



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 33

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger





DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 33

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Norge og FN:
Felles framtid, felles løsninger

Innhold

Sammendrag	5	4	En bærekraftig verden: FNs arbeid med miljø, økonomiske, sosiale og humanitære spørsmål	74
1 Visjon, vilje og virkemidler	10		FN og den politiske dagsorden	75
1.1 Norge og FN	10	4.1	Utviklingssamarbeid i endring	80
1.2 Brytningstid og globale institusjoners sårbarhet	16	4.2	FN som utviklingsaktør	84
1.3 Norges innflytelse og handlingsrom	27	4.3	FNs humanitære innsats	90
1.4 Styrking og effektivisering av FN	29	5	Resultater, påvirkning og kontroll	96
2 Fred og sikkerhet	32	5.1	Tverrgående prioriteringer i norsk FN-politikk	96
2.1 Et trussel- og konfliktbilde i endring	32	5.2	Påvirkning og kontroll	97
2.2 FNs Sikkerhetsråd: effektivitet og legitimitet	32	5.3	Resultatorientert styring og rapportering om resultater	99
2.3 FNs verktøykasse for fred	36	5.4	Finansiering	101
2.4 Fredsbygging og sårbare stater ...	41	5.5	Kriterier for vurdering av FN-organisasjonene	105
2.5 Nedrustning og ikke-spredning ...	46	6	En helhetlig og gjenkjennelig norsk FN-politikk	106
2.6 FNs innsats mot framvoksende trusler	49	6.1	Utviklingstendenser og konsekvenser for norsk FN-politikk	106
3 Internasjonal rettsorden, menneskerettigheter og likestilling	53	6.2	En helhetlig og gjenkjennelig norsk FN-politikk	108
3.1 En internasjonal rettsorden	53	6.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	109
3.2 Menneskerettigheter	58			
3.3 Norges medlemskap i FNs menneskerettighetsråd (2009–2012)	64	Vedlegg		
3.4 Kvinnens rettigheter og likestilling	69	1	Forkortelser	111
		2	Organogram	116



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 33

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 21. september 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Sammendrag

Visjon, vilje og virkemidler

Respekt for folkeretten, de universelle menneskerettighetene og fremme av en internasjonal rettsorden der bruk av makt er regulert, ligger til grunn for norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Norsk støtte til FN handler om både interesser og verdier.

Norge har en fundamental interesse av en global rettsorden, der rett går foran makt og der forhold mellom stater reguleres gjennom forpliktende normer, konvensjoner og lover. FNs normgivende funksjon gir FN-systemet en nøkkelrolle i å ivareta og fremme den internasjonale rettsordenen og dermed fremme av fred og menneskerettigheter. FN er en viktig politisk arena for Norge, og genererer og sprer kunnskap som danner grunnlag for nasjonal og internasjonal politikk. FN er en viktig partner i utvikling, statsbygging og global krisehåndtering som står i en særstilling blant internasjonale organisasjoner ved den legitimitet som følger av et nær universelt medlemskap.

Norge arbeider langsiktig i FN. Gjennom god alliansebygging, strategisk innsats og vilje til å bidra med økonomisk støtte har vi i stor grad lyktes i få gjennomslag for våre interesser og prioriteringer. Dette gjelder særlig områder der vi har egne erfaringer som er etterspurt av FN og FNs medlemsland.

FN-politikk i en verden i endring

Den internasjonale rettsordenen og FNs rolle globalt kan ikke tas for gitt. Geopolitiske endringer, globale utfordringer og manglende politisk og finansiell stabilitet stiller nye krav til internasjonalt samarbeid og til FNs evne til å omstille seg og håndtere nye oppgaver. Med denne meldingen ønsker regjeringen å stake ut norsk FN-politikk i en ny tid.

Dagens utfordringer er mer sammensatte enn da FN ble etablert. Det krever større evne til å takle kompleksitet og knytte agendaer og respons sammen. Det er også en utfordring at en del land oppfatter eksisterende organisasjoner som en

mekanisme som viderefører og forsterker innflytelsen til de gamle stormaktene. FN utfordres videre av økt konkurranse. Nye uformelle grupper, slik som G20, regionale organisasjoner, sivilt samfunn og private aktører setter i stadig større grad sitt preg på den internasjonale arenaen. Det er et økende gap mellom globale utfordringer, medlemslandenes vilje til å søke løsninger og finansiere tiltak og institusjoner i fellesskap, og FN-systemets kapasitet og evne til å håndtere utfordringene.

FNs agenda og rammebetingelser påvirkes av en rekke grunnleggende utviklingstrekk, som for eksempel befolkningsvekst, urbanisering, økende ulikhet mellom og innad i land, migrasjon, press på finansiering som følge av finanskrisen og teknologisk utvikling som drivkraft for endring. FNs relevans som aktør i fremtiden avhenger i stor grad av om organisasjonen er i stand til å tilpasse seg denne utviklingen og møte utfordringene de representerer.

Vi går mot en multipolar verden. Nye stormakter trer frem og ønsker et internasjonalt system som reflekterer dagens realiteter, ikke maktbalansen anno 1945. Om ikke FN blir reformert slik at den oppfattes som mer representativ, kan nye stormakter velge å søke andre løsninger. Mye av utfordringen knyttet til fremtidens globale orden dreier seg om å gjøre globale institusjoner relevante for disse framvoksende maktene. Derfor må FN identifisere sine fortrinn og finne sin rolle i et globalt styresett. FN må bli bedre på partnerskap, ikke minst med regionale organisasjoner og internasjonale finansinstitusjoner.

I et stadig skiftende landskap må samarbeid søkes fra sak til sak, og Norge må lete etter muligheter for å bygge sterke koalisjoner i saker vi har definert som norsk interesse. Noen allianser er av varig karakter, slik som alliansen med andre vestlige land, og særlig de nordiske. I lys av de geopolitiske endringene er det imidlertid viktig å samarbeide nærmere også med andre land, deriblant framvoksende makter. Samtidig vil Norge fortsatt være en støttespiller for de minst utviklede landene og for sårbare stater. Arbeidet med å bygge allianser i FN må i økende grad finne sted også utenfor FN-fora.

Norge skal føre en forutsigbar og gjenkjennelig politikk, med en tydelig og enhetlig norsk stemme på tvers av ulike fora. Vi skal bidra med ressurser, både finansielle og menneskelige, som kan gjøre at våre prioriteringer kommer høyere opp på dagsordenen.

Norge skal rette oppmerksomheten mot behovet for reform. Norge har bidratt til viktige refor-

mer for å styrke og modernisere FN, men mange deler av FN må fremdeles effektiviseres.

FN-systemet blir stadig pålagt nye oppgaver, organisasjoner blir opprettet og systemet vokser. Medlemslandene har det overordnede ansvaret for hvordan FN styres, og må vise politisk vilje og evne til å vedta nødvendige reformer. Norge skal fortsatt være en aktiv pådriver for modernisering og styrking av FN. Det er særlig tre flaskehalsar som må håndteres: finansiering, ledelse og partnerskap.

Fred og sikkerhet

Fremme av fred og sikkerhet er hovedmålet for FNs virksomhet. Dagens sikkerhetsutfordringer er imidlertid langt mer sammensatte enn da FN-pakten ble signert. FN har flere verktøy til rådighet enn noen annen organisasjon, og dette gjør FN til den viktigste aktøren i arbeidet for global fred og sikkerhet.

FN er fremdeles den eneste globale instans som kan autorisere bruk av makt. Situasjonene i Libya og Syria har vist at verden vender seg mot FN og Sikkerhetsrådet når kriser oppstår. Hva FN får til i slike situasjoner, avhenger av en håndfull mektige medlemsland, de faste medlemmene i Rådet. Reform av Sikkerhetsrådet er derfor en svært viktig sak for mange framvoksende makter. Norge ønsker prinsipielt sett en grunnleggende reform av Sikkerhetsrådet. Hovedformålet må være å sikre et effektivt og legitimt Sikkerhetsråd som kan møte truslene mot internasjonal fred og sikkerhet, og som samtidig reflekterer dagens maktfordeling og bidrar til større representativitet. Fast regional representasjon kan være en mulighet. Så lenge en slik grunnleggende reform ikke har støtte blant medlemslandene, vil Norge fortsatt gi støtte til enkeltlands kandidaturer, til enten halvpermanente eller faste plasser uten vetorett. I påvente av en større reform er Norge først og fremst opptatt av å sikre åpenhet og effektive arbeidsmetoder, og å styrke samarbeidet mellom Sikkerhetsrådet og andre deler av FN.

Etterspørselen etter FNs politiske virksomhet og fredsbevarende operasjoner er større enn noen gang, særlig i Afrika. Norge vil fortsatt bidra til å styrke FNs kapasitet til mekling og konfliktforebygging, herunder FNs politiske operasjoner slik som operasjonene i Libya og Nepal. De fredsbevarende operasjonene får stadig mer komplekse mandater og skal legge grunnlaget for statsbygging og langsiktig fred. Dette medfører store politiske og operasjonelle utfordringer. Det er uenighet blant medlemslandene om rammevilkårene

for og finansieringen av operasjonene, og det byr på utfordringer å skaffe til veie utstyr og personell, både militært personell og politi. Med økt fokus på støtte til justis- og sikkerhetssektoren har behovet for sivile eksperter også økt. Norge vil bidra med eksisterende kapasitet innenfor justis- og sikkerhetssektoren, og arbeide for at FN styrker sin evne til å inngå partnerskap. Fra norsk side er det viktig å følge opp Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet og beskyttelse av sivile i forbindelse med FNs fredsoperasjoner. Et felles militært bidrag til fredsoperasjoner i FN-regi diskuteres med de nordiske landene.

FNs arbeid i sårbare stater er svært viktig sett fra norsk side. FN har mandater, logistisk kapasitet og erfaring som gjør organisasjonene egnet til å operere i slike vanskelig situasjoner. FN kan bidra til å legge grunnlaget for varig fred og styrking av stat og samfunn, men det er landene selv som må ta ledelsen. Koordinering mellom internasjonale partnere og langsiktighet er sentrale forutsetninger for å lykkes. Det er også viktig at FN styrker samarbeidet med Verdensbanken og blir bedre til å trekke inn andres kompetanse. Norske erfaringer med beredskapsstyrkene NORCAP, NORDEM og Styrkebrønnen er viktige i denne forbindelse.

Arbeidet med nedrustning og ikke-spredning har stanset opp i FN. Norge vil arbeide for en omfattende reform av FNs nedrustningsorganer, for å styrke rettslige forpliktelser, og for rette søkelyset mot humanitære og utviklingsmessige konsekvenser våpenbruk og manglende nedrustning.

Blant de økende sikkerhetstrusler verden nå står overfor, er grenseoverskridende organisert kriminalitet og terrorisme. Dette er trusler som berører alle land, og Norge mener derfor at FN må ha en rolle i denne kampen. Norge vil støtte gjennomføringen av FNs globale anti-terrorstrategi og en global strategi mot kriminalitet, samt arbeide for at kampen mot ulovlig kapitalflyt prioriteres av FN.

Internasjonal rettsorden, menneskerettigheter og likestilling

FN har en sentral normskapende rolle i det internasjonale samfunnet. Dagens internasjonale rettsorden kan ikke tas for gitt, og den må kontinuerlig vedlikeholdes og videreutvikles.

FNs havrettskonvensjon er et av de viktigste internasjonale instrumenter for grunnleggende norske interesser. Det er statene selv som har

ansvar for å overholde sine forpliktelser, men FN har forskjellige virkemidler til disposisjon. Norge vil arbeide for å styrke gjennomføringen av folkeretten, blant annet gjennom overvåkning, tvisteløsning, kapasitetsbygging og nye avtaler der dette er formålstjenlig.

FN er den viktigste plattformen for å bevare og videreutvikle menneskerettighetene. Selv om vi ser en positiv utvikling på områder som tidligere var tabubelagt eller umulige å enes om, er en del etablerte rettigheter under press. Dette gjelder særlig rettigheter for kvinner, om seksuell og reproduktiv helse, og rettigheter for homofile, lesbiske, bifile og transpersoner. Norge må arbeide for å bevare og forsvare etablerte rettigheter.

FN har også et viktig ansvar for å kreve at myndighetene i det enkelte land oppfyller sine forpliktelser, og for å bistå stater med å bygge opp kapasitet til å gjennomføre forpliktelser de har inngått. Derfor vil Norge fortsatt understreke at normativt arbeid og fremme av menneskerettighetene er en viktig oppgave for FN i det enkelte land. Dette er et prioritert arbeid for regjeringen.

Norge har vært medlem av FNs menneskerettighetsråd i perioden 2009–2012. Opprettelsen av Rådet er en viktig reform som har styrket FNs arbeid betydelig, ikke minst fordi alle land nå blir hørt i jevnlig landgjennomgang. Sivilt samfunn har en viktig rolle både i rapportering og i sesjonene. I den perioden Norge har vært medlem, har vi fått gjennomslag på en rekke viktige områder.

FN har også hatt stor betydning for likestilling og fremme av kvinners rettigheter, som er et høyt prioritert område i vårt FN-engasjement. Mange medlemsstater etterspør erfaringer med likestilling. Norge skal fortsatt kjempe for å integrere likestillingsperspektivet i FNs virksomhet, og for å følge opp en del satsingsområder, for eksempel Sikkerhetsrådets resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet og kampen mot seksualisert vold. I lys av det økende presset mot seksuelle- og reproduktive helse- og rettigheter, er dette et høyt prioritert område for regjeringen. Norge vil også prioritere støtte til styrking av det nyopprettede UN Women.

FNs arbeid med miljø og sosiale, økonomiske og humanitære spørsmål

På det sosiale og økonomiske området er FN viktig for Norge, både som politisk arena for å sette felles mål for utvikling, og som aktør i forbindelse med utvikling og humanitære kriser. FN er også en viktig partner i norske satsingsområder som helse, bevaring av skog og ren energi. Videre er særorganisasjonene viktige for norsk politikk på

mange områder, med stor grad av samarbeid mellom FN og fagdepartementene.

Arbeidet for en bærekraftig utvikling – en utvikling som integrerer de tre dimensjonene økonomi, sosial utvikling og miljø, er en norsk prioritet i FN. Konferansen om bærekraftig utvikling i Rio i juni 2012 bekreftet nødvendigheten av å styrke FNs arbeid på dette området. Norge vil arbeide for konkrete og globale mål for bærekraftig utvikling, og for et styrket institusjonelt rammeverk. Dette kan blant annet skje ved å styrke FNs miljøprogram og sikre at det nye Forum for bærekraftig utvikling blir slagkraftig.

Dagens tusenårs mål løper ut i 2015, og diskusjonen om nye mål etter 2015 har begynt. Norge mener at nye mål må bygges over samme lest som tidligere – de må være lettfattelige og konkrete, men i større grad fokusere på de strukturelle årsakene til fattigdom.

I dag er det flere fattige i mellominntektsland enn i de aller fattigste landene. Norge mener derfor at rettferdig fordeling er et tema som må høyt opp på FN-agendaen. Samtidig mener vi at statene selv må ta ansvar for å redusere fattigdommen gjennom fordelingspolitikk og tiltak.

Spørsmålene om finansiering, om fordeling av ansvar og byrder og om hvem som skal nyte godt av FNs arbeid, skaper store motsetninger mellom medlemslandene. Rammebetingelsene for det globale utviklingssamarbeidet er i ferd med å endres. Bistand blir stadig mindre viktig i finansieringen av utvikling, og nye aktører kommer sterkere inn. FN kan, som politisk arena og aktør, få en viktig rolle i en ny utviklingsarkitektur. Rettferdig fordeling og økning av landenes egne inntekter må stå sentralt i debatten, og FN må videreutvikle modeller for samarbeid med nye aktører og med mellominntektsland. Sivilsamfunnets deltakelse, og særlig stemmen til barn og ungdom, er viktig for Norge.

I det praktiske arbeidet på landnivå er FN i dag en av mange aktører. Norge mener at FN har en viktig rolle på grunn av organisasjonenes normative mandat og forpliktelse til å fremme disse. En viktig oppgave for FN er for eksempel å gi uavhengige faglige råd til myndigheter. FNs rettighetsbaserte tilnærming er særlig viktig for å nå marginaliserte og sårbare grupper. Norge mener at FN i større grad må fokusere på sine fortrinn, som for eksempel faglig rådgivning, kapasitets- og institusjonsutvikling, og i mindre grad på tjenestelevering og småprosjekter. FNs utviklingsarbeid er fragmentert, men reformprosessen «Ett FN på landnivå» har bidratt til å styrke nasjonalt eierskap, strategisk planlegging og samarbeid. Norge

mener at tanken om «Ett FN» må bli FNs hovedtilnærming i det enkelte land, og at FN må løse de utfordringer som gjenstår med hensyn til ledelse, administrative rutiner og insentiver for samarbeid.

På det humanitære området øker trusselen mot hjelpearbeidere. Norge legger vekt på å bidra til en bredere forankring av humanitære prinsipper og styrke respekt for internasjonal humanitærrett gjennom å utvide den humanitære giverkretsen og styrke dialogen med land som rammes av humanitære kriser. Med det store antall nye givere og partnere blir det viktig å sikre et inkluderende samarbeid og styrke partnerskapene, for eksempel med frivillige organisasjoner og gjennom beredskapsordninger som Flyktningshjelpens NORCAP. Når så mange aktører er kommet på banen, mener Norge at FN bør ha hovedansvaret for å samordne den humanitære innsatsen. Klyngesystemet må styrkes. Ordninger med humanitære flergiverfond har vist seg å være et viktig verktøy i styrking av koordinering. Norge vil fortsette å arbeide for å styrke humanitære fondsmekanismer samt arbeide for at slike mekanismer i større grad brukes til finansiering av overgangssituasjoner. Å styrke FNs arbeid gjennom forebygging er høyt prioritert av Norge.

Resultater, påvirkning og kontroll

FN er en viktig partner for norsk utviklingssamarbeid, ikke bare fordi organisasjonene arbeider på områder som Norge prioriterer, men fordi vi gjennom medlemskap og arbeid i styrende organer kan påvirke, kontrollere og sette prioriteteringer for hele den aktuelle organisasjonens virksomhet. Norge har lagt betydelige ressurser i å profesjonalisere sitt styrearbeid i FNs fond og programmer, og arbeider kontinuerlig sammen med andre givere for å forbedre organisasjonene og måten de drives på.

Hvordan vi finansierer, virker direkte inn på hvordan organisasjonene kan fungere. Når midlene øremerkes, blir det vanskeligere for organisasjonene å planlegge strategisk og gjennomføre styrets prioriteteringer. Kjernebidrag er nødvendige og har en rekke fordeler. Samtidig gir øremerking synlighet og mulighet til å bestemme hva som skal prioriteres. Norge har som mål å opprettholde et høyt nivå på kjernebidrag til særorganisasjoner som leverer gode resultater. Vi skal også mobilisere andre medlemsland til å bidra til finansieringen av FN. Norge mener at FN bør ha en rolle i alle land som ønsker det, men at mellominntektsland selv må finansiere FNs tilstedeværelse.

Regjeringen har utarbeidet kriterier for vurdering av organisasjonene, og en slik vurdering vil i økende grad få budsjettmessige konsekvenser for Norges frivillige bidrag. Norge skal bidra til å styrke organisasjonene slik at de oppnår bedre resultater, hver for seg og sammen.

En helhetlig og gjenkjennelig FN-politikk

FN og den internasjonale rettsorden som FN-systemet forvalter, vil være av sentral betydning når det gjelder å håndtere globale utfordringer som krig og konflikt, befolkningsvekst, klimaendringer, matsikkerhet, naturkatastrofer og global helse. Uventede hendelser og kriser vil oppstå. Det er derfor viktig for Norge å posisjonere seg slik at vi har tilgang til arenaer for å løse disse utfordringene. I en brytningstid som nå blir en

organisasjon som kan fremme stabilitet og samarbeid viktigere enn noen gang. Vi trenger forutsigbarhet og steder å møtes.

En helhetlig og gjenkjennelig norsk stemme på tvers av alle fora, som viderefører vår profil som en kritisk FN-venn, fokusert på å styrke resultater på landnivå, er viktig for å opprettholde Norges innflytelse. Vi skal vektlegge noen reformgrep som må til for at institusjonene skal fungere – partnerskap, ledelse og finansiering – og samtidig fokusere på å forbedre de institusjonene som er viktige for våre prioriteringer.

Vi skal fortsatt arbeide langsiktig og støtte opp under våre prioriterte mål med finansielle ressurser. Vi er i posisjon til å bidra til å finne felles løsninger, og skal arbeide for et fortsatt sterkt, relevant og inkluderende FN.

1 Visjon, vilje og virkemidler

1.1 Norge og FN

Å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet er FNs hovedoppgave. FN-paktens grunnleggende demokratiske verdier utgjør også et fundament i det norske samfunnet. Helt siden organisasjonen ble opprettet i 1945 har et aktivt FN-engasjement vært en hovedlinje i norsk utenrikspolitikk. Vårt medlemskap i FN har bidratt til å sikre norske interesser og verdier. Den store oppslutningen om FN uavhengig av skiftende regjeringer, i Stortinget og i den norske befolkningen, har vært en styrke i vårt FN-engasjement.

Norsk støtte til FN handler om både interesser og verdier. For regjeringen er en interesseorientert utenrikspolitikk en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier. Derfor ligger respekt for folkeretten og de universelle menneskerettighetene og fremme av internasjonal rettsorden til grunn for norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

Internasjonal lov og rett er avgjørende for vårt lands muligheter til å fremme og ivareta våre interesser. FN har en unik legitimitet fordi alle land har en stemme. FN er den eneste globale instans som kan legitimere bruk av makt, og den viktigste arena for å søke mellomstatlige løsninger på trusler mot fred og sikkerhet. Norsk skipsfarts deltakelse i verdenshandelen hadde ikke vært mulig uten internasjonale spilleregler. Det hadde ikke vært mulig å utrydde kopper i Norge uten et internasjonalt samarbeid om helse. Respekt for havretten sikrer forutsigbarhet og stabilitet. Dette er viktig for Norge, blant annet i nordområdene – regjeringens viktigste strategiske satsningsområde i utenrikspolitikken.

I en verden som blir mer og mer sammenvevd er det viktig at det internasjonale regelverket utvikles i takt med økende samkvem over landegrensene og nye globale utfordringer.

Ingen kan i dag konkurrere med FN som en global arena for utvikling av den internasjonale rettsorden og normer for samhandling mellom stater. Det er i norsk interesse å støtte opp om en verden der bruk av makt er regulert. Norge er

tjent med at folkeretten respekteres av alle stater, og at det finnes møteplasser der landene kan komme sammen for å finne felles løsninger, men også for å håndtere uenighet.

Det er også slik at de globale utfordringer verden står overfor bare kan løses ved at vi sammen tar ansvar for dem. I en globalisert verden, der trusler fra sykdom og epidemier, terrorisme, sult, mangel på rent vann, fattigdom, økende miljøutfordringer og klimaendringer ikke stanser ved landegrensene, er det i vår interesse å arbeide internasjonalt for å håndtere og løse disse og andre utfordringer. Utenrikspolitiske interesser henger i stadig større grad sammen med de innenrikspolitiske, og med nasjonal utforming av politikk.

Boks 1.1 FN-paktens artikkel 1 – De forente nasjoners formål er:

1. å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, og i dette øyemed å treffe effektive, kollektive tiltak for å hindre og fjerne trusler mot freden og å undertrykke angreps handlinger eller andre fredsbrudd, og å sørge for at internasjonale tvister eller situasjoner som kan lede til fredsbrudd, blir ordnet eller bilagt ved fredelige midler i samsvar med rettferdighetens og folkerettens prinsipper,
2. å utvikle vennskapelige forhold mellom nasjoner grunnlagt på respekt for prinsippet om folkenes like rett og selvbestemmelserett og å treffe andre tiltak som er egnet til å styrke verdensfreden,
3. å få i stand internasjonalt samarbeid om løsningen av internasjonale problemer av økonomisk, sosial, kulturell eller humanitær art, og for å fremme og oppmuntre respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter for alle uten hensyn til rase, kjønn, språk eller religion, og
4. å være et sentrum for samordning av nasjonenes virke for å nå disse mål.

Norges handlingsrom i FN er betydelig. Norge oppfattes som en troverdig og konstruktiv støttespiller for FN og er en stor bidragsyter, særlig innen utvikling og humanitær virksomhet. Norge er villig til å bruke penger på å støtte opp om nye gode initiativ og prioriteringer. Norge står utenfor EU og grupperinger som G20, er relativt uavhengig av de store blokkene og bygger allianser på tvers av tradisjonelle grupperinger. Dette gir oss troverdighet blant andre medlemsland, og stor påvirkningskraft. Troverdigheten gjør det mulig for Norge å bidra til å finne kompromisser. At Norge viser medansvar for interesser vi deler med andre land, tjener arbeidet med å skape internasjonal forståelse og støtte for de interesser Norge fremmer på egne vegne.

Norge arbeider langsiktig i FN, og vi har i stor grad lyktes i å få gjennomslag for våre interesser og prioriteringer. Norges erfaring med arbeid i multilaterale fora er at det krever en langsiktig strategi, evne til å bygge allianser og evne til å tenke nytt, både når det gjelder måter å arbeide på og hvem vi arbeider med. Hovedårsaken til at vi får innflytelse, er at andre opplever at vi har kunnskap på sentrale områder som blir etterspurt både av FN og FNs medlemsland. Dette er områder der vi har egne erfaringer som vi kan trekke på, og som kan være til nytte for andre, for eksempel havrett, kvinners rettigheter og likestilling, fredsbevarende operasjoner, forvaltning av naturressurser og miljø, et effektivt skattesystem og en godt utbygd velferdsstat. Egne erfaringer og vilje til å fremme ideer og initiativ internasjonalt, kombinert med langsiktig og tålmodig alliansebygging, gir innflytelse og åpner for handlingsrom som Norge kan benytte på de enkelte områdene.

1.1.1 FN-politikk i en verden i endring

Den internasjonale rettsordenen og FNs rolle globalt kan ikke tas for gitt. Geopolitiske endringer, nye utfordringer og manglende politisk og finansiell stabilitet stiller nye krav til internasjonalt samarbeid og til FNs evne til å omstille seg og håndtere nye oppgaver.

Dagens utfordringer er mer sammensatte enn da FN ble etablert. De krever større evne til å takle kompleksitet og knytte agendaer og respons sammen. Det er også en utfordring at en del land oppfatter eksisterende internasjonale organisasjoner som en mekanisme som viderefører og forsterker innflytelsen til de gamle stormaktene. Maktforskyvningene i verden gjenspeiles ennå ikke i de formelle strukturene. FN utfordres også av økt konkurranse. Nye uformelle grupper, slik

som G20, regionale organisasjoner, sivilt samfunn og private aktører setter sitt preg på den internasjonale arena i stadig sterkere grad.

Norge har også endret seg. Derfor er det behov for å gjennomgå de viktigste prioriteringene i norsk FN-politikk og samtidig se på hvordan vi kan bidra til å styrke FN som ramme for en multilateral verdensorden basert på folkerett. Norge er ett av 193 medlemsland i FN. Norge har 5 millioner innbyggere i en verden med en befolkning på 7 milliarder. Det betyr at vår innflytelse i utgangspunktet er begrenset. Gjennom en tydelig politikk, langsiktig arbeid, troverdighet og bidrag har vi større innflytelse enn vårt folketall skulle tilsi. På mange av FNs områder blir Norge lyttet til. For å beholde vår innflytelse må vi evne å tilpasse oss til en ny global virkelighet.

Multilateralt arbeid blir mer ressurskrevende i takt med et stadig mer komplekst landskap. Dette innebærer nødvendigvis at noen saker må prioriteres fremfor andre, med vekt på områder der vi kan gjøre en forskjell. Samtidig har bredden i det norske engasjementet erfaringsmessig vist seg å være nyttig, både for vårt omdømme i multilaterale fora, og for å kunne identifisere og bruke mulige handlingsrom når de oppstår.

En forutsigbar og langsiktig politikk på sentrale områder bygger vårt omdømme. I en tid da makten blir fordelt på flere aktører og interessekonflikter dermed blir mer sannsynlig, vil klare posisjoner og satsingsområder være avgjørende for å kunne håndtere et større antall agendaer og finne fram til allianser som støtter opp om våre prioriteringer. Vi må kjenne igjen handlingsrom når de oppstår, og allerede ha identifisert mulige støttespillere og strategi.

For å fremme nye initiativ må vi kunne stille med ressurser, både menneskelige og økonomiske. Dette har, kombinert med fleksibilitet nok til å handle raskt når det oppstår et handlingsrom, bidratt til at vi har kunnet løfte saker opp på den internasjonale dagsordenen. og partnerskap er to andre stikkord for norsk tilnærming i FN. Innovasjon når det gjelder måter å arbeide på og ikke minst hvem vi skal arbeide sammen med, og langsiktige partnerskap med både andre medlemsland og andre aktører.

Forrige melding til Stortinget om den brede FN-politikken, *FN på terskelen til et nytt århundre - om reform av de forente nasjoner* (1997), skisserte en omfattende reformagenda. Norge har vært en pådriver i mange av de viktigste reformene som er gjennomført siden. Det er fortsatt et stort behov for å styrke og effektivisere FN, og videre reformarbeid er derfor en viktig prioritet i vårt arbeid.



Figur 1.1 Generalsekretær Ban Ki-moon besøker Ny-Ålesund, 2009.

Foto: UN Photo/Mark Garten

Norge skal være en kritisk FN-venn. Tross vår sterke støtte ser vi at FN har store utfordringer som vi må ta tak i. Dersom Norge ikke engasjerer seg i diskusjonen om hvordan FN skal videreutvikles, overlater vi arenaen til land som ikke nødvendigvis deler våre intensjoner om et sterkt FN. Med denne meldingen ønsker regjeringen å stake ut norsk FN-politikk i en ny tid.

«Vi som ønsker en FN-ledet verdensorden, må ta ansvar for å modernisere FN slik at organisasjonen tilfredsstillende nye krav og behov.»

Kilde: (Statsminister Jens Stoltenberg)

1.1.2 En bred verktøykasse: FNs mange roller og funksjoner

FN er en medlemsorganisasjon av suverene stater. Alle deler av FN-systemet ledes av medlemslandene som vedtar mandat, programmer og budsjett, og som betaler for deres virksomhet. Gjennom medlemskapet i FN binder medlemslandene seg til FN-pakten og menneskerettighetserklæringen, og forplikter seg dermed til et sett av atferdsregler.

FN og FN-systemet har tre hovedfunksjoner:

FN har en normativ funksjon fordi den skaper de regler og normer som utgjør den internasjonale rettsordenen. FN er en politisk arena hvor nær sagt alle typer spørsmål kan settes på dagsordenen. FN er en operasjonell aktør som utfører oppdrag på mandat fra medlemslandene.

Normativ funksjon: De fleste konvensjoner og regler som utgjør den internasjonale rettsordenen har utgangspunkt i FN. Nettverket av folkerettslige instrumenter, erklæringer og globale standarder definerer i dag de grunnleggende adferdsregler for samhandling mellom stater. De utgjør globale kjøreregler som definerer det ansvar som medlemslandene har påtatt seg i forhold til sine egne borgere og overfor andre land. En rekke overvåkningsmekanismer er blitt opprettet for å overse gjennomføringen av disse forpliktelsene. Flere av de ulike organisasjonene og enhetene innen FN-systemet har en viktig talspersonsrolle som følger av den normative funksjonen.

