutkrävande samt Caac-agendans koppling till de globala målen för hållbar utveckling. Det är också den första säkerhetsrådsresolution som fastslår den centrala principen att barn i väpnade konflikter i första hand ska behandlas som offer.

Inför den årliga öppna debatten lanserade FN:s generalsekreterare Guterres och statsminister Löfven en process för att ta fram praktiska riktlinjer för hur barnfrågor ska integreras i medling och fredsprocesser. Detta välkomnades av säkerhetsrådet i resolution 2427.

Sverige organiserade också, i samarbete med FN:s barnfond (United Nations Children's Fund, Unicef) och organisationer från det civila samhället, en serie barnsamråd runt om i världen som fokuserade på barn som flyktingar, barn som fredsmäklare och återintegrering av före detta barnsoldater. Barnsamråd organiserades även i Sverige. Barnsamråden resulterade i ett antal rekommendationer med barnens budskap till beslutsfattare som delades ut vid den öppna debatten om barn och väpnad konflikt i säkerhetsrådet 2018.

5.2 Andra tematiska frågor

5.2.1 Fredsinsatser

FN:s fredsbevarande verksamhet präglades vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet av dagens komplexa utmaningar som innefattar bland annat internationell terrorism, organiserad brottslighet, avsaknad av hållbara fredsavtal och förekomsten av konflikter som inbegriper icke-statliga aktörer. Rapporter om sexuellt utnyttjande och övergrepp av fredsbevarande personal hade också svärtat de fredsbevarande insatsernas rykte. Den allt restriktivare budgetlinjen från vissa medlemmar i FN kom att påverka den fredsbevarande verksamheten under 2017–2018.

Som svar på utmaningarna ställde den bredare medlemskretsen allt oftare krav på tydligare politiska strategier och bättre samråd mellan säkerhetsrådet och de trupp- och polisbidragande länderna, ett utvecklat samarbete mellan FN och regionala organisationer, ett förbättrat ansvarsutkrävande för att komma till rätta med sexuella övergrepp samt en förstärkt resurssättning för de mångfacetterade säkerhetsrådsmandaten.

I säkerhetsrådet fanns samtidigt kända skiljelinjer mellan å ena sidan medlemmar med en mer konservativ syn på fredsbevarande insatser och säkerhetsrådets mandat, och å andra sidan de medlemsstater som hade en bredare syn på fred och säkerhet och såg ett värde i förebyggande och fredsbyggande åtgärder och konsolidering av fred. Sverige hörde till den senare gruppen.

Under Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet utvecklade generalsekreteraren sin vision för FN:s freds- och säkerhetsarkitektur och de fredsbevarande insatserna. Generalsekreterarens övertygelse om att öka takten och omfattningen av reformerna av den fredsbevarande verksamheten stärktes av en kraftig ökning av antalet dödade fredsbevarare och flera incidenter kring skydd av civila, däribland i Mali, Centralafrikanska republiken och Demokratiska republiken Kongo. Den så kallade dos Santos Cruz-rapporten om att bland annat öka säkerheten för FN:s fredsbevarande personal, som lanserades vid årsskiftet 2017–2018, bidrog till diskussionen. Även generalsekreterarens förebyggandeagenda påverkade diskussionen, inte minst i länder såsom Liberia och Elfenbenskusten som befann sig i en övergångsfas då FN:s fredsbevarande insatser i dessa länder avslutades under perioden.

I oktober 2017 beslutades att majoriteten av fredsinsatserna skulle genomgå oberoende strategiska översyner. Valda delar från de strategiska översynerna kom att inkluderas i generalsekreterarens rapporter inför mandatförlängningar.

Mot denna bakgrund lanserade generalsekreteraren i mars 2018 initiativet ”Action for Peacekeeping” (A4P), med syfte att effektivisera och anpassa fredsbevarandet till dagens kontext. Säkerhetsrådets ordförande för mars månad, Nederländerna, organiserade ett högnivåmöte till stöd för initiativet, där generalsekreteraren uppmanade till ”ett språng framåt i kollektivt engagemang”. Högnivåmötet följdes upp genom förhandlingar om ett ordförandeuttalande som kunde antas i april samma år. En bred konsultationsprocess med hela medlemskretsen följde, som kulminerade i antagandet av en politisk deklaration under FN:s generalförsamlings högnivåvecka i september 2018. Sverige spelade en aktiv roll när deklarationen togs fram, och anslöt sig till dokumentet som ett av över 150 länder.

Frågan om prestation, uppförande och effektivitet (samlingsbegreppet ”performance”) – en av fem pelare inom A4P – drevs särskilt under perioden av flera rådsmedlemmar, även inom ramen för mandatförhandlingar för enskilda insatser. En av de insatser som berördes var FN:s integrerade stabiliseringsinsats i Centralafrikanska republiken (Minusca). Efter flera fall av sexuellt utnyttjande och övergrepp från både militär och civil personal villkorades ett bibehållet trupptak för Minusca med skarpare åtgärder på området för att förhindra övergrepp och för att förövarna skulle ställas till ansvar för brotten. Sverige var drivande för att lyfta frågan, både i förhållande till Minusca och andra insatser såsom

Unsom, Monusco och Minusma, och insisterade på tydliga skärpningar i agerandet från såväl FN som medlemsländer mot sexuellt utnyttjande och övergrepp av FN-personal. Sverige drev även på för att FN:s policy för efterlevnad av mänskliga rättigheter vid stöd till styrkor som inte tillhör FN (Human Rights Due Diligence Policy, HRDDP) skulle respekteras. Sverige bidrog också till att skrivningar om mänskliga rättigheter kunde bevaras eller skärpas i de övergripande resolutioner som antogs om fredsbevarande insatser samt polis- och rättstatsamarbete (resolutionerna 2436 (2018) 2382 (2017), 2447 (2018)). Rådet kunde i ett antal fall, bland annat avseende Monusco, fatta beslut om ett stärkt mandat att undersöka, insamla bevis och rapportera om övergrepp och kränkningar av mänskliga rättigheter och kränkningar av internationell humanitär rätt.

Under USA:s ordförandeskapsmånad september 2018 organiserades en öppen debatt om FN:s fredsbevarande verksamhet på temat kapacitet och förmåga. Sverige och andra rådsmedlemmar drev gemensamt på för att den efterföljande resolutionen 2436 (2018) utökades från ett initialt fokus på ansvarsutkrävande, data och rapporteringsmekanismer till att även omfatta incitament för och erkännande av goda insatser, vikten av att inkludera polisiära och civila komponenter samt värnande av mänskliga rättigheter och främjande av fredsbyggande. Sverige framhöll vid flertalet tillfällen vikten av en integrerad rättsstatlig ansats i FN:s fredsbevarande, som inkluderade hela rättskedjan.

I december 2018 arbetade Nederländerna och Elfenbenskusten utan framgång för att få till stånd en resolution i säkerhetsrådet till stöd för den politiska pelaren av A4P med fokus på mandatfrågan och säkerhetsrådets roll och ansvar. Traditionella skiljelinjer var tydliga i förhandlingarna. Motstånd noterades emellertid också från de permanenta rådsmedlemmarna, som varnade för att detaljstyra mandatprocessen.

Utökade samarbeten med andra säkerhetsaktörer och insatser, inte minst afrikanska sådana, sågs såväl av generalsekreteraren som av flera rådsmedlemmar som en naturlig följd av den komplexa fredsbevarandekontexten, och som ett komplement till FN-insatsernas mandat. Samtidigt noterades betydande utmaningar, inte minst i förhållande till skilda åsikter i rådet avseende hållbar och förutsägbar finansiering, avsaknad av robusta ramverk inom mänskliga rättigheter och en risk för en sammanblandning av roller. Frågan aktualiserades bland annat genom den så kallade G5 Sahel-styrkan i Sahel och AU:s fredsinsats i Somalia (Amisom).

Frågan om hållbar och förutsägbar finansiering av afrikanska fredsoperationer genom uttaxerade FN-medel var aktuell under Sveriges period i säkerhetsrådet. I september 2017, under det etiopiska ordförandeskapet i säkerhetsrådet, diskuterades frågan som en del av ett högnivåmöte om hur reformarbetet för fredsbevarandet kunde tas vidare och omsättas i praktiken. Detta ledde fram till antagandet av resolution 2378 (2017). Drygt ett år senare lade Etiopien tillsammans med de övriga afrikanska rådsmedlemmarna fram ett förslag till ny resolution om finansieringsfrågan, men diskussionen fick efter utdragna förhandlingar skjutas på framtiden (se även avsnitt 6.1.2).

Även frågan om fredsbevarandets koppling till fredsbyggande och hållbar fred diskuterades flitigt, bland annat genom en öppen debatt i augusti 2017 och ett ordförandeuttalande i december 2017. Diskussionerna

skedde inte minst mot bakgrund av avvecklingen av de fredsbevarande insatserna i Elfenbenskusten, Liberia och Haiti. Sveriges ordförandeuttalande om fredsbyggandekommissionens roll i december 2018 (se avsnitt 5.1.2) hade också en tydlig koppling till fredsbevarandet och mandatprocesser. Sverige verkade därtill, och i flera fall framgångsrikt, för att inkludera fredsbyggande och ”Sustaining Peace”-agendan i mandatförhandlingar.

De länder som är stora trupp- och polisbidragare till FN:s fredsinsatser har ett särskilt intresse av att följa rådets arbete med dessa insatser. Ett formellt utbyte finns inom ramen för de trupp- och polisbidragarmöten som arrangeras inför rådets mandatförlängningar av insatser. Sverige sökte genomgående verka för att främja dialogen mellan rådet och trupp- och polisbidragande länder samt för en mer strategisk koppling mellan dessa möten och säkerhetsrådets agenda.

Den generella inriktningen med krympande budgetar för fredsinsatser blev under 2017 och 2018 allt tydligare. I stor utsträckning berodde det på flera länders allt mer budgetrestriktiva linje, men även generalsekreterarens ursprungliga budgetförslag blev allt mer nerskalade. Åtaganden och beslut som fattades i säkerhetsrådet avseende fredsinsatsers mandat blev föremål för hårda budgetförhandlingar i generalförsamlingens budgetutskott (femte utskottet) där Sverige sökte säkerställa de prioriteringar som drevs i rådet.

Utöver bidraget med väpnad stryka till FN:s stabiliseringsinsats i Mali (se även avsnitt 6.1.11) deltog Sverige under den aktuella perioden med värdefulla bidrag av poliser, militärobservatörer, kriminalvårdare och civila experter till tio politiska och fredsbevarande insatser under ledning av FN och vars mandat beslutades av säkerhetsrådet. Folke Bernadotteakademien, Försvarmakten, Kriminalvården och Polismyndigheten bidrog med personal till FN-insatserna Minujusth (Haiti), Minurso, (Västsahara) Minusca (Centralafrikanska republiken), Minusma (Mali), Monusco (Demokratiska republiken Kongo), Unficyp (Cypern), UNMC och UNVMC (Colombia), Unmiss (Sydsudan), Unsmil (Libyen) och Unsom (Somalia).

Inom ramen för FN:s fredsinsatser har även polisarbete och annat rättsstatsarbete aktualiserats i rådet genom briefingar och antagna resolutioner. Under Sveriges tid i rådet antogs tre resolutioner med särskild bäring på polis-, kriminalvårds-, och rättsstatsarbetet: 2382 (2017), 2388 (2017) och 2447 (2018).

På polisområdet lyfte Sverige särskilt vikten av en integrerad rättsstatlig ansats där hela rättskedjan inkluderas.

Italien tog initiativ till en resolution om FN:s polisarbete som antogs i november 2017 (resolution 2382).

På rättsstatsområdet drev framförallt Nederländerna en resolution som berörde polis, kriminalvård och rättsstatsarbete (resolution 2447). Ambitionen från Nederländerna och deras medförslagsställare Elfenbenskusten var från början att ha en bred ansats till ämnesområdet. På grund av motstånd från vissa länder begränsades dock resolutionen till att enbart omfatta arbetet i särskilda politiska insatser och fredsbevarande insatser. Sverige verkade för att allmänna principer om rättsstaten (”Rule of Law”) inte skulle urholkas under förhandlingarna.

Vid det årliga mötet om FN:s polisverksamhet i november 2018 briefades rådet om förslag från Sverige bland annat av en civilsamhällesrepresentant som arbetar med gränsöverskridande brottslighet.

Gränsöverskridande brottslighet samt polis- och annat rättsstatsarbete

Säkerhetsrådet har under Sveriges medlemskap behandlat olika former av gränsöverskridande brottslighet.

Flera länder förde upp frågor om brottsbekämpning av olika slag på rådets dagordning. Sverige arbetade för att koppla brottsbekämpningen till FN:s fredsbyggande arbete samt verkade för att säkerställa att frågor som rör kvinnor respektive barns situation lyfts fram i dessa sammanhang.

Frågan om människohandel har fortsatt att finnas med på rådets dagordning inte minst efter den resolution om människohandel som antogs i slutet av 2016. En uppföljande resolution om människohandel antogs i rådet i november 2017 (resolution 2388). Sverige drev under förhandlingarna perspektivet om kvinnor och barn som särskilt drabbade av denna form av brottslighet.

Under 2018 arrangerade Ekvatorialguinea ett Arriamöte om maritim brottslighet som ett hot mot internationell fred och säkerhet. Elfenbenskusten anordnade under sitt ordförandeskap i december 2018 en briefing om narkotikasmuggling i Västafrika. Rådet behandlade också kopplingen mellan organiserad brottslighet och terroristorganisationer vid ett antal tillfällen (se avsnitt 7.5).

5.2.2 Humanitära frågor

Som redogjorts för i avsnitt 4 om "bottenplattan" var det humanitära perspektivet centralt för medlemskapet i dess helhet och en del av Sveriges principfasta hållning. Därutöver utmärkte sig Sverige genom att självt eller tillsammans med andra engagerade rådsmedlemmar driva ett antal humanitära enskilda satsningar.

Konflikt och hunger

I januari 2017 varnade generalsekreteraren för att det fanns risk för omfattande akut hunger och till och med svält i fyra länder (Jemen, Somalia, Sydsudan och norra Nigeria). Detta budskap upprepades och förstärktes när FN:s humanitära samordnare, tillika chefen för FN:s humanitära kontor (OCHA), briefade rådet några veckor senare. Budskapet från OCHA-chefen var att om inte det internationella samfundet omedelbart agerade riskerade 20 miljoner människor i dessa fyra länder att drabbas av svält.

Som ett led i den mobilisering som följde stod Sverige, tillsammans med sju andra rådsmedlemmar, i juni 2017 värd för ett Arriamöte om svältrisen och den globala humanitära och mer långsiktiga responsen. Som uppföljning till detta möte tog Sverige initiativ till ett ordförandeuttalande om den globala svältrisen och kopplingen mellan

konflikt och hunger. Ordförandeuttalandet – det första med Sverige som pennhållare under medlemskapet – antogs i augusti (S/PRST/2017/14). Genom uttalandet uppmanade rådet samtliga parter att vidta åtgärder för att stävja våld och man gav generalsekreteraren i uppdrag att återrapporera inom tre månader. När generalsekreteraren gjorde detta i oktober 2017 underströk han vikten av att stoppa konflikterna, utöka den humanitära responsen, säkerställa humanitärt tillträde och följa upp med långsiktiga utvecklingsinsatser.

Under 2018, med en delvis ny rådskonstellation, drev Sverige frågan vidare i rådet och i ett vidare FN-sammanhang. En säkerhetsrådsresolution antogs i maj 2018 om konflikt och hunger (2417) – den första i sitt slag. Denna gång delade Sverige pennhållarskapet med tre andra valda rådsmedlemmar – Nederländerna, Kuwait och Elfenbenskusten.

Resolutionen tog avstamp i 2017 års ordförandeuttalande, men utvecklade både politiken och instrumenten. Därtill fördömdes svält av civila som en medveten krigsstrategi i flera pågående konflikter och det fastslogs att det skulle kunna utgöra krigsförbrytelse. Resolutionen uppmanade stater att utreda de situationer där den internationella humanitära rätten inte respekterats och där svält använts som en krigsstrategi. FN-systemet gavs i uppdrag att omedelbart rapportera till rådet om en konfliktsituation riskerade att resultera i osäker livsmedelsförsörjning eller svältrisk. Resolutionen erinrade om och påtalade särskilt säkerhetsrådets möjlighet att besluta om sanktioner mot individer eller enheter som förhindrade humanitärt tillträde samt öppnade för frågan om ansvarsutkrävande.

Resolution 2417 utgjorde ett viktigt tillskott i utvecklingen av humanitär policy och humanitära verktyg. Den kan därför ses som ett bestående resultat av Sveriges humanitära engagemang i säkerhetsrådet – inte minst genom att framhålla det ofta omtvistade sambandet mellan konflikt och hunger, men även genom dess fokus på tidig varning, humanitärt tillträde och rapportering till rådet. Redan under sommaren och hösten 2018 använde sig OCHA av denna möjlighet när man inför behandlingar i säkerhetsrådet lade fram så kallade vitpapper om konflikt och hunger i Sydsudan (juli 2018) och Jemen (oktober 2018). Även OCHA, WFP och FAO har vid upprepade tillfällen understrukit betydelsen av resolution 2417.

I augusti 2018 hölls på initiativ av Sverige och de andra pennhållarna för resolution 2417 ett första rådsmöte om en i förhållande till kopplingen hunger-konflikt särskilt utsatt landkontext – Sydsudan – i linje med FN-systemets nya uppdrag att rapportera till rådet om sådana situationer.

I november stod Sverige och Nederländerna tillsammans värd för ett uppföljande informellt möte med nuvarande och inkommande rådsmedlemmar om den humanitära situationen i Sydsudan, och det vidare arbetet med resolution 2417. Vid det mötet uttryckte flera rådsmedlemmar, inklusive de inkommande medlemmarna Tyskland och Belgien, beredskap att fortsätta driva frågan i rådet under 2019.

Under 2019 fortsätter arbetet även utanför rådet, delvis inom ramen för den existerande New York-baserade vängruppen för skydd av civila (Protection of Civilians, PoC), under ledning av Sverige och Nederländerna.

I augusti 2018 utbröt ebola i de nordöstra delarna av Demokratiska republiken Kongo (DRK). Detta var inte det första ebolautbrottet i landet. Ett tidigare utbrott i landets Equateur-provins under våren 2018 hade hanterats effektivt av Världshälsoorganisationen (WHO) och DRK:s regering. Det stod dock klart att detta nya utbrott var delvis annorlunda, inte minst på grund av att det skedde i ett tätbefolkat och svårt konfliktdrabbat område i nordöstra DRK, nära gränserna till Sydsudan, Uganda och Rwanda.

Sverige begärde i augusti 2018 en uppdatering i rådet, vilket resulterade i en briefing från WHO-chefen för och FN:s generalsekreterares särskilda representant för Monusco i DRK om utbrottets spridningsrisk samt säkerhetssituationens påverkan på responsarbetet. För att upprätthålla momentum både i substans och process bjöd Sverige två veckor senare in till ett uppföljande möte på svenska FN-representationen där WHO:s insatschef och FN:s landchef i DRK briefade rådets medlemmar via videolänk. Ytterligare två veckor senare ägde ytterligare en uppdatering rum i rådet, denna gång efter begäran från Etiopien, Sverige och Ekvatorialguinea. Denna gång underströk WHO-chefen att säkerhetsläget fortfarande var utmanande och att det fanns ett fortsatt behov av ytterligare resurser, inte minst för beredskap i grannländerna. I ljuset av den fortsatt allvarliga situationen tog därför Etiopien i samarbete med Sverige initiativ till en säkerhetsrådsresolution om ebolautbrottet och det pågående responsarbetet.

I oktober 2018 kunde rådet, efter svåra förhandlingar under ledning av Sverige och Etiopien, anta resolution 2439 som tydliggör kopplingarna mellan fred och säkerhet och hälsa. Resolutionen antogs med enighet och med samtliga 15 rådsmedlemmar som medförslagsställare. I resolutionen understryker rådet sin uppskattning för responsarbetet samt vikten av stöd för detta och den övergripande humanitära responsen, samt förbättrat skydd för hälsoarbetare och humanitär personal. Därtill framhålls vikten av att stärka nationella hälsosystem för att förhindra och bättre hantera nya utbrott. Genom resolutionen uppmärksammades även vikten av internationellt engagemang och regionalt samarbete. Under hela 2018 var responsarbetet i princip fullt finansierat och det regionala samarbetet för att hantera eventuell spridning över landsgränser fungerade väl. WHO:s chef har i olika sammanhang understrukit betydelsen av resolution 2439 för WHO:s arbete och för sjukvårdare i fält.

5.2.3 Ansvarsutkrävande

Sverige sökte på olika sätt driva arbetet med ansvarsutkrävande framåt. Detta både som del av det principfasta svenska medlemskapet med avstamp i ”bottenplattan”, och som en separat fråga.

Samtidigt måste konstateras att det fanns ett omfattande motstånd i rådet. Det gällde även för allvarliga internationella brott och i synnerhet för ansvarsutkrävande genom Internationella brottmålsdomstolen (ICC). Sverige, tillsammans med Nederländerna, drev utan framgång att rådet skulle hänskjuta situationen i Myanmar till ICC. Sverige var också genomgående tydligt om att situationen i Syrien borde hänskjutas till ICC.

Ur ett svenskt perspektiv var rådets oförmåga att besluta om utkrävande av ansvar en besvikelse. Sverige stöttade säkerhetsrådets beslut om ett undersökningsteam för brott begångna av Isil/Daesh i Irak (Unitad), som utgjorde ett välkommet undantag till det i övrigt svåra klimatet för arbetet med ansvarsutkrävande i rådet.

Under medlemskapsperioden sjösattes i stället initiativ genom beslut i andra organ. Tillsammans med andra likasinnade länder bidrog Sverige till att generalförsamlingen kunde upprätta Internationella oberoende bevisinsamlingsmekanismen för Syrien (IIIM). I Genève etablerade FN:s råd för mänskliga rättigheter ett rapportörsuppdrag (FFM) för Myanmar. Till följd av de allvarliga slutsatser som FFM presenterade i sin rapport till rådet för mänskliga rättigheter beslutades även att anta en EU-ledd resolution om inrättandet av en bevisinsamlingsmekanism (IM) som ska samla in, sammanställa, bevara och analysera bevis för allvarliga internationella brott som begåtts i Myanmar sedan 2011.

För att föra upp frågorna på ett principiellt plan i en rådskontext tog Sverige tillsammans med övriga statsparter i rådet initiativ till ett Arriamöte den 6 juli 2018 med anledning av 20-årsjubileumet för Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC). Ett annat exempel var det Arriamöte om förebyggande av massövergrepp ("Atrocity Crimes") som anordnades av Polen i december 2018.

Utöver detta verkade Sverige för att skrivelser om vikten av ansvarsutkrävande för allvarliga internationella brott, inklusive hänvisning till ICC, bevarades eller fördes in i rådets produkter. Likaså drev Sverige att ICC:s roll skulle utgöra en naturlig del av rådets diskussioner. I de specifika kontexter som rörde domstolen, Sudan och Libyen, uttryckte Sverige starkt stöd för domstolens arbete med ansvarsutkrävande och rättvisa för brottsoffer samt underströk vikten av medlemsstaternas samarbete med domstolen.

Sverige påpekade också konsekvent vikten av att straffrihet inte får råda för brott och övergrepp av mänskliga rättigheter och brott mot internationell humanitär rätt. Att stater tar sitt ansvar för att utreda och lagföra även brott som inte når upp till den allra allvarligaste nivån är en viktig del för såväl konfliktförebyggande som försoning efter konflikt för att bygga en varaktig fred.

5.2.4 Skydd av civila inklusive skydd av sjukvård

En allvarlig utveckling i moderna väpnade konflikter är den alltmer urholkade respekten för humanitär rätt och det försvagade skyddet för civila och av sjukvård. Sverige stod som rådsmedlem konsekvent upp för humanitär rätt och var drivande i arbetet för skydd av civila. Som en särskild satsning drevs frågan om skydd av sjukvård (se längre ned i detta avsnitt). I linje med ambitionen att integrera tematiska frågor i rådets löpande arbete tog Sverige systematiskt upp dessa frågor i geografiska situationer och kriser såsom Jemen och Myanmar. Sverige var drivande i förhandlingar för att bevara eller stärka relevanta skrivningar i mandat, resolutioner och uttalanden.

Under tiden i rådet deltog Sverige aktivt i rådets informella arbetsgrupp för skydd av civila. Denna grupp samordnas av Storbritannien och träffas

7–8 gånger om året, ofta inför viktiga mandatöversyner. I maj 2017 stod Storbritannien och Sverige tillsammans värd för arbetsgruppens första möte någonsin med det civila samhällets motsvarande arbetsgrupp för skydd av civila. Sverige och Storbritannien förde också under tiden i rådet en löpande diskussion om hur den informella arbetsgruppens roll och mandat skulle kunna utvecklas.

Säkerhetsrådet genomför årligen öppna debatter om skydd av civila i samband med att generalsekreteraren lägger fram sin årliga rapport. Vid debatten i maj 2017 underströk Sverige staters skyldighet att skydda civila. Samtidigt efterlystes fler åtgärder från det internationella samfundet. Skyddsfrågor behövde prioriteras politiskt och institutionellt och existerande mekanismer behövde användas såväl oftare som mer effektivt. Vid debatten ett år senare fokuserade Sverige på förebyggande, efterlevnad av folkrätten och ansvarsutkrävande samt det fortsatta genomförandet av resolution 2286.

I december 2017 var Sverige tillsammans med Uruguay, Storbritannien och Senegal värd för ett Arriamöte om obehäpnade ansatser till skydd av civila där civilsamhällesorganisationen Non-Violent Peaceforce informerade om sitt arbete och där diskussionen visade på vikten av skräddarsydda, fältbaserade ansatser och nära samarbete mellan aktörer på marken.

I september 2018 kunde rådet anta ett ordförandeuttalande (S/PRST/2018/18) för att markera antagandet av det uppdaterade "Aide Memoire"-dokumentet om skydd av civila som sammanfattar och lyfter fram rådets arbete och relevanta dokument. Förhandlingarna leddes av pennhållaren Storbritannien. I förhandlingarna var Sverige drivande i att få in skrivningar om skydd av sjukvård, kvinnors och flickors särskilda skyddsbehov samt om arbetet med konflikt och hunger.

Skydd av sjukvård

I maj 2016 antog säkerhetsrådet resolution 2286 om skydd av sjukvård i väpnad konflikt. I resolutionen fördömer säkerhetsrådet attacker och hot mot sårade och sjuka, sjukvårdspersonal och humanitär personal samt deras transportmedel och utrustning. Urskillningslösa och direkta anfall mot civila, hjälpförsändelser och sjukhus utgör kränkningar av den internationella humanitära rätten. I resolutionen betonar säkerhetsrådet att stater har ett ansvar, i enlighet med folkrätten, att säkerställa att de som är ansvariga för grova kränkningar av den internationella humanitära rätten ställs till svars.

Trots detta kom det fortsatt nästintill dagliga rapporter om attacker mot sjukvårdspersonal, sjukinrättningar och ambulanstransporter. Mot bakgrund av behovet av ett stärkt genomförande av resolutionen var Sverige under 2017 och 2018 drivande i frågan i säkerhetsrådet.

En viktig del av arbetet bestod i att säkerställa att skrivningar om skydd av sjukvård inkluderades i relevanta resolutioner och uttalanden samt i såväl Sveriges som EU:s anföranden. Särskilt fokus låg på konflikterna i Jemen, Syrien, Afghanistan, Sydsudan samt Centralafrikanska republiken. För att uppmärksamma frågan på ett horisontellt plan anordnade Sverige först ett seminarium på ämnet i maj 2017 och senare – tillsammans med Frankrike – ett arbetsmöte den 31 oktober samma år. Vid det senare

tillfället deltog Sveriges utrikesminister Margot Wallström och en politisk deklARATION kunde vid mötet antas av en krets av elva likasinnade länder (Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Peru, Schweiz, Senegal, Spanien, Sverige samt Uruguay). I deklARATIONEN uttrycks fortsatt stöd till arbetet med skydd av sjukvård i väpnad konflikt, inklusive till generalsekreterarens rekommendationer i frågan.

Året därpå tog Sverige initiativ till ytterligare ett sidoevenemang i anknytning till den årliga debatten om skydd av civila i maj, med fokus på väpnade styrkors militära praxis för att skydda sjukvård i väpnad konflikt. Sverige förde under hela medlemskapet en nära dialog med en grupp särskilt engagerade länder (rådsmedlemmar och icke-rådsmedlemmar), Internationella rödakorskommittén (International Committee of the Red Cross, ICRC), Läkare utan gränser (Médecins Sans Frontières, MSF) och andra om hur agendan bäst kunde tas vidare.

Med avstamp i dessa diskussioner, och som en sammanfattning av Sveriges engagemang i frågan, stod Sverige den 21 december 2018 – den sista ordinarie arbetsdagen under Sveriges rådsmedlemskap – värd för ett Arriamöte om skydd av sjukvård, i samarbete med Frankrike, Tyskland, Belgien, Elfenbenskusten och Kuwait. Fokus för mötet var fältbriefingar från Afghanistan och Sydsudan och frågan hur skydd av sjukvård kunde stärkas i fält och i genomförande. Trots ett tydligt regelverk och starka uttalanden av säkerhetsrådet fortsatte attackerna. Det underströks att regler och instrument fanns och att det var i genomförandet som arbetet brast. Bland de åtgärder som identifierades för ett bättre genomförande återkom utbildning av militära styrkor, nationell lagstiftning, informationsinsamling samt ansvarsutkrävande. I början av 2019 sammanfattades slutsatserna från detta möte i en rapport från Sverige till säkerhetsrådet.

5.2.5 Övrigt

Icke-spridning

Tre högnivåmöten ägde rum i rådet på temat ”icke-spridning av massförstörelsevapen”, varav två under amerikanskt ordförandeskap och ett under kazakiskt ordförandeskap. De båda möten som genomfördes under amerikanskt ordförandeskap fokuserade på regionala icke-spridningsfrågor, och i synnerhet på sanktionerna mot Nordkorea. Mötet under Kazakstans ordförandeskap fokuserade på förtroendeskapande åtgärder för att främja icke-spridning. Sverige lyfte som rådsmedlem fram vikten av framsteg inom kärnvapenedrustning och enighet i rådet vad gäller hanteringen av de regionala icke-spridningsfrågorna. Under medlemskapet var Sverige vice-ordförande i den så kallade 1540-kommittén (se avsnitt 7.4).

Under Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet kunde resolutioner antas om minhantering under Bolivias ledning. Japan arrangerade ett möte på temat små och lätta vapen.

Iran och Nordkorea hanteras i säkerhetsrådet under temat icke-spridning. I denna skrivelse sker redogörelsen av dessa frågor under

Mordförsöket med nervgift i Salisbury

Den 4 mars 2018 hittades Sergej Skripal och hans dotter Julia medvetlösa på en bänk invid ett shoppingcenter i Salisbury, Storbritannien. Sergej Skripal var tidigare underrättelseofficer vid den ryska underrättelsetjänsten GRU. Brittiska myndigheter fann att Sergej och Julia Skripal hade utsatts för ett nervgift av typen Novitjock, vilket bekräftades av Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW) efter en egen undersökning på brittisk begäran. Den efterföljande brittiska undersökningen fann att ett planerat mordförsök ägt rum.

Den brittiska regeringen konstaterade tidigt att det var högst sannolikt att Ryssland låg bakom attacken. EU:s stats- och regeringschefer uttryckte stöd för den bedömningen vid ett möte i Europeiska rådet.

Sergej och Julia Skripal, liksom en brittisk polis, insjuknade allvarligt till följd av attacken. Hundratal människor bedöms ha utsatts för stor fara och en brittisk medborgare som kom i kontakt med nervgiftet avled.

Attacken föranledde en kraftfull reaktion, inte minst från EU och USA. Ett betydande antal ryska diplomater förklarades icke önskvärda ("persona non grata") i flera länder.

Storbritannien begärde behandling i säkerhetsrådet i ett tidigt skede. Incidenten kom att behandlas vid fyra möten: den 15 mars, den 18 april och den 6 september på brittiskt initiativ samt den 5 april på rysk begäran. Dessa möten följde samma mönster, där Storbritannien anförde indicier och bevis för den ryska statens ansvar och utkrävde samarbete med utredningen och åtalsprocessen. Ryssland å sin sida förnekade kategoriskt all inblandning. Sverige, övriga EU-medlemsstater och USA var tydliga i att uttrycka sitt förtroende för den brittiska utredningen och dess resultat, uppmanade Ryssland att ändra kurs och uttryckte solidaritet med Storbritannien. De övriga rådsmedlemmarna gav uttryck för mer generella uttalanden samtidigt som användande av kemvapen fördömdes brett.

Unga, fred och säkerhet

Unga, fred och säkerhet är ett tema som introducerades i säkerhetsrådet relativt nyligen, genom resolution 2250 som lades fram av Jordanien år 2015. Genom denna resolution begärde säkerhetsrådet en oberoende studie, som presenterades i rådet i april 2018. Studien genomfördes med en inkluderande metodik där unga människors egna perspektiv inhämtades. Studien fokuserade på ungas bidrag till fred, istället för att framställa unga som ett problem som måste lösas. Unga kvinnors särskilda roll och situation lyftes också fram.

Sverige inledde under våren 2018 ett samarbete med Peru om en uppföljande resolution till 2250 som skulle baseras på den studie som presenterats i rådet. Under arbetet med att ta fram resolutionen konsulterades svenskt och internationellt civilsamhälle samt olika delar av FN-systemet. Förhandlingarna var svåra och pågick under nära två månader. Ett par av de permanenta medlemmarna var skeptiska till att utöka fokus på ungas roll i fredsbyggande samt generellt till att vidareutveckla denna tematik i en rådscontext. Nederländerna, Bolivia,

Frankrike och Storbritannien var den grupp som var mest likasinnad med den svensk-peruanska målbilden för resolutionen. Motståndet kunde övervinnas och den 6 juni 2018 antog säkerhetsrådet resolution 2419. Skr. 2018/19:104

Mervärdet med resolution 2419 är inte minst att fokus förflyttas till att inkludera unga i fredsbyggande och öka representationen av unga i förhandlingar och diskussioner om fredsbyggande. Resolutionen anger också att frågan ska följas upp och att en ny rapport ska presenteras 2020.

Skydd av kulturarv i händelse av väpnad konflikt och mot terroristgrupper

På fransk-italienskt initiativ antog säkerhetsrådet enhälligt resolution 2347 i mars 2017. Genom resolutionen fördömde rådet förstörelse och illegal handel av kulturarv, uttryckte sin oro över att väpnade grupper och terroristgrupper förstör och smugglar kulturarv och att detta genererar inkomster för vissa terroristgrupper. Resolutionen bekräftar också att attacker mot platser som används för religiösa, utbildningsändamål, konstvetenskapliga ändamål eller välgörande ändamål kan vara krigsförbrytelser. I resolutionen uppmanas såväl stater som olika delar av FN-systemet att utöka sina insatser på området.

Skydd av kritisk infrastruktur mot terroristhot

På ukrainskt initiativ antog säkerhetsrådet enhälligt resolution 2341 i februari 2017. Genom resolutionen uppmanades FN:s medlemsstater att stärka arbetet på detta område, inklusive genom stärkt samarbete och ökat informationsutbyte.

6 Geografiska frågor

6.1 Afrika

Dagordningspunkter med fokus på den afrikanska kontinenten fortsatte att dominera säkerhetsrådets agenda under 2017–2018. Av säkerhetsrådets geografiska möten behandlade 102 stycken (51,2 %) Afrika under 2017. Motsvarande siffra 2018 var 103 stycken (50 %).

Under såväl 2017 som 2018 berörde en majoritet av säkerhetsrådets resolutioner och ordförandeuttalanden med geografiskt fokus Afrika (63 % eller 44 stycken 2017; 69 % eller 50 stycken 2018). En majoritet av FN:s fredsbevarande insatser – åtta av fjorton – fanns på den afrikanska kontinenten den 31 december 2018. De tre geografiska situationer som diskuterades med störst frekvens var Demokratiska republiken Kongo (DRK), Sydsudan och Sudan. Mali, Sahelregionen och Centralafrikanska republiken förekom också ofta på dagordningen.

Av rådets pressuttalanden om terroristattacker och attacker mot fredsbevarande personal och civila berörde en majoritet Afrika. Tre av rådets fem resor under 2017 gick till den afrikanska kontinenten

(Tchadsjöregionen, Sahel och Etiopiens huvudstad Addis Abeba). Under 2018 var motsvarande siffra en av tre (till DRK).

Sveriges omfattande Afrikaengagemang föranledde ett aktivt arbete, inklusive inom de tematiska frågekomplexen kvinnor, fred och säkerhet, barn och väpnad konflikt samt klimat och säkerhet. Sverige tilldelades därtill ordförandeskapet för sanktionskommittén för Mali, som inrättades genom säkerhetsrådets resolution 2374 (2017).

Sveriges strävan att stärka FN:s konfliktförebyggande och fredsbyggande verksamhet aktualiserades ofta i den afrikanska kontexten, inte minst som samordnare för främjandet av ett närmare samarbete mellan säkerhetsrådet och FN:s fredsbyggandekommission. Detsamma gällde stödet för FN:s regionala kontor och dess viktiga funktioner inom medling och förebyggande, där Sverige exempelvis hade ett nära samarbete med FN:s kontor för Västafrika och Sahel (Unowas). Sverige verkade också för etablerandet av ett regionalt kontor på Afrikas horn (vilket skedde våren 2019).

Därtill förde Sverige en regelbunden dialog med samtliga afrikanska länder på rådets dagordning, vilket bidrog till viktiga perspektiv och större möjlighet att nå framåt i de olika frågorna. Under Sveriges två ordförandeskap bjöds civilsamhällesrepresentanter in till säkerhetsrådet från den afrikanska kontinenten för att delge sina perspektiv och synpunkter. Sverige förde även en dialog med svenska och internationella civilsamhällesorganisationer kring de afrikanska dagordningspunkterna.

Frågor kopplade till Afrika tillhör normalt de områden där rådet brukar kunna nå relativ samsyn. Till skillnad från exempelvis Mellanösternfrågorna använde säkerhetsrådets permanenta medlemmar inte sitt veto mot någon av de resolutioner som lades fram om Afrika under Sveriges medlemskapsperiod. Hot om veto förekom dock, och växande motsättningar kunde skönjas – inte minst gällande finansiering av afrikanska fredsinsatser med medel från FN:s budget. En allt mer återhållsam FN-politik av USA – inklusive en vilja att minska kostnaderna för FN:s fredsbevarande insatser – kom till uttryck i samband med flera mandatförlängningar.

Argumentation med avstamp i suveränitetsprincipen, framförd av Ryssland och andra medlemmar, hindrade i vissa fall rådet från ett mer kraftfullt agerande, inte minst vad gällde att uttala sig tidigt i konfliktförebyggande syfte liksom att markera mot övergrepp och kränkningar av mänskliga rättigheter. Flera resolutioner antogs utan konsensus, däribland förlängningen av mandatet för FN:s integrerade stabiliseringsinsats i Centralafrikanska republiken (Minusca) och förlängningen av sanktionsregimen i Sydsudan inklusive införandet av ett vapenembargo genom resolution 2428 (2018).

Partnerskapet mellan FN och Afrikanska unionen (AU), inte minst inom fredsbevarande, stod allt oftare i centrum för diskussionerna.

Ett nära samarbete mellan FN och AU, men även de regionala ekonomiska gemenskaperna Ecowas, Igad och Sadc, blev allt viktigare. Generalsekreteraren utgick från sin syn på dessa organisationer som centrala för konfliktlösning och konflikthantering på den afrikanska kontinenten, utifrån en insikt om regionala aktörers närhet, engagemang, särskilda förståelse och förmåga att snabbt komma på plats med trupp. Sverige gav stöd till denna ansats, som även ligger i linje med

rekommendationerna i den översyn av FN:s fredsbevarande verksamhet som presenterades år 2015 (High-level Independent Panel on Peace Operations, Hippo). Denna ambitionshöjning inom AU/FN-samarbetet kunde inte minst konstateras under det årliga mötet mellan säkerhetsrådet och AU:s freds- och säkerhetsråd. Under 2018 genomfördes mötet under det svenska ordförandeskapet i juli. Generalsekreteraren deltog för första gången vid mötet och de två råden kunde, också det för första gången, komma överens om en gemensam kommuniké redan i samband med mötet.

Till de centrala frågorna i rådet hörde också konflikten i Sydsudan, som vid Sveriges inträde var inne på sitt fjärde år. Motsvarande gällde tilltagande instabilitet i Stora sjö-regionen, med en svår humanitär situation och orolig politisk utveckling i bland annat Demokratiska republiken Kongo, vilket under perioden föranledde ett besök av säkerhetsrådet till Kinshasa.

Även Sahelregionen stod inför fortsatt stora utmaningar i form av bland annat omfattande humanitära behov, terrorism och organiserad brottslighet. Mali framhölls ofta som den enskilt mest komplexa kontexten för FN:s fredsbevarande arbete och läget i landet, framförallt i de centrala delarna, fortsatte att försämrats. Arbetet i övriga Västafrika underlättades emellertid av att regionen hade en av Afrikas mest aktiva och välfungerande regionala organisationer, Ecowas, vars engagemang var av stor vikt. Sverige var drivande för rådets arbete i Västafrika, inklusive i Sahel och Tchadsjöregionen.

Flera exempel på positiv händelseutveckling fanns också under perioden, bland annat den framgångsrika övergångsprocessen i Liberia i samband med avslutandet av FN:s fredsbevarande insats Unmil och den historiska fredsprocessen mellan Etiopien och Eritrea, som föranledde säkerhetsrådet att på svenskt initiativ identifiera hur det bäst kunde fortsätta att stödja en positiv utveckling. Det senare ledde sedermera till ett hävande av sanktionerna mot Eritrea i november 2018 (resolution 2444 (2018), se avsnitt 6.1.7).

6.1.1 Abyei-området

Tillhörigheten för området Abyei mellan Sudan och Sydsudan har varit omtvistad sedan Sydsudans självständighet år 2011. Säkerhetsrådet inrättade år 2011 en interimsstyrka (Unisfa) i området i väntan på att dess status skulle fastställas. Unisfas mandat förlängs vanligen var sjätte månad. Även om relationen mellan de båda länderna utvecklades till det bättre under Sveriges tid i säkerhetsrådet, saknades konkreta framsteg i den politiska process mellan länderna som leds av AU och syftar till att finna en lösning på frågan om Abyeis framtida status.

Säkerhetssituationen i Abyei var under perioden för Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet stabil, men präglades av en konstant risk för destabilisering. Diskussionerna om insatsen under Sveriges medlemskap kom att präglas av i vilken utsträckning de begränsade framstegen i den politiska processen motiverade en minskning av styrkans storlek. Vissa rådsmedlemmar menade att Unisfas truppnummerär därmed kunde minskas, medan andra medlemmar förordade en oförändrad närvaro. Dessa

diskussioner medförde att Unisfas mandat kom att inkludera förtydligade krav på parterna om nödvändiga steg i fredsprocessen, samtidigt som trupptaket minskade något. Sju resolutioner om Unisfa antogs under Sveriges medlemskap (resolution 2352 respektive 2386 år 2017; resolution 2411 2412 2416 2438 och 2445 år 2018).

Sverige verkade konsekvent för att stärka den AU-ledda politiska processen för att nå en lösning mellan Sudan och Sydsudan. Vidare verkade Sverige för ett ändamålsenligt mandat för Unisfa för att undvika destabilisering i gränsområdet, inklusive mandat för skydd av civila och fortsatt gränsövervakning. Sverige arbetade löpande för att bidra till kompromisser mellan rådets medlemmar gällande Unisfas framtid och fortsatta mandat.

6.1.2 Afrikanska unionen

Partnerskapet och samarbetet mellan FN och Afrikanska unionen (AU) diskuterades regelbundet i säkerhetsrådet under Sveriges medlemskap.

Under 2017 fick partnerskapet mellan FN och AU ökad uppmärksamhet, inte minst tack vare nytt ledarskap i de båda organisationerna. Både FN:s generalsekreterare António Guterres och AU-kommissionens ordförande Moussa Faki Mahamat uttryckte en vilja att öka det strategiska samarbetet, framförallt inom fred och säkerhet.

I april 2017 undertecknade de båda ett helt nytt ramavtal om stärkt partnerskap, för en mer förutsägbar samverkan. Det närmare samarbetet stärktes ytterligare genom pågående reformansträngningar inom både AU och FN.

Under de senaste åren har frågan om finansiering av afrikanska och AU-ledda fredsinsatser stått i fokus för diskussionen om partnerskap mellan FN och AU. I september 2016 antog säkerhetsrådet resolution 2378 varigenom rådet uttryckte en intention att överväga konkreta alternativ för hur AU-ledda insatser med mandat från säkerhetsrådet delvis skulle kunna finansieras av uttaxerade medel från FN:s budget. Under våren 2017 presenterade generalsekreteraren som svar på detta ett antal konkreta förslag på hur gemensamt beslutsfattande och tillgång till FN-finansiering för afrikanska fredsinsatser skulle kunna se ut.

Det konkreta steg som måste tas för att operationalisera samarbetet mellan AU och FN, inte minst vad gäller finansiering, riskerade inte sällan att bli föremål för ett moment 22. Å ena sidan framfördes argument att det måste finnas grundläggande regler och ramverk på plats, inklusive om ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter, innan det skulle vara möjligt att fatta konkreta beslut om finansieringsmodeller och belopp. Å andra sidan beslutade AU:s freds- och säkerhetsråd i maj 2018 att skjuta upp beslut om rapporteringsramverk eftersom FN:s säkerhetsråd enligt dem inte uppvisat någon tydlig villighet att överväga finansiering. Förvisso borde ett sådant ramverk finnas på plats under alla omständigheter.

I säkerhetsrådet var de afrikanska medlemmarna mest drivande för att föra agendan framåt. Senegal (2017) respektive Etiopien (2018) agerade pennhållare. Under hösten 2018 gjorde Etiopien ett försök att lägga fram en resolution om konkreta steg kring samarbete, inklusive ett principbeslut om att AU:s fredsinsatser skulle kunna delfinansieras med FN:s uttaxerade

medel efter separata beslut i varje enskilt fall. Tillsammans med övriga EU-länder i rådet stödde Sverige denna ansats med tillägg om respekt för mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt, ansvarsutkrävande samt krav på full efterlevnad av FN:s regelverk kopplat till fredsinsatser, inklusive nolltolerans för sexuellt utnyttjande och övergrepp och FN:s policy för MR-efterlevnad vid stöd till styrkor som inte tillhör FN (Human Rights Due Diligence Policy, HRDDP). På grund av bristande samsyn bland rådets medlemmar valde Etiopien dock att avvakta med att lägga fram texten.

Det saknades således förutsättningar för att ta frågan om finansiering vidare i säkerhetsrådet under Sveriges medlemskap.

Under Sveriges medlemskap aktualiserades den övergripande frågan om FN-finansiering av afrikanska insatser, främst i säkerhetsrådets behandling av AU:s insats Amisom i Somalia och i förhållande till den så kallade G5 Sahel-styrkan i Sahel (se avsnitt 6.1.11).