Det faktum at FNs normer og prinsipper drøftes og fremforhandles med alle land rundt bordet, og vedtas ved konsensus eller 2/3 flertall, gir

Boks 1.2 FN-systemets oppbygning

Det er fem hovedorganer hjemlet i FN-pakten som er i funksjon i dag: Generalforsamlingen, Sikkerhetsrådet, Sekretariatet, Det økonomiske og sosiale råd og Den internasjonale domstolen. I tillegg kommer bl.a. Menneskerettighetsrådet, og en rekke særorganisasjoner, fond, programmer. Til sammen består FN-systemet av over 60 ulike organer.

Generalforsamlingen (GF) består av alle FNs 193 medlemsland, og er det eneste hovedorganet hvor hvert enkelt medlemsland deltar på likt grunnlag med én stemme. GF er et forum hvor medlemslandene kan møtes til multilaterale forhandlinger og diskusjoner. I GF fattes resolusjoner som er retningssivende for FNs virksomhet. Resolusjonene i GF er ikke bindende for medlemsstatene, i motsetning til resolusjonene i Sikkerhetsrådet, men regnes som anbefalinger. GF kan fatte resolusjoner om alle typer saker, unntatt saker vedrørende internasjonal fred og sikkerhet som er under behandling av Sikkerhetsrådet. For å lette GF's omfattende arbeid, blir alle resolusjonene først behandlet i underliggende komitéer. GF har 6 komitéer, som dekker hvert sitt felt; nedrustning (1.komité), sosiale- og økonomiske saker (2. komité), humanitære- og kulturelle saker (3. komité), spesielle politiske- og avkoloniserings-saker (4. komité), budsjett- og administrative saker (5. komité) og juridiske saker (6. komité).

Sikkerhetsrådet (SR) består av 15 medlemmer, derav fem faste som har vetorett: Frankrike, Kina, Russland, Storbritannia og USA. De ti øvrige medlemmene velges av GF for en toårsperiode. SRs hovedansvar er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. SR har vidtrekkende fullmakter og kan blant annet autorisere militær intervensjon, sanksjoner, opprette fredsbevarende operasjoner og straffedomstoler. SRs resolusjoner er bindende for alle FNs medlemsland.

FN-Sekretariatet ledes av *Generalsekretæren*. Den nåværende Generalsekretæren, Ban Ki-moon, ble gjenvalgt for en ny femårsperiode fra i år til 2017. Generalsekretæren har en viktig rolle som vokter og talsmann for prinsippene i FN-pakten og Menneskerettighetserklæringen. Generalsekretæren skal sette dagsorden og være en pådriver for reform og modernisering. Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen setter rammene for hva Generalsekretæren kan gjøre. FN-sekretariatet og særorganisasjonene blir finansiert gjennom pliktige bidrag fra medlemslandene, basert på en fremforhandlet skala. FNs utviklings- og humanitære virksomhet finansieres nesten utelukkende gjennom frivillige bidrag.

Det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) har 54 medlemmer som velges av GF. ECOSOC er FNs fremste organ for behandling av økonomiske og

sosiale spørsmål i vid forstand. Videre samordner rådet internasjonalt utviklingssamarbeid, og er et møtepunkt hvor aktuelle globale problemstillinger blir løftet opp på den internasjonale agendaen. Tidligere temaer har inkludert blant annet tusenårsmålene, likestilling og sysselsettingsspørsmål. Saker som er behandlet i ECOSOC, sendes til GF for endelig vedtak.

Den internasjonale domstolen, som har sitt sete i Haag, har 15 medlemmer som er valgt av GF og SR for ni år. Domstolens mandat er å avgjøre tvister mellom stater i henhold til folkeretten. Den gir også råd til FNs organer og særorganisasjoner.

Menneskerettighetsrådet (MR-rådet) ble vedtatt opprettet i 2005. Formålet var å oppgradere og styrke FNs menneskerettighetsarbeid. Rådet er direkte underlagt GF og har 47 medlemmer. I tillegg til at MR-rådet har mulighet til å reagere på dagsaktuelle brudd på menneskerettighetene, blir menneskerettighetssituasjonen til alle FNs medlemsland tatt opp til vurdering etter tur i den såkalte universelle periodiske gjennomgangen (UPR). I denne gjennomgangen må medlemslandene svare for hva de har gjort for å følge opp anbefalingene fra forrige gang de var oppe til vurdering og den nåværende situasjonen i landet, etterfulgt av nye anbefalinger.

De 16 *særorganisasjonene*, som for eksempel Verdens helseorganisasjon (WHO), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO) er selvstendige, selvstyrte internasjonale organisasjoner. De har varierende medlemskrets, egne styringsstrukturer, så vel som egne budsjetter og sekretariater. Mange av organisasjonene har et faglig mandat, og ble opprettet for å møte behov for globale samarbeidsarenaer i ulike sektorer. De bidrar til å fremforhandle og overvåke felles normer og standarder på ulike områder, som for eksempel meteorologi og skipsfart.

FNs fond og programmer er underlagt Generalforsamlingen, ECOSOC og Generalsekretæren, selv om flere av dem har egne styrever. De arbeider bl.a. med utviklingsbistand, humanitær bistand og miljøspørsmål, og forvalter størstedelen av de frivillige bidragene til FNs utviklingsaktiviteter. Dermed står FNs fond og programmer også for størsteparten av FNs arbeid på landnivå, med unntak av FNs virksomhet relatert til fredsbevarende operasjoner. Blant FNs fond og programmer finner vi blant annet FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs miljøprogram (UNEP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA).



Figur 1.2 Palais des Nations, Geneve. Den afghanske arbeidsministeren taler til ILOs arbeidskonferanse.

Foto: FN-sambandet / Hasse Berntsen.

disse tyngde. Dette gjør samtidig at forhandlingsprosesser i FN kan være svært krevende. Det tok for eksempel ti år å framforhandle FNs urfolkserklæring. Til gjengjeld nyter denne i dag stor legitimitet.

Politisk arena: FN er verdenssamfunnets eneste organisasjon med universelt medlemskap og hvor nær sagt alle typer spørsmål kan settes på dagsorden. Dette setter FN i en særstilling hva gjelder legitimitet og representativitet. I Generalforsamlingen har hvert land en stemme uavhengig av størrelse, politisk og økonomisk makt. Den oppfattes ofte av mange små og mellomstore stater som demokratisk og legitim, mens større land kan finne det urimelig å telle likt med små øystater. De store toppmøtene, arbeidet i Generalforsamlingen og andre generalkonferanser bidrar til å sette dagsorden i sentrale, globale spørsmål. Først og fremst er FN en arena hvor suverene stater, men også sivilt samfunn, akademia, urfolk og andre interessegrupper møtes for å forhandle og påvirke beslutninger. Norske frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer er aktive overfor FN, og deltar i en rekke fora, selvstendig eller som del av norske offisielle delegasjoner.

FNs mange mellomstatlige fora og arenaer er viktige for global konsensusbygging, konfrontasjoner og motsetninger. Ikke alle forhandlinger fører fram til enighet. Der medlemslandene lykkes i å komme fram til felles mål og prioriteringer, får disse en universalitet og legitimitet som ingen andre fora gir. FNs styrke er det universelle medlemskapet og legitimiteten som følger av at alle land har en stemme hver (med unntak av Sikkerhetsrådet der det er begrenset medlemskap og veto, og organ som Menneskerettighetsrådet eller ECOSOC der det er begrenset medlemskap). Svakheten er at dette gir de facto veto for enkeltland som ønsker å blokkere. Flere av komiteene og arbeidet med internasjonale konvensjoner arbeider i hovedsak etter konsensusprinsippet. Det er en utfordring at konsensusprinsippet gir spillerom til de som trenerer og motsetter seg endringer. Samtidig sikrer konsensusprinsippet at flertallet ikke kan overkjøre mindretallet. Vi kan forvente at vi må ta stilling bruk av konsensusprinsippet i flere fora i årene som kommer etter som konsekvensen av manglende framgang fører til at medlemsland velger andre fora enn FN.

Operasjonell aktør: FN systemet utfører oppgaver på vegne av medlemslandene, blant annet i



Figur 1.3 Maban County, Sør-Sudan juli 2012.

Foto: Jake Dinneen

håndtering av globale kriser som væpnede konflikter, humanitære nødsituasjoner og epidemier. Dette krever beredskapssystemer og en aktiv innsats for å forebygge kriser. FN-systemets utviklings- og humanitære arbeid omtales ofte som FNs operasjonelle virksomhet. FNs særorganisasjoner og fond og programmer gir faglig rådgivning, driver kapasitets- og institusjonsutvikling og

leverer tjenester. Mange av FNs særorganisasjoner, fond og programmer har operative oppgaver på grunnleggende samfunnsområder, som for eksempel helse og utdanning.

Et sentralt premiss for FNs mulighet til å være normgiver, arena og aktør er arbeidet ulike deler av FN-systemet gjør i å *samle og formidle kunnskap og informasjon* basert på best tilgjengelige vitenskap. Dette gir medlemslandene et felles utgangspunkt for diskusjon og utforming av mandater og retningslinjer. FN-organene utarbeider rapporter og statistikk på sine områder, verifiserer og sprer kunnskap. For eksempel har FNs befolkningsprogram (UNFPA) en viktig rolle i folketelling og innsamling av befolkningsdata. Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) er en viktig premissleverandør for den internasjonale klimadebatten. Klimapanelet (IPCCC) har bidratt med kunnskap om klimaendringene. *FNs utviklingsprogram*s UNDP årlige rapport om menneskelig utvikling gir viktige data som danner utgangspunkt for politiske diskusjoner og tiltak. Arbeidet med å samle og spre kunnskap er også viktig for FNs funksjon som *talsperson* for felles normer og standarder.

Boks 1.3 Generalsekretærens prioriteringer for andre periode (2012–2016)

1. Bærekraftig utvikling, tusenårsmålene, bekjempelse av sykdommer, matsikkerhet, mødre og barnehelse. Klima, herunder finansiering og skog. Ren energi og initiativ «SE4All». Generalsekretæren har også foreslått et krafttak for å bevare det antarktiske område som naturreservat.
2. Forebygging: Innsats på å redusere virkningene av naturkatastrofen, hindre utbrudd av konflikter gjennom bl.a. fredsbygging og mekling, fremme menneskerettigheter og ansvaret for å beskytte sivile (R2P). Styrke lands motstandsdyktighet.
3. En tryggere verden: Partnerskap og beskyttelse innen fredsbevaring, bygge et mer robust humanitært system og FNs nødhjelpsfond som en viktig mekanisme. Reform av nedrustningsmaskineriet, styrking av FNs innsats på bekjempelse av terrorisme.
4. Overgangsprosesser: Innsats innen bl.a. fredsbygging, utvikling av rettsstat, forsoning, korrupsjonsbekjempelse, demokrati. Stille overgripere til ansvar. Styrke samarbeidet med andre internasjonale organisasjoner og utviklingsbankene.
5. Likestilling, styrking av kvinners stilling og øke rollen til unge mennesker. Økt innsats mot vold mot kvinner, støtte opp om kvinners deltakelse i det politiske og økonomiske liv og fremme tiltak som kan gjøre hverdagen lettere for unge mennesker. Likestillingsperspektivet skal fullt ut integreres i all FNs virksomhet.

Det er to forutsetninger for gjennomføring av programmet:

1. Styrking av partnerskap med sivilt samfunn, privat sektor, hjelpeorganisasjoner og akademiske institusjoner. Generalsekretæren vil opprette en ny mekanisme i FN-systemet for å utvikle og styrke partnerskap.
2. Styrking og reform av FN, hvor man erkjenner at det stilles økte krav til organisasjonen samtidig som har mindre ressurser til rådighet. Dette forutsetter budsjett disiplin, budsjettstyring, moderne personalforvaltning og fortsatte reformer. Reformprosessen «Delivery as One» skal videreføres og styrkes. Sikkerheten til FN-personell i felt er høyt prioritert.

Norge har i stor grad fått gjennomslag for norske prioriteringer og interesser gjennom FN. Arbeidet med fremme av kvinners rettigheter og likestilling, konfliktforebygging og –løsning, global helse, FNs humanitære arbeid og bærekraftig utvikling er noen eksempler. Ofte er FNs agenda sammenfallende med viktige prioriteringer for oss.

FN-systemet har vokst i takt med krav om håndtering av eksisterende og nye utfordringer. Norge har aktivt støttet opprettelsen av en rekke av disse initiativene, men er også opptatt av at nye enheter må erstatte gamle. UN Women erstattet for eksempel fire tidligere enheter. Det har vist seg vanskelig å legge ned eller slå sammen organisasjoner i og med at medlemsstatene ofte viser sterkt eierskap til organisasjoner de har vært med å opprette.

Den institusjonelle veksten har ført til et stort og fragmentert system og betydelige koordineringsutfordringer. Regjeringen mener dette er en hovedutfordring ved dagens FN, og er et område som står sentralt i vårt arbeid for FN-reform.

Det at FN blir pålagt flere oppgaver er et tegn på at FN fortsatt blir sett på som en relevant aktør for å løse utfordringer. Samtidig skapes det ofte for store forventninger til hva FN skal utrette. Oppgaver stater ikke har klart å løse på andre måter, blir ofte overlatt til FN. Det er derfor behov for realisme i forventningene.

1.2 Brytningstid og globale institusjoners sårbarhet

Ved inngang til et nytt tiår lever vi i en brytningstid, kjennetegnet av kompleksitet og stor grad av uforutsigbarhet. Flere utviklingsland er i ferd med å bli en større del av det globale maktbildet. Det multilaterale systemet er under sterkt press for å tilpasse seg en ny virkelighet. Nye aktører vokser fram og gjør seg gjeldende på områder der også FN-systemet er engasjert. FNs medlemsland og deres agendaer gjennomgår store forandringer og vil fortsette å gjøre det i årene som kommer.

Samtidig er det et økende gap mellom globale styringsutfordringer, medlemslandenes vilje til å søke felles løsninger og finansiere sammen, og FN-systemets kapasitet og evne til problemløsning. FN utfordres av at:

1. Globale utfordringer har antatt andre og mer krevende former enn hva tilfellet var da FN ble etablert. En globalisert verden fører til stadig flere områder å samarbeide om.

2. Maktforskyvninger i verden gjenspeiles ikke i formelle strukturer: Innflytelse i FN er skjevt fordelt mellom land og regioner. En del land i det globale sør oppfatter eksisterende internasjonale organisasjoner som en mekanisme for å videreføre og forsterke innflytelsen til stormaktene anno 1945.
3. Økt konkurranse internasjonalt: Manglende gjennomslag eller effektivitet kan føre til at land søker løsninger utenfor formelle organisasjoner. Internasjonalt samarbeid er i dag preget av betydelig flere aktører enn tidligere. Noe som skaper utfordring med fragmentering og potensielt også kapasitet til oppfølging for medlemslandene.

Disse overordnede utviklingstrekkene får konsekvenser for FNs agenda og prioriteringer, FN som forhandlingsarena og FNs rolle i globalt styresett.

1.2.1 Sammensatte globale utfordringer

Dagens utfordringer er i økende grad grenseoverskridende og sammenvevde. Ingen enkeltland eller enkeltaktør kan klare å håndtere disse alene – det krever bredt anlagte samarbeid – mellom land, institusjoner og andre aktører. Det må stilles realistiske forventninger til hva internasjonale organisasjoner og forhandlinger kan oppnå.

FN-systemet forventes å bidra til håndtering av det vi kan kalle tre sett hovedutfordringer med utgangspunktet i FNs formål – arbeidet for fred og sikkerhet, menneskerettigheter og en bærekraftig utvikling. Disse er gjensidig avhengige og forsterkende.

Fred og sikkerhet er FNs hovedoppgave, men sikkerhetsbegrepet er bredere enn noen gang. FN har over tid utviklet et bredt spekter av virkemidler innenfor konfliktløsning, som omfatter humanitære, utviklingsmessige, diplomatiske, økonomiske og militære virkemidler, og en inkluderende og integrert arbeidsform.

En økende andel av verdens konflikter knytter seg til interne stridigheter, ikke mellomstatlige konflikter som FN systemet i hovedsak ble satt opp for å håndtere. Sikkerhetstrusler fra ikke-statlige aktører blir stadig mer framtrepende. Grenseoverskridende organisert kriminalitet truer med å undergrave institusjoner og statsmakt mange steder. Terrorisme og ekstremisme sprer seg. Samtidig er tidligere sikkerhetsutfordringer som spredning av masseødeleggelsesvåpen og dets leveringsmidler fortsatt en stor utfordring. Uroligheter i sårbare stater kan lett få negative konsekven-

ser for både for naboland og land i andre deler av verden slik vi for eksempel ser det med piratvirksomheten utenfor Afrikas horn.

Det er i vår interesse at FN fungerer som verktøy for å takle et sammensatt sikkerhetsbilde på områder som er viktige for oss. Kompleksiteten i trusselbildet tilsier at det er behov for å se på FNs verktøykasse. Forståelsen av hva som er forutsetninger for fred har også endret seg over tid. Siden slutten av den kalde krigen har FNs sikkerhetsråd i økende grad hatt fokus på spørsmål knyttet til kvinners rolle i krig og konfliktsituasjoner, beskyttelse av sivile og barn i væpnet konflikt. Følgelig er Sikkerhetsrådets mandater betydelig bredere og mer komplekse i dag enn for 15–20 år siden.

Menneskerettighetene og grunnleggende verdier. Det er en evig drakamp i FN om hvor grensen for ikke-innblanding i interne anliggende går. Grensene for hva som er medlemslandenes nasjonale ansvar er diskutert. Svært mange av dagens forhandlinger preges av at land har ulike syn på rekkevidden av FN-paktens artikkel 2.7 og spørsmålet om enkeltmenneskers rettigheter opp mot staters suverenitet. Det er uenigheter om vektning av religiøse og individuelle verdier. Vi er vitne til omkamp om kvinners rettigheter, seksuelle og reproduktive rettigheter og ansvaret for å beskytte, men det er ingen entydig utvikling som tilsier at verdier vi mener er grunnleggende og universelle trues. Demokrati som styreform får økende nedslagsfelt. De siste 15 årene er antall demokratier fordoblet, men 2/3 av befolkningen i disse landene mangler fortsatt grunnleggende sivile og politiske rettigheter og tilgang til helse og utdanning. De fattigste, de med minst makt og innflytelse, rammes hardest.

Bærekraftig utvikling fordrer vilje til å ta omfattende grep som sikrer at de tre dimensjonene sosial utvikling, økonomi og miljø, er integrert i beslutninger som tas på alle politikk områder. Behovet for å integrere disse tre dimensjonene har forsterket FNs betydning som arena for felles løsninger og globalt samarbeid omkring bærekraftig ressursforvaltning. Helhetstenkning om miljømessig forsvarlig, sosial og økonomisk utvikling har i løpet av de to siste tiår blitt retningsgivende for arbeidet med miljø og utvikling. Utfordringene knyttet til klima, miljø og matsikkerhet kan ikke løses av FN alene, men et sterkt FN kan i større grad bidra til felles løsninger. FNs rolle som blant annet en sentral kunnskapsforvalter og normgiver er grunnleggende for bærekraftig økosystembasert forvaltning av naturressursene og

redusert bruk av miljøgifter globalt. Sammenhengen mellom miljø og utvikling og politikkområder som energi, naturressursforvaltning og transport krever at agendaer kobles tett sammen, både nasjonalt og internasjonalt, samtidig som responsen er koordinert på det globale plan. Det er også viktig at det normative arbeidet koples på det operasjonelle, gjennom blant annet forbedret forvaltning og iverksettelse av eksisterende internasjonale avtaler.

Disse overordnede utfordringene og håndteringen av dem påvirkes av noen hovedtrender og utviklingstrekk som får følger for hva som må prioriteres og måter å jobbe på.

Miljøutfordringene og klimaendringene og deres effekt på liv, infrastruktur og velferd blir stadig tydeligere. Vi står overfor en situasjon hvor økosystemene og et stabilt klima, som er forutsetninger for menneskers livsgrunnlag, er truet som følge av befolkningsvekst, produksjon og forbruk, urbanisering og globalisering.

Å sikre fattige tilgang til kritiske ressurser (vann, mat og energi) er sentralt for fattigdomsbekjempelse. Samtidig må naturressursgrunnlaget ivaretas, slik at det kan fortsette å produsere fundamentale økosystemtjenester som mat, rent vann, opprettholdelse av globale og regionale nedbørssystemer, beskyttelse mot erosjon og robusthet mot naturkatastrofer. Blant de største utfordringer verden står overfor er derfor behovet for å sikre en stadig økende befolkning tilgang til kritiske ressurser innenfor naturens tålegrenser.

Matsikkerhet. Matkrise og økt press på naturressurser er utfordringer som er forsterket av klimaendringer og befolkningsvekst. Nye konflikter om ressurstilgang følger i kjølevannet. Å sikre fattiges tilgang til ressurser og mat, på byen og på landsbygda er sentralt for fattigdomsbekjempelse. Kvinner produserer store deler av maten til husholdningen, men har dårligere tilgang til innsatsfaktorer og utdanning.

Befolkningsveksten får flere konsekvenser. Barn og ungdom under 30 år utgjør opp mot 70 prosent av verdens befolkning. Mange av disse bor i byene. Der møter de oftest fattigdom og stor grad av arbeidsløshet. Risikoen for konflikt, vold, kriminalitet og rusmiddelproblemer er stor. Historien har vist at ungdom som gruppe fungerer som endringsagenter, men at mangel på utdanning noen steder og stor arbeidsledighet i stadig flere land kan få store konsekvenser. Det er derfor viktig at FN-organisasjonene har barn og unge som



Figur 1.4 Verdens befolkning.

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe.

målgruppe, og at barn og unge får delta i prosesser som angår dem. Samtidig viser prognoser at verdens befolkning eldes raskt og at innen 2050 vil én av tre personer i den vestlige verden og én av fem i utviklingsland være over 60. Dette legger press på pensjons- og helsesystemer også i økende grad i utviklingslandene.

Urbaniseringstakten og befolkningsveksten i utviklingslandene vil påvirke mange områder der FN er engasjert. Til nå har bistand i stor grad hatt et landsbygdfokus, men ved midten av dette århundret vil 2/3 av verdens befolkning bo i byer, og opp mot 90 prosent av befolkningsøkningen på 2–3 milliarder i verden vil komme i byene i utviklingsland. Historisk har det vist seg at økt urbanisering i utviklingslandene over tid kan gi grunnlag for økonomisk vekst, samtidig som den sterke byveksten vil medføre betydelige sosiale problemer, økte klima- og miljøutfordringer. Fattigdommen urbaniseres, og sosiale forskjeller og spenninger vil øke. Det vil bli viktig at FN er i stand til å sette urbanisering på dagsorden.

Økende ulikhet både mellom og innad i land. Siden 1980-tallet har ulikheter vokst raskt både innad og mellom land. Over 70 % av verdens fattige bor nå i mellominntektsland. Ujevn fordeling hemmer fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling. I mange land er det ulik tilgang til både

land og produksjonsmidler så vel som til politisk liv og grunnleggende sosiale tjenester. Rettferdig fordeling er nøkkelen til inkluderende samfunn og tillit mellom myndigheter og borgere. Det må gis høy prioritert til inkluderende tilnærminger som retter fokus på grupper som faller utenfor – kvinner og unge, de med nedsatt funksjonsevne, urbefolkning og ulike minoritetsgrupper. FNs universelle mandat og rettighetsbaserte tilnærming gjør

Boks 1.4 Samarbeid FN og lokale myndigheter

FN må i økende grad forholde seg til myndighetsaktører på andre nivå enn det statlige. I en rekke land og i løsningen av en rekke utfordringer har *desentraliserte styringsstrukturer* stadig større betydning. Det er viktig at FN bidrar til å ansvarliggjøre lokale myndigheter for etablering og sikring av allmenn tilgang til livsviktige tjenester, likhet og rettferdighet. Styrking av lokale myndigheter og deres kapasitet er blant annet viktig ledd i forebygging av naturkatastrofer. Det er en økende tendens til samarbeid mellom storbyer på tvers av landegrensene. UN-Habitat er et eksempel på at FN tilpasser seg representasjon og samarbeidsplattformer med denne type aktører.



Figur 1.5 Hanoi, Vietnam Hanoi.

Foto: UN Photo/Kibae Park

at FN i utgangspunktet er spesielt godt plassert for å adressere økende ulikhet og behovene for mer rettferdig fordeling. Dette får også konsekvenser for hvor FN skal drive sin virksomhet, hva FN skal gjøre og hvem som skal betale for det.

Migrasjon over grenser må ses i sammenheng med andre utviklingstrekk. Klimaendringene kan forventes å bidra til økt migrasjon. Migrasjon kan bidra til global utjevning – overføring av penger fra migranter til familier i hjemlandet er en kilde til utenlandsk valuta og finansiell støtte for utviklingslandene, men det er behov for virkemidler for å håndtere utfordringene som følger i kjølvannet av migrasjon, slik som menneskesmugling. Det er ingen enkeltorganisasjon i FN som har ansvar for migrasjon, men flere organisasjoner arbeider med relaterte tema. Dette er et område der regionale regelverk er mer framtrødende enn globale. Vi ser nå at migrasjon løftes på den internasjonale dagsorden og blir blant annet tema for høynivåmøtet ved FNs generalforsamling høsten 2013 og for Befolkingskommisjonens møte i 2014.

Finanskrisen fører til press på finansiering av det multilaterale. Finanskrisens innvirkning

på FN skal ikke overdrives, men den preger også FN. For det første har det forsterket diskusjon om byrdefordeling mellom FNs medlemsland. Store bidragsytere ønsker å redusere sine bidrag og begrense sine utgifter, og krever at fremvoksende makter tar en større del av regningen for FNs arbeid. Utviklingslandene ønsker ikke å bidra mer. Dette fører til krav om kutt og svært politiserte diskusjoner med anklager om brutte løfter. De store bidragsytternes manglende evne og vilje til å lokke med friske midler har minsket vilje blant utviklingslandene til å påta seg nye forpliktelser. På den positive siden har finanskrisen gitt Generalsekretæren og Sekretariatet insentiv for nødvendige effektiviseringer og forslag til administrative reformer, slik tilfellet også var da FNs finansiering var under press på 90-tallet.

For det andre har strammere budsjetter ført til økte krav om bedre dokumentasjon av resultater av bistand og sterkere fokus på «verdi for pengene». Norge arbeider sammen med andre givere for å bedre organisasjonenes evne til å dokumentere resultater og effektiv bruk av midler. Norge har som mål å opprettholde et høyt nivå på bidrag til organisasjoner som leverer, og straffe de som ikke leverer. Vi vil også arbeide for å mobilisere nye givere.

Boks 1.5 Informasjon – mengde og spredning

I 2011 ble det generert mer informasjon og data enn i menneskets historie frem til 2011. Denne informasjonen utgjør en potensiell kilde til å bedre forstå og forhindre kriser under oppseiling, og støtte arbeid i land som gjennomgår komplekse kriser. Sosiale medier, bruk av internett er åpne kilder, men også folks bruk av mobiltelefoni, matvarepriser kan gi viktig innsikt i folk og staters sårbarhet. Noe av denne informasjonen er åpent tilgjengelig, mens andre datakilder eies av private selskaper så som mobiltelefonoperatører. Denne informasjonen kan styrke arbeidet til humanitære og utviklingsaktører i stater som er sårbare, i overgangsfaser eller krise.

FN har begynt å ta dette innover seg og tatt de første stegene for å tilpasse seg en ny virkelighet som står i kontrast med tungroddede arbeidsmetoder innad i FN og multilateralt diplomati mellom medlemsland. FN-organisasjonene jobber nå med å bedre forstå og bruke sosiale medier og åpne data. FNs Generalsekretær har for eksempel samordnet kriseberedskap og informasjon ved hovedkvarteret mellom fredsoperasjoner og fond og programmer, og tatt initiativ til Global Pulse som har som mål å samle inn og analysere åpne data for å gjøre FN i bedre stand til å hjelpe land i å forebygge og forhindre kriser. I dette bør FN ha et bredt samarbeid med privat næringsliv, akademiske og forskningsmiljøer for å kunne dra veksler på respektive fortrinn. FN bør også ta en lederrolle i å etablere standarder for å sikre personvernet og etablere standarder for innsamling og bruk av informasjon i humanitært og utviklingsarbeid.

Teknologi er en viktig drivkraft for endring. FN må i større grad tilpasse seg en ny teknologisk virkelighet der særlig sosiale media spiller en stadig større rolle. Den arabiske våren har med all tydelighet vist at sosiale medier er og vil være en viktig kanal for debatt og engasjement for folk som ønsker endring. Politikken har blitt flyttet fra lukkede rom til sosiale medier, og skaper utfordringer og muligheter. Sosiale medier og mobilteknologi bidrar til tidlig varsling og overvåkning. Når informasjon er universelt og umiddelbart tilgjengelig har det stor innvirkning på dagsorden og pressgrupper. Det øker oppmerksomheten rundt

Boks 1.6 Globalt Partnerskap på Utdanning

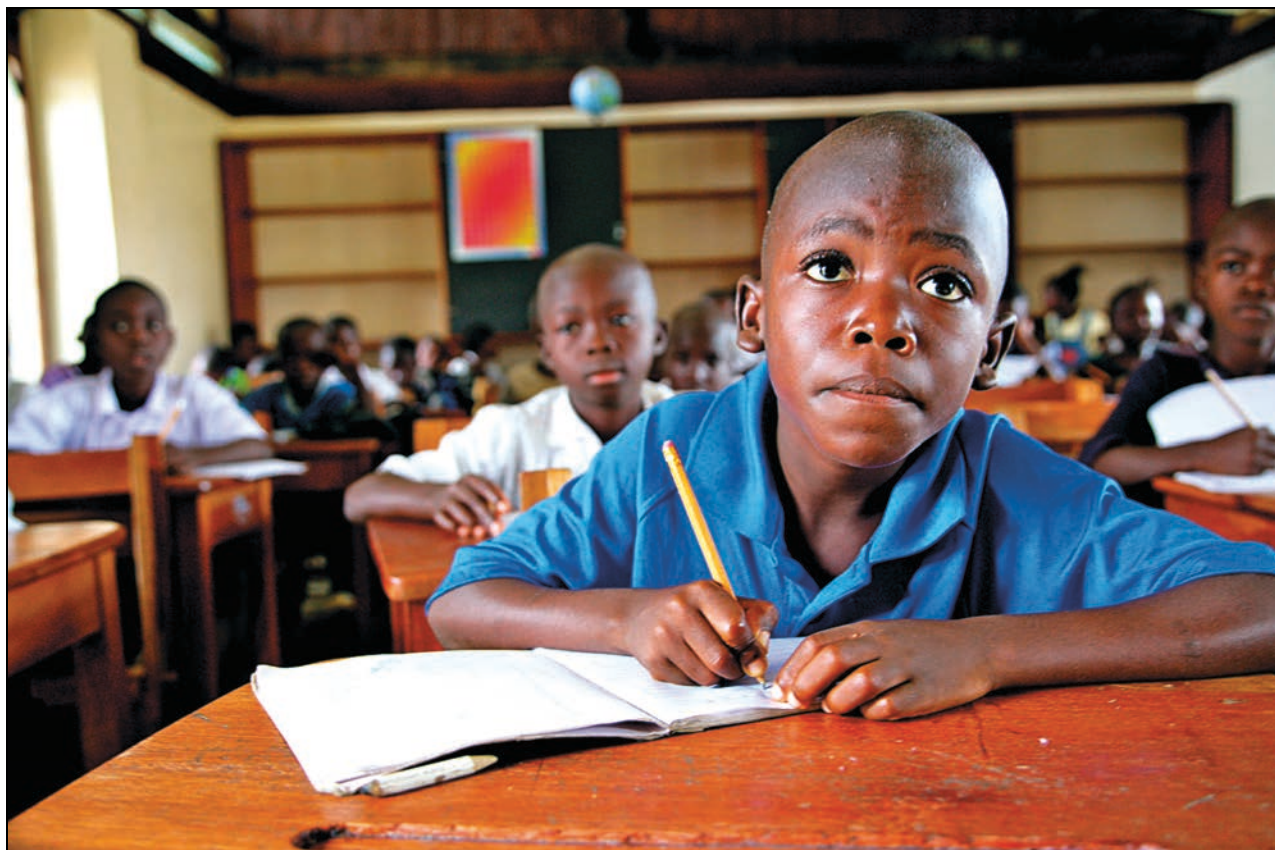
Partnerskapet arbeider for å oppnå tusenårs-mål 2 som å sikre grunnskole for alle. Partnerskapet består av Verdensbanken, Unicef, Unesco, utviklingsland, giverland, privat sektor og frivillige organisasjoner. Partnerskapet ble etablert i 2002 under navnet the Fast Track Initiative. Høsten 2011 endret man navnet til Det globale partnerskapet for utdanning – eller the Global Partnership for Education (GPE) – for å markere at partnerskapet ikke lenger bare var et kortsiktig initiativ.