Inom ramen för det närmare samarbetet äger en årlig konsultation rum mellan FN:s säkerhetsråd och AU:s freds- och säkerhetsråd, växelvis i Addis Abeba och New York. 2018 års konsultation inföll under det svenska ordförandeskapet i juli i New York. Mötet var ett viktigt tillfälle för Sverige att verka för en förbättrad dynamik och dialog mellan de två råden. En huvudsaklig svensk målsättning inför mötet var att de båda råden skulle kunna enas om en gemensam kommuniké vid sittande möte, vilket inte skett tidigare år. Genom omfattande förberedelser, inklusive konsultationer med Etiopien och AU:s sekretariat i Addis Abeba i maj 2018, lyckades denna föresats och en gemensam kommuniké antogs i samband med mötet den 19 juli 2018. Genom denna kommuniké kunde de båda råden sända gemensamma budskap angående situationen i DRK och Sydsudan vilket bidrog till att sätta press på dessa länders ledare.

6.1.3 Burundi

Under 2017 och 2018 fortsatte den kris som följde av valet av president Pierre Nkurunziza för en tredje mandatperiod år 2015, i strid med konstitutionen och det så kallade Arushaavtalet som avslutade landets inbördeskrig år 2000. Situationen diskuterades av rådet fyra gånger under 2017 och fem gånger under 2018. Generalsekreteraren rapporterade under samma tid tre gånger till rådet. Rådet uttalade sig om situationen genom två ordförandeuttalanden.

Inför rådsmedlemskapet besökte svenska representanter Bujumbura. Som rådsmedlem drev Sverige att rådet skulle uttrycka tydligt stöd för den medling som initierats av den regionala organisationen Östafrikanska gemenskapen (East African Community, EAC). Sverige verkade även för att belysa den svåra situationen för mänskliga rättigheter.

Under 2017–2018 lyckades de regionala medlingsinsatserna göra vissa framsteg, men dialogprocessen kantades av utmaningar. En ny konstitution, som skulle kunna medföra att president Nkurunzizas styre förlängs, antogs i maj 2018. I juni 2018 meddelade dock presidenten att han inte skulle ställa upp i nästa val. Under våren rapporterades om övergrepp mot oppositionella.

Efter att en undersökningskommission från FN fastställt att det fanns sannolika skäl att tro att brott mot mänskligheten begåtts i Burundi sedan den politiska krisen utlöstes i april 2015 lämnade Burundi i oktober 2017 Internationella brottmålsdomstolen (ICC). Under våren 2018 bad Burundi att få bli avskrivet från rådets dagordning, då regeringen ansåg att läget i landet var stabilt. Ryssland och Kina instämde och ifrågasatte huruvida situationen i landet utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Flera rådsmedlemmar, inklusive Sverige, pekade dock på att trots att säkerhetsläget förbättrats så var landet fortfarande skört och risken för återfall i konflikt överhängande. Vidare påverkade situationen i Burundi regionen i stort.

6.1.4 Centralafrikanska republiken

Situationen i Centralafrikanska republiken (CAR) försämrades under Sveriges tid i säkerhetsrådet mot bakgrund av det senaste våldsamma konfliktutbrottet i landet 2013. Det gällde inte minst på det humanitära området, där antalet internflyktingar i CAR ökade med 50 procent under 2017 och uppgick till 600 000 under slutet av året. Samtidigt som det pågick försök för att få till stånd fredsförhandlingar mellan väpnade grupper och regeringen eskalerade våldet under första halvan av 2017. Attacker mot civilbefolkningen och mot humanitär samt fredsbevarande personal var återkommande, liksom sexuellt och könsbaserat våld. Etniska och religiösa skiljelinjer blev allt tydligare, liksom politisk polarisering och propaganda. Efter flera separata försök till fredsprocesser lanserades det AU-ledda så kallade "Afrikanska initiativet" under våren 2017. Frågan om eventuell amnesti för förövare utgjorde en central komponent i diskussionerna, inte minst mot bakgrund av folkets tydliga ställningstagande emot straffrihet vid den stora försoningskonferens kallad "Bangui Forum" som organiserats två år tidigare.

Den första behandlingen av CAR under Sveriges tid i säkerhetsrådet utgjordes av förnyandet av sanktionsregimen. Sverige lyckades under förhandlingarna om resolution 2339 (2017) med stöd av likasinnade rådsmedlemmar för första gången i en sanktionsregim etablera ett separat listningskriterium för sexuellt och könsbaserat våld. Sanktionsregimens mandat förlängdes återigen med ett år i januari 2018 genom resolution 2399 (2018), då rådet för att möta de tilltagande spänningarna i CAR också tydliggjorde att etniskt och religiöst baserat våld utgjorde en grund för sanktioner, liksom rekrytering av barn i konflikten.

Under 2017 möttes rådet vid flera tillfällen för att diskutera situationen i landet. Vid rådets möte i mars deltog CAR:s president Faustin Archange-Touadéra, bland annat för att presentera en nationell försoningsplan.

Efter våldsamheter kring staden Bambari antogs den 4 april ett ordförandeuttalande (S/PRST/2017/5) där särskilt de väpnade grupperna Front patriotique pour la Renaissance de la Centrafrique (FPRC) och Unité pour la paix en Centrafrique (UPC) uppmanades att upphöra med våldshandlingar. Därtill påminde rådet om vikten av bekämpning av straffrihet, uttryckte stöd för presidentens ansträngningar för försoning och erkände det afrikanska initiativet. På svenskt initiativ utökades skrivningarna bland annat till att även betona vikten av att bekämpa

straffrihet för sexuellt och könsbaserat våld, samt nolltolerans för sexuellt utnyttjande och övergrepp. Skr. 2018/19:104

Våldsamheter fortsatta dock att blossa upp. Under maj månad hade över 300 civila dödsoffer noterats, och över 100 000 människor tvingats på flykt. Förhandlingar i Rom, under ledning av organisationen Sant'Egidio, resulterade i att 13 av 14 väpnade grupper i CAR skrev under ett eldupphöravtal den 19 juni. Rådet antog därefter ett ordförandeuttalande den 13 juli där bland annat behovet av en tydlig vägkarta för uppföljning av eldupphöravtalet betonades (S/PRST/2017/9).

Vid ett möte om den humanitära situationen i landet i augusti 2017 varnade dåvarande chefen för FN:s humanitära kontor (OCHA), Stephen O'Brien, om tidiga varningstecken för folkmord. Han framhöll även de stora hjälpbehoven, samt att omkring trettio procent av alla attacker mot humanitära aktörer globalt skedde i CAR, vilket medförde stora konsekvenser för det internationella humanitära tillträdet i landet.

FN:s integrerade stabiliseringsinsats Minusca inrättades år 2014. Vid den årliga mandatförlängningen i november 2017 var rådsmedlemmarna relativt enade i att tillförsel av trupp borde komma till stånd för att vända trenden och förbättra skyddet av civila, i ljuset av våldsutvecklingen i landet. Genom resolution 2387 (2017) höjdes trupptaket med 900 personer samtidigt som krav på åtgärder vid fall av sexuellt utnyttjande och övergrepp skärptes. Därtill infogades skrivningar i mandatet om tydligare insatser för att förbättra insatsens prestanda, uppförande och effektivitet.

Trots fredsinitiativ och eldupphöravtal fortsatte våldet och arbetet med det afrikanska initiativet att prägla rådets hantering av CAR under 2018. I april möttes säkerhetsrådet för ett extrainsatt möte med anledning av våldsamheter med flera döda i huvudstaden Bangui.

Ökat våld och attacker på civila från väpnade grupper föranledde ett ordförandeuttalande som antogs under det svenska ordförandeskapet i juli 2018 (S/PRST/2018/14). Genom uttalandet uttryckte rådet sin allvarliga oro för våldet mot civila, humanitära arbetare och FN-personal, inklusive sexuellt våld, och framhöll vikten av ansvarsutkrävande för kränkningar av den internationella humanitära rätten samt underströk rådets stöd för den AU-ledda fredsprocessen.

Den tilltagande ryska närvaron och inflytandet i CAR kom under 2018 i allt högre grad att prägla rådsdynamiken. I augusti hölls i rysk-sudanesisk regi ett möte med väpnade grupper från CAR i Sudans huvudstad Khartoum. Mötet var inte koordinerat med AU:s fredsinitiativ. Sverige och flera andra rådsmedlemmar lyfte vid efterföljande rådsbehandlingar särskilt vikten av att enas bakom ett AU-lett gemensamt spår i fredsprocessen.

Denna dynamik kom även att prägla förhandlingarna inför den årliga mandatförlängningen av Minuscas mandat 2018. Rådet tvingades göra en teknisk förlängning av Minuscas existerande mandat med en månad innan en överenskommelse kunde nås. Resolution 2448 (2018) med en förlängning av mandatet om ett år kunde sedan antas i december. Texten gav en tydligare inriktning för Minusca att ge stöd till fredsprocessen samt logistikstöd till den nationella armén. Sverige arbetade framgångsrikt för att bland annat stärka kärnan i mandatet – skydd av civila – samt bevaka skrivningar om sexuellt och könsbaserat våld, tidig varning och förebyggande samt kvinnor, fred och säkerhet. Inför mandatförnyelsen

delgav också fredsbyggandekommissionens CAR-konfiguration ett antal framförhandlade rekommendationer till säkerhetsrådet. Detta var i sig nydanande och ett initiativ som Sverige gav stöd till. Inspelet från konfigurationen var även principiellt viktigt, då det ligger i linje med den svenska ambitionen att stärka länken mellan fredsbyggandekommissionen och säkerhetsrådet.

6.1.5 Centrala Afrika inklusive Kamerun

FN:s regionala kontor för centrala Afrika (Unoca) diskuteras vanligtvis vid halvårsvis återkommande möten. Under Sveriges medlemskap utgjorde dessa möten tillfällen att få regionala uppdateringar från FN-sekretariatet, men även att belysa separata landkontexter och situationer. Unocas regionala fokus möjliggör för kontoret att spela en förebyggande roll genom att fästa rådets uppmärksamhet på situationer som riskerar att eskalera. Flera av situationerna i centrala Afrika diskuterades även separat (Centralafrikanska republiken och Tchadsjöregionen).

Under 2017 möttes rådet för att diskutera situationen i centrala Afrika vid två tillfällen, i juni respektive december, i enlighet med den rapporteringscykel som stipulerades av Unocas mandat.

Under 2017 och 2018 förvärrades situationen i Kamerun med spänningar mellan landets regering och engelskspråkiga separatister. Inför stundande presidentval i landet uttryckte generalsekreterarens särskilda representant (Special representative of the Secretary-General, SRSG) Louncény Fall i juni 2018 sin oro över det eskalerande våldet i landet. Sverige verkade för att rådet skulle engagera sig för att bidra till att minska spänningarna. Efter överläggningar kunde rådet dock inte enas om gemensamma budskap, då vissa rådsmedlemmar menade att situationen rörde Kameruns inre angelägenheter.

I augusti 2018 förnyades Unocas mandat i tre år. Enligt praxis förhandlar rådsmedlemmar ett ordförandeuttalande innan mandatet officiellt förnyas genom en brevväxling mellan generalsekreteraren och rådsordföranden. Förhandlingen präglades av amerikanska krav om en strategisk översyn av mandatet inom ett år för att effektivisera Unocas verksamhet och bidra till genomlysning av överlappande FN-mandat i regionen. Överläggningarna omfattade också svåra diskussioner om hur rådet skulle referera till den fördjupade krisen i Kamerun. Efter påtryckningar från framförallt Sverige och Nederländerna kunde rådet enas om ett uttalande som uttryckte oro över ökade våldsamheter i landets nordvästra och sydvästra delar (S/PRST/2018/17). Under brittiskt ordförandeskap i augusti 2018 hölls även en öppen debatt om medling, i vilken Sverige tydligt identifierade situationer utanför rådets agenda, däribland Kamerun, där behov fanns för förebyggande diplomati och medling.

Återkommande försök från Sverige och Nederländerna att lyfta situationen i Kamerun inom ramen för säkerhetsrådets olika plattformar för förebyggande försvårades under hösten 2018 av motståndet från flera rådsmedlemmar att diskutera frågan. Det regelbundna Unoca-mötet i december blev således en plattform för rådsmedlemmar som Sverige att i öppen kammare sätta ljuset på våldsupptrappen i landet innan, under och efter valen i oktober 2018. Sverige och Storbritannien underströk

särskilt vikten av att säkerhetsrådet fortsatt nära bevakade utvecklingen i landet. Samma dag som rådsmötet ägde rum delgavs nyheten att landets president Paul Biya hade stoppat rättegångsprocesser mot 289 individer som anhöllits under oroligheter i de nordvästra och sydvästra delarna av landet. Skr. 2018/19:104

Möjligheten att diskutera Kamerun på detta sätt illustrerar att en fördel med FN:s regionala kontor är att de möjliggör diskussion om situationer och kontexter som av olika anledningar inte kan tas upp som separata dagordningspunkter. I Kamerun-frågan fanns emellertid ett uppenbart behov av att diskutera situationen i landet som en separat fråga. Att behovet inte gick att möta förklaras i första hand av afrikansk ovilja, även om frånvaron av ett enat EU-agerande också torde ha bidragit.

6.1.6 Demokratiska republiken Kongo

Situationen i Demokratiska republiken Kongo (DRK) och för FN:s stabiliseringsinsats i landet (Monusco) var återkommande frågor i säkerhetsrådet under Sveriges medlemskap.

Det första demokratiska maktskiftet i landets historia skulle ha ägt rum i december 2016, strax innan Sveriges inträde. Vid den tidpunkten hade president Joseph Kabila suttit vid makten de två mandatperioder som den kongolesiska konstitutionen tillåter. President-, parlaments- och provinsvalen sköts dock upp och president Kabila behöll makten. Rådet hade under 2016 varit splittrat om hur situationen skulle hanteras. Den 31 december 2016 lyckades den kongolesiska katolska kyrkans biskopskonferens (Conférence Episcopale Nationale du Congo, CENCO) få till stånd en uppgörelse mellan oppositionen och presidentmajoriteten (det så kallade nyårsavtalet) om att val skulle hållas inom ett år (det vill säga, under 2017). Avtalet fastslog också att presidenten inte kunde sitta längre än totalt två mandatperioder, men kunde vara kvar tills en ny president utsetts.

De försenade valen och nyårsavtalet kom att prägla rådets engagemang under 2017–2018 tillsammans med diskussioner om hur FN:s stabiliseringsinsats (Monusco) bäst skulle kunna skydda civila och bidra till anordnandet av val. I rådets överläggningar aktualiserades principiella frågor om nationell suveränitet i förhållande till hot mot internationell fred och säkerhet.

Under rådets första möte 2017, som ägde rum under svenskt ordförandeskap, välkomnade rådsmedlemmarna nyårsavtalet i ett ordförandeuttalande (S/PRST/2017/1). På svenskt initiativ bjöds CENCO:s ordförande Marcel Utembi till rådets kvartalsvisa möte i januari 2017.

Att bidra till genomförandet av nyårsavtalet identifierades sedermera som en av två huvuduppgifter för Monusco när insatsen förlängdes i mars samma år genom resolution 2348 (2017). Sverige bidrog till pennhållaren Frankrikes ansträngningar att göra en av FN:s äldsta och största fredsinsatser mer flexibel och effektiv i sitt uppdrag att skydda civila. På svenskt initiativ inkluderades också en referens till begreppet ”Sustaining Peace” i insatsens mandat.

Efter svåra diskussioner enades rådet om ett nytt trupptak för insatsen, vilket innebar en minskning med ca 3 600 personer ned till 16 215 personer.

Neddragningarna i insatsen skedde mot bakgrund av ett skört säkerhetsläge. En lokal kris blossade upp i regionen Kasai under 2016. Under första halvan av 2017 spred den sig till två intilliggande provinser, vilket medförde betydande civila offer, inklusive barn, och stora flyktingströmmar. FN-sekretariatet informerade säkerhetsrådet i februari 2017 om flera hundra dödsfall, samt om förmodade massgravar. Frankrike begärde konsultationer om situationen. Den 24 februari fördömde rådet massakrerna genom ett pressuttalande. Rådet krävde att DRK utredde händelserna. Sverige var drivande bakom tillkomsten av en diskussion under övriga frågor den 6 juli, till vilket rådet kallade generalsekreterarens särskilda rådgivare för förebyggande av folkmord, Adama Dieng och generalsekreterarens särskilda representant för barn och konflikt, Virginia Gamba. Rådet återkom till frågan i resolutioner och i andra uttalanden, inklusive ett ordförandeuttalande i juli (S/PRST/2017/12). Under hösten 2017 stabiliserades situationen något, men den övergripande säkerhetssituationen i östra DRK var fortsatt dålig.

Parallellt ifrågasattes utsikterna för nyårsavtalets genomförande, särskilt eftersom president Kabila inte skrivit under överenskommelsen. Inte heller oppositionens nominering av premiärminister Etienne Tshisekedi accepterades av presidenten. När Tshisekedi avled den 1 februari, ledde det till att den samlade oppositionen splittrades i mars. Säkerhetsrådet uttryckte sin oro för det haltande genomförandet av avtalet i ett pressuttalande den 4 maj 2017.

Den 26 juli antog rådet ett ordförandeuttalande (S/PRST/2017/12), vilket ytterligare inskräppte vikten av genomförandet av nyårsavtalet. Efter påtryckningar från det internationella samfundet och länder i regionen utlystes slutligen i november 2017 val den 23 december 2018, ett år senare än vad som stipulerats i nyårsavtalet. Säkerhetsrådet noterade datumet i ett pressuttalande den 28 november. Under nyårsafton i december 2017 organiserades fredliga protester mot president Kabila, med katolska kyrkan i förgrunden. Protesterna besvarades mycket våldsamt av säkerhetsstyrkorna. Protester upprepades i januari och februari 2018, vilka också möttes av övervåld. Säkerhetsrådet inledde 2018 med ett pressuttalande den 16 januari för att uppmana alla parter att fortsatt respektera nyårsavtalet.

Under 2017–2018 drev Sverige genomgående att nyårsavtalet behövde respekteras och genomföras, inklusive avtalets förtroendeskapande åtgärder. Sverige var också tydlig i att mänskliga rättigheter måste respekteras, såsom demonstrationsfrihet och yttrandefrihet, och att överträdelser inte kunde gå ostraffat. Sverige drev även konsekvent frågan om kvinnor, fred och säkerhet samt verkade för att belysa den humanitära situationen i landet.

Nya kriser fortsatte att blossa upp under 2017 och 2018, exempelvis i Sydkivu-, Ituri- och Tanganyika-provinserna. Även situationen i Beni i Nordkivu förvärrades. Monusco blev också i ökad utsträckning en måltavla för väpnade grupperns attacker. Den 7 december 2017 överfölls en Monusco-bas i Beni av den väpnade gruppen ADF, vilket ledde till att 15 fredsbevarare och minst fem kongolesiska soldater miste livet. I en

offensiv från Monusco och kongolesisk militär mot samma grupp i mitten av november 2018 miste sju av FN:s fredsbevarare och minst 12 kongolesiska soldater livet. Skr. 2018/19:104

Den försämrade situationen fördjupade också den humanitära krisen: åtminstone 13,1 miljoner kongoleser var i behov av humanitärt stöd, inklusive 7,7 miljoner som led av osäker livsmedelsförsörjning. Under 2018 förvärrades den humanitära situationen ytterligare av att landet drabbades av två ebolautbrott, vilka kom att prägla rådets diskussioner under andra halvan av året. Strax efter att den första epidemin deklarerats avslutad i landets Equateur-provins i slutet av juli, informerade hälsoministeriet om ett nytt utbrott i Nordkivu-provinsen. Detta andra utbrott, som ännu pågick då Sverige lämnade rådet, påverkade valförberedelserna. Under augusti månad överenskoms ett pressuttalande som i slutet av oktober följdes upp av en resolution, presenterad av Etiopien och Sverige (se avsnitt 5.2.5).

President Kabilas avsikter kring presidentposten var fortsatt oklara under 2018 och oppositionen var fragmenterad. Det var också oklart hur valen skulle finansieras och hur den omfattande logistiken för att genomföra valen skulle lösas. I februari stod Sverige medarrangör till ett Arriamöte om valprocessen. I mars 2018 förlängdes Monuscos mandat genom resolution 2409(2018), i vilken stöd till valen inkluderades. Generalsekreteraren ombads också rapportera var trettionde dag om hur valförberedelserna och genomförandet av nyårsavtalet fortskred. På svenskt initiativ infördes starkare skrivningar om att Monusco ska utreda övergrepp och kränkningar samt tydligare skrivningar om efterlevnad av FN:s policy för mänskliga rättigheter som villkor för stöd till DRK:s säkerhetsstyrkor.

När nyårsavtalet förhandlades under 2016 deltog endast tre kvinnor. Sverige arbetade under medlemskapet konsekvent med att stärka kvinnors deltagande i den politiska processen, inklusive i förhandlingarna om Monuscos mandat. Mandatet fick under Sveriges medlemskap skrivningar om könsuppdelad statistik.

Under ordförandeskapet i juli 2018 briefades rådet på svenskt initiativ av Justine Masika Bihamba, civilsamhällesaktivist från Nordkivu-provinsen och koordinator för organisationen ”Synergie des Femmes pour les Victimes des Violences Sexuelles”, som bland annat arbetar med fredsbyggande och mot sexuellt och könsbaserat våld.

Under Sveriges ordförandeskap i juli 2018 hölls de årliga konsultationerna mellan Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd och FN:s säkerhetsråd. De två råden enades om en gemensam kommuniké som underströk att nyårsavtalet var den enda vägen ut ur den rådande situationen, att avtalet behövde genomföras, att DRK måste arbeta för att hålla fredliga och trovärdiga val enligt utsatt datum samt att båda råden var villiga att ta till andra åtgärder mot de som förhindrade genomförandet. Kommunikén tydliggjorde att valen behövde leda till ett fredligt och demokratiskt maktskifte.

Kort därefter, i början av augusti 2018, meddelade president Kabila att tidigare inrikesministern Emmanuel Ramazani Shadary valts att representera regeringskoalitionen. Beslutet signalerade att Kabila inte avsåg kandidera till presidentposten (vilket hade varit i strid med landets konstitution).

I början av oktober 2018 besökte säkerhetsrådet Kinshasa, vilket utgjorde en viktig möjlighet för dess medlemmar att träffa centrala aktörer, visa enighet och sätta press inför förestående val. Rådet samtalade bland annat med president Kabila, företrädare för valkommissionen, katolska kyrkan (CENCO), civilsamhällesorganisationer samt Monusco. Många rådsmedlemmar drog slutsatsen att ytterligare ansträngningar krävdes av lokala aktörer, som CENCO, för att överbrygga den djupa misstron mellan politiska aktörer.

Under december möttes rådet återkommande i konsultationer tillsammans med chefen för Monusco, Leila Zerrougui, för att diskutera händelseutvecklingen. Tre dagar före valen sköts de upp ytterligare en vecka, till den 30 december. Detta motiverades med logistiska förberedelser och en brand som drabbat en av valkommissionens depåer. Därtill meddelades att valen i städerna Beni, Butembo och Yumbi skulle skjutas upp till mars 2019 på grund av ebola och säkerhetssituationen. I och med detta uteslöts drygt en miljon människor från att rösta i presidentvalet.

Säkerhetsrådet underströk i ett pressuttalande vikten av fortsatt dialog och transparens kring valprocessen samt kvinnors deltagande. Två dagar före valen utvisades EU:s ambassadör från landet.

Den 30 december genomfördes valen, men med stora brister gällande logistik och säkerhet. Efterföljande dagar stängdes internet och sms-trafik ned. Valutgången var ännu oklar när Sverige lämnade säkerhetsrådet. Den 24 januari 2019 svors oppositionskandidaten Felix Tshisekedi in som landets president. Valresultatet förblev djupt omtvistat då CENCO observerat att en klar majoritet av rösterna hade gått till oppositionskandidaten Martin Fayulu.

Till säkerhetsrådets behandling av situationen i DRK under 2017–2018 hörde också FN:s sanktionsregim och arbetet i den tillhörande sanktionskommittén (1533-kommittén). Sanktionerna mot listade individer eller enheter bestod av reserestriktioner och frysningsåtgärder. Under perioden 2017–2018 förlängdes sanktionsregimen två gånger genom resolution 2360 (2017) och resolution 2424 /2018). Ett enskilt ärende där Sverige engagerade sig med kraft både i sanktionskommittén och säkerhetsrådet var mordet i DRK på FN-experterna Zaida Catalán och Michael Sharp (se avsnitt 7.1.3). På svenskt initiativ förtydligades under 2017 att attacker mot annan FN-personal än fredsbevarare också utgjorde skäl för listning.

6.1.7 Eritrea

Den övergripande utvecklingen på Afrikas horn präglades under Sveriges tid i rådet av den snabba och positiva utveckling som följde på den historiska fredsprocessen mellan Etiopien och Eritrea under 2018. Före detta förekom Eritrea på rådets dagordning i samband med årliga förnyanden av mandatet för den övervakningsgrupp som etablerats för att övervaka genomförandet av de existerande sanktionerna mot Eritrea och Somalia (de två sanktionsregimerna hanterades i en och samma resolution och övervakades av samma expertgrupp).

Innan förlängningen av mandatet kom upp för behandling i november 2017 diskuterade rådet Eritrea vid två tillfällen. Skr. 2018/19:104

När förlängningen av övervakningsgruppens mandat i november 2017 aktualiserades kännetecknades rådsarbetet av bristande samsyn om hur Eritrea bäst kunde förmås följa rådets krav på samarbete. Resolution 2385 (2017) antogs med stöd av elva medlemmar och fick fyra nedlagda röster (se avsnitt 6.1.12 om Somalia).

Rådet var dock överens om att Eritrea gjort framsteg i sin samverkan med det internationella samfundet, och tog fasta på övervakningsgruppens rapport om att inga bevis (för fjärde året i rad) kunnat konstateras för att Eritrea gett stöd till al-Shabaab.

De som avstod i omröstningen ansåg att resolutionen borde ha gått längre i att erkänna Eritreas framsteg. Flertalet rådsmedlemmar ansåg emellertid att Eritrea först behövde samarbeta med det internationella samfundet, inklusive med övervakningsgruppen som inte tillåts besöka Eritrea under rapporteringsperioden.

Sverige sökte i förhandlingarna överbrygga de båda sidorna i rådet och se till att rådet erkände Eritreas framsteg samt tydliggjorde sina krav och hur Eritrea kunde efterkomma dessa. På svenskt initiativ klarlade resolutionen därför att bättre samarbete med det internationella samfundet skulle leda till att sanktionerna sågs över, samt att rådet kontinuerligt var berett att pröva om sanktionerna fyllde sitt syfte, vilket Sverige också underströk i sin röstförklaring vid antagandet.

I juli 2018 följde sedan det uppmärksammade besöket av Etiopiens premiärminister Abiy Ahmed till Asmara varvid en gemensam deklaration om fred och vänskap skrevs under av de båda ländernas regeringschefer. Åtaganden gjordes om att återuppta diplomatiska förbindelser och öppna ett nytt kapitel av samarbete. Sverige verkade för att rådet tidigt skulle ge aktivt stöd för denna utveckling och dess potential att föra med sig långtgående positiva följder för hela regionen. På svenskt initiativ under ordförandeskapet i rådet i juli 2018 gjordes ett pressuttalande med denna innebörd. Sverige tog därtill initiativ till slutna konsultationer i rådet för att ge Etiopien en möjlighet att uppdatera rådet om den senaste utvecklingen, inklusive det brev som premiärminister Abiy Ahmed sänt till FN:s generalsekreterare med en vädjan om att sanktionerna mot Eritrea skulle hävas. Sverige framhöll vid mötet att rådet generellt behövde bli bättre på att stödja situationer på rådets agenda som gick i rätt riktning, samt att utvecklingen på Afrikas horn var synnerligen välkommen.

I september 2018 träffades Eritreas och Djiboutis presidenter i Jeddah i Saudiarabien. Detta ledde i kombination med Eritreas ökande internationella engagemang, freden med Etiopien och det faktum att flera väpnade grupper lade ner vapnen i samband med detta till att Sverige, tillsammans med likasinnade, förespråkade att rådet skulle tillmötesgå regionens önskan om att häva sanktionerna – eftersom grunden för dem hade förfallit – men samtidigt fortsatt följa de återstående processerna. Arbetet resulterade i att rådet i novemberenhälligt kunde anta resolution 2444 (2018) och därigenom lyfta vapenembargot och de riktade sanktionerna mot Eritrea.

6.1.8 Gambia

Situationen i Gambia aktualiserades under Sveriges ordförandeskap i säkerhetsrådet i januari 2017. Trots förlust i valet i december 2016 vägrade Gambias då sittande president Yahya Jammeh i januari 2017 att lämna över makten till valets vinnare Adama Barrow. Den senare åtnjöt brett stöd och ansågs av såväl den regionala organisationen Ecowas som AU och stora delar av internationella samfundet vara landets legitima ledare från och med den 19 januari.

Efter att ha utlyst undantagstillstånd pekade en alltmer pressad Jammeh på att landets högsta domstol måste avgöra ärendet, vilket emellertid inte skulle kunna ske förrän i maj. Samtidigt sade sig Ecowas vara beredd att bistå militärt för att garantera Barrows säkerhet och presidentinstallation, och grannlandet Senegal mobiliserade sin armé i detta syfte. Senegal, som vid tidpunkten också var medlem i säkerhetsrådet, lade i nära samarbete med det svenska ordförandeskapet fram en resolution till stöd för den inkommande presidenten Barrow. I texten betonades vikten av fredligt maktskifte och fullt stöd uttrycktes för Afrikanska unionens respektive Ecowas ansträngningar. Resolution 2337 (2017) antogs enhälligt den 19 januari och genom den gavs generalsekretären i uppdrag att rapportera om genomförandet efter tio dagar.

I resolutionen uttrycks vikten av en politisk lösning av konflikten. Flertalet rådsmedlemmar underströk i samband med antagandet att resolutionen inte innebar att säkerhetsrådet sanktionerade ett militärt ingripande av Ecowas i Gambia. Resolutionsarbetet blev därigenom också en påminnelse om det grundläggande våldsförbudet i FN-stadgan och icke-interventionsprincipen. Sveriges ställningstagande inför antagande av resolutionen var att en stats militära styrkor, även om de agerar inom ramen för en regional organisation, endast får sättas in i annan stat efter en folkrättsligt korrekt inbjudan eller ett uttryckligt säkerhetsrådsmandat.

I nära anslutning till resolutionens antagande gick trupper från Ecowas in i Gambia från Senegal. Efter medlingsinsatser från regionala aktörer avgick Jammeh slutligen. Gambiahanteringen utgör ett framgångsrikt exempel på konfliktförebyggande i säkerhetsrådet liksom på samarbete mellan rådet och regionala organisationer i enlighet med FN-stadgans kapitel VIII.

6.1.9 Guinea-Bissau

Situationen i Guinea-Bissau hade vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet under en tid präglats av politiska spänningar och interna motsättningar. Vikten av att genomföra det så kallade Conakry-avtalet från 2016, inklusive utnämmandet av en premiärminister, stod i fokus för rådets diskussioner. Därtill förlängdes mandatet för FN:s integrerade fredsbyggnadskontor i landet (Unigobis) vid två tillfällen under Sveriges medlemskap.

I början av 2018 ökade spänningarna i landet då president José Mário Vaz avsatte premiärminister Umaro Sissoco Embaló. I februari 2018 uttryckte säkerhetsrådet oro över landets pågående politiska och institutionella kris och uppmanade parterna att utan dröjsmål fullfölja

Conakry-avtalet, som förhandlats fram under ledning av den regionala ekonomiska gemenskapen Ecowas. Givet Ecowas ledande roll i denna process var en viktig del av säkerhetsrådets arbete att bidra till att ge dessa regionala ansträngningar legitimitet.

I februari 2018 antog rådet resolution 2404 (2018), som förlängde mandatet för Uniogbis med ett år. Genom resolutionen underströk rådet även vikten av genomförande av Conakry-avtalet, genomförande av val enligt valkalendern samt nationell försoning. Därtill uttryckte rådet beredskap att se över den befintliga sanktionsregimen för landet om läget i Guinea-Bissau fortsatte att försämrats.

Under våren 2018 kunde steg tas mot en lösning av situationen. En konsensusregering kunde formars och flera viktiga steg i Conakryavtalet uppfylldes. Detta skedde till stor del tack vare sanktioner som införts av Ecowas, men säkerhetsrådets och regionens samstämmiga budskap bidrog också positivt. I samband med denna utveckling kunde förberedelserna för Guinea-Bissaus parlaments- och presidentval, som planerades till slutet av 2018 respektive 2019, påbörjas.

Den 30 augusti meddelade generalsekreterarens nya chef för Uniogbis, José Viegas Filho, att viktiga aspekter av Conakryavtalet hade uppfyllts, men att flera kvarstod. Rådet framhöll behovet av fortsatt engagemang från det internationella samfundet för att stödja regionala ansträngningar i syfte att fullt ut genomföra Conakryavtalet och Ecowas vägkarta.

Valprocessen kom dock att senareläggas ytterligare under återstoden av året. Den 27 december uttryckte rådet oro över detta genom ett pressuttalande.

6.1.10 Liberia

Under Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet utvecklades FN:s fredsbevarande insats i Liberia, Unmil. Säkerhetsrådets hantering inriktades på att säkerställa en smidig övergång mellan olika typer av FN-närvaro och en ansvarsfull överlämning av ansvaret för säkerheten i landet till den liberianska regeringen. USA var i egenskap av pennhållare tongivande medlem i rådet. I egenskap av ordförande för FN:s fredsbyggandekommissions landsspecifika konfiguration för Liberia spelade även Sverige en central roll i rådets behandling. Det gällde inte minst de långsiktiga fredsbyggandeutmaningar landet stod inför.

FN och den liberianska regeringen genomförde under 2017 ett flertal planeringsprocesser och övningar för att förankra övergången i det liberianska samhället.

De främsta verktygen för detta var en så kallad fredsbyggandeplan samt en kartläggning av FN:s landkapacitet efter Unmil.

Båda dessa rapporter begärdes genom resolution 2333. Fredsbyggandeplanen började utarbetas i januari 2017, två veckor efter resolutionens antagande. Unmil och Liberias regering kom överens om en process för att utveckla dokumentet. De inrättade också en referensgrupp bestående av en tjänsteman från Sveriges ambassad i Monrovia, som representant för den lokala givargruppen, och en representant vardera från Unmil, FN:s landteam, regeringens fredsbyggandekontor samt från en

paraplyorganisation för det liberianska civilsamhället. Fredsbyggandeplanen presenterades för säkerhetsrådet i mars 2017.

Genom ett ordförandeuttalande som antogs i juli (S/PRST/2017/11) välkomnade säkerhetsrådet Liberias engagemang för fred och demokratiska processer liksom fredsbyggandeplanen samt noterade betydelsen av kommande val, vilka skulle hållas i oktober 2017. Valen kunde sedermera genomföras, vilket säkerhetsrådet välkomnade genom ett pressuttalande den 8 januari 2018.

Från januari 2017 fram till det formella slutdatumet för Unmil i mars 2018 sammankallades fredsbyggandekommissionens Liberiakonfiguration minst fem gånger på ambassadörsnivå och fem gånger på expertnivå. Som ordförande för Liberiakonfigurationen kunde Sverige bidra till att rikta rådets uppmärksamhet mot ett brett spektrum av utmaningar som Liberia stod inför, och därigenom stärka den förebyggande ansatsen.

Sveriges FN-ambassadör, Olof Skoog, deltog i ceremonin för stängningen av Unmil i Liberia den 30 mars 2018. Vid besöket genomförde Skoog även möten med civilsamhälle, den nyttillträdde presidenten George Weah, ett flertal ministrar och regeringsrepresentanter och det internationella samfundet för att diskutera Liberias freds- och utvecklingsagenda inklusive fredsbyggandekommissionens framtida roll. Vid säkerhetsrådets sista möte om Liberia den 19 april 2018 återrappporterade Skoog om sina slutsatser och rekommendationer från besöket. Sverige utarbetade tillsammans med USA ett ordförandeuttalande som uppmärksammade insatsens arbete och de framsteg som gjorts av landets befolkning samt Liberias regering sedan konfliktens slut (S/PRST/2018/8). Genom uttalandet uppmanades generalsekreteraren att genomföra en analys av Unmils roll i konfliktlösningen, samt att tillämpa lärdomar från utfasningen av Unmil i FN:s fredsbevarande arbete.

6.1.11 Mali

Vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet år 2017 stod Mali inför svåra utmaningar, såväl politiskt som humanitärt och säkerhetsmässigt. Undertecknandet av ett fredsavtal år 2015 hade – åtminstone på papperet – satt punkt för det senaste konfliktutbrottet i landet. Genomförandet av avtalet gick dock långsamt. Samtidigt fortsatte terrorism – bland annat sammanslutningar som Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin' (JNIM), där bland annat al-Qaida i islamiska Maghreb (AQIM) ingår – och organiserad brottslighet att utgöra ett betydande hot.

I centrala Mali försämrades säkerhetssituationen kontinuerligt, med sammandrabbningar mellan lokala samhällen, terrorattacker och rapporter om övergrepp på civilbefolkningen av Malis säkerhetsstyrkor.

Rådets medlemmar var överlag relativt enade i sina bedömningar av situationen i Mali. Sverige sökte genomgående under tiden i rådet lyfta behovet av åtgärder för att komma till rätta med grundorsakerna till konflikten, förespråka inkludering av kvinnor i landets politiska processer inklusive i genomförandet av fredsavtalet, samt främja utveckling och respekt för mänskliga rättigheter. Vikten av att bemöta situationen i

centrala Mali, med dess omfattande utmaningar, utgjorde ett särskilt prioriterat område. Skr. 2018/19:104

I januari 2017, under Sveriges första månad och ordförandeskap, möttes säkerhetsrådet för att diskutera situationen i Mali. På svenskt initiativ bjöds Algeriets ambassadör in att briefta rådet givet landets roll som huvudsaklig medlare inom ramen för fredsavtalet. En terrorattack som hade genomförts mot en partsgemensam militärbas i Gao samma månad och dödat över 50 människor utgjorde en stark påminnelse om hotet mot fredsprocessen, vilket också underströks vid mötet och i ett tidigare pressuttalande.

Under våren 2017 förhandlades flera substantiella pressuttalanden fram i säkerhetsrådet, med fokus på genomförandet av fredsavtalet. Bland annat tydliggjordes hotet om sanktioner och vikten av att åtgärder i den ”vägkarta” som överenskommits mellan parterna skyndsamt genomfördes. Sverige verkade särskilt för att främja kvinnors deltagande i genomförandet av fredsavtalet, vilket resulterade i konkreta skrivningar. Ytterligare möten hölls i säkerhetsrådet under året, varav flera med deltagande av Malis utrikesminister Abdoulaye Diop.

Presidentvalet i Mali under sommaren 2018 genomfördes utan omfattande säkerhetsincidenter och föranledde ingen specifik behandling i säkerhetsrådet, utöver förebyggande uppmaningar genom pressuttalanden. En ny, positiv dynamik mellan parterna noterades också i genomförandet av fredsavtalet under hösten 2018, om än i fortsatt långsam takt.

Under medlemskapet i säkerhetsrådet bidrog Sverige till FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma), som etablerades år 2013. Sverige bidrog militärt med ett underrättelseförband, ett transportflygplan (C-130), ett varningsradarsystem samt ett flertal stabsofficerare och polisiärt med ett antal poliser som arbetade för skydd av civila och genomförande av fredsavtalet, bland annat genom stöd till Malis polis. Personalmässigt utgjorde detta det största svenska bidraget till en pågående FN-insats. Hösten 2018 utsågs dessutom den svenske generallöjtnanten Dennis Gyllensporre till insatsens styrkechef.

Mot denna bakgrund var insatsens mandat av särskilt nationellt intresse. Det var angeläget för Sverige att mandatet inte förändrades på ett sådant sätt att förutsättningarna för det svenska bidraget försvårades.

Minusmas mandat förlängs för närvarande en gång om året. Inför den första mandatförlängningen under Sveriges medlemskap i juni 2017 rekommenderade generalsekreteraren en förlängning om ytterligare ett år med bibehållet trupptak och mandat. Rådets medlemmar delade denna övergripande inriktning, som reflekteras i resolution 2364 (2017) som förlängde insatsens mandat med ett år. Insatsens kärnuppgifter bestod, men resolutionen innehöll även tydligare skrivningar om medlingskapacitet, kommande valprocesser, stöd till Malis säkerhetsstyrkor och kvinnor, fred och säkerhet. Dessutom inkluderades också skrivningar om utarbetandet av en övergångsplan med en – på längre sikt – framtida avveckling av insatsen i åtanke.

Mot bakgrund av generalsekreterarens reforminitiativ för fredsbevarande (se avsnitt 5.2.1) genomfördes en strategisk översyn av Minusma i mars 2018 under ledning av Ellen Margrethe Løj (som tidigare bland annat varit chef för FN:s fredsbevarande insats i Sydsudan, Unmiss).

Översynen lämnades inte ut till rådsmedlemmarna i sin helhet, men flera av rekommendationerna inkluderades i generalsekreterarens rapport inför mandatförlängningen samma år.

När Minusmas mandat i juni återigen förnyades genom resolution 2423 (2018) var det med en tydligare koppling mellan insatsens närvaro och sammansättning och framsteg i fredsavtalets genomförande, i enlighet med dessa rekommendationer. Därtill uppmanade rådet tillskapandet av en ”pakt för fred”, insatser för effektivitet och ökad säkerhet för trupp, ytterligare fokus på centrala Mali och en bredare, integrerad FN-ansats till skydd av civila. För första gången när det gäller en fredsbevarande insats inkluderades dessutom skrivningar om klimat och säkerhet i de operativa paragraferna i resolutionen.

Minusmas mandat kom också att påverkas av hanteringen av den så kallade G5 Sahel-styrkan, där en särskild resolution i december 2017 slog fast att logistiskt stöd skulle kunna utgå från Minusma till denna regionala styrka (se nedan).

Sanktionsregimen för Mali

I ljuset av en försämrad säkerhetssituation och bestående hinder för fredsavtalets genomförande höjdes allt oftare röster för införande av sanktioner. Diskussionerna om detta i säkerhetsrådet underlättades av det faktum att Malis egen regering i augusti 2017 lät meddela säkerhetsrådet att de stod bakom idén. I september 2017 kunde säkerhetsrådet, genom resolution 2374 (2017), etablera en sanktionsregim för Mali, bland annat särskilt riktad mot dem som avsiktligt förhindrade genomförandet av fredsavtalet eller leverans av humanitär nödhjälp, begick övergrepp mot mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, eller rekryterade barn i konflikten.

Sveriges FN-ambassadör Olof Skoog ombads leda sanktionskommittén (se även avsnitt 7.1 om sanktioner).

G5 Sahel-styrkan

I början av 2017 meddelade den regionala sammanslutningen ”G5 Sahel”, som består av Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger och Tchad, att ett beslut om att inrätta en gemensam regional styrka i regionen hade fattats. Styrkans syfte skulle vara gränsöverskridande samarbete för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet, men även underlätta för leveranser av humanitär hjälp och bistånd.

Efter att AU:s freds- och säkerhetsråd godkänt styrkan antog säkerhetsrådet i juni resolution 2359 (2017), som välkomnade etableringen och uppmanade till samordning med Minusma och de franska styrkorna i Sahel. Frankrike var drivande för att frågan skulle föras till säkerhetsrådets dagordning. Antagandet av resolutionen föregicks av diskussioner om huruvida rådet borde välkomna styrkan eller ge den ett mandat under FN-stadgans kapitel VII, där det senare skulle vara ett steg mot att möjliggöra finansiering av styrkan med FN-medel.

I oktober 2017, under Frankrikes ordförandeskap, genomförde säkerhetsrådet en resa till Mali, Mauretanien och Burkina Faso för att studera förutsättningarna för styrkan. Besöket följdes av ett möte i säkerhetsrådet den 30 oktober, under ledning av Frankrikes utrikesminister

Jean-Yves Le Drian och med deltagande av bland annat utrikesminister Margot Wallström, utrikesministrar från Sahelländerna, AU:s kommissionär för fred och säkerhet Moussa Faki Mahamat och EU:s särskilda representant för Sahel, Angel Losada. Skr. 2018/19:104

Under hösten 2017 presenterade generalsekretären olika möjliga stödmodeller för styrkan, och tog ställning för ett komplett stödpaket liknande FN:s kontor i Somalia (Unsos). I december påbörjade säkerhetsrådet förhandlingar om utformande av stöd till styrkan. Förhandlingarna hade föregåtts av långa, bilaterala diskussioner mellan Frankrike, som tydligt drev ett kapitel VII-mandat och finansiering genom uttaxerade medel, och USA, som motsatte sig stöd som kunde innebära en extra kostnad för FN.

Slutligen antogs resolution 2391 (2017), genom vilken generalsekretären ombads att slutföra ett tekniskt avtal mellan FN, EU och G5 Sahel för logistiskt stöd till styrkan genom Minusma – men utan att påverka Minusmas kapacitet. För svensk del var det angeläget att stöd från Minusma till G5 Sahel-styrkan inte påverkade förutsättningarna för Minusma att genomföra sitt mandat. Utfallet var därför acceptabelt för svensk del.

Sverige drev också frågan om vikten av att allt stöd var i linje med FN:s policy för efterlevnad av mänskliga rättigheter vid stöd till styrkor som inte tillhör FN (Human Rights Due Diligence Policy, HRDDP), att styrkan verkade i enlighet med folkrätten samt att ett robust ramverk för regelefterlevnad och respekt av mänskliga rättigheter etablerades, mot bakgrund av flera tidigare fall av övergrepp mot civilbefolkningen av nationella styrkor i regionen.

Mot bakgrund av motståndet från flera rådsmedlemmar mot att FN skulle finansiera ett sådant ramverk för en regional styrka blev kompromissen att i resolutionen välkomna frivilliga bidrag och teknisk assistans till ett sådant ramverk. Ramverket, som under kommande månader började utarbetas med stöd av kontoret för FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna (OHCHR), kom att utgöra det första i sitt slag för afrikanska operationer och sågs som en möjlig modell för framtida samarbeten med AU.

Under påföljande möten i säkerhetsrådet om den regionala styrkan diskuterades framför allt operationalisering, fortsatt finansiering och ramverket för mänskliga rättigheter. En terroristattack mot styrkans dåvarande högkvarter i Sévaré i centrala Mali i juni 2018 orsakade stora skador och försenade, tillsammans med betydande kapacitets- och träningsbrister, arbetet ytterligare. Sverige framhöll genomgående vikten av att styrkan agerade i enlighet med internationell humanitär rätt och respekterade mänskliga rättigheter samt att grundorsaker till instabiliteten i regionen måste bemötas parallellt, liksom genomförandet av Malis fredsavtal.

I november 2018, efter säkerhetsrådets möte, gjordes ett pressuttalande där rådets medlemmar bland annat uppmanade till ytterligare ansträngningar från G5 Sahel-länderna, påminde om att ett militärt svar på problemen endast kunde vara effektivt i kombination med insatser på andra områden (bland annat Malis fredsavtal, mänskliga rättigheter och utveckling), framhöll betydelsen av det robusta ramverket för mänskliga

6.1.12 Somalia

Utvecklingen i Somalia karaktäriserades under Sveriges tid i rådet av fortsatt konsolidering och utveckling av landets freds- och statsbyggnadsprocess samtidigt som hotet från al-Shabaab och väpnade grupper alltjämt gjorde sig gällande under perioden.

Vid det första mötet om Somalia under Sveriges medlemskap i januari 2017 briefade generalsekreterarens särskilda representant, Michael Keating, om det nyligen genomförda valet till Somalias parlament. Han konstaterade att detta representerade en milstolpe i landets fredsprocess, vilket satte tonen för rådets arbete under året. I egenskap av ordförande för rådet bjöd Sverige in en representant för en kvinnoorganisation, Asha Gelle Dirie, som gav ett civilsamhällesperspektiv på utvecklingen och om förestående behov.