Bistandseffektivitet er et grunnleggende prinsipp i Global Partnership for Education. For å oppnå gode resultater i utdanningssektoren på landnivå arbeider partnerskapet for at utdanningsbistanden skal bli bedre koordinert og mer effektiv. Siden oppstarten har partnerskapet gått fra å jobbe i syv land til 46 land. 25 av disse landene er i Afrika sør for Sahara, og i perioden 2004–2008 økte antallet barn som deltok i utdanning med 50 prosent i disse landene. På verdensbasis var det 19 millioner flere barn som gikk på skole. Støtten bidro også bl.a. til at 30.000 klasserom ble bygget, opplæring ble gitt til over 337 000 lærere og 200 millioner lærebøker. Partnerskapets strategi for 2011–2014 prioriterer økt støtte til sårbare stater, utdanning av god kvalitet, og jenters utdanning.

menneskerettighetsbrudd, og kan øke presset på at FN skal handle. Individuell massekommunikasjon kan gi bedre forståelse av sosiale, politiske og økonomiske endringer.

Om FN forblir en relevant aktør inn i fremtiden avhenger i stor grad om organisasjonen er i stand til å tilpasse seg og håndtere disse trendene og svare på de utfordringene de representerer. Det viktigste for FN er å bli bedre til å levere globale fellesgoder – goder som bare fellesskapet kan ta ansvaret for og som alle kan dra nytte av, særlig de svakeste. På en rekke av disse politikk-områdene er regler og institusjoner som er etablert i hovedsak nasjonale mens de globale mekanismene bærer preg av silotenkning. Effektiv respons krever tettere koordinering og evne til å se disse i sammenheng.

Arbeidet med global helse og utdanning er eksempler på to slike globale fellesgoder og eksempler for satsingsområder for regjeringen



Figur 1.6 Liberia.

Foto: UNICEF/Giacomo Pirozzi

der en helhetstilnærming med bruk av både globale og nasjonale virkemidler legges til grunn.

Global helse er et prioritert område for regjeringen. Meld. St. 11 (2011–2012) om *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken* trekker opp utfordringer og gir klare prioriteringer for en samlet norsk global helsepolitikk frem mot 2020. Både for rike og fattige land ligger det et vekstpotensial i forbedringer i helsesituasjonen, samtidig som forverring av helsesituasjonen kan utgjøre en trussel mot velstand og stabilitet. Helse må derfor sikres gjennom en global felles innsats. Dette gjelder både for bekjempelse av smittsomme og ikke-smittsomme sykdommer. Endret global sykdomsbyrde som følge av økt andel ikke-smittsomme sykdommer, herunder livsstilssykdommer, og miljøfaktorer fordrer nye måter å jobbe på for å bedre folkehelsen.

Utdanning er en grunnleggende menneskerettighet og en nøkkel til utvikling. Mye er oppnådd for å sikre alle barn grunnutdanning, men store utfordringer gjenstår. Store grupper barn mangler fortsatt relevant og kvalitativt god grunnutdanning.

Det er særlig en utfordring å sikre utdanning til barn i sårbare stater. Enda flere får ikke tilbud om videregående opplæring. Tilbud om barnehage/førskole til de yngste barna er heller ikke vanlig. Videre satsing på utdanning i utviklingspolitikken vil være nødvendig langt ut over 2015 for å sikre de unges rett til utdanning og øke deres sjanse til å skape eller skaffe seg arbeid og unngå fattigdom.

1.2.2 Maktforhold i endring – konsekvenser for FN som forhandlingsarena

Etter den kalde krigens slutt ble det ofte sagt at verden opplevde et «unipolart øyeblikk». Bare 20 år senere er det globale landskapet betraktelig mer komplisert og sammensatt. En rekke land har vokst raskt økonomisk. Utviklingen har spesielt skutt fart i Kina, men også i land som India, og Brasil. Økonomisk og teknologisk tyngde er så langt bare delvis blitt omsatt til politisk innflytelse, men historien viser at økonomisk makt gir økt politisk makt. Den pågående gjelds- og finanskrisen i Vesten har trolig framskyndet vår tids maktforskyvning. Land som er både øst og sør for oss

blir mer velstående og får gradvis mer makt. Det interessante er likevel at innenfor en FN-ramme har de globale maktforskyvningene foreløpig i liten grad ført til synlige endringer. Framvoksende makter forholder seg til sine tradisjonelle grupper og roller og polariseringen mellom nord og det globale sør vedvarer.

FN preges til enhver tid av maktforholdene mellom medlemslandene. Når Sikkerhetsrådet ikke klarer å fatte vedtak, er det medlemsstatene som ikke blir enige. Hvordan framvoksende makter velger å tilnærme seg institusjonene, vil være avgjørende for deres relevans og effektivitet. En god forståelse av aktørbildet er også viktig for å sikre Norges innflytelse og gjennomslag i FN i årene framover.

Nye og gamle stormakter. Tradisjonelt har stormakter hatt et mer selektivt forhold til multilaterale institusjoner enn mindre land, som i større grad er avhengige av et regelstyrt internasjonalt samarbeid. Mange spør seg nå om framvoksende makter vil følge de gamle stormakters eksempel. De fem faste medlemmene av FNs Sikkerhetsråd (Russland, Kina, USA, Frankrike, Storbritannia) spiller fremdeles en meget viktig rolle i FN og har avgjørende innflytelse.

Ingen andre land som er i nærheten av å sette og prege den internasjonale agendaen i samme grad som USA fremdeles kan. Under Obama-administrasjonen har USA nå et større fokus på FN og har nedbetalt sin gjeld til FN. De «gamle»/vestlige landene har også bedre forutsetninger for å bruke institusjonene som de er. USA og europeiske land har siden starten vært blant de «gamle stormaktene», med en varierende tilknytning til FN. De finansierer storparten av FNs regulære budsjett og operasjonelle virksomhet. Det er et spørsmål om USA og et Europa som er i økonomisk krise vil påta seg byrder med global ledelse slik vesten oppfattes å ha gjort siden andre verdenskrig tok slutt. Ingen andre står umiddelbart klar til å påta seg ledelsesroller.

Kina og Russland er også blant de «gamle stormaktene», sett fra et Sikkerhetsrådsperspektiv, og har brukt FN der de har sett det formålstjenlig. De har i mindre grad satt nye saker og initiativ på dagsorden og har tradisjonelt vært forsvarere av det bestående. Flere av de framvoksende maktene har et uttrykt ønske om at FN og de internasjonale finansinstitusjonene i større grad må gjenspeile en multipolar verden. FN er en viktig institusjon for å balansere stormaktsinteressene, uten at dette kommer til uttrykk i det som kan kalles en «offensiv multilateral agenda». Forhandlinger i

FN preges av både offensive og defensive interesser og maktutøvelse. Vestlige land har tradisjonelt vært «offensive» og har drevet internasjonalt samarbeid framover gjennom nye initiativ og ved å sette nye saker på dagsorden. Defensive interesser handler om å stagge utvikling på et gitt område eller hindre at nye saker tas opp. Alle medlemsland har både offensive og defensive interesser i FN. En mulig konsekvens av finanskrisen er økt ansvarspulverisering dersom alle store aktører har nok med seg selv.

De framvoksende landene er ingen enhetlig gruppe og har hver for seg sine agendaer innen fred og sikkerhet, handel, globalt styresett, miljø og utvikling. FN blir sett på som en viktig arena for å håndtere noen globale utfordringer, primært på grunn av de normative reglene knyttet til likhet og ikke-innblanding som pakten stadfester. De fleste av landene har også i hovedsak et nasjonalt fokus og bruker institusjonene der det er formålstjenlig. Reform av Sikkerhetsrådet er det sentrale spørsmålet for en rekke land i denne gruppen. Det blir hevdet at reform er nødvendig for å sikre legitimiteten til FN. Samtidig er det ingen enhetlig holdning blant framvoksende makter til innhold i en slik reform. Felles standpunkt blant de framvoksende maktene til sikkerhetsrådsreform er lite trolig i de kommende år, men krav om reform vil vedvare. Det er også krav om mer proporsjonal representasjon i andre fora, og ikke minst om at deres interesser og saker gjenspeiles i dagsorden. På sikt kan manglende reform minske FNs betydning for disse landene og dermed organisasjonens globale relevans.

I tiden framover kan det tenkes flere ulike scenarier: 1) framvoksende makter vil øke bruken av FN på områder der de ser det som formålstjenlig fra et nasjonalt interesseperspektiv, 2) de vil foretrekke å bruke diverse minilaterale fora og uformelle grupperinger for å få mest mulig innflytelse, eller 3) det bilaterale vil bli vektlagt. For de to siste tilfellene er marginalisering konsekvensen for FN.

Gruppedynamikk og styringsutfordringer. Det er fem formelle regionale grupper i FN: Latin-Amerika, Asia, Øst-Europa, Afrika, Vestgruppen og andre. Valg til sentrale posisjoner i FN, inkludert Generalsekretæren, og valg til alle FN-organ, inkludert Sikkerhetsrådet og Menneskerettighetsrådet er basert på disse gruppene. De regionale gruppene fungerer i mindre grad som forhandlingsgrupper.

Forhandlinger i FN er i stor grad preget av blokkforhandlinger mellom to grupper – nord og

sør. Gruppen av 77 (G77) og den alliansefrie bevegelsen, NAM, avhengig av saksområde, inkluderer utviklingslandene og Kina. På den andre siden står vestlige land, i hovedsak representert ved EU og USA. Samtidig står enkelte land som Norge, Mexico, Sveits og New Zealand ofte friere og kan bidra til å finne kompromisser. Etter at EU fikk en ny status i Generalforsamlingen etter Lisboa-traktaten både taler og forhandler EU ofte som én på vegne av medlemslandene.

En uheldig konsekvens av forhandlinger mellom de to blokkene er at det ofte blir ytterkreftene med de mest kompromissløse posisjonene som styrer, noe som bidrar til å polarisere forhandlinger og til tider til å blokkere resultater, f.eks. finansieringsdiskusjoner.

De tradisjonelle gruppeinndelingene i FN, formelle og uformelle, reflekterer i stadig mindre grad dagens verdensbilde.

Det er tegn på indre spenninger og motsetningsforhold i G77 og NAM. Det globale sør består i økende grad en gruppe land med svært ulike nivå i utvikling og utfordringer og det er et økende interessegap mellom de minst utviklede landene og mellominntektslandene, særlig om bruk av FNs ressurser. Gjensidig nytte av koordinering er fortsatt et argument for sør-sør solidaritet, men framvoksende stormakter bruker gjensidig koordinering i hovedsak til å styrke egen forhandlingsvekt. Det er tegn til økende grad av regionalisering også innen FN. Afrika-gruppen og Latin-Amerika-gruppen har lenge koordinert sine posisjoner innad i G77. EU er en forhandlingsblokk og resten av vestgruppen har sammenfallende interesser på mange områder, eksempelvis menneskerettigheter. Samtidig følger landene sine nasjonale interesser og det er utfordrende å komme til enighet internt i gruppen. Forskyvninger i maktbalanse og tegn til splittelser innen G77 og NAM åpner potensielt for nye allianser og grupperinger, og dermed også nye handlingsrom for et land som Norge. Selv om de tradisjonelle skillelinjene og gruppene råder grunnen i dag er det tegn på at det kan komme brudd. Ettersom EU har vokst har organisasjonen også opplevd økende utfordringer med samordning av posisjoner i FN. Der EU ikke makter å enes om en felles posisjon, blir Norge ofte bedt om å fremme posisjoner på vegne av de nordiske eller andre EU-land. Dette har skapt et handlingsrom for Norge og nordisk samarbeid, samtidig som det understreker mulighetene som kan oppstå dersom vi har en tydelig profil for andre land som er fastlåst i sine grupper.

Selv om blokkforhandlinger er et hovedtrekk ved forhandlinger i FN, varierer dynamikken mellom blokkene med ulike typer fora. I særorganisasjonenes generalforsamlinger, i styrene til FNs utviklings- og humanitære organisasjoner og andre mer tekniske grupper er det mindre polarisert og politisert. Her er medlemslandenes (mangel på) egen interne koordinering en utfordring for å ivareta helhetshensyn og effektivitet på tvers FN-systemet.

1.2.3 Globalt styresett, organisering og arbeidsdeling

Mangel på effektivitet i eksisterende organisasjoner (reell eller oppfattet) og nye behov har bidratt til en sterk vekst i antall aktører på den internasjonale arena de siste tiårene, i stor grad utenfor de formelle, kollektive organisasjonene. En rekke politiske prosesser og beslutninger flyttes ut til nye arenaer og aktører som G8 og G20, og det blir stadig arrangert uformelle toppmøter som konkurrerer om landenes oppmerksomhet, ressurser og kapasitet til oppfølging. Medlemslandene trekkes mot andre fora, samtidig som aktører som private fond og stiftelser ønsker større påvirkning også i mellomstatlige fora. FN kan bidra til å samle de ulike aktørene og initiativene, men kan også i mange tilfeller være en direkte konkurrent. Mye av utfordringene knyttet til framtidens globale orden dreier seg om å gjøre internasjonale organisasjoner relevante.

Uformelle grupperinger og nettverk. Da G20 vokste frem som en global aktør i forbindelse med finanskrisen, oppstod det frykt for at dette forumet skulle gripe inn på områder som tradisjonelt har vært i FNs nedslagsfelt. Frykten var begrunnet i at G20 var en selvoppnevnt organisasjon hvis medlemmer representerer 80 prosent av verdens befolkning og økonomi, og det faktum at FN i utgangspunktet ikke var satt opp med mandat eller kompetanse til å spille en sterk rolle på det makroøkonomiske området. Imidlertid har det vist seg at FN likevel har en rolle når det gjelder håndtering av kriser knyttet til en mulig global resesjon, blant annet som katalysator for nye ideer på det økonomiske området eller som vakthund for etablerte standarder og regler. FNs miljøprogram UNEP bidro eksempelvis som katalysator for en inkluderende grønn økonomi ved å være tidlig ute med kunnskap og agendasetting. Særlig gjelds- og arbeidsledighetskrisen som har rammet deler av Europa og USA hardt, utfordrer det internasjonale systemet til å tenke nytt rundt sysselset-

Boks 1.7 Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og anstendig arbeid

ILO konvensjonene danner grunnlaget for arbeidstakerrettigheter og er viktige verktøy i gjennomføring av disse rettighetene globalt. Regjeringen har gitt anstendig arbeid en viktig plass i utenriks, utviklings og handelspolitikken. Det handler blant annet om å bekjempe barnarbeid, tvangsarbeid og diskriminering samt fremme organisasjonsfrihet, rett til kollektive forhandlinger og likestilling. Etterlevelse av de fundamentale prinsipper og rettigheter i arbeidslivet er nødvendig for å sikre grunnleggende menneskerettigheter og en bærekraftig utvikling av samfunnet.

Regjeringens strategi for et anstendig arbeidsliv ble lansert i 2008. Den bygger på ILOs anstendig arbeid agenda som har fire strategiske mål; sysselsetting, arbeidstakerrettigheter, sosial beskyttelse og sosial dialog. Norge er en stor bidragsyter til ILOs utviklingsprogrammer på landnivå, som gjennom samarbeid med myndigheter og partene i arbeidslivet fremmer anstendig arbeid.

ting og vekst. FNs rolle gjennom særorganisasjonene ILO, UNIDO og forholdet til de multilaterale finansinstitusjonene er blitt aktualisert ettersom temaet har kommet høyt på dagsorden og medlemmene utvikler politikk for å møte krisene.

G20 har i økende grad søkt partnerskap med FN fordi FN og dets særorganisasjoner har gjort seg relevante med grunnlag både i mandater og kunnskap. Generalsekretærene og ulike FN organisasjoner involveres i G20 prosesser og får oppgaver fra G20. Som verdens 24. største økonomi har Norge interesse av å påvirke diskusjoner og vedtak i G20. Norge har fremmet forslag om felles nordisk representasjon. Utenriksministeren ble invitert til å formøte til G20-møtet i Mexico. Vi vil arbeide videre med å sikre kontakt og innflytelse mot G20 og vårt mål er permanent felles nordisk representasjon.

I en tid da makt flyttes og nye ambisjoner vokser fram, kan det også oppstå økt konkurranse. Flere og mer jevnbyrdige aktører kan innebære at det blir vanskeligere å komme til enighet. Om framvoksende makter ikke opplever at de har tilstrekkelig innflytelse kan de søke andre fora og grupperinger slik vi f.eks. ser med BRIKS¹ landene og de forskjellige samarbeidskonstellasjo-

nene IBSA² og BASIC³. Det er foreløpig få indikatorer på systematisk samordning av posisjoner i FN, men særlig IBSA har koordinert sine posisjoner i den perioden de alle satt i Sikkerhetsrådet. Dersom disse samarbeidsformene institusjonaliseres og foretrekkes framover eksisterende institusjoner, f.eks. ideen om en «BRIKS utviklingsbank», vil det kunne bidra til å svekke etablerte institusjoners relevans.

Regionalisering. FN-paktens kap. VIII oppfordrer til samarbeid med regionale organisasjoner. Regionale aktører er blitt stadig sterkere, og flere av disse har utviklet samarbeidsmekanismer, felles tilnærminger og standarder på bl.a. økonomiske spørsmål, miljøspørsmål, ressursutnyttelse, menneskerettigheter og krisehåndtering. Viktige organisasjoner inkluderer AU, NATO, ECOWAS, den Arabiske Liga, ASEAN og EU.

I mange tilfeller er regionale og sub-regionale løsninger mer effektive enn globale løsninger. Innenfor krisehåndtering samarbeider FN med regionale organisasjoner. FN har blant annet påtatt seg kapasitetsbygging og teknisk rådgiving for å styrke regionale organisasjoners evne til å håndtere kriser og delta i fredsoperativ virksomhet. Nærhet og kjennskap til utfordringer, erfaring med løsninger og tilnærminger som fungerer, samt en forståelse av nærliggende staters intensjoner gjør at regionale organisasjoner ofte er godt posisjonert til å bistå. Regionale aktører opererer ofte med mandat fra Sikkerhetsrådet og i tråd med FNs normative rammeverk. FN systemet gir dette arbeidet mye fokus og det jobbes aktivt med å styrke samarbeidet med regionale organisasjoner ytterligere.

For Norge blir det viktig å fortsette å arbeide for at internasjonal rettsorden, globale standarder og normer utviklet gjennom forhandlinger blir lagt til grunn for regionale organisasjoners arbeid.

Ikke-statlige aktører: filantroper, privat sektor og sivilt samfunn. Ikke-statlige aktørers og markedenes økte innflytelse er en endringsfaktor som påvirker FN. Det er en tendens til at FN i økende grad inngår i ulike former for offentlig-privat samarbeid både med globale stiftelser og med privat sektor. Sivilt samfunn og frivillige organisasjoner

¹ Brasil, Russland, India, Kina og Sør Afrika.

² India, Brasil og Sør Afrika – et samarbeid mellom tre demokratiske, multietniske og multikulturelle framvoksende økonomier med fokus på inkluderende utvikling, menneskerettigheter og rettsstaten.

³ Brasil, India, Sør Afrika og Kina – en samarbeidskonstellasjon i klimaforhandlingene.

Boks 1.8 Samarbeid med globale fond på helseområdet

Etableringen av globale ordninger og fond var et resultat av behovet for å mobilisere mere ressurser og oppnå resultater raskere og mer effektivt med spisset innsats på enkeltområder. Samtidig var det en forutsetning at FNs normative mandat skulle ligge i bunn. Derfor er også de multilaterale helseorganisasjonene deleiere i de globale fondene på lik linje med givere fra næringslivet og offentlig og frivillig sektor. De globale fondene har blitt kritisert for å fragmentere bistandsinnsatsen og undergrave FN-systemet ved at de tar over oppgaver som egentlig burde vært utført av verdensorganisasjonen. På den annen side har fondene bidratt til betydelig økte ressurser og bedre resultatstyring.

Regjeringen mener at fondene og FN-systemet utfyller hverandre godt og styrker den samlede innsatsen. Fondene kan vise til gode resultater i løpet av få år. Dette er mulig gjort blant annet av FN-systemet, som på sin side er avhengig av fondene for å oppnå resultater. Fondene skal koordinere og samordne rutiner og prosesser med andre multilaterale aktører, uten at fondenes merverdi og resultatfokus svekkes.

er også viktige både som premissleverandører, vakthunder og som samarbeidspartnere i gjennomføring.

Private aktører som de globale fondene og de store stiftelsene (Gates Foundation mv.) blir stadig viktigere som utviklingsaktører og bidrar i økende grad med finansiering for utvikling, også gjennom FN-kanaler. Fondene ble etablert som svar på behov for spisset innsats på strategiske områder og har kunnet vise til gode resultater. En utfordring for FN som en mellomstatlig organisasjon er at aktørene som bidrar mye søker innflytelse over prioriteringer og bruk av midlene og er i stadig større grad med på å sette den politiske agendaen. For organisasjoner som i utgangspunktet består av stater er dette en utfordring. For å kunne fortsette å tiltrekke seg finansiering fra disse private aktørene vil FN måtte åpne opp for innflytelse fra disse. Det vil bli viktig at FN fortsetter å legge sitt normative rammeverk til grunn, samtidig som det åpnes for nye samarbeidsformer. Løsningen har ofte blitt å etablere nye initiativ eller privat-offentlig samarbeid på utsiden av etablerte institusjoner. Kapasitet til oppfølging av de ulike initiativene er imidlertid en utfordring. Norge har vært en pådriver for flere

Boks 1.9 Energi- og klimainitiativet – Energy+ og Sustainable Energy for All (SE4All)

Regjeringens energi- og klimainitiativ (Energy+) ble lansert av statsminister Jens Stoltenberg og FNs generalsekretær Ban Ki-moon på Energifattigdomskonferansen i Oslo i 2011. 1,3 mrd. mennesker mangler tilgang til moderne energi, samtidig som klodens utslipp av klimaskadelige gasser må reduseres. Energy+ tar sikte på å møte begge utfordringer ved å bruke bistand til å belønne utviklingslands resultater når det gjelder å gi folk tilgang til fornybar energi og for oppnådde reduksjoner i utslipp av klimagasser. Det er også et mål å bruke bistand på en måte som utløser langt større private investeringer i energisektoren. Energi- og klimainitiativet er et toårig pilotprosjekt, og Regjeringen vil ta stilling til om prosjektet skal videreføres etter pilotperiodens utløp.

Et internasjonalt partnerskap av land, internasjonale finansinstitusjoner, kommersielle selskaper og frivillige organisasjoner, inkludert NORFUND og McKinsey Norge, FNs utviklingsprogram, FNs miljøprogram og Verdensbanken er alle partnere. Energy+ må også sees som et virkemiddel for Generalsekretærens eget initiativ, «Bærekraftig energi for alle» (SE4All), som har tre ambisiøse mål som alle skal være oppnådd innen 2030: allmenn tilgang til moderne energi for alle, fordobling av energieffektiviteten og av andelen fornybar energi i samlet energiforbruk. «Bærekraftig energi for alle» kan sees som en plattform som er avhengig av praktiske virkemidler for å oppnå sine mål. Energy+ er et slikt viktig virkemiddel. Konsernsjef i Statoil, Helge Lund, er en av deltakerne i Generalsekretærens høynivå rådgivningsgruppe for SE4All.

av disse initiativene og arbeider for at private aktører kan delta i diskusjoner i etablerte fora i den grad det er mulig.

FN har også en rolle i å formidle kontakt mellom *privat sektor* og utviklingsland som ønsker investeringer, som initiativtaker og katalysator, men FN har en mindre rolle i gjennomføring og levering av tjenester. I lys av en stadig mer fremtredende rolle for privat sektor i FN er diskusjoner om hvordan man kan pålegge ikke-statlige



Figur 1.7 Rundebordskonferanse med egyptiske ungdomsaktivister og Generalsekretær Ban-Ki-Moon. Kairo, Egypt, 2011.

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

aktører internasjonale forpliktelser viktig. Prinsipper for samfunnsansvar (UN Guiding Principles on Human Rights and Business) og ILOs treparts-sammensetning med stater, arbeidstaker og arbeidsgiver er eksempler på arenaer hvor dette er debattert. FN-systemets kontaktflate med privat sektor har også kommet til uttrykk gjennom FNs Global Compact-initiativ, som bygger på ti universelt aksepterte normer for menneskerettigheter, arbeidsliv, miljøstandarder, åpenhet og anti-korrupsjon. Initiativet er åpent for frivillig tilslutning av selskaper og bedrifter. Norge har vært pådriver for arbeidet med næringslivets samfunnsansvar og Global Compact (se 3.2).

Det sivile samfunn har mange forskjellige roller i kontakten med FN-systemet; som initiativtakere, pådrivere og pressgrupper for nye normer og standarder, som vakthunder som passer på at medlemstatene overholder de forpliktelser de har påtatt seg, og som gjennomførende partner på bakken i både utvikling og i humanitære operasjoner. I Menneskerettighetsrådet er sivil samfunn blitt viktig for å holde stater ansvarlige. Rapporter fra sivil samfunn er også for eksempel formelle

dokumenter i Menneskerettighetsrådets gjennomganger. Mer enn 3000 frivillige organisasjoner har i dag en form for konsultativ status i ECOSOC. Frivillige organisasjoner har også av og til tilgang til andre FN fora, bl.a. i åpne debatter i Sikkerhetsrådet og i Menneskerettighetsrådet. Norske frivillige organisasjoner og akademia er svært aktive overfor FN og FN-organisasjonene, både som deltagere i FN-fora, som partnere i felt og som bidragsyttere til reform gjennom forskning og deltagelse i prosesser.

Sivilsamfunnet er viktige endringsagenter for å fremme rettigheter både for befolkningen som helhet og for sårbare grupper slik som mennesker med funksjonsnedsettelse, hiv-positive eller jenter som er utsatt for kjønnslemlestelse. Den økte stemmen sivil samfunn får gjennom globalisering og moderne teknologi fører til at medlemsstatene i FN vil bli nødt til å forholde seg til disse på en mer dyptgående måte enn før. Ikke alle medlemsland ønsker en sterk stemme fra sivil samfunn i FNs møter og det er stadige forsøk på å begrense sivil samfunns adgang til FN-møter, senest under forhandlingene om konvensjonen mot håndvåpen (Arms Trade

Treaty – ATT) sommeren 2012. Norge mener at sivilt samfunn og frivillige organisasjoner har en særlig viktig rolle i å fremme synspunkt og erfaringer fra landnivå inn i globale diskusjoner og vil fortsatt være en pådriver for at generell adgang til FN møter. I tilfeller der adgang begrenses vil Norge søke å inkludere representanter fra sivilt samfunn i egen delegasjon. Norge bør også arbeide for å fremme en agenda der FN i felt tar på seg en rolle i å fremme arenaer for sivilt samfunn og mekanismer for innflytelse på nasjonal politikk.

Det utvidede FN-systemet: FN og finansinstitusjonene. De internasjonale finansinstitusjonene, verdens handelsorganisasjon, det internasjonale atomenergibyrået og enkelte andre organisasjoner opprettet gjennom FN-tilknyttede forhandlinger, er assosierte organisasjoner i FN-systemet. De har egne samarbeidsavtaler og er tilknyttet ECOSOC, men har i likhet med særorganisasjonene egne styringsstrukturer. De deltar også i Generalsekretærens råd for FNs toppledere (Chief Executives Board) som bl.a. arbeider for å styrke samarbeid innen FN-systemet.

Det er ønskelig med styrket samarbeid og kontakt mellom FN, *Verdensbanken* og *Det internasjonale valutafondet (IMF)*. På det mellomstatlige plan er det ønskelig å styrke dialogen mellom IMF og Verdensbankens styrer og FNs generalforsamling. Høynivåkonferansen om utfordringene for det internasjonale arbeidsmarkedet der mange millioner mennesker ble arbeidsledige som følge av finanskrisen i Oslo høsten 2010 under vertskap av statsminister Stoltenberg. Konferansen var et fellesarrangement mellom Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og Det internasjonale valutafondet (IMF).

På landnivå er det behov for styrking av samarbeidet mellom Verdensbanken og FN. Forholdet preges fortsatt av overlappende mandater og konkurranse, fremfor arbeidsdeling og samarbeid om felles mål. Det er en økende tendens til at Verdensbanken arbeider på områder som tradisjonelt er blitt sett på som FN sine, f.eks. innen helse og utdanning og i sårbare stater. Dette er en ønsket utvikling fra Verdensbankens medlemsland som også er medlemmer av FN. Regjeringen mener at Verdensbanken og FN har ulike fortrinn og derfor komplementære roller. Et bedre samarbeid må derfor utarbeides i kontekster der begge er relevante aktører. Vi har utøvet press for å styrke samarbeidet, og registrer bedring på flere områder (se 2.4 og 4.3).

1.3 Norges innflytelse og handlingsrom

I et stadig skiftende landskap må det søkes samarbeid fra sak til sak, og Norge må lete etter åpninger for å mobilisere sterke koalisjoner bak saker vi har definert som norsk interesse. Det er en hovedprioritet å søke nye allianser for å fremme utenrikspolitiske målsettinger.

Noen allianser er av varig karakter. Tradisjonelt har vestlige land – EU, USA og Norden vært blant Norges nære samarbeidspartnere i FN. Canada, Sveits, Australia og New Zealand har også ofte sammenfallende interesser og prioriteringer. Disse landene vil fortsatt være viktige samarbeidspartnere for oss.

Den mest varige alliansen er samarbeid med de nordiske landene. EUs økende enhetlige utenrikspolitikk, også i FN, har innvirkning på det nordiske samarbeidet. Det er fortsatt et godt og nært nordisk samarbeid fra sak til sak på uformell basis, men dette preges nødvendigvis av at tre av de nordiske landene forholder seg til EUs posisjoner og inngår i EUs forhandlingsdynamikk. Unntak er Sikkerhetsrådet og styrende organ til FN-organisasjonene der EU ikke forhandler som én gruppe og der det er et nært nordisk samarbeid. Nordisk valgsamarbeid omfatter både nordiske avtaler om rotasjonsordning og gjensidig støtte til mange sentrale organer i FN, slik som Sikkerhetsrådet, Menneskerettighetsrådet, ECOSOC med videre. Dette har vært viktig fordi det har gjort at vi er oftere representert enn vi ellers ville ha vært. De nordiske landene diskuterer også felles militære bidrag til fredsoperasjoner i FN-regi. I styrene til FNs fond og programmer er det tett nordisk samarbeid, inkludert om vurdering av organisasjonene. Vi vil fortsette å videreutvikle det nordiske samarbeidet.

I lys av de geopolitiske endringene er det viktig å samarbeide nærmere også med andre land, deriblant framvoksende makter. Norge må identifisere områder av felles interesse med framvoksende makter og styrke samarbeid med disse ved å inngå strategiske allianser fra sak til sak eller mer omfattende partnerskap. Skogsamarbeidet med blant annet Brasil og Indonesia er eksempler på dette. Disse landene er også en del av 7-landsamarbeidet om global helse og utenrikspolitikk. Samarbeid om FNs fredsoperasjoner og da særlig kvinner, fred og sikkerhet, konfliktløsning og fred og forsoning er andre aktuelle områder for samarbeid med framvoksende makter.

Norge har allerede tatt en rekke initiativ for å styrke dialog og samarbeid med framvoksende

makter. Disse dialogene skal videreutvikles. Samtidig vil Norge fortsatt være en støttespiller for de minst utviklede landene på en rekke spørsmål hvor

vi har sammenfallende interesser, herunder spørsmål knyttet til miljø og klima, fattigdomsbekjempelse, utvikling, og gjenoppbygging etter konflikt.

Boks 1.10 Tusenårsmålene – Eksempler på norske satsingsområder:

Tusenårssmål 2 og 3: Utdanning, med vekt på jenters utdanning

Norges har i mange år hatt et fokus på jenter og utdanning. Tusenårssmål 2 har som målsetning at alle barn skal få gå i grunnskolen. Ni av ti barn begynner nå i grunnskolen og 90 prosent av de som begynner fullfører sin skolegang. Store fremskritt er blitt gjort i Afrika sør for Sahara der skoleinnrulleringen er økt fra 58 til 76 prosent mellom 1999 og 2010. På Tusenårssmål 3, økt likestilling mellom menn og kvinner er delmålet om likestilling i skolen oppnådd. I dag begynner like mange jenter som gutter på grunnskolen på globalt nivå, men det er likevel kjønnsforskjeller i skoledeltagelsen i mange enkeltland.

Norge var hoved bidragsyter til African Girls' Educaiton Initiative (AGEI) som dannet grunnlaget for Unicef og UNGEIs (UN Girls Education Initiative) arbeid på jenter og utdanning. I 2012 finansierte Norge Unicef sitt tematiske fond på jenter og utdanning med 550 millioner NOK. Gjennom denne støtten er Norge også hoved bidragsyter til UNGEI. En evaluering av UNGEI viste at initiativet har bidratt til å øke oppmerksomheten på globalt, regionalt og landnivå rundt viktigste av å fokusere på likestilling i utdanningsarbeidet.

Norges bidrag til FNs Tusenårssmål 4, 5 og 6: Barne- og kvinnehelse og bekjempelse av smittsomme sykdommer (hiv og aids, malaria og tuberkulose)

FN som forum og FN-organisasjonene er viktige partnere for å fremme vår prioritering på de helserelaterte tusenårsmålene. Denne innsatsen er særlig rettet mot barne- og kvinnehelse og forebygging og behandling av smittsomme sykdommer som hiv og aids, malaria og tuberkulose. Helsestystemstyrking, håndtering av pandemier og av helsepersonellkrisen, beskyttelse og fremme av seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, støtte til global helseforskning og kunnskapsutvikling og arbeid mot omskjæring og kjønnslemlestelse, samt økende grad av ikke smittsomme sykdommer er også viktige innsatsområder. Tusenårssmål 5 om mødre helse er det målet som er lengst unna måloppnåelse innen 2015, men tall fra 2010 viser betydelig fremgang, fra over en

halv million dødsfall årlig i 1990 til under 300.000 i 2010. Tusenårssmål 4 om å redusere barnedødelighet har også hatt en betydelig fremgang siden 1990. Dødeligheten for barn under 5 år ble redusert med 35 % mellom 1990 og 2010.

Dette er bl.a. takket være forebyggende tiltak mot malaria, økt vaksinasjon og bedre tilgang til hiv-behandling.

I 2007 lanserte statsminister Jens Stoltenberg *den globale kampanjen for helsetusenårsmålene*. Målet var å mobilisere for økt politisk oppslutning om disse, mer penger til helse i fattige land og bedre bruk av pengene. Samme år etablerte Stoltenberg et nettverk av til sammen elleve stats- og regjeringsledere. Samarbeid med FN har vært sentralt i Regjeringens arbeid for å fremme disse tusenårsmålene. I 2010 lanserte FNs generalsekretær Ban Ki-Moon kampanjen 'Every Woman, Every Child'. Den samler stater, FN-organisasjonene, sivilt samfunn, yrkesorganisasjoner, høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner og privat sektor til felles innsats for økt finansiering, styrket politikk og forbedret tjenestelevering. Norge var med på utviklingen av strategien, og Regjeringen prioriterer å følge den opp. Vaksiner er en viktig del av arbeidet med å nå disse målene, og her samarbeider FN-organisasjonene, spesielt WHO og UNICEF, nært med Den globale vaksinealliansen GAVI, som Norge gir store bidrag til.

I mars i år ble det lansert en ny FN kommisjon (også som del av EWEC) for å øke tilgangen til livreddende medisiner og andre hjelpemidler, inklusive familieplanleggingsmetoder, for bekjempelse av barne- og mødre dødelighet. Statsminister Stoltenberg leder denne kommisjonen sammen med Nigerias president Goodluck Jonathan. Kommisjonen skal legge fram sin endelige rapport med anbefalinger under generalforsamlingen i september 2012. <http://www.everywomaneverychild.org/resources/un-commission-on-life-saving-commodities>).

Fra våren 2012 er Norge også med i «Saving Mothers Giving Life»- et samarbeid med USA og flere partnere der pilotlandene i første omgang er Zambia og Uganda. <http://savingmothersgivinglife.org/>

For at Norge skal kunne forme allianser med fremvoksende makter og andre, vil det være viktig å reddykke vår profil i FN, være tydelige på våre prioriteringer og posisjoner. Sentrale forutsetninger er:

- En forutsigbar og gjenkjennelig politikk på områder der Norge har troverdighet og erfaringer andre kan dra nytte av.
- En tydelig og enhetlig norsk stemme på tvers av ulike fora.
- Ressurser, både finansielt og menneskelig, som kan bidra til å løfte våre prioriteringer på dagsorden.
- Allianser på tvers av regionale skillelinjer, med nye aktører og med sivilt samfunn – fra sak til sak og i form av langvarige strategiske allianser og partnerskap.
- Vilje til å fremme nye ideer.

En god analyse av nasjonale posisjoner på ulike tematiske områder vil være avgjørende for å skape de allianser vi trenger for å få gjennomslag i fremtidens FN. Utenriksstasjonene vil ha en viktig rolle i å bidra til å kople dialogen med disse landene ved FNs hovedkvarter med hovedstedene. Arbeidet for å bygge allianser i FN må i økende grad finne sted også utenfor FN-fora, på hovedstadsnivå med viktige partnere. Et eksempel på målrettet arbeid fra norsk side var initiativet til en ny global havnestatsavtale, for å bekjempe ulovlig fiske. Tre år etter vedtak i FNs generalforsamling presenterte FAO en ferdig forhandlet bindende avtale. Arbeidet ble finansiert av Norge og avtalen etablerer internasjonale minimumsstandarder basert på norske tiltak.

Norge skal fortsatt søke tett kontakt med institusjoner og sivilt samfunn i vår politikk. Vi skal være en døråpner for sivilt samfunn i FNs møter og prosesser. Denne adgang er tidvis under press fra land som vil lukke FN-møter og prosesser for kritiske røster under henvisning til suverenitetsprinsippet. Det har i regelen ikke vært mulig å gi frivillige organisasjoner medlemskap i styret eller til beslutningsprosesser som holdes på det mellomstatlige plan. Vi

Boks 1.11 Nordmenn i FN

En rekke nordmenn har stått sentralt i å bidra til prosesser for å modernisere FN både i felt og ved hovedkvarter. Å ha nordmenn i FN systemet byr også på muligheter for å øke norsk forståelse av hvordan man best arbeider i FN, interne prosesser og påvirkningsmuligheter.

vil forsvare en åpenhetslinje i forhold til det sivile samfunns adgang til debatter og prosesser, og bidra til å hindre fremstøtene for å lukke dem.

1.4 Styrking og effektivisering av FN

FN slik det framstår i dag er helt annerledes enn FN ved slutten av den kalde krigen. Tidligere Generalsekretær Kofi Annan la vekt på at «reform

Boks 1.12 Norge som pådriver for FN-reform

Norge har vært blant pådriverne for en integrert tilnærming til av FNs fredsoperative virksomhet med de øvrige deler av FN-systemet. Denne innsatsen har ført til betydelige endringer både i hovedkvarter og i felt i form av felles rammeverk for kartlegging av behov for planlegging av innsatsen. Som resultat samkjøres det fredsbevarende arbeidet i FN i økende grad både med FNs humanitære arm med fokus på både de kortsiktige og langsiktige humanitære behov og den mer langsiktige utviklingsagendaen i sårbare land i eller på vei ut av konflikt. Opprettelse av en egen enhet for støtte til meglings i konflikter og et beredskapsteam for meglings initiert og støttet av Norge, har styrket Generalsekretæren og Sekretariatets evne til å forebygge konflikter. En ny modell for koordinering og finansiering av humanitært arbeid er på plass.

Norge har bidratt betydelig til reform av FNs utviklingssystem. Forslaget om en integrering av FNs utviklingsarbeid på landnivå ble lansert i det nordiske reformprosjektet allerede i 1996. Ti år senere var statsminister Stoltenberg en av lederne for et høynivåpanel om sammenheng på systemnivå som hadde som formål å styrke FNs utviklingsvirksomhet. Rapporten «Levere som én» (High Level Panel on System-Wide Coherence «Delivering as One») har ført til omfattende endringer i måten FN jobber på landnivå og styrket eierskap hos vertslandene. Reformpanelet foreslo også opprettelsen av en ny enhet som skulle samle og styre FNs arbeid med kvinners rettigheter og likestilling. Opprettelsen av «UN Women» som samlet fire tidligere separate enheter i 2010 var et betydelig reformsteg og en seier for arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling.

er en prosess, ikke en begivenhet». For å møte nye utfordringer og endringer i rammevilkår må alle organisasjoner kontinuerlig tilpasse seg og være i endring. «Reform» må være en del av det løpende arbeidet. Noen ganger er det behov for større omlegginger og historisk har disse ofte kommet i kjølevannet av større omveltninger eller kriser. FN har i dag en dobbel utfordring: På den ene siden må interne maktforhold endres for å bedre reflektere dagens virkelighet. På den andre siden må det internasjonale samfunns evne til å styre og regulere mer sammensatte globale problemer økes. Det er i Norge og andre likesinnes lands interesse å jobbe langs begge spor.

Gitt vår interesse i fungerende multilaterale institusjoner og våre store bidrag til FN, har Norge siden starten vært en pådriver for reform.

FN har vært gjenstand for krav om reform siden organisasjonen ble opprettet. En utbredt kritikk er at FN-systemet er tungrodd og byråkratisk. Det er ikke tvil om at det er rom for forbedringer i måten FN drives på. Sekretariatet og FNs fond, programmer og særorganisasjoner har utfordringer knyttet til effektivitet, mangelfull dokumentasjon av resultater og byråkratiske (og til dels antikvariske) administrative system og rutiner. Områder som personalforvaltning, rekruttering, internkontroll og åpenhet har stort potensiale for forbedring. Det er særlig behov for forenkling og harmonisering på tvers av FN-systemet ettersom alle har ulike administrative system og rutiner. Dette er noe Norge arbeider for.

Konservative krefter fremsetter mer ideologisk basert kritikk om at FN innskrenker statenes handlingsrom. Kritikere på ytterkantene både i nord og sør frykter overnasjonal styring og avvising av forsøk på å regulere det som oppfattes som interne anliggender. Fra konservativ høyre-side i USA blir FN beskyldt for å ønske å være en «verdensregjering», mens kritikere i sør beskylder FN for å gå i «vestlige lands» ærend og bedrive «neokolonialisme» og «imperialisme». Sistnevnte søker kontroll ved detaljstyring, særlig gjennom FNs budsjett-komité, mens førstnevnte avviser organisasjonens relevans og argumenterer for alenegang.

Medlemslandene har overordnet ansvar for hvordan FN styres. Bare medlemslandene kan gi instruks om at oppgaver skal nedprioriteres. Et godt bidrag til effektivisering vil være å rydde opp i og fjerne mange av de tusenvis av oppgaver som medlemslandene har pålagt FN. Men, medlemslandene mangler politisk vilje til å ta reelle styringsgrep og konsistens i handlinger på tvers av ulike fora i FN-systemet. Generalsekretæren og

Boks 1.13 Finansiering av FN

- FNs regulære budsjett: 5,15 mrd USD over to år (NOK 15,7 mrd per år)
- FNs fredsbevarende budsjett: 7, 6 mrd USD 2012. (NOK 44 mrd)
- FNs operasjonelle virksomhet (utvikling og humanitært): 22 mrd. USD i 2010 (NOK 134 mrd)

Norges andel av dette er 0,871 % i 2012, dvs. 121,3 millioner til det regulære budsjettet og 380 millioner til det fredsbevarende budsjettet. Dette er om det samme som kjernebidraget til FNs utviklingsprogram (UNDP) i 2012. Norges totale bidrag til FNs utviklings- og humanitære virksomhet var på 7 mrd i 2011. Vi er blant de tre største giverne til UNDP, UNICEF, UNFPA, men våre bidrag utgjør ikke mer enn 5 % av organisasjonenes samlede inntekter.

Pliktige bidrag og bidragsskalaen: FNs regulære budsjett og fredsbevarende budsjett dekkes av pliktige bidrag/medlemsavgift. Grunnpremisset for bidragsskalaen er evne til å betale og andelen justeres i forhold til BNI. Ingen kan betale mindre enn 0,001 % og ikke over 22 % (25 % for fredsbevarende budsjettet). Det er diverse unntak, blant annet knyttet til gjeldsnivå og endringer over lengre perioder (gj.snittlig statistikk periode 3–6 år). Unntakene medfører at verdens nest største økonomi, Kina, betaler 3,189 % til FNs regulære budsjett, mens USA som verdens største økonomi betaler 22 % til FNs regulære budsjett og 25 % til FNs fredsbevaring. De faste medlemmene av Sikkerhetsrådet har en større andel av pliktige bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner og minst utviklede land betaler en mindre andel enn for det regulære budsjettet. For øvrige land er skalaene de samme. EU-landene betaler til sammen om lag 40 % (andel av verdensøkonomien 30 %) og Japan betaler 12,53 %. India betaler 0,534 %. Bidragsskalaen revideres hvert tredje år.

andre FN ledes handlingsrom og evne til å foreta organisasjonsendringer begrenses av medlemslandenes detaljstyring.

Reformtretttheten i FN og en utbredt skepsis til omfattende reform gjør at endring nok fortsatt vil bestå i å ta små skritt. På det administrative feltet er Generalsekretæren i ferd med å ta grep.

Bedre rekruttering som sikrer rett person på rett sted til rett tid, mer åpenhet, resultatorienterte budsjetter, enklere administrative system og rutiner på hovedkvarternivå og på landnivå er tiltak som nå iverksettes. Norge gir Generalsekretæren vår fulle støtte i dette arbeidet.

I vurderinger av flaskehalsar og områder der FN-organisasjonene må styrkes er det særleg tre områder som går igjen: Finansiering, ledelse og partnerskap. Hvordan sikre at ressurser faktisk følger mandat og at FN-systemets virksomhet finansieres på en måte som fremmer effektivitet? Hvordan sikre både at medlemslandene er tyde-

lige «eiere» og «styrere», og at lederne av FN-organisasjonene sentralt og på landnivå får ansvar for at FN lykkes? Hvordan kan FN både bli mer attraktiv som partner og få fleksibilitet til å inngå partnerskap som gir mest mulig effekt? Regjeringen er opptatt av å styrke FN på alle tre områdene, og disse spørsmålene vil tas opp gjennomgående i de følgende tematiske kapitlene i denne meldingen.

For at FN skal kunne spille en rolle som aktør i årene som kommer kreves handlingsvilje hos FN's lederskap, men i like stor grad politisk vilje og finansiell støtte fra medlemslandene.

2 Fred og sikkerhet

Fred og sikkerhet er kjernen i FNs virksomhet. Dagens sikkerhetsutfordringer er imidlertid langt mer sammensatte enn da FN-pakten ble signert. De omfatter bl.a. interne væpnede konflikter, grove og omfattende brudd på internasjonal humanitær rett (inkludert folkemord) og menneskerettighetene, fattigdom, smittsomme sykdommer, klima- og miljøskader, masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og organisert kriminalitet. Det multilaterale arbeidet for å ruste ned og hindre spredning av kjernefysiske våpen er også kommet under alvorlig press, med fare for nye atomvåpenkappløp. Utfordringene forsterkes av at ikke-statlige aktører gjør seg stadig mer gjeldende.

Kompleksiteten i trusselbildet tilsier at det er behov for å se på FNs tradisjonelle tilnærming med nye øyne og å se på et bredere sett virkemidler. Svaret på mange av de aktuelle truslene kan være tiltak som er knyttet til FNs arbeid for økonomisk og sosial utvikling eller internasjonal rett, inkludert internasjonal humanitærrett og menneskerettigheter. Som på andre felt, forutsetter vellykket innsats at FN samarbeider tett med andre aktører. Regionale organisasjoner, enkeltland og frivillige organisasjoner spiller viktige roller.

2.1 Et trussel- og konfliktbilde i endring

Statistikk over pågående konflikter viser at innsats for å løse konflikter og bygge fred virker. Tross noe oppgang i 2011 er antallet væpnede konflikter sterkt redusert siden opprettelsen av FN, og særlig siden den kalde krigens slutt. Væpnede konflikter *mellom stater* forekommer nå svært sjelden. Det er blant annet resultat av at FN i stor grad har lyktes i sin primæroppgave. Det har også vært en betydelig nedgang i antall væpnede konflikter internt i stater, selv om mange fortsatt pågår. Interne konflikter spiller over statsgrenser og får effekt i naboland. Landene i konflikt er ofte fattige, og mange av dem befinner seg på det afrikanske kontinentet, og ringvirkningene av konfliktene er store. Politisk og økonomisk strid ligger i bunn. Organisert kriminalitet, plynd-

ring og ulovlige økonomiske aktiviteter er også del av konfliktbildet i en rekke tilfeller. Organisert kriminalitet kan svekke institusjoner og gjøre stater sårbare. Dette kan få negative konsekvenser både for naboland og land i andre deler av verden. Flertallet av ofre i dagens væpnede konflikter er sivile og konflikter fører til store lidelser. Ødelagt livsgrunnlag, tvangsforflytning, vold og trusler, epidemier, underernæring, dårlig helseforhold og manglende utdanningstilbud følger i kjølevannet.

FN har fortsatt store utfordringer når det gjelder å møte et sikkerhetsbilde i endring. Sterke stater som er opptatt av å hevde sin suverenitet vegrer seg ofte for å la FN få en rolle i interne konflikter. I tillegg har FN vansker med å få en tydelig politisk rolle i noen av de mest langvarige konfliktene, som i Midtøsten. Palestina-spørsmålet er en av de sakene som oftest kommer på dagsorden i ulike FN-organer, men FN er ikke best plassert for å lede det politiske arbeidet for å løse konflikten mellom Israel og palestinerne. FN har derimot en uvurderlig og bred rolle i mye av det operative arbeidet som foregår på bakken.

Det endrede konfliktbildet styrker likevel FNs relevans, siden organisasjonen har en større bredde av virkemidler enn noen andre aktører. Verktøykassen for å forebygge og håndtere konflikter og støtte sårbare stater er stadig blitt mer innholdsrik. Dette er noe Norge har vært pådriver for og som vi vil fortsette å prioritere. Det er viktig for oss at FN utarbeider normer, strategier og samarbeidsformer som kan bidra til å møte nye trusler.

2.2 FNs Sikkerhetsråd: effektivitet og legitimitet

Sikkerhetsrådet er FNs mektigste organ. Når alvorlige kriser oppstår vender verden seg til Sikkerhetsrådet. Rådets hovedoppgave er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Mekanismene for krisehåndtering inkluderer megling, politiske operasjoner, fredsbevarende operasjoner, sanksjoner og militær intervensjon. Sikker-



Figur 2.1 FNs Sikkerhetsråd.

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

hetsrådet har dermed et bredt sett virkemidler, fra diplomati til offensiv bruk av makt.

Sikkerhetsrådet består av de fem faste medlemmene, vetomaktene USA, Russland, Kina, Storbritannia og Frankrike, og ti ikke-faste medlemmer som velges for to år av gangen. Rådet blir imidlertid ikke mer handlekraftig enn dets femten

medlemmer tillater. Vetomaktene bærer her et særskilt ansvar. Norge var sist medlem av Sikkerhetsrådet i 2001–02. Vi vil være kandidat til ikke-fast plass i perioden 2021–22. Dette er et verv som Norge vil arbeide langsiktig for å få, og som vi vil legge stor kraft inn i dersom vi velges.

Boks 2.1 Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet (2000)

Et enstemmig sikkerhetsråd har siden 2000 vedtatt til sammen fem resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet (1325, 1820, 1888, 1889, 1960). Disse anerkjenner viktigheten av kvinners deltakelse i fredsoperasjoner, i fredsprosesser og i gjenoppbygging etter konflikter. Resolusjonene krever at jenter og kvinner skal beskyttes mot overgrep og slår fast at seksualisert vold kan utgjøre en krigsforbrytelse og en forbrytelse mot menneskeheten.

Norge har engasjert seg sterkt for å styrke den praktiske gjennomføringen av resolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet. De FN-organene som skal sikre internasjonal fred og

sikkerhet må ha et gjennomgående kjønnsperspektiv og sette kvinners rettigheter på dagsorden i aktuelle konfliktsituasjoner. Fredsbevarende og fredsbyggende innsats skal også være rettet inn mot kvinners behov og erfaringer. Dette gjelder ikke bare innad i FN men også i forhold til andre organisasjoner med fredsoperative oppgaver, som NATO og Den afrikanske union (AU). Norges lanserte en handlingsplan for SR 1325 i 2006. Denne ble konkretisert og styrket med et strategisk rammeverk for gjennomføringen av resolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet i 2011.

Et endret konfliktbilde har utvidet tradisjonell sikkerhetstenking. Nye spørsmål er satt på Sikkerhetsrådets dagsorden. Den tette koblingen mellom sikkerhet og utvikling erkjennes. I dag behandler Rådet blant annet spørsmål som beskyttelse av barn i væpnet konflikt og kvinners rolle i konflikt (se boks 2.1). Sikkerhetsrådet er en sentral normgiver på disse områdene. Klima, helse og grenseoverskridende kriminalitet som smugling, menneskehandel og sjørøveri har også kommet på Rådets dagsorden.

2.2.1 Ansvaret for å beskytte – staters suverenitet vs. verdenssamfunnets ansvar

En hjørnestein i FN-pakten er prinsippet om medlemsstatenes suverene likeverd med den påfølgende bestemmelsen om ikke-intervensjon. Forbudet mot innblanding i medlemsstatenes interne forhold kvalifiseres imidlertid med henvisning til kapittel VII. I artikkel 39 heter det at «Sikkerhetsrådet skal fastslå om det foreligger noen trusler mot freden, fredsbrudd eller angrepshandling». Dersom så er tilfellet, har Sikkerhetsrådet myndighet til å iverksette tvangstiltak. Bestemmelsen har bidratt til at verdenssamfunnet gjentatte gan-

ger har vært en maktesløs tilskuer til folkemord, etnisk rensing og andre grove overgrep mot sivilbefolkningen innenfor en stats grenser. Samtidig er prinsippet om de fundamentale menneskerettighetene – ukrenkelige og universelle – sterkt forankret i FN-paktens fortale. Med krigene på Balkan og folkemordet i Rwanda som bakteppe bestemte Høynivåmøtet under FNs Generalforsamling i 2005 at de to prinsippene ikke nødvendigvis må anses som en motsetning, dersom man tillegger suverenitetsbegrepet en forståelse av «suverenitet som ansvar». Høynivåmøtet vedtok prinsippet om beskyttelsesansvar (Responsibility to protect), som senere er blitt gjentatt av Sikkerhetsrådet.

2.2.2 Reform av Sikkerhetsrådet: legitimitet vs. effektivitet?

Reform av Sikkerhetsrådet er det temaet som mer enn noe annet preger forholdet mellom FNs medlemsland. Land i sør er opptatt av at Sikkerhetsrådet må få en sammensetning som reflekterer dagens geopolitiske realiteter, og ikke verden slik den var i 1945. Dagens sammensetning svekker etter deres oppfatning FNs legitimitet.



Figur 2.2 Zawiya, Libya. Ettårsdagen for starten av anti-Gaddafi opptøyer.

Foto: UN Photo/Iason Founten.

Boks 2.2 Ansvar for å beskytte

Prinsippet om beskyttelsesansvar fastslår at enhver stat er ansvarlig for å beskytte sin egen befolkning mot de fire alvorlige forbrytelsene folkemord, etnisk rensing, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Prinsippet lener på tre pilarer hvor ansvaret tydeliggjøres; 1) Stater har det primære ansvaret for å beskytte sin egen befolkning, 2) Det internasjonale samfunn har et ansvar for å hjelpe stater, bl.a. gjennom kapasitetsbygging, for å forhindre at de fire forbrytelsene finner sted, 3) Dersom staten forsømmer sitt ansvar eller ikke evner å beskytte egen befolkning, følger det av prinsippet at det internasjonale samfunnet har et ansvar for å reagere. Denne reaksjonen kan ta form av ulike fredelige multilaterale virkemidler som f.eks. utvidet diplomati og humanitær hjelp (under FN-paktens kapittel VI) eller tvangstiltak (under FN-paktens kapittel VII) som f.eks. bruk av sanksjoner, henvisning til ICC, eller i siste omgang, bruk av militærmakt. Kun i særskilte tilfeller kan verdenssamfunnet gripe inn ved bruk av makt. Dette krever imidlertid et kapittel VII-vedtak fra FNs sikkerhetsråd. Prinsippet om beskyttelsesansvar endrer derfor ikke på Sikkerhetsrådets enekompetanse til å autorisere militær maktanvendelse.

Sikkerhetsrådet har referert til ansvaret for å beskytte ved en rekke tilfeller, bl.a. i 2011 i situasjonene i Elfenbenskysten, Sudan (Darfur) og Libya. Sikkerhetsrådets vedtak om bruk av væpnet makt i Libya for å beskytte sivilbefolkningen refererte til prinsippet om ansvaret for å beskytte. Reaksjoner og utviklingen etter Libya-vedtaket viser imidlertid at rekkevidden av prinsippet fremdeles er gjenstand for kontrovers,

selv om det er tilnærmet enighet om selve prinsippet. Det er særlig stater som er skeptiske til det de anser å være internasjonal innblanding i staters interne anliggender som er kritiske. Dette har bl.a. gitt seg utslag i en sterkt polarisert debatt i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen, der de faste medlemmene USA, Storbritannia og Frankrike støtter opp om prinsippet om beskyttelsesansvar, mens Russland, Kina og de øvrige BRIKS landene ønsker å begrense det. Russland og Kina hevder bl.a. at vestlige rådsmedlemmer benyttet prinsippet som dekke for en egentlig intensjon om å bidra til regimeendring i Libya. Brasil har i etterkant av Libya-aksjonen lansert et forslag om «ansvarlighet under beskyttelse» (Responsibility while protecting) for å påse at internasjonal inngripen begrenses seg til opprinnelig mandat og ikke blir et skalleskjul for regime-endring. Uenigheten har vært markant i Rådets behandling av nye alvorlige menneskerettighets- og sikkerhetsutfordringer. Dette har særlig kommet til uttrykk i forbindelse med situasjonen i Syria.

Ansvar for å beskytte er forankret i etablerte prinsipper i folkeretten. Norge støtter opp under bredden av verktøy som prinsippet om beskyttelsesansvar foreskriver, særlig forebyggende tiltak og bruk av fredelige virkemidler. Norge vil arbeide for at legitim maktutøvelse bygger på ivaretagelse av borgernes grunnleggende rettigheter, og at ulike former for forebyggende internasjonal innsats kan være påkrevd overfor stater som ikke makter å ivareta disse behovene. Det er et viktig prinsipp for Norge at bruk av militærmakt krever et vedtak i FNs Sikkerhetsråd.

Spørsmålet gjennomsyrrer mye av FNs arbeid og bidrar i mange sammenhenger til å skape et vanskelig forhandlingsklima da mangel på reform av Sikkerhetsrådet brukes som argument mot reform på andre områder. India satte reformspørsmålet på dagsordenen allerede i 1980, og flertallet av FNs medlemsland ønsker i dag reform av Rådet. Sterk uenighet når det gjelder hvordan et endret Råd bør se ut gjør at de mellomstatlige forhandlingene fortsatt er fastlåste, uten tegn til snarlig gjennombrudd. Den viktigste motsetningen finner man mellom G4-gruppen (India, Brasil, Japan og Tyskland) som krever fast plass i Rådet, og Konsensusgruppen (herunder Canada, Italia,

Spania, Mexico, Argentina og Pakistan) som kun støtter en utvidelse med ikke-faste, eventuelt halvpermanente medlemmer. De afrikanske landene krever at Afrika gis to faste plasser, i tillegg til at antallet ikke-faste plasser utvides.

Spørsmålet om vetoretten, hvorvidt de eksisterende faste medlemmene må gi avkall på sin veto rett og/eller nye faste medlemmer skal få vetorett, står også sentralt i disse forhandlingene. Dagens fem faste medlemmer ønsker ikke å gi avkall på denne, samtidig som de gir tydelig uttrykk for at eventuelle nye faste medlemmer ikke skal gis vetorett. G4-gruppen, og da særlig India, har fast plass med vetorett som et klart krav. De afrikan-

Boks 2.3 Sanksjoner som virkemiddel

Mange medlemsland er skeptisk til bruk av sanksjoner. Motargumentet er at sanksjoner rammer uskyldig tredjepart og medfører inn- gripen i interne anliggender. Man må skille mellom debatter rundt hvordan ikke-militære konflikthåndteringsmekanismer blir brukt, og de strategiske spørsmålene knyttet til de politiske målene mekanismene blir brukt for å nå. Det er behov for bedre forståelse av hvordan ulike mekanismer kan bidra til ulike mål, og en global dialog rundt disse, eksempelvis knyttet til hvordan økonomiske ringvirkninger av sanksjoner skal håndteres, spesielt der disse berører energi.

ske landenes posisjon er at dersom de fem faste medlemmene beholder vetoretten, må også nye faste medlemmer gis rett til veto.

Det er stor kamp om de ikke-faste plassene i Sikkerhetsrådet og konkurransen mellom medlemslandene er skjerpet. Dette gjelder særlig i Vestgruppen, som Norge tilhører, og i Øst-Euro- pagruppen. Marginene er ofte svært små. Konkurransen betyr at kandidaturer må fremmes lang tid i forkant.