Diskussionerna banade väg för ett ordförandeuttalande den 10 februari (S/PRST/2017/3) genom vilket de framgångsrika valen uppmärksammades, men där även behovet för den nye presidenten att fokusera på den omedelbara risken för hungersnöd betonades.

Efter att rådet i mars medgav en kortare teknisk förlängning av mandatet för FN:s stödinsats i Somalia (Unsom), genom resolution 2346 (2017), i avsikt att invänta en strategisk översyn av generalsekreteraren, förlängde rådet insatsens mandat med ett år genom att enhälligt anta resolution 2358 (2017). Rådet underströk i resolutionen vikten av att FN fortsatte att stödja Somalias freds- och statsbyggnadsprocess och uppmuntrade till ökad interaktion mellan insatsen och det civila samhället på både nationell och regional nivå för att föra processen framåt. Sverige verkade framgångsrikt i dessa förhandlingar, bland annat i fråga om att betona vikten av att garantera skyddet av civila, med särskild hänsyn till kvinnors och barns särskilda behov och sårbarheter.

När rådet i mars 2018 återigen förlängde Unsoms mandat med ett år genom resolution 2408 (2018) uppmanades samtliga FN:s medlemsstater att stödja Somalia i genomförandet av dess nationella strategi och handlingsplan för att förebygga och bekämpa våldsamt extremism. Därtill uppmanades Unsom att fortsatt ge stöd till den somaliska regeringen att genomföra dess reformagenda. Sverige tog initiativ till tydliga skrivningar om klimatförändringars negativa inverkan på säkerhet och stabilitet. Det var första gången sådana skrivningar inkluderades i mandatet för en FN-insats (se även avsnitt 5.1.3).

Rådet behandlade även Afrikanska unionens insats Amisom och förlängde den 30 augusti dess mandatering från säkerhetsrådet ytterligare ett år genom att enhälligt anta resolution 2372 (2017). Med tanke på att en viss positiv utveckling kunde skönjas i landet beslutade rådet, efter rekommendation i en gemensam AU-FN-översyn, att för första gången minska insatsens uniformerade personal.

Rådet beslutade vidare att Amisom gradvis skulle börja övergå från att ha som främsta strategiska mål att minska hotet från al-Shabaab och andra väpnade grupper, till att inta en stödjande roll för Somalias egna

säkerhetsstyrkor i syfte att främja att den somaliska regeringen tar över ansvaret för landets säkerhet. I juni 2018 antogs även ett ordförandeuttalande (S/PRST/2018/13) som välkomnade fastställandet av en villkorsbaserad övergångsplan för överföring av säkerhetsansvaret från Amisom till den somaliska nationella armén. Skr. 2018/19:104

Vid mandatförlängningen för Amisom 2018 gjordes först en kortare teknisk förlängning genom resolution 2415 (2018) för att invänta ännu en AU-FN-gemensam översyn. Därefter förnyades mandatet genom resolution 2431 (2018), genom vilken det beslutades om en lägre neddragningstakt jämfört med föregående år i avvaktan på ytterligare analys. Skälet till detta var att det konstaterats att de somaliska styrkorna hade lägre beredskap att överta ansvar för säkerheten än vad som tidigare bedömts vara fallet.

I samband med diskussionerna om Amisoms mandat uppmärksammades också den svåra frågan om att säkerställa finansiering av Amisom, men också för afrikanska fredsinsatser generellt (se avsnitt 6.1.2). Sverige verkade i denna fråga nära de afrikanska medlemmarna av rådet och bidrog till att rådet tillstod att det fanns ett övergripande behov av att förbättra förutsägbarheten, hållbarheten och flexibiliteten i finansieringen av AU-ledda fredsoperationer som godkänts av säkerhetsrådet.

I oktober 2017 utfördes en allvarlig terroristattack i Mogadishu som dödade fler än 500 civila, samtidigt som spänningar mellan landets federala regering och medlemsstater tilltog. Den federala regeringen fortsatte emellertid att driva sin reformagenda och gjorde därtill nya viktiga åtaganden, inte minst inom säkerhetssektorn.

Detta föranledde Sverige och andra att benämna år 2018 ett "genomförandeår". Rådet kom att nära följa utvecklingen kring det årliga högnivåmötet om Somalias utveckling, "Somalia Partnership Forum" (som Sverige stod värd för tillsammans med EU och den somaliska federala regeringen i Bryssel under juli 2018). Högnivåmötet täckte samtliga prioriterade områden såsom politisk, ekonomisk, säkerhetsmässig och humanitär utveckling.

Sanktionsregimen kopplad till Somalia behandlades vid två tillfällen under Sveriges period. I november 2017 bekräftade rådet genom resolution 2385 (2017) det existerande vapenembargot och de riktade sanktionerna samt förnyade övervakningsgruppens mandat. Rådet uppmärksammade särskilt vikten av att bättre bekämpa kolsmugglingen från landet för att minska al-Shabaabs finansieringsmöjligheter. Resolutionen fick stöd av elva medlemmar. Fyra medlemmar lade ner sina röster (Bolivia, Kina, Egypten och Ryssland). Detta följde dock av Eritrea-aspekterna av resolutionen (se avsnitt 6.1.7 om Eritrea) och inte av sanktionsregimens delar i fråga om Somalia. Rådet var enigt om behovet av att upprätthålla ett embargo för att förhindra att vapen nådde al-Shabaab. En motsvarande förlängning gjordes under 2018 när rådet i november antog resolution 2444 (2018). Genom denna resolution beslutades att övervakningsgruppen enbart skulle fokusera på Somalia givet att beslutet upphävde sanktionerna mot Eritrea.

Rådet antog under Sveriges period i rådet också enhälligt två resolutioner – 2383 (2017) och 2442 (2018) – för att förnya det på årlig

6.1.13 Stora sjöregionen

Stora sjöregionen inkluderar i detta sammanhang Burundi, Demokratiska republiken Kongo (DRK), Kenya, Tanzania, Rwanda, Uganda, Zambia, Republiken Kongo, Centralafrikanska republiken (CAR), Angola, Sydafrika, Sudan och Sydsudan. Under Sveriges tid i säkerhetsrådet rapporterade generalsekreteraren fyra gånger till säkerhetsrådet om situationen i regionen och genomförandet av regionens freds- och samarbetsavtal (Peace and Security Cooperation Framework, PSCF) som undertecknats av alla 13 berörda länder ovan. Generalsekreterarens särskilda sändebud för regionen, Said Djinnit, beskrev vid rådets möten berörda länders utmaningar samt regionala ansträngningar för att åtgärda dessa.

Under 2017 och 2018 påverkades regionen av konflikterna i Sydsudan och CAR samt av situationen i DRK. Bristen på genomförande av demokratiska reformer och val var också en utmaning som resulterade i oroligheter i vissa av regionens länder, vilket bidrog till regional instabilitet. Antalet flyktingar och internflyktingar i Stora sjöregionen steg kraftigt under 2017–2018. I DRK fördubblades antalet internflyktingar under 2017 till ca 4,5 miljoner människor och Uganda härbärgerar över 1,2 miljoner flyktingar från regionen. Allvarliga MR-övergrepp och brott mot internationella humanitära rätten, såsom utomrättsliga och godtyckliga avrättningar, bortföranden, sexuellt och könsbaserat våld, inskränkningar i yttrande- och mötesfrihet samt godtyckliga arresteringar och frihetsberövanden, rapporterades också från ett flertal länder i regionen.

Den regionala ansatsen i säkerhetsrådet utgjorde en möjlighet att diskutera och stödja regionens egna ansträngningar för att lösa sina gemensamma utmaningar. Säkerhetsrådets afrikanska medlemmar föreslog under hösten 2017 en resolution om regionen som antogs i december (resolution 2389). Genom resolutionen kunde rådet bekräfta vikten av freds- och samarbetsavtalet PSCF för DRK och regionen. Rådet följde upp resolutionen med ett pressuttalande i april 2018 för att återigen uppmärksamma det bristfälliga genomförandet av avtalet. Rådet uppmanade också till större bidrag till humanitära insatser för att bättre hjälpa nödställda. Sverige bidrog till att skärpa uttalandet gällande kvinnors deltagande i politiska dialoger. När Sverige lämnade rådet kvarstod dock mycket för att genomföra avtalet.

6.1.14 Sudan

Situationen i Darfurregionen fortsatte att utvecklas i positiv riktning under Sveriges period i rådet. Arbetet kom framför allt att fokusera på grundorsaker till konflikten och att se till att AU:s och FN:s gemensamma fredsfrämjandeinsats (Unamid) anpassades till det nya läget på marken. Sverige drev konsekvent vikten av att söka en politisk lösning på

konflikten och att FN samt andra aktörer stärkte sitt engagemang för fredsbyggande för att stabilisera Darfur. Skr. 2018/19:104

Vid inträdet i januari 2017 anordnade Sverige som ordförande en så kallad informell interaktiv dialog om Darfur. Formatet valdes för att möjliggöra närvaro av Sydafrikas förre president, Thabo Mbeki, i egenskap av ordförande för AU:s högnivåpanel för Darfur. Syftet var att dels stärka samarbetet mellan AU och FN i frågor som rörde Darfur, dels möjliggöra en fördjupad diskussion om hur återstående hinder i fredsprocessen kunde tacklas och hur resterande icke-signatärer till det så kallade Doha-avtalet kunde inkluderas i fredsprocessen.

Det svenska initiativet ledde till att rådet kunde enas om ett antal budskap som gällde situationen. Det hade tidigare visat sig svårt då medlemmarna sällan förmådde jämk sina positioner mellan dem som ville sända mer kravfyllda budskap och dem som främst önskade välkomna framsteg och uppmuntra till fortsatt positiv utveckling.

Under våren 2017 hade den väpnade konflikten i Darfur geografiskt i stort sett begränsats till området kring bergsmassivet Jebel Marra, även om antalet flyktingar och internflyktingar förblev stort i hela Darfur. För att möta den förändrade situationen och det överlag förbättrade säkerhetsläget rekommenderade generalsekreteraren i april 2017, efter en genomförd strategisk översyn av insatsen, att Unamids sammansättning och mandat skulle justeras.

Vid mandatförlängningen för Unamid i juni 2017 följde rådet rekommendationen genom att besluta om en neddragning av den uniformerade personalen med ca 4 400 militärer och ca 500 poliser. Samtidigt fick insatsen en tydligare inriktning mot fredsbyggande, utom i Jebel Marra där Unamid gavs i uppgift att fortsätta med mer traditionellt fredsbevarande (resolution 2363 (2017)). Sverige sökte särskilt värna insatsens komponent som arbetade med mänskliga rättigheter samt de som arbetade kapacitetsbyggande, i synnerhet när det gäller skydd av barn och kvinnor. För att säkerställa att neddragningarna kunde fortgå utan att riskera en återupptagen konflikt beslöts också att detta skulle ske i faser samt att rådets mötesfrekvens skulle öka till varannan månad för att nära kunna följa utvecklingen.

Genom ett ordförandeuttalande i januari 2018 (S/PRST/2018/4) konstaterade rådet återigen att såväl den humanitära situationen som säkerhetssituationen fortsatt förbättrats. Rådet efterfrågade även en ny översyn från generalsekreteraren innan nya justeringar av Unamids mandat kunde beslutas.

Generalsekreteraren bekräftade återigen att säkerhetssituationen överlag var stabil och att de kvarstående behoven främst fanns inom fredsbyggande. Därtill framhölls vikten av stärkt fokus på konfliktens grundläggande orsaker liksom större satsningar på kapacitetsbyggande. Efter en kortare teknisk förlängning av insatsen den 29 juni genom resolution 2425 (2018) antog rådet den 13 juli resolution 2429 (2018), som förlängde Unamids mandat till och med den 30 juni 2019. I resolution 2429 betonade rådet att arbetet mot ett fullt avvecklande av insatsen skulle ske med beaktande av ett antal specifika indikatorer och riktmärken, vilka omfattade ett brett antal områden, inklusive skydd av de mänskliga rättigheterna. Samtidigt minskades trupptaket med ytterligare ca 2700 militärer och ca 400 poliser.

I oktober presenterade chefen för Unamid ett koncept för det fortsatta arbetet för stabilisering av Darfur. Det låg till grund för att rådet i december i ett ordförandeuttalande noterade de av generalsekreteraren föreslagna indikatorerna och riktmärkena som centrala element på väg mot målet att fullt utveckla Unamid per den 31 december 2020 (S/PRST/2018/19).

Under den svenska rådsperioden upprätthölls FN:s sanktionsregim kopplad till Darfur, vilken alltså omfattade ett vapenembargo samt reseförbud och frysning av tillgångar riktat mot ett antal individer. Rådet förlängde enhälligt mandatet för expertpanelen med uppgift att övervaka sanktionerna i Darfur vid två tillfällen genom resolution 2340 (2017) och resolution 2400 (2018), båda antagna enhälligt.

Internationella brottmålsdomstolens mål om Sudan (Darfur)

Säkerhetsrådet hänsköt situationen i Darfur, Sudan, till Internationella brottmålsdomstolen (ICC) år 2005, efter att ha tagit del av en rapport från Internationella utredningskommissionen för Darfur. Rådet konstaterade att situationen i Sudan fortsatte att utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det var första gången som säkerhetsrådet beslutade att hänskjuta en situation till domstolen. De utredningar som bedrivs av domstolens åklagare omfattar misstänkt folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Domstolens åklagare har alltsedan dess genom halvårsvisa briefingar uppdaterat säkerhetsrådet om de pågående utredningarna. Under Sveriges tid i rådet genomfördes således fyra sådana briefingar.

Bristen på samarbete från medlemsstaterna, inklusive Sudan och vissa statsparter till Romstadgan, har föranlett att ett antal misstänkta förbrytare som är föremål för arresteringsorder från domstolen inte kunnat gripas och överlämnas till domstolen. Det gäller i synnerhet sittande president Omar Al-Bashir, som besökt statsparter vilka underlåtit att arrestera honom. Det bristande samarbetet har även förhindrat åklagarkontoret från att komma vidare i utredningarna. Åklagarens briefingar för rådet, under den tid som Sverige var rådsmedlem, kunde därför inte visa på substantiella framsteg i utredningarna. De begränsade framgångarna för åklagarkontoret i utredningarna är i förlängningen ett misslyckande för rådet, som gett domstolen i uppgift att utreda händelserna i Darfur.

I linje med den svenska principfasta hållningen avseende ansvarsutkrävande, uttryckte Sverige sitt starka stöd för domstolen, vilket var särskilt viktigt i ljuset av ett ökat tryck mot den regelbaserade internationella ordningen och den internationella straffrätten. Sverige betonade också vikten av att alla medlemsstater samarbetar med domstolen för att säkerställa ansvarsutkrävande samt att rådet skulle vidta åtgärder när domstolen informerade rådet om fall av icke-samarbete. Rådet var enigt när det år 2005 hänsköt situationen till ICC. Under Sveriges medlemskap var det dock splittrat vad gällde stödet till domstolen och dess arbete. De europeiska rådsmedlemmarna sällade sig till de starkaste förespråkarna av domstolen.

Konflikten i Sydsudan var vid Sveriges inträde i rådet inne på sitt fjärde år. Med tanke på konfliktens allvarliga konsekvenser för civilbefolkningen och svårigheter för FN:s fredsbevarande insats Unmiss att genomföra sitt mandat höll rådet en hög mötesfrekvens och diskuterade inledningsvis situationen i landet var 30:e dag.

Sverige verkade konsekvent under tiden i rådet för att stödja generalsekreterarens arbete och regionens ansträngningar för fred, både genom att bidra till att ena regionens länder och att samla det internationella samfundets stöd.

Vidare verkade Sverige under rådsmedlemskapet för ett effektivt skydd av civila, med särskild hänsyn till kvinnors och barns särskilda behov och sårbarheter för att straffrihet skulle beivras och för att humanitära principer skulle följas. Sverige uppmärksammade situationen för barn genom att leda en resa till Sydsudan för rådets arbetsgrupp för barn och väpnad konflikt med påföljande antagande av arbetsgruppslutsatser om Sydsudan (se avsnitt 6.1.15). På svenskt initiativ briefades rådet också om situationen i Sydsudan av generalsekreterarens särskilda representant (SRSG) för sexuellt våld i konflikt, Pramila Patten, under Sveriges ordförandeskap i juli 2018. Med avstamp i den humanitära situationen i Sydsudan drev Sverige också arbetet om konflikt och hunger, som resulterade i antagandet av resolution 2417 (2018) och ett uppföljande extra rådsmöte om den humanitära situationen i Sydsudan.

Vid det första mötet i januari 2017 arrangerade Sverige som ordförande en informell interaktiv dialog med Botswanas tidigare president, Festus Mogae, i dennes kapacitet som ordförande för den kommission som övervakade det tidigare fredsavtalets genomförande (Joint Monitoring and Evaluation Commission). Syftet var att söka ökat samförstånd mellan regionen och det internationella samfundet.

Rådet gjorde återkommande uttalanden under perioden för att söka beivra våldsamheter i landet och för att fördöma attacker mot FN:s fredsbevarande trupp och humanitära arbetare. I mars 2017 antogs ett viktigt ordförandeuttalande (S/PRST/2017/4) genom vilket rådet betonade att det inte fanns någon militär lösning på konflikten, fördömde rapporterade kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt samt betonade vikten av ansvarsutkrävande liksom av att steg skulle tas för att etablera hybridtribunalen för Sydsudan. Rådet ålade parterna att omedelbart upphöra med attacker mot humanitära arbetare samt ta konkreta steg för att möta sina åtaganden under det existerande fredsavtalet.

Konflikten fortsatte att fördjupas och i april 2017 meddelade generalsekreterarens särskilda representant, David Shearer, att nästintill ingen del av Sydsudan var oberörd av konflikten och att ingen av parterna till konflikten visade vilja att följa det då rådande fredsavtalet.

I maj 2017 förnyade säkerhetsrådet de befintliga sanktionerna genom att enhälligt anta resolution 2353 (2017). Pennhållaren USA sonderade inför detta möjligheterna till ytterligare sanktioner, inklusive ett vapenembargo, men avstod från att driva frågan då ett sådant förslag röstats ned i rådet så sent som i december 2016. En majoritet i rådet ville inte heller vid den aktuella tidpunkten riskera att försvåra den regionala organisationen Igads

(Inter-Governmental Authority on Development) pågående ansträngningar att återuppliva fredsprocessen genom ett reviderat fredsavtal. Under månaderna som följde stod Igads ansträngningar i centrum för rådets fokus. Sverige verkade i samarbete med bland andra Etiopien, som var ordförande för Igad, för att förmå rådet att uppvisa en enad front med regionen för att få parterna att meningsfullt engagera sig i processen.

Under hösten 2017 inkom rapporter om en allt svårare humanitär situation med omkring fyra miljoner människor på flykt. Den allt värre situationen fick länder i regionen med inflytande över parterna att öka pressen för att framsteg skulle nås i de Igad-ledda förhandlingarna. Dynamiken i säkerhetsrådet präglades av viss splittring där vissa av rådets medlemmar önskade inleda en diskussion om möjliga ytterligare restriktiva åtgärder, samtidigt som andra önskade avvakta utfallet av de regionala ansträngningarna.

I december 2017 gjorde rådet en kortare teknisk förlängning av Unmiss mandat till och med mars 2018, för att invänta resultaten av dels en strategisk översyn av insatsen, dels förberedelsearbetet för ett Igad-lett fredsforum (resolution 2392 (2017)). I samband med detta kunde rådet slutligen också komma överens om ett ordförandeuttalande som uttryckte stöd för det Igad-ledda forumet för att återuppliva fredsavtalet (S/PRST/2017/25).

Den Igad-ledda processen genererade i december 2017 ett nytt avtal om eldupphör mellan parterna. En förhoppning fanns om att utrymme skulle ges för att svårare frågor om maktodelning och säkerhetsarrangemang skulle kunna hanteras. Dessvärre inkom nästan omedelbart rapporter om kränkningar av avtalet. Bristen på efterlevnad återuppväckte också diskussionen om behov av eventuella ytterligare sanktioner mot dem som stod i vägen för fred och bröt mot eldupphöravtalet.

Efter en ny strategisk översyn av Unmiss förlängde rådet i mars 2018 mandatet för insatsen med ytterligare ett år genom antagande av resolution 2406 (2018). Sverige verkade framgångsrikt i denna förhandling för skärpta skrivningar kopplade till kvinnor, fred och säkerhet samt skydd av barn. Därtill innehöll resolutionen skarpa skrivningar om möjliga ytterligare sanktioner, inklusive ett vapenembargo, mot dem som stod i vägen för fredsanssträngningarna.

När sanktionsregimen för Sydsudan behövde förnyas 2018 skedde detta med minsta möjliga marginal genom antagande av resolution 2418 (2018), som antogs med 9 röster för (Elfenbenskusten, Frankrike, Nederländerna, Kuwait, Peru, Polen, Sverige, Storbritannien och USA). Sex rådsmedlemmar (Bolivia, Ekvatorialguinea, Etiopien, Kazakstan, Kina och Ryssland) lade ner sina röster. Denna resolution förnyade existerande sanktioner i 45 dagar, samt angav att rådet stod berett att införa ytterligare riktade sanktioner samt ett vapenembargo, om inte parterna avhöll sig från stridigheter under Igads pågående medlingsarbete, eller om parterna inte gjorde nödvändiga eftergifter för att nå ett hållbart fredsavtal.

Efter den givna 45-dagarsfristen kunde det dessvärre konstateras att parterna inte kunnat nå ett nytt fredsavtal, även om vissa betydelsefulla möten mellan parterna hade ägt rum. Stridigheter hade därtill fortsatt på marken, om än med lägre intensitet. Under det svenska ordförandeskapet i juli antogs därför på amerikanskt initiativ resolution 2428 (2018) med

samma röstbild som vid föregående omröstning. Genom resolution 2428 upprättades ett vapenembargo mot Sydsudan, och ytterligare två individer listades för riktade sanktioner (reserestriktioner och frysningsåtgärder). På svenskt initiativ inrättades genom resolutionen ett separat listningskriterium för sexuellt och könskönsbaserat våld, och krav ställdes på jämställdhetsexpertis i expertpanelen.

När Sverige som ordförande sedan anordnade det årliga mötet mellan säkerhetsrådet och AU:s freds- och säkerhetsråd fördes situationen i Sydsudan upp på dagordningen. Med tanke på att fredsförhandlingarna befann sig i ett känsligt läge var det angeläget att de två råden tydligt kunde visa att man hade samma inställning till vikten av att finna en skyndsam politisk lösning liksom till att de redan ingångna avtalen behövde respekteras. Så skedde.

I september 2018 kunde slutligen ett reviderat fredsavtal undertecknas av parterna till konflikten. Att betydande utmaningar kvarstod i Sydsudan även efter detta kunde konstateras i samband med att omfattande sexuellt och könsbaserat våld mot kvinnor nära Bentiu i norra Sydsudan rapporterades i november, vilket föranledde ett skarpt fördömande från rådet genom ett pressuttalande.

6.1.16 Tchadsjöregionen

Tchadsjön i Västafrika gränsar till Kamerun, Niger, Nigeria samt Tchad och är av stor ekonomisk och försörjningsmässig betydelse för dessa länder. Under de senaste årtiondena har sjön minskat avsevärt i storlek, vilket i kombination med kraftig befolkningsökning, mycket svag statlig närvaro, konflikt och stora utvecklingsbehov bidragit till en utomordentligt svår humanitär situation. Vid tidpunkten för Sveriges medlemskap i januari 2017 varnade FN:s generalsekreterare för att 5,1 miljoner människor i nordöstra Nigeria hotades av livsmedelsbrist och att mer än en halv miljon barn led av akut undernäring. Samtidigt fortsatte fraktioner inom den sedan flera år tillbaka etablerade terroristgruppen Boko Haram med attacker och kidnappningar.

Sverige verkade, tillsammans med bland annat Storbritannien, för att föra den flerdimensionella problematiken i Tchadsjöregionen till säkerhetsrådet. Under det svenska ordförandeskapet i januari 2017 organiserades ett möte om regionen i säkerhetsrådet. På svenskt förslag kunde en civilsamhällesrepresentant bjudas in till mötet vid sidan av deltagande från FN:s humanitära kontor (OCHA) och FN-sekretariatets politiska avdelning (Department for Political Affairs, DPA).

Efter mötet påbörjades planering av en säkerhetsrådsresa till regionen. I mars 2017 besökte rådets ambassadörer samtliga berörda länder: Kamerun, Niger, Nigeria och Tchad. Sverige föreslog i samråd med pennhållaren Storbritannien att rådet skulle anta en resolution. Med sin breda, regionala ansats om säkerhet, mänskliga rättigheter, humanitärt arbete, utveckling och grundorsaker till konflikt och ansvarsutkrävande blev resolution 2349 (2017) om Tchadsjöregionen den första i sitt slag. Genom förslag från Sverige kunde också klimatförändringarnas negativa konsekvenser för första gången lyftas fram i en säkerhetsrådsresolution.

Nigeria berördes också vid en briefing i augusti samma år, efter vice generalsekreterare Amina Mohammeds resa till landet tillsammans med bland annat FN:s organisation för jämställdhet och kvinnors egenmakt (UN Women). Resan var det första gemensamma högnivåbesöket av FN och AU med särskilt fokus på kvinnor, fred, och säkerhet. I linje med resolution 2349 (2017) anordnades ytterligare ett möte om Tchadsjöregionen i september med deltagande av civilsamhällesrepresentanten Fatima Sheu Imam från Network of Civil Society Organizations i Borno, Nigeria.

Utöver ordinarie behandling inom ramen för FN:s kontor för Västafrika och Sahel (Unowas) respektive Centrala Afrika (Unoca) belystes under 2018 situationen i Tchadsjöregionen från två tematiska vinklar – klimat och säkerhet under Nederländernas ordförandeskap i mars, respektive kvinnor, fred och säkerhet under Sveriges ordförandeskap i juli.

Behandlingen av Tchadsjöregionen i säkerhetsrådet, med sitt tydliga förebyggandeperspektiv, har bidragit till att utveckla säkerhetsrådets praxis för hanteringen av regionala och tematiska frågor. Detta har skett trots motstånd från länder med mer ”traditionell” syn på säkerhet och rådets mandat. Inte minst klimat- och säkerhetsperspektivet (se avsnitt 5.1.3) kunde drivas med goda resultat genom att använda Tchadsjöregionen som geografiskt exempel.

6.1.17 Västafrika och Sahel

Västafrika och Sahelregionen präglades under Sveriges tid i säkerhetsrådet särskilt av kriserna i Mali och Tchadsjöregionen samt avslutandet av FN:s fredsbevarande insatser i Liberia och Elfenbenskusten (Unmil respektive Unoci). FN:s kontor för Västafrika och Sahel (Unowas) spelade en viktig roll för det konfliktförebyggande arbetet i regionen.

Sverige arbetade nära de afrikanska rådsmedlemmarna Senegal respektive Elfenbenskusten i framtagandet av ordförandeuttalanden gällande Unowas och händelseutvecklingen i regionen.

Genom detta tillvägagångssätt kunde Sverige verka för skrivningar om viktiga tematiska frågor i den geografiska contexten. I det ordförandeuttalande om Västafrika som antogs i augusti 2018 (S/PRST/2018/16) lyfts exempelvis vikten av kvinnors deltagande i politiska processer och behovet av ett jämställdhetsperspektiv i utarbetandet av strategier för att bemöta grundorsaker till konflikt och förebygga våldsam extremism. Därtill återfinns skrivningar om vikten av fortsatt FN-stöd till länder som genomgått demokratiska övergångsprocesser, ett välkomnande av arbetet med att omstrukturera FN:s Sahelstrategi samt stödplan för Sahel, landsspecifika skrivningar om Togo, Guinea-Bissau och Gambia samt övergripande stödjande skrivningar om förebyggande, tidig varning och behovet av samlade och regionala ansatser. Dessutom berörs konflikter mellan nomader och bofasta, samtidigt som dessa specifikt kopplas till klimatförändringar. Därtill ombes Unowas explicit beakta klimatförändringarnas effekter i sitt arbete.

Sveriges andra ordförandeskap i säkerhetsrådet i juli 2018 uppmärksammade på flera sätt situationen i Västafrika och Sahel. I början

av juli reste utrikesminister Margot Wallström till Tchad och Niger tillsammans med vice generalsekreterare Amina Mohammed och AU:s särskilda sändebud för kvinnor, fred och säkerhet Bineta Diop. Ett efterföljande högnivåmöte i säkerhetsrådet organiserades den 11 juli och det var bland de första mötena någonsin att fullkomligt integrera perspektivet kvinnor, fred och säkerhet i en geografisk dagordningspunkt på rådets agenda. Högnivåmötet om klimat och säkerhet (se avsnitt 8) den 12 juli utgjorde också ett tillfälle att med färsk exempel belysa frågans relevans för Sahel, inte minst med en civilsamhällesrepresentant från regionen (Tchad) närvarande.

Under 2018, efter drygt ett års arbete under ledning av vice generalsekreterare Amina Mohammed, presenterades stödplanen för FN:s integrerade strategi för Sahel (Uniss). FN:s generalsekreterare utsåg även en särskild rådgivare för Sahel. Sverige agerade stödjande för processen med hänvisning till att strategin utgjorde ett viktigt instrument för att med gemensamma krafter bekämpa grundorsaker till konflikt, i en tid då mycket av fokus inom ramen för rådets hantering låg på mer traditionella säkerhetsutmaningar. Ett särskilt möte på temat genomfördes i december 2018, under Elfenbenskustens ordförandeskap. Rådsmedlemmarna var övergripande stödjande till en integrerad ansats till utmaningarna i regionen.

6.2 Asien

Asien intar inte en lika framträdande plats på rådets dagordning som Afrika och Mellanöstern. Samtidigt ökade intensiteten i rådets hantering av Asien-relaterade frågor under Sveriges medlemskap. Det handlade huvudsakligen om Afghanistan, Nordkorea och Myanmar. Afghanistan var en stående dagordningspunkt med kvartalsvisa debatter och relativt stor samstämmighet, medan konflikten i Myanmar splittrade rådet och behandlades på ad hoc-basis. Rådets hantering av Nordkorea präglades av de starka spänningarna på koreanska halvön under 2017, medan avspänningen förenklade hanteringen under 2018.

6.2.1 Afghanistan

Afghanistan präglades vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet av motsättningar och etniska spänningar. Samtidigt planerades ett parlamentsval, som sedermera kom att äga rum den 20 oktober 2018, och ett presidentval som är tänkt att äga rum sommaren 2019. Förberedelserna för dessa val präglade rådets hantering under 2017–2018. Säkerhetsläget försämrades under perioden, främst på grund av ökade attacker från talibanerna mot afghanska säkerhetsstyrkor men också från Isil/Daesh. Det tilltagande våldet ledde till ett ökat antal civila offer. Den humanitära situationen förvärrades, bland annat på grund av allvarlig torka och ett ökande antal internflyktingar och återvändande från främst Iran och Pakistan. Dynamiken i fredsanssträngningarna ändrades i februari 2018 efter president Ghanis erbjudande till talibanerna om villkorslösa fredsförhandlingar åtföljt av ett tillfälligt eldupphör i juni 2018. Under

hösten 2018 inledde USA en dialog med talibanerna vars syfte var att möjliggöra fredsförhandlingar mellan afghanska regeringen och talibanerna.

Säkerhetsrådet höll som regel kvartalsvisa debatter om situationen i Afghanistan i samband med att generalsekreterarens rapport om FN:s stöduppdrag i Afghanistan (Unama) publicerades. Utöver rådsmedlemmarna deltog ett antal andra medlemsländer vid debatterna om Afghanistan, bland andra Afghanistan, Pakistan, Iran, Turkiet, Kanada, Italien samt inkommande rådsmedlemmar. EU höll anföranden i enlighet med artikel 39. Sammanlagt hölls tolv öppna debatter samt ett antal slutna konsultationer under Sveriges tid i rådet.

Unama inrättades 2002 och mandatet förnyas årligen. Den 17 mars 2017 förlängdes Unamas mandat med ett år genom resolution 2344. Mandatförlängningen inbegrep en viss omorientering av insatsens mandat i riktning mot ett ökat fokus på konfliktlösning. Den 8 mars 2018 förlängdes Unamas mandat med ytterligare ett år genom resolution 2405.

Under Sveriges medlemskap antog även rådet två ordförandeuttalanden samt gjorde 31 pressuttalanden. Den 19 januari 2018 antog rådet ett ordförandeuttalande (S/PRST/2018/2) för att belysa vikten av regionalt, interregionalt och internationellt samarbete för att uppnå stabilitet och hållbar utveckling i Afghanistan och Centralasien. Också i januari 2018 genomförde säkerhetsrådet en resa till Afghanistan. Den 23 juli 2018 antogs under Sveriges ordförandeskap ett ordförandeuttalande (S/PRST/2018/15) om förberedelserna inför planerade parlaments- och distriktsval 2018 och presidentvalet 2019. Det höga antalet pressuttalanden bestod främst av standardiserade fördömanden av de återkommande attacker som Afghanistan drabbades av under perioden.

Rådets överläggningar om Afghanistan och Unama präglades överlag av en relativt hög grad av samstämmighet. Samarbetet var även gott med den afghanska FN-representationen i New York inför olika debatter. Rådsmedlemmarna strävade i något varierande grad efter att sätta press på Afghanistan vad gäller regeringens åtaganden och utfästelser kopplade till landets reformagenda. Rådet uttryckte fortsatt starkt stöd till en afghansk-ledd och afghanskägd fredsprocess. Skiljelinjerna i rådet handlade främst om den regionala dynamiken i förhållande till en framtida freds- och försoningsprocess.

Sverige verkade för ett starkt FN i Afghanistan med fokus på mänskliga rättigheter, agendan för kvinnor, fred och säkerhet, barns rättigheter, stärkt skydd av civila och ansvarsutkrävande för brott mot internationell humanitär rätt, det regionala perspektivet samt en afghanskt ägd och ledd fredsprocess. Sverige verkade i förhandlingar om uttalanden och resolutioner särskilt för att kvinnor, fred och säkerhet skulle framhållas, inklusive att kvinnor på ett effektivt sätt fullt ut skulle delta i landets politiska, sociala och ekonomiska liv. Vidare verkade Sverige för att den nationella handlingsplanen för säkerhetsrådsresolution 1325 skulle integreras i landets nationella program. Starkt stöd uttrycktes genomgående för Unamas och UN Womens viktiga roll i Afghanistan för att öka fokus på kvinnors ställning i landet. Till FN och Unama ställde Sverige krav på könssegregerad statistik i generalsekreterarens rapporter.

Sverige påtalade vidare vikten av att Afghanistan skulle ta ansvar för förberedelserna, genomförandet och lärdomarna av de viktiga

parlamentsvalen som hölls hösten 2018 och de kommande presidentvalen under 2019. Avseende eventuella framtida fredssamtal betonade Sverige att processen bör vara inkluderande i fråga om etniska grupper, kvinnor och ungdomar. Sverige drev också de tematiska frågorna klimat och säkerhet och barn och väpnad konflikt inom ramen för Afghanistanarbetet.

Utöver de möten som specifikt fokuserat på Afghanistan tog Sverige upp läget i landet i rådet vid andra tillfällen. I oktober 2017 genomförde utrikesminister Margot Wallström en resa till Afghanistan i direkt anslutning till den årliga debatten om kvinnor, fred och säkerhet i säkerhetsrådet. Fokus för resan var kvinnors och flickors situation och deltagande. Vid den påföljande debatten i rådet kunde utrikesminister Wallström redogöra för sina intryck av genomförandet av 1325-agendan i landet. I december 2018 tog Sverige initiativ till ett Arriamöte om skydd av sjukvård där Afghanistan var ett av de geografiska exempel som stod i fokus med en föredragande från Afghanistan.

När rådet i mars 2017 förlängde mandatet för Unama bidrog Sverige till att starka formuleringar kunde bevaras om kvinnor, fred och säkerhet, trots en kraftigt förkortad resolutionstext. Likaså bidrog Sverige till att Unamamandatet i mars 2018 innehöll adekvata formuleringar om kvinnor, fred och säkerhet, rättsstatens principer, mänskliga rättigheter, barn och väpnad konflikt, internationell humanitär rätt, skydd av civila samt om valförberedelserna. Sverige hade ett mycket gott samarbete med penhållaren Nederländerna under 2018 och verkade framgångsrikt tillsammans med övriga EU-rådsmedlemmar för att EU-prioriteringar kunde reflekteras i Unamas mandat för 2018–2019. Inför och under genomförandet av den strategiska översynen av Unama gav Sverige bilateralt och i grupperingen ”Nordic Plus” (de nordiska länderna samt Nederländerna) bidrag till arbetet som reflekterade våra prioriteringar. Sverige identifierade och uppmanade till relevanta föredragande från civilsamhället inför de olika debatterna.

6.2.2 Myanmar

Vid inträdet i januari 2017 uppmärksammade Sverige rådet på det allvarliga läget i Myanmar. Situationen blev en viktig prioritering för det svenska medlemskapet. Efter decennier av diskriminering av den muslimska gruppen rohingya eskalerade situationen under hösten 2016. I augusti 2017 attackerade en väpnad grupp rohingyer (Arakan Rohingya Salvation Army) ett antal polisposter i delstaten Rakhine. Attackerna blev starten för så kallade ”upprepningsoperationer” från Myanmar militär och säkerhetsstyrkor, understödda av lokala grupper, med mycket grova och systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna som följde. Över 730 000 rohingyer flydde till Bangladesh på kort tid, vilket skapade en akut humanitär kris.

I augusti 2017 publicerades en rapport av FN:s före detta generalsekreterare Kofi Annan, som var ordförande i den så kallade Advisory Commission on Rakhine State. Rapporten inkluderade 88 rekommendationer för att förbättra situationen i Rakhine vad gäller bland annat konfliktförebyggande, säkerhet, mänskliga rättigheter och

rättsstatens principer, humanitärt bistånd, försoning, statsbyggande och utveckling.

Flyktingströmmarna till Bangladesh fortsatte under 2018 (om än i minskad omfattning). Det stod klart att humanitära aktörer inte fick fullt tillträde och att övergreppen fortsatte i Rakhine. Diskussioner om förutsättningarna för ett säkert, frivilligt och värdigt återvändande av flyktingar var återkommande i rådet.

Under medlemskapsperioden i säkerhetsrådet var Sverige pådrivande för att Myanmar skulle bli en återkommande dagordningspunkt. Att detta infriades var inte oviktigt i sig. Vissa framsteg kunde också noteras i hanteringen av frågan. I april–maj 2018 genomförde säkerhetsrådet ett besök till Bangladesh (Dhaka, Cox Bazar) och till Myanmar (Naypyidaw och Rakhine). Generalsekreteraren utsåg Christine Schraner-Burgener (Schweiz) till FN-sändebud för Myanmar i april 2018. Ett samförståndsavtal undertecknades mellan UNDP, UNHCR och Myanmar i syfte att stödja Myanmar i att skapa förutsättningar för återvändande av flyktingar till Rakhine.

I september 2018 publicerades en rapport av det rapportörsuppdrag (Fact Finding Mission, FFM) som etablerats av FN:s råd för mänskliga rättigheter. Rapporten inkluderade uppgifter om att fall av de grövsta brotten under internationell rätt, inklusive brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, hade konstaterats i Myanmar. Rapporten framhöll även att militära ledares ansvar för folkmord borde utredas och en rekommendation om att situation skulle hänskjutas till den internationella brottmålsdomstolen (ICC).

Sverige tog tillsammans med likasinnade rådsmedlemmar initiativ till en briefing av undersökningsmissionens ordförande i säkerhetsrådet. Briefingen kunde genomföras i oktober 2018 efter att de nio röster som krävdes hade säkrats i den proceduromröstning som föregick mötet.

Sverige drev tillsammans med andra på för en resolution om situationen i Myanmar. Sverige framhöll tillsammans med Nederländerna ett fokus på ansvarsutkrävande för de allvarliga kränkningar som begåtts i landet, och lade fram förslag till text som angav att säkerhetsrådet skulle hänskjuta situationen i Myanmar till ICC.

Sveriges två sista månaderna som medlem präglades av intensiva förhandlingar för att försöka åstadkomma en gemensam grund. Diskussionerna strandade emellertid efter hot om veto från två permanenta medlemmar. Pennhållaren Storbritannien valde då att göra ett uppehåll i förhandlingarna. En möjlighet hade kunnat vara att tvinga fram ett veto eller ett dubbelveto (vilket förvisso i sig hade förutsatt att man uppnådde de nio röster som krävdes). I sådana fall hade dock möjligheterna att fortsatt driva frågan i säkerhetsrådet minskat väsentligt.

Sverige verkade under sitt medlemskap aktivt för att rådet skulle uppmärksamma situationen i Rakhine och landets pågående väpnade konflikter. Initialt fanns dock ett motstånd från flera rådsmedlemmar. Dynamiken i rådet präglades särskilt av att Kina försökte hålla Myanmar-frågan borta från rådets arbetsprogram.

Efter hårda påtryckningar från framför allt Sverige uppmärksammades situationen i Myanmar vid slutna konsultationer i februari och i mars 2017. Därefter kom Myanmar upp vid ett antal tillfällen som en reaktion på de ökade våldsamheterna i Rakhine. Sverige var drivande bakom flera av

dessa möten. Efter svenska påtryckningar kunde rådet i november 2017 anta ett ordförandeuttalande om Myanmar. Det var ett tydligt uttalande riktat till Myanmar:s regering och utgjorde det första från rådets sida sedan krisens början. Ett Arriamöte genomfördes också under 2017 om situationen i Rakhine då Kofi Annan briefade rådet i egenskap av ordförande i Advisory Commission on Rakhine State. Under 2018 hölls fyra öppna möten samt ett antal slutna konsultationer. I maj samma år gjordes ett pressuttalande efter rådsresan till Myanmar och Bangladesh. Under svenskt ordförandeskap i juli briefade FN-sändebudet rådet för första gången. Sverige förde i New York en aktiv dialog med bland andra Indonesien, Singapore, Myanmar, Bangladesh och flera civilsamhällesorganisationer. Sverige gick i bräschen, tätt följt av Nederländerna, för att situationen i Myanmar skulle hänskjutas till ICC.

I Sverige bjöd UD till erfarenhetsutbyte med det civila samhällets aktörer om arbetet med Myanmar i säkerhetsrådet.

Sammantaget gjordes vissa framsteg under Sveriges period i rådet. Myanmar etablerades på rådets dagordning. Ett sändebud utsågs. En rådsresa genomfördes. Produkter lades fram och förhandlades. Denna rådsaktivitet ökade otvetydigt trycket på Myanmar:s regering. Samtidigt var framstegen långt ifrån tillräckliga. Från ett svenskt perspektiv är det oacceptabelt att rådet saknat förmåga att nå längre i fråga om ansvarsutkrävande i ett så flagrant fall som i Myanmar.

6.2.3 Nordkorea

I rådet diskuteras Nordkorea under dagordningspunkten icke-spridning. Säkerhetsrådets hantering av Nordkoreafrågan under Sveriges medlemskap präglades av den dramatiska utveckling som ägde rum på den koreanska halvön. Under 2017 höll säkerhetsrådet flera möten och slutna konsultationer mot bakgrund av de tilltagande spänningarna. Rådet reagerade på robotuppskjutningar och kärnvapenprov, bland annat genom beslut om ytterligare restriktiva åtgärder. Genom det enhälliga antagandet av resolution 2397 i december 2017 upprättades en av FN:s mest långtgående sanktionsregimer någonsin.

Mot slutet av 2017 inleddes samtidigt steg mot avspänning. En positiv utveckling fortgick under större delen av 2018, där den interkoreanska dialogen och toppmötet mellan USA och Nordkorea utgjorde viktiga steg. USA:s utrikesminister Michael Pompeo deltog vid två av rådets möten om Nordkorea under andra hälften av 2018.

Utöver den kvartalsvisa rapporteringen om sanktionskommitténs arbete finns ingen rapporteringscykel för Nordkorea. Upptäckningen under 2017 ledde till att säkerhetsrådet enades om fördömanden av Nordkoreas robotuppskjutningar och kärnvapenprov samt skärpta sanktioner. Under andra hälften av 2018 fanns meningsskiljaktigheter mellan i första hand USA och Ryssland. Anledningen var att Ryssland anförde behovet av sanktionslättnader medan USA först ville se bevis för att Nordkorea påbörjat en kärnvapennedrustning. USA anklagade i sin tur Ryssland, men också delvis Kina, för att undergräva sanktionsregimen. Den försämrade relationen mellan USA och Ryssland påverkade även arbetet i sanktionskommittén.

Sverige påtalade vid möten i rådet och sanktionskommittén vikten av ett enat säkerhetsråd i syfte att uppnå en fredlig och varaktig lösning av konflikten på den koreanska halvön. Enighet i rådet var avgörande för de framsteg som gjordes. Sverige verkade under medlemskapet i säkerhetsrådet för fortsatta diplomatiska ansträngningar för att nå fullständig, verifierbar och oåterkallelig nedrustning i Nordkorea.

En viktig del i ansträngningarna gällde sanktionernas fulla genomförande och efterlevnaden av de humanitära undantagen mot bakgrund av sanktionernas oavsiktligt negativa konsekvens för humanitära organisationers möjlighet att verka i Nordkorea. Det var en svensk prioritering att säkerställa att de ansökningar om undantag för humanitär hjälp som inkommit till sanktionskommittén (den så kallade 1718-kommittén) behandlades på ett rättssäkert, transparent och effektivt sätt. För Sverige var det avgörande att stärka tilliten mellan parterna genom förtroendeskapande åtgärder.

Sverige stod vid ett flertal tillfällen värd för möten med representanter för FN-systemet och kommittéordföranden för att informellt diskutera och söka finna lösningar på de utmaningar som fanns. I april 2017 ordnade Sverige ett informellt möte för att dela med sig av Sveriges kunskap om Nordkorea mot bakgrund av Sveriges långvariga närvaro i landet. I januari 2018 tog Sverige tillsammans med Polen initiativ till ett möte i rådet för att uppmärksamma framstegen i de interkoreanska relationerna. Efter mötet kunde rådets ordförande välkomna utvecklingen genom de presselement som rådets medlemmar kommit överens om. Sverige bjöd i november 2018 in OCHA till att briefa säkerhetsrådet vid 1718-konsultationer. Syftet med detta var återigen att uppmärksamma det allvarliga humanitära läget och sanktionernas oavsiktliga negativa påverkan samt försöka hitta förbättrade arbetsformer och lösningar inom sanktionskommittén för att hantera och påskynda processen med humanitära undantag.

Under medlemskapet verkade Sverige för ett stärkt genomförande av sanktionsregimen i samråd med expertpanelen som har mandat att övervaka genomförandet. I september 2017 och september 2018 stod Sverige värd för välbesökta seminarier i Bryssel för EU:s medlemsstater, institutioner och näringsliv om sanktionsregimens genomförande, tillsammans med expertpanelen och ordföranden i sanktionskommittén för Nordkorea (Italien efterföljt av Nederländerna). Seminarierna berörde också den viktiga frågan om humanitära undantag. Sverige genomförde också tillsammans med EU omfattande utåtriktat arbete gentemot tredjeländer för ett stärkt genomförande.

I samband med upptrappningen 2017 beslutade Sverige att fördjupa sitt diplomatiska engagemang för dialog och en fredlig lösning av situationen på den koreanska halvön. Beslutet grundades på Sveriges långvariga engagemang sedan Koreakriget. Inom ramen för regeringens satsning på fredsdiplomati utnämndes ett särskilt sändebud för den koreanska halvön. Sverige stärkte sina egna kontakter och kunde bidra till upprätthållandet av kommunikationskanaler mellan inblandade parter, bland annat genom att erbjuda plats för direkt utbyte.

Under 2017 höll säkerhetsrådet tolv öppna möten, och antog fem resolutioner (2345, 2356, 2371, 2375, 2397), ett ordförandeuttalande (S/PRST/2017/16) samt gjorde sex pressuttalanden om Nordkorea. I takt

med den nedtrappning som skedde i början av 2018 minskade antalet möten avsevärt, vilket resulterade i tre öppna möten och en resolution (resolution 2407) under 2018. Därutöver hölls slutna konsultationer och möten i sanktionskommittén. På begäran av flera länder, inklusive Sverige, hölls i december 2017 ett specifikt möte om situationen vad gäller mänskliga rättigheter i Nordkorea. Skr. 2018/19:104

6.3 Europa och Centralasien

Situationer och konflikter i Europa kom att få en relativt framträdande roll i säkerhetsrådets arbete under det svenska medlemskapet. Utöver de stående dagordningspunkterna som rörde Balkan, Centralasien och Cypern behandlades samarbetet mellan FN och EU respektive Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Därtill kom situationen i Ukraina och den ryska aggressionen att behandlas vid ett flertal tillfällen, vilket Sverige också verkade för tillsammans med likasinnade, inklusive Ukraina (som var vald medlem av säkerhetsrådet 2016–2017). Sverige bidrog även till att Georgien diskuterades.

6.3.1 Bosnien-Hercegovina

Bosnien-Hercegovina och den internationella närvaron diskuterades vid halvårsvisa debatter, där det internationella samfundets höge representant Valentin Inzko gav rådet uppdateringar om händelseutvecklingen. Vid debatterna deltog också representanter för Bosnien-Hercegovina, Kroatien och Serbien. Under hösten 2017 respektive 2018 antogs enhälligt resolutioner för att förlänga mandatet för den EU-ledda stabiliseringsstyrkan Eufor Althea (resolution 2384 (2017) respektive 2443 (2018)).

Situationen i Bosnien-Hercegovina präglades under perioden i betydande utsträckning av inrikespolitiska spänningar mellan företrädare för de så kallade konstituerande folken och en avmattad reformprocess. Samtidigt gjordes vissa framsteg i landets EU-närmande.

Diskussionerna i rådet kom i hög grad att återspegla läget i landet, med uppmaningar till landets politiker att driva på reformagendan och undvika att underblåsa polariserande nationalistiska stämningar. Sverige underströk, liksom bland annat de övriga europeiska rådsmedlemmarna och USA, EU-perspektivets centrala roll för landets utveckling och framtid. Sverige framhöll även vikten av ett fortsatt försoningsarbete. Vidare belyste Sverige utmaningar relaterade till arbetet med agendan för kvinnor, fred och säkerhet samt verkade för nya skrivningar om detta i rådets mandat för Eufor Althea. Flertalet rådsmedlemmar uttryckte stöd för den höge representantens ansträngningar. Ryssland uttryckte dock, på sedvanligt vis, kritik mot den höge representanten, vars rapportering man inte ansåg vara objektiv.

6.3.2 Cypern

Under Sveriges år i säkerhetsrådet diskuterades situationen på Cypern huvudsakligen i samband med antagandet av de halvårsvisa resolutioner som förlänger mandatet av FN:s styrka på Cypern, Unficyp, som inrättades 1964. Under Sveriges medlemskap antogs fyra sådana resolutioner: 2338 (2017), 2369 (2017), 2398 (2018), samt 2430 (2018).

När Sverige inledde sitt medlemskap i säkerhetsrådet i januari 2017 fanns försiktiga förhoppningar om att den närmandeprocess som då pågick skulle kunna bana väg för en återförening. Processen kulminerade i juli 2017, då parterna tillsammans med garantimakterna Grekland, Turkiet och Storbritannien samlades i schweiziska Crans-Montana för att söka lösa ut de utestående frågorna, inklusive säkerhetsgarantier och den turkiska truppenärvaron. Även generalsekreteraren deltog, liksom dennes dåvarande särskilde rådgivare för Cypern, norske Espen Barth Eide. Ingen uppgörelse nåddes dock, och under återstoden av det svenska rådsmedlemskapet kom ingen ny process att inledas. Generalsekreteraren lät meddela att FN fortsatt stod redo att bistå, men bara om parterna efterfrågade detta.

Sverige menade att förklaringen till bristen på framgång i Crans-Montana delvis kunde härledas till avsaknaden av förtroendeskapande åtgärder och förankring hos de båda befolkningsgrupperna, liksom ett alltför ensidigt fokus på samtal mellan parternas ledare. Diskussionerna om Cypern inför mandatförlängningarna för Unficyp kom i stor utsträckning att handla om hur rådets enighet kunde behållas, samt hur tydliga signaler kunde skickas till parterna om behovet av förnyade ansträngningar till dialog, förhandling och insatser för hållbart fredsbyggande i linje med säkerhetsrådets resolution 2282 (2016) om "Sustaining Peace".

På USA:s initiativ genomfördes under hösten 2017 en strategisk översyn av insatsen. Översynen rekommenderade bland annat en viss reducering av truppnumreringen samt ett ökat fokus på och ökade resurser för insatsens civila del och dialogen med lokalbefolkningen på bägge sidor, förslag som Sverige och övriga medlemsstater antingen drev eller stödde.

Det fanns även en inledande diskussion om att tydliggöra kopplingen mellan Unficyps närvaro och parternas framsteg i fredsansträngningarna. FN-sändebudet Eide avslutade sitt uppdrag i augusti 2017. Generalsekreteraren utsåg inte omedelbart någon ersättare. Sedan sommaren 2018 fungerade dock Jane Holl Lute i praktiken som temporärt sändebud ("Senior UN Consultant"). Hon förde samtal med parterna om möjligheterna till en ny process. Generalsekreteraren förmedlade i sin rapportering till säkerhetsrådet sin övertygelse om att en övergripande lösning inom en överskådlig framtid alltså vore möjlig, men att parterna behövde visa genuin vilja att återuppta de formella fredsförhandlingarna.

Sverige betonade genomgående behovet av en breddad fredsprocess och förtroendeskapande åtgärder mellan befolkningsgrupperna på Cypern. Sveriges engagemang för fred, inklusive erfarenheterna från arbetet med den så kallade religiösa dialogen (Religious Track) genom ambassaden i Nicosia, möjliggjorde en framträdande profil.

Sverige verkade framgångsrikt i förhandlingar för att i resolutionen om förlängt mandat för Unficyp inkludera nya och tydliga formuleringar om behovet av mer förtroendeskapande åtgärder, om civilsamhällets roll och

mellanfolkliga kontakter, samt om att parterna och Unficyp i högre grad behöver prioritera detta. Vid den sista mandatförlängningen under Sveriges medlemskap välkomnade säkerhetsrådet genom resolution 2430 (2018) dessutom arbetet med den religiösa dialogen. Sverige lyckades även föra in stärkta skrivningar om kvinnor, fred och säkerhet, inklusive en referens till resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i Unficyps mandat, vilket tidigare saknats. Sverige återvände dessutom som personalbidragande land till Unficyp, genom att bidra med två svenska poliser samt en teknisk expert för förtroendeskapande arbete till insatsen. Skr. 2018/19:104

6.3.3 Kosovo

När Sverige inledde sitt medlemskap i rådet var det etablerad praxis att diskutera Kosovo och FN:s övergångsadministration Unmik vid kvartalsvisa öppna briefingar, där chefen för Unmik, Zahir Tanin, gav en briefing om läget i Kosovo och om insatsens arbete. Enligt praxis deltog även Serbiens utrikesminister och Kosovos ambassadör till USA.

Unmik etablerades genom säkerhetsrådets resolution 1244 (1999). Hos USA och de europeiska rådsmedlemmarna fanns en tydlig vilja att minska mötesfrekvensen och diskutera formerna för att inleda en neddragning av Unmik. Detta berodde på att situationen i Kosovo bedömdes vara markant annorlunda än vid tiden för etablerandet av insatsen, och rådets tid och resurser ansågs kunna nyttjas mer ändamålsenligt. Denna syn delades dock inte av samtliga rådsmedlemmar. Inte minst Ryssland hade en annan ståndpunkt.

Diskussionerna om Kosovo följde mot bakgrund av ovanstående ett tydligt mönster där USA och de europeiska rådsmedlemmarna betonade landets EU-närmande och efterlyste en minskad mötesfrekvens och nedgradering eller utfasning av Unmik. Ryssland menade, med stöd av Kina, att rådet behövde följa situationen med oförändrad regelbundenhet. Ryssland framhöll förekomsten av diskriminering av den serbiska befolkningen och vad som ansågs vara en bristande vilja i Pristina att hedra ingångna avtal med Belgrad. Andra rådsmedlemmar fokuserade i hög grad på mer generella budskap om dialog mellan Belgrad och Pristina.

I december 2018 genomfördes, på rysk begäran, med kort varsel ett extrainsatt möte om Kosovo mot bakgrund av ett antal beslut i Kosovos parlament som rörde den planerade transformeringen av landets säkerhetsstyrkor till regelrätta väpnade styrkor. Vid mötet deltog den serbiske presidenten som uttryckte stor oro över den nya lagstiftningen, vilken ansågs gå rakt emot resolution 1244. Deltog gjorde också Kosovos president, vars åsikt var den motsatta. USA och de europeiska rådsmedlemmarna framhöll med nyansskillnader att beslutet i princip var en fråga för Kosovo, men det underströks samtidigt att processen måste vara transparent, författningsenlig samt genomföras i nära dialog med partner. Ryssland menade att den nya lagstiftningen utgjorde ett tydligt brott mot resolution 1244, en bild som delades av Bolivia och Peru.

I Kosovo-hanteringen betonade Sverige, i nära samordning med de övriga europeiska rådsmedlemmarna, konsekvent EU-perspektivet och nödvändigheten för både Pristina och Belgrad att fokusera på den EU-faciliterade dialogen om normalisering av relationer. Man drev också på

6.3.4 Georgien

Situationen i Georgien behandlades under perioden dels vid möten ägnade den specifika frågan, dels inom ramen för relaterade diskussioner såsom den årliga briefinggen av ordföranden för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas (OSSE). Under perioden skedde inga positiva utvecklingar inom ramen för Genève-samtalen eller i Georgien vad gäller en framtida återintegrering av utbrytarregionerna Sydossetien och Abchazien. De administrativa gränslinjerna förstärktes och rysk trupp närvarar i områdena kvarstod.

I mars 2017 hölls ett möte i rådet med anledning av de så kallade parlamentsval som under månaden genomfördes i Abchazien. Sverige, Frankrike, Italien, Storbritannien, USA och Japan uttryckte tydligt stöd för Georgiens territoriella integritet. Sverige underströk också vikten av att rådet fortsatt följde utvecklingen i Georgien. Ryssland menade att situationen i Georgien inte längre tarvade diskussioner i säkerhetsrådet.

Den 8 augusti 2018 tog Sverige tillsammans med Frankrike, Nederländerna, Polen och USA initiativ till ett rådsmöte om Georgien med anledning av 10-årsdagen sedan inledningen av kriget mellan Georgien och Ryssland. Sverige uttryckte, likt övriga europeiska rådsmedlemmar samt USA och Peru, tydligt stöd för Georgiens territoriella integritet. Sverige uppmanade vidare Ryssland att följa sexpunktsavtalet genom att dra tillbaka sina trupper och ta tillbaka sitt erkännande av utbrytarregionerna som självständiga stater. Ryssland framhöll också vid detta möte, utan stöd från övriga rådsmedlemmar, att situationen i Georgien inte längre krävde diskussioner i säkerhetsrådet.

Sverige verkade under medlemskapsperioden i tätt samarbete med de europeiska rådsmedlemmarna, för att Georgien bibehölls på rådets agenda. Sverige intog en aktiv roll i den vängrupp som skapats i New York, också med avseende på Georgiens årligen återkommande resolution i generalförsamlingen om internflyktingar.

6.3.5 Ukraina

Situationen i Ukraina, den olagliga annekteringen av Krim och den ryska aggressionen i östra Ukraina kom att belysas vid ett flertal tillfällen under det svenska medlemskapet i säkerhetsrådet. Sverige var inom rådskretsen ledande när det gällde att säkerställa att så blev fallet.

Sverige verkade under perioden för att belysa frågan såväl inom som utanför säkerhetsrådets ramar. Det skedde i nära dialog med Ukraina, som under 2016–17 också var vald medlem i rådet. Ukraina togs under perioden upp vid olika former av möten: dels vid schemalagda möten såsom vid en debatt om samarbetet mellan EU och FN, briefingar av ordföranden för OSSE samt under den så kallade folkrättsveckan, dels vid ett antal möten särskilt ägnade åt Ukraina. De senare sammankallades till följd av en specifik händelseutveckling i landet och begärdes av en grupp länder, däribland Sverige.

I januari 2017 hölls sålunda ett extrainkallat möte under svenskt ordförandeskap med anledning av upptrappade stridigheter i östra Ukraina. I anslutning till mötet kunde rådet komma överens om ett pressuttalande. Genom uttalandet uppmanade rådets medlemmar till omedelbart eldupphör och uttryckte fullt stöd för Ukrainas territoriella integritet.

I februari 2017 arrangerade Ukraina under sitt ordförandeskap en debatt om konflikter i Europa, den första av sitt slag sedan 90-talet. På svenskt initiativ genomfördes också i mars 2018 ett Arriamöte om Krim, i nära samarbete med Ukraina. Nederländerna, Polen, Storbritannien och USA var medvärdar.

I regel följde de olika diskussionerna om Ukraina ett liknande mönster där Sverige, övriga europeiska rådsmedlemmar och USA framförde tydliga budskap och fördömanden av den ryska aggressionen i östra Ukraina och Rysslands olagliga annektering av Krim samt uppmanade Ryssland att ändra kurs. Nära samordning skedde mellan de europeiska rådsmedlemmarna. Sverige verkade framåtsyftande för att säkerställa skarpa budskap.

Ett viktigt budskap i en säkerhetsrådscontext var att Ukraina-frågan inte utgjorde en regional angelägenhet, utan att Rysslands agerande är ett flagrant brott mot FN-stadgan och folkrätten och därmed ett hot mot den europeiska och globala säkerhetsordningen samt den regelbaserade internationella ordningen. Flera av de övriga rådsmedlemmarna utanför kretsen av likasinnade intog dock generellt sett en mer återhållsam position med mer allmänt hållna uppmaningar om dialog och genomförande av Minsköverenskommelserna.

I september 2017 presenterade Ryssland på expertnivå i rådet ett förslag om en begränsad fredsbevarande insats för östra Ukraina för att säkerställa säkerheten för den befintliga OSSE-insatsens observatörer invid kontaktlinjen. Förslaget möttes av betydande skepsis från Sverige och likasinnade, vilka framhöll att en eventuell insats måste kunna verka över hela Ukrainas territorium, inklusive längs den rysk-ukrainska statsgränsen. Förslaget återkom inte till säkerhetsrådet under Sveriges medlemskap.

I juni 2018 antog rådet ett ordförandeuttalande om situationen i Ukraina på initiativ av Sverige, Frankrike, Polen, Storbritannien och USA (S/PRST/2018/12). Detta var första gången sedan 2015 som säkerhetsrådet uttalade sig om Ukraina i form av ett ordförandeuttalande eller en resolution. Genom uttalandet uttryckte rådet oro för den försämrade säkerhetssituationen i landets östra delar, fördömde brott mot eldupphör och bekräftade respekten för Ukrainas territoriella integritet.

På svenskt initiativ genomfördes i oktober 2018 en öppen briefing om Ukraina inför de illegitima "lokalval" som sedermera genomfördes i separatistkontrollerade Luhansk respektive Donetsk län. En majoritet av rådsmedlemmarna kommenterade vid detta möte "lokalvalen" och menade att de utgjorde ett tydligt brott mot Minsköverenskommelserna.

I november 2018 hölls även ett extrainsatt möte på begäran av Sverige och likasinnade med anledning av händelseutvecklingen vid Kertsundet och Azovska sjön, där Ryssland stoppat och beslagtagit tre ukrainska fartyg och anhållit besättningen efter att under flera månader ha fördröjt fartygstrafiken till och från ukrainska hamnar i Azovska sjön. Ryssland möttes vid mötet av stark kritik från de europeiska rådsmedlemmarna och

USA. Ingen medlemsstat gav stöd till den ryska bilden och argumentationen om att Krim och territorialvattnet runt halvön tillhörde Ryssland.

Sverige verkade konsekvent under medlemskapet i säkerhetsrådet för att bibehålla Rysslands kränkningar av Ukrainas territoriella integritet och suveränitet på rådets agenda och tydliggöra att de ryska brotten mot folkrätten och FN-stadgan inte enbart utgjorde ett hot i regionen utan även hade globala implikationer. Det skedde i mycket tät dialog med Ukraina. Sverige tog initiativ till en grupp – Sverige, USA, Frankrike, Italien (2017), Storbritannien, Polen (2018), Nederländerna (2018) – som möttes på expert respektive FN-ambassadörs- och biträdande FN-ambassadörsnivå för att diskutera frågan och förbereda möten. Sverige förde vidare en dialog om Ukraina med rådsmedlemmar som saknade direkta kopplingar och intressen i konflikten. Sverige hade även en tät dialog med FN-sekretariatet om Ukraina och underströk behovet av att följa händelseutvecklingen nära.

6.3.6 Krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien samt den så kallade kvarvarandemekanismen för krigsförbrytartribunalerna

Säkerhetsrådets arbete avseende de internationella krigsförbrytartribunalerna sträcker sig tillbaka till 1990-talet, då rådet upprättade två tribunaler: en avseende f.d. Jugoslavien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) genom resolution 827 (1993), och en avseende Rwanda (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR) genom resolution 977 (1995). ICTR lades ned år 2015.

Det löpande arbetet genomförs i första hand i en särskild arbetsgrupp, Informal Working Group on International Tribunals (IWGIT), som vanligen håller två formella möten om året och i övrigt träffas vid behov. Tiden då Sverige var medlem i rådet föranledde aktivitet i arbetsgruppen, inte minst då ICTY lades ned i slutet av 2017. Rådet gjorde i samband med nedläggningen av ICTY ett pressuttalande som noterade tribunalens arbete.

De återstående uppgifter som kvarstår i form av överklaganden, ansökningar om resning, frågor om straffverkställighet med mera hanteras efter tribunalernas nedläggning av en särskild så kallad kvarvarandemekanism (Mechanism for International Criminal Tribunals, MICT). Rådet uppdateras om arbetet i kvarvarandemekanismen genom halvårsvisa briefingar av mekanismens ordförande och åklagare. Under våren och sommaren 2018 förhandlade och antog rådet en resolution om förlängningen av MICT:s mandat och en förnyad utnämning av mekanismens domare. Rådet hanterade därtill brevväxling avseende domarkandidater för två vakanta domartjänster vid mekanismen.

Dynamiken mellan rådsmedlemmarna var oftast god och arbetet jämförelsevis okomplicerat, även om svenska förslag för att notera vikten av könsbalans bland domarna inte kunde godtas av vissa rådsmedlemmar.

Centralasien diskuterades under perioden vid halvårsvisa konsultationer. I fokus stod FN:s regionala center för förebyggande diplomati i Centralasien (UN Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia, UNRCCA) och dess regelbundna rapporter till säkerhetsrådet. Centret, som etablerades 2007 på förslag av de fem centralasiatiska republikerna (Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan), verkar för att främja regionalt samarbete i konfliktförebyggande syfte. Ett nära samarbete har etablerats mellan centret och FN:s stöduppdrag i Afghanistan, (Unama), samtidigt som Afghanistan i allt större utsträckning inkluderas i de regionala ansträngningarna för fredlig utveckling, stabilitet och integration i Centralasien. Ett betydande fokus lades på utmaningarna kopplade till förvaltningen av gränsöverskridande vattenresurser.

Under perioden präglades regionen i stor utsträckning av förbättrade relationer mellan länderna, vilket delvis möjliggjorts till följd av omfattande reformer och en omläggning av grannskapspolitiken i Uzbekistan. Den politiska viljan till ökat samarbete har stärkts i samtliga fem huvudstäder. Samtidigt kvarstod tydliga utmaningar, inte minst behovet av omfattande ekonomiska reformer och utmaningar relaterade till våldsbejakande extremism, radikalisering och hotet från terrorism mot bakgrund av situationen i Afghanistan. Signifikant för perioden var också att Kazakstan som första centralasiatiska land var medlem i rådet.

Sverige och övriga rådsmedlemmar uttryckte under perioden tydligt stöd för centret och dess aktiviteter. Centrets fokus på vattenförvaltning välkomnades och Sverige delade med sig av de betydande svenska erfarenheterna på området. Sverige välkomnade vidare kontorets uppmärksammande av bredare former av klimatrelaterade säkerhetsrisker och betonade vikten av insatser vad gäller kvinnor, fred och säkerhet.

6.4 Latinamerika och Karibien

Colombia och Haiti var de enda landssituationerna i Latinamerika som formellt stod på säkerhetsrådets dagordning. Utvecklingen i Venezuela och Nicaragua ledde emellertid till att även dessa frågor aktualiserades i en rådscontext.

6.4.1 Colombia

Året före Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet undertecknade Colombias regering och Farc-gerillan ett historiskt fredsavtal. Parterna bad FN att övervaka genomförandet av fredsavtalet. Säkerhetsrådet välkomnade fredsavtalet och antog den 13 september 2016 resolution 2307 som skapade en ettårig FN-insats med mandat att övervaka och verifiera delar av fredsavtalet. Under 2017–2018 fanns ett enhälligt och starkt stöd i säkerhetsrådet för genomförandet av fredsavtalet i Colombia.

Vid Sveriges inträde i rådet behandlades Colombia kvartalsvis i slutna konsultationer. Som ordförande under januari månad 2017 ändrade

Sverige dock formatet från slutna konsultationer till öppna briefingar följt av slutna konsultationer. Formatändringen kom att få betydelse då FN:s briefingar och rådsmedlemmarnas budskap till parterna i Colombia på så vis blev offentliga eftersom nästintill samtliga rådsmedlemmar valde att tala vid den öppna briefingen. Colombia välkomnade formatändringen och kom under 2017–2018 ofta att delta i rådsmötena på hög nivå.

Säkerhetsrådet besökte Colombia den 3 till 5 maj 2017 för att visa sitt stöd för fredsprocessen.

Under 2017 genomfördes den första delen av fredsavtalet då Farc-gerillan lade ned vapnen och övergick till politisk verksamhet. Den 1 juli 2017 beslutade säkerhetsrådet om en ny insats – FN:s verifikationsinsats i Colombia – som i september skulle efterträda en första insats av utforskande karaktär. Uppdraget var att verifiera genomförandet av regeringens åtaganden om säkerhet och socio-ekonomisk återintegrering av Farc-medlemmar. Rådet gav generalsekreteraren i uppdrag att ta fram rekommendationer för insatsens utformning. Förhandlingarna karaktäriserades av stor samsyn bland rådsmedlemmarna som snabbt kunde enas om att godkänna generalsekreterarens rekommendationer för utformning av den nya insatsen i resolution 2377 som antogs den 14 september.

I oktober 2017 utökade säkerhetsrådet mandatet för verifikationsinsatsen till att även övervaka en temporär vapenvila med ELN. Vapenvilan med ELN bröts dock efter några månader.

Under 2017 och 2018 fortsatte genomförandet av fredsavtalet. Samtidigt förekom fördröjningar, inte minst på grund av stora utmaningar för staten att fylla det säkerhetsvakuum som uppstått i områden som tidigare kontrollerats av Farc. Säkerhetsrådet välkomnade i flera uttalanden de framsteg som gjorts samtidigt som vikten av ett skyndsamt genomförande av fredsavtalet underströks. Säkerhetsrådet uttryckte också vid flera tillfällen oro över mord på rättighetsaktivister, sociala ledare och tidigare Farc-medlemmar.

Under 2018 kunde Colombia genomföra de minst våldsamma valen på flera decennier. I parlamentsvalen deltog Farc för första gången som ett politiskt parti (med nytt namn men samma akronym), en viktig milstolpe för freden. I presidentvalet i maj/juni 2018 vann Ivan Duque som bland annat fört en kampanj för att ändra fredsavtalet. Under det svenska ordförandeskapet i säkerhetsrådet i juli 2018 verkade Sverige för ett konstruktivt partnerskap mellan säkerhetsrådet och den nya administrationen i Colombia. Rådet kunde i ett pressuttalande under juli också välkomna de framsteg som gjorts, och uttrycka starkt stöd för ett fortsatt genomförande av fredsavtalet.

Regeringen Duque bad sedan om en förlängning av FN:s verifikationsinsats. Säkerhetsrådet beslutade i september 2018 att förlänga insatsen med ytterligare ett år. Sverige har under den aktuella perioden bidragit med två poliser som deltagit i insatsen. Sverige deltog som bidragande land i informella möten med sekretariatet för observatörsbidragande länder.

Säkerhetsrådet var enigt i sitt stöd för fredsprocessen och verifikationsinsatsen under det svenska medlemskapet. Sverige verkade kontinuerligt för att rådet nära skulle följa situationen i Colombia och inskräpte vikten av ett skyndsamt genomförande av hela fredsavtalet,

inklusive landreformer, för att bygga en hållbar fred. Sverige tog också särskilt upp insatsens viktiga arbete med kvinnor, fred och säkerhet samt unga, fred och säkerhet. Som ordförande för säkerhetsrådets arbetsgrupp om barn och väpnad konflikt (Caac) säkerställde Sverige att arbetsgruppen kunde anta slutsatser med rekommendationer om Colombia. Skr. 2018/19:104

6.4.2 Haiti

I januari 2017 välkomnade säkerhetsrådet de slutliga resultaten från presidentvalet som höllits den 20 november 2016. Den 7 februari 2017 tillträdde Jovenel Moïse som president.

I april 2017 bedömde säkerhetsrådet att säkerhetssituationen i Haiti hade förbättrats tillräckligt för att det skulle gå att inleda en övergångsperiod från en fredsbevarande insats till andra delar av FN-systemet. Genom resolution 2350 (2017) beslutade säkerhetsrådet att fasa ut FN:s stabiliseringsinsats Minustah under en sexmånadersperiod. Samtidigt bestämdes att en så kallad övergångsinsats utan militärkomponent skulle ta vid efter Minustah. Denna insats fick namnet Minujusth och hade fokus på att fortsätta Minustahs arbete med att ge Haitis regering stöd på rättsområdet genom att bygga upp landets poliskår, bidra till framväxten av en fungerande rättsstat och rapportera om mänskliga rättigheter. Sverige arbetade framgångsrikt för att jämställdhetsfrågor skulle integreras i Minujusths mandat.

Säkerhetsrådet reste också till Haiti under Bolivias ordförandeskap i juni 2017 för att visa rådets stöd för Haitis regering och folk och undersöka de nödvändiga förutsättningarna för genomförandet av Minujusths mandat. Året präglades också av generalsekreterarens initiativ för att utrota kolera i Haiti.

Säkerhetsrådet förlängde Minujusths mandat med ett år i april 2018, satte en tidsplan för neddragning av poliskomponenten, och bad FN ta fram mål som skulle uppnås i oktober 2019 för att kunna fasa ut Minujusth.

Under Minujusth gjordes framsteg med att bygga upp Haitis poliskår medan framstegen var mindre när det gällde övriga delar av rättskedjan. Inte minst kriminalvården fungerade dåligt.

Efter våldsamma protester mot slopade bränslesubventioner i juli 2018 avgick premiärminister Guy Lafontant och efterträddes i september av Jean-Henry Céant. I en briefing till säkerhetsrådet i december samma år konstaterade generalsekreterarens särskilda representant för Haiti, Helen La Lime, att de etappmål som uppsatts för Minujusth inte skulle vara uppnådda i oktober 2019.

Sverige sökte genomgående verka för dels en anda av hållbar fred under övergångsperioden, dels främjande av framsteg inom områdena kvinnor, fred och säkerhet respektive sexuellt och könsbaserat våld. Sverige tog konsekvent upp situationen för mänskliga rättigheter, vikten av reformer av rättssektorn och inkluderande politiska lösningar. Sverige har under 2017–2018 bidragit både med svenska poliser och kriminalvårdare till insatsen.

6.4.3 Nicaragua

I april 2018 inleddes omfattande demonstrationer i Nicaragua på grund av förändringar i socialförsäkringssystemet. Demonstrationerna bemöttes med våld. Under USA:s ordförandeskap i september 2018 arrangerades ett möte om Nicaragua. Mötet skedde under dagordningspunkten "säkerhetsrådets samarbete med regionala organisationer". På grund av motstånd mot mötet kunde USA:s månadsprogram för säkerhetsrådet i september inte godkännas av säkerhetsrådet, vilket var det enda tillfället under Sveriges medlemskap som månadsprogrammet inte kunde antas. Under mötet tog en grupp rådsmedlemmar upp övergreppen mot mänskliga rättigheter i Nicaragua medan en annan grupp kritiserade att mötet hölls och menade att situationen i Nicaragua var en intern angelägenhet och inte ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Sverige uppmärksammade vid återkommande tillfällen utvecklingen i Nicaragua i samtal med övriga rådsmedlemmar. I samtal med FN-sekretariatet undersöktes förutsättningarna att agera i Nicaragua-frågan via de verktyg som finns för att i informella format ta upp frågor, som inte redan står på rådets dagordning. Motståndet var emellertid utbrett mot att arrangera ytterligare möten om Nicaragua i säkerhetsrådet.

6.4.4 Venezuela

Situationen i Venezuela förvärrades under perioden 2017–2018 och resulterade bland annat i en humanitär kris med regional påverkan och stora mängder migranter. Det fanns dock en knapp majoritet i säkerhetsrådet, ledd av Bolivia, Ryssland och Kina, som menade att situationen i Venezuela var en nationell angelägenhet och inte utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. På USA:s initiativ togs Venezuela upp under dagordningspunkten övriga frågor i maj 2017 i slutna konsultationer. Hela mötet ägnades dock i stort sett åt att diskutera huruvida frågan borde diskuteras eller inte av säkerhetsrådet. USA anordnade också två Arriamöten om Venezuela där flera rådsmedlemmar avstod från att delta.

Som rådsmedlem ansåg Sverige att en diskussion om Venezuela vore rimlig, särskilt ur ett konfliktförebyggande perspektiv. Sverige undersökte vid återkommande tillfällen förutsättningarna att ta upp Venezuela. Motståndet var dock omfattande, inklusive från annars likasinnade länder i regionen som då menade att det vore kontraproduktivt att diskutera Venezuela i säkerhetsrådet. Sverige arbetade nära övriga EU-rådsmedlemmar liksom ett antal länder i regionen, däribland Uruguay (medlem i säkerhetsrådet år 2016–2017) och Peru (medlem 2018–2019). I anslutning till säkerhetsrådets möte om Venezuela i februari 2019 deltog Sverige i ett gemensamt så kallat EU8-uttalande tillsammans med innevarande och nyligen avgångna EU-rådsmedlemmar (se avsnitt 10 angående formatet EU8).

De omfattande omvälvningarna i Mellanöstern och Nordafrika under de senaste åren har satt sin prägel på säkerhetsrådets arbete. Till följd av spridningen av konflikter och kriser i Mellanöstern och Nordafrika har rådet behövt ägna ökad uppmärksamhet åt regionen. Under det svenska medlemskapet var de mest framträdande dagordningspunkterna Syrien, Jemen samt fredsprocessen i Mellanöstern (Middle East Peace Process, Mepp).

Av säkerhetsrådets geografiska möten behandlade 58 stycken (28,3 %) Mellanöstern 2017. Motsvarande siffra 2018 var 67 stycken (32,5 %). I FN:s statistik, som också reflekteras i denna skrivelse, räknas Nordafrika till den afrikanska kontinenten. Av säkerhetsrådets resolutioner och ordförandeuttalanden med geografiskt fokus behandlade 11,4 % eller åtta stycken Mellanöstern 2017. År 2018 var motsvarande andel 15,5 % eller nio stycken.

Mellanösternhanteringen i rådet genererar ofta betydande slitningar mellan rådsmedlemmarna, inklusive mellan de permanenta medlemmarna. Detta framgår också av den låga andelen rådsbeslut som gäller Mellanöstern. Under Sveriges medlemskap i rådet lades veto totalt nio gånger: sex gånger 2017 och tre gånger 2018. Vid samtliga tillfällen skedde det i samband med omröstningar om frågor som rörde Mellanöstern.

Samtidigt som motsättningarna är djupa inom säkerhetsrådet och mellan dess permanenta medlemmar har också regionens länder varit djupt splittrade och inte sällan motarbetat varandras intressen. Vidare har hanteringen av konflikterna i Mellanöstern och Nordafrika försvårats av att FN inte kunnat förlita sig på en stark regional organisation, till skillnad från Afrikanska unionen för Afrika eller EU för Europa.

Under medlemskapet drevs Sverige av övertygelsen att FN har den legitimitet och trovärdighet som fordras för att leda inkluderande politiska processer för att finna en hållbar lösning på regionens konflikter, där stöd till generalsekreteraren och hans särskilda sändebud utgjorde centrala komponenter.

Sverige gavs tillfälle att redogöra för denna syn i en bred debatt i säkerhetsrådet om situationen i Mellanöstern och Nordafrika den 25 juni 2018. Sverige betonade, liksom generalsekreteraren, behovet av att bemöta grundorsakerna till regionens konflikter. Genomförandet av Agenda 2030 samt kvinnors och ungdomars delaktighet i samhället lyftes fram.

Utöver nedan dagordningspunkter förekom även förhandlingar om FN:s observatörsstyrka på ockuperade Golanhöjderna (Undof). Styrkan finns på plats sedan 1974 för att övervaka eldupphöravtalet mellan Israel och Syrien. Under Sveriges medlemskap förlängdes mandatet för Undof vid fyra tillfällen.

6.5.1 Irak

När Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet inleddes 2017 stod den väpnade konflikten med Isil/Daesh i fokus i Irak. FN ledde en omfattande

humanitär operation i kölvattnet av återtagandet av territorium från Isil/Daesh. Den irakiska regeringen tillkännagav den 10 juli 2017 att man befriat Mosul.

Den inrikespolitiska situationen i Irak var fortsatt komplex under det svenska medlemskapet. Samtliga utestående frågor mellan centralregeringen i Bagdad och den kurdiska regionala regeringen i Erbil förblev olösta, inklusive de omtvistade områdena kring staden Kirkuk. Politiska spänningar förekom även mellan andra etniska och konfessionella grupper och deras politiska representanter. Det irakiska parlamentsvalet sköts upp men hölls slutligen i maj 2018. Regeringsbildningen dröjde flera månader. I oktober 2018 utsågs en ny regering men flera viktiga poster, bland annat försvars- och inrikesministerposterna, var ännu inte tillsatta när Sverige avslutade sitt medlemskap.

FN:s stöduppdrag i Irak (Unami) inrättades 2003. Inför mandatförlängningen 2018 genomfördes en extern översyn av Unami, den första i sitt slag för en särskild politisk insats.

Under 2017 präglades säkerhetsrådets arbete av den humanitära situationen i främst Mosul med en rad extrainsatta möten, främst på rysk begäran. Efter att Mosul befriats välkomnades detta av säkerhetsrådet genom ett pressuttalande den 13 juli.

I ett pressuttalande den 21 september 2017, det vill säga veckan före folkomröstningen i den kurdiska regionen, uttryckte rådet oro över omröstningens potentiellt destabiliserande konsekvenser. Sverige drev i dessa förhandlingar utan framgång på för att få till en referens till självbestämmanderätten.

Behovet av dialog och försoningsinitiativ diskuterades vid varje tillfälle som Irak avhandlades, särskilt i förhållande till Kirkuk. I ett pressuttalande den 18 oktober 2017 uttrycktes oro över våldsamheter nära Kirkuk.

Unamis mandat förlängdes två gånger under Sveriges medlemskap genom resolution 2367 (2017) respektive resolution 2421 (2018). USA var pennhållare. På förslag av Sverige inkluderades nya operativa paragrafer i resolution 2421 om kvinnor, fred och säkerhet samt om barn och väpnad konflikt.

Under medlemskapet sökte Sverige genomgående verka för ett mer aktivt konfliktförebyggande arbete från säkerhetsrådets sida i Irak, inklusive genom att främja Unamis roll att bidra till politisk försoning och lösningar av utestående frågor mellan Bagdad och den kurdiska regionala regeringen. Sverige verkade också generellt för fler rådsuttalanden om Irak för att söka påverka utvecklingen i rätt riktning. Sverige tog också kontinuerligt upp situationen för mänskliga rättigheter, vikten av reformer av rättssektorn och inkluderande politiska lösningar.

De omfattande massövergrepp mot civilbefolkningen som hade begåtts av Isil/Daesh ledde till att rådet den 21 september 2017 kunde anta resolution 2379 (2017). Resolutionen inrättade ett undersökningsteam för bevisinsamling i Irak (United Nations Investigative Team for Accountability of Daesh, Unitad) för brott begångna av Isil/Daesh som senare skulle kunna användas för lagföring. I förhandlingarna framhöll Sverige vikten av rättssäkerhet, respekt för mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande för samtliga förövare i konflikten, inte enbart Isil/Daesh.

Frågan om Iraks tillämpning av dödsstraffet uppmärksammades särskilt. Inför upprättandet av Unitads verksamhet ställde Sverige tydliga krav på FN gällande problematiken kring dödsstraff. Av Unitads uppdragsbeskrivning framgår att undersökningsteamets verksamhet ska ske i enlighet med FN:s riktlinjer på området. FN:s rättsavdelning bekräftade att detta innebar att bevis inte skulle kunna överlämnas till rättegångar där dödsstraff utdömdes.

Juristen Karim Khan, chef för Unitad, påbörjade sitt arbete i Irak under hösten 2018, och briefade säkerhetsrådet för första gången den 4 december 2018 i öppen kammare. Rådet var enigt i sitt stöd till Unitad och vikten av att utkräva ansvar av Isil/Daesh. Rådets beslut om Unitad utgjorde en framgång i det svåra arbetet med ansvarsutkrävande i säkerhetsrådet (se avsnitt 5.2.3).

Den 8 december 2017 antog säkerhetsrådet resolution 2390 som innebar att det så kallade olja för mat-programmet formellt avslutades efter att Irak uppfyllt sina skyldigheter som beslutats av säkerhetsrådet under kapitel VII. Generalsekreteraren rapporterade också regelbundet skriftligen till säkerhetsrådet om den så kallade Irak-Kuwaitfrågan, där få framsteg kunde noteras i fråga om de försvunna personerna och tillgångarna. En viss rörelse kunde dock skönjas i november 2018 när Iraks nyttillträdde president Salih besökte Kuwait.

6.5.2 Iran

Icke-spridning

Vid Sveriges inträde i rådet hade genomförandet pågått i ett knappt år av den kärntekniska överenskommelse (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) som slöts 2015 mellan E3+3 (det vill säga Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA) å ena sidan och Iran å den andra. Säkerhetsrådet ställde sig bakom överenskommelsen genom resolution 2231 (2015), som upphävde de flesta av de omfattande sanktioner som sedan 2006 införts mot Iran. Fortsatt kvarstod begränsningar gällande in- och utförsel av vapen till och från Iran, samt avseende Irans ballistiska robotprogram. Därutöver kvarstod frysning av vissa tillgångar och reserestriktioner för vissa iranska personer. Inom ramen för överenskommelsen tilläts under vissa förutsättningar export av kärnteknisk utrustning och teknik till Iran. Säkerhetsrådets tidigare sanktionskommitté ersattes med ett ”format” under ledning av en ”facilitator”.

Enligt resolution 2231 ska generalsekreteraren rapportera om resolutionens genomförande var sjätte månad. Det var dock inte helt klart i vad mån sekretariatet i första hand borde rapportera om efterlevnaden av de kvarvarande restriktioner som ålagts Iran eller om rapporten även borde omfatta överenskommelsens genomförande i stort, inklusive förbudet att införa nya sanktioner och att underlätta normala relationer och handel med Iran. Detta hade lett till stark kritik gentemot sekretariatet från Irans sida och att Iran valt att inte delta i de halvårsvisa mötena i rådet om resolutionens genomförande.

Mot denna bakgrund fokuserade de halvårsvisa mötena i rådet i huvudsak på att genomförandet av överenskommelsen fortsatte, på att Internationella atomenergiorganet (IAEA) återkommande rapporterade om huruvida Iran uppfyllde sina kärntekniska åtaganden i enlighet med överenskommelsen, samt på att den så kallade anskaffningskanalen fungerade väl. Motsättningar fanns dock om vilket fokus sekretariatets rapport borde ha och i vad mån Irans återkommande robotuppskjutningar var av en sådan art att de inte stod i överensstämmelse med resolution 2231 (och dess bilaga B). Mer specifikt handlade det om tolkningen av resolutionen och i vilken utsträckning Iran skulle avhålla sig från vidareutveckling och uppskjutningar av alla former av vapenbärare som kan bära kärnvapenstridspetsar eller om förbudet endast omfattade sådana vapenbärare som specifikt utformats just för kärnvapen.

De så kallade E3-länderna (Frankrike, Storbritannien och Tyskland) med likasinnade lade betoningen på den förra tolkningen. Sverige underströk att parterna borde avhålla sig från alla former av aktiviteter som kunde undergräva förtroendet parterna emellan och överenskommelsens fortsatta genomförande (även om de i strikt mening inte kunde anses strida mot överenskommelsen eller resolution 2231). Ryssland med likasinnade lade istället tonvikten på den senare tolkningen, och förklarade att överenskommelsen inte syftat till att förbjuda Iran att utveckla ett robotprogram. Ryssland menade också att sekretariatet inte hade mandat eller kompetens att rapportera om vare sig robotuppskjutningar eller vapentechnologi.

Dynamiken ändrades i och med president Donald Trumps beslut i maj 2018 att USA ensidigt skulle dra sig ur den kärntekniska överenskommelsen. En fråga som uppstod med anledning av det amerikanska frånträdet från JCPOA var huruvida USA kunde aktivera den särskilda mekanism i resolution 2231, som tvingade rådet att återinföra sanktionerna mot Iran och därigenom omöjliggöra JCPOA:s fortsatta tillämpning. USA tog dock inte frågan vidare, i vart fall inte under Sveriges medlemskap. Inte heller Iran valde att använda säkerhetsrådet som arena för att på allvar kritisera det amerikanska agerandet i strid med resolution 2231. Vid de två kvarvarande mötena i rådet efter det amerikanska frånträdet (i juli respektive december 2018) var USA i princip isolerat där övriga rådsmedlemmar försvarade överenskommelsens fortsatta genomförande, som en konkret säkerhetsskapande åtgärd i en osäker region. Som svar på att USA deltog på utrikesministernivå valde också Iran att delta i den sista debatten i december och bemöta den amerikanska kritiken.

Mänskliga rättigheter

Vid sidan av icke-spridningsfrågan begärde USA, som en följd av demonstrationerna i Iran vid årsskiftet 2017/2018, ett möte i januari 2018 om situationen för de mänskliga rättigheterna i Iran. Ryssland motsatte sig att mötet hölls och beskyllde USA för att använda demonstrationerna som svepskäl för att ytterligare försöka undergräva den kärntekniska överenskommelsen. Länder som Bolivia och Kina gjorde tydligt att de ansåg att mänskliga rättigheter inte hörde hemma i rådet. Sverige påpekade vikten av att Iran fullt ut respekterade sina folkrättsliga skyldigheter,

avhöll sig från övervåld och respekterade yttrandefriheten. Sverige konstaterade, i likhet med övriga EU-medlemmar i rådet, att de mänskliga rättigheterna är relevanta för säkerhetsrådets mandat att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Samtidigt var det viktigt att hålla isär frågan om situationen för mänskliga rättigheter i Iran och frågan om den kärntekniska överenskommelsens genomförande. Skr. 2018/19:104

6.5.3 Den israelisk-palestinska konflikten

Vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet hade säkerhetsrådet nyligen antagit resolution 2334 (2016) som bland annat bekräftade bosättningsars illegalitet, uppmanade till ett slut på våldet samt uppmanade samtliga stater att skilja mellan Israel och de av Israel ockuperade områdena i sina mellanhavanden. Frankrike organiserade en internationell konferens i Paris den 15 januari 2017 för att skapa förutsättningar för en förnyad fredsprocess och en tvåstatslösning. Utrikesminister Margot Wallström deltog. Sverige ansvarade för ett särskilt spår som syftade till att engagera det civila samhället i Israel och Palestina. USA:s nye president Donald Trump hade tillkännaggett att en lösning av den israelisk-palestinska konflikten hade hög prioritet. Under perioden tog sedan USA ett antal beslut som föregrep en framförhandlad lösning mellan parterna. När Sverige lämnade säkerhetsrådet i december 2018 kunde inga framsteg konstateras. En kraftig expansion av israeliska bosättningar hade genomförts, i strid med folkrätten och säkerhetsrådets resolutioner, inklusive resolution 2334 (2016). Den desperata situationen för civilbefolkningen i Gaza hade ytterligare förvärrats och den humanitära krisen hade medfört att området befann sig på randen till social och ekonomisk kollaps. Sverige och EU verkade för att värna Jerusalems status efter USA:s ensidiga beslut att flytta ambassaden till Jerusalem i strid med folkrätten och säkerhetsrådets resolutioner.

Vanligen uppdaterade generalsekreterarens särskilde samordnare för fredsprocessen Nikolaj Mladenov säkerhetsrådet. USA var nominell pennhållare men allt som oftast togs initiativ till rådsagerande av andra rådsmedlemmar.

Sveriges utgångspunkt i fråga om den israelisk-palestinska konflikten var att som rådsmedlem värna FN:s och EU:s etablerade politik för ett slut på ockupationen samt en tvåstatslösning baserad på folkrätten, FN-resolutioner och tidigare överenskommelser. Sverige strävade därför efter att värna de internationella parametrarna för fred, stärka EU:s roll och sammanhållning med en enad EU-röst samt verka för att säkerhetsrådet skulle axla sitt ansvar för att finna en lösning på konflikten och blåsa liv i fredsprocessen. Sverige framförde konsekvent att Israels expansiva bosättningspolitik strider mot folkrätten och underströk vikten av att genomföra resolution 2334 (2016). Sverige uppmärksammade också vikten av ungdomars och kvinnors deltagande i strävan efter en fredlig lösning på konflikten och vikten av ett aktivt och dynamiskt civilsamhälle på båda sidor. Sverige värnade också den roll som FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) har som humanitär aktör.

USA:s dåvarande FN-ambassadör, Nikki Haley, redogjorde i sitt första inlägg i denna fråga för den nytillträdde Trump-administrationens syn. USA skulle inte tolerera några referenser till resolution 2334 (2016). USA:s engagemang för fred låg fast och president Trump var redo att verka för en historisk fredsöverenskommelse, men varje försök att ensidigt peka ut Israel skulle otvivelaktigt förkastas.

Vid den första åiterrapporteringen om genomförande av resolution 2334 (2016) i säkerhetsrådet i mars 2017 rapporterade Mladenov om en kraftig ökning av antalet bosättningar i strid med resolutionen. Våldsnivåerna hade dock minskat. I de efterföljande överläggningarna fokuserade majoriteten av rådsmedlemmarna på resolutionens innehåll. USA valde att tala om andra frågor i Mellanöstern, exempelvis sådana som gällde Iran. Detta kom att bli ett tema för de amerikanska inläggen vid säkerhetsrådets möten under det svenska medlemskapet. En bärande målsättning för Sverige under medlemskapsperioden blev därför att behålla frågan om en lösning av den israelisk-palestinska konflikten på säkerhetsrådets agenda.