Norge ønsker prinsipielt sett en grunnleggende reform av Sikkerhetsrådet. Hovedformålet må være å sikre et effektivt og legitimt Sikkerhetsråd som svarer på trusler mot internasjonal fred og sikkerhet, og som samtidig reflekterer dagens maktfordeling og bidrar til bedre representasjon. Fast regional representasjon kan være en mulighet. Det har så langt vært vanskelig å få til en grunnleggende reform av Sikkerhetsrådet. Så lenge dette ikke støttes av FNs medlemsland og Sikkerhetsrådets faste medlemmer, vil Norge fortsatt gi støtte til enkeltlands kandidaturer, enten til halvpermanente eller faste plasser uten vetorett. Uansett modell for reform av Sikkerhetsrådet er det viktig for Norge at dette ikke går på bekostning av Rådets evne og vilje til å handle når det er påkrevd. Norge vil bidra til at ulike reformalternativ diskuteres, og vi vil holde tett kontakt med toneangivende land om dette.

Behovet for å sikre økt åpenhet om Sikkerhetsrådets arbeid er et annet sentralt element i reformdebatten. Her har Norge spilt en aktiv rolle. Vi støtter tiltak for økt åpenhet og involvering av ikke-medlemmer i Rådets arbeid; blant annet styrking av dialogen med Generalforsamlin-

gen, månedlige åpne orienteringer ved Rådets presidentskap, økt informasjon til ikke-medlemmer vedrørende FNs fredsbevarende operasjoner og tettere dialog med land som deltar med politi og militært personell i operasjonene. Vi støtter forslag om at de fem faste medlemmene forklarer bakgrunnen for bruk av veto når denne retten tas i bruk, og at de avstår fra bruk av veto som blokkerer beslutninger for å avverge eller stanse folke- mord, krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten.

Norge har siden 2005 støttet stiftelsen *Security Council Report* (SCR), som arbeider for å spre informasjon om Rådets arbeid til FNs medlemsland. SCR-rapporter når et bredt publikum og er et verdifullt bidrag til økt åpenhet og debatt om Rådets arbeid.

Regjeringen vil

- Arbeide for reform av Sikkerhetsrådet slik at Rådet blir mer legitimt og effektivt
- Arbeide for å forbedre og effektivisere Rådets arbeidsmetoder
- Arbeide for å styrke samarbeidet mellom Sikkerhetsrådet og andre relevante deler av FN

2.3 FNs verktøykasse for fred

FNs såkalte «fredsoperative verktøykasse» omfatter forebygging, meglingsoperasjoner, politiske operasjoner, fredsoperasjoner og fredsbygging. Daværende generalsekretær Boutros Boutros-Ghali lanserte denne brede tilnærmingen i sin «*Agenda for fred*» i 1992. Hans etterfølger Kofi Annan tok initiativ til den såkalte «*Brahimi-rapporten*» som ble fremlagt under den 55. Generalforsamling i 2000, og som inneholdt en rekke forslag til forbedringer av FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner. FNs fredsbevarende virksomhet har det siste tiåret økt betydelig og fått stadig nye oppgaver og funksjoner.

Dagens fredsoperasjoner skal ikke bare fremme sikkerhet, men legge til rette for humanitær innsats og bidra til fredsbygging og langsiktig utvikling. Det har derfor vært viktig for Norge å bidra til å styrke organisasjonens evne til å gjennomføre de omfattende mandatene Sikkerhetsrådet vedtar, herunder evnen til å ivareta kvinneperspektivet og hensynet til menneskerettigheter generelt. Det gjenstår fortsatt mye før FNs fredsbevarende operasjoner i praksis er integrerte og støtter effektivt opp om alle deler av mandatene. Dette skyldes ikke minst de politiske og operasjo-

Boks 2.4 Reformprosesser og norsk støtte

FNs fredsbevarende kapasitet er blitt vesentlig styrket det siste tiåret. FN tok selv tak i de utfordringene organisasjonen sto overfor etter krisene i Somalia, i Rwanda og på Balkan på 1990-tallet.

Norge har vært blant de aktive bidragsyterne til reformarbeidet som ble iverksatt på grunnlag av *Brahimi-rapporten* fra 2000, og som fortsatt pågår. Vi har bidratt til å utvikle den flerdimensjonale, integrerte tilnærmingen som kjennetegner dagens operasjoner. Dette innebærer at alle FNs organisasjoner som er engasjert i fredsbevarende innsats på bakken skal samarbeide, og ledes av Spesialrepresentanten for

Generalsekretæren (SRSG). Spesialrepresentanten har to nestledere – én som er ansvarlig for utviklings- og de humanitære organisasjonene, og en som er ansvarlig de politiske funksjonene tilknyttet operasjonen. Disse utarbeider felles planer og har ansvar for gjennomføring av FNs mandat på bakken.

Norge er pådriver og støttespiller for utviklingen av retningslinjer for sikkerhetssektorreform og politiets innsats i fredsoperasjoner. Vi støtter også utarbeidelsen av standarder for forventede resultater fra de ulike personellgruppene i felt. Målsettingen med støtten er i begge tilfeller å effektivisere innsatsen.

nelle utfordringene som drøftes nedenfor. Norge vil fortsette å bidra aktivt i denne prosessen, og vil særlig legge vekt på kvinners rolle i fredsbygging og fredsoperasjoner, beskyttelse av sivile, og behovet for å sikre humanitære prinsipper og humanitære aktørers uavhengighet og handlefrihet.

FN leder i dag to typer operasjoner for å bidra til å forebygge og bevare fred, nemlig *politiske operasjoner* og *fredsbevarende operasjoner*. De politiske operasjonene ledes av FNs politiske avdeling (DPA) og har tradisjonelt hatt et begrenset politisk mandat med fokus på samarbeid med nasjonale myndigheter, bistand til konfliktforebygging, eller til gjenoppbygging og forsoning i etterkant av en konflikt. Vi ser nå at mandatene for de politiske operasjonene også utvides. De fredsbevarende operasjonene ledes av FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO). Begge typene operasjoner får støtte til praktisk tilrettelegging fra Avdeling for feltstøtte (DFS). En viktig forskjell mellom de to er at de fredsbevarende operasjonene vanligvis har militære styrker og en betydelig politikomponent.

2.3.1 Politiske operasjoner: forebygging og megling

FNs innsats for forebygging og megling er en viktig men ikke alltid synlig del av FNs virksomhet. Generalsekretær Ban Ki-moon har gjort forebygging til en av sine prioriteter for sin andre periode. Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen legger også større vekt på forebygging og megling, arbeid som ledes av FNs avdeling for politiske spørsmål (DPA).

Militære styrker kan stoppe blodsutgytelser, men de løser ikke de underliggende årsaker til konflikt. Konflikter krever politiske løsninger. FN har spesielt gode forutsetninger for å megle fordi organisasjonen ikke ansees for å ha særinteresser knyttet til utfallet av meglingen. Etableringen av en egen støtteenhet for megling i DPA («The mediation support unit») og en beredskapsgruppe med eksperter, støttet av Norge (se boks 2.5), har styrket FNs kapasiteter på området betydelig. FN kan også ha en koordinerende rolle i konflikter hvor det er mange aktører som vil bistå.

Boks 2.5 Beredskapsgruppen av eksperter i fredsmevling

Med midler fra Norge og praktisk støtte fra Flyktningshjelpen opprettet FN en internasjonalt sammensatt gruppe som kan reise på oppdrag på 72 timers varsel. Med støtte fra EU er antall medlemmer i gruppen økt. Gruppens innsats er basert på et tett samarbeid mellom Flyktningshjelpen og FNs avdeling for politiske spørsmål. Gruppen har vært involvert i over 50 prosesser over hele verden, bl.a. i Jemen og Syria. De har blitt brukt av FNs spesialutsendinger, politiske og fredsbevarende operasjoner, FNs stedlige representanter og regionale organisasjoner. Flyktningshjelpen initierte sommeren 2010 en ekstern evaluering av beredskapsgruppen. Konklusjonen er at ordningen er en verdifull ressurs og framhever en økende bruk av ekspertene.

Konfliktforebygging og megling er en sentral del av norsk utenrikspolitikk. Norske erfaringer fra megling og tilrettelegging i konfliktområder som Nepal, Sudan, Midtøsten og Sri Lanka bidrar til å gjøre oss til en interessant partner for FN. Norge og FN arbeider tett i mange land om forebygging og diplomati. Dette arbeidet vil være en hovedprioritet for oss fremover.

Norge har gjennom flere år øvd press på FNs politiske avdeling for at de skal styrke vektleggningen av kvinners rolle i forbindelse med forebygging og konfliktløsning. Norge har finansiert FNs strategi for å styrke kvinners roller i fredsforhandlinger og øke antallet kvinnelige fredsmeklere. Vi har også finansiert en likestillingsekspert i beredskapsgruppen. Norge har videre vært opptatt av å styrke innsatsen for å beskytte kvinner under og etter væpnede konflikter. Derfor har en viktig sak vært å bidra til å utarbeide retningslinjer for å ta opp seksualisert vold i våpenhviler og fredsavtaler. Retningslinjene skal bidra til å redusere den utbredte straffefriheten for denne typen kriminalitet i og etter konflikt. Arbeidet har gitt langt større fokus på tematikken, og Norge vil fortsette dette engasjementet videre.

Norge har også i mange år arbeidet for å styrke FNs mekanismer for tidlig varsling for bedre å kunne forebygge konflikt. Spørsmålet er sensitivt da mange land er på vakt mot ordninger som kan komme i konflikt med suverenitetsprinsippet. En hovedprioritering for Norge fremover vil være å øke FNs kapasitet ikke bare for tidlig varsling, men også for tidlig handling.

Bruken av politiske operasjoner har økt de siste ti årene. Rundt 4 500 personer deltar i dag i til sammen 13 operasjoner. De politiske operasjonene er et nyttig supplement til de fredsbevarende operasjonene. De brukes både for å forebygge konflikt, for å ivareta politisk støtte i land der Sikkerhetsrådet har delegert ansvaret for den militære innsatsen til andre aktører og som videreføring av FNs støtte til fredsbygging når den fredsbevarende operasjonen trekker seg ut. Selv om forebygging skulle mislykkes er diplomati og forhandlinger sentralt for å stoppe kamphandlinger. I tillegg har FN spesialutsendinger som bidrar til å jobbe frem diplomatiske løsninger.

Det er en stor utfordring at FNs politiske operasjoner finansieres over FNs regulære budsjett og at mye av virksomheten i tillegg må dekkes gjennom frivillige bidrag. Det gir liten forutsigbarhet. Norge vil derfor være en pådriver for å få på plass finansieringsmekanismer som kan sikre forutsigbar og tilstrekkelige finansiering for det politiske arbeidet, først og fremst gjennom å arbeide

for at mer av de politiske operasjoner finansieres av pliktige bidrag.

2.3.2 Fredsbevarende operasjoner

De fredsbevarende operasjonene er FNs meste sentrale virkemiddel for å bidra til internasjonal fred og sikkerhet. Det er i Norges interesse at FN gjennomfører slike operasjoner.

Rundt 116 000 personell tjenestegjør for øyeblikket i 15 fredsbevarende operasjoner under FNs ledelse, med Afrika som hovedinnsatsområde. I mars 2010 nådde antall personell i felt høyeste nivå siden etableringen av FNs første observatøroperasjon i 1948. Antallet har siden vært historisk høyt, men med en viss nedadgående tendens. Budsjettet for perioden 2012–2013 er ca. NOK 44 mrd. Norges andel er 0,871 % – dvs. ca. NOK 382 millioner. Veksten i FNs fredsoperasjoner har ført til store politiske og operasjonelle utfordringer, som må løses om FN skal være relevant og effektiv på landnivå.

De politiske utfordringene er særlig knyttet til spørsmålet om hvilke oppgaver operasjonene skal gjennomføre, i hvilken grad man skal bruke makt for å gjennomføre dem, spesielt med tanke på beskyttelse av sivile, og hvilke økonomiske ressurser man skal stille til rådighet for fredsoperasjonene.

Siden midten av 90-tallet har deltagelse med uniformert personell i FNs fredsoperasjoner i stor grad vært dominert av land fra det globale sør, mens land i nord er de klart største økonomiske bidragsyterne. Mer enn 90 prosent av de militære styrkene og politiet kommer fra land i sør. Siden de deltar med brorparten av personellet, mener land i sør at de bør ha større innflytelse over utforming av mandatene i Sikkerhetsrådet. De mener også at satsene for dekning av utgifter til deltakelse i operasjonene må økes. Sentrale land i nord er lite lydhøre for slike krav da mange gjennomfører økonomiske innstramminger hjemme, samtidig som de opplever at fremvoksende makter i sør ikke er villige til å øke sine økonomiske bidrag til FNs fredsoperasjoner.

Norge er opptatt av å bedre samarbeidsklimaet mellom nord og sør, og bidra til størst mulig enighet om operasjonenes form og innhold, samt sikre at operasjonene har de ressursene som er nødvendig for å oppfylle oppgavene de er pålagt i mandatene fra Sikkerhetsrådet. Vi vil derfor fortsette å diskutere både de politiske og operasjonelle utfordringene med sentrale land, både fra nord og sør. Overfor land i nord vil det være viktig

Boks 2.6 Norske bidrag til FNs fredsoperasjoner

Militære bidrag: Norge har siden 2005 tilbudt flere bidrag til FN-ledet innsats. Vi deltok med fire motortorpedobåter i FNs operasjon i Libanon i 2006/2007. Sammen med Sverige stilte vi en ingeniøravdeling til disposisjon for FNs operasjon i Darfur i 2008, som imidlertid ble avvist av Sudans president. I 2009/2010 deltok vi med et brønnborelag og et feltsykehus i Tsjad. Parallelt med dette økte Norge politideltakelsen i FN-operasjoner i Afrika.

Dagens norske militære bidrag er begrenset til rundt 30 stabsoffiserer og militærobservatører i DR Kongo, Kosovo, Midtøsten og Sør-Sudan. Avslutningen av det norske militære oppdraget i Afghanistan gir grunnlag for forsterket militær deltakelse i FN-ledede operasjoner på noe sikt. Arbeid pågår for å avklare hvilke kapasiteter vi kan tilby. Sanitetsbidrag og ingeniører er mest aktuelt. Det er kapasiteter som sannsynligvis vil forbli ettertraktet, da slike kapasiteter er forutsetninger for at operasjoner kan fungere.

Våren 2012 tok Norge initiativ for å gjennomføre den mangeårige nordiske ambisjonen om å stille et felles militært bidrag i en FN-operasjon. Samarbeid med andre land vil også kunne bli aktuelt. Erfaringene fra samarbeidet med Serbia i Tsjad var positive.

Politibidrag: På politisiden deltar Norge nå med større kontingenter i Haiti, Liberia og Sør-Sudan. På Haiti bidrar Norge med et spesialisert team knyttet til etterforskning av seksuelle overgrep. I Liberia har Norge finansiert bygging av sentre for overgrepsofsatte kvinner og barn ved en rekke politistasjoner, samtidig som norske politirådgivere har hatt oppdrag innenfor bekjempelse av seksualisert vold. Norsk politi er også aktivt involvert i kapasitetsutvikling for afrikansk politi til fredsoperasjoner gjennom samarbeidsprogrammet «Training for Peace». Norsk politi har lang erfaring som instruktører og ledere, noe som i økende grad etterspørres til FN-operasjoner.

å motivere til økt deltakelse. Bred deltakelse styrker operasjonenes legitimitet.

De operasjonelle utfordringene er blant annet knyttet til manglende samsvar mellom de oppgavene operasjonene er pålagt og de ressurser som stilles til rådighet. Fredsbevarende operasjoner har store utfordringer med å skaffe til veie nødvendig personell og utstyr.

For at FN skal kunne bidra positivt er man avhengig av samarbeidsvilje fra vertslandets side. Gjennom trening av visumbehandling, avvising av personell fra bestemte land og begrensninger på bevegelsesfrihet vanskeliggjøres samarbeidet.

Dagens konflikter kjennetegnes ofte av en svært vanskelig sikkerhetssituasjon, svake statsstrukturer, et komplekst aktørbilde og – ikke minst – grove overgrep mot sivilbefolkningen. Norge støtter den sterke vektleggingen av beskyttelse av sivile i FNs fredsoperative innsats. Det inkluderer beskyttelse mot konfliktrelatert seksualisert vold, og tiltak for å styrke og reformere sikkerhetssektoren (SSR) i vertslandet. Sistnevnte er avgjørende for at vertslandet selv skal kunne ivareta sikkerheten til sivilbefolkningen. Derfor er Norge opptatt av at operasjonene ikke bare bidrar med robuste og velkvalifiserte militære styrker, men med politi, ulike sivile eksperter, konsultasjo-



Figur 2.3 Norsk militærobservatør Frode Staurset i Abyei, Sudan/Sør-Sudan, 2011.

Foto: privat

Boks 2.7 Regionale organisasjoner og fredsoppdrag

Siden midten av 90-tallet har andre organisasjoner og *regionale aktører* som NATO, AU, EU og ECOWAS også bidratt både til fredsbevarende og fredsopprettende innsats. FN er imidlertid fortsatt størst når det gjelder antall operasjoner.

Militært personell i fredsoperasjoner med mandat fra FNs Sikkerhetsråd pr. juli/august 2012:

NATO: 129 800 FN: 83 000 AU: 16 300 EU: 2 500

NATOs innsats er hovedsakelig begrenset til militære styrker. Det er fortsatt hovedbidraget også fra ECOWAS og AU, selv om AU også kan mobilisere politi og har en målsetting om å kunne lede flerdimensjonale operasjoner. EU kommer nærmest FN i bredden av tilgjengelige virkemidler, men mangler FNs integrerte administrative apparat og FNs tilgang på økonomiske

midler gjennom pliktige bidrag fra medlemslandene.

Arbeidsdelingen mellom FN og de regionale organisasjonene er bl.a. basert på en erkjennelse av at FN selv ikke har kapabilitetene til å lede fredsopprettende operasjoner – dvs. operasjoner der makt benyttes offensivt for å bidra til å avslutte en voldelig konflikt. I Somalia er det fredsopprettende oppdraget gitt til AU. I Libya valgte NATO å påta seg å lede en operasjon på grunnlag av det mandatet Sikkerhetsrådet ga til det internasjonale samfunn for å beskytte sivile. I noen situasjoner kan den regionale organisasjonen ha fordel av lokal kunnskap og legitimitet. I andre sammenhenger kan regionale forankring være en utfordring, fordi toneangivende land kanskje har interesser som går på tvers av vertslandets interesser. Da vil FN være et aktuelt alternativ.

ner med lokalsamfunnet, tidlige varslingssystemer og – ikke minst – en veldrevet politisk fredsprosess.

FNs fredsoperasjoner har de siste ti årene hatt økende fokus på støtte til utvikling av justis- og sikkerhetssektoren, med vekt på støtte til ministerier, direktorater og utvikling av lovverk og retningslinjer. I tillegg kommer støtte til reform og styrking av politiet og etter hvert også andre sikkerhetsinstitusjoner, inkludert de militære. Fordi dette er så viktig for å legge grunnlaget for langiktig fred, stabilitet og utvikling, er Norge en aktiv støttespiller for å utvikle FN-systemets evne til å bidra på disse områdene. For å støtte FN i dette arbeidet er det viktig at vi videreutvikler de personellressursene Norge allerede bidrar med for å sikre en helhetlig tilnærming til utvikling av justis og sikkerhetsinstitusjoner (se boks 2.9).

Norge skal være en pådriver for å øke rekrutteringen av kvinner til fredsoperasjoner. I de eksisterende norske beredskapsordninger for politi- og justissektorpersonell er kvinneandelen på rundt 30 %. Vårt mål er å øke denne. I tillegg arbeider vi for at både militært personell og politi skal motta opplæring og utdanning slik at et kjønnsperspektiv ligger til grunn for planlegging og gjennomføring av alle operasjoner.

Det er i dag en tydelig tendens mot at regionale organisasjoner gjennomfører oppdrag med FN-mandat. Dette er i tråd med FN-paktens kap.

VIII om samarbeid med regionale organisasjoner. Ikke alle regionale organisasjoner har kapasitet til å gjennomføre operasjoner på lik linje med FN, og FN har støttet noen organisasjoner med kapasitetsoppbygging eller logistikk i felt. FN støtter for eksempel den Afrikanske Unions operasjon i Somalia finansielt og materielt, og driver kapasitetsbygging og teknisk rådgiving for utvikling av den Afrikanske Unions tilnærming til sikkerhetssektorreform. Norge er tjent med at FN fortsetter å utvikle samarbeidet med de regionale organisasjonene. Hovedsaken, sett fra norsk side, er at FN beholder den overordnede rollen som legitimerende instans for bruk av makt og for iverksettelse av fredsoperasjoner, enten hovedformålet er fredsbevaring eller fredsopprettning.

Regjeringen vil

- Bidra til å styrke FNs arbeid for å forebygge konflikt.
- Styrke den bilaterale dialogen med FN om megling og tilrettelegging av fred- og forsoning.
- Støtte utsendinger og meglere til konfliktområder politisk og økonomisk.
- Jobbe for bedre samhandling mellom FN og andre sentrale aktører involvert i forebygging og megling i konfliktområder

- Ta aktivt medansvar for internasjonale operasjoner innen rammen av FN, NATO og EU. Norsk deltakelse skal være forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat.
- Arbeide for å styrke FNs fredsoperasjoner.
- Prioritere deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner.
- Ha som mål å øke bidrag til FN-ledede operasjoner.
- Arbeide for egne retningslinjer og standarder for innsats i felt.
- Gi støtte til personell som skal delta i fredsoperativ virksomhet.
- Bidra til å videreutvikle FNs samarbeid med regionale organisasjoner om fredsoperativ innsats, blant annet gjennom Training for Peace.
- Prioritere Sikkerhetsrådets resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet.

2.4 Fredsbygging og sårbare stater

Væpnet konflikt og staters sårbarhet er nært knyttet sammen. Sårbare stater, det vil si stater med svake statlige institusjoner, er mer utsatt for kon-

flikt enn andre. Omlag 1,5 milliarder mennesker bor i land preget av sårbarhet og konflikt.

Mange deler av FN-systemet er involvert i å styrke nasjonal og lokal evne til konflikthåndtering, legge grunnlag for langsiktig fred og utvikling gjennom politiske prosesser, ivaretagelse av menneskerettighetene, forsoning, økonomisk utvikling, lov og orden, helse og utdanning. Verdensbanken, enkeltland, private kontraktører og et stort antall internasjonale frivillige organisasjoner er som regel også til stede.

2.4.1 Den vanskelige freden

Fredsbygging avhenger først og fremst av innenrikspolitiske prosesser, styrt av politiske, økonomiske og sosiale forhold, men det internasjonale samfunn kan komme med avgjørende bidrag. Tilnærmingen fra det internasjonale samfunnet har ofte vært ukoordinert, lite strategisk og kortsiktig. Dette, kombinert med at det i sårbare stater ofte er begrenset kapasitet til å foreta strategisk planlegging, prioritering og koordinering av internasjonal støtte, vanskeliggjør dette arbeidet ytterligere.



Figur 2.4 Valg er en viktig del av fredsbygging. Presidentvalget i Øst-Timor, 2012.

Foto: UN Photo/Bernardino Soares.



Figur 2.5 Folkemøte i Sudan.

Foto: UN Photo/Fred Noy

Norge har et betydelig bilateralt og multilateralt engasjement i mange av de 20 landene som karakteriseres som kritisk sårbare. Det gjelder blant annet Afghanistan, Haiti, Kenya, Pakistan, Somalia, Sudan og Sør-Sudan. Norges engasjement i stater preget av sårbarhet og konflikt er en viktig del av arbeidet med å fremme menneskerettigheter, utvikling, humanitære løsninger, fred og forsoning. Sårbare stater representerer også en potensiell sikkerhetstrussel fordi de mangler evne til å håndtere trusler som kan undergrave egen og andre staters sikkerhet – som organisert kriminalitet og terrorisme. Det er i Norges egeninteresse at problemer i et land langt borte ikke blir til globale problemer. Piratvirksomheten utenfor Somalia og truslene mot norsk skipsfart er et eksempel på at Norge har en opplagt og direkte egeninteresse i stabilitet og utvikling i andre land. FN har et fortrinn i sårbare stater på grunn av bredden i virkemidler. Norge skal derfor være en sterk støttespiller for å styrke FNs evne til å støtte sårbare stater.

En velfungerende justissektor er en sentral forutsetning og rammebetingelse for gjenoppbygging og utvikling av stater. Norsk innsats bør også her bygge på prinsippet om en helhetlig tilnærming og oppbygging av justissektoren. Det er en

økende anerkjennelse at en samlet av innsats på området er viktig.

Bistand for å fremme rettsstatsprinsipper har inkludert ulike aktiviteter bl.a. å bistå til å utarbeide grunnlover/lover; styrking av politi, påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgen; bedre kvinners adgang til lov og rett; samt å klargjøre eiendomsretter til land. Lærdommen har vært at slik støtte bør omfatte hele straffesakskjeden, ikke kun deler av denne for eksempel på lovgivningssiden.

I 2010 etablerte 10 land preget av sårbarhet et eget nettverk kalt «g7+». Opprinnelig bestod gruppen av Burundi, DR Kongo, Liberia, Nepal, Den sentralafrikanske republikk, Tsjad, Sierra Leone, Solomon-øyene, Sør-Sudan og Øst-Timor. Formålet med gruppen er å utveksle erfaringer og arbeide for at det internasjonale samfunn engasjerer seg på en mer effektiv måte i land preget av sårbarhet og konflikt. Initiativet er et uttrykk for at det er landene selv som må ta ledelsen i arbeidet med å redusere sårbarhet og legge voldelig konflikt bak seg. Dette er i tråd med norsk holdning. Gruppen er nå utvidet til 19 land preget av sårbarhet og konflikt.

Boks 2.8 Når ALT haster. Verdensbankens rapport om konflikt, sikkerhet og utvikling

Gode råd for fredsbygging eller statsbygging (World Development Report 2011)

Rapportens hovedbudskap er alle aktører, inkludert FN og Verdensbanken, må tenke nytt om statsbygging og fredsbygging. Det må legges mer vekt på justissektor og sysselsetting, og det må koordineres og tenkes langsiktig.

Enighet om grunnleggende spørsmål mellom sentrale politiske aktører i et land er et avgjørende kriterium for suksess i stats- og fredsbygging. Prosessen med å etablere en slik enighet er en viktig forutsetning for den videre prosessen. Uten en slik inkluderende plattform, eller samfunnskontrakt, er bidrag fra det internasjonale samfunn ofte fånyttet. Det må etableres tillit mellom folkegrupper og mellom befolkningen og staten. Deretter kan arbeidet med å bygge opp og forandre institusjoner starte. Statens evne til å forebygge konflikter og vold i landet avhenger ikke først og fremst av dens kapasitet, men av befolkningens tillit til statlige institusjoner og politiske ledere. Staten bygger også tillit dersom den kan levere sikkerhet for befolkningen, et akseptabelt system for løsning av konflikter (for eksempel domstoler) og arbeidsplasser. WDR tar til orde for at sikkerhet, system for løsning av konflikter og jobbskaping bør være tre viktigste tiltakene for forebygging av konflikter og i gjenoppbyggingsarbeid etter konflikt.

Andre lærdommer fra arbeid i post-konflikt:

- Organisert kriminalitet og annen voldsbruk er vel så ødeleggende for utvikling som borgerkrig.
- Konfliktforebygging må prioriteres mye sterkere. Eksempler på forebygging kan være

megling mellom stridende grupper, politiske reformer, politisk desentralisering, nasjonale rettsprosesser og forsoningsprosesser, eller tiltak for å skape arbeidsplasser i byer hvor kriminell vold har løpt løpsk. Respekt for menneskerettigheter har bidratt positivt til redusert fare for konflikter.

- Eksterne aktører må søke tilnærminger som er gode nok for formålet, selv om de ikke er ideelle. Dette kan gå på tvers av vanlige krav til standarder og prosesser. Det må tas utgangspunkt i hva man har i landet, og gjøres lokale tilpasninger.
- Gjenoppbygging tar tid – ofte en generasjon. Det er også viktig å tenke regionalt.
- Prosedyrene for bistand må ikke være til hinder for fleksible og raske avgjørelser. Det internasjonale samfunnet må koordinere seg selv bedre, for eksempel gjennom flergiverfond. Eksterne aktører må være forberedt på å ta mer risiko for å lykkes. Både hvordan vi vurderer og hvordan vi vektet risiko må gjennomgås på nytt. Hva er risikoen ved å ikke foreta seg noe under dekke av at risikoen er for høy?

Rapporten tegner et bilde av årsaker til konflikt, mulige løsninger på og forebygging av konflikt, som går langt utover Verdensbankens mandat. Det legges vekt på FNs rolle på spørsmål omkring sikkerhet og megling. Rapporten har blitt et grunnlag for fornyet og tettere samarbeid om fredsbygging mellom Verdensbanken og flere deler av FN-systemet, særlig FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO) og FNs avdeling for politiske spørsmål (DPA).

«g7+» fikk i 2011 bred tilslutning for nye retningslinjer for hvordan landene skal samarbeide med internasjonale partnere for å oppnå bedre resultater. Viktige elementer er at landene skal arbeide for inkluderende politiske avtaler, bedre tilgang til lov og rett, skape arbeidsplasser og etablere et offentlig tjenestetilbud. Det er nå 35 land og 6 organisasjoner som har sluttet seg til dette nye partnerskapet, inkludert Norge, FN og Verdensbanken.

De multilaterale institusjonene er sentrale for å lykkes i å redusere fragmenteringen av interna-

sjonal bistand til sårbare stater. Alle medlemsland, inkludert Norge, må påse at det er en sammenheng mellom det vi ønsker at FN skal gjøre for fredsbygging, og de ressurser og andre rammebetingelser som finnes i mellomstatlige organer.

Risikoen knyttet til innsats i sårbare stater er høy. Mange giverland er redd for korrupsjon og svinn når de arbeider med fredsbygging. Det er viktig at kontroll og anti-korrupsjonstiltak er på plass, men risikoen ved å ikke forsøke å skape endring kan ha enda mer alvorlige konsekvenser. Den høye risikoen medfører at ansvaret for inn-



Figur 2.6 FN har gitt opplæring til politiet i Liberia. Fra en politistasjon.

Foto: Thorodd Ommundsen

sats i sårbare stater ofte tilfaller FN. Det er et dilemma at det økende resultatfokuset i internasjonal bistand kan lede til at man ikke tør ta den risiko som kan være avgjørende for å bidra til utvikling. Norge vil stille krav til resultater, men samtidig være villig til å ta risiko.

2.4.2 FNs fredsbyggingsarkitektur

FN har hatt store utfordringer med å samordne både egen og andres innsats i det enkelte land. For å styrke FN-systemets evne til langsiktig og strategisk fredsbygging opprettet man Fredsbyggingskommisjonen (PBC) og Fredsbyggingsfondet (PBF) i 2005. Det ble likeledes opprettet en egen enhet for fredsbygging i FN-sekretariat (PBSO) for å understøtte arbeidet i samarbeid med andre relevante enheter i sekretariatet og resten av FN-systemet. Samlet omtales disse som FNs «fredsbyggingsarkitektur».

Norge mener Kommisjonen i for liten grad har tatt hensyn til kontekst på landnivå og i for liten grad vært koplet opp mot særlig Sikkerhetsrådet og andre utøvende deler av FN, samt til de internasjonale finansinstitusjonene. Samtidig mener Norge det er positivt at Kommisjonen har bidratt

til å opprettholde fokus på land som ellers får liten oppmerksomhet, mens Fredsbyggingsfondet har bidratt til finansiering og politisk støtte i kritiske faser, styrket koordinering og helhetlig tilnærming. Vi vil arbeide for at FNs fredsbyggingsarkitektur styrkes ytterligere med sikte på bedre koordinering, klarere prioriteringer og mer ensrettet innsats i felt.

Norge arbeider sammen med andre givere for å sikre at Fredsbyggingsfondet fokuserer på resultater, men med tydelige signal om vilje til å ta risiko. En sterkere Fredsbyggingskommisjon, med nær tilknytning til Sikkerhetsrådet, kan forhåpentligvis bli den nødvendige samlende paraplyen for FNs engasjement i fredsbygging, som mangler i dag.

For å kunne støtte stater mer effektivt mener Norge det er viktig at medlemsstatene legger til rette for at FN skal kunne utnytte sine ulike verktøy i fredsbygging mer effektivt. I dag står budsjett rutiner, administrative rutiner, og mandater i veien for effektivt samarbeid. Norge vil støtte Generalsekretæren i å ta de nødvendige grep for strukturell endring og bidra til å mobilisere støtte fra andre land.

Boks 2.9 Fredsbygging i Sør-Sudan – FNs rolle

FN har spilt en viktig rolle i å bistå Sør-Sudan siden fredsavtalen i 2005. Som ny stat begynner Sør-Sudan nesten på bar bakke. Landet står overfor store humanitære, fredsbyggings- og statsbyggingsutfordringer, i tillegg til uavklarte spørsmål med sin gamle motpart og en alvorlig økonomisk krise som følge av stans i oljeproduksjonen.

Sikkerhetsrådsresolusjon 1996 (2011) tilla FN en rekke roller i fredsbygging i Sør-Sudan innen rammen av den fredsbevarende operasjonen UNMISS. Med referanse til Kapittel VII i FN-pakten, autoriserte Rådet UNMISS til bruk av makt for beskyttelse av sivile. Myndighetene var og er kritiske til bruk av Kapittel VII, i frykt for at FN skulle gripe for langt inn i indre anliggende. Mandatet fratar imidlertid ikke på noen måte Sør Sudans myndigheter for ansvaret for å ivareta sikkerhet og velferd for egen befolkning.

De første årene vil være kritiske for at Sør-Sudan skal kunne bli en levedyktig stat. Forventningene til FN-systemet er svært høye. FNs oppgaver i Sør-Sudan inkluderer støtte til myndighetene i oppbygging av institusjoner og strategisk planlegging for sikkerhet og utvikling, oppfølging av menneskerettighetene og kapasitets- og institusjonsutvikling. UNMISS og UNDP støtter også staten i å demobilisere og reintegrere 150 000 tidligere soldater fra hæren.

FN og frivillige organisasjoner deler ansvar for koordinering av nødhjelp og utviklingsrelatert innsats. UNMISS og FN-organisasjonenes fortrinn i Sør Sudan er tilstedeværelse på delstatsnivå og i de mest konfliktberørte «kommunene» for å forebygge konflikt, fremme sikkerhet og utvikling. På grunn av den brede tilstedeværelse og en relativt sett god infrastruktur har FN-organisasjonene blitt bedt om å utføre oppgaver som kanskje andre aktører i utgangspunktet er bedre egnet til, slik som tjenestelevering.

UNMISS og FN-organisasjonene står overfor en rekke utfordringer i sitt arbeid i Sør-Sudan, som illustrerer generelle problemer de og andre har i sårbare stater. Rekrutteringsprosessene tar for lang tid, og det er vanskelig å tiltrekke seg kvalifisert personell der sikkerhet er utfordrende og leveforholdene svært enkle. Personell er ofte i landet i en svært kort periode, noe som fører til mangel på kontinuitet i prosjekter og svekker evnen til å tilpasse tiltak til lokale forhold der lokalkunnskap er viktig. Mangelfull infrastruktur, svak statsforvaltning og få lokale partnere med kapasitet gjør det vanskelig for FN å levere. Erfaringene fra Sør-Sudan må brukes i dialog mellom partnerlandene, givere, frivillige organisasjoner, FN og Verdensbanken om arbeid i sårbare stater.

Norge mener at FN hverken kan eller skal gjøre alt i sårbare stater. FN må konsentrere seg om de oppgavene de kan gjøre best i det enkelte land. Dette vil ofte være de overordnede, strategiske funksjoner, støtte til reform og kapasitetsbygging i offentlige institusjoner, samt støtte til koordinering av internasjonal bistand. Frivillige organisasjoner er ofte bedre posisjonert til å arbeide med lokalbefolkningen på grasrotnivå, og gjennomføre ulike prosjekter på lokalt plan.

2.4.3 Rett person på rett sted til rett tid

FN pålegges stadig flere og mer omfattende oppgaver i fredsbevaring og fredsbygging. De senere årene har det blitt klart at FN-systemet ikke kan ha egen kompetanse eller kapasitet til å dekke alle fredsbyggende behov. Det har også blitt klart at FN-systemet med fordel kan suppleres av andre aktører. «Guéhenno-rapporten» (2011)¹ fra en rådgivende gruppe nedsatt av Generalsekretæren

belyste utfordringene FN har på dette området. FNs generalsekretær kom høsten 2011 med en rapport om sivile kapasiteter (*UN Review of Civilian Capacities*) for å møte de store behovene for personell til internasjonale operasjoner, bygge kompetanse i Sør, trekke på kompetansen som allerede finnes i sårbare stater og, ikke minst, *legge igjen* kompetanse når operasjonen er avsluttet. Rapporten omtaler også administrative rutiner/flaskehalsen som må endres. Norge støtter Generalsekretærens arbeid både politisk og finansielt.

Norge har lenge vært en pådriver for denne måten å jobbe på, blant annet gjennom beredskapsordningene NORCAP, NORDEM og «Styrkebrønnen» (se boks 2.10). Flere medlemsland har vist interesse for norske erfaringer med beredskapsgruppene og vi er i dialog med flere land

¹ Civilian Capacity in The Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group



Figur 2.7 Sør-Sudan.

som ønsker å opprette tilsvarende. Norge og andre likesinnede land arbeider for å støtte Generalsekretærens arbeid, men dette vanskeliggjøres av et dårlig samarbeidsklima mellom grupper av FNs medlemsland. Norge ser på denne reformen som et viktig initiativ for å effektivisere FNs arbeid på bakken, og vil bidra til gjennomføring av anbefalingene i rapporten gjennom politikktutforming og som pådriver overfor andre medlemsland.

Regjeringen vil

- Støtte multilaterale institusjoners evne til å bistå nasjonale myndigheter i fredsbygging og utvikling.
- Arbeide for styrking av koordineringen av FNs innsats ovenfor sårbare stater, og sikre at FN jobber tett med andre givere.
- Være en betydelig, stabil giver til FNs fredsbyggingsfond
- Arbeide for økt bruk av eksterne sivile kapasiteter innen fredsoperasjoner og fredsbygging, bl.a. gjennom aktiv bistand fra de norske beredskapsbasene NORDEM og NORCAP.

- Styrke FN-systemet og Verdensbankens samarbeid i sårbare stater.

2.5 Nedrustning og ikke-spredning

I senere år har det multilaterale kjernefysiske nedrustnings- og ikke-spredningssystemet kommet under alvorlig press. I tillegg til manglende nedrustning fra kjernevåpenstatenes side skyldes dette flere alvorlige spredningsutfordringer, i dag først og fremst representert ved Nord-Korea og Iran. En fortsatt manglende løsning på Iran- og Nord-Korea-spørsmålene vil i verste fall kunne føre til atomvåpenkappløp i Midtøsten og Øst-Asia og et sammenbrudd i ikke-spredningsregimet. Spredning av atomvåpen til stadig nye stater, og faren for spredning til ikke-statlige aktører, utgjør en alvorlig sikkerhetspolitisk utfordring både regionalt og globalt.

2.5.1 Ikke-spredning og ikke-framgang – forhandlinger i stampe

Tilsynskonferansen for Avtalen om ikke-spredning av kjernevåpen (NPT) i 2010 resulterte i en

Boks 2.10 Norske sivile bidrag til fredsoperasjoner og fredsbygging

Norge har siden nittitallet vært en viktig aktør i arbeidet med å bygge kapasitet både internasjonalt og nasjonalt. Norge bidrar i dag med et stort antall sivile eksperter til internasjonal kriseshåndtering. Norske beredskapsordninger har stor bredde i kompetanse og nasjonaliteter som kan sendes ut på kort varsel.

I 2010 ble i underkant av 400 personer sekondert på kortere eller lengre oppdrag, til sammen snaut 3000 månedsværk, dvs. ca. 8 måneder per person. Dette tallet omfatter også personell i oppdrag for Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og EU. Felles for de norske ordningene er at de i hovedsak fullfinansieres over statsbudsjettet.

Flyktningshjelpen har siden 1991 administrert verdens mest brukte beredskapsordning, *NORCAP*. Til enhver tid er rundt 160 individer ute på oppdrag. Beredskapsstyrken skal inkludere personell fra Sør. Flyktningshjelpen administrer i tillegg internasjonalt personell til beredskapsordninger som FNs ProCap (protection capacity), GenCap (gender capacity) og MSU (Mediation Support Unit).

NORDEM (Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter) ble opprettet i 1993 ved Norsk senter for menneskerettigheter som en ressursbank for demokrati og internasjonale menneskerettigheter. Vel 80 personer er utplassert i året.

Justis- og beredskapsdepartementet/Politidirektoratet har siden 1989 sendt ut sivilt politipersonell til oppdrag i FN, EU og OSSE samt bilaterale prosjekter. Pr. januar 2012 er 54 personer utsendt.

Styrkebrønnen, under Justis – og beredskapsdepartementet, ble opprettet i 2003 og består av personell fra påtalemyndighetene, domstolene, forsvarsadvokater og kriminalomsorgen. Per januar 2012 er 14 personer utsendt.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har med utgangspunkt i Sivilforsvaret drevet to operative enheter for støtte til hjelpearbeidere i internasjonale katastrofer (Norwegian Support Team og Norwegian UNDAC Support) siden nittitallet.

detaljert handlingsplan for oppfyllelse av forpliktelsene knyttet til nedrustning og ikke-spredning, med prinsipiell tilslutning til målet om en verden uten kjernevåpen. Praksis henger imidlertid etter målsetningene. Selv om man har sett betydelige reduksjoner i beholdningene siden den kalde krigens tid, er det i dag ikke mulig å se at man beveger seg på en forpliktende måte mot målet om en kjernevåpenfri verden. Tvert imot har flere land signalisert omfattende moderniseringsplaner for sine kjernevåpen, som de også fortsatt legger stor betydning for sin nasjonale sikkerhet.

Det etablerte multilaterale nedrustningsmaskineriet er preget av handlingslammelse. En av grunnene er kravet om enstemmighet. Under den kalde krigen var det enklere å forholde seg til enstemmighet i multilaterale nedrustningsfora, fordi landene i større grad forholdt seg til to supermakter. Med dagens geopolitiske realiteter fremstår kravet om enstemmighet som et sterkt hinder for multilateral nedrustning og gjør det mulig for en håndfull land å opprettholde status quo. Norge ønsker en grunnleggende endring i tilnærmingen til nedrustnings- og ikke-spredningsarbeidet og større oppmerksomhet omkring konsekvensene av manglende fremgang.

Det nåværende nedrustningsmaskineriet ble etablert av den første spesialsesjon i Generalforsamlingen om nedrustning i 1978 (SSOD I). Strukturen omfatter: *Nedrustningskonferansen i Genève (CD)*, som er et permanent forhandlingsforum bestående av 65 medlemsland, og den FN-baserte *Nedrustningskommisjonen (UNDC)* som møtes en gang i året for drøftinger av anbefalinger til Generalforsamlingen. CD er ikke formelt en del av FN, men betjenes av FN-sekretariatet.

Det siste eksempelet på en fremforhandlet avtale fra dette systemet er *Provestansavtalen (CTBT)*, som ble ferdigforhandlet av CD i 1996. Avtalen er imidlertid ikke trådt i kraft på grunn av manglende ratifikasjon fra det antall land som kreves for at avtalen skal være gyldig. Påtenkte forhandlinger om et forbud mot fremstilling og lagring av spaltbart materiale til våpenformål (FMCT) har aldri kommet i gang. De siste 16 år har medlemslandene i CD ikke engang maktet å enes om et arbeidsprogram. UNDC har ikke produsert noen anbefalinger siden 1999.

Konsensuskravet har også ført til at det er svært vanskelig å få til en reell styrking av Kjemi-våpenkonvensjonen (CWC) og Biologivåpenkonvensjonen (BTWC), selv om normene konvensjo-

Boks 2.11 Forbud mot klasevåpen

Da forhandlinger innenfor FNs konvensjon mot inhumane konvensjonelle våpen (CCW) ikke hadde ført til enighet om å starte en internasjonal prosess mot klaseammunisjon som forårsaker humanitære problemer, inviterte Den norske regjeringen i 2006 FN, Røde Kors-bevegelsen og andre humanitære organisasjoner til et internasjonalt møte i Oslo. Med det tok Norge på seg en ledende rolle i prosessen fram mot et forbud mot bruk, produksjon, lagring og overførsel av klasevåpen. Samtidig lå mange års aktiv innsats fra humanitære organisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner bak for å sette denne saken på dagsordenen. Både flere av FNs feltbaserte organisasjoner og FNs generalsekretær deltok aktivt i prosessen, som raskt fikk støtte fra et stort antall stater verden over. Forbudet omfatter alle typer klasevåpen, og anses således å ha satt en ny standard i den

internasjonale humanitærretten. Konvensjonen ble åpnet for undertegning i Oslo i desember 2008, trådte i kraft i august 2010 og har så langt tilslutning fra 111 land. Avtalen har også full støtte fra det internasjonale samfunn gjennom FN, humanitære og menneskerettighetsorganisasjoner og den internasjonale Røde Kors-bevegelsen. I løpet av konvensjonens to første leveår har et stort antall klasevåpen allerede blitt destruert, statspartene er godt i gang med rydding av rammede områder og normen om at klasevåpen er et uakseptabelt våpen er styrket, også blant stater som ennå ikke har sluttet seg til forbudet. Eksempelet viser at det er mulig å oppnå gode og konkrete resultater også innenfor nedrustning når ulike aktører samarbeider om å nå et felles mål og hele tiden har fokus på de humanitære realitetene i felt.

nene har skapt er viktige i seg selv. De siste tilsynskonferansene til begge disse konvensjonene var riktignok vellykkede, men det skyldtes at man samlet seg om et temmelig beskjedent minste felles multiplum. FN-konvensjonen om inhumane konvensjonelle våpen (CCW) har på sin side ikke maktet å møte de humanitære utfordringer knyttet til visse konvensjonelle våpentyper. Fora som CD, UNDC og CCW vil bli fullstendig marginalisert dersom de ikke kommer i gang med reelt arbeid.

På grunn av utfordringene i de multilaterale arenaene, har i praksis land som ønsker å oppnå resultater i senere år valgt andre prosesser og arenaer. I tillegg til unilaterale og bilaterale tiltak, er Minekonvensjonen og Klasevåpenkonvensjonen fremforhandlet i egne prosesser, selv om de er forankret i FN-systemet ved at Generalforsamlingen har gitt tilslutning til avtalene og FN-organisasjonene bistår i gjennomføringen.

2.5.2 Reform av det mellomstatlige maskineriet

Norge ønsker et sterkt FN på nedrustningsområdet. Med utgangspunkt i de eksisterende organene, har Norge arbeidet for fornyelse av Generalforsamlingens Førstekomiteé, som har ansvar for nedrustningsspørsmål. Forslagene omfatter en kortere sesjon, færre og mer operative resolusjoner og andre tiltak som kan bidra til å utvikle

komiteen til et reelt forum for dialog og meningsutveksling. I CD har Norge foreslått en oppheving av konsensuskravet og at CD åpnes for alle medlemsland i FN som ønsker å delta og for det sivile samfunnet. Når det gjelder UNDC, har Norge arbeidet aktivt for kortere sesjoner, en konsis dagsorden og ikke nødvendigvis et konsensusdokument som utfall. Ingen av disse forslagene har imidlertid ført fram.

Gitt manglende utsikter til reform av det eksisterende nedrustningsmaskineriet, er det viktig å se nærmere på andre muligheter. Et alternativ til dagens modell kunne være å etablere nedrustningsforhandlinger under mandat av FNs generalforsamling (og med generalforsamlingens prosedyreregler, som ikke inkluderer et konsensuskrav). Norge har vært åpne for å fremme forslag med likesinnede land i denne retning dersom det kan oppnås konstruktiv støtte i Generalforsamlingen.

Det kan også tenkes andre alternativer til fremdrift, med løsere tilknytning til FN-systemet. Det viktigste sett fra norsk ståsted er at tilnærmingen leder til praktiske resultater. Så lenge det eksisterende multilaterale nedrustningsmaskineriet fremstår som dysfunksjonelt, vil vi derfor fortsette å arbeide aktivt med likesinnede land, FN, Den internasjonale Røde Kors komité, Røde Kors/Røde halvmåne-bevegelsen og sivilt samfunn for å finne alternative tilnærminger på nedrustningsområdet, slik vi bidro til gjennom Mine- og Klaseammunisjonskonvensjonen.

Norge har for øvrig også vært pådriver i arbeidet med å sette nedrustning på NATOs agenda. Det er viktig i seg selv at arbeidet i alliansen reflekterer globale politiske utviklingstrekk. Målet om en verden uten atomvåpen inngår nå i alliansens strategiske konsept (2010). På årets toppmøte i Chicago (2012) ble alliansens gjenomgang av forsvars- og avskrekkingspolitikken avsluttet. Her kom negative sikkerhetsgarantier for første gang inn i en NATO-kontekst. Det ble også oppnådd enighet om å arbeide for åpenhets- og tillitsskapende tiltak overfor Russland når det gjelder korttrekkende kjernevåpen, en våpenkategori som i dag ikke er omfattet av noen nedrustningsavtale.

I arbeidet med nedrustning vil Norge fortsette å ha et spesielt fokus på de humanitære konsekvensene. Vi vil arbeide med andre medlemsland og organisasjoner for å bidra til å fremme utviklingen av normer og instrumenter som regulerer og/eller forbyr våpenbruk og våpentyper som har uakseptable konsekvenser.

Norge har tatt initiativ til en internasjonal konferanse i mars 2013 om humanitære konsekvenser ved detonasjon av kjernevåpen, enten det skjer som følge av bevisst bruk eller ulykker. Konferansen vil også ta for seg spørsmålet om troverdig beredskap for effektivt å kunne håndtere en slik situasjon. Konferansen legger opp til å engasjere et bredere sett av aktører enn de som har vært på banen i nedrustningsspørsmål i senere år og vil særlig trekke på FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter, på Røde Kors og på

andre humanitære organisasjoner. Ikke minst vil det være viktig å skape større bevissthet om at konsekvensene for klima, helse og matproduksjon ved bruk av kjernevåpen vil være globale og særlig ramme de fattigste landene. Initiativet har allerede skapt stor oppmerksomhet.

Regjeringen vil

- Videreføre arbeidet for omfattende reform av FNs nedrustningsorganer, inkl. å myke opp bestemmelsen om krav til enstemmighet i multilaterale forhandlingsprosesser på dette spesifikke politikkområdet.
- Arbeide for at sivilt samfunn og andre berørte aktører får delta i internasjonale nedrustningsprosesser.
- Styrke rettslige forpliktelser knyttet til internasjonale instrumenter, og bidra til å gi humanitære og utviklingsmessige konsekvenser ved våpenbruk særlig oppmerksomhet i nedrustningssammenheng.
- Arbeide for en verden fri for atomvåpen.
- Sette de humanitære konsekvensene av kjernevåpen på den internasjonale dagsorden.

2.6 FNs innsats mot framvoksende trusler

Terrorisme og internasjonal organisert kriminalitet utgjør alvorlige trusler mot internasjonal fred og sikkerhet. Kampen mot terrorisme har stor

Boks 2.12 Internasjonal kriminalitet og ulovlig fiske henger tett sammen

Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) ble etablert i 2009, og er et konkret tiltak mot organisert kriminalitet knyttet til ulovlig fiske (Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*). En stor utfordring for å få til et operativt internasjonalt samarbeid på dette området var en lav grad av internasjonal erkjennelse av at fiskerikriminalitet kan være internasjonal organisert kriminalitet.

Etter initiativ og med finansiell støtte fra Norge utarbeidet FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) en studie om grenseoverskridende organisert kriminalitet i fiskerinæringen som ble offentliggjort i april 2011. FFA var en viktig faglig bidragsyter til UNODC og var blant annet deltaker på studiens ekspertkonsultasjon. Rapporten satte søkelys på en rekke

kriminalitetsformer som forekommer i eller i tilknytning til den globale fiskerinæringen. For eksempel ble det pekt på hvordan fiskefartøy blir brukt for å smugle narkotika og våpen, hvordan menn blir ofre for menneskehandel og ender opp som slavearbeidere på illegale fiskefartøy og hvor grenseoverskridende og globalisert ulovlig fiske er. Som følge av studien ble det enighet i FNs kriminalitetskommisjon om en «havkrimresolusjon» som ble vedtatt i kommisjonens 20. sesjon i 2011. På bakgrunn av denne prosessen ser man nå at flere og flere internasjonale og regionale fora, slik som Interpol, ASEAN og OECD plukker opp problemstillingen og senest i november 2011 vedtok Europaparlamentet i resolusjon 2010/2210(INI) at de fullt ut støtter rapportens anbefalinger.

internasjonal oppmerksomhet, spesielt etter angrepene mot New York og Washington i 2001. Det er først de senere årene at man også har fått oppmerksomhet om truslene fra grenseoverskridende organisert kriminalitet. Dette er områder som har direkte innvirkning på norske interesser.

2.6.1 Bekjempelse av terrorisme

Antiterror er satt på dagsorden av både Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet. Medlemslandene har opprettet underorganer i begge fora for å arbeide med antiterrorspørsmål. Ulike tiltak mot terrorisme står på dagsorden for mange av FNs særorganisasjoner. I FN-systemet er det også vedtatt en serie rettslig bindende instrumenter for bekjempelse av terrorisme. Disse spenner over et bredt felt, f.eks. for bekjempelse av kapringer, beskyttelse av nukleært materiale, terrorbombing og terrorfinansiering.

Respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsippene står sentralt i det norske anti-terrorarbeidet. Dette er en viktig del av det langsiktige arbeidet mot terrorisme, og brukes som virkemidler for å forebygge og bekjempe terrorisme. FN har et særlig ansvar for å koordinere den globale innsatsen mot terrorisme. Norge mener at styrking av FNs rolle er viktig for å sikre at den internasjonale innsatsen både er forankret i og følges opp av alle verdens land. Norge er opptatt av en helhetlig og langsiktig tilnærming til bekjempelse av internasjonal terrorisme med vekt på forebygging. En styrket rolle for FN vil kunne bidra til en mest mulig samlet og helhetlig internasjonal innsats både på kort og lang sikt.

Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF) samordner 25 FN-institusjoners samt Interpols arbeid med antiterror. FNs globale anti-terrorstrategibygger på fire hovedtemaer: 1) De grunnleggende årsaker til terrorisme 2) Bekjempelse av terrorisme 3) Kapasitetsbygging og styrking av FNs anti-terrorarbeid 4) Respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsippene. Anti-terroravdelingen i FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) arbeider med kapasitetsbygging i medlemslandenes justissektor, bl.a. gjennom støtte til opplæring av nøkkelpersonell i rettsstatsprinsipper og betydningen av fokus på menneskerettigheter i antiterrorarbeidet.

FNs *Counter-Terrorism Committee* (CTC) overvåker gjennomføring av resolusjon 1373 om tiltak mot terrorisme. Sikkerhetsrådet har også vedtatt bindende sanksjoner for å stanse finansielle overføringer til terrornettverk. I 2004 vedtok Rådet å oppnevne et sekretariat (*Counter Terror-*

rism Executive Directorate, CTED) for å styrke CTCs mulighet til å overvåke hvordan landene lever opp til sine antiterrorforpliktelser.

FNs globale anti-terrorstrategi står sentralt i det internasjonale arbeidet mot terrorisme, og utgjør kjernen i den norske satsningen innen FN. Strategien bidrar til å dempe de internasjonale spenningene i anti-terrorarbeidet fordi den har en bred tilnærming og fordi den er vedtatt av FNs generalforsamling ved konsensus. Norge støtter strategien både politisk og økonomisk, herunder gjennom støtte til CTIFs arbeid for å bistå medlemsland i iverksette strategien. Vi vil fortsette vår støtte til å styrke FNs innsats mot terrorisme.

2.6.2 Internasjonal organisert kriminalitet

Internasjonal organisert kriminalitet i forbindelse med narkotika, våpentrafikk, sjørøveri, menneskehandel og naturressurser er en økende utfordring. Den har direkte effekt på sikkerhet og truer med å undergrave stabilitet og utvikling i mange land. Kriminelle kjøper beskyttelse hos myndigheter og tar i bruk de verste virkemidler for å sikre markedsandeler og markedsrett. Profitten fra narkotikasmugling og annen internasjonal organisert kriminalitet ble anslått av FN til å være 870 mrd. USD i 2009. Dette er omlag det dobbelte av norsk BNP. Av dette beslaglegges mindre enn 1 prosent. Digital kriminalitet er kanskje det mest globale og vil kreve en like global respons.

Internasjonal kriminalitet berører Norge direkte, og har betydelige konsekvenser for land der vi er med å fremme sikkerhet og utvikling. Sjørøveriet utenfor Somalia er et eksempel. Norge har finansiert to rådgivere fra Kriminalomsorgen for å bidra til straffegjennomføring av pådømte pirater i området.

Norsk næringsliv er avhengig av et fungerende politi og uavhengig rettsvesen for å kunne operere med forutsigbarhet internasjonalt. Med kriminelle aktører som opererer globalt, er norske politimyndigheter på samme måte avhengig av et tilsvarende globalt samarbeid mellom landenes politi og rettsvesen.

FN-konvensjonene mot internasjonal organisert kriminalitet med de tre tilleggsprotokollene mot menneskehandel, menneskesmugling og skytevåpen, sammen med konvensjonene mot narkotika og korrupsjon utgjør stammen i FNs mellomstatlige arbeid på kriminalitetsområdet.

Det er ikke tilstrekkelig å stoppe aktørene som står bak organisert kriminalitet så lenge ins-

Boks 2.13 Bekjempelsen av sjørøveri utenfor Somalia

Sikkerhetsrådet har gitt *Kontaktgruppen for det somaliske sjørøverproblemet* (CGPCS) i oppgave å koordinere det internasjonale arbeidet for å bekjempe den somaliske sjørøvervirksomheten. Sjørøveri er en stor belastning for verdens skipsfart og en trussel mot sjøfolks liv og helse. Pengestrømmene involvert i sjørøvervirksomheten bidrar også til ytterligere destabilisering av Somalia. Opprettelsen av CGPCS innebærer at koordineringsoppgaven ikke ligger i FN, selv om CGPCS arbeider i nær kontakt med deler av FNs apparat. Dette skyldes i hovedsak effektivitetsvurderinger i toneangivende land. CGPCS ble opprettet som en såkalt koalisjon av villige, uten fast sekretariat og uten ansatte.

Gruppens arbeid er blitt drevet fram av lederne for fire, senere fem arbeidsgrupper, og

av de vekslende lederne for CGPCS' plenums-møter. Norge hadde formannskapet første halvår 2010. Sikkerhetsrådet har flere ganger behandlet det somaliske sjørøverproblemet, ikke minst spørsmålet om straffeforfølgning av arresterte sjørøvere. FN har også en viktig rolle som administrator av CGPCS' støttefond for anti-sjørøvertiltak. Støttefondet ble opprettet under Norges formannskap første halvår 2010. FN-sekretariatet leder fondets styre og UNODC har administrert fondet. UNODCs rolle vil bli endret fordi UNODC også er største mottaker av prosjektstøtte fra fondet, primært prosjekter i justis-sektoren i regionen for straffeforfølgning av sjørøvere.

entiver og muligheter eksisterer i markeder, i byråkrati og i det politiske rom verden over.

Norge mener at utvikling av en internasjonal rettsorden, effektivt samarbeid på tvers av regioner og grenser, sterke justis- og sikkerhetsinstitusjoner og et solid antikorrupsjonsarbeid er viktige brikker i denne kampen. Regionalt og nasjonalt eierskap er helt avgjørende for å lykkes. Så langt har justis- og sikkerhetsinstitusjoner involvert i kriminalitetsarbeidet i stor grad vært fokusert på

nasjonale forhold, og det er begrenset samarbeid mellom land og regioner. Det er avgjørende at arbeidet knyttes langt sterke til den internasjonale agendaen for utvikling, sikkerhet og rettsstat og FN-organisasjonene må samarbeide tettere med de internasjonale politiorganisasjonene. En styrking av nasjonale INTERPOL-kontorer i konflikt-områder er et viktig bidrag i denne kampen. Et effektivt globalt hvitvaskingsarbeid er også avgjørende.

FN har lenge hatt strafferett og kriminalitets-bekjempelse på agendaen, men Norge mener arbeidet med internasjonal organisert kriminalitet behøver nye verktøy og styrket internasjonalt samarbeid. Dette er en av de største utfordringene verden står overfor, og det er svært viktig at dette arbeidet får global forankring. Norge mener FN med sine normative og operasjonelle verktøy er i en særstilling til å løfte dette arbeidet og drive fram samarbeidsmekanismer og felles tilnærminger. Det er positivt at organisert kriminalitet inngår som eget punkt i den nye femårsplanen til FNs Generalsekretær. Norge ønsker en global strategi mot organisert kriminalitet og bedre koordinering av FNs innsats på dette området og vil støtte Generalsekretæren på dette området.

Boks 2.14 FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC)

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC), som har mandat til å forebygge og bekjempe ulovlige narkotiske stoffer, takle grenseoverskridende kriminalitet og terrorisme, er blitt en sentral aktør i FNs arbeid på dette området. UNODC har regionale kontorer som fremmer regionale tilnærminger og bygger kapasitet på regionalt og nasjonalt nivå, inkludert i tilknytning til fredsbevarende operasjoner. UNODC og FNs avdeling for politiske spørsmål leder sammen den nye «*Inter-Agency Task Force on Organized Crime and Drug Trafficking*» som skal utforme en effektiv FN-respons på feltet. Norge er valgt inn som medlem av Kriminalitetskommisjonen (CPCCJ) i perioden 2013–2015. Kommisjonen er ett av de to styrende organer for UNODC (Narkotikakommisjonen (CND) er den andre.

Regjeringen vil

- Støtte gjennomføringen av FNs globale anti-terrorstrategi.
- Forsvare menneskerettighetene og rettsstats-prinsippene i kampen mot terrorisme.

- Støtte FNs arbeid mot internasjonal organisert kriminalitet gjennom blant annet UNODC.
- Støtte utarbeidelsen av en global strategi mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, inkludert utvikling av regionale og nasjonale strategier.
- Arbeidet for at kampen mot ulovlig kapitalflyt med utspring i organisert kriminalitet prioriteres av FN.
- Prioritere i FN kampen mot narkotika, korrupsjon og organisert kriminalitet, herunder menneskehandel.

3 Internasjonal rettsorden, menneskerettigheter og likestilling

Staters sameksistens er forankret i viktige prinsipper nedfelt i FN-pakten slik som statssuverenitetsprinsippet og forbudet mot bruk av makt. Både stormakter og småstater har sett seg tjent med et forutsigbart og rettsstyrt internasjonalt samarbeid. Norges geografiske plassering, og ressursmessige og økonomiske kjennetegn medfører at opprettholdelse og videreutvikling av en internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer er en primær utenrikspolitisk interesse for Norge. Folkerettens multilaterale avtaler, regler og reguleringer er helt nødvendige for å oppfylle vårt samfunns behov og mål.