I juli 2017 skedde en oroande utveckling i Jerusalem. Ett terrordåd genomfördes den 14 juli. Detta ledde till ökade spänningar och sammandrabbningar med flera dödade på båda sidor. Efter den eskalering som skett efter fredagsbönen den 21 juli tog Sverige, tillsammans med Egypten och Frankrike, initiativ till att under helgen begära ett extrainsatt möte i säkerhetsrådet. Syftet från svensk sida var att bidra till minskat våld och till konfliktförebyggande.

Vid mötet varnade Mladenov för att situationen var farlig, särskilt eftersom den berörde frågan om de heliga platserna i Jerusalem. Överlag rådde bred samstämmighet om risken för ytterligare eskalering och vikten av att förhindra en ny våldscykel. Många rådsmedlemmar betonade också vikten av att bevara status quo för de heliga platserna i Jerusalem. Sverige föreslog att alla rådsmedlemmar vid den öppna debatten i säkerhetsrådet om den israelisk-palestinska konflikten under nästföljande dag skulle framföra tydliga budskap om nedtrappning, återhållsamhet och undvikande av provokativt agerande. Ett sådant samfällt och tydligt budskap framfördes också dagen därpå från samtliga rådsmedlemmar till parterna. Den omedelbara krisen i Jerusalem dämpades därefter med minskade våldsamheter.

Varje år i november månad anordnas en ceremoni i FN med anledning av den internationella dagen för solidaritet med det palestinska folket, där bland annat säkerhetsrådets ordförande håller ett anförande å rådets vägnar. Månadens säkerhetsrådsordförande Italien lade fram en text men USA bröt tyst procedur med omfattande förslag på strykningar i Italiens text, bland annat angående referenser till resolution 2334 (2016) och israeliska bosättningar. Från svensk sida var det viktigt att respektera praxis så att anförandet kunde hållas, men också att värna tidigare överenskommen praxis och undvika att överenskommet språk urholkades. Sverige, Frankrike och Egypten bröt därför också den tysta proceduren, tillsammans med Senegal och Bolivia, med krav på referenser till tvåstatslösningen, bosättningar och det arabiska fredsinitiativet. Svåra förhandlingar vidtog. Den slutliga kompromissen, som tillkom efter insatser av Egypten, Frankrike och Sverige, blev att referera till fred med utgångspunkt i relevanta säkerhetsrådsresolutioner, vilket medförde att Italien kunde hålla anförandet vid ceremonin den 29 november. Att en

överenskommelse om anförandet kunde nås var betydelsefullt för att bekräfta säkerhetsrådets stöd för en lösning på konflikten mellan Israel och Palestina baserad på bland annat rådets resolutioner.

USA:s president Trump tillkännagav den 6 december 2017 sitt beslut att erkänna Jerusalem som Israels huvudstad och flytta den amerikanska ambassaden. Sverige tog initiativ till att begära ett extrainsatt möte i säkerhetsrådet. Detta skedde tillsammans med EU-länderna i rådet Frankrike, Italien och Storbritannien samt Bolivia, Egypten, Senegal och Uruguay. Vid mötet som hölls den 8 december betonade samtliga rådsmedlemmar, med undantag för USA, att dess position om Jerusalems särskilda juridiska och politiska status inte förändrats och att Jerusalem förblev en slutstatusfråga. På initiativ av Frankrike gjorde de fyra EU-medlemmarna i rådet, till vilka även Tyskland anslöt sig, ett gemensamt uttalande vid ett framträdande inför den samlade presskåren efter mötet, vilket fick stor uppmärksamhet.

Palestina hade parallellt meddelat sin avsikt att gå vidare med en säkerhetsrådsresolution om Jerusalem, i linje med ett beslut av Arabförbundet den 9 december. Sverige och Frankrike kontaktades av Egypten för att bistå i framtagandet av resolutionen, eftersom målsättningen var att uppbåda största möjliga stöd i rådet för att på så vis ånyo bekräfta internationell konsensus i frågan. Därför behövde resolutionstexten ligga så nära befintliga formuleringar som möjligt, särskilt formuleringar från säkerhetsrådets resolutioner 476 (1980) och 478 (1980). Omröstningen om det egyptiska resolutionsutkastet ägde rum den 18 december. Röstsiffrorna utföll 14–1. USA använde sin vetorätt för första gången på sex år.

Palestina gick därefter vidare med att lägga fram i princip samma resolutionstext i generalförsamlingen den 21 december.

Under 2018 präglades rådshanteringen av de oroligheter som ägde rum mellan palestinska demonstranter och israeliska säkerhetsstyrkor vid gränsen till Gaza som resulterade i 254 dödade palestinier och över 24 000 skadade. Med anledningar av våldsamheter den 30 mars begärde Kuwait ett extrainsatt möte. Majoriteten av rådsmedlemmarna uttryckte bestörtning, uppmanade parterna till återhållsamhet och underströk vikten av en proportionerlig våldsanvändning och respekt för folkrätten. Nästföljande fredag, den 6 april, blev också våldsam. Kuwait försökte vid båda dessa tillfällen ta fram ett pressuttalande. I båda fallen blockerades ett uttalande.

Invigningen av USA:s ambassad i Jerusalem den 14 maj ledde till omfattande sammandrabbningar. Kuwait begärde ett extrainsatt möte i säkerhetsrådet, och föreslog ett nytt utkast till pressuttalande. Det senare blockerades även denna gång. Vid möte i rådet dagen därpå framfördes samstämmiga och tydliga budskap i säkerhetsrådet om våldet i Gaza med tanke på det allvarliga läget i området och de många dödsoffren. Israels våldsanvändning kritiserades och flera betonade vikten av proportionalitet. De flesta rådsmedlemmar krävde också en oberoende och transparent utredning. Flera rådsmedlemmar beklagade också att rådet inte kunnat komma överens om ett uttalande om de senaste händelserna och efterlyste att rådet skulle enas.

Mot bakgrund av säkerhetsrådets oförmåga att komma överens föreslog Sverige ett gemensamt uttalande från EU-medlemmarna i säkerhetsrådet.

Efter mötet kunde därför ett tydligt budskap förmedlas inför den samlade presskåren från de fem EU-medlemmarna i rådet (Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Sverige). Tidigare (Italien) och inkommande medlemmar (Belgien och Tyskland) anslöt sig till uttalandet. Detta format kom sedermera att kallas EU8.

Inför presskåren meddelade också företrädare för den regionala FN-grupperingen Arabgruppen att man via Kuwait avsåg att lägga fram ett utkast till säkerhetsrådsresolution om internationellt skydd för det palestinska folket.

Ett extrainsatt möte i säkerhetsrådet hölls den 30 maj på begäran av USA med anledning av raketbeskjutning från Gaza mot Israel föregående dag. Ett relativt samstämmigt fördömande uttrycktes även om vissa rådsmedlemmar också betonade att raketbeskjutningen behövde sättas i en bredare kontext. Några pekade på att de senaste dygnen illustrerade risken för en ny konflikt i Gaza.

Sverige tog initiativ till EU-samordning för att diskutera den resolutionstext som Kuwait lagt fram. USA lade å sin sida fram en egen resolutionstext. Inför omröstningen den 1 juni uppmanade USA:s FN-ambassadör andra länder att rösta emot det kuwaitiska resolutionsutkastet, vilket anklagades för att vara ensidigt då det inte uppmärksammade Hamas roll i konflikten.

Resultatet av omröstningen om Kuwaits resolutionsutkast blev tio röster för (inklusive Frankrike och Sverige), en röst emot (USA) och fyra nedlagda (Etiopien, Nederländerna, Polen och Storbritannien). Därefter hölls en omröstning om USA:s ändringsförslag vilka omvandlats till en resolutionstext. Denna utföll med en röst för (USA), tre röster emot (Bolivia, Kuwait och Ryssland) och elva nedlagda röster. Resolutionsutkastet kunde således inte antas då det saknade de nio nödvändiga rösterna.

Under våren hade ett allt större fokus lagts på den humanitära krisen i Gaza. Sverige tog initiativ till att identifiera konkret agerande som skulle kunna göra praktisk skillnad och lindra det humanitära lidandet i Gaza. En nära dialog fördes med OCHA och övriga EU-medlemmar. Ett konceptpapper togs fram. Under ordförandeskapet i juli 2018 stod Sverige värd för ett informellt möte med FN:s humanitära samordnare i de ockuperade palestinska områdena, Jamie McGoldrick. Inför mötet hade konceptpapperet skickats ut vilket ledde till en konstruktiv diskussion. Stor uppskattning uttrycktes för initiativet. McGoldrick redogjorde för den humanitära krisens omfattning och djup. Kontentan blev att man skulle fortsätta söka identifiera konkret agerande som kunde göra praktisk skillnad och förbättra det humanitära läget i Gaza.

Vid mötet i december 2018 fokuserade USA:s FN-ambassadör på den amerikanska fredsplanen. Flera rådsmedlemmar välkomnade USA:s engagemang och betonade samtidigt att en fredsplan måste utgå från en tvåstatslösning och bygga på folkrätten, FN-resolutioner och tidigare överenskommelser och välkända parametrar. Sverige tog initiativ till ett EU8-uttalande på just detta tema, vilket framfördes inför den samlade presskåren före mötet och fick ett mycket stort genomslag i medierna på grund av kontrasten med ambassadör Haleys anförande.

Detta möte var också föremål för den kvartalsvisa återrapporteringen om genomförande av resolution 2334 (2016). Redan vid den första

återrapporteringen i säkerhetsrådet den 24 mars 2017 uttryckte Bolivia och Uruguay stor förvåning och besvikelse över avsaknaden av någon skriftlig rapport och krävde uttryckligen en sådan framöver. Egypten och Sverige uttryckte en liknande preferens. USA meddelade att man var emot skriftlig rapportering om resolutionen och Storbritannien menade att det var generalsekreterarens beslut att avgöra rapporteringsform. Uruguay och Bolivia upprepade därefter sin begäran flera gånger.

Vid ett Arriamöte den 22 februari 2018, som bland annat Sverige stod värd för, hade Bolivia, Frankrike, Kuwait och Sverige understrukt behovet av skriftlig rapportering från generalsekreteraren med tanke på den bristande efterlevnaden av resolutionen. Bolivia, Frankrike, Kuwait och Sverige upprepade formellt denna begäran vid säkerhetsrådets möte den 26 mars samma vår. Frankrike och Sverige började därefter att ta fram ett utkast till brev till generalsekreteraren. Brevet expedierades av Sverige den 14 maj å tio rådsmedlemmars vägnar och blev ett officiellt rådsdokument (S/2018/454).

Den 14 juni cirkulerade generalsekreteraren en skriftlig rapport till säkerhetsrådet. När det blev allt mer uppenbart att ingen skriftlig rapport var att vänta heller i december 2018 uppvaktade Kuwait å brev författarnas vägnar FN-sekretariatet utan att få något löfte. Sverige, Frankrike och Nederländerna fick samma svar och tog då tillsammans initiativ till ett andra brev som också inkommande rådsmedlemmar gavs möjlighet att skriva under. Begäran om skriftlig rapportering upprepades vid mötet den 18 december och brevet expedierades av Sverige den 21 december och blev ett officiellt rådsdokument (S/2018/1150), där den ursprungliga kretsen av tio rådsmedlemmar fick sällskap av Belgien, Indonesien och Sydafrika. Arbetet med att få till stånd brevet hade även föregåtts av intensiva kontakter på huvudstadsnivå.

Som säkerhetsrådsmedlem verkade Sverige också för att rådet skulle genomföra en resa till Israel och Palestina.

6.5.4 Jemen

Vid Sveriges inträde i rådet hade två år gått sedan konfliktutbrottet i Jemen. Månaderna som ledde fram till Sveriges inträde i rådet hade präglats av resultatlösa försök till fredsförhandlingar. Den redan svåra humanitära situationen i Jemen, som även före krigsutbrottet var arabvärldens fattigaste land, hade försämrats avsevärt till följd av konflikten. Hjälpbehoven var enorma, med 80 procent av befolkningen i behov av humanitärt bistånd.

Jemen var också föremål för sanktioner. Sanktionsregimen bestod av ett vapenembargo samt reseförbud och frysning av tillgångar för listade personer och enheter främst kopplade till houhtirebellerna. Ordförande för sanktionskommittén var Japan under 2017 och Peru under 2018.

Säkerhetsrådets engagemang i Jemen var relativt begränsat, inte minst sett till vidden av den humanitära katastrofen. Rådsdynamiken i Jemenhanteringen var komplicerad. Ryssland kritiserade den saudiskledda koalitionen agerande i Jemen, däribland dess flygangrepp som inte sällan resulterade även i civila dödsoffer. Detta försatte ibland de så kallade P3 (Frankrike, Storbritannien och USA), som med olika medel stöttade

koalitionen, i en svår position. Ryssland gjorde ofta jämförelser med Jemenkonflikten när Syrien diskuterades.

Sverige verkade som rådsmedlem kontinuerligt för att stärka säkerhetsrådets Jemenengagemang. Sveriges ambition var starkt fokus på den humanitära situationen, respekt för folkrätten samt stöd till FN:s ansträngningar för återupptagna politiska förhandlingar med ett starkt deltagande från jemenitiska kvinnor. Sverige samarbetade under 2017 med Frankrike, Japan och Italien, som huvudsakligen hade samma målsättningar.

Det första rådsmötet om Jemen 2017 hölls under det svenska ordförandeskapet i januari. FN:s sändebud redogjorde för de senaste månadernas militära eskalering efter den kortlivade vapenvilan i november. OCHA:s chef, Stephen O'Brien, redogjorde för de svåra konsekvenserna för civilbefolkningen och vädjade om ökat humanitärt tillträde och avtrappning. Sverige var angeläget om att rådet skulle uttala sig om Jemen – något som inte hade skett på nära fyra månader – och verkade framgångsrikt för överenskomma budskap som bland annat manade parterna till respekt för vapenvilan, humanitärt tillträde och engagemang i FN-processen. Sveriges FN-ambassadör, Olof Skoog, kunde efter mötet förmedla dessa budskap till medierna å rådets vägnar.

I april 2017 stod utrikesminister Margot Wallström tillsammans med FN:s generalsekreterare och Schweiz utrikesminister värd för en humanitär givarkonferens i Genève. Ambassadör Skoog ordnade ett förmöte i New York tillsammans med OCHA-chefen och Schweiz.

Vid rådsmötet i maj om Jemen deltog en kvinnlig civilsamhällesrepresentant, Radhya al-Mutawakel, från organisationen Mwatana. Hon briefade rådet om organisationens arbete med att dokumentera kränkningar och övergrepp av de mänskliga rättigheterna begångna av konfliktens olika parter. I samband med rådsmötet arrangerade Sverige ett informellt frukostmöte med Radhya al-Mutawakel för rådsmedlemmarna.

Under samma rådsmöte i maj informerade pennhållaren Storbritannien om sin avsikt att inleda förhandlingar om ett humanitärt ordförandeuttalande om Jemen, något som Sverige starkt förespråkade. Sverige fick under förhandlingarna bland annat gehör för skrivningar om internationell humanitär rätt, skydd av civila, kvinnors deltagande samt stöd till FN-sändebudet. Ordförandeuttalandet kunde antas den 15 juni (S/PRST/2017/7).

Under juni månad 2017 anordnade Sverige ett seminarium i Stockholm med jemenitiska och syriska kvinnor. Deltagarna utbytte erfarenheter och hade samtal om kvinnligt deltagande i fredsprocesser. Seminariet bidrog också till att stärka det svenska engagemanget för kvinnor, fred och säkerhet i Jemen.

Sverige begärde vid olika tillfällen extrainsatta rådsmöten om Jemen för att upprätthålla rådets och det internationella samfundets engagemang och söka påverka händelseutvecklingen i Jemen som är världens största humanitära kris.

Utöver höstens ordinarie möten begärde Sverige i början av november 2017 ett extrainsatt Jemenmöte för att be den nytillträde chefen för OCHA, Mark Lowcock, att återrapportera från ett besök i Jemen och uppdatera rådet om den humanitära situationen. Lowcock uppgav att situationen hade

förvärrats och presenterade fem åtgärder för att undvika en svältkatastrof. Han uppmanade rådet att agera. Sverige fördömde houthiernas missilattacker och pläderade samtidigt för ett omedelbart hävande av den blockad som den saudiske koalitionen infört mot Jemens luft-, väg- och sjövägar.

Under 2018 förändrades rådskonstellationen och därmed rådsdynamiken. Kuwait övertog den informella rollen som språkrör för koalitionen från Egypten, men tog också med sig erfarenheterna från att ett par år tidigare ha stått värd för fredsförhandlingar om Jemen. Nederländernas inträde i rådet gjorde att Sverige hade en aktiv och likasinnad rådsmedlem i Jemen-hanteringen. Sverige bildade en informell likasinnad grupp med Nederländerna, Bolivia, Polen och Peru.

I början av 2018 hanterades årsrapporten från sanktionsregimens expertpanel. I rapporten gjordes gällande att Iran i fråga om Jemen hade brutit mot resolution 2216 och därmed vapenembargot. Ryssland och Kina ifrågasatte rapporten. USA:s FN-ambassadör, Nikki Haley, bjöd å sin sida in säkerhetsrådets FN-ambassadörer och medier till en amerikansk flygbas i Washington, för att visa upp vapendelar av påstått iranskt ursprung, vilka skulle ha använts av houthi-rebellerna i Jemen. Kulmen nåddes den 26 februari när Ryssland använde sin vetorätt mot ett resolutionsutkast, som inte bara skulle förlängt sanktionsregimen utan även innehöll referenser till expertgruppens rapport. En ny omröstning följde, som resulterade i att säkerhetsrådet gjorde en teknisk förlängning utan substantiella revideringar i jämförelse med föregående års resolutionstext.

Sverige arbetade under våren tillsammans med bland annat Nederländerna för ett ordförandeuttalande med humanitärt fokus. Förhandlingar pågick under en längre tid. Ordförandeuttalandet (S/PRST/2018/5) kunde slutligen antas den 15 mars, och utgjorde rådets dittills starkaste humanitära Jemenuttalande. Särskilt viktiga och svårförhandlade paragrafer avsåg bland annat åtgärder för att förbättra den humanitära situationen inklusive att öppna Jemens hamnar, tillträdet till Sanaa flygplats, referenser till internationell humanitär rätt och ansvarsutkrävande samt formuleringar om en vapenvila.

Under april 2018 hölls återigen en humanitär givarkonferens i Genève under gemensamt svensk-schweiziskt värdskap och med deltagande av FN:s generalsekreterare. Samma månad höll också det nytillträdde Jemensändebudet, Martin Griffiths, sin första briefing i rådet. Starkt stöd uttrycktes för det nya sändebudet och för en nystart i den FN-ledda politiska processen. Ett nytt politiskt momentum var både efterfrågat och efterlängtat.

I juni presenterade Griffiths för rådet ett ramverk för återupptagna politiska förhandlingar. Han bekräftade sin avsikt att kalla Jemens regering och houthi-rebellerna till förhandlingar, ett upplägg som fick starkt stöd av många rådsmedlemmar, däribland Sverige. Griffiths aviserade avsikten att presentera en förhandlingslösning för Hodeida med en roll för FN.

Under det svenska ordförandeskapet i juli 2018 arrangerade Sverige extrainsatta konsultationer om Jemen. Vid mötet var rådsmedlemmarna överens om vikten av att uttrycka stöd för sändebudet och hans ansträngningar för att återuppta den FN-ledda politiska processen. Efter överläggningarna kunde Sverige å rådsmedlemmarnas vägnar presentera dessa budskap till medier.

Griffiths försökte under sommaren sammankalla parterna till konsultationer i Genève. Försöket misslyckades då houthidelegationen inte hade infunnit sig i Schweiz.

Under hösten försämrades den humanitära situationen ytterligare. OCHA utfärdade sina skarpaste varningar hittills, med utgångspunkt i den av Sverige utarbetade resolution 2417 (2018) om konflikt och hunger (se avsnitt 5.2.5). OCHA:s chef, Mark Lowcock, varnade för att 14 miljoner människor riskerade svält om den militära eskaleringen och den ekonomiska krisen tilläts fortgå. Han bad om rådets stöd för fem punkter: vapenvila, humanitär och kommersiell import, ekonomiska åtgärder, ytterligare bidrag till den humanitära responsplanen samt medverkan i sändebudets politiska process.

Under rådsmötet i november aviserade sändebudet att politiska konsultationer med parterna skulle genomföras i Stockholm. Han meddelade avsikten att presentera ett uppdaterat ramverk för förhandlingar och intentionen att söka rådets stöd för detta. Ett enigt säkerhetsråd uttryckte stöd för sändebudet och planerna, samt uppmanade parterna att delta konstruktivt. Under samma möte aviserade Storbritannien avsikten att cirkulera en säkerhetsrådsresolution för fortsatta förhandlingar. Det politiska och säkerhetsmässiga läget var dock skört och parternas vilja till nya samtal begränsad, och åsikterna om bästa tidpunkt och strategi för resolutionen gick isär i rådskretsen. Efter flera veckors formella och informella förhandlingar sköts slutförhandlingarna upp till efter Stockholmskonsultationerna.

Konsultationerna i Stockholm blev möjliga tack vare ett aktivt förberedelsearbete från svensk sida som intensifierades under våren 2018. Arbetet inbegrep skyttediplomati mellan parterna bland annat genom det svenska Jemensändebudet, och genom omfattande kontakter på politisk nivå med relevanta parter, länder och aktörer. Sveriges säkerhetsrådsmedlemskap användes som en viktig plattform, parallellt med förtroendeskapande åtgärder riktade till konfliktens parter. Att konsultationerna slutligen kunde äga rum berodde även på att dynamiken i regionen och på marken i Jemen gjorde att samtliga parter fann att det låg i deras respektive intresse att delta i Sverige.

Konsultationerna resulterade i den så kallade Stockholmsöverenskommelsen. Sändebudet framhöll i sin återslagrapportering till rådet den 14 december att det viktigaste i Stockholmsöverenskommelsen var överenskommelsen om vapenvila och trupptillbakadragande i Hodeida. Griffiths bad om rådets stöd för en övervakande roll för FN.

Efter en veckas intensiva slutförhandlingar om resolutionen kunde säkerhetsrådet den 21 december anta resolution 2451 (2018). Det var säkerhetsrådets första Jemenresolution på över tre år. Resolutionen ställde sig bakom de olika delarna av Stockholmsöverenskommelsen med särskilt fokus på vapenvilan och trupptillbakadragandet i Hodeida, gav FN mandat att påbörja övervakning och stöd för avtalets genomförande samt efterfrågade handlingsalternativ från generalsekreteraren senast den 31 december för en utvidgad FN-närvaro.

Libanon fortsatte att vara djupt påverkat av situationen och dynamiken i övriga Mellanöstern. Konflikten i Syrien, spänningar mellan Hizbollah och Israel samt utvecklingen i Palestina påverkade Libanon. Samtidigt kunde landet under perioden stärka sina institutioner och demokratiska processer.

FN har en styrka i Libanon (Unifil) sedan 1978. Efter kriget i juli–augusti 2006 reviderades Unifils mandat genom resolution 1701 (2006). Styrkans uppgift är bland annat att övervaka situationen längs den blå linjen mellan Israel och Libanon och stödja den libanesiska arméns återetablering i södra Libanon. Unifil har haft en stabiliserande roll i området bland annat genom den så kallade trilaterala mekanismen under FN-ledning med deltagande av företrädare från både den israeliska och libanesiska armén.

Under den större delen av Sveriges medlemskap i rådet förblev situationen längs den blå linjen mellan Israel och Libanon stabil. Mot denna bakgrund var rådets behandling av Libanon rutinmässig fram till december 2018. Sverige verkade särskilt för ett mer aktivt konfliktförebyggande arbete i Libanon.

I december 2017 gjorde säkerhetsrådet ett pressuttalande som välkomnade premiärminister Hariris återvändande till Libanon. I mars 2018 gjorde säkerhetsrådet ett pressuttalande som välkomnade ministermötet i Rom den 15 mars till stöd för den libanesiska armén och de libanesiska säkerhetsstyrkorna. I augusti 2018 gjorde säkerhetsrådet ett pressuttalande som fördömde en attack mot Unifil i södra Libanon. Sverige sökte genomgående verka för stöd för Libanons stabilitet och dess politiska process, inklusive kvinnors deltagande.

I december 2018 tillkännagav Israel att man funnit flera tunnlar från södra Libanon som korsade den blå linjen, vilka sedermera förstördes. Hizbollah anklagades för att ha byggt dessa. Läget förblev dock lugnt, mycket tack vare Unifils ökade patrullering och intensiva kontakter med båda sidor. Både Frankrike och USA begärde extrainkallade möten. Mötet blev det första öppna mötet om Libanon på många år.

Unifils mandat förlängdes två gånger under det svenska medlemskapet genom resolution 2373 (2017) respektive resolution 2433 (2018). Förhandlingarna blev inte okomplicerade trots att det annars råder en relativt utbredd enighet i råds-kretsen om hanteringen av Libanon och Unifil. USA eftersträvade dels en mer proaktiv verksamhet från Unifil gentemot Hizbollah, dels stärkta formuleringar om effektivitet och ett påskyndande av överlämnandet från Unifil till libanesiska armén i syfte att reducera insatsens kostnader. Merparten av de övriga rådsmedlemmarna motsatte sig de amerikanska förslagen. Övriga EU-medlemmar i rådet (framför allt Italien och Sverige under 2017 och Nederländerna och Sverige under 2018) arbetade nära pennhållaren Frankrike. Vissa revideringar gjordes för att söka gå USA till mötes.

Sverige verkade i båda mandatförlängningarna för att behålla Unifils mandat och storlek, stödde vissa förslag för att främja bättre resultat samt var drivande för att inkludera nytt språk om kvinnor fred och säkerhet i resolution 2433 (2018).

6.5.6 Libyen

Sverige inträdde i säkerhetsrådet ungefär ett år efter att den libyska politiska överenskommelsen (Libyan Political Agreement, LPA) hade kunnat nå under FN:s ledning. Säkerhetsrådet ställde sig i resolution 2259 (2015) bakom LPA, som bland annat syftade till att inrätta en samlingsregering och få slut på stridigheterna mellan falanger knutna till de rivaliserande institutionerna i östra respektive västra Libyen. LPA hade emellertid inte kunnat genomföras fullt ut, vilket präglade såväl situationen i landet som rådets Libyenhantering.

FN:s stöduppdrag i Libyen (Unsmil) inrättades 2011 för att stödja den politiska övergångsfasen.

Säkerhetsrådet var i allmänhet enat i sitt stöd för FN:s ansträngningar i Libyen, inklusive för att revidera och genomföra LPA. Rådsdynamiken präglades dock av vissa medlemmars nationella intressen. Storbritannien var pennhållare.

Sveriges ansträngningar i rådet syftade till att stärka FN:s ledande roll i medlingsansträngningarna, vilken ibland underminerades av parallella, icke samordnade nationella Libyeninitiativ. Sverige verkade även kontinuerligt för att stärka kvinnors deltagande i den politiska processen, uppmärksamma den humanitära situationen samt vikten av respekt för folkrätten. Den svåra situationen för migranter och flyktingar i Libyen uppmärksammades, inklusive förekomsten av sexuellt och könsbaserat våld. Som ordförande för 1970-sanktionskommittén för Libyen informerade Sverige vid de reguljära rådsmötena även om kommitténs arbete (se avsnitt 7.1.1). Sverige gav även starkt stöd till den internationella brottmålsdomstolens arbete i Libyen (se längre ned).

I slutet av augusti 2017 briefade det nya FN-sändebudet, Ghassan Salamé, rådet för första gången. Rådet stödde enhälligt Salamé och hans planer för en återetablering av Unsmil i Tripoli, revidering av den libyska politiska överenskommelsen och förberedelser för en ny konstitution och nationella val.

Den 20 september 2017 arrangerade generalsekreteraren ett högnivåmöte om Libyen. Salamé presenterade en ny handlingsplan med sikte på att sammankalla en stor nationell konferens i Libyen och genomförandet av val inom ett år. Utrikesminister Margot Wallström deltog vid mötet och uttryckte Sveriges starka stöd för FN:s roll, generalsekreterarens personliga ansträngningar och Salamés handlingsplan. Utrikesministern betonade särskilt vikten av kvinnors deltagande i den politiska processen.

Efter rapporter om slavhandel med migranter under hösten 2017 antog rådet ett ordförandeuttalande (S/PRST/2017/24), som i starka ordalag fördömde sådana övergrepp – vilka benämndes som möjliga brott mot mänskligheten – och uppmanade till ansvarsutkrävande. Sverige gav starkt stöd till rådsagerande i frågan och lade särskild vikt vid oberoende undersökningar av de rapporterade brotten.

Under 2018 förändrades rådsdynamiken i Libyenportföljen. Nederländerna tillträdde som ny medlem och drev bland annat jämställdhetsfrågorna i nära samarbete med Sverige. Under 2018 fokuserade rådet på valföberedelser och säkerhetsläget, men också på korruption och den ojämlika fördelningen av Libyens naturtillgångar och

resurser. Sverige tillhörde de rådsmedlemmar som påtalade att den ojämlika resursfördelningen underblåste konflikten och stärkte de aktörer som tjänade på status quo i Libyen.

Sverige agerade även till stöd för genomförande av nationella val. Samtidigt framhölls vikten av att först säkerställa de politiska, juridiska, säkerhetsrelaterade och tekniska förutsättningarna för att hålla fria, transparenta, rättvisa och trovärdiga val. Sverige underströk i denna kontext vikten av att möjliggöra kvinnors meningsfulla deltagande, också som valbara kandidater.

Sverige agerade under tiden i säkerhetsrådet i nära samverkan med FN-sändebudet Salamé, också inför och under Sveriges ordförandeskap i juli 2018. Som ett resultat av detta kunde rådet under ordförandeskapet utfärda ett pressmeddelande där ett enhälligt stöd uttrycktes för Salamé och FN:s ansträngningar.

Unsmils mandat förlängdes årligen under Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet. Insatsens kärnmandat lämnades i stort oförändrat 2017 genom resolution 2376 (2017). Som ett resultat av Sveriges ansträngningar inkluderades stärkta formuleringar om vikten av internationell humanitär rätt, ansvarsutkrävande, FN:s ledande roll, ett integrerat jämställdhetsperspektiv samt efterlevnad av befintliga sanktioner.

Unsmils mandat stärktes 2018 genom resolution 2434 (2018) med ett tydligare fokus på genomförandet av FN:s handlingsplan för Libyen, och då särskilt vad gäller att skapa förutsättningar för att hålla trovärdiga val och genomföra ekonomiska reformer. Sverige fick under resolutionsförhandlingarna gehör för ett starkt fokus på kvinnors rättigheter, motverkande av sexuellt och könsbaserat våld, den svåra situationen för migranter och flyktingar samt vikten av att förbättra förhållandena i Libyens fängelser och förvar.

Sanktionsinstrumentet och möjligheten att använda riktade sanktioner diskuterades i utökad utsträckning under 2018. Sverige verkade genomgående för tydliga skrivningar om sanktionsinstrumentet, däribland referenser till rådets listning i juni 2018 av sex människosmugglare samt till skrivningar om att aktörer som hotar Libyens fred och säkerhet kunde bli föremål för sanktioner.

I november antog rådet resolution 2441 (2018) som bekräftade sanktionsåtgärderna för Libyen och förlängde mandatet för sanktionskommitténs expertpanel. På initiativ av Sverige tillsammans med Nederländerna introducerades sexuellt och könsbaserat våld som ett särskilt sanktionskriterium, liksom formuleringar om vikten av att inkludera jämställdhetskompetens i expertpanelen. Ryssland och Kina vände sig mot dessa tillägg och avstod vid rådets omröstning, varför den slutliga röstbilden blev 13–2.

Den allvarliga situationen för migranter och flyktingar i Libyen uppmärksammades av säkerhetsrådet. I ett ordförandeuttalande uttryckte ett enhälligt råd allvarlig oro över rapporter om att människor sålts till slaveri i Libyen och fördömde dessa handlingar.

Frågan om människosmuggling stod också på rådets agenda. Säkerhetsrådet förlängde mandatet i resolution 2240(2015) som ligger till grund för EU:s insats EU Navfor Med Operation Sophia att agera på fritt hav utanför Libyens kust. Förlängningarna skedde med tolv månader i taget genom resolution 2380(2017) och 2437(2018). Resolutionerna ger

stater mandat att, antingen individuellt eller genom en regional organisation, ingripa mot fartyg som används för människosmuggling. Sverige bevakade resolutionens text om migranternas mänskliga rättigheter och staters ansvar enligt folkrätten, inklusive mänskliga rättigheter. Sverige var också noga med att havsrätten reflekterades och hanterades korrekt i resolutionen. Inför förlängningen 2018 genomfördes en så kallad teknisk förlängning som hänvisar till det tidigare mandatet.

Under Sveriges medlemskap förlängde rådet även bestämmelserna i resolution 2292 (2016), som bland annat ger alla staters fartyg mandat att – på fritt hav utanför Libyens kust – inspektera fartyg som misstänks bryta mot vapenembargot mot Libyen. På rysk begäran ålades även generalsekreteraren att årligen rapportera om genomförandet av resolutionen.

Säkerhetsrådet hänsköt år 2011 frågan om situationen i Libyen till Internationella brottmålsdomstolen. Sverige gav under medlemskapet sitt starka stöd till domstolen. Sverige betonade också genomgående vikten av att alla medlemsstater samarbetar med domstolen för att säkerställa ansvarsskyldighet.

6.5.7 Syrien

Säkerhetsrådets arbete under Sveriges medlemskap präglades i stor utsträckning av konflikten i Syrien. När Sverige blev medlem hade omröstningar om resolutioner som gällde Syrien redan varit föremål för sex veton från Ryssland och under det svenska medlemskapet skulle man använda sin vetorätt ytterligare sex gånger. De enda tre resolutioner om Syrien som gick igenom under perioden lades fram av Sverige, tillsammans med våra medpennhållare i det så kallade humanitära spåret.

Syrien var en fråga som delade de permanenta medlemmarna med Frankrike, Storbritannien, USA (P3) på den ena sidan och Ryssland, ibland med stöd av Kina, på den andra. Splittringen i säkerhetsrådet i fråga om Syrien gjorde det svårt att uppnå resultat.

Under det svenska medlemskapet behandlade säkerhetsrådet den syriska konflikten månatligen i tre olika ”spår”:

Det första spåret avsåg avvecklingen av det syriska kemvapenprogrammet enligt resolution 2118 (2013). Frågan hade uppkommit efter beslutet att avveckla Syriens kemvapenprogram efter kemvapenattacken i den syriska orten Ghouta i augusti 2013. USA och Ryssland var pennhållare. Under 2017–2018 saknades dock ett fungerande samarbetsklimat mellan pennhållarna. Rapporter från Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW), vidarebefordrad av generalsekreteraren till säkerhetsrådet, låg till grund för rådets behandling. Säkerhetsrådet briefades i spåret om kemiska vapen av FN:s högrepresentant för nedrustningsfrågor, tillika chef för kontoret för nedrustningsfrågor (ODA), Kim Won-soo t.o.m. april 2017 och därefter Izumi Nakamitsu. När rådet hanterade rapporter från OPCW:s och FN:s gemensamma undersökningsmekanism (JIM) briefades rådet av mekanismens chef Virginia Gamba t.o.m. mars 2017 och därefter Eduardo Mulet.

Det andra spåret fokuserade på humanitära frågor. Det humanitära spåret hade uppkommit genom resolution 2139 (2014) som hade förhandlats fram av tre dåvarande valda medlemmar (Australien, Jordanien och Luxemburg). Sverige var under medlemskapet pennhållare i det humanitära spåret (under 2017 tillsammans med Egypten och Japan, under 2018 tillsammans med Kuwait). Säkerhetsrådet briefades av FN:s chef för kontoret för samordning av humanitärt bistånd (OCHA), Stephen O'Brien t.o.m. augusti 2017 och därefter av Mark Lowcock, på grundval av en rapport från generalsekreteraren om genomförandet av de olika humanitära resolutionerna med bäring på Syrien.

Det tredje spåret avsåg den politiska processen. Generalsekreterarens särskilda sändebud, Staffan de Mistura, uppdaterade säkerhetsrådet. Sändebudets rapportering, som enbart skedde muntligen, fokuserade huvudsakligen på genomförandet av resolution 2254 (2015).

I samtliga spår tog Sverige genomgående upp vikten av att parterna i den syrisk konflikten respekterade sina folkrättsliga skyldigheter, inklusive i fråga om de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Sverige drev även frågan om att skapa förutsättningar för att utkräva ansvar för de allvarliga folkrättsbrott som begåtts och fortsätter att begås inom ramen för konflikten i Syrien.

Syrienfrågan var följaktligen föremål för tre regelbundna möten varje månad och därutöver tillkom extrainsatta möten för att behandla händelseutveckling i landet samt Arriamöten.

Den humanitära situationen

Det svenska pennhållarskapet i det humanitära spåret var ett av få pennhållarskap (vid sidan av Afghanistan) som hanterades av valda rådsmedlemmar. Sveriges ambition var att åstadkomma verkliga praktiska förbättringar och lindra konfliktens humanitära konsekvenser. Sverige stod för en principfast hållning med utgångspunkt i de humanitära principerna och internationell humanitär rätt. Sverige sökte därför "avpolitisera" rådets humanitära möten och fokusera på hur konkreta humanitära framsteg skulle uppnås. För att främja en sådan dynamik tog Sverige initiativ till att i rådskretsen regelbundet hålla arbetsmöten med OCHA strax före säkerhetsrådets möten.

Vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet hade slaget om Syriens största stad, Aleppo, nyss avslutats med katastrofala humanitära konsekvenser. Under säkerhetsrådets möten under våren 2017 blev avsaknaden av humanitära framsteg allt tydligare.

I denna kontext hade en förlängning av mandatet i säkerhetsrådsresolution 2165 (2014) högsta prioritet för rådets pennhållare (Sverige, Egypten, Japan). Resolutionen innebar att FN och dess partner fick mandat att föra in humanitärt bistånd över Syriens gränser utan explicit tillstånd från Syrien. Under 2017 tog tre miljoner människor del av dessa leveranser. Mellan pennhållarna rådde samsyn om målsättningen med en förlängning av mandatet som innebar att det gränsöverskridande stödet kunde fortsätta. Däremot fanns det stundtals delade uppfattningar om taktiska överväganden. Vid säkerhetsrådets möte i september indikerade Ryssland för första gången att man önskade se en gradvis neddragning av de gränsöverskridande humanitära leveranserna. Under

oktober och november intensifierades pennhållarnas ansträngningar bland annat genom omfattande kontakter med rådsmedlemmar och andra nyckelaktörer, däribland Syriens grannländer.

I säkerhetsrådet pläderade chefen för OCHA, Mark Lowcock, i oktober för ett förlängt mandat baserat på humanitära behov. Flera rådsmedlemmar uttryckte stöd för en förlängning, men Ryssland gjorde klart att man inte skulle nöja sig med en förlängning utan ändringar i mandatet, motiverat av vad man uppfattade vara brister i övervakningen av det gränsöverskridande humanitära stödet och att väpnade oppositionsgrupper hindrade humanitära försändelser från Damaskus.

Två förhandlingsrundor hölls i mitten av december, den senare med utgångspunkt i inkomna skriftliga ändringsförslag från P3, Ryssland och Italien. Den svåraste frågan var längden på förlängningen av mandatet, men många snåriga frågor om beskrivningen av situationen i landet blev även föremål för utdragna och komplicerade diskussioner. Efter flera bilaterala överläggningar mellan pennhållarna och dels P3, dels Ryssland, kunde ett resolutionsutkast distribueras den 18 december med begäran om omröstning.

Den 19 december hölls omröstningen som utföll med tolv röster för (inklusive Sverige), ingen emot och tre nedlagda (Ryssland, Kina och Bolivia). Texten kunde antas som resolution 2393 (2017). Den blev därmed den första och enda resolution om Syrien som säkerhetsrådet kunde anta under 2017. Resolutionen förlängde mandatet för FN:s gränsöverskridande humanitära leveranser till Syrien med ett år.

Inför 2018 fanns med resolution 2393 en relativt god grund i rådet för det humanitära arbetet i Syrien. Våldsnivåerna ökade emellertid på marken, bland annat i Idlib och östra Ghouta. Turkiet hade inlett en militär operation i Afrin mot kurdiska grupper.

I januari briefade chefen för OCHA, Mark Lowcock, rådet efter ett besök i Damaskus. Han hade tagit fram fem punkter för att åstadkomma konkreta förbättringar av den humanitära situationen. Sverige och Kuwait, som var medpennhållare under 2018, gick vidare med ett ordförandeuttalande till stöd för de fem punkterna. Förhandlingarna blev komplicerade eftersom P3 ville förstärka texten medan Ryssland inte ville acceptera samtliga fem punkter. Motsättningarna var inte möjliga att överbygga denna gång och uttalandet blockerades.

Den 6 februari gjordes ett uttalande från samtliga FN-chefer i Damaskus. De varnade för den alarmerande humanitära situationen och begärde en månads eldupphör. Sverige och Kuwait begärde ett extrainsatt möte i säkerhetsrådet. Vid mötet slog OCHA larm om att den extremt svåra humanitära situationen försämrats under de senaste dagarna, särskilt i östra Ghouta, Idlib och Afrin, och efterfrågade en månads humanitär paus, humanitärt tillträde, skydd av civila och medicinska evakueringar.

Nästföljande dag cirkulerade Sverige och Kuwait ett resolutionsutkast om en månads nationellt eldupphör för att möjliggöra humanitärt tillträde och medicinska evakueringar. Tre förhandlingsrundor hölls, vilka var långa och svåra men överlag relativt konstruktiva. Den centrala frågan gällde den närmare utformningen av ett eldupphör, inklusive aspekter såsom längd, övervakning och praktiska arrangemang. På begäran av ett antal rådsmedlemmar inkluderades ett undantag för militära operationer mot av säkerhetsrådet terroristlistade grupper såsom Isil/Daesh och

grupper med samröre med denna samt Nusrafronten och andra grupper med samröre med al-Qaeda. Skr. 2018/19:104

Sverige och Kuwait lade fram en reviderad text den 22 februari med begäran om en omröstning nästföljande dag. Fortsatta förhandlingar blev emellertid nödvändiga dagen därpå om resolutionens paragraf om eldupphör. Ett extrainsatt rådsmöte genomfördes bakom lyckta dörrar. Slutsatsen blev att pennhållarna skulle cirkulera ytterligare en reviderad version under kvällen med omröstning påföljande dag.

Den 24 februari kunde en överenskommelse nås och resolution 2401 (2018) antogs med enhällighet. Elfenbenskusten, Ekvatorialguinea, Frankrike, USA, Kuwait, Nederländerna, Peru, Polen, Storbritannien och Sverige blev medförslagsställare. Antagandet välkomnades av bland annat generalsekreteraren och en rad olika humanitära organisationer. Initialt fanns förhoppningar om att resolutionen skulle kunna följas. I likhet med de flesta resolutioner om Syrien (undantaget resolution 2165 och 2449) kom dock resolution 2401 att få begränsat genomslag i praktiken eftersom bombningarna fortsatte.

Under det svenska ordförandeskapet i juli 2018 fokuserade det månatliga humanitära mötet om Syrien på barns situation i konflikten i Syrien. FN:s särskilda sändebud för barn och väpnad konflikt, Virginia Gamba, briefade rådet tillsammans med chefen för OCHA, Mark Lowcock. Mötet syftade till att främja genomförande av den nyligen antagna resolution 2427 (2018) om barn och väpnad konflikt (se avsnitten 5.1.4 samt 8) i en Syrienkontext.

Efter sommarens militära offensiv i sydvästra Syrien och regimstyrkornas återtagande av detta område stod Idlib-provinsen i fokus. Vid säkerhetsrådets möte i slutet av augusti varnade OCHA för en förestående militär offensiv i Idlib. Sverige och Kuwait agerade för att öka den politiska kostnaden för en regimoffensiv mot Idlib, och för att uttömma alla alternativ till förebyggande åtgärder. Ett E10-uttalande kunde antas. På svenskt initiativ gjordes också ett EU8-uttalande. Sverige och Kuwait begärde ett nytt möte i säkerhetsrådet. FN varnade återigen att en militär offensiv var förestående och att de humanitära konsekvenserna riskerade att bli katastrofala. Ett samstämmigt säkerhetsråd – med undantag för Ryssland – menade att en offensiv måste undvikas. Den militära offensiven sköts sedermera upp efter att Ryssland och Turkiet slutit en överenskommelse om Idlib den 17 september.

Pennhållarskapet präglades under hösten 2018 i tilltagande utsträckning av förberedelserna inför den andra förlängningen av mandatet för det gränsöverskridande humanitära biståndet. Sverige och Kuwait sökte uppnå en förlängning med enbart faktamässiga uppdateringar och utan ändringar i resolutionens mandat. Sverige och Kuwait vannade sig också om en transparent och inkluderande förhandlingsprocess. Sonderingar genomfördes med samtliga rådsmedlemmar, Syrien och med de grannländer som berördes av det gränsöverskridande humanitära stödet. Efter omfattande sonderingar cirkulerade Sverige och Kuwait ett resolutionsutkast till säkerhetsrådet i början av december. Förhandlingarna kom bland annat att handla om formuleringar i texten kring flyktingåtervändande, återuppbyggnad samt längden på mandatförlängningen.

Sverige och Kuwait cirkulerade den 10 december ett reviderat resolutionsutkast. Det kunde inte accepteras av Ryssland och Kina. Efter ytterligare överläggningar – där en överenskommelse slutligen nåddes avseende skrivningar om flyktingåtervändande – lade Sverige och Kuwait fram resolutionstexten med begäran om en omröstning nästföljande dag.

Den 13 december hölls omröstningen om resolutionsutkastet, vilken utföll med tretton röster för (inklusive Sverige), ingen emot och två nedlagda (Ryssland och Kina). Utkastet kunde därmed antas som resolution 2449 (2018). Mandatet för FN:s gränsöverskridande humanitära leveranser kunde återigen förlängas med ett år.

Sverige ledde förhandlingarna för de tre resolutioner som säkerhetsrådet kunde anta om Syrien under den svenska medlemskapsperioden. Detta illustrerar också att det finns ett mervärde i att valda medlemmar är pennhållare, särskilt i frågor där meningsskiljaktigheter finns mellan rådets permanenta medlemmar. Resolutionerna utgjorde vidare ett exempel på att ambitionen att nå konsensus inte var en målsättning i sig, utan ett arbetssätt för att nå meningsfulla beslut.

Sverige åtnjöt respekt i medlemskretsen genom ett principfast agerande. Likaså vann den svenska arbetsmetoden erkännande för att fokusera på att nå konkreta och meningsfulla resultat. Från flera medlemmar uttrycktes även uppskattning för att Sverige sökte bidra till mindre politiskt laddade diskussioner och ansträngde sig för att samarbeta med, lyssna till samt tala med samtliga rådsmedlemmar och humanitära aktörer.

Den politiska processen

Sveriges huvudsakliga utgångspunkt för agerandet i säkerhetsrådet i det politiska spåret var att stödja FN-sändebudet, Staffan de Mistura, och ansträngningarna för en politisk lösning på grundval av resolution 2254 (2015). Sverige strävade efter att värna FN:s ledning av den politiska processen och verka för framsteg. Sverige verkade också särskilt för att stödja den syriska oppositionen och syriska kvinnors deltagande i den politiska processen.

Vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet saknades framsteg i den politiska processen. Fredssamtalen i Genève under FN:s överinseende hade varit resultatlösa. Ryssland, Iran och Turkiet hade tillkännaggett att fredssamtal skulle anordnas i Kazakstans huvudstad Astana i januari 2017. Vid säkerhetsrådets möte den 31 januari stod Astana-mötet i fokus. Stöd uttrycktes för Astana som ett bidrag till att konsolidera vapenvilan. Motsättningar uppstod emellertid kring ett eventuellt pressuttalande från rådet till stöd för Astanamötet. Det svenska ordförandeskapet kunde ta fram en text till uttalande som accepterades av samtliga.

I februari och mars återupptogs de politiska samtalen när en ny runda hölls i Genève under Staffan de Misturas ledning. Samtalen ledde inte till några egentliga framsteg. Parallellt med de FN-ledda samtalen i Genève hölls nya samtal i Astana. Denna växelverkan mellan Astanaformatet och den FN-ledda politiska processen skulle fortsätta under hela året.

I mars gjorde rådet ett pressuttalande där stöd uttrycktes för FN-sändebudet och den politiska processen. På förslag av Sverige kunde ett tillägg inkluderas om kvinnors deltagande i den politiska processen.

Under hösten 2017 betonade Staffan de Mistura att Astana behövde möjliggöra en förnyad politisk process i Genève och leda till direkta förhandlingar. Konkurrenten tilltog mellan Genève och Astana. Vid årets sista möte i rådet lade Staffan de Mistura skulden för misslyckandet för den åttonde rundan i Genève på den syriska regimen. Detta ledde till ett infekterat replikskifte med Ryssland. De flesta övriga säkerhetsrådsmedlemmar betonade att alla andra spår måste stödja den FN-ledda politiska processen och att regimsidan måste förmås förhandla.

Mot slutet av 2017 tillkännagav Ryssland att en syrisk folkkongress skulle hållas i Sotji. Efter kontakter mellan generalsekreteraren och Ryssland formulerades ett antal villkor för FN:s stöd för Sotjikongressen. Dessa innefattade bland annat att regimsidan förpliktigade sig att förhandla om konstitution och val och att resultaten från Sotji återfördes till Genève. En överenskommelse nåddes om att en konstitutionell kommitté skulle beslutas i Sotji och sedan verka under FN:s ledning i Genève. Kongressen i Sotji sammanträdde den 30 januari med deltagande av Staffan de Mistura. Under 2018 kom samtliga möten i säkerhetsrådet i det politiska spåret att präglas av FN:s ansträngningar för att upprätta denna konstitutionella kommitté.

Att gå vidare med sammansättningen av kommittén visade sig problematiskt. Sverige underströk FN:s mandat att utse och sammankalla kommittén och att kvinnor måste inkluderas på ett meningsfullt sätt. Sverige, Peru och Storbritannien skickade den 25 juni ett brev till generalsekreteraren och hans sändebud, Astanagaranerna samt medlemmarna i den så kallade ”lilla gruppen” (Frankrike, USA, Jordanien, Saudiarabien, Storbritannien) om vikten av minst 30 procent kvinnor i den konstitutionella kommittén. Staffan de Mistura uttryckte sedan stöd för detta i säkerhetsrådet den 27 juni.

Under hösten informerade Staffan de Mistura säkerhetsrådet att han skulle lämna sitt uppdrag i slutet av november, men att han först skulle upprätta den konstitutionella kommittén. Sverige tog initiativ till ett EU8-uttalande om den konstitutionella kommittén för att stödja sändebudets ansträngningar och tydliggöra att något bidrag till återuppbyggnad inte var aktuellt förrän en trovärdig politisk övergångsprocess inletts i linje med resolution 2254 (2015).

Den syriska regimen vägrade dock fortsatt att erkänna de delar av Sotjiöverenskommelsen som berörde FN:s mandat. Staffan de Mistura fortsatte som sändebud under hösten och rapporterade till säkerhetsrådet för sista gången den 20 december.

Spänningarna på marken ökade efter det att Turkiet den 12 december tillkännagett sin avsikt att inleda en militär offensiv i nordöstra Syrien och USA den 19 december beslutat att inleda ett trupptillbakadragande från Syrien. Mot denna bakgrund bjöd Sverige in till ett informellt möte i säkerhetsrådet för att diskutera hur en militär eskalering i nordöstra Syrien skulle kunna undvikas. Detta möte hölls den 28 december.

Det nåddes under 2018 inga överenskommelser om ordförandeuttalanden eller resolutioner som avsåg det politiska spåret. Ett antal muntliga uttalanden kunde göras om stöd för den politiska processen och upprättandet av den konstitutionella kommittén, bland annat efter säkerhetsrådets informella arbetsmöte på Backåkra den 22 april (se avsnitt

Användning av kemiska vapen

Under det svenska medlemskapet använde Ryssland sin vetorätt vid sex tillfällen om Syrien, varav en gång tillsammans med Kina. I samtliga fall handlade det om resolutionsutkast som avsåg kemvapen användning.

Rådet hanterar frågan om avveckling av det syriska kemvapenprogrammet enligt resolution 2118 (2013), som tillkommit efter överenskommelsen om att helt avveckla Syriens kemvapenprogram efter kemvapenattacken i den syriska orten Ghouta i augusti 2013. Ett par år senare beslutade säkerhetsrådet genom resolution 2235 (2015) att inrätta en gemensam utredningsmekanism (OPCW-UN Joint Investigative Mechanism, JIM) mellan FN och Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW). Syftet var att identifiera förövarna av de kemvapenattacker som bekräftats av OPCW:s undersökningsuppdrag.

Sveriges utgångspunkt var att användningen av kemvapen i Syrien utgjorde ett grovt brott mot folkrätten och ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. Sverige verkade därför för att fördöma kemvapen användning oavsett förövare, upprätthålla respekten för konventionen om kemvapen (CWC) och stödja OPCW och JIM i dess verksamhet samt verka för ansvarsutkrävande.

I oktober 2016 stod det klart att JIM funnit tillräckliga bevis i fyra fall (tre av dessa tillskrevs den syriska regimen och ett tillskrevs Isil/Daesh), vilket väckte frågan om ansvarsutkrävande. Frankrike och Storbritannien meddelade därför sin avsikt att gå vidare med en resolution för att införa sanktioner.

Frågan om det fransk-brittiska resolutionsutkastet var högaktuell vid Sveriges inträde som rådsmedlem. Mötet i kemvapenspåret var det första som hölls under det svenska medlemskapet den 4 januari, därtill under Sveriges ordförandeskap. Den nya rådskonstellationen resulterade i att förhandlingarna om resolutionsutkastet om sanktioner kopplade till kemvapen användning senarelades. Den 28 februari ägde en omröstning rum om det resolutionsutkast som P3 gemensamt lade fram. Sverige var medförslagsställare, liksom Italien, Japan och Ukraina. Utfallet blev nio röster för (inklusive Sverige), tre emot (Ryssland, Kina och Bolivia) och tre nedlagda (Egypten, Etiopien och Kazakstan). Det blev som förväntat ett dubbelveto av Ryssland och Kina.

Den 4 april ägde en kemvapenattack rum i orten Khan Sheikhoun i Idlib-provinsen. Frankrike och Storbritannien begärde omedelbart ett extrainsatt möte i säkerhetsrådet och lade, tillsammans med USA, fram ett resolutionsutkast redan samma dag. Säkerhetsrådets möte dagen därpå präglades av en mycket hård ton mellan P3 och Ryssland, även om enighet fanns om behovet av en oberoende utredning. Sverige betonade i sitt anförande att kemvapen användning i Syrien måste upphöra, den misstänkta attacken utredas och ansvarsutkrävande säkerställas. USA:s FN-ambassadör, Nikki Haley, hotade med unilateralt agerande om inte rådet tog sitt ansvar.

Överläggningarna om ett resolutionsutkast fortsatte under dagen mellan de permanenta medlemmarna. Ryssland svarade med att delge ett

alternativt resolutionsutkast. Den huvudsakliga stötestenen var en paragraf som Ryssland hävdade föregrep en utredning och i stället pekade ut den syriska regimen som skyldig. Vid lunchtid den 6 april lade P3 fram sitt resolutionsutkast och begärde omröstning samma dag. Ryssland gjorde därefter detsamma med sin egen text.

I det dödliga som uppstått beslutade Sverige att agera för att undvika en blockering och möjliggöra för rådet att ta ansvar. På svenskt förslag sammanträdde E10 under eftermiddagen och enighet rådde om vikten att finna en framkomlig väg. E10 kunde komma överens om en text som utgick från P3:s utkast men ersatte den mest kontroversiella paragrafen med befintliga formuleringar från en annan resolution (2118 (2013)). Kina uttryckte stöd för E10-initiativet. Övriga permanenta medlemmar avvisade dock initiativet.

Vid rådets extrainsatta möte senare under dagen meddelade USA:s FN-ambassadör, Nikki Haley, att ingen omröstning skulle äga rum. E10-medlemmarna redogjorde för vikten av att skyndsamt få till stånd en oberoende och trovärdig utredning. Flera E10-medlemmar pekade också på att ingen förhandling skett om vare sig P3:s eller Rysslands resolutionsutkast.

En knapp timme efter att mötet i säkerhetsrådet avslutats på kvällen inledde USA en robotattack mot den militära flygbasen Shayrat i Syrien.

Ett extrainsatt möte hölls i säkerhetsrådet den 7 april på begäran av Bolivia. Ryssland och Bolivia fördömde USA:s flygangrepp. USA hävdade att angreppet var fullständigt berättigat och ett måttfullt steg som svar på kemvapen användning. USA fick stöd från Storbritannien, Frankrike och Ukraina, medan Italien och Japan uttryckte förståelse. Kina och Kazakstan uppmanade till att undvika militära medel. Sverige betonade, liksom Uruguay, vikten av att agera i linje med folkrätten och pekade på att USA:s ingripande väckte frågor om dess förenlighet med folkrätten.

Den 12 april hölls omröstning om ett reviderat resolutionsutkast från P3. Resultatet blev nio röster för (inklusive Sverige), två emot (Ryssland och Bolivia) och tre nedlagda (Kina, Kazakstan och Etiopien). Sverige beklagade att rådet varit oförmöget att agera och att Ryssland använt sitt veto.

Hösten 2017 och våren 2018 präglades av svårigheterna att förlänga JIM:s mandat. Den första omröstningen om en förlängning ägde rum den 24 oktober. Resolutionen hade lagts fram av USA. Elva rådsmedlemmar (inklusive Sverige) röstade för, två emot (Ryssland och Bolivia) och två lade ned sina röster (Kina och Kazakstan). I de efterföljande röstförklaringarna uttrycktes besvikelse över resultatet, och en stark önskan om att finna konsensus i rådet, inklusive från Ryssland som framhöll att det var ett så kallat tekniskt veto.

Sverige intensifierade ansträngningarna tillsammans med andra E10-medlemmar att finna en väg framåt för att möjliggöra en förlängning av JIM:s mandat. Inom E10 fanns ett starkt stöd.

Den 26 oktober cirkulerade JIM sin sjunde rapport med slutsatsen att den syriska regimen var skyldig till kemvapenattacken i Khan Sheikhoun den 4 april. I början av november cirkulerade både USA och Ryssland varsitt resolutionsutkast om en mandatförlängning av JIM. Sverige hade nära kontakt med både USA och Ryssland och uppmanade båda att försöka

finna en lösning. Parallellt aktiverades E10-spåret ånyo. Det blev dock snart uppenbart att säkerhetsrådet befann sig i en återvändsgränd.

Den 16 november hölls först en omröstning om USA:s resolutionsutkast, med resultatet elva röster för (inklusive Sverige), två emot (Bolivia och Ryssland) och två nedlagda (Kina och Egypten). Det tionde ryska vetot om Syrien hade därmed avlagts. Ryssland drog först tillbaka sin resolutionstext, men texten lades sedan fram till omröstning av Bolivia i egenskap av medförslagsställare. Omröstningen utföll med fyra röster för (Ryssland, Bolivia, Kina och Kazakstan), sju emot (inklusive Sverige) och fyra nedlagda (Egypten, Etiopien, Japan och Senegal). Japan cirkulerade därefter ett resolutionsutkast med en teknisk förlängning med 30 dagar.

Vid omröstningen påföljande dag fick det japanska utkastet tolv röster för (inklusive Sverige), två emot (Ryssland och Bolivia) och en nedlagd (Kina). JIM:s mandat löpte därför ut och kunde inte förlängas.

I april 2018 hölls det månatliga mötet på årsdagen av den syriska regimens attack i Khan Sheikhoun den 4 april. Strax därefter kom uppgifter om att en ny misstänkt kemvapenattack utförts av den syriska regimen, denna gång i Douma strax utanför huvudstaden Damaskus. Ett extrainsatt möte hölls den 9 april. Sverige cirkulerade en resolutionstext i syfte att både stödja en omedelbar utredning av OPCW:s undersökningsuppdrag, och upprätta en ny attributionsmekanism. USA meddelade dock sin avsikt att agera oavsett beslut från säkerhetsrådet. Sverige och flera andra rådsmedlemmar betonade att attacken behövde utredas och bekräftas av OPCW innan något agerande kunde bli aktuellt. Den 10 april lade USA fram sin egen resolutionstext med begäran om omröstning. Ryssland svarade med att begära en omröstning om sin text som tagits fram redan tidigare. Samtidigt lade Ryssland fram en andra resolutionstext, där man lånat en betydande del av den svenska resolutionstexten, men utan dess paragrafer om en ny attributionsmekanism. Denna lades också fram med begäran om omröstning efter de två andra texterna.

Vid omröstningen senare samma dag kunde ingen av de tre resolutionstexterna antas. Resultatet av omröstningen om USA:s resolutionsutkast var tolv röster för (inklusive Sverige), två emot (Bolivia och Ryssland) och en nedlagd (Kina). Ryssland avlade sitt tolfte veto oms Syrien. Vid omröstningen om Rysslands utkast blev sedan resultatet sex röster för (Bolivia, Ekvatorialguinea, Etiopien, Kazakstan, Kina och Ryssland), sju emot (Frankrike, USA, Nederländerna, Polen, Peru, Storbritannien och Sverige) och två nedlagda (Elfenbenskusten och Kuwait).

Sverige begärde överläggningar bakom lyckta dörrar mellan den andra och tredje omröstningen. Vid överläggningarna cirkulerade Sverige en reviderad version av det egna resolutionsutkastet av den 9 april, där det bland annat uppdrogs åt generalsekreteraren att ta fram ett förslag till en ny mekanism. Flera länder uttryckte stöd för texten, och andra ville ge förslaget mer tid. Varken USA eller Ryssland var dock intresserade av Sveriges kompromissförslag, och de ville båda gå till omröstning. Omröstningen hölls därefter om den andra ryska resolutionstexten, med resultatet fem röster för (Bolivia, Etiopien, Kazakstan, Kina och Ryssland), fyra emot (Frankrike, USA, Polen och Storbritannien) och sex nedlagda (inklusive Sverige).

Sverige presenterade ett uppdaterat resolutionsutkast strax före ett extrainsatt möte den 12 april med bland annat ett förslag om att omedelbart skicka en högnivåmission för nedrustning till Syrien, vilket fick brett stöd vid mötet. P3 signalerade dock efteråt till Sverige att det var för sent. Ryssland begärde, med stöd från Bolivia och Kina, samma dag ytterligare ett extrainsatt möte den 13 april men med deltagande av generalsekreteraren. Vid detta möte redogjorde Sverige för sitt uppdaterade resolutionsutkast liksom sin tydliga position om ett fördömande av kemvapen användning, men också att ett svar måste vara i linje med folkrätten och respektera FN-stadgan.

Den 13 april kom beskedet att USA, Frankrike och Storbritannien genomfört militära anfall mot mål i Syrien. Som svar begärde Ryssland ett nytt extrainsatt möte i säkerhetsrådet och cirkulerade ett resolutionsutkast som fördömde ”aggressionen”.

Vid mötet den 14 april pekade generalsekreteraren på vikten av att alla agerade i överensstämmelse med FN-stadgan och folkrätten, inklusive normerna i fråga om kemvapen. P3 försvarade sitt agerande, medan Ryssland med stöd från Kina och Bolivia betecknade detta som en aggression. Nederländerna och Polen uttryckte stöd för P3, båda med hänvisning till försvarsalliansen Natos stöd för aktionen. Sverige framförde i sitt anförande en principiell ståndpunkt om folkrättsbrott, inklusive kemvapen användning, rådets blockering samt vikten av respekt för folkrätten och FN-stadgan. Resultatet av omröstningen om det ryska resolutionsutkastet blev tre röster för (Ryssland, Kina och Bolivia), åtta emot (inklusive Sverige) och fyra nedlagda (Ekvatorialguinea, Elfenbenskusten, Kazakstan och Peru).

På fem dygn hade fyra möten genomförts, fyra omröstningar skett och minst fem olika resolutionsutkast hanterats. P3 lade på franskt initiativ redan samma dag fram ett nytt resolutionsutkast som täckte samtliga tre spår. Flera betonade att det var dags för en avkylningsperiod.

I stället riktades blickarna mot säkerhetsrådets resa till Sverige och det informella arbetsmötet på Backåkra, där Syrien blev ett huvudämne. Det uttalande som överenskoms på Backåkra innehöll ett åtagande om att verka för upprättandet av en ny attributionsmekanism. Ansträngningarna fortsatte. Sverige förde en nära dialog med FN:s nedrustningskontor (ODA) och olika modeller för en ny mekanism diskuterades.

P3 valde att gå vidare med att låta statspartskonferensen för CWC besluta om att inrätta en attributionsmekanism vid ett extrainsatt möte i Haag den 25–26 juni. Frågan hade därmed de facto flyttats från FN:s säkerhetsråd i New York till OPCW i Haag.

6.5.8 Västsahara

FN har en fredsbevarande insats i Västsahara (Minurso) sedan 1991. Insatsens huvudsakliga syfte är att anordna en folkomröstning, vilken inte kunnat genomföras. Sedan mitten av 2000-talet har Minurso framför allt övervakat den sedan 1991 ingångna vapenvilan mellan Marocko och Polisario.

Rådets hantering påverkades vid Sveriges inträde i januari 2017 av efterdyningarna av en kris mellan FN och Marocko, vilken resulterat i att

Minursos civila komponent hade utvisats under våren 2016. FN och Marocko hade nått en partiell lösning i juni 2016 varigenom en del av Minursos civila personal kunde återvända. Uruguay och Venezuela begärde som medlemmar i säkerhetsrådet extrainsatta möten varje månad för att få uppdateringar från FN-sekretariatet och upprätthålla ett politiskt tryck på Marocko i frågan.

En kris hade också uppstått i augusti 2016 då väpnade element gått in i den så kallade buffertzonen i Guerguerat mellan den Marockokontrollerade och den Polisariokontrollerade delen av Västsahara. FN:s nye generalsekreterare António Guterres engagerade sig under perioden för att finna en lösning i Guerguerat. Under början av 2017 drog sig först Marocko och sedan Polisario ur buffertzonen. All personal i Minurso tilläts sedan återvända.

Ledstjärnan för Sveriges agerande i säkerhetsrådet var en vilja att väcka nytt liv i den sedan flera år stagnerade politiska processen. Målsättningen var att få till stånd återupptagna direkta samtal mellan parterna, och en ömsesidigt godtagbar förhandlingslösning där västsahariernas rätt till självbestämmande tillgodoses. Sverige verkade också för att ge uppmärksamhet åt de humanitära aspekterna av konflikten, situationen i flyktinglägren i Tindouf och situationen för de mänskliga rättigheterna i området. Sverige var pådrivande för att stärka kvinnors och ungdomars inflytande.

Resolutionen om förlängning av Minursos mandat utgör det huvudsakliga verktyget att påverka frågan i en rådskontext. Den första mandatförlängningen under det svenska medlemskapet ägde rum i april 2017. Sverige samarbetade med pennhållaren USA gällande resolutionstexten vid mandatförlängningen.

Mandatförlängningen präglades av Polisarios närvaro i buffertzonen. Resolutionsförhandlingarna kom att användas som ett påtryckningsmedel för att övertyga dem att lämna zonen. Rådet antog sedan resolution 2351 (2017) med konsensus och Minursos mandat förlängdes med tolv månader.

Den andra förlängningen skedde ett år senare i april 2018 genom resolution 2414 (2018). Förhandlingarna präglades även denna gång av att Polisario återvänt till buffertzonen och därutöver meddelat sin avsikt att flytta installationer till området öster om sandvallen. I enlighet med pennhållaren USA:s ståndpunkt begränsades mandatförlängningen till sex månader, i syfte att bryta dödläget och sätta press på parterna. Sverige förde en nära dialog med USA under förhandlingarna i avsikt att få till stånd en balanserad resolutionstext. Resolution 2414 kunde antas med tolv röster för och tre nedlagda (Etiopien, Kina och Ryssland).

Den tredje mandatförlängningen blev mindre omstridd. Säkerhetsrådet förlängde Minursos mandat med sex månader den 31 oktober 2018 då resolution 2440 (2018) antogs. Röstbilden blev densamma som i april 2018 med tolv röster för och tre nedlagda röster (Bolivia, Etiopien och Ryssland).

Sverige föreslog under förhandlingarna omfattande skrivningar som inkluderades i de slutliga resolutionerna. Under förhandlingarna 2017 handlade det om formuleringar om den politiska processen, situationen i flyktinglägren i Tindouf, förstärkt samarbete från parterna med FN:s kontor för mänskliga rättigheter (OHCHR), förtroendeskapande åtgärder

samt kvinnors deltagande i den politiska processen och i Minursos verksamhet. Sverige fick också med nya formuleringar med en uppmaning till deltagande från grannländerna i den politiska processen. I resolutionsförhandlingarna 2018 föreslog Sverige skrivningar om den humanitära situationen, med stöd från Nederländerna. I övrigt föreslog Sverige, Peru och Storbritannien att formuleringar skulle tas med om kvinnors och ungdomars roll i den politiska processen.

Generalsekreteraren hade under våren 2017 signalerat en vilja att väcka liv i den politiska processen. Han fick stöd för denna ambition av rådsmedlemmarna. Tysklands före detta förbundsresident, Horst Köhler, utnämndes till nytt sändebud. Köhler, som tillträdde i augusti 2017, inledde sina konsultationer i regionen i oktober. I november gjorde han sitt första framträdande i säkerhetsrådet. Han vädjade till rådet om stöd och betonade att en återupptagen politisk process krävde att parterna omprövade sina positioner. Starkt stöd uttrycktes för Köhler i dennes uppdrag.

Den 21 mars 2018 återrapporterade Köhler till säkerhetsrådet. Köhler, som hade tagits emot av utrikesminister Wallström i Stockholm några dagar före mötet, tillkännagav att målsättningen var att hålla direkta förhandlingar före årets slut. Starkt stöd gavs till sändebudet och dennes ansträngningar för en återupptagen politisk process i FN-regi.

Säkerhetsrådet fick den 8 augusti 2018 en uppdatering från Köhler där denne meddelade att direkta samtal skulle hållas före årets slut och att inbjudningar skulle skickas ut i september till parterna och grannländerna. Säkerhetsrådets medlemmar gav vid mötet starkt stöd till Köhlers arbete och den plan som han tillkännagett. Den 5–6 december 2018 hölls i Genève de första direkta samtalen mellan parterna sedan 2012.

Sverige hade inför och under tiden i säkerhetsrådet haft nära kontakt med samtliga relevanta parter. Högnivåsamtal fördes med Marocko, Algeriet, Polisario och FN. Sverige fortsatte även att ge humanitärt stöd till de västahariska flyktingarna i Algeriet.

7 Subsidiära organ

7.1 Sanktioner

Internationella sanktioner är ett instrument för ansträngningar att trygga fred och säkerhet samt främja demokrati och mänskliga rättigheter. Tidigare förekom det att FN beslutade om mycket breda sanktioner mot ett visst land, men sedan ett antal år tillbaka använder sig säkerhetsrådet i stor utsträckning av riktade sanktioner som vänder sig mot en specifik individ eller enhet, till exempel frysningssåtgärder och reserestriktioner, alternativt handelsrestriktioner för särskilda varor såsom vapen och naturresurser. Riktade sanktioner används för att undvika negativa effekter av sanktioner för civilbefolkningen samtidigt som sanktionerna ger tydligare signaleffekter för dem de är avsedda att påverka.

Vid Sveriges inträde i säkerhetsrådet i början av 2017 fanns det tretton pågående sanktionsregimer mot olika länder (Eritrea/Somalia, Irak, Demokratiska republiken Kongo, Sudan, Libanon, Nordkorea, Libyen, Guinea-Bissau, Centralafrikanska republiken, Jemen och Sydsudan) och terroristgrupper (Isil/Daesh och al-Qaida samt talibanerna).

Under Sveriges tid i säkerhetsrådet avslutades den del av sanktionsregimen Eritrea/Somalia som berörde Eritrea (se avsnitt 6.1.7).

I sanktionskommittéerna är samtliga rådsmedlemmar representerade. Uppdragen som ordförande för kommittéerna fördelas mellan de valda medlemmarna, eftersom de permanenta medlemmarna till synes inte är beredda att åta sig ordförandeuppdragen. Ofta avgörs ordförandefördelningen sent och emellanåt med överraskande utgång. Denna ordning har väckt betydande kritik från de valda medlemmarna och diskuterats inom ramen för utvecklingen av rådets arbetsmetoder (se avsnitt 7.2). Särskilt diskrepansen mellan ansvar och inflytande har uppmärksammats, eftersom man som vald rådsmedlem är ordförande för en sanktionskommitté för ett visst land, samtidigt som pennhållarskapet för samma land tillfaller en annan, permanent, rådsmedlem.

Sveriges FN-ambassadör Olof Skoog utsågs vid inträdet i säkerhetsrådet till ordförande i sanktionskommittén för Libyen. Efter att sanktionsregimen för Mali inrättats genom resolution 2374 (2017) i september 2017 ombads Sveriges FN-ambassadör Olof Skoog bli kommittéordförande även för denna sanktionskommitté.

Den dagliga hanteringen av sanktionsarbetet innebär en betydande arbetsinsats som sker parallellt med rådets övriga arbete. Det handlar framförallt om att bevaka och ta ställning till den information i form av noter som inkommer till sanktionskommittéerna.

Trots att rollen som sanktionskommittéordförande medför ett ansvar och en arbetsbörda som är betydande, är handlingsutrymmet förhållandevis begränsat och beroende av den politiska kontexten i respektive kommitté. Detta förstärks av att ordföranden förväntas agera neutralt och opartiskt i ledandet av kommitténs arbete.

I sanktionskommittén för Libyen försvårade sålunda motsättningar mellan de permanenta medlemmarna arbetet och resulterade i vissa fall i att kommittén inte kunde nå konsensus även i till synes enkla frågor. Sverige arbetade för att främja konsensus inom kommittén.

Samtliga beslut inom sanktionskommittéerna fattas med konsensus. Trots att det i teorin innebär att samtliga femton medlemmar har rätt till ”veto”, är det i praktiken framför allt de permanenta medlemmarna som utnyttjar detta. Kravet på konsensus gjorde samtidigt exempelvis att Sverige hade möjlighet att i beskrivande sammanfattningar av listningar som blir offentliga motsätta sig referenser till icke-listade personer, och på så sätt bidra till en positiv utveckling ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Sverige verkade för att sanktionskommittéerna skulle besöka relevanta stater för att få en bild av utvecklingen på marken. Två resor till Mali och en resa till Libyen – den första i kommitténs historia – anordnades under Sveriges ordförandeskap i respektive sanktionskommitté. Sverige deltog även i andra sanktionskommittéers resor med representanter från New York eller från ambassaderna på plats. Resorna bidrog med kunskap och ökad förståelse för genomförandet av sanktionsinstrumentet, men också

7.1.1 Sveriges ordförandeskap för sanktionskommittéer

Sanktionskommittén för Libyen

Sanktionskommittén för Libyen inrättades 2011. Under Sveriges ordförandeskap bestod FN:s sanktioner mot Libyen i ett vapenembargo samt bestämmelser om inspektion av fartyg och luftfartyg som misstänks transportera vapen och tillhörande material, reserestriktioner, frysningsåtgärder och åtgärder för att stoppa olaglig export av petroleum.

Sanktionskommittén för Libyen möts endast ett fåtal gånger per år för informella konsultationer, men är en av de tyngre kommittéerna med tanke på det stora antalet skriftliga ärenden (begäran om undantag från olika åtgärder, förslag om listning av fartyg och personer, förfrågningar från medlemsstater med mera) som måste omhändertas varje dag. Varannan månad briefade ambassadör Skoog säkerhetsrådet om vad som pågick i kommittén.

I sina tal till säkerhetsrådet tog Libyen vid ett flertal gånger upp de genom sanktionerna frysta tillgångarna och menade att dessa minskade i värde på grund av sanktionerna. Enligt Libyen påfördes inte alltid ränta och fondförvaltarna förvaltade inte aktivt tillgångarna men tog ändå betalt för sina tjänster. Libyen uppskattade förlusterna till cirka en miljard dollar om året.

Åtgärderna infördes som en förebyggande åtgärd för att skydda tillgångarna – inte för att straffa Libyen – och Sverige tog därför på sig att undersöka vad som kunde göras för att förebygga eventuella förluster. Problematiken diskuterades med sanktionskommittén, expertpanelen och generalsekreterarens särskilda representant för Libyen, Ghassan Salamé. Det stod tidigt klart att rådsmedlemmarna under rådande omständigheter inte var beredda att låta libyerna själva förvalta tillgångarna.

Efter att ha försökt finna gångbara alternativ togs kontakt med Världsbanken för att se om banken kunde fungera som en tredje part. Världsbanken presenterade sitt "Reserves Advisory and Management Program" (RAMP) som skulle kunna anpassas för Libyen. Under programmet skulle Världsbanken förvalta en del av Libyens likvida tillgångar samtidigt som Libyen fick tillgång till kompetensutveckling och kapacitetssuppleering. Sverige faciliterade flera samtal mellan banken och Libyen. När Sverige lämnade rådet pågick samtalen fortfarande. Sverige uppmanade därför Tyskland att i egenskap av ny ordförande i kommittén fortsätta arbetet med projektet.

På sanktionskommitténivå var Sverige drivande i antagandet av två så kallade genomförandenoter ("Implementation Assistance Notice", IAN) som avser frysningsåtgärdernas omfattning. Både IAN 5 och IAN 6 antogs och publicerades i december 2018.

IAN 5 klargjorde att utbetalning av förvaltningskostnader och juridiska kostnader enligt paragraf 19, 20 och 21 av resolution 1970 (2011) omfattas av undantag från frysningsbestämmelserna. Utbetalning för dessa

Skr. 2018/19:104 kostnader kräver således endast notifiering till kommittén givet att kommittén inte motsätter sig utbetalningen/notifiering.

IAN 6 klargjorde att medlemsstater kan addera ränta, andra inkomster eller betalningar till frysta tillgångar tillhörande de två sanktionerade enheterna "Libyan Investment Authority" (LIA) och "Libya Africa Investment Portfolio" (LAIP) i enlighet med paragraf 20 i resolution 1970 (2011), men att dessa adderade inkomster förblir frysta. Utbetalning av ränta eller andra inkomster på tillgångar inkomna före den 16 september 2011 till LIA och LAIP kräver således en undantagsbegäran och kommitténs godkännande.

I synnerhet antagandet av IAN 6 krävde omfattande arbete på bilateral nivå med specifikt intresserade stater för att nå konsensus inom kommittén. Båda IAN ger värdefull vägledning till såväl stater som den privata sektorn, och förhoppningen är att de ska främja och underlätta genomförande av sanktionerna.

Nya listningar

Under Sveriges ordförandeskap i sanktionskommittén listades åtta personer. I juni 2018 beslutade sanktionskommittén om att lista sex personer involverade i människosmuggling i Libyen. Detta var första gången som sanktionskriterierna använts för detta ändamål. Sverige agerade för att möjliggöra detta och för att säkerställa att listningsförslagen uppfyllde kraven på rättssäkerhet. I september respektive november 2018 listades vidare två personer som ansågs ha motverkat politisk stabilitet i landet och genomförandet av FN:s handlingsplan.

Under sommaren 2017 listade sanktionskommittén även två fartyg som misstänktes för att illegalt ha smugglat oljeprodukter från Libyen.

Kommittéresa

Den 1–2 november 2018 besökte sanktionskommittén Libyen under ledning av ambassadör Olof Skoog i egenskap av sanktionskommittéordförande. Det var det första besöket i landet av sanktionskommittén sedan sanktionsregimen inrättades. Samtal genomfördes i Tripoli med representanter från den libyska samlingsregeringen samt "Libyan Investment Authority" (LIA) och "Libya Africa Investment Portfolio" och (LAIP). Möten var även planerade med representanter för representanthuset i östra Libyen, men de kunde inte genomföras till följd av underhållsarbete på flygplatsen i al-Bayda (Beida).

Besöket bidrog till ökad kunskap om sanktionerna och deras genomförande. Som ordförande för sanktionskommittén lade ambassadör Skoog tonvikten vid sanktionernas syfte att främja en fredlig utveckling i landet för det libyska folket. Tydliga budskap framfördes om mänskliga rättigheter och det internationella samfundets förväntan på ett moget och ansvarsfullt ledarskap.

Sanktionskommittén för Mali

Sanktionskommittén för Mali inrättades i september 2017 till följd av brott mot vapenvilan och återupprepade attacker mot FN:s fredsbevarande

personal. Sanktionerna bestod av reserestriktioner och frysningsåtgärder, men vid instiftandet av regimen fanns det inga individer eller enheter på sanktionslistan. Ambassadör Skoog utsågs till ordförande för kommittén.

Sveriges första uppgift blev att bygga upp sanktionskommittén från grunden. Sverige ledde förhandlingarna om riktlinjer för kommittéarbetet. Förhandlingsläget var utmanande eftersom de senaste motsvarande riktlinjerna, som antagits för sanktionskommittén för Sydsudan år 2015, på många sätt begränsade ordföranderollen. I förhandlingarna om riktlinjer för Mali-kommittén hänvisade en permanent medlemsstat till riktlinjerna för Sydsudan men lade även mer långtgående förslag i hopp om att stärka individuella kommittémedlemmars bestämmanderätt. Förhandlingarna pågick i mer än sex månader innan riktlinjer kunde antas.

Tillsättandet av expertpanelen var också en utmaning då en permanent medlemsstat invände mot ett förslag till expert. Panelen fick nöja sig med fyra experter istället för fem.

Kommittéresor

Under ambassadör Skoogs ledning genomförde sanktionskommittén för Mali två kommittéresor till landet (den 26–27 mars och den 3–5 december 2018) med möten i Bamako och Timbuktu. Samtal genomfördes med parterna i fredsavtalet, icke-signatärgrupper, civilsamhället, medlargruppen samt Minusma. Ambassadör Skoog underströk att sanktionsregimens primära syfte var att främja fred, säkerhet och stabilitet, inte minst som stöd till nationella initiativ och genomförande av fredsavtalet. Det fanns ett utbrett stöd för sanktionsregimen bland nyckelaktörer, med enighet om att hotet om sanktioner hade effekt på fredsprocessen.

Listningar

Sanktionskommittén listade den 20 december 2018 tre personer, bland annat för hindrande av fredsprocessen, brott mot mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt samt organiserad brottslighet. Listningarna genomfördes med stöd av Malis regering. Sverige stod tillsammans med Ekvatorialguinea, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien och USA som medförslagsställare. Vid listandet av de tre personerna gav kommittén indikationer om en öppenhet att överväga avlistning för det fall nyckelåtaganden i fredsavtalet uppfylldes och den olaga aktivitet som låg till grund för listning upphörde. Denna typ av indikationer ges sällan vid listning och bör ses som ett positivt element då just ovisshet gällande vad som krävs för att avlistas har bidragit till kritik mot sanktionsinstrumentet i stort.

7.1.2 Sanktioner i utveckling

Humanitära undantag

Under 2017 utförde Nordkorea ett antal robottester och ett sjätte kärnvapenprov. Säkerhetsrådet skärpte sanktionerna. Undantag från sanktionerna kunde beviljas av humanitära skäl men det var svårt för

medlemsstater, FN-organ och hjälporganisationer att faktiskt utverka undantag från sanktionskommittén för Nordkorea. Sverige bidrog därför till antagandet av en så kallad genomförandenot ("Implementation Assistance Notice", IAN) om humanitära undantag. IAN 7 antogs i augusti 2018 och innebär bland annat att organisationer som tidigare levererat humanitär assistans inte skulle behöva gå via en medlemsstat med begäran om undantag utan kunde skicka ansökan direkt till kommittén.

Initiativ för effektivare användning av sanktioner

Sverige har länge förespråkat en effektivare och mer rättssäker användning av sanktioner och deltagit i flera processer om riktade sanktioner.

Under 2014 genomförde Sverige tillsammans med Australien, Finland, Grekland och Tyskland en högnivåöversyn av FN:s sanktioner med sikte på hur effektiviteten kunde förbättras. Slutrapporten "High Level Review of United Nations Sanctions", som presenterades i november 2015, innehöll 150 rekommendationer.

Som säkerhetsrådsmedlem arbetade Sverige för att genomföra de rekommendationer som riktade sig till rådsmedlemmar. FN-sekretariatet hade dessutom kommit långt i arbetet med att genomföra de cirka 60 rekommendationer som riktade sig till dem.

Hösten 2016 presenterade Australien en uppföljningsrapport ("Assessment of Achievements, Challenges and Opportunities") som bröt ner de 150 rekommendationerna till tio uppföljningsbara åtgärds punkter. En av dessa var en manual för inkommande sanktionskommittéordförande.

I december 2018, innan Sverige lämnade säkerhetsrådet, presenterade Sverige tillsammans med Australien, Nederländerna, Tyskland och Belgien en praktisk handbok som ska bistå inkommande ordförande och andra medlemsstater med en översikt av arbete inom sanktionskommittéerna. Mer kunskaper, kompetens och engagemang främjar ett förbättrat, mer effektivt och ändamålsenligt sanktionssystem. Handboken togs fram med hjälp av ett konsultföretag och inkluderar konsultationsrundor med rådets medlemmar och berörda stater.

Nya listningskriterier

Efter mordet på de två sanktionsexperterna Zaida Catalán från Sverige och Michael Sharp från USA i Demokratiska republiken Kongo i mars 2017 (se avsnitt 7.1.3) verkade Sverige för införandet av ett nytt listningskriterium gällande attacker mot sanktionsexperter. Inom sanktionsregimen för Libyen infördes således ett nytt listningskriterium avseende attacker mot FN-personal, inklusive sanktionskommitténs expertpanel, genom resolution 2362 (2017). Sverige verkade för att införa motsvarande listningskriterium i andra sanktionsregimer, såsom vid inrättandet av sanktionsregimen för Mali genom resolution 2374 (2017).

Vid översynen av sanktionsregimen för Centralafrikanska republiken år 2017 föreslog Sverige att sexuellt och könsbaserat våld för första gången skulle bli ett fristående listningskriterium, dvs. särskilt lyftas fram ur det bredare kriteriet om kränkningar av mänskliga rättigheter, ett förslag som gick igenom (resolution 2339 (2017), se även avsnitt 6.1.4). Sverige

verkade därefter framgångsrikt för att få in detta fristående kriterium i sanktionsregimen för Sydsudan genom resolution 2428 (2018), sanktionsregimen för Libyen genom resolution 2441 (2018) och sanktionsregimen för Somalia genom resolution 2444 (2018). Skr. 2018/19:104

Initiativ för ökad rättssäkerhet

Tillsammans med övriga länder i den så kallade likasinnadegruppen för riktade sanktioner har Sverige länge engagerat sig för att förmå säkerhetsrådet att ändra sina procedurer för att stärka rättssäkerheten vid sanktioner riktade mot personer. Likasinnadegruppen består utöver Sverige av Belgien, Chile, Costa Rica, Danmark, Finland, Liechtenstein, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike. Detta engagemang fortsätter även efter säkerhetsrådsmedlemskapet.

Omnämnande av icke-listade

Vid sanktioner riktade mot enskilda personer eller enheter måste särskild hänsyn tas till rättssäkerhetsaspekter och respekten för grundläggande fri- och rättigheter. Sverige hade under en längre tid noterat att icke-listade personer och enheter omnämns i de beskrivande sammanfattningarna för listade personer och enheter som är offentliga och publiceras på FN:s hemsida. Icke-listade kan till exempel, i en sådan beskrivande sammanfattning, påstå ha kopplingar till brottslig verksamhet. Eftersom detta sker enbart indirekt och då inom ramen för listning av någon annan, så finns det ingen given mekanism som en icke-listad kan vända sig till för att ifrågasätta omnämnandet eller för att bli borttagen.

Sverige invände därför mot alla nya listningsförslag som innehöll omnämnande av icke-listade i de beskrivande sammanfattningarna och bearbetade sedan de länder som lagt fram listningsförslagen för att få bort omnämnandena. Sveriges agerande väckte först motstånd men detta avtog under den senare delen av medlemskapet. Efter samtal med Tyskland och Belgien, som efterträdde Sverige i rådet och som båda är med i gruppen för likasinnade om riktade sanktioner, finns det goda förhoppningar om att de kommer att agera på samma sätt som Sverige gjort.

Ombudspersonen för sanktioner mot Isil/Daesh och al-Qaida

Instiftandet av ombudspersonfunktionen för sanktioner mot Isil/Daesh och al-Qaida 2009 var ett betydande steg mot stärkt rättssäkerhet. Catherine Marchi-Uhel, som var ombudsperson vid Sveriges inträde i rådet, sade upp sig under sommaren 2017. Ombudspersonen tillsätts av FN:s generalsekreterare men enligt resolution 1904 (2009) ska sanktionskommittén konsulteras vilket har tolkats som att generalsekreterarens förslag måste antas av sanktionskommittén genom konsensus.

Det stod klart att en långvarig vakans skulle påverka rättssäkerheten negativt för listade personer och enheter. Sverige och likasinnade verkade för att skyndsamt hitta en kvalificerad efterträdare genom att sätta press på FN-sekretariatet och särskilt de permanenta rådsmedlemmarna. Det dröjde dock nästan nio månader innan sanktionskommittén kunde enas om en kandidat – schweizaren Daniel Kipfer Fasciati, som tillträdde den 18 juli

2018. Anledningen till den utdragna processen var olika syn bland de permanenta medlemmarna på lämplig kompetens och regional bakgrund för kandidaten.

Den 7 december 2018 inkom Sverige tillsammans med medlemmarna i likasinnadegruppen för riktade sanktioner med ett brev till rådet där det redogjordes för ett antal förslag på reform av ombudspersonens mandat. Brevet understryker vikten av att värna ombudspersonens självständighet, motverka längre vakanser på posten och säkerställa transparens i ombudspersonens processer. Brevet uppmanar även rådet att överväga en utvidgning av mandatet för ombudspersonens kontor till andra sanktionsregimer. I samband med översynen av sanktionsregimen för Isil/Daesh och al-Qaida gjorde Sverige, Frankrike, Nederländerna, Kuwait och Storbritannien den 13 december 2018 ett uttalande i säkerhetsrådet till stöd för ombudspersonen och stärkt rättssäkerhet i samtliga säkerhetsrådets sanktionsregimer.

Seminarium i Stockholm för humanitära experter

Den 8–9 mars 2018 stod Sverige, efter att ha fått en informell förfrågan från FN-sekretariatet, värd för ett seminarium i Stockholm för humanitära och humanitärrättsliga experter i expertpanelerna som bistår sanktionskommittéerna. Deltagare var experter från expertpanelerna för Sudan, Sydsudan, Jemen, Centralafrikanska republiken, Somalia och Eritrea. Syftet var att experterna skulle öka sina kunskaper om metoder för och insamling och värdering av bevis, särskilt i fråga om sexuellt och könsbaserat våld i komplexa miljöer, samt att utbyta erfarenheter och bästa praxis. Programmet togs fram i nära samråd med experterna. Seminariet inleddes med ett möte med utrikesminister Wallström och representanter från det svenska civilsamhället och myndigheter. Utrikesministern betonade inte minst Sveriges starka stöd för expertpanelerna. Övriga delar av programmet utgjordes av workshoppar för experterna med deltagande av svensk expertis från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Nordic Center for Gender in Military Operations. Seminariet uppskattades av de humanitära experterna, som har begränsade möjligheter att mötas gemensamt mellan de olika panelerna och få den här formen av anpassad utbildning.

7.1.3 Mordet på Zaida Catalán

Den 12 mars 2017 försvann den svenska sanktionsexperten Zaida Catalán och hennes amerikanske kollega Michael Sharp under ett uppdrag i Kasai-regionen i Demokratiska republiken Kongo (DRK). Zaida Catalán och Michael Sharp arbetade på uppdrag av säkerhetsrådet som oberoende experter till rådets kommitté för sanktionerna mot DRK, den så kallade 1533-kommittén – Michael Sharp som expertgruppens samordnare och Zaida Catalán som humanitär expert. Zaida Catalán hade bland annat till uppgift att kartlägga förövare av allvarliga brott mot internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter samt att föreslå personer som skulle kunna bli föremål för rådets sanktioner. Efter en omfattande sökinsats av FN:s stabiliseringsinsats Monusco hittades de båda efter drygt

två veckor i en grav inte långt från där de försvunnit. Det stod klart att de båda mördats, något som senare bekräftades av en video som spelats in av gärningsmännen. Mordet på de båda experterna kom att bli en av de tyngsta frågorna under Sveriges tid i och bortom rådet.

För svensk del handlade det i ett inledningsskede om att underlätta informationsflödet och att hantera de konsulära aspekterna tillsammans med FN-sekretariatet och Monusco. Sverige drev också frågan om ansvarsutkrävande, både för att klargöra vad som hänt och för att förövarna på sikt skulle kunna ställas inför rätta. Statsminister Stefan Löfven och utrikesminister Margot Wallström har sålunda tidigt gjort klart att regeringen inte kommer att ge sig i denna fråga. Budskapet upprepades av dem under medlemskapsperioden, såväl inom som utanför rådet. Sverige arbetade också för att sekretariatet, säkerhetsrådet och FN-systemet i stort på ett bättre sätt skulle trygga säkerheten för denna typ av uppdragstagare.

Den 28 mars 2017 bekräftade generalsekreteraren i ett pressmeddelande att Catalán och Sharp hade hittats döda, och uttryckte en förväntan om en fullständig utredning av händelsen från kongolesisk sida samt att FN avsåg genomföra en utredning. FN utfäste sig att göra sitt yttersta för att rättvisa skulle skipas om det skulle visa sig vara fråga om brottsliga handlingar. Rådet fördömde dagen därpå händelsen i ett pressmeddelande, där det uppmanade DRK att genomföra en fullständig utredning och åtala förövarna, välkomnade generalsekreterarens utlovade utredning samt uppmanade DRK att samarbeta.

I april 2017 informerades Sverige om att sekretariatet beslutat att tillsätta en så kallad undersökningskommitté (Board of Inquiry), något som sker rutinmässigt i samband med allvarigare olyckor eller attacker mot FN-personal och FN-anknuten personal. Kommittén leddes av den pensionerade tidigare säkerhetschefen i FN, Gregg Starr. Syftet med en sådan kommitté är att så långt möjligt fastställa vad som skett, men också att dra lärdomar inför framtiden kring säkerhetsrutiner och villkor för att undvika liknande händelser. Undersökningskommittén hade emellertid inte till uppgift att gå till botten i ansvarsutkrävande frågan. I maj 2017 begärde Sverige därför under konsultationer i rådet och sedan skriftligen till generalsekreteraren att lägga fram förslag på hur FN, inklusive rådet, skulle kunna stödja pågående nationella utredningar och säkerställa att förövarna ställdes inför rätta.

Undersökningskommittén lämnade sin rapport till FN-sekretariatet i augusti 2017. En sammanfattning av rapporten (S/2017/13) offentliggjordes för allmänheten. Det framkom tidigt kritik mot rapportens resonemang kring experternas eget ansvar. Samtidigt gjorde generalsekreteraren tydligt att experterna själva inte kunde lastas för det som skett, och upprepade sin utfästelse att göra vad som stod i sekretariatets makt för att se till att rättvisa skipades. Kommittérapporten utmynnade i ett antal rekommendationer, framför allt vad gäller allmänna frågor kring sanktionsexperternas säkerhet och villkor i fält. Kommittén rekommenderade också någon form av uppföljningsmekanism i ansvarsutkrävande frågan.