Land som respekterer grunnleggende menneskerettigheter bidrar til en stabil internasjonal rettsorden. Menneskerettighetsstandarder som alle stater forplikter seg til, er viktig for å kunne holde stater ansvarlige. FN er den viktigste plattformen for å bevare og videreutvikle menneskerettighetene. Prinsippet om kvinners likeverd og like rettigheter, slått fast i FN-pakten og i Verdenserklæringen om menneskerettighetene, er en viktig del av dette. FN har hatt en stor betydning for likestilling og fremme av kvinners rettigheter. Skifte i maktforhold internasjonalt kan imidlertid utfordre etablerte verdier og rettigheter. Dagens internasjonale rettsorden kan ikke tas for gitt og den må kontinuerlig vedlikeholdes og videreutvikles.

3.1 En internasjonal rettsorden

Det internasjonale samfunnet bygger på en internasjonal rettsorden, som skal skape klarhet og forutsigbarhet for statenes opptreden på den internasjonale arena. Denne internasjonale rettsorden utvikles i et økende bilateralt og multilateralt forpliktende samarbeid. I en verden som blir mer og mer sammenvevd er det viktig at det finner sted en internasjonal regelutvikling i takt med det økende samkvem på tvers av grenser og nye globale utfordringer. Ingen kan i dag konkurrere med FN som global arena for utvikling av den internasjonale rettsorden og normer for samhandling mellom stater.

Som et lite land med en åpen økonomi er vi tjent med klare internasjonale spilleregler. Viktigheten av FNs rolle og engasjement for å utvikle slike spilleregler kan vanskelig overdrives. I tråd med våre nasjonale interesser vil regjeringen arbeide for styrket gjennomføring av folkeretten, inkludert gjennom overvåkning, tvisteløsning og kapasitetsbygging.

3.1.1 FNs normskapende rolle

FN har en sentral normskapende rolle i det internasjonale samfunnet. Flere deler av FN-systemet har viktige funksjoner her.



Figur 3.1 Dom fra den internasjonale domstol i Haag.

Foto: Photo/ICJ/Jeroen Bouman.

En av FNs generalforsamlings hovedoppgaver er å oppmuntre til gradvis utvikling og nedtegning av folkeretten. For dette formålet ble FNs folkerettskommisjon opprettet allerede i 1948. Folkerettskommisjonen har utarbeidet en rekke konvensjonsutkast som senere er blitt vedtatt av FNs generalforsamling. Mange FN-konvensjoner er også blitt fremforhandlet i egne mellomstatlige

arbeidsgrupper før vedtakelse av Generalforsamlingen.

Også Sikkerhetsrådet har en stor normskapende virksomhet. Dette er særlig tydelig ved Sikkerhetsrådets vedtak av sanksjoner mot stater, enheter eller individer som truer den internasjonale fred og sikkerhet. Alle stater er forpliktet til å respektere disse vedtakene.

Boks 3.1 Utviklingen av den internasjonale strafferetten

En av de mest fremtredende utviklingstrekk ved folkeretten de siste 20 årene er fremveksten og konsolideringen av en internasjonal strafferett. Det er en bred erkjennelse av at straffrihet for alvorlige forbrytelser underminerer muligheten til å etablere en varig fred. Visshet om straffansvar forventes også å ha en preventiv virkning ved at enhver skal forstå at de vil bli straffeforfulgt dersom de begår grove forbrytelser.

Etter annen verdenskrig ble det for første gang opprettet internasjonale straffedomstoler for å stille enkeltindivider til ansvar for brudd på folkeretten. Det var domstolene i Nürnberg (1945–46) og Tokyo (1946–48) som hadde som mandat å straffeforfølge de ledende tyske og japanske krigsforbryterne. Den alminnelige oppslutningen om Nürnberg-prinsippene førte til at spørsmålet om en fast internasjonal straffedomstol formelt ble satt på FNs dagsorden.

Grusomhetene under andre verdenskrig førte til en rekke viktige folkerettslige nyskaping, herunder forbud mot trusler om eller bruk av makt i strid med FN-pakten og respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter. Målsettingen om etableringen av en fast, internasjonal straffedomstol er gjenspeilt i artikkel VI i folkemordskonvensjonen av 1948. Også de fire Genève-konvensjonene om krigens folkerett vedtatt i 1949 var en klar nyorientering i retning av straffeansvar for individer i tillegg til det tradisjonelle statsansvar for brudd på humanitærrettslige forpliktelser.

FNs generalforsamling ba allerede i 1947 om en utredning av mulighetene for vedtakelse av en internasjonal straffelov og etablering av en straffedomstol, uten at det den gang kom noe konkret ut av arbeidet. Gjennombruddet kom først da FNs generalforsamling i 1981 ba Folkerettskommisjonen om å gjenoppta arbeidet med en internasjonal straffelov, herunder også domstolsprosjektet. Påskyndet av Sikkerhetsrådets etablering av FNs midlertidige domstol for det

tidligere Jugoslavia i 1993, samt en tilsvarende domstol for Rwanda i 1994, ledet dette til at vedtøkene for Den internasjonale straffedomstolen ble vedtatt på en diplomatkonferanse i Roma 17. juli 1998. Den internasjonale straffedomstolen er ikke et FN-organ, men dens forarbeid og inspirasjonskilder er trygt forankret i FN-systemet.

Jugoslavia- og Rwanda-domstolene representerte nyskaping i internasjonal rett. Dette var første gang FN opprettet slike domstoler for krigsforbrytere. Domstolene er nå i en avsluttende fase.

Den internasjonale straffedomstol, skiller seg på to vesentlige punkter fra Jugoslavia- og Rwanda-domstolene: Det er for det første en permanent domstol. For det andre er den komplett til den nasjonale strafferettspleien. Domstolen har bare jurisdiksjon i saker hvor det nasjonale rettsvesenet ikke har vilje eller evne til straffeforfølgning.

I tillegg til de to midlertidige FN-domstolene – Jugoslavia- og Rwanda-domstolene – har det i felleskap mellom nasjonale myndigheter og FN blitt opprettet flere internasjonale spesialdomstoler: *Spesialdomstolen for Sierra Leone*, etablert ved avtale mellom FN og Sierra Leones regjering i 2002 etterforsker og straffeforfølger overgrep begått under borgerkrigen på 1990-tallet, *Spesialdomstolen for Libanon*, etablert ved avtale mellom den libanesiske regjeringen og FN i 2007, etterforsker og straffeforfølger personer ansvarlige for bombeangrepet som drepte Libanons tidligere statsminister Rafiq Hariri og et tjuetalls andre personer den 14. februar 2005. *Domstolskamrene for Røde Khmer*, etablert gjennom avtale med FN av juni 2003, har som mandat å straffeforfølge dem som er mest ansvarlig for alvorlige brudd på Kambodsjas og internasjonale humanitærrett begått av Røde Khmerregimet i perioden 1975–79.

Videre vedtas det, på alle FNs arbeidsområder, ikke-bindende regler i form av resolusjoner, erklæringer eller andre vedtak. Slike tekster vil kunne ha stor politisk gjennomslagskraft, særlig hvis de er vedtatt ved enstemmighet. Dessuten kan slike dokumenter etter omstendighetene gi uttrykk for bindende sedvanerett, noe FNs menneskerettighetserklæring er et eksempel på.

Den internasjonale domstolen i Haag har en viktig rolle, ikke bare som det fremste organ for fredelig løsning av tvister mellom stater. Gjennom tolkning og anvendelse av konvensjoner og statspraksis bidrar Domstolen til en klargjøring og utvikling av folkeretten. Ikke minst har Den internasjonale domstol i Haag gitt betydningsfulle bidrag til avklaring av folkerettens regler om maritim avgrensning. Domstolens grundige vurderinger og metodebruk ga f.eks. nyttig veiledning for Norge og Russland under forhandlingene om avgrensning i Barentshavet og Polhavet, se Prop. 43 S (2010–2011).

Generalsekretæren kan også bidra til å skape klarhet i folkerettslige avtaleforhold særlig på to måter. For det første gjennom den rollen han har som depositar for en lang rekke konvensjoner, hvor han holder orden på partsforhold, reservasjoner mv. Dernest fører generalsekretæren også et register over alle folkerettslig bindende avtaler, dvs. ikke bare FN-konvensjoner, som medlemsstatene inngår.

FNs normskapende funksjon på det globale nivået er unik. Det er en vesentlig oppgave for Norge å bevare denne funksjonen. Et regelverk utviklet gjennom FN har en global legitimitet når det er vedtatt ved konsensus. Etter omstendighetene er det dermed i norsk interesse at alle medlemsland har en mulighet til å kunne delta i normutviklingen og fremme sine egne synspunkter. En slik bred deltakelse skaper sterkere eierskap til regelverket, hvilket kan lede til sterkere gjennom-

føring og overholdelse av reglene som utvikles. I alminnelighet er det dermed i norsk interesse å bidra til å gi alle land en stemme ved forhandlingsbordet.

3.1.2 Overholdelse av folkeretten

For å oppnå konkrete resultater og realisere folkerettens målsetninger må den gjennomføres og respekteres. Det er statene selv som har ansvaret for å overholde sine folkerettslige forpliktelser. FN har imidlertid forskjellige virkemidler til disposisjon for å bistå medlemslandene i å overholde sine folkerettslige forpliktelser, men også i å sikre de rettighetene stater har etter folkeretten. En viktig rolle for Generalsekretæren er å opplyse om folkerettens regler samt å bygge kompetanse hos medlemsland om ulike rettsforhold.

I FN-systemet finnes det ulike mekanismer for *overvåkning* av at statene overholder sine folkerettslige forpliktelser. Det kan dreie seg om behandling av rapporter, klager fra stater eller individer, eller at organer som Menneskerettighetsrådet, Generalforsamlingen eller Sikkerhetsrådet oppretter undersøkelseskommisjoner eller observatørgrupper.

FN har også virkemidler for fredelig bilegelse av tvister. Det meste prominente av *tvisteløsningsorganene* er Den internasjonale domstol i Haag. Domstolen kan avgi såkalte rådgivende uttalelser om rettslige spørsmål og avsi bindende dommer i konkrete tvister mellom land. Imidlertid må et land frivillig akseptere domstolens myndighet til å avgjøre slike tvister. Et land kan velge å gi domstolen slik myndighet på generelt grunnlag, for tvister knyttet til bestemte rettslige spørsmål eller fra sak til sak. Høyt aktivitetsnivå tyder på at domstolen er høyst relevant. Domstolen har sterk legitimitet i kraft av å være det prinsipale rettsorganet i FN. Norge mener det er behov for å

Boks 3.2 Fiskerisaken og Jan Mayen saken

Før regimet med eksklusiv økonomiske sone ble innført gjennom havrettskonvensjonen av 1982 var det slik at fisket i territorialfarvannet kunne forbeholdes egne fiskere, mens fisket på det åpne hav var fritt for alle. Utover 1930-tallet oppsto det strid mellom Norge og Storbritannia om hvor stor del av de kystnære havområder som kunne gjøres til norsk territorialfarvann og således forbeholdes norske fiskere. Storbritannia hevdet at de rette norske grunnlinjene som

dannet utgangspunkt for beregning av territorialfarvannet var i strid med folkeretten og stevnet Norge for Den internasjonale domstol i Haag i 1948. 18. desember 1951 avsa domstolen dom hvor den la til grunn at de norske grunnlinjene ikke var i strid med folkeretten, slik Storbritannia hadde påstått. Adgangen til å fastsette rette grunnlinjer er senere fulgt opp gjennom statspraksis og er nå regulert i havrettskonvensjonen.

Boks 3.3 FN og internasjonal miljørett

Rettslig forpliktende miljøkonvensjoner er et sentralt virkemiddel i arbeidet for å løse de globale miljø- og klimautfordringene. FNs miljøprogram UNEP har over tid gitt opphav til flere globale miljøavtaler og forestår mellomstatlige forhandlinger med tanke på nye bindende miljøavtaler. Det er fremforhandlet konvensjoner som dekker sentrale tema på miljøområdet: Klimakonvensjonen med Kyotoprotokollen, Konvensjonen om biologisk mangfold med Cartagena-protokollen (genmodifiserte organismer) og Nagoyaprotokollen (genetiske ressurser), Baselkonvensjonen om farlig avfall, Rotterdamkonvensjonen om handel med farlige kjemikalier og Stockholmskonvensjonen om organiske miljøgifter.

Et aktuelt eksempel på nye forhandlinger er forhandlingene om en ny global avtale for å redusere bruk og utslipp av kvikksølv, som er blant de farligste miljøgiftene og også truer menneskers helse.

Det er norsk politikk å være en pådriver for nye og strengere miljøvern avtaler. Norge har i tråd med dette spilt en sentral rolle for å få i gang disse forhandlingene. Til tross for at eksisterende konvensjoner til sammen spenner vidt, er de konkrete forpliktelsene rettet mot bare en

brøkdel av de store miljøutfordringene verden står overfor. Det er dessuten en rekke sammenhenger mellom miljøutfordringene som dekkes av ulike konvensjoner. Sammenhengen mellom klimaendringer og skog illustrerer dette. Globalt tilsvarer avskoging og skogferring 1/6 av de årlige utslippene av klimagasser. Avskoging reduserer i tillegg økosystemets evne til å lagre overflatevann og gjør jorda utsatt for erosjon og forørkning. Det vil i sin tur påvirke biologisk mangfold i økosystemene og dermed livsgrunnlaget for mange lokalsamfunn. Bærekraftig skogforvaltning er derfor nødvendig for å realisere målene både i klimakonvensjonen, forørkningskonvensjonen og biomangfoldskonvensjonen. Det er derfor viktig å se sammenhengen mellom konvensjonene. Et eksempel på hvordan dette kan gjøres er kjemikalieområdet. Norge har vært en pådriver bak samordningen mellom Rotterdam-, Basel- og Stockholm-konvensjonene gjennom etablering av et felles sekretariat og sammenhengende partsmøter. Ved siden av å videreutvikle og utnytte synergier mellom miljøkonvensjonene er det en utfordring å sikre at eksisterende forpliktelser overholdes. Det er derfor nødvendig å arbeide for mer effektive mekanismer for dette formål.

ytterligere styrke denne rollen og at flere land bør gi domstolen generell kompetanse til å avgjøre folkerettslige tvister.

Norge er tjent med at regler etterleves i praksis og at stater har nødvendig vilje og evne til å stå ved sine folkerettslige forpliktelser, og opptre som troverdige og forutsigbare aktører og at tvister løses på fredelig vis. Den rollen som FN spiller i overvåking og tvisteløsning er i direkte norsk interesse. Dette gjelder også for den bistand og veiledning som FN gir medlemsstatene om innholdet i folkeretten.

Den internasjonale rettsordenen kan ikke tas for gitt, den er til en viss grad betinget av stormaktens makt og interesse, og den er skjørere enn vår nasjonale rettsorden. Den internasjonale rettsordenen trenger stadig vedlikehold og forbedringer for å bevare og utvikle disse institusjonene og ordningene på en effektiv måte. Dette er en sentral målsetning for Norge i lys av vår, sterke interesse av en robust internasjonal rettsorden.

En annen viktig målsetning for Norge er å sikre at videreutvikling av den internasjonale

rettsordenen foretas på riktig nivå og i rett forum. Det er ofte uenighet om på hvilket nivå eller i hvilket forum ulike temaer skal drøftes – FNs generalforsamling eller i særorganisasjonene. En annen utfordring er å hindre duplisering av samme spørsmål i flere fora.

3.1.3 FN og havretten

FNs havrettskonvensjon er et av de viktigste internasjonale instrumenter for helt grunnleggende norske interesser. Gjennom sine p.t. 162 parter har konvensjonen nærmest universell oppslutning. Konvensjonen gir regler for all maritim aktivitet og omtales som havenes grunnlov. Havrettskonvensjonen ble i 1995 supplert med FN-avtalen om fiske på det åpne hav som gir regler for gjennomføring av Havrettskonvensjonens regler for bevaring og forvaltning av vandrende og langt migrerende fiskebestander. Norge ratifiserte begge instrumentene i 1996.

FN og relaterte fora spiller en helt sentral rolle for gjennomføringen av havrettsregimet. Gjen-

nom FN-systemet utvikles bindende regler i form av nye instrumenter og ikke-bindende regler for eksempel i form av resolusjonsvedtak i FNs generalforsamling. Sistnevnte er ikke folkerettslig bindende, men kan likevel få direkte betydning for utformingen av norske nasjonale regler. Erfaringer viser at etterlevelse av FNs resolusjoner varierer mellom ulike regionale fiskeriorganisasjoner (RFMOer) og det kan by på utfordringer når praktiske tiltak skal besluttes stater imellom. Siden Havrettskonvensjonen er avgjørende for å ivareta norske interesser vil innsats for å bidra til gjennomføring av Havrettskonvensjonen fortsatt være en hovedprioritet framover for Norge.

Havrettskonvensjonen og FN-avtalen om fiske behandles hvert år i FNs generalforsamling. Generalforsamlingen er det eneste globale forum for generell behandling av havrelaterede spørsmål og er således en sentral arena for fremme av norske interesser, verdier og synspunkter relatert til havspørsmål.

Et konkret eksempel på implementering av havrettsregimet og fremme av norske interesser gjennom innsats i flere relevante fora er avtalen av 2009 om havnestatskontroll knyttet til fiskerier. Norge har de siste årene intensivert arbeidet mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske både i vår region og globalt. Kontroll med landing av fisk er

sentralt i dette arbeidet. Kontroll med landinger i Norge har imidlertid liten effekt så lenge ulovlig fanget fisk kan tas i land andre steder. Derfor var det behov for global regulering, og Norge lyktes i 2006 med å få Evalueringskonferansen for FN-avtalen om fiske til å anbefale fremforhandling av en folkerettslig bindende avtale om havnestatskontroll. Etter norsk forslag fulgte Generalforsamlingen opp dette og oppfordret høsten 2006 FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) til å fremforhandle et slikt instrument. Disse forhandlingene ble avsluttet i 2009, og Norge ratifiserte avtalen i 2011.

En havrettslig diskusjon i FN gjelder bruk og vern av marin biodiversitet i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon og hvorvidt det er behov for en ny avtale for å regulere dette. Et stort antall land har lenge ønsket oppstart av forhandlinger om en ny avtale som skal utfylle Havrettskonvensjonen. Noen land har påpekt behov for en slik avtale i forhold til marine genetiske ressurser. Andre land ønsker opprettelse av «Marine Protected Areas» (MPAer). Norge støttet under Rio-konferansen i juni 2012 erklæringen som blant annet legger opp til at FNs generalforsamling innen utgangen av 69. sesjon skal ta en beslutning om utvikling av en ny avtale. Det nærmere innholdet i en slik eventuell ny avtale må i så fall forhandles

Boks 3.4 Fastsettelse av kontinentalsokkelens yttergrense og kontinentalsokkelinitiativet

Etter FNs havrettskonvensjon strekker en kyststats kontinentalsokkel seg automatisk ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene. En rekke stater, herunder Norge, har imidlertid kontinentalsokkel som strekker seg lenger ut i henhold til kriterier fastsatt i konvensjonen. Dersom en kyststat ønsker å fastsette yttergrensene for sin kontinentalsokkel ut over 200 nautiske mil skal de underbyggende tekniske og vitenskapelige data for dette legges fram for Kontinentalsokkelkommisjonen i New York. På grunnlag av disse framleggene skal Kommisjonen gi anbefalinger som deretter danner grunnlaget for kyststatenes nasjonale fastsettelse av endelige og bindende yttergrenser. Norge la i 2006 slik informasjon fram for Kommisjonen, som i 2009 ga sin anbefaling. Yttergrensene for norsk kontinentalsokkel vil bli fastsatt i tråd med denne anbefalingen.

Mange utviklingsland har stått overfor store utfordringer både av teknisk og økonomisk art med å utarbeide de nødvendige framlegg for

Kontinentalsokkelkommisjonen. Dette var bakgrunnen for lanseringen av det norske kontinentalsokkelinitiativet i 2008. I alt elleve afrikanske kyststater har på ulike måter mottatt bistand innen rammen av det norske kontinentalsokkelinitiativet. I dag er innsatsen gjennom det norske kontinentalsokkelinitiativet i hovedsak konsentrert om et større samarbeidsprosjekt i Vest-Afrika.

Det norske kontinentalsokkelinitiativet har to siktemål. Et viktig siktemål er å sikre afrikanske kyststater adgang til naturressurser i overensstemmelse med havrettskonvensjonens bestemmelser. Dette vil være et viktig bidrag til økonomiske og sosial framgang i de landene det gjelder. Et annet viktig siktemål er å unngå at det internasjonale havrettsregimet undergraves. Her har hele det internasjonale samfunnet en felles interesse og Norge også selvsagt en egeninteresse.

frem etterpå. Denne saken berører et bredt spekter av norske interesser og vil bli prioritert høyt. Det vil være viktig å arbeide for at en eventuell ny avtale ivaretar sentrale norske interesser på en god og balansert måte og at den blir en integrert del av det eksisterende havrettsregimet og forankret i FNs Generalforsamling.

Regulering av bruken av bunnredskaper i fiske for å hindre skade på bunnhabitater som for eksempel koraller, er en svært aktuell sak i samspill mellom FNs generalforsamling, FAO, regionale organisasjoner og fiskerinasjoner. Vedtak i Generalforsamlingen har her på en sjeldent direkte måte blitt implementert i nasjonalt regelverk og i reguleringer i de regionale fiskeforvaltningsorganisasjonene. Norge har vedtatt regler for å beskytte våre omfattende kaldtvannskoraller og har vært en pådriver for gjennomføring i NEAFC og i den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. FNs egen evaluering av utviklingen avdekket imidlertid ujevn grad av etterlevelse i de ulike havområder.

Til tross for iboende motsetninger mellom nord og sør og forskjellige grupper av land i ulike FN-fora har FNs havrettsarbeid vært produktivt. Man har stort sett klart å fokusere på områder der man har felles interesser. Over de seneste år har motsetningene imidlertid blitt mer markante, og disse mer strukturelle motsetningene står stadig oftere i veien for utvikling av initiativer. Derfor vil Norge fremover fokusere på å unngå at uenigheter på enkelte områder får stå i veien for utvikling på områder der alle burde ha felles interesser. Det krever tett kontakt og dialog med alle grupper av land.

Regjeringen vil

- Arbeide for styrket gjennomføring av folkeretten, inkludert gjennom overvåkning, tvisteløsning, kapasitetsbygging og eventuelt nye avtaler der det er formålstjenlig.

3.2 Menneskerettigheter

I et historisk perspektiv har arbeidet med menneskerettighetene gjort store fremskritt fra Verdenserklæringen om menneskerettighetene ble vedtatt i FN i 1948. Verdenserklæringen slår fast at alle mennesker er født likeverdige og bygger på prinsippet om like rettigheter og ikke-diskriminering. Verden har i dag et omfattende regelverk med bred oppslutning og betydelig gjennomslagskraft. En del av dette arbeidet skjer i andre fora og

organisasjoner enn FN. Særlig regionale organisasjoner spiller en viktig rolle. Det er imidlertid ingenting som kan erstatte den legitimitet FN gir og FN-organisasjonenes mulighet til å mobilisere bredt. For Norge utgjør derfor FN vår viktigste plattform for arbeidet med menneskerettigheter.

3.2.1 Menneskerettigheter under press

Menneskerettighetene er dynamiske. De blir tolket og anvendt. Arbeidet med menneskerettigheter er også politisk og preget av sterke motsetninger mellom FNs medlemsland – mellom pådrivere av menneskerettigheter og land som ønsker å unngå kritikk. Ofte går det et skille mellom vestlige land som tradisjonelt har fokusert mest på politiske og sivile rettigheter, mens utviklingsland primært ønsker fokus på økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Flere land er negative til at FN skal behandle menneskerettighetssituasjonen i enkeltland og ser med skepsis på FNs overvåkningsmekanismer.

Den største utfordringen på menneskerettighetsfeltet er gapet mellom de forpliktelsene staten har påtatt seg og manglende gjennomføring i praksis. Menneskerettighetene blir systematisk krenket og ignorert i alle regioner i verden. Det er fremdeles et alvorlig gap mellom den visjon som ble nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring i 1948 og realiteten i dag. Å bidra til styrking av menneskerettighetene internt i land der det skjer brudd på disse er derfor en viktig prioritering i norsk politikk.

En annen utfordring internasjonalt er å komme til enighet om hvordan menneskerettighetene skal tolkes. Blant annet har det vært sterk uenighet blant land om ytringsfriheten beskytter kritikk av religion og religiøse lederskikkelser. Kvinners reproduktive helse og rettigheter (SRHR) er et annet eksempel på et tema som er under stadig sterkere press fra konservative krefter. Menneskerettighetene som universelle standarder blir utfordret av krav om at de må fortolkes i lys av historiske, kulturelle og religiøse forskjeller. Dette er ikke noe nytt, men vi ser at motkrefter blir stadig bedre organisert. Men bildet er ikke entydig siden gruppen av moderate land i regioner utenfor Europa som ønsker å styrke FNs menneskerettighetsarbeid vokser. Konsekvensen av dette er en økt tendens til tverr-regionale initiativ som bidrar til å bygge ned motsetningene mellom geografiske og politiske grupperinger. Norge har vært opptatt av å jobbe i slike tverr-regionale grupperinger og vi vil fortsette med dette.

Boks 3.5 Menneskerettighetskonvensjonene

Det er vedtatt ni hovedkonvensjoner som utdyper menneskerettighetene, samt en rekke protokoller til disse konvensjonene som blant annet gir adgang til individuell klagerett.

- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966)
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966)
- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (1965)
- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (1979)
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (1989)
- FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (1984)
- FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier (1990)
- FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2006)
- FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (2006)

Av disse har Norge ratifisert alle bortsett fra de tre sistnevnte. I Norges rapport til FNs menneskerettighetsråd høsten 2009, er arbeid med sikte på å ratifisere og gjennomføre konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning og valgfri protokoll til konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff nevnt som en av flere nasjonale menneskerettighetsprioriteringer.

Regjeringen la i mai 2012 frem en proposisjon hvor Stortinget bes om å gi sitt samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Ny lov om vergemål må være trådt i kraft i det konvensjonen trer i kraft for Norge. Det tas sikte på ikrafttredelse av ny lov 1. juli 2013.

Ratifikasjon av konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning reiser spørsmål om behov for endringer i lov og/eller praksis som er til vurdering.

Ratifikasjon av den valgfrie protokollen til torturkonvensjonen forutsetter at det opprettes eller utpekes en eller flere uavhengige nasjonale forebyggende mekanismer som skal foreta regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse. Norge undertegnet protokollen 24. september 2003. Regjeringen etablerte i juni 2011 en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle foreslå hvilke eller hvilket organ som bør ivareta funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme, og foreta en samlet utredning av konsekvenser ved eventuell norsk ratifikasjon. Arbeidsgruppens rapport ble sendt på alminnelig høring i juni 2012. Arbeidsgruppen foreslår at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme og at det i så fall fortas enkelte endringer i sivilombudsmannsloven og instruksen. Ratifikasjon av protokollen forutsetter Stortingets samtykke.

Regjeringen har ennå ikke tatt stilling til spørsmål om tilslutning til de valgfrie protokollene om individklageordninger til henholdsvis FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og økonomiske rettigheter. I regjeringens vurdering av disse vil forhold til norsk praksis og konsekvensene av en eventuell tilslutning gjennomgås. Når det gjelder sistnevnte protokoll har regjeringen innhentet en uavhengig utredning om mulige virkninger av norsk tilslutning som har vært på alminnelig høring og dette vil inngå i regjeringens beslutningsgrunnlag

Gjennom resolusjoner eller vedtak i FNs Generalforsamling eller FNs Menneskerettighetsråd kan stater utøve politisk press for å påvirke andre stater til å gjennomføre de forpliktelser de har påtatt seg på menneskerettighetsfeltet. Mens konvensjoner er juridisk bindende for stater som har ratifisert dem, er resolusjoner uttrykk for felles politiske føringer som medlemslandene forventes å følge opp. Vedtakene kan bestå av konkret kritikk av menneskerettighetsbrudd i et

enkeltland. Slike landspesifikke resolusjoner oppleves som stigmatiserende og er derfor omstridt. Vedtakene kan også ha et tematisk fokus, som for eksempel bekjempelse av tortur, eller dødsstraff. En enkelt resolusjon forandrer ikke verden, men summen av flere resolusjoner kan danne standarder som kan få stor normativ betydning.

Norges mål med arbeidet i FN er å *forsvare* de universelle menneskerettighetene, og ta konkrete initiativ for å bidra både til normutvikling og for å



Figur 3.2 Sadaf Nasim, frivillig ved Rhanuma-Family Planning Association i Pakistan presenterer utfordringer med å få seksualundervisning i Pakistan.

Foto: NorwayUN/Sigrun Agøy Engum

styrke menneskerettighetene på bakken. Vi må utarbeide en strategi for å imøtegå de land som motarbeider denne innsatsen. Skal vi klare det må vi styrke relasjonene til land som, på tvers av regionale skiller, deler Norges syn på betydningen av

menneskerettighetene. Det må være en sammenheng mellom de sakene vi fremmer internasjonalt på menneskerettighetsområdet og det bilaterale arbeidet på landnivå, for at vårt arbeid skal ha en effekt. Sistnevnte omfatter de etablerte mennes-

Boks 3.6 Innholdet i normene – religionsfrihet og ytringsfrihet

Sakskomplekset religionsfrihet/ytringsfrihet har tradisjonelt vært blant de mest motsetningsfylte saksområder i menneskerettsdebattene i FN. Den Islamske konferansen (OIC) har siden 1999 fått flertall for en resolusjon som fremmer beskyttelse av religioner og religiøse symboler. Resolusjonen har hatt fokus på blasfemi og krenkelser av religiøse symboler snarere enn på individets rettigheter og beskyttelse mot overgrep. Samtidig har EU fremlagt en annen resolusjon der fokus har vært på retten til religions- og trosfrihet.

Norge mener det er svært positivt at det i 2011 lykkes å sette individet i sentrum også i OICs resolusjon. Samtidig er adgangen til å bytte religion, som er et viktig element i EUs

tekst, ikke omtalt i OICs tekst. Dette er en mangel fra et norsk perspektiv.

For å sikre religionsfrihet og toleranse må vi fortsette å arbeide for at de to ulike resolusjonene om samme problemkompleks i fremtiden kan forenes i en felles resolusjon som ivaretar alle de elementer vi mener er viktig for å beskytte religionsfriheten og bekjempe intoleranse.

De to ulike resolusjonene illustrerer dragkampen i FN mellom land som har ulike tilnæringer til menneskerettigheter, og som vektlegger kollektive og individuelle hensyn ulikt. Forhandlingene understreker at vi må arbeide kontinuerlig for å sikre at innholdet i normene som blir vedtatt av FN er i tråd med våre verdier.

kerettighetsdialogene, men også det daglige på utenriksstasjonene og annen norsk representasjon samt vår støtte til sivilt samfunn.

Norge skal være prinsipielle og samtidig pragmatiske. Bedring av menneskerettigheter krever langsiktig innsats.

I vår politikk for menneskerettigheter vil vi prioritere følgende.