Vid konsultationer i rådet den 22 augusti briefade sekretariatet rådet om kommitténs slutsatser och rekommendationer. Ett antal medlemmar betonade att alla former av uppföljning för att utkräva ansvar uteslutande kunde ske i samarbete med DRK och inom ramen för landets egen

jurisdiktion. USA, Frankrike, Sverige och Ukraina tillhörde de medlemmar som efterlyste en särskild utredning med mandat från generalsekreteraren.

Redan under sommaren 2017 hade Sverige fört omfattande diskussioner med sekretariatet om vilken väg framåt som vore bäst för att komma vidare i ansvarsfrågan. Bedömningen efter diskussionerna i rådet var att det inte skulle gå att enas i rådet om en självständig rättslig undersökning eller någon form av internationell rättslig mekanism. En avgörande fråga var också vilket manöverutrymme generalsekreteraren hade att på eget initiativ tillsätta någon form av rättslig mekanism. Sekretariatet betonade genomgående att mandat från säkerhetsrådet var nödvändigt. I slutet av sommaren skickade Sverige – denna gång tillsammans med USA – på nytt ett brev till generalsekreteraren om behovet av en uppföljningsmekanism. De olika alternativen diskuterades även med generalsekreteraren i samband med ett besök av Zaida Cataláns anhängare i New York i augusti 2017. Anhängare till de båda experterna deltog också i ett möte i rådet om DRK den 16 augusti.

I oktober 2017 tillkännagav generalsekreteraren att han, med DRK:s godtagande, beslutat att upprätta ett utredningsteam som skulle stödja den kongolesiska utredningen på plats och även fungera som kontaktpunkt från FN:s sida för familjerna och svenska och amerikanska myndigheter. Till chef utsågs den kanadensiske åklagaren Robert Petit med erfarenhet från bland annat Rwandatribunalen och rättegångarna mot de röda khmererna i Kambodja.

Den 7 november 2017 antogs ett ordförandeuttalande (S/PRST/2017/23). I uttalandet betonade rådet återigen behovet av att DRK fullt ut utreder morden och ställer förövarna inför rätta samt uttryckte en förväntan om fortsatt samarbete med FN:s utredning och med nationella utredningar i Sverige och USA. Rådet uttalade också sin avsikt att återkomma till undersökningskommitténs rekommendationer. Sverige var aktivt i förhandlingarna för starkast möjliga skrivningar om uppföljningsmekanismen, samarbete från DRK:s sida samt återrapporering till rådet.

Utredningsteamet deltog därefter i den kongolesiska militäråklagarens utredning i Kananga och rapporterade löpande till rådet. Petit briefade rådets sanktionskommitté i samband med besök i New York. Han höll även löpande kontakt med svenska och amerikanska myndigheter samt experternas anhängare. Av rapporterna till rådet framgick att samarbetet med teamet från kongolesisk sida brustit på flera områden och att den pågående kongolesiska utredningen och rättegången inte nått upp till godtagbar standard ur rättssäkerhetssynpunkt.

Sverige arbetade under medlemskapet därför konsekvent för att stärka kraven på kongolesiska myndigheter att samarbeta med undersökningsteamet. Under hösten 2018 noterades en viss förbättring i samarbetet från den kongolesiske åklagarens sida och viss utveckling i själva rättegångarna. Detta intryck bestod vid utgången av Sveriges säkerhetsrådsmedlemskap.

Vid sidan av frågan om ansvarsutkrävande följde Sverige noggrant hur sekretariatet som uppföljning av undersökningskommitténs rekommendationer arbetade med de mer övergripande frågorna kring stärkta säkerhetsrutiner och skydd av sanktionskommittéernas

sanktionsexperter. Bland annat handlar det om experters introduktionsutbildning och säkerhetsträning, men framför allt om att säkerställa att hela FN-systemet, inklusive stödjande fredsinsatser på plats, är medvetet om att experterna omfattas av FN-sekretariatets övergripande säkerhetssystem för utsänd personal i fält.

Sekretariatets rutiner för riskbedömning specifikt för sanktionsexperterna har också stärkts. Sekretariatet har även handlat upp olika typer av fysiskt stöd, exempelvis i form av spårningsutrustning. På svenskt initiativ har rådet nu inkluderat attacker mot sanktionsexperter som ett listningskriterium i ett antal olika sanktionsregimer.

En utestående fråga är i vad mån experternas anställningsvillkor kan förbättras för att på så sätt bland annat stärka experternas status i verksamhetsländerna och försäkringsskydd. För detta skulle krävas beslut i generalförsamlingens budgetutskott. I december 2018 anhängiggjorde Sverige följaktligen frågan om experternas anställningsvillkor i konsultationer i rådet för att sätta tryck på rådet att även fortsättningsvis befatta sig med denna fråga.

I maj 2018 meddelade generalsekreteraren att Zaida Catalán och Michael Sharp undantagsvis skulle tilldelas Dag Hammarskjöld-medaljen som postumt tilldelas militär eller civil personal som omkommit i FN:s fredsbevarande insatser.

7.2 Säkerhetsrådets arbetsgrupp för barn och väpnad konflikt

Arbetsgruppen etablerades genom resolution 1612 (2005) och består av säkerhetsrådets medlemmar. Arbetsgruppen lägger fram slutsatser och rekommendationer om hur barn i väpnad konflikt kan skyddas. Sverige ledde arbetsgruppens arbete 2017–2018 (se avsnitt 5.1.4).

7.3 Fredsbyggandekommissionen

FN:s fredsbyggandekommission (Peacebuilding Commission, PBC) är ett rådgivande mellanstatligt organ som inrättades gemensamt av säkerhetsrådet (genom resolution 1645) och generalförsamlingen år 2005. Kommissionen fungerar som en rådgivande plattform för länder som befunnit sig i konflikt. Den föreslår strategier för fredsbyggande, samlar relevanta aktörer och mobiliserar resurser. Kommissionen har en organisatorisk kommitté och därutöver landsspecifika konfigurationer.

Sverige fungerade under 2018 som koordinator mellan säkerhetsrådet och fredsbyggandekommissionen (se avsnitt 5.1.2).

7.4 1540-kommittén

År 2004 antog rådet, med anledning av upptäckten av ett nätverk för handel med kärnvapentechnologi, resolution 1540 om icke-spridning av massförstörelsevapen till ickestatliga aktörer. Resolutionen ålägger

samtliga FN:s medlemsstater dels att göra det brottsligt att utveckla, inneha och använda massförstörelsevapen, dels att kontrollera exporten av material och teknologi för sådana vapen. Samtidigt upprättade säkerhetsrådet ett underorgan för att bevaka och främja resolutionens genomförande.

Detta underorgan, den så kallade 1540-kommittén, har delat in sitt arbete i fyra arbetsgrupper. Den första arbetsgruppen följer frågan om nationellt genomförande av resolution 1540. Den andra arbetsgruppen följer frågan om bistånd till medlemsstater. Den tredje arbetsgruppen följer frågan om samarbete med internationella organisationer, inklusive 1267-kommittén och 1373-kommittén (kommittén för bekämpning av terrorism, Counter-Terrorism Committee (se avsnitt 7.5) som också behandlar frågor om icke-statliga aktörer. Den fjärde arbetsgruppen, slutligen, följer frågan om öppenhet och utåtriktat arbete. Kommittén bistås av en särskild expertgrupp.

Sverige intog en aktiv roll i egenskap av vice-ordförande i 1540-kommittén. Sverige arbetade nära kommittéordföranden Bolivia och andra valda länder för att tillsammans bryta låsningar mellan rådets permanenta medlemmar, som stundtals försvårat arbetet i kommittén och med icke-spridningsfrågan. Sverige var under hösten 2017 ledande i arbetet med att utse sex nya experter till kommitténs expertgrupp. Sverige engagerade sig också för att lösa ut meningsskiljaktigheter mellan de permanenta medlemmarna som försenade antagandet av kommitténs årliga arbetsprogram för 2018. Inom ramen för 1540-kommitténs arbete anordnande Sverige, Bolivia och expertgruppen ett evenemang i oktober 2018 för att uppmärksamma de risker som följer av nya teknologier, med särskilt fokus på syntetisk biologi.

Arbetet i kommittén redovisades till säkerhetsrådet genom halvårsvisa briefingar. Som ordförande i 1540-kommittén anordnade Bolivia en briefing i rådet den 1 april 2018 om de globala ansträngningarna för att förhindra spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer.

7.5 Kommittén för bekämpning av terrorism

Säkerhetsrådet har arbetat särskilt aktivt med bekämpning av terrorism sedan terroristattackerna i USA den 11 september 2001. Frågan berörs i samband med en stor del av rådets dagordningspunkter. Det finns även en särskild dagordningspunkt om hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar. Säkerhetsrådet har vidare genom resolution 1373 (2001) upprättat ett subsidiärt organ – kommittén för bekämpning av terrorism (Counter-Terrorism Committee, CTC) – som håller månatliga möten enligt ett arbetsprogram som förhandlas och vanligen antas av kommittén i början av året. CTC understöds av ett direktorat (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED), vars huvudsakliga uppgift är att genomföra CTC:s beslut. I detta ingår att följa och utvärdera medlemsstaternas efterlevnad av säkerhetsrådsresolutioner på området, och återrapportera till CTC från besök i olika medlemsstater.

Frågorna som rör bekämpning av terrorism var aktuella i flera olika sammanhang under Sveriges rådsmedlemskap. År 2017 antogs ett rekordhøgt antal resolutioner om bekämpning av terrorism, vid sidan av ett stort antal Arriamöten och briefingar på temat. Resolutionerna, som antogs då Egypten var ordförande för CTC, rörde bland annat skydd av kritisk infrastruktur mot terroristhot (resolution 2341), skydd av kulturarv i väpnad konflikt (resolution 2347), ett internationellt ramverk för motbudskap (resolution 2354), förhindrande av terroristers tillgång till vapen (resolution 2370), förlängningen av CTED:s mandat (resolution 2395) samt hotet från utländska terroriststridande (resolution 2396). Särskilt resolution 2396 föranleddes av långa förhandlingar eftersom den innehöll bindande skrivningar om hur medlemsstaterna ska lagstifta för att försvåra terrorismresor. År 2018, då Peru var CTC-ordförande, antog CTC ett tillägg till de så kallade Madrid-riktlinjerna om utländska terroriststridande ("Madrid Guiding Principles") från 2015. Tillägget följde antagandet av resolution 2396 (2017). Säkerhetsrådet antog också ett ordförandeuttalande om kopplingen mellan terrorism och organiserad brottslighet våren 2018 (S/PRST/2018/9). Vidare gjordes under 2017 och 2018 sammanlagt 19 pressuttalanden som fördömde terroristattacker i olika länder.

Rådsmedlemmarna var eniga om vikten av att bekämpa terrorism, men frågan om hur detta borde ske synliggjorde ofta meningsskiljaktigheter. Detta föranleddes utdragna och tidskrävande konsultationer vid förhandlingar om uttalanden och resolutioner. Undantaget var fördömanden av terroristattacker som skedde enligt en mall som användes oavsett kontexten i det enskilda fallet.

Sverige arbetade nära övriga EU-rådsmedlemmar för att säkerställa att prioriterade frågor lyftes in i relevanta rådsdokument, inklusive i CTC:s arbetsprogram. Sverige verkade för att arbetet för bekämpning av terrorism ska vara effektivt, samtidigt som staters folkrättsliga skyldigheter, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten, samt rättsstatens principer upprätthålls och respekteras. I samtliga rådsdokument som antogs värnade Sverige skrivningar om vikten av att beakta jämställdhetsaspekter, av ett långsiktigt och förebyggande förhållningssätt samt av att följa folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, den internationella humanitära rätten och den internationella flyktingrätten. Sverige verkade också för att barnets rättigheter skulle beaktas i arbetet för bekämpning av terrorism. År 2018 kunde CTC för första gången diskutera frågan om barnets rättigheter efter att Sverige begärt att frågan skulle lyftas in i resolution 2395.

7.6 Arbetsgruppen för dokumentation och andra procedurfrågor

En betydande del av arbetet med att effektivisera säkerhetsrådets arbetsmetoder drivs inom ramen för arbetsgruppen för dokumentation och andra procedurfrågor. Det är inom arbetsgruppen som rådet utarbetat den så kallade not 507 som kompletterar rådets provisoriska procedurregler. Innehållet inkluderar bland annat överenskommen praxis och

förhållningsregler som rör rådets dagordning, mötesformat, dokumentation och slutprodukter, interaktion och samordning med övriga medlemsstater och organ samt arbetet i underorganen.

Under 2017 skedde en uppdatering av not 507. Under arbetet lades det fram förslag från valda medlemmar om hur rådet skulle kunna bli mer transparent gentemot övriga FN och omvärlden, och om hur man på olika sätt skulle kunna trygga de valda medlemmarnas medbestämmande och inflytande i rådsarbetet. I flera fall uttryckte permanenta medlemmar oro över att ”kodifiera” och låsa fast sig vid procedurer. Permanenta medlemmar hänsköt samtidigt för fortsatt diskussion ett antal olika procedur- och praxisfrågor till arbetsgruppen, där de kunde bli liggande. Arbetsgruppen kunde dock anta en uppdaterad version av not 507 den 30 augusti 2017.

Sverige var en av de mer aktiva medlemmarna i arbetsgruppen och verkade överlag för att rådet och inte minst rådets ordförande tillsammans med sekretariatet löpande borde anpassa dagordningen och mötesformaten för att stärka rådets relevans och effektivitet.

Sverige föreslog också olika sätt att stärka samarbetet och dialogen mellan rådet och fredsbyggandekommissionen samt med berörda länder och regionala och subregionala organisationer, inklusive Afrikanska unionen (AU) och EU. En tydlig skrivning som Sverige drev igenom var den om att varje rådsdokument ska förhandlas åtminstone en omgång med alla femton medlemmar, något som därefter också i princip följdes.

Sverige drev också vikten av att främja presselement från rådets konsultationer. Att rådets ordförande muntligen framför resultatet av överläggningar ökar inte bara rådets transparens, utan tvingar också rådsmedlemmarna att enas kring någon form av minsta gemensamma nämnare.

Sverige drev i arbetsgruppen även frågan om vikten av rådets interaktion med generalsekreteraren och sekretariatet samt möjligheten att utnyttja sekretariatets olika funktioner för tidig varning, särskilt i det förebyggande arbetet. Sverige försvarade genomgående de valda medlemmarnas ståndpunkter men argumenterade också för vikten av flexibilitet och behovet av att kunna anpassa procedurerna för det som krävdes i stunden.

År 2018 fokuserade diskussionerna i arbetsgruppen bland annat på fördelningen av pennhållarskap och av ordförandeskap för de subsidiära organen. Ett antal valda medlemmar efterfrågade en tydligare definition och fördelning av pennhållarskapen. Samtidigt varnade bland annat Sverige för en kodifiering av reglerna. Fasta pennhållarskap är en relativt ny företeelse i rådets historia och borde ifrågasättas i sin helhet. Alla medlemmar, valda som permanenta, har rätt att ta initiativ till möten uttalanden och resolutioner om pågående situationer och på samtliga områden när så bedöms lämpligt. Samtidigt krävs att de valda medlemmarna går i bräschen och vågar ta för sig. I dagsläget dominerar Frankrike, Storbritannien och USA genom att de innehar närmare 90 procent av de geografiska pennhållarskapen på rådets dagordning.

Enligt artikel 47 i FN-stadgan består militära stabskommittén av de militära representanterna för de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet. Militära stabskommitténs uppdrag är att ”rådgöra och bistå säkerhetsrådet med alla frågor som rör militära krav för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, anställning och styrning av de styrkor som ställs till FN:s förfogande, utrustning och beväpning och nedrustningsfrågor”.

När Sverige tog plats i säkerhetsrådet innebar platsen som inbjuden medlem i militära stabskommittén ytterligare en möjlighet att påverka och arbeta konstruktivt med att utveckla och effektivisera FN:s fredsbevarande insatser.

Sverige tog även en ledande roll i arbetet med att öppna upp militära stabskommittén och göra dess arbete mer transparant, konstruktivt och relevant.

7.8 Informella expertgruppen om kvinnor, fred och säkerhet

Säkerhetsrådet upprättade en informell expertgrupp om kvinnor, fred och säkerhet genom resolution 2242 (2015). Expertgruppen är inte ett subsidiärt organ till säkerhetsrådet i formell bemärkelse. Sverige var under medlemskapet ordförande i expertgruppen tillsammans med Uruguay (2017) respektive Peru (2018). Under Sveriges period i rådet utvecklades expertgruppen till att få en pådrivande funktion för rådets arbete med kvinnor, fred och säkerhet. Detta skedde genom dels bidrag till att stärka omfattningen av och kvaliteten på rådets informationsunderlag, dels bidrag till uppföljningen i fält av genomförandet av FN-insatsernas mandat om kvinnor, fred och säkerhet.

Expertgruppen höll 15 möten under 2017–2018 och diskuterade bland annat situationen i Tchadsjöregionen, Jemen, Mali/Sahel, Irak, Centralafrikanska republiken, Afghanistan, Demokratiska republiken Kongo och Libyen. Sverige bidrog till att etablera den informella expertgruppen som en viktig plattform för att informera rådsmedlemmar och följa upp genomförandet inom FN-systemet.

8 De svenska ordförandeskapen

Under perioden 2017–2018 innehade Sverige ordförandeskapet i säkerhetsrådet vid två tillfällen: i januari 2017 och i juli 2018. Den främsta uppgiften som ordförande är att leda rådets arbete och ansvara för arbetsprogram och dagordning. Ordföranden är också talesperson för säkerhetsrådet och företrädar rådet, till exempel gentemot parterna i en konflikt.

Utöver att arbeta mot vissa särskilt uppställda målsättningar inom substansfrågor var Sveriges generella ambition att använda ordförandeskapen för att utveckla rådets arbetsmetoder genom en mer resultatinriktad, ansvarsfull, inkluderande och transparent ansats. Förberedelserna var omfattande. Varje möte hade en i förväg definierad inriktning, och vid nästintill samtliga möten kom rådet överens om slutsatser. Sverige sökte också öppna upp rådets arbete för omvärlden genom framtidsriktande kontakter med medier och ett aktivt arbete med sociala medier. Företrädare för berörda länder konsulterades fortlöpande, och civilsamhällets perspektiv inhämtades genom regelbundna dialogtillfällen.

8.1 Första ordförandemånaden

Den första ordförandemånaden var också den första månaden för Sverige som medlem i säkerhetsrådet. Det var även António Guterres första månad som ny generalsekreterare i FN. En utgångspunkt var därför att ge Guterres en god start och att stärka hans roll genom att etablera ett gott samarbete mellan generalsekreteraren och säkerhetsrådet.

Ett särskilt fokus för ordförandeskapet i januari 2017 var rådets arbete med konfliktförebyggande. En öppen debatt hölls på ministernivå under ledning av utrikesminister Margot Wallström. Intresset för mötet var mycket stort: 93 medlemsstater och internationella organisationer deltog varav 15 på ministernivå. Debatten präglades av en betydande samsyn om vikten av att arbeta med konfliktförebyggande. Det stärkte generalsekreterarens mandat att gå vidare med arbetet.

Konfliktförebyggandeagendan omsattes också i praktiken under månaden. Säkerhetsrådet bidrog till att avvärja en förestående konflikt i Gambia. President Jammeh, som förlorat presidentvalet i december 2016, vägrade att avgå inför installationen av den demokratiskt valde efterträdaren Adama Barrow. Hanteringen av situationen var intensiv. Som ordföranden var Sverige engagerad i att utarbeta ett tydligt och ansvarsfullt agerande från rådet i nära samarbete med regionala aktörer. Efter att ett enat råd antog en resolution till stöd för ett demokratiskt maktskifte så avgick Jammeh och lämnade landet (se avsnitt 6.1.8).

Under ordförandeskapet diskuterades utmaningarna i Tchadsjöregionen för första gången i säkerhetsrådet. Grundorsaker till instabilitet i regionen lyftes fram, och inte minst belystes kopplingen till klimatförändringar. Som en uppföljning till mötet beslutades att säkerhetsrådet skulle besöka regionen, vilket senare resulterade i en resolution där rådet för första gången officiellt fastslog kopplingen mellan klimatförändringar och säkerhet (se avsnitten 5.1.3 samt 6.1.16).

Vid ett möte om Tchadsjöregionen, liksom vid ett möte om Somalia, deltog representanter från civilsamhället. Berörda länders och regioners perspektiv söktes också konsekvent under månaden. AU-representanterna Thabo Mbeki och Francisco Madeira gav en uppdatering om situationen i Sudan respektive Somalia, medlaren Algeriet bjöds in till diskussionerna om Mali och Igads representant Festus Mogae briefade om Sydsudan.

Rådet kunde under månaden för första gången på länge tala med en röst om bland annat Syrien, Jemen, Cypern och Västsahara. Rådet ställde sig också enhälligt bakom generalsekreterarens engagemang för en vitaliserad fredsprocess i Sydsudan. Ett uttalande kunde också antas för att slå fast överenskommelsen om vägen till val i Demokratiska republiken Kongo.

Skr. 2018/19:104

8.2 Andra ordförandemånaden

Under Sveriges andra ordförandemånad i juli 2018 var ansatsen återigen att som ordförande vara engagerad, påläst, principfast och lösningssorienterad.

Rådet kunde under månaden göra framsteg i några av de svåraste frågorna på dagordningen. Ett vapenembargo mot Sydsudan antogs. Ett möte arrangerades om Myanmar där det särskilda sändebudet för första gången briefade rådet och en överenskommelse om gemensamma budskap kunde nås. På svenskt initiativ gjorde skyndsamt ett pressuttalande till stöd för den gemensamma fredsdeklarationen mellan Etiopien och Eritrea. Ett extramöte om Jemen sammankallades för att ge stöd till FN-sändebudets ansträngningar att återuppta fredsprocessen. Ett möte anordnades också med USA:s utrikesminister Michael Pompeo och Sydkoreas utrikesminister Kang Kyung-Wha för att upprätthålla rådets enighet i frågan om Nordkorea.

Särskilda tematiska satsningar gjordes också under månaden. Statsminister Stefan Löfven ledde ett högnivåmöte om barn och väpnad konflikt på temat "Protecting children today prevents conflicts tomorrow". En resolution lades fram vid mötet som antogs av ett enhälligt säkerhetsråd. Ett rekordstort antal medlemsstater, 98 stycken, valde att ansluta sig som medförslagsställare till resolutionen som hade ett förebyggandefokus. Som ett led i att följa upp resolutionen inriktades det humanitära mötet om Syrien på syriska barns utsatthet i den pågående konflikten.

Kvinnors och flickors situation i det konflikt-, klimat-, och fattigdomsdrabbade Sahel stod i fokus när utrikesminister Margot Wallströms besökte regionen i början av juli tillsammans med FN:s vice generalsekreterare Amina Mohamed. Resan följdes omedelbart upp med ett högnivåmöte där de båda återkopplade till rådet från den gemensamma resan. Det var första gången ett geografiskt möte i säkerhetsrådet fokuserade uteslutande på kvinnor, fred och säkerhet.

För första gången någonsin var det också könsbalans bland föredragande under hela månaden. Situationen i fråga om sexuellt våld i konflikt uppmärksammades genom att FN:s generalsekreterares särskilda representant för sexuellt våld i konflikt, Pramila Patten, på svenskt initiativ briefade rådet om situationen för kvinnor i Sydsudan.

Utrikesministern ledde därutöver en debatt i rådet om klimatrelaterade säkerhetsrisker. Det var första gången sedan 2011, och tredje gången någonsin, som rådet höll ett möte på detta tema. Genom mötet kunde frågan om koppling mellan klimat och säkerhet förankras på säkerhetsrådets dagordning, och FN-systemet fick politiskt stöd att på allvar ta sig an frågan (se även avsnitt 5.1.3).

I anslutning till 100-årsdagen av Nelson Mandelas födelse arrangerades de årligen återkommande konsultationerna mellan säkerhetsrådet och AU:s freds- och säkerhetsråd. De båda råden antog vid mötet en gemensam kommuniké med tydliga och enade budskap om vikten av val i Demokratiska republiken Kongo och om en politisk lösning på konflikten i Sydsudan. Tack vare ett intensivt diplomatiskt förarbete kunde kommunikén för första gången antas redan i samband med mötet. Det stärkte kommunikéns relevans liksom det fortsatta samarbetet mellan de två råden.

9 Möte på Backåkra

Som ett led i arbetet med att stärka rådets konfliktförebyggande roll och förbättra dess arbetsmetoder, stod Sverige värd för FN:s generalsekreterares årliga informella arbetsmöte med säkerhetsrådets ambassadörer den 21–22 april 2018. Mötet ägde rum på Dag Hammarskjölds gård Backåkra i Skåne. Statsminister Stefan Löfven och utrikesminister Margot Wallström öppnade mötet och underströk vikten av att säkerhetsrådet axlar sitt ansvar i enlighet med FN-stadgan.

Det var första gången som arbetsmötet ägde rum utanför USA. Mötet kom lägligt efter delvis uppslitande erfarenheter i säkerhetsrådet. Veckorna före mötet hade flera veton lagts i Syrien-frågan (se avsnitt 6.5.7). Genom att lämna New York för den skånska landsbygden var Sveriges avsikt att bidra till ett förbättrat samarbetsklimat, särskilt mellan de permanenta medlemmarna, och försöka göra framsteg i några av de svåraste frågorna på rådets dagordning. Förhoppningen var också att den speciella inramningen, präglad av Dag Hammarskjölds anda, skulle inspirera till diplomatiskt och politiskt mod och ansvarstagande för FN-stadgan. Det behövde skapas förutsättningar för informella och förtroendefulla samtal mellan FN-ambassadörerna. Mötet var också tänkt att vara en uppföljning av den öppna debatten på ministernivå om konfliktförebyggande som Sverige anordnat under det första ordförandeskapet i januari 2017. Vid den debatten presenterade generalsekreteraren sin vision om konfliktförebyggande. Lite drygt ett år senare erbjöd mötet på Backåkra en möjlighet att återigen sätta fokus på den för Sverige och generalsekreteraren gemensamma prioriteringen om konfliktförebyggande.

På dagordningen för mötet stod förutom FN:s fredsfrämjande och konfliktförebyggande arbete också situationen i Syrien. Den andra mötesdagen ägnades denna fråga, och då deltog också generalsekreterarens särskilda sändebud för Syrien, Staffan de Mistura. På svenskt initiativ, och i nära samarbete med generalsekreteraren, kunde rådet efter en genomgripande och uppriktig diskussion för första gången på flera månader enas om ett gemensamt uttalande om Syrien. Rådet ställde sig bakom behovet av stärkt dialog och en konstruktiv dynamik i säkerhetsrådet samt enades om tre punkter för att komma vidare i arbetet med Syrien: att komma tillbaka till en politisk lösning under FN:s ledning, att stärka det humanitära arbetet inklusive genomförandet av resolution

Det informella arbetsmötet på Backåkra fick betydande genomslag och var mycket uppskattat av både rådsmedlemmarna och generalsekreteraren. I efterhand talades det ofta om ”Backåkra-andan”, som en illustration av vikten av konstruktivt samarbete och ett gemensamt ansvar att fatta relevanta beslut.

10 EU-dimensionen

FN-stadgan och dess principer är centrala i EU:s fördrag, som anger att EU ska främja multilaterala lösningar på gemensamma problem – särskilt inom ramen för FN. I EU:s globala strategi från 2016 förtydligas att ”EU kommer att främja en regelbaserad internationell ordning med multilateralism som huvudprincip och Förenta nationerna som själva kärnan”.

Sverige driver på för sin utrikespolitik genom bägge organisationer. EU är den viktigaste plattformen, medan FN är ett fundamentalt verktyg för Sverige enskilt men också för att förverkliga centrala delar av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp). Detta beroendeförhållande märks till exempel i Irak, Mali, Somalia och andra länder där FN och EU har samverkande freds- och säkerhetsinsatser med svenska bidrag – och där Sverige dessutom har ett omfattande eget engagemang genom framförallt biståndet.

Det var sålunda följdriktigt att Sverige hade ambitionen att som medlem i säkerhetsrådet verka för att stärka länken mellan FN och EU, inklusive mellan säkerhetsrådet och EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp).

Artikel 34 i fördraget om Europeiska unionen anger att de av EU:s medlemsstater som också är medlemmar av FN:s säkerhetsråd ska samråda med varandra och i rådet hävda unionens ståndpunkter och intressen, ”dock utan att detta ska påverka deras ansvar enligt bestämmelserna i Förenta nationernas stadga”. I praktiken förekommer inte någon EU-samordning i traditionell mening vad gäller arbetet i säkerhetsrådet.

Inför och under Sveriges medlemskapsperiod fanns ett påtagligt behov av ett tydligt, enat och ansvarstagande EU-agerande i säkerhetsrådet, till exempel till försvar av folkrätten i Palestina och Ukraina. Detta behov påskyndades dels av lösningarna mellan några permanenta medlemmar, dels av det öppna ifrågasättandet av FN som institution och multilateralismen som modell.

En annan bidragande faktor var det betydande antalet EU-medlemsstater i säkerhetsrådet. År 2017 var fyra EU-medlemsstater medlemmar i säkerhetsrådet: de permanenta medlemmarna Frankrike och Storbritannien samt de invalda medlemmarna Italien och Sverige. År 2018 ersatte Nederländerna Italien enligt den överenskommelse om delad mandatperiod de båda länderna slöt i anslutning till invalen år 2016. Därtill trädde Polen in (efter Ukraina) år 2018. Därmed var fem av femton

medlemmar i säkerhetsrådet också EU-medlem. (Samma andel gäller för 2019 då Tyskland och Belgien efterträtt Sverige och Nederländerna, samt kommer att gälla för 2020 då antingen Estland eller Rumänien efterträder Polen.)

Under Sveriges tid i säkerhetsrådet kom följaktligen EU-samarbetet kopplat till rådet att utvecklas inom flera områden:

För det första hölls en löpande dialog i den europeiska säkerhetsrådsgruppen, såväl på huvudstadsnivå som i New York. Återkommande samtal fördes även i de olika ländernas huvudstäder och i Bryssel. I New York hölls även regelbundna möten i den bredare EU-gruppen, arrangerade av EU-delegationen till FN.

För det andra framhöll Sverige genomgående EU:s viktiga roll i säkerhetsrådets möten. Detta gällde såväl situationer i Europa (Bosnien, Cypern, Kosovo och Ukraina) som i förhållande till samarbetet mellan FN och regionala organisationer.

För det tredje verkade Sverige för att integrera säkerhetsrådsperspektivet i de dagliga diskussionerna inom ministerrådet i Bryssel. Exempelvis informerade Sverige om sina båda ordförandeskap i säkerhetsrådet i Kusp. Särskilda initiativ togs även på sanktionsområdet (se avsnitt 7.1).

För det fjärde tog Sverige initiativ till gemensamma EU-uttalanden av säkerhetsrådets europeiska medlemmar, exempelvis gällande Ukraina, fredsprocessen i Mellanöstern och Syrien (se avsnitt 6.5.3 respektive 6.5.7). Under Sveriges medlemskap kom formatet för sådana uttalanden att kallas "EU4", "EU5" (med syftning på de rådsmedlemmar från EU år 2017 respektive 2018) samt – under 2018 – även "EU8" (med syftning på tidigare, nuvarande och kommande rådsmedlemmar från EU, vilket kom att inkludera Tyskland och Belgien). I september 2018 genomfördes för första gången under generalförsamlingens högnivåsegment ett möte i "EU8"-format, där även EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik Federica Mogherini deltog.

För det femte stod Sverige i maj 2017 värd för ett möte i Stockholm för de europeiska rådsmedlemmarna, där även den europeiska utrikestjänsten (European External Action Service, EEAS) deltog. Ett särskilt fokus lades på integrering av agendan för kvinnor, fred och säkerhet i rådets arbete.

Slutligen tog Sverige tillsammans med de två andra invalda europeiska rådsmedlemmarna 2018 – Nederländerna och Polen – ett särskilt initiativ för att samla erfarenheter och utveckla arbetsformer för att stärka EU-samarbetet i säkerhetsrådet. Initiativet, som även baserades på erfarenheter från samarbetet mellan Sverige och Italien 2017, var en del av uppföljningen på EU:s rådsslutsatser om stärkt samarbete mellan FN och EU inom fredsinsatser och krishantering som antogs den 18 september 2018. Initiativet presenterades gemensamt i både New York och Bryssel i december 2018, med en förhoppning om att kommande EU-medlemmar i säkerhetsrådet skulle kunna fortsätta arbetet.

En för Sverige central komponent av det bredare europeiska samarbetet i FN är den nordiska och nordisk-baltiska gruppen. Medlemskapet i säkerhetsrådet gjorde att Sverige kunde bidra med ett rådsperspektiv i den regelbundna dialog som förs i dessa grupper. De nordiska och nordisk-baltiska länderna har flera gemensamma prioriteringar och delar en stark övertygelse om behovet av ett starkt och handlingskraftigt FN. Sveriges erfarenheter från arbetet i säkerhetsrådet har sålunda varit särskilt

11 Utåtriktad verksamhet

11.1 Riksdagen

Under hela medlemskapet hölls riksdagens utrikesutskott informerat om Sveriges arbete i säkerhetsrådet. Detta skedde genom muntliga föredragningar av tjänstemän från Utrikesdepartementet (UD) som gavs månatligen. Inför dem skickades skriftliga underlag, däribland ordförandeprogram för kommande månad och aktuella veckobrev om Sveriges medlemskap. De senare publicerades också på regeringens temasida på internet om säkerhetsrådsmedlemskapet (se avsnitt 11.2.1). Vid de månatliga föredragningarna informerade tjänstemännen om föregående och nästkommande månads arbete samt svarade på eventuella frågor från utskottets ledamöter om arbetet i säkerhetsrådet. Dessa föredragningar kompletterades med föredragningar från UD:s politiska ledning.

11.2 Extern kommunikation

Under Sveriges medlemskap gjordes en särskild satsning på kommunikation och offentlig diplomati. Genom att använda kommunikation som verktyg var målsättningen att få större genomslag för svenska prioriteringar och svensk utrikespolitik, bidra till att skapa en bild av och fastställa en dagordning för världspolitiska frågor samt informera om och bidra till transparens i säkerhetsrådets arbete.

I Sverige var en viktig del av kommunikationsarbetet också att göra en folkbildande insats med fokus på att förklara vad FN:s säkerhetsråd är, hur dess arbete gör skillnad i världen och på vilket sätt Sverige genom att vara rådsmedlem kunde bidra till detta. Varje vecka publicerades ett tillbakablickande veckobrev om den gångna veckan i rådet på regeringens temasida om säkerhetsrådsmedlemskapet med länkar till Sveriges anföranden och de beslut som fattats.

Hela rådsmedlemskapet präglades av ett aktivt och integrerat kommunikationsarbete, bland annat i sociala medier. Arbetet bedrevs genom kontinuerlig kontakt med svenska och internationella medier, löpande uppdateringar på regeringens webbplats, nära kontakter med allmänheten, civilsamhället, forskningsvärlden, omfattande internkommunikation i hela utrikesförvaltningen samt genom ett relationsbyggande med regionala grupperingar och andra medlemsstater i FN.

11.2.1 Sociala medier och digital kommunikation

Sverige kunde utnyttja utrikesförvaltningens befintliga plattform i digitala medier (350 digitala kanaler med miljoner följare över hela världen) för att tidigt etablera sig som en ledande aktör inom digital diplomati även under rådsmedlemskapet. Innovativt användande av sociala medier som Twitter, Facebook och Instagram var ett viktigt verktyg för att informera, bygga relationer och engagera målgrupper både inom och utanför FN-systemet.

Den svenska FN-representationens sociala mediekonton fungerade som navet i den digitala kommunikationen, och kompletterades och stärktes av både UD:s och utrikesminister Margot Wallströms respektive konton. Twitter-kontot @SwedenUN användes som direkt kanal för information om arbetet i säkerhetsrådet, genom omfattande uppdateringar i realtid om rådets möten, dagordning och beslut. Utrikesministern själv kommunicerade via såväl Facebook som Twitter. Ambitionen med UD:s konton (@Swemfa respektive @utrikesdep) var både att informera om svenska prioriteringar och resultat i rådet samt att förklara vad FN:s säkerhetsråd är och varför medlemskapet var viktigt för Sverige.

En annan ambition med kommunikationen i sociala medier var att stärka dialogen och främja samarbete direkt med målgrupperna. Genom att kontinuerligt uppmärksamma och initiera samtal med FN-experter, opinionsbildare, andra rådsmedlemmar, medlemsstater, myndigheter, organisationer och följare i sociala medier skapades ett engagemang hos målgruppen och ett starkt digitalt nätverk. Syftet var både att informera och att bidra till än större genomslag för de frågor som Sverige ville driva i säkerhetsrådet.

Som ett led i det arbetet tog Sverige fram tre digitala kommunikationspaket, med bild, video och inbjudan till samarbete, som skickades till olika aktörer med stor aktivitet och bred räckvidd på sociala medier i hopp om vidare spridning. Denna ansats gav mycket goda resultat. Exempelvis kan nämnas att #climateandsecurity uppskattningsvis nådde 14 miljoner människor i alla världsdelar i samband med den debatt som Sverige arrangerade om klimatrelaterade säkerhetsrisker under ordförandeskapet i juli 2018.

Genom att använda gemensamma intressen som utgångspunkt etablerades starka relationer med likasinnade aktörer. Kommunikationssamarbeten genomfördes med bland andra UN Women, Unicef, FN:s miljöprogram (Unep) och UN Youth Envoy.

För att skapa engagemang i målgrupperna eftersträvades också att hitta metoder och innehåll som på ett kreativt och lättförståeligt sätt kunde förklara Sveriges arbete i FN:s säkerhetsråd. En del av strategin var att lyfta fram fler perspektiv, visa de olika arbetsformerna, den bakomliggande strukturen och verksamheten ”bakom kulisserna” i säkerhetsrådet.

En annan del var att arbeta med rörligt material och direktsändningar från viktigare händelser. Till exempel bjöds följare in att närvara virtuellt vid den presskonferens den 2 januari 2017 då Sverige presenterade programmet för månadsordförandeskapet respektive rådsmedlemskapet i sin helhet för internationella medier. Ett annat exempel var den videoblogg som lanserades av FN-representationen i New York i samband med

ordförandeskapet i januari 2017. 127 videobloggar publicerades sammanlagt under Sveriges rådsmedlemskap. Varje videoblogg belyste olika perspektiv av aktuella frågor och händelser i säkerhetsrådet. De hade i snitt 100 000 tittare över hela världen. Skr. 2018/19:104

FN-representationens närvaro i sociala medier ökade kontinuerligt på samtliga plattformar under medlemskapet i säkerhetsrådet. Alla tre kanaler, Facebook, Instagram och Twitter, visade en ökning på över 200 procent i antalet följare efter den 1 januari 2017 och sammanlagt publicerades 4 000 inlägg i dessa kanaler. I säkerhetsrådet var Sverige den fjärde starkaste rösten (efter USA, Frankrike och Storbritannien) inom digital diplomati, sett till följare och räckvidd.

En särskild temasida ”Sverige i FN:s säkerhetsråd” inrättades vid rådsmedlemskapets början på regeringens webbplats. Innehållet uppdaterades löpande med information om program, anföranden och möten i rådet. Varje vecka publicerades också en detaljerad sammanfattning av föregående veckas verksamhet i säkerhetsrådet. Denna sammanfattning distribuerades också via Twitter.

11.2.2 Medie- och pressarbete

Säkerhetsrådsmedlemskapet präglades av intensiva kontakter med svenska och internationella medier. Medierna var en av de viktigaste målgrupperna i kommunikationsarbetet, bland annat för att nå den svenska allmänheten och för att profilera Sverige som en aktiv rådsmedlem med starkt internationellt engagemang i utländska medier. Många personer i UD:s ledning, inte minst utrikesminister Margot Wallström, och vid FN-representationen i New York hade många och återkommande kontakter med medier, och hög tillgänglighet för intervjuer var en bärande del i kommunikationsarbetet kring hela säkerhetsrådsmedlemskapet. Regelbundna pressträffar anordnades i såväl Stockholm som New York, både för svenska och internationella journalister.

Sveriges två ordförandeskapsmånader, mötet på Backåkra och särskilda geografiska kontexter såsom Jemen, Myanmar, Nordkorea, Syrien, Sahel och Tchadsjöregionen ledde till omfattande rapportering i svenska medier, både om Sveriges roll i FN:s säkerhetsråd och praktiska resultat av rådets arbete.

Sveriges röst i säkerhetsrådet nådde även ut i många av de stora internationella medierna, inklusive New York Times, Guardian, Wall Street Journal, CNN och al Jazira. I New York inbegrep pressarbetet daglig interaktion med medier utanför säkerhetsrådets mötesrum vid podiet för medieuttalanden (”stakeout”), regelbundna informationsutskick (”Notes to the press”), samt en löpande dialog med journalister.

Särskild omsorg lades vid att utarbeta tydliga och begripliga anföranden i säkerhetsrådet samt att ha beredskap att svara på alla aktuella frågor kopplade till rådets arbete.

Under ordförandeskapsmånaderna lades också stort fokus på att hålla medier informerade. Ett uppdateringsmejl ”inför i morgon” skickades varje kväll till internationella medier och svenska korrespondenter i New York. Detta var särskilt uppskattat eftersom FN:s presskår tidigare hade funnit det svårt att få tillgång till information om möten, föredragande och

förväntade resultat. Som ett led i att öka transparensen i säkerhetsrådet tog Sverige som ordförande alltid initiativ till presselement som kunde läsas upp för pressen efter slutna konsultationer. Även detta var mycket uppskattat av presskåren då de fick större inblick i rådets arbete och om åt vilket håll frågor och processer var på väg. Detta arbetssätt resulterade i att goda relationer med FN:s presskår etablerades tidigt under Sveriges första månad av medlemskapet.

11.2.3 Dialog med övriga medlemsstater

Att föra dialog och bygga relationer med andra medlemsstater – i såväl FN i stort som i säkerhetsrådet – var en viktig del i strategin kring rådsmedlemskapet. Löpande kontakt med länder och regionala grupperingar inom FN bidrog till ökad öppenhet i säkerhetsrådets arbete och att svenska bedömningar och prioriteringar kunde nå ut. Denna kontakt och dialog fördes på huvudstadsnivå, i Stockholm, ute på fältet och framförallt i New York.

Den svenska FN-representationen i New York träffade berörda länder och regionala aktörer inför varje möte, ofta på FN-ambassadörsnivå. Detta var tidskrävande, men gav också extra kraft och legitimitet åt Sveriges röst och var omvittnat mycket uppskattat, inte minst i den afrikanska gruppen.

Veckovisa möten genomfördes med EU-medlemmarna. När Sverige var så kallad "Briefer of the month", ett uppdrag som roterar på månadsbasis mellan EU-medlemmarna i rådet, informerades EU-kretsen löpande om säkerhetsrådets arbete, inklusive genom en sammanfattande skriftlig redogörelse varje vecka. På roterande basis informerade respektive handläggare i sin tur sina EU-kollegor efter varje säkerhetsrådsmöte som har ägt rum bakom stängda dörrar i konsultationsrummet.

FN-representationen gav även regelbundna redogörelser för arbetet i säkerhetsrådet till den regionala grupp i FN som Sverige tillhör ("Västeuropeiska och andra stater", VOAS), de nordiska och de baltiska staterna, "Forum of Small States" (FOSS) och andra medlemsstatsgrupperingar. Inför ordförandeskapsmånaderna gjordes särskilda informationssatsningar till den bredare medlemskretsen.

På huvudstadsnivå fördes dialog med framförallt andra rådsmedlemmar. Denna skedde vid behov på politisk nivå och annars på tjänstemannanivå. Utrikesdepartementet höll också relevanta medlemmar av den diplomatiska kåren i Stockholm regelbundet informerade om säkerhetsrådsarbetet.

11.2.4 Samråd och dialog med företrädare från civilsamhället och experter

Den löpande dialogen med civilsamhället och experter utgjorde ett värdefullt verktyg för att främja diskussion och inhämta relevanta perspektiv på aktuella frågor och möjliggjorde löpande för fler aktörer att ta del av Sveriges erfarenheter från arbetet i säkerhetsrådet.

Under medlemskapet hölls en regelbunden dialog om medlemskapet i säkerhetsrådet med organisationer från det civila samhället. Möten ordnades på UD i Stockholm och på Sveriges FN-representation i New

York. Detta var en viktig del av arbetet med ökad transparens. Det var också ett sätt att bidra till att öka kunskapen om FN och säkerhetsrådet hos allmänheten.

I Stockholm inbjöds organisationer från det civila samhället regelbundet till UD för samtal och diskussion om Sveriges arbete i säkerhetsrådet. Dessa möten, som ordnades cirka två gånger per termin från och med det att Sverige valdes in i juni 2016, leddes oftast av utrikesministern eller kabinetssekreteraren. Omkring 30–50 organisationer deltog vid varje möte. Genom den löpande dialogen möjliggjordes diskussion om aktuella frågor, lärdomar och utmaningar.

Sverige förde även en löpande dialog med civilsamhällesrepresentanter genom FN-representationen i New York. Exempelvis ordnades särskilda möten med civilsamhällesrepresentanter i New York i anslutning till de båda ordförandeskapen (januari 2017 och juli 2018).

I vissa tematiska frågor hölls också fördjupade expertsamråd. Exempelvis förde UD en löpande dialog med svenska civilsamhällesorganisationer med barnrättsexpertis. Både UD och FN-representationen i New York hade också löpande stöd av ett urval tankesmedjor och internationella forskningsinstitut för agendan som rör klimat och säkerhet.

11.2.5 Referensråd

Utöver den löpande dialogen med civilsamhällesorganisationer inrättade utrikesministern ett så kallat referensråd för Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet. Syftet med referensrådet var att samla företrädare på expertnivå med bakgrund från den akademiska världen, myndigheter och svenska organisationer och främja diskussion om aktuella frågor kopplade till svensk FN-politik, med fokus på säkerhetsrådet och dess dagordning. Referensrådet hade 16 medlemmar med perspektiv och erfarenheter från Dag Hammarskjöld Foundation, Folke Bernadotteakademin, Försvarshögskolan, Kvinna till Kvinna, Lunds universitet, Nordiska Afrikainstitutet, Rädda Barnen, Röda Korset, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Stockholm Environment Institute (SEI), Stockholm International Water Institute (Siwi), Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri), Stockholms universitet, Svenska FN-förbundet, Uppsala universitet och Utrikespolitiska institutet. Inom ramen för referensrådet diskuterades exempelvis arbetet med barn och väpnad konflikt, kvinnor, fred och säkerhet samt sanktioner.

12 Utrikesförvaltningens arbetsformer under medlemskapet

Medlemskapet i säkerhetsrådet har varit en integrerad del av arbetet i utrikesförvaltningen, på motsvarande sätt som EU-medlemskapet. Vissa delar av utrikesförvaltningen engagerades särskilt. I Stockholm hade utrikesdepartementets enhet för FN-politik samordningsansvar för

medlemskapet, under ledning av kabinetssekreteraren och utrikesrådet för politiska frågor. Flera av departementets geografiska och funktionella enheter bidrog i framtagandet av instruktioner inför möten och förhandlingar i säkerhetsrådet. Vid behov deltog också andra departement inom Regeringskansliet. Sveriges FN-representation i New York företrädde Sverige i säkerhetsrådet. Sveriges ambassader i länder som varit medlemmar i säkerhetsrådet under denna period respektive ambassader i länder på säkerhetsrådets dagordning involverades särskilt i rådsmedlemskapet. Detsamma gällde Sveriges EU-representation i Bryssel.

En samordningsfunktion för medlemskapet – Gruppen för samordning av Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 (SR-SAM) – upprättades med placering på Enheten för FN-politik. Utöver SR-SAM förstärktes UD:s sanktionssamordning (också på FN-enheten) samt de övriga enheter som förväntades beröras allra mest av medlemskapet: Afrikaenheten (AF), Mellanöstern- och Nordafrikaenheten (MENA), Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (FMR), samt Enheten för konfliktfrågor och humanitär politik (KH). Förstärkningen i uteorganisationen koncentrerades till FN-representationen i New York. På FN-representationen anpassades strukturerna med tanke på rådsmedlemskapets behov. Genom sekonderade diplomater från Norge respektive Irland förstärktes SR-SAM respektive FN-representationen ytterligare. Härigenom möjliggjordes också erfarenhetsutbyte med två länder som kandiderar till säkerhetsrådet för perioden 2021–2022. Under hösten 2018 avlöstes den irländske diplomaten av en sekonderad diplomat från Finland.

För att inkludera och konsultera med berörda på UD upprättades en brett sammansatt arbetsgrupp för säkerhetsrådsmedlemskapet på departementet under ledning av SR-SAM på FN-enheten. Arbetsgruppen träffades regelbundet såväl under hösten 2016 som under medlemskapet.

En viktig del av förberedelserna under hösten 2016 bestod i att stärka kompetensen vad gäller FN och säkerhetsrådet inom utrikesförvaltningen. En seminarieserie genomfördes internt på UD. Olika utbildningsinsatser gjordes även med externa experter och organisationer som särskilt bevakar säkerhetsrådet, däribland en två dagar lång workshop med berörda delar av departementet. Information och utbildningsmaterial lades också ut på UD:s intranät. Ett antal vägledande utskick gjordes från politiska ledningen till stora delar av utrikesförvaltningen. Därigenom tydliggjordes för utrikesförvaltningen såväl organiseringen av arbetet som Sveriges prioriteringar och inriktning som rådsmedlem.

Ett medlemskapsprogram togs fram och presenterades samtidigt i Stockholm och New York i december 2016 (se bilaga 4). Programmet utarbetades bland annat utifrån briefingar för civilsamhället på UD där synpunkter på Sveriges prioriteringar inhämtades. Likaså briefade den politiska ledningen under hösten utrikesutskottet om förberedelsearbetet.

För att främja samarbetet med övriga rådsmedlemmar och förankra svenska prioriteringar skedde säkerhetsrådskonsultationer med samtliga medlemmar. För att ta del av andra valda medlemmars erfarenheter skedde också konsultationer med de länder som lämnade rådet i samband med Sveriges inträde.

Sverige hade ambitionen att som principfast medlem i rådet vara lyhörd, nyskapande, handlingskraftig samt resultatinkriktad. För att leva upp till denna höga ambitionsnivå behövdes tydliga arbetsformer och rutiner. En stark länk behövde säkerställas mellan Stockholm, New York, fältet och Bryssel samtidigt som det behövdes såväl förhandlingsutrymme för FN-ambassadören och dennes medarbetare som möjligheter att agera skyndsamt under förhandlingar.

Arbetsrytmen under medlemskapet kretsade kring en dags-, vecko- respektive månadscykel. På UD skedde en avstämning (en "SR-kvart") varje morgon med den politiska ledningen – oftast under ledning av kabinetssekreteraren – som fokuserade på den kommande dagen i rådet. Varje måndag inriktades SR-kvarten därutöver på den kommande veckan utifrån en lägesbild från FN-representationen. Varje söndag publicerades ett tillbakablickande veckobrev om den gångna veckan i rådet på regeringens temasida om säkerhetsrådsmedlemskapet. Det var ett av de sätt på vilket allmänheten kunde följa arbetet. Mot slutet av varje månad ägnades en SR-kvart åt kommande månads ordförandeskap i säkerhetsrådet utifrån ett utkast till arbetsprogram som skickats hem från New York.

Överläggningarna på UD tog i normalfallet avstamp i ett underlag från FN-representationen (en "SR-not") som skickades till SR-SAM och därefter bereddes med berörda enheter och utlandsmyndigheter samt vid behov med andra departement. Efter avstämning med den politiska ledningen skickade FN-enheten en instruktion till FN-representationen. Att diskussionen på UD tog avstamp i en SR-not från FN-representationen säkerställde att säkerhetsrådskontexten beaktades.

En viktig del i rutinerna var att integrera perspektiv från fältet via utlandsmyndigheter och andra aktörer. Skillnaden mellan å ena sidan ett förutsägbart och å andra sidan ett verkningsfullt inlägg eller agerande i rådet, som påverkade utgången av diskussioner och förhandlingar, kunde vara i vilken utsträckning perspektiv hämtats in från fältet om den senaste utvecklingen eller i form av ett konkret exempel i en viss fråga. Det var en medveten strategi redan under förberedelsearbetet att löpande mobilisera denna så kallade triangel – Stockholm, New York, fältet – som ofta kom att bli en fyrkant med inlägg från EU-representationen i Bryssel. För att främja detta växelspel hölls löpande kontakter mellan berörda medarbetare på UD och utlandsmyndigheter i en viss fråga. På ett bredare plan hölls två videokonferenser mellan UD och FN-representationen varje vecka, varav en i närvaro av den politiska ledningen och FN-ambassadören.

Sveriges två ordförandeskap och säkerhetsrådets arbetsmöte på Backåkra föranledde särskilda förberedelser. Arbetet med offentlig diplomati var en viktig del av rutinerna och redogörs för i avsnitt 11.2. Detsamma gäller arbetet med riksdagen (se avsnitt 11.1) och civilsamhället (se avsnitt 11.2.4).

Kostnaderna för Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd redovisas så snart arbetet med att sammanställa dem är slutfört.

13 Resultat, uppföljning och framåtblick

En första slutsats av Sveriges medlemskap i Förenta nationernas säkerhetsråd 2017–18 är att valda medlemmar kan göra skillnad. Sveriges föresats var att verka som en principfast, påläst samt dialog- och resultatinriktad rådsmedlem. Sverige kunde medverka till resultat inte endast i rådets mer löpande arbete utan också i geopolitiskt laddade frågor – Jemen, Nordkorea, humanitära spåret i Syrien – trots ett svårt omvärldsläge med en ökad polarisering i rådet. Sverige kunde därtill bidra till förbättrad kapacitet i rådet – och FN-systemet i stort – för arbetet inom kvinnor, fred och säkerhet, barn och väpnad konflikt samt klimat och säkerhet.

Samtidigt är världen sammantaget, trots dessa resultat för Sverige i rådets arbete fortsatt osäker. Säkerhetsrådets oförmåga att agera i många frågor är djupt frustrerande. Oförmågan gäller allt från att lösa allvarliga konflikter som permanentas på rådets dagordning, över pågående konflikter som stängs ute från behandling i rådet, till säkerhetsrisker som borde hanteras av rådet i förebyggande syfte. Demokratiska republiken Kongo, Myanmar och Venezuela är talande exempel på denna oförmåga. En påtagligt oroande trend som förstärktes under medlemskasperioden, trots ansträngningar från Sverige och likasinnade, var svårigheterna att alls diskutera mänskliga rättigheter i rådet, liksom att göra framsteg inom ansvarsutkrävande.

Användningen av vetorätten – inklusive det så kallade tysta vetot i form av hot om att lägga veto – kan paralysera rådet. Syrien är det mest flagranta exemplet. Vetot har också utsträckts långt bortom dess ursprungliga avsikt vid FN:s tillblivelse. Vetorätten påverkar inte bara i politiskt laddade frågor, utan även genom det så kallade pennhållarsystemet liksom till och med i viktigare utnämningar och tillsättningar inom sekretariatet. Därför är det fortsatt angeläget att kringskära vetorätten och att helt avskaffa den vid situationer av massövergrepp. En nödvändig och anknuten åtgärd är att tillvarata de valda medlemmarnas gemensamma intresse av mer jämbördiga förhållanden avseende arbetsmetoder.

En ytterligare slutsats är behovet av att säkerhetsrådet – om det ska kunna axla sitt stadgeansvar om att upprätthålla internationell fred och säkerhet – värnar sin funktion som ett forum för i första hand förhandling och diplomati. Rådet måste ha ett fungerande arbetsklimat. Fokus bör vara på att hitta lösningar som gör skillnad för människor i risk eller konflikt, snarare än på enskilda rådsmedlemmars eventuella behov av att publikt redovisa ståndpunkter. Detta kan förvisso vara motiverat om möjligheterna till meningsfullt agerande är uttömda.

För utrikesförvaltningen finns ett flertal lärdomar av medlemskapet. En är att välfungerande lagarbete är avgörande för resultat. Stora delar av utrikesförvaltningen engagerades och gick i takt. Stockholm, New York, Bryssel och ambassader var djupt involverade och samarbetade nära varandra. Samarbetet och dialogen med FN-systemet, särskilt generalsekreteraren och sekretariatet, liksom förankringen och dialogen med civilsamhällesorganisationer, tankesmedjor och experter, var också nyckelfaktorer bakom uppnådda resultat.

Medlemskapet har också varit utvecklande för svensk diplomati. Utrikesförvaltningens förmåga till multilateralt agerande och genomslag har främjats. Förutom lagarbetet utmärker sig, som framgångsfaktorer, integreringen (och uppföljningen) av tematiska prioriteringar och perspektiv, liksom användningen av offentlig diplomati. Dessa kompetenser och erfarenheter tjänar Sverige väl i det löpande multilaterala arbetet – inklusive i det centrala arbetet med att genomföra Agenda 2030 för en hållbar utveckling – men också inför jämförbara uppgifter såsom kommande EU-ordförandeskap.

En viktig del av det uppföljande arbetet till medlemskapet är den överlämning till inkommande rådsmedlemmar som inleddes sommaren och hösten 2018. För att främja fortsatt arbete med de svenska prioriteringarna i en säkerhetsrådskontext genomfördes således överlämningskonsultationer med de inkommande rådsmedlemmarna Belgien, Indonesien, Sydafrika och Tyskland.

Överlämning och erfarenhetsutbyte sker även i nordisk och nordisk-baltisk krets. Stödet till Norge – nästa nordiska land att kandidera till säkerhetsrådet (perioden 2021–2022) – är och förutses förbli särskilt omfattande, till ömsesidig nytta. Ett nära samarbete sker också med Estland som kandiderar för perioden 2020–21.

Internt inom utrikesförvaltningen har en genomgång gjorts för att säkra beredskap att ta vidare arbetet med prioriterade frågor i andra forum. Uppföljningar sker bland annat inom kvinnor, fred och säkerhet, klimat och säkerhet, fredsbyggande, ansvarsutkrävande, samt dialog och medling. Geografiska frågor som stod i fokus under det svenska medlemskapet inkluderade Syrien, Jemen, Nordkorea, Myanmar samt Afrikas horn. Det svenska engagemanget kommer att fortsätta i dessa och andra frågor såväl bilateralt som via andra plattformar, däribland genom regeringens satsning på fredsdiplomati.

Ett bärande tema i uppföljningen av medlemskapet blir också att ytterligare stärka länken mellan EU och FN. Tydliga framsteg gjordes i säkerhetsrådet under medlemskapsperioden tack vare ansträngningar från de valda EU-rådsmedlemmarna Italien, Nederländerna, Polen och Sverige, med benäget stöd av EEAS. De nuvarande EU-rådsmedlemmarna Tyskland och Belgien delar denna målsättning.

Att bejaka denna utveckling är logiskt och angeläget ur svensk synvinkel – även bortom det konjunkturella behovet av en tydlig europeisk röst, som växer när andra sviktar. Säkerhetsrådet är nämligen ett organ med unika befogenheter. Rådet beslutar om och påverkar det internationella samfundets närvaro och engagemang i bland annat Afghanistan, Irak, Libyen, Mali, Somalia och Sudan. Det är situationer med direkt bäring på Europas och i förlängningen även Sveriges säkerhet – och det är situationer där såväl EU som FN använder sig av en bredd med verktyg.

Sverige bör även framgent vara berett och villigt att axla sin del av ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet som medlem av säkerhetsrådet. Som ett omvärldsberoende land ligger det i Sveriges intresse att bidra till och slå vakt om den internationella ordning där FN och säkerhetsrådet utgör kärnan.

Sverige, Europa och världen påverkas av säkerhetsrådets beslut. Med jämna mellanrum bör Sverige vara med och fatta de besluten.

Förkortningar

A4P	Action for Peacekeeping
Aosis	Alliance of Small Island States (Alliansen av små ö-stater)
Amisom	African Union Mission to Somalia (Afrikanska unionens fredsinsats i Somalia)
AU	Afrikanska unionen
Caac	Children and Armed Conflict (barn och väpnad konflikt)
CAR	Centralafrikanska republiken
Caricom	Caribbean Community (Karibiska gemenskapen)
CTC	Counter-Terrorism Committee (Kommittén för bekämpning av terrorism)
DPA	Department for Political Affairs (FN-sekretariatets avdelning för politiska frågor)
DPRK	Nordkorea (Demokratiska folkrepubliken Korea)
DRK	Demokratiska republiken Kongo
E10	Elected ten (säkerhetsrådets tio valda medlemmar)
EAC	East African Community (Östafrikanska gemenskapen)
Ecowas	Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap)
EEAS	European External Action Service (Europeiska unionens utrikestjänst)
EU	Europeiska unionen

EU8	De tidigare, nuvarande och inkommande EU-medlemmarna i säkerhetsrådet 2018 (Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Polen, Storbritannien, Sverige och Tyskland)	Skr. 2018/19:104 Bilaga 1
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation)	
FBA	Folke Bernadotteakademin	
FN	Förenta nationerna	
G77	Group of 77 (gruppering av länder inom FN)	
Gusp	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik	
HRDDP	Human Rights Due Diligence Policy (FN:s policy för MR-efterlevnad vid stöd till styrkor som inte tillhör FN)	
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationella atomenergiorganet)	
ICC	International Criminal Court (Internationella brottmålsdomstolen)	
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationella rödakorskommittén)	
Igad	Inter-Governmental Authority on Development (den ekonomiska gemenskapen för Afrikas Horn)	
Kusp	EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik	
Minurso	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (Förenta nationernas insats för folkomröstning i Västsahara)	
Minusca	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Centralafrikanska republiken)	
Minusma	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali)	

Monusco	United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Demokratiska republiken Kongo)
Minustah	United Nations Stabilization Mission in Haiti (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Haiti)
Minujusth	United Nations Mission for Justice Support in Haiti (Förenta nationernas insats för rättvisestöd i Haiti)
Mepp	Middle East Peace Process (Fredsprocessen i Mellanöstern)
MSF	Médecins Sans Frontières (Läkare utan gränser)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Förenta nationernas kontor för humanitära frågor)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Högkommissarien för de mänskliga rättigheternas kontor)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Organisationen för förbud mot kemiska vapen)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
P5	Permanent five (säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA)
PBC	Peacebuilding Commission (FN:s fredsbyggandekommission)
PoC	Protection of Civilians (skydd av civila)
PRST	Presidential Statement (ordförandeuttalande)
Sadc	Southern African Development Community (Södra Afrikas utvecklingsgemenskap)
SEI	Stockholm Environment Institute

Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	Skr. 2018/19:104 Bilaga 1
Sids	Small Island Developing States	
Sipri	Stockholms internationella fredsforskningsinstitut	
Siwi	Stockholm International Water Institute (Stockholms internationella vatteninstitut)	
SMSG	Special representative of the Secretary-General (Förenta nationernas generalsekreterares särskilda representant)	
UD	Utrikesdepartementet	
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (Förenta nationernas organisation för jämställdhet och kvinnors egenmakt)	
Unama	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Förenta nationernas stöduppdrag i Afghanistan)	
Unami	United Nations Assistance Mission for Iraq (Förenta nationernas stöduppdrag i Irak)	
Unamid	United Nations - African Union Hybrid Operation in Darfur (Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfurregionen i Sudan)	
Undof	United Nations Disengagement Observer Force (Förenta nationernas observatörsstyrka på Golanhöjderna)	
Unep	United Nations Environment Programme (Förenta nationernas miljöprogram)	
UNDP	United Nations Development Programme (Förenta nationernas utvecklingsprogram)	
Unficyp	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (Förenta nationernas styrka på Cypern)	

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta nationernas flyktingorgan)
Unicef	United Nations Children's Fund (Förenta nationernas barnfond)
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon (Förenta nationernas styrka i Libanon)
Uniogbis	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (Förenta nationernas integrerade fredsbyggandekontor i Guinea-Bissau)
Unisfa	United Nations Interim Security Force for Abyei (Förenta nationernas interimstyrka för Abyeiområdet mellan Sudan och Sydsudan)
Uniss	United Nations Integrated Strategy for the Sahel (Förenta nationernas integrerade strategi för Sahel)
Unitad	United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh (Förenta nationernas undersökningsteam för bevisinsamling i Irak för brott begångna av Isil/Daesh)
UNMC	United Nations Mission in Colombia (Förenta nationernas insats i Colombia)
Unmik	United Nations Mission in Kosovo (Förenta nationernas övergångsadministration i Kosovo)
Unmil	United Nations Mission in Liberia (Förenta nationernas fredsbevarande insats i Liberia)
Unmiss	United Nations Mission in South Sudan (Förenta nationernas fredsbevarande insats i Sydsudan)
Unoca	United Nations Regional Office for Central Africa (Förenta nationernas regionala kontor för Centrala Afrika)

Unoci	United Nations Operation in Côte d'Ivoire (Förenta nationernas fredsbevarande insats i Elfenbenskusten)	Skr. 2018/19:104 Bilaga 1
Unowas	United Nations Office for West Africa and the Sahel (Förenta nationernas regionala kontor för Västafrika och Sahel)	
UNRCCA	United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (Förenta nationernas regionala kontor för förebyggande diplomati i Centralasien)	
Unsmil	United Nations Support Mission in Libya (Förenta nationernas stöduppdrag i Libyen)	
Unsom	United Nations Assistance Mission in Somalia (Förenta nationernas stödinsats i Somalia)	
Unsos	United Nations Support Office in Somalia (Förenta nationernas stödkontor för Somalia)	
UNVMC	United Nations Verification Mission in Colombia (Förenta nationernas verifikationsinsats i Colombia)	
WFP	World Food Programme (Förenta nationernas livsmedelsprogram)	

Statistisk översikt

Tabell 1 FN:s säkerhetsråd 2017–2018: sammanfattande statistik¹

Antal mötestillfällen², beslut (resolutioner, ordförandeuttalanden samt pressuttalanden) samt veton

	Möten	Resolutioner	Ordförandeuttalanden	Pressuttalanden	Veton
2017	472	61	27	93	6
2018	443	54	21	87	3
Totalt	915	115	48	180	9

¹ Källa: <http://www.un.org>; "Highlights of Security Council Practice 2017" respektive "Highlights of Security Council Practice 2018"

² Inkluderar öppna briefingar, konsultationer, trupp- och polisbidragarmöten samt möten under rubriken "övriga frågor".

Förteckning över säkerhetsrådets resolutioner och ordförandeuttalanden 2017–2018

Skr. 2018/19:104
Bilaga 3

Resolutioner antagna 2017

S/RES/2337 (2017)	Fredskonsolidering i Västafrika (Gambia) (19 januari)
S/RES/2338 (2017)	Cypern (Unficyp) (26 januari)
S/RES/2339 (2017)	Centralafrikanska republiken (sanktionsregim) (27 januari)
S/RES/2340 (2017)	Sudan (sanktionsregim) (8 februari)
S/RES/2341 (2017)	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terrorishandlingar (hot mot kritisk infrastruktur) (13 februari)
S/RES/2342 (2017)	Jemen (23 februari)
S/RES/2343 (2017)	Guinea-Bissau (Uniogbis) (23 februari)
S/RES/2344 (2017)	Afghanistan (Unama) (17 mars)
S/RES/2345 (2017)	Icke-spridning/Nordkorea (23 mars)
S/RES/2346 (2017)	Somalia (Unsom) (23 mars)
S/RES/2347 (2017)	Upprätthållande av internationell fred och säkerhet (kulturarv och väpnad konflikt) (24 mars)
S/RES/2348 (2017)	Demokratiska republiken Kongo (Monusco) (31 mars)
S/RES/2349 (2017)	Fred och säkerhet i Afrika (Tchadsjöregionen) (31 mars)
S/RES/2350 (2017)	Haiti (Minustah) (13 april)
S/RES/2351 (2017)	Västsahara (Minurso) (28 april)
S/RES/2352 (2017)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (15 maj)
S/RES/2353 (2017)	Sydsudan (sanktionsregim) (24 maj)
S/RES/2354 (2017)	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terrorishandlingar (24 maj)

S/RES/2355 (2017)	Somalia (Amisom) (26 maj)
S/RES/2356 (2017)	Icke-spridning/Nordkorea (2 juni)
S/RES/2357 (2017)	Libyen (mandat avseende inspektion av farkoster) (12 juni)
S/RES/2358 (2017)	Somalia (Unsom) (14 juni)
S/RES/2359 (2017)	Fred och säkerhet i Afrika (G5 Sahel-styrkan) (21 juni)
S/RES/2360 (2017)	Demokratiska republiken Kongo (sanktionsregim) (29 juni)
S/RES/2361 (2017)	Situationen i Mellanöstern (Undof) (29 juni)
S/RES/2362 (2017)	Libyen (sanktionsregim) (29 juni)
S/RES/2363 (2017)	Sudan (Unamid) (29 juni)
S/RES/2364 (2017)	Mali (Minusma) (29 juni)
S/RES/2365 (2017)	Minhantering (30 juni)
S/RES/2366 (2017)	Colombia (10 juli)
S/RES/2367 (2017)	Irak (Unami) (14 juli)
S/RES/2368 (2017)	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar (20 juli)
S/RES/2369 (2017)	Cypern (Unficyp) (27 juli)
S/RES/2370 (2017)	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar (2 augusti)
S/RES/2371 (2017)	Icke-spridning/Nordkorea (5 augusti)
S/RES/2372 (2017)	Somalia (Amisom) (30 augusti)
S/RES/2373 (2017)	Libanon (Unifil) (30 augusti)
S/RES/2374 (2017)	Mali (sanktionsregim) (5 september)
S/RES/2375 (2017)	Icke-spridning/Nordkorea (11 september)
S/RES/2376 (2017)	Libyen (Unsmil) (14 september)
S/RES/2377 (2017)	Colombia (14 september)

S/RES/2378 (2017)	FN:s fredsinsatser (20 september)	Skr. 2018/19:104 Bilaga 3
S/RES/2379 (2017)	Undersökningsteam för bevisinsamling i Irak för brott begångna av Isil/Daesh (Unitad) (21 september)	
S/RES/2380 (2017)	Åtgärder mot trafficking och människosmuggling i södra Medelhavet (5 oktober)	
S/RES/2381 (2017)	Colombia (5 oktober)	
S/RES/2382 (2017)	Polisverksamhet i FN:s fredsinsatser (6 november)	
S/RES/2383 (2017)	Sjöröveri utanför Somalias kust (7 november)	
S/RES/2384 (2017)	Bosnien och Hercegovina (Eufor Althea) (7 november)	
S/RES/2385 (2017)	Sanktionsregimen för Somalia och Eritrea (14 november)	
S/RES/2386 (2017)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (15 november)	
S/RES/2387 (2017)	Centralafrikanska republiken (Minusca) (15 november)	
S/RES/2388 (2017)	Människohandel (21 november)	
S/RES/2389 (2017)	Situationen i Stora sjöregionen (8 december)	
S/RES/2390 (2017)	Situationen rörande Irak (8 december)	
S/RES/2391 (2017)	Fred och säkerhet i Afrika (G5 Sahel-styrkan) (8 december)	
S/RES/2392 (2017)	Sydsudan (Unmiss) (14 december)	
S/RES/2393 (2017)	Situationen i Mellanöstern (Syrien) (19 december)	
S/RES/2394 (2017)	Situationen i Mellanöstern (Undof) (21 december)	
S/RES/2395 (2017)	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar (21 december)	

S/RES/2396 (2017)	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar (21 december)
S/RES/2397 (2017)	Icke-spridning/Nordkorea (22 december)

Resolutioner antagna 2018

S/RES/2398 (2018)	Cypern (Unficyp) (30 januari)
S/RES/2399 (2018)	Centralafrikanska republiken (sanktionsregim) (30 januari)
S/RES/2400 (2018)	Sudan (sanktionsregim) (8 februari)
S/RES/2401 (2018)	Syrien (humanitär paus) (24 februari)
S/RES/2402 (2018)	Jemen (sanktionsregim) (26 februari)
S/RES/2403 (2018)	Datum för fyllnadsval till Internationella domstolen (28 februari)
S/RES/2404 (2018)	Guinea-Bissau (Unigbis) (28 februari)
S/RES/2405 (2018)	Afghanistan (Unama) (8 mars)
S/RES/2406 (2018)	Sydsudan (Unmiss) (15 mars)
S/RES/2407 (2018)	Icke-spridning/Nordkorea (21 mars)
S/RES/2408 (2018)	Somalia (Unsom) (27 mars)
S/RES/2409 (2018)	Demokratiska republiken Kongo (Monusco) (27 mars)
S/RES/2410 (2018)	Haiti (Minujusth) (10 april)
S/RES/2411 (2018)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (13 april)
S/RES/2412 (2018)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (23 april)
S/RES/2413 (2018)	Fredsbyggande och Sustaining Peace (26 april)
S/RES/2414 (2018)	Västsahara (Minurso) (27 april)
S/RES/2415 (2018)	Somalia (Amisom) (15 maj)
S/RES/2416 (2018)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (15 maj)
S/RES/2417 (2018)	Konflikt och hunger (24 maj)

S/RES/2418 (2018)	Sydsudan (sanktionsregim) (31 maj)
S/RES/2419 (2018)	Unga, fred och säkerhet (6 juni)
S/RES/2420 (2018)	Libyen (mandat avseende inspektion av farkoster) (11 juni)
S/RES/2421 (2018)	Irak (Unami) (14 juni)
S/RES/2422 (2018)	Internationell kvarvarandemekanism för krigsförbrytartribunaler (27 juni)
S/RES/2423 (2018)	Mali (Minusma) (28 juni)
S/RES/2424 (2018)	Demokratiska republiken Kongo (sanktionsregim) (29 juni)
S/RES/2425 (2018)	Sudan (Unamid) (29 juni)
S/RES/2426 (2018)	Situationen i Mellanöstern (Undof) (29 juni)
S/RES/2427 (2018)	Barn och väpnad konflikt (9 juli)
S/RES/2428 (2018)	Sydsudan (sanktionsregim) (13 juli)
S/RES/2429 (2018)	Sudan (Unamid) (13 juli)
S/RES/2430 (2018)	Cypern (Unficyp) (26 juli)
S/RES/2431 (2018)	Somalia (Amisom) (30 juli)
S/RES/2432 (2018)	Mali (sanktionsregim) (30 augusti)
S/RES/2433 (2018)	Libanon (Unifil) (30 augusti)
S/RES/2434 (2018)	Libyen (Unsmil) (13 september)
S/RES/2435 (2018)	Colombia (13 september)
S/RES/2436 (2018)	FN:s fredsbevarande insatser (21 september)
S/RES/2437 (2018)	Åtgärder mot trafficking och människosmuggling i södra Medelhavet (3 oktober)
S/RES/2438 (2018)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (11 oktober)
S/RES/2439 (2018)	Ebola i Demokratiska republiken Kongo (30 oktober)

S/RES/2440 (2018)	Västsahara (Minurso) (31 oktober)
S/RES/2441 (2018)	Libyen (sanktionsregim) (5 november)
S/RES/2442 (2018)	Sjöröveri utanför Somalias kust (6 november)
S/RES/2443 (2018)	Bosnien och Hercegovina (Eufor Althea) (6 november)
S/RES/2444 (2018)	Somalia (sanktionsregim) (14 november)
S/RES/2445 (2018)	Sudan och Sydsudan (Unisfa) (15 november)
S/RES/2446 (2018)	Centralafrikanska republiken (Minusca) (15 november)
S/RES/2447 (2018)	Polis, rättsliga frågor och kriminalvård i FN:s fredsinsatser (13 december)
S/RES/2448 (2018)	Centralafrikanska republiken (Minusca) (13 december)
S/RES/2449 (2018)	Syrien (humanitärt tillträde) (13 december)
S/RES/2450 (2018)	Situationen i Mellanöstern (Undof) (21 december)
S/RES/2451 (2018)	Jemen (21 december)

Ordförandeuttalanden antagna 2017

S/PRST/2017/1	Demokratiska republiken Kongo (4 januari)
S/PRST/2017/2	Fredskonsolidering i Västafrika (Unowas) (20 januari)
S/PRST/2017/3	Somalia (10 februari)
S/PRST/2017/4	Sydsudan (23 mars)
S/PRST/2017/5	Centralafrikanska republiken (4 april)
S/PRST/2017/6	Colombia (11 maj)
S/PRST/2017/7	Mellanöstern (Jemen) (15 juni)
S/PRST/2017/8	Elfenbenskusten (30 juni)
S/PRST/2017/9	Centralafrikanska republiken (13 juli)

S/PRST/2017/10	Fredskonsolidering i Västafrika (Unowas) (24 juli)	Skr. 2018/19:104 Bilaga 3
S/PRST/2017/11	Liberia (24 juli)	
S/PRST/2017/12	Demokratiska republiken Kongo (25 juli)	
S/PRST/2017/13	Burundi (2 augusti)	
S/PRST/2017/14	Svältrisk (9 augusti)	
S/PRST/2017/15	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar (24 augusti)	
S/PRST/2017/16	Icke-spridning/Nordkorea (29 augusti)	
S/PRST/2017/17	Guinea-Bissau (13 september)	
S/PRST/2017/18	Colombia (5 oktober)	
S/PRST/2017/19	Libyen (10 oktober)	
S/PRST/2017/20	Haiti (17 oktober)	
S/PRST/2017/21	Barn och väpnad konflikt (31 oktober)	
S/PRST/2017/22	Myanmar (6 november)	
S/PRST/2017/23	Demokratiska republiken Kongo (7 november)	
S/PRST/2017/24	Libyen (7 december)	
S/PRST/2017/25	Sydsudan (14 december)	
S/PRST/2017/26	Libyen (14 december)	
S/PRST/2017/27	FN:s fredsinsatser (21 december)	

Ordförandeuttalanden antagna 2018

S/PRST/2018/1	Konfliktförebyggande (18 januari)
S/PRST/2018/2	Afghanistan och Centralasien (19 januari)
S/PRST/2018/3	Fredskonsolidering i Västafrika (Unowas) (30 januari)
S/PRST/2018/4	Sudan (Unamid) (31 januari)
S/PRST/2018/5	Mellanöstern (Jemen) (15 mars)

S/PRST/2018/6	Internationell kvarvarandemekanism för krigsförbrytartribunal (19 mars)
S/PRST/2018/7	Burundi (5 april)
S/PRST/2018/8	Liberia (19 april)
S/PRST/2018/9	Hot mot internationell fred och säkerhet (8 maj)
S/PRST/2018/10	FN:s fredsinsatser (14 maj)
S/PRST/2018/11	Libyen (6 juni)
S/PRST/2018/12	Ukraina (6 juni)
S/PRST/2018/13	Somalia (7 juni)
S/PRST/2018/14	Centralafrikanska republiken (13 juli)
S/PRST/2018/15	Afghanistan (23 juli)
S/PRST/2018/16	Fredskonsolidering i Västafrika (Unowas) (10 augusti)
S/PRST/2018/17	Centrala Afrika (Unoca) (10 augusti)
S/PRST/2018/18	Skydd av civila (21 september)
S/PRST/2018/19	Sudan (Unamid) (11 december)
S/PRST/2018/20	Fredsbyggande och Sustaining Peace (18 december)
S/PRST/2018/21	Hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar (21 december)

FN:s generalförsamling har valt in Sverige som icke-permanent medlem i FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–18. Platsen i säkerhetsrådet är en framgång för svensk utrikespolitik och diplomati. Det ligger i Sveriges intresse att som ett öppet och omvärldsberoende land bidra till och slå vakt om den internationella ordning där FN och dess säkerhetsråd är kärnan. FN-stadgan ger säkerhetsrådet huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Sveriges kandidatur drevs utifrån kunskaper om och engagemang för internationell fred och säkerhet, liksom en tilltro till dialog och diplomati samt respekt för folkrätten som verktyg. Fördjupade kontakter med många av världens länder har gett oss en bättre bild av dagens utmaningar och hur dessa uppfattas, men också en grund för att ta vidare vårt arbete in i säkerhetsrådet. Sverige ska lyssna till de som berörs, försvara de som behöver det och stå upp för det vi tror på.

Sverige som medlem

Sverige ska som medlem i säkerhetsrådet vara ansvarsfull, professionell, trovärdig, dialoginriktad och öppen. Vi avser bidra till säkerhetsrådets huvuduppgift: att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådets agenda är vårt arbetsprogram. Det handlar om att föra en engagerad och initierad politik i de många frågor som står på rådets dagordning, men också om att ha beredskap att hantera nya kriser och konflikter.

Säkerhetsrådets medlemmar sitter enligt FN-stadgan i rådet å FN:s medlemsländers vägnar. Rådet kan fatta beslut som är bindande för FN:s samtliga 193 medlemsländer. Under de kommande två åren är det vår uppgift att bidra till att de besluten blir så bra och effektiva som möjligt.

Folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett humanitärt perspektiv

Sveriges utrikespolitik vilar på en stadig grund av folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett humanitärt perspektiv. Det ska också säkerhetsrådet göra.

Säkerhetsrådet är garanten för de mest centrala reglerna i den multilaterala rättsordningen. Sverige kommer att fortsätta att uppmärksamma kränkningar av FN-stadgans våldsförbud, av de mänskliga rättigheterna och av den internationella humanitära rätten. Respekt för folkrättens alla delar är grunden till fred och vägen ur konflikt.

¹ Publicerades på regeringens hemsida (<http://www.regeringen.se>) i december 2016.

Effektivare konfliktförebyggande

De globala målen för hållbar utveckling och det nya klimatavtal som antogs under 2015 ingöt välbehövligt mod i det internationella samarbetet. Nu behövs ett genombrott för arbetet för fred och säkerhet. FN måste på ett betydligt bättre sätt förebygga och hindra återfall i konflikter, inkludera kvinnor i fredsprocesser samt beakta sambanden mellan fred, säkerhet och utveckling, t.ex. vad gäller klimat, migration och jämställdhet. Alla delar av FN-systemet måste bli bättre på att arbeta integrerat för att åstadkomma varaktig fred och utveckling. Att förebygga och stävja konflikter minskar människors utsatthet och försätter färre på flykt.

”Tidig varning” måste följas av ”tidig handling”, inte minst av säkerhetsrådet. Kapitel 6 i FN-stadgan är underutnyttjat. Ett förebyggande- och fredsbyggandeperspektiv bör genomsyra all FN-verksamhet i sviktande stater. Samarbetet med FN:s fredsbyggandekommission, där Sverige har ett djupt engagemang, måste förbättras. Resurser behöver fördelas efter uppgift och nya säkerhetshot beaktas.

Ett aktivt samarbete med den nye generalsekreteraren, António Guterres, blir centralt för att göra framsteg inom tidig varning, riskanalys och det konfliktförebyggande arbetet. För Sverige handlar det om en självklar prioritering, som vi länge drivit och tar med oss in i säkerhetsrådet.

Nya säkerhetsfrågor

Världssamfundet konfronteras i ökad utsträckning med nya utmaningar. Pandemier, naturkatastrofer och klimatförändringarna är exempel på detta. Det behövs ett starkare globalt samarbete i migrationsfrågor. FN-systemet i dess helhet behöver upptäcka och hantera dessa utmaningar för internationell fred och säkerhet i tid. Att verka för att stärka FN:s förmåga på detta område är i linje med Sveriges övergripande förebyggande ansats.

Klimatförändringarna utgör en särskild risk. Akut brist på vatten, mat eller energi kan snabbt skapa eller påverka en redan befintlig konfliktsituation i negativ riktning. Analys och information om klimat, miljö- och hälsohotsaspekter är därför viktiga vid planering och genomförande av FN-systemets olika typer av insatser i fält.

Ändamålsenliga fredsinsatser

Den operativa miljön och det politiska uppdraget för FN-insatser kommer att fortsätta att förändras och utvecklas. Helt andra krav ställs idag på att kunna hantera bredden av uppgifter, från främjande av säkerhet och stabilitet till skydd av civila och fredsbyggande. Samtliga komponenter – militära, polisiära och civila – spelar en viktig och ömsesidigt förstärkande roll. Sveriges bidrag med trupp till FN:s fredsbevarande insats i Mali (MINUSMA) och de erfarenheter vi fått tack vare detta är ett viktigt bidrag till arbetet med att utveckla FN-insatserna i fält.

Det är centralt att arbeta med effektivisering av FN:s insatser. Samtidigt behöver också säkerhetsrådet, som utformar mandat för insatserna, ta hänsyn till vilka förmågor som krävs och vilken kapacitet som finns att genomföra uppgiften. En tydligare prioritering inom den fredsfrämjande verksamheten kan såväl bidra till att stärka FN:s trovärdighet i fält, som till ett mer effektivt resursutnyttjande. FN:s insatser ska ha tydliga och realistiska mandat.

Det sexuella våld som internationell trupp använt mot civilbefolkning bl.a. i Centralafrikanska republiken är fullständigt oacceptabelt. FN måste agera kraftfullt för att motverka sexuella övergrepp i samband med FN-insatser. Sverige kommer med kraft driva krav på effektiv nolltolerans.

Genomslag för jämställdhet

Kvinnor, fred och säkerhet är en prioritet för Sverige som medlem i säkerhetsrådet. Kvinnors aktiva inflytande i fredsprocesser är en strategisk fråga för internationell fred och säkerhet. Det normativa ramverket är till stor del på plats men uppföljning och genomförande kan och måste bli bättre. Som medlem kommer vi att arbeta för att genomförandet på marken stärks i de landsituationer som står på säkerhetsrådets dagordning.

Ett starkt inflytande av kvinnor behövs i varje fredsprocess för att skapa legitimitet, ägandeskap och hållbarhet. För detta behövs tydliga mandat från säkerhetsrådet, inklusive när det gäller uppföljning och ansvarsutkrävande. Rådet behöver också granska att de fredsbevarande insatsernas arbete med kvinnor, fred och säkerhet är konsekvent, integrerat och långsiktigt. Det kan handla om att bjuda in en representant för en kvinnoorganisation till att ge en briefing i säkerhetsrådet, men även att FN i fält för dialogen.

Informationsinhämtningen behöver också utvecklas. Könsuppdelad statistik kan i högre utsträckning användas för att synliggöra hur kvinnor respektive män drabbas av en konflikt. På så vis kan bättre underlag inhämtas för beslut om lämpliga åtgärder. FN behöver också en adekvat resurssättning för arbetet med kvinnor, fred och säkerhet.

Sverige kommer att vara aktivt engagerad i rådets informella arbetsgrupp för kvinnor, fred och säkerhet.

Öppnare säkerhetsråd

Ökad transparens, representativitet och effektivitet är en målsättning för svensk FN-politik. Det var ett nyckelbudskap i vår kandidatur och blir en viktig dimension under vår tid som medlem. Vårt arbetssätt ska präglas av transparens och dialog, på ett sätt som bidrar till både förankring och förtroende.

Att ha dialog är centralt. Det gäller andra länder i säkerhetsrådet, länder på rådets dagordning, länder som bidrar med trupp till FN:s insatser, civilsamhället, regionala aktörer samt regionala organisationer. De som berörs behöver konsulteras. Att ha en dialog innebär inte alltid att man är överens.

Vetoanvändningen måste begränsas – särskilt vid situationer av massövergrepp som Syrien – och på sikt helt avskaffas. Sverige stödjer och deltar i initiativ för att begränsa användandet av vetot, särskilt i fall där risk för folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsbrott föreligger.

Samarbete med regionala organisationer

FN och EU verkar sida vid sida. Som aktiv medlem i båda avser Sverige bidra till att stärka samarbetet dem emellan. Ett starkt FN mår bra av ett starkt EU – och vice versa.

FN:s samarbete med regionala organisationer är principiellt viktigt. Det gäller inte minst samarbetet med Afrikanska unionen i säkerhetsrådssammanhang. Sverige kommer att verka för en fortsatt utveckling av det omfattande samarbetet mellan AU och FN i första hand vad gäller fred och säkerhet.

Sverige kommer fortsatt att inta en konsekvent och samordnad svensk hållning i de olika internationella organisationer där vi medverkar.

Säkerhetsrådets agenda

Rådets arbete domineras av landsspecifika situationer. Detta blir också fokus för Sverige som rådsmedlem. Det är i den geografiska kontexten som våra tematiska prioriteringar främst ska få genomslag. Rådets agenda är delvis händelsestyrd, varför det är viktigt att ha beredskap för det oväntade. Rådets geografiska fokus kan således komma att skifta under vår tid som medlem.

Afrika

En betydande del av säkerhetsrådets agenda rör Afrika. De största fredsbevarande insatserna finns på den afrikanska kontinenten. I Afrika har också FN sin bredaste närvaro och ofta en operativ roll för fred och säkerhet. FN:s konfliktförebyggande arbete behöver stärkas samtidigt som kopplingen mellan fred/säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling behöver främjas ytterligare. Samarbetet mellan FN och Afrikanska unionen är centralt. Rådets agenda avseende Afrika söder om Sahara inkluderar bl.a. Somalia, Mali, Demokratiska republiken Kongo (DRK), Liberia, Sudan, Sydsudan samt Centralafrikanska republiken (CAR).

Sverige har en betydande närvaro i Liberia där FN och säkerhetsrådet fortsatt kommer att behöva arbeta för fredlig utveckling. Detta även efter ett eventuellt tillbakadragande av den fredsbevarande insatsen (UNMIL). FN har en viktig roll i Somalia där Sverige har ett starkt och långvarigt engagemang till stöd för en hållbar fredsprocess och statsbyggande.

Mali är ytterligare en central utmaning för säkerhetsrådet. Det behövs ett tydligare fokus på grundorsakerna till konflikten och ett fredsbyggandeperspektiv behöver integreras i arbetet. Den svenska

närvaron har förstärkts av vårt omfattande och nydanande truppbidrag till MINUSMA.

Skr. 2018/19:104
Bilaga 4

FN:s största fredsbevarande insats finns i DRK. MONUSCO har en viktig roll för att övervaka utvecklingen och agera förebyggande. Sverige har en lång tradition av aktivt engagemang i Stora sjöregionen, både bilateralt och som FN-medlem.

Mellanöstern och Nordafrika

Mellanöstern och Nordafrika har tagit en allt större plats på rådets dagordning under de senaste åren bl.a. med anledning av fredsprocessen i Mellanöstern, och läget i Syrien, Västsahara, Irak, Libyen och Jemen. Rådets handlingskraft paralyseras i vissa fall framför allt på grund av låsningar mellan de permanenta säkerhetsrådsmedlemmarna.

Även i Mellanöstern och Nordafrika har FN ett brett engagemang som bl.a. inbegriper en central roll i flera av regionens fredsprocesser, brett humanitärt engagemang liksom stöd till stabilisering och långsiktig utveckling. FN:s roll i övergången från konfliktlösning och humanitärt stöd till stabilisering och långsiktig utveckling bör stärkas i regionen.

Sverige tar som säkerhetsrådsmedlem med sig ett långvarigt och folkrättsligt grundat engagemang till stöd för en tvåstatslösning inom ramen för fredsprocessen i Mellanöstern. I Syrien måste rådet agera ansvarsfullt för att lösa konflikten, samt bevara rådets legitimitet och auktoritet. Alla parter i konflikten har en skyldighet att respektera den internationella humanitära rätten. Sveriges humanitära engagemang ger extra kraft åt Sveriges agerande i säkerhetsrådet för fred i Syrien.

FN har en viktig roll i att förebygga och hindra återfall i konflikt i både Irak och Libanon och bedriver viktiga medlingsinsatser i Jemen och Libyen.

Europa

Även om den europeiska kontinenten inte utgör ett huvudsakligt fokus för rådets dagordning, är utvecklingen i närområdet och EU:s grannskap prioriterat för Sverige. Frågor som avhandlas inkluderar Ukraina, Cypern samt Västra Balkan (Bosnien Hercegovina och Kosovo).

Situationen i Ukraina intar en särställning. Sverige har – liksom hela EU – en principiellt och folkrättsligt baserad hållning i förhållande till Rysslands illegala annektering av Krim och aggression mot Ukraina. Sverige kommer att vara en konsekvent röst för att på olika sätt hålla frågan vid liv i säkerhetsrådet.

Asien

FN och säkerhetsrådet har en viktig roll i Afghanistan. Sverige stödjer ett aktivt FN-engagemang i Afghanistan. Vi har en relativt stark närvaro i landet och ett mångårigt engagemang.

Nordkoreas kärnvapenprogram är en central punkt på säkerhetsrådets dagordning. Rådets behandling syftar till att förmå landet att upphöra med utvecklingen av, och att fullständigt avveckla, sitt program.

Latinamerika

Den amerikanska kontinenten tar idag upp en begränsad del av rådets arbete. Colombia och Haiti står på agendan. Sverige har ett långt och djupt engagemang för fred i Colombia. Vi har av parterna tilldelats flera uppgifter i det reviderade fredsavtalet. I säkerhetsrådet kommer vi aktivt att bidra till övervakningen av och stödet till genomförandet av fredsavtalet.

Terrorismbekämpning är en viktig fråga för säkerhetsrådet. Sverige anser att det behövs ett starkt FN som agerar med självförtroende utifrån sitt mandat för att ett samlat världssamfund effektivt och legitimt ska förebygga och bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism. FN:s olika organ måste samverka och ge ett samlat stöd till åtgärder på nationell och regional nivå. Det handlar om att motverka finansieringen av terrorism och utbyta information om terroristorganisationers verksamhet. Lika viktigt är det förebyggande arbetet, särskilt gentemot ungdomar. Mänskliga rättigheter och demokrati måste värnas och grundorsakerna till våldsbejakande extremism och terrorism undanröjas. Samhällens motståndskraft och arbetet mot ekonomiska och sociala klyftor behöver stärkas.

Sanktionsarbetet är en viktig del av säkerhetsrådets arbete och utgör ett instrument för att trygga fred och säkerhet. Rådet kan under FN-stadgans kapitel 7 anta sanktioner. Genomförandet följs sedan upp i de 13 sanktionskommittéer som etablerats och där samtliga rådsmedlemmar deltar. Sanktionsregimerna och sanktionsbesluten i säkerhetsrådet omvandlas till EU-lagstiftning. Ett enhetligt och rättssäkert genomförande av sanktionerna är viktigt. De behöver därtill kompletteras och samordnas med andra insatser som rådet kan besluta om i syfte att främja internationell fred och säkerhet. Sverige, som har en stolt tradition på området, kommer att leda sanktionskommittén för Libyen.

Säkerhetsrådet arbetar också med icke-spridning av massförstörelsevapen, bl.a. genom en särskild arbetsgrupp (den så kallade 1540-kommittén).

Sverige kommer också att leda arbetsgruppen för barn i väpnad konflikt. Gruppen har bland annat uppdraget att behandla rapporter om särskilda landsituationer och rekommendera åtgärder.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M
Johansson, Baylan, Hallengren, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi,
Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lind

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar skrivelse Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd
2017–2018