Å verne om ytringsfriheten og religionsfriheten. Flere land ønsker å presse frem et vern mot religionskritikk gjennom begrensning av ytringsfriheten. Vi kan ikke akseptere en svekkelse av ytringsfriheten. Vi mener at religionsfriheten i samspill med ytringsfriheten gir individer den nødvendige beskyttelse for fritt å utøve sitt livssyn.

Beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere. En av Norges fremste prioriteringer i det

Boks 3.7 FN og urfolk

I FN-systemet er det i dag tre mekanismer som spesifikt adresserer urfolksspørsmål. Det er FNs Permanent forum for urfolkssaker (UNPFII), FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter og FNs ekspertmekanisme for urfolk rettigheter (EMRIP). Disse tre mekanismene jobber tett sammen for å koordinere innsatsene på urfolksområdet internasjonalt. Norge har vært en viktig støttespiller til opprettelsen av alle tre mekanismene i FN-systemet og til mekanisme-nes arbeid med å oppfylle sine mandater.

FNs Permanent forum for urfolkssaker (UNPFII)

FNs Permanente forum for urfolkssaker (*UN Permanent Forum on Indigenous Issues*, UNPFII) ble vedtatt etablert i 2001 som et rådgivende og koordinerende organ for urfolksspørsmål i FN. Ved etableringen av Forumet, fikk for første gang statlige og ikke-statlige representanter lik deltakelsesstatus i et permanent representativt organ innen FN systemet. Sammensetningen av medlemmer i Permanent Forum er unik i FN-systemet; halvparten av medlemmene er nominert av statene, mens den andre halvdel er nominert av ECOSOC etter konsultasjoner med urfolk. De 16 medlemmene kommer fra alle regioner. Forumet har årlige møter der ulike tematiske spørsmål diskuteres. Tema som har blitt diskutert de siste årene er bl.a. urfolk og tusenårsmålene, klimaendringer, land og territorier og FNs urfolkserklæring.

FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter

FNs menneskerettighetskommisjon oppnevnte i 2001 den første spesialrapportør for urfolks rettigheter. Spesialrapportørens hovedoppgave er å vurdere urfolkssituasjonen i ulike land og utforme anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke urfolks rettigheter på land-

nivå. Fra de siste årene foreligger det rapporter på land som Peru, Ecuador, Guatemala, Chile, Panama, Australia, Russland og de nordiske land med samisk folk. Spesialrapportøren gjør også tematiske utredninger. Temaer rapportøren spesielt har sett på de siste årene er konsultasjoner og urfolks rettigheter i kontekst av næringslivsvirksomhet. Rapportøren rapporterer primært til FNs menneskerettighetsråd, men gir også en årlig oppdatering til GF.

FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP)

Ekspertmekanismen for urfolks rettigheter (*Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, EMRIP) ble oppnevnt av FNs menneskerettighetsråd i 2008. EMRIP består av fem eksperter, en fra hver region og har i oppgave å legge fram studier og faglig baserte råd til Menneskerettighetsrådet og FNs medlemsstater på urfolksområdet. Tema for rapporter er urfolk og utdanning, urfolk og politisk deltakelse og urfolk og språkets betydning for ivaretagelsen av kultur. EMRIP har en viktig rolle å spille i arbeidet med å implementere FNs urfolkserklæring (*UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, UNDRIP) som ble vedtatt i 2007. Dette gjøres blant annet ved at spørsmål om oppfølging sendes for besvarelse til statene.

Verdenskonferanse om urfolk i 2014

Det skal holdes en verdenskonferanse om urfolk i New York i 2014. Urfolk er engasjert gjennom regionale forberedelsesprosesser i spørsmål knyttet til tema for konferansen, hvordan urfolks selvstendige deltakelse kan ivaretas, og hvordan sikre en god og konkret oppfølgingen av verdenskonferansen.

internasjonale arbeidet for menneskerettigheter er beskyttelse av menneskerettsforkjempere. I mange land arbeider menneskerettsforkjempere under ekstreme forhold, trosser trusler og forfølgelse for at andre skal få realisert sine menneskerettigheter. Norge har gjennom en årrekke ledet forhandlingene både i FNs generalforsamling og i MR-rådet om beskyttelse av menneskerettsforkjempere. Vi skal fortsatt arbeide for resolusjoner som slår fast at det er statenes ansvar å sikre menneskerettsforkjempernes rett til ytringsfrihet og foreningsfrihet, og sikre at nasjonal lovgivning på disse områdene er i samsvar med internasjonal rett. I 2011 klarte medlemslandene å vedta en enstemmig resolusjon om styrket vern av retten til fredelige protester i lys av de politiske omveltningene i den arabiske verden. Det var første gang Generalforsamlingen vedtok en resolusjon der retten til det meget politiske kontroversielle begrepet «fredelige protester» slås fast.

Globalt moratorium mot dødsstraff. Norge skal være en pådriver for et globalt moratorium som ledd i en total avskaffelse av dødsstraff. Vi vil

fortsette å innta en ledende rolle i den tverr-regionale innsatsen for ytterligere å styrke oppslutning om FN-resolusjonen som handler om dette. Norge vil styrke arbeidet mot dødsstraff frem mot Verdenskongressen mot dødsstraff i Madrid i 2013, blant annet gjennom presidentskapet i støttegruppen til Den internasjonale kommisjonen mot dødsstraff (ICDP).

Kamp mot rasisme. Norge er aktivt engasjert i arbeidet mot diskriminering og rasisme i FN. I kampen mot rasisme har enkelte land ønsket å begrense ytringsfriheten. Derfor engasjerte vi oss sterkt i oppfølgingen av Durban-konferansen mot rasisme i 2001. Vi arbeidet aktivt for å sikre at sluttdokumentet fra Revisjonskonferansen i 2009 inneholdt mange positive elementer i forhold til å bekjempe rasisme og diskriminering på et bredere grunnlag, og var klar på ytringsfrihetens betydning i denne sammenheng. Norge er kontinuerlig engasjert i arbeidet mot rasisme og diskriminering i FN, samtidig som arbeider for å sikre at denne kampen ikke går på bekostning av ytringsfriheten.



Figur 3.3 Sametingets President, Egil Olli, og Ambassadør Tine Mørch Smith fra den norske FN-delegasjonen under åpningen av FNs permanente forum for urfolkssaker, 2011.

Foto: Norway UN

Fremme av barns rettigheter. Norge legger stor vekt på arbeidet for å forsterke og videreutvikle det normative grunnlaget for beskyttelse av barn og fremme av barns rettigheter. Norge var en sentral pådriver for etableringen av FNs generalsekretærs spesialrapportør for vold mot barn og støtter aktivt opp om dette mandatet, både politiske og finansielt. Vi støtter også aktivt opp om arbeidet for å beskytte barn i konfliktsituasjoner, som ledes av FNs generalsekretærs spesialrepresentant for barn i væpnet konflikt. Spesialrepresentanten legger særlig vekt på å bekjempe straffefrihet for overgrep mot barn. Gjennom utviklingssamarbeidet arbeider Norge for å styrke gjennomføringen av barns rettigheter i det enkelte land slik at barns situasjon reelt bedres. Norge har et særlig engasjement på områder som gjelder utdanning og helse, herunder spedbarnsdødelighet og mødrehelse.

3.2.2 FNs arbeid for menneskerettigheter

Med opprettelsen av kontoret til *FNs høykommissær for menneskerettigheter* (OHCHR) har FNs menneskerettighetssystem fått operative roller med både rådgivning og kapasitetsbygging i medlemslandene, i tillegg til rollen som pådriver og talsperson for menneskerettigheter både globalt og på landnivå.

De siste årene har FNs Høykommissær styrket sin tilstedeværelse i felt, inkludert i alle FNs fredsbevarende operasjoner. Høykommissæren er også blitt en viktig ressurs for FNs fond og programmers arbeid med å integrere menneskerettigheter i sitt arbeid. Høykommissæren og hennes kontor mottar en svært liten andel av FNs regu-

lære budsjett og baserer seg derfor i stor grad på frivillige bidrag. Mangel på ressurser til Høykommissærens kontor og virksomhet bidrar til et stadig større sprik mellom et voksende antall resolusjoner og kapasitet til å overvåke og støtte implementeringen av disse.

Gitt Høykommissærens viktige rolle for MR-Rådet og norsk vektlegging av arbeid med fred, sikkerhet og utvikling i FNs arbeid, vil Norge arbeide for å styrke Høykommissæren. Å støtte opp om Høykommissærens spesialkompetanse på menneskerettigheter, som dedikert talerør for menneskerettighetsfeltet er avgjørende for å bidra til en positiv utvikling av menneskerettighetene

Utover de dedikerte institusjonene, har hele FN-systemet ansvar for å fremme menneskerettigheter gjennom en såkalt *rettighetsbasert tilnærming*. Gjennomføring av menneskerettighetene påvirker realiseringen av utviklingsmål. Noen ganger er bedre gjennomføring av menneskerettighetene det eksplisitte målet for utviklingsarbeidet (retten til helse, retten til utdanning). Andre ganger vil menneskerettighetstilnærmingen være et virkemiddel for å sikre resultater som også gagnar de mest sårbare og marginaliserte i samfunnet, forankring hos lokalbefolkningen, eierskap hos myndighetene og strukturer for å ansvarliggjøre staten for overgrep og maktmisbruk. Denne rettighetsbaserte tilnærmingen gjelder også for agendaen for et anstendig arbeidsliv som formulert og fremmet av ILO. Gjennom å integrere en rettighetsbasert tilnærming skal FN arbeide for å styrke vilje, evne og kapasitet til å hevde og innfri rettigheter.

FN står overfor betydelige utfordringer når det gjelder å integrere menneskerettighetene i arbeidet på landnivå. FN-organisasjonene er i sta-

Boks 3.8 Personer med nedsatt funksjonsevne

World Report on Disability utgitt av WHO/Verdensbanken juni 2010, slår fast at personer med nedsatt funksjonsevne i dag utgjør 15 % av verdens befolkning og er blant de aller fattigste og mest utsatte. En rettighetsbasert tilnærming tilsier at FN-organisasjonene bør sørge for at personer med nedsatt funksjonsevne inkluderes i deres arbeid. Arbeidet med tusenårsmålene og konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har så langt bidratt til å sette situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne på den globale dagsorden. FN har ved flere anledninger påpekt at tusenårsmålene ikke kan nås så lenge funk-

sjonshemmede ikke inkluderes. Arbeidet med post 2015 må derfor inkludere dette perspektivet. Ikke minst er dette perspektivet viktig innen helse, utdanning, kvinnerettet bistand og demokratiprosesser. CRPD legger vekt på at personer med funksjonsnedsettelse og deres organisasjoner skal høres og bidra i arbeidet for å bedre deres situasjon. Norge vil i sitt internasjonale arbeid sette søkelyset på situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i de sammenhenger der det er relevant. Ikke minst gjelder det i FNs styrende organ og inn mot FNs landteam og «Ett FN på landnivå».

ter basert på invitasjon fra myndighetene og er avhengige av et nært samarbeidsforhold til disse. Norge mener det er viktig at FNs landteam sikrer en åpen og respektfull dialog med lokale myndigheter for å kunne arbeide effektivt i landet og se resultater av sin innsats. Jo mer kunnskap FNs landteam har om det internasjonale menneskerettighetssystemet og hvordan normer og anbefalinger kan være til hjelp for statene, jo lettere vil det være å bruke menneskerettighetene som verktøy i det daglige arbeidet. Større kunnskap på dette feltet vil også styrke forutsetningene for at FNs landteam ikke viker tilbake for å ta opp menneskerettighetsutfordringer der situasjonen påkrever det. Også for FNs fredsoperasjoner er det viktig å både ha et godt forhold til myndighetene og å påpeke menneskerettighetsbrudd der situasjonen krever det. Norge vil arbeide for at hele FN-systemet blir en tydeligere stemme for menneskerettighetene.

Regjeringen vil

- Arbeide for å bevare og styrke FNs etablerte normer og standarder på menneskerettighetsområdet.

- Sikre Høykommissæren for menneskerettigheters sin uavhengighet, herunder at Høykommissærens kontor har tilstrekkelige ressurser.
- Arbeide for integrering av menneskerettighetsperspektivet i FNs utviklingsarbeid.
- Styrke FNs gjennomførings- og overvåkningsmekanismer på menneskerettighetsområdet.
- Prioritere arbeidet for styrket gjennomføring av aksepterte anbefalinger fra FNs periodiske landgjennomganger (UPR) på landnivå.

3.3 Norges medlemskap i FNs menneskerettighetsråd (2009–2012)

I utenriks- og forsvarskomiteens innstilling nr. 397 S (2010–2011) til behandling av Meld. St. 23 (2010–2011) om Norges deltakelse i FNs 65. generalforsamling bes regjeringen «komme tilbake til stortinget med en evaluering av Norges medlemskap i FNs menneskerettighetsråd så langt, som også inkluderer en vurdering av om det nye rådet utgjør en forbedring av FNs menneskerettighetsarbeid i forhold til den tidligere kommisjonen».



Figur 3.4 Menneskerettighetsrådet, Geneve, Sveits, 2011.

Foto: UN Photo/Jean-Marc Ferré.

Boks 3.9 Menneskerettighetsrådets oppgaver

- Sørge for videre norm- og regelutvikling på menneskerettighetsområdet. Selv om de fleste viktige beskyttelsesområder nå er dekket av eksisterende normer, kommer det stadig forslag om videreutvikling.
- Overordnet tilsyn med gjennomføringen av landenes menneskerettighetsforpliktelser, og bidra til integrering av innsatsen for menneskerettigheter i FNs øvrige arbeid.
- Mandat til å ta opp akutte situasjoner hvor det begås grove overgrep mot menneskerettighetene.

Det er i Norges interesse at menneskerettighetene styrkes globalt og at FNs organer som jobber med å fremme disse fungerer best mulig. Respekt for folkeretten, de universelle menneskerettighetene og fremme av en internasjonal rettsorden skal ligge til grunn for regjeringens politikk. Derfor søkte regjeringen medlemskap i FNs menneskerettighetsråd (MR-rådet), og Norge ble mai 2009 valgt inn som medlem av Rådet for perioden 2009–2012, med største antall stemmer blant de land som stilte til valg (177).

3.3.1 Fra Menneskerettighetskommisjon til Menneskerettighetsråd

Opprettelsen av MR-rådet var en del av FN-reformen som ble enstemmig vedtatt av verdens stats-

ledere på FNs høynivåmøte i 2005. Menneskerettighetsrådet ble opprettet som erstatning for FNs menneskerettighetskommisjon (1946–2006), som i økende grad ble vurdert som politisert, irrelevant og lite slagkraftig.

Medlemskap i MR-rådet er i utgangspunktet åpent for alle FNs medlemsland. Rådets medlemmer velges ved votering i FNs generalforsamling for en treårs periode. Ved valg av medlemmer skal det tas hensyn til kandidatlandets bidrag til å fremme og beskytte menneskerettighetene, samt frivillige løfter og forpliktelser avgitt i forbindelse med kandidaturet. Medlemmer som begår grove og systematiske brudd på menneskerettigheten kan suspenderes. MR-rådets 47 plasser er fordelt etter en fast fordelingsnøkkel mellom FNs fem regioner. Sammenliknet med kommisjonen har MR-rådet en sammensetning som i større grad reflekterer FN og verdens geografi i dag. Asia- og Afrika-gruppen dominerer, mens øst- og sentral-europeiske, vestgruppen og latinamerikanske land samlet utgjør et mindretall. Det er klart en utfordring at også land som systematisk bryter menneskerettighetene søker medlemskap i MR-rådet og kan velges inn dersom den regionale gruppen landet tilhører ikke stiller med flere kandidater enn det er seter til, eksempelvis da Syria søkte medlemskap våren 2012. Bred mobilisering fra en rekke medlemsland bidro til at det ble stilt en motkandidat og Syria trakk sitt kandidatur.

Kriterier som utelukker medlemsland fra MR-rådet vil kunne ha den effekt at det svekker Rådets legitimitet. Samtidig er det viktig med arenaer der meningsmotstandere kan møtes. En bedre geografisk representativitet har gitt MR-

Boks 3.10 De periodiske landgjennomgangene (UPR)

De periodiske landgjennomgangene (UPR) er en viktig nyvinning i MR-rådet, hvor bruken av mellomstatlige anbefalinger legger til rette for en relativt konstruktiv debatt om menneskerettighetsutfordringer i enkeltland. Alle FNs 193 medlemsland er nå gjenstand for en periodevis gjennomgang av menneskerettighetssituasjonen i sine respektive land. Landhøringene er en statsdrevet prosess og basert på en interaktiv dialog med full deltakelse av det land som blir gjennomgått (peer-review-prinsippet).

Likebehandlingen av land gir en solid legitimitet til prosessen og til MR-rådet. Høring av enkelt land finner sted hvert fjerde år, hvilket gir gode muligheter for sammenligning og oppføl-

ging. Landhøringene har gitt rådet mulighet til å sette søkelys på menneskerettighetssituasjonen i land som hittil har kunnet unndra seg dette.

Det er bred enighet om at UPR så langt har vist seg å være et effektivt verktøy og at UPR virker komplementært i forhold til konvensjonsorganenes arbeid ved å sikre en bredere tilnærming og løfte fem temaer fra gjennomgangene i konvensjonsorganene. Det er viktig at Norge og det internasjonale samfunnet bistår til at anbefalingene fra høringene følges opp på landnivå. Vi skal også styrke oppfølgingen på landnivå gjennom dialog og prosjektstøtte samt ha et tett samarbeid med sivilsamfunnet.

Boks 3.11 Femårsgjennomgangen

I første halvdel av 2011 ble det foretatt en gjennomgang av Menneskerettighetsrådet funksjoner og prosedyrer. Dette var en mulighet til å bidra til forbedring av Rådet basert på erfaring fra de første årene av Rådets eksistens.

Norges strategi i denne prosessen var å arbeide for moderate forslag til forbedringer i MR-rådets arbeidsmetoder. Norges holdning var at MR-rådets mandat og arbeidsmetoder gir grunnlag for et aktiv og relevant organ. Det var en klar risiko for at ambisiøse endringsforslag kunne bli møtt med motforslag som ville være mer ødeleggende for det maskineriet som møysommelig er bygget opp, enn det vi ville oppnådd av forbedringer. Det var også viktig for oss å motarbeide forslag som ble fremmet som vi anså kunne svekke MR-rådets mekanismer og møtefrekvens.

Menneskerettighetsrådet oversendte våren 2011 konklusjonene av gjennomgangen til Generalforsamlingen. Resultatet er fullt ut akseptabelt sett med norske øyne. Vi unngikk vesentlige tilbakeskritt og oppnådde forbedringer på en rekke områder. Gjennomgangen viste at det er bred enighet om rådets institusjonelle rammeverk. De beskjedne reformvedtakene kan vurderes som en suksess for et organ som i så stor grad behandler politisk sensitive spørsmål. Det er nå ro om MR-rådets overordnede form og organisasjon, selv om det fremdeles vil være mulig og nødvendig å finne mer effektive løsninger på organisatoriske og prosedyremessige utfordringer. Det vil også være nødvendig å drive tilbake forsøk på omkamp fra enkelte land med jevne mellomrom.

rådet økt legitimitet sammenlignet med MR-kommisjonen, men også utfordringer. Det er en realitet at MR-rådet, i likhet med sin forgjenger, tidvis er preget av motsetninger basert på gruppedisiplin og geografisk tilhørighet. Ofte mellom utviklede land og utviklingsland, og mellom vesten og den muslimske verden. Det viser seg imidlertid at MR-rådet stadig oftere evner å enes om gode vedtak, ofte som resultat av tverr-regionale initiativ og med Norge som en av pådriverne.

En av svakhetene ved den nedlagte MR-kommisjonen var at den møttes kun seks uker hvert år, og derfor ofte ikke var oppdatert på aktuelle hendelser av betydning for menneskerettighetene. MR-rådet er langt mer fleksibelt. Det møtes både til faste og spesial sesjoner samt periodiske landgjennomganger (Universal Periodic Review, UPR) flere ganger i året.

MR-rådets anledning til å sammenkalle til spesialsesjoner for å drøfte akutte menneskerettighetssituasjoner forutsetter at 16 medlemsland støtter et slikt initiativ. Spesialsesjonene er ofte politisk kontroversielle, men har vist seg å være et nyttig virkemiddel for å håndtere akutte og kritiske landsituasjoner på en konstruktiv måte.

Sivilt samfunn bidrar sterkt gjennom sin aktive deltakelse til å styrke åpenheten og debatten rundt MR-rådet og dermed øke dets gjennomslagskraft og troverdighet. Frivillige organisasjoner, nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og andre sivile samfunnsaktører har rett til å ta ordet i debatter. De har også adgang til de mer ufor-

melle forhandlingsmøtene, som normalt er åpne for alle med adgang til FN-bygningen i Genève. Sivilt samfunn og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bidrar dessuten i vesentlig grad til gjennomføringen av de periodiske landgjennomgangene (UPR), ikke minst gjennom sine bidrag til de offisielle grunnlagsdokumentene. Sammenliknet med deres begrensede tilgang til FNs øvrige arbeid skiller frivillige organisasjoners aktive involvering i MR-rådet seg klart ut.

Digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi brukes aktivt for å styrke åpenheten rundt MR-rådets arbeid. Debatter i sesjonene så vel som under de periodiske landgjennomgangene sendes direkte over internett og kan lastes ned i ettertid. Oppsummeringer fra debatter og vedtak publiseres på MR-rådets nettsider og sekretariatet bruker aktivt sosiale medier som Twitter og Facebook.

3.3.2 I hvilken grad utgjør MR-rådet en forbedring?

Det kan vises til flere positive utviklingstrekk i MR-rådet de senere år, både når det gjelder tematiske spørsmål og situasjoner i enkeltland, ikke minst i lys av den såkalte arabiske vår. Geopolitiske endringer, slik dette er reflektert i den nye regionale sammensetningen av MR-rådets medlemsland, har påvirket samarbeidsklimaet på tvers av regioner. Det fremmes stadig sjeldnere forslag til vedtak uten at det i utgangspunktet er støttet av

Boks 3.12 MR-rådets håndtering av akutte og alvorlige landsituasjoner

Konkret kritikk i FN-fora av land som bryter menneskerettighetene er omstridt og motarbeides fortsatt av mange land. Land som argumenterer for «ikke-innblanding i indre anliggende» bruker ofte store diplomatiske ressurser for å motvirke slik kritikk. MR-rådet har likevel den senere tid foretatt en rekke viktige landspesifikke vedtak som står i kontrast til et slikt bilde.

I et enstemmig vedtak under en spesialsesjon avholdt i februar 2011 ble *Libyas* medlemskap i MR-rådet anbefalt suspendert, voldshandlingene ble fordømt og en granskningskommisjon ble opprettet for å undersøke rapporter om overgrep. Norge deltok aktivt i arbeidet med å forberede og gjennomføre spesialsesjonen, som var første steg i FNs og det internasjonale samfunns engasjement for å sikre overgang til et demokratisk styresett i Libya. I tiden fremover vil MR-rådet ha en viktig rolle i å påse at menneskerettighetene respekteres i det nye Libya.

Anført av Den arabiske Liga har MR-rådet i sterke vendinger gitt uttrykk for fordømmelse av overgrep, drap, vilkårlig fengsling, forsvinninger og tortur utført mot tusenvis av fredelige demonstranter i *Syria*. Det internasjonale samfunn har gjennom MR-rådets vedtak vist en klart økende vilje til å stå samlet i forsvar for grunnleggende menneskerettigheter. Enkelte medlemsland har konsekvent valgt å gå imot MR-rådets vedtak om *Syria*, med henvisning til prinsippet om ikke-innblanding i indre anliggende. Rådets sterke engasjement er likevel svært viktige for å synliggjøre den brede internasjonale fordømmelsen av overgrepene som finner sted, og for å støtte kreftene som arbeider for å ivareta grunnleggende rettigheter i landet.

Den kanskje mest omtalte problemstillingen fra vårsesjonen i 2012 var resolusjonen vedrørende situasjonen i *Sri Lanka*. Resolusjon ble meget aktivt motarbeidet av *Sri Lankas* myndigheter, men likevel vedtatt ved votering. *Sri Lanka* oppfordres i vedtaket til å sette i verk troverdige granskinger av mulige brudd på humanitær- og folkeretten i krigens siste fase. FNs høykommissær for menneskerettigheter og andre spesialrepresentanter i FN blir bedt om å gi råd og faglig bistand for å implementere en slik oppfølging. Resolusjonen er et klart signal om at det internasjonale samfunn ikke kan la grove brudd på menneskerettighetene passere ubemerket. Resolusjonen er også et uttrykk for at det internasjonale samfunn forventer at *Sri Lanka* kommer frem til en politisk løsning som ivaretar minoritetenes rettigheter. Resolusjonen medfører at MR-rådet vil drøfte situasjonen i *Sri Lanka* under vårsesjonen i mars 2013, basert på en rapport fra Høykommissæren for menneskerettigheter.

Opprettelsen i mars 2011 av et landmandat for *Iran* var en milepæl for MR-rådet. Dette var det første nye landmandatet i MR-rådets historie og et viktig vedtak som bidro til å forsterke MR-rådets relevans. Mandatet ble opprettet i en periode preget av kraftig forverring av menneskerettighetssituasjonen i landet. Den nye stillingen sikrer en vedvarende overvåkning av utviklingen i landet og mandatholderen vil kontinuerlig kunne ta opp spørsmål om brudd på menneskerettighetene i kontakt med myndighetene, gjennom MR-rådet, media eller andre kanaler. Spesialrapportørens mandat ble forlenget med ett år med stort flertall i mars.

en tverr-regional gruppe land. Likebehandlingen av alle land gjennom landgjennomgangene (UPR) bidrar til å gi MR-rådet legitimitet. Man har samtidig sett en økende vilje og evne blant sentrale aktører og medlemsland til å fremme nye initiativer. Konkrete resolusjonsforslag krever at medlemslandene aktivt tar stilling til dem. Det har blitt vanskeligere å skjule manglende anerkjennelse av universelle menneskerettigheter bak prosedyremessige bortforklaringer.

MR-rådet har oppnevnt et økende antall nye spesialmandater knyttet til relevante temaer og landspesifikke situasjoner, samt uavhengige

granskningskommisjoner for akutte kriser. Nye mandater er for eksempel opprettet for å fremme tematiske spørsmål som retten til vann, overgangsrettferdighet, menneskerettigheter og miljø, kvinner og likestilling og forsamlingsfrihet. Landmandater er opprettet for land som *Iran* og *Syria*. Granskningskommisjoner er opprettet for å undersøke akutte situasjoner i *Elfenbenskysten*, *Libya*, *Syria*. Dette er konkrete og målrettede tiltak som bidrar til å styrke verdenssamfunnets evne til å håndtere sentrale og aktuelle menneskerettighetsutfordringer.

3.3.3 Norges innsats i MR-rådet

Norske representanter engasjerer seg aktivt i et bredt spekter av diskusjoner og debatter, deltar i resolusjonsforhandlinger og støtter opp om konstruktive initiativer. Fra norsk side er det viktig å være en brobygger mellom regioner og interesser. Samtidig er Norge en tydelig forsvarer av MR-rådets arbeidsmetoder og av Høykommissærens uavhengighet og funksjon, samt av de grunnleggende rettigheter nedfelt i FNs traktater. Norge oppfattes som en forutsigbar aktør og en partner som vektlegger likebehandling av FN-landene.

MR-rådet fatter et stort antall vedtak og beslutninger årlig. Forut for hvert vedtak ligger et omfattende arbeid av mellomstatlige konsultasjoner og forhandlinger. Nedenfor er eksempler på saker hvor Norge har spilt en nøkkelrolle:

Spesialrapportør for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere. FNs spesialrapportør har en viktig rolle som talsperson for menneskerettighetsforkjempere og foretar blant annet landbesøk, drøfter situasjonen for menneskerettighetsforkjempere med myndighetene, med uavhengige institusjoner og sivilt samfunn. Spesialrapportøren følger dessuten daglig opp enkeltsaker hvor menneskerettighetsforkjempere utsettes for overgrep. I mars 2011 ble mandatet forlenget med tre nye år under Norges ledelse. Ettersom mange stater anser menneskerettighetsforkjempere som en trussel mot statsmakten ligger det krevende forhandlinger bak et slikt endelig vedtak.

Diskriminering og vold på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet som et menneskerettighetsproblem. I juni 2011 fattet i MR-rådet et historisk vedtak om denne problematikken. Vedtaket var svært kontroversielt og møtte betydelig motstand. Det ble imidlertid støttet av et flertall av MR-rådets medlemmer og forsterket inntrykket av at rådet evner å håndtere kontroversielle spørsmål på en konstruktiv måte. Sør-Afrikas ledelse på dette temaet har vært en forutsetning for å lykkes og Norge har arbeidet aktivt for å støtte om det sørafrikanske lederskapet i denne banebrytende prosessen.

Næringslivets menneskerettighetsansvar. Sammen med en tverr-regional gruppe bestående av Russland, India, Argentina og Nigeria, har Norge drevet arbeidet framover. Dette er et juridisk komplisert område ettersom private rettssubjekter, som selskaper, ikke har forpliktelser i henhold

til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. I dette normarbeidet er imidlertid også næringslivet «pliktsubjekter», selv om deres ansvar ikke er av en rettslig bindende karakter. Gjennomføring vil for en stor del være avhengig av næringslivets egen vilje og evne til oppfølging. FNs spesialrepresentant for næringslivets ansvar for menneskerettighetene lanserte det såkalte «Protect, Respect, Remedy» rammeverket i 2008. I 2011 sluttet Menneskerettighetsrådet seg til spesialrepresentantens forslag til veiledende retningslinjer («Guiding Principles») med konsensus.. Dette skjedde etter krevende forhandlinger ledet av Norge i samarbeid med den tverr-regionale gruppen. Samtidig ble det også opprettet en arbeidsgruppe for å fremme og gjennomføre retningslinjene.

Kvinnens rettigheter og fremme av likestilling. Dette har vært en hovedprioritering for Norge i MR-rådet. Blant annet var Norge aktive medvirkende til opprettelsen av en arbeidsgruppe for bekjempelse av diskriminering mot kvinner høsten 2010. Vedtaket er et resultat av tverr-regionalt arbeid over flere år, hvor blant annet Norge har bidratt aktivt. Enkelte land forsøkte å svekke vedtaket og argumenterte med utgangspunkt i de begrensninger som ligger i nasjonal lovgivning. Forsøkene ble imidlertid avvist ved votering og selve resolusjonen ble enstemmig vedtatt. Systematisk diskriminering av kvinner er fortsatt utbredt i mange land, og arbeidsgruppen skal sette søkelys på lover som diskriminerer kvinner, f.eks. lover som forbyr kvinner å eie land og drive næringsvirksomhet.

3.3.4 Veien videre

Menneskerettighetsrådet har gitt Norge nye muligheter til å styrke utviklingen og gjennomføringen av menneskerettighetene. Som medlem av MR-rådet har Norge arbeidet strategisk med å fremme våre utenriks- og menneskerettspolitiske målsettinger i et nytt og krevende internasjonalt fora. For å få gjennomslag er vi avhengig av både nye og gamle støttespillere. Vi har engasjert oss for å fremme norske synspunkter og arbeidet for å bryte den negative blokkdannelsen som kjenner seg ut en del av arbeidet i FN. Alliansbygging på tvers av de etablerte gruppene har blitt et norsk varemerke, og det har gitt gode resultater. Alt blir ikke slik vi ønsker, men det er kun gjennom engasjement og deltakelse at vi kan arbeide for at utviklingen går i den retning vi mener er den beste. Det er dette vår deltakelse i MR-rådet handler om.

MR-rådet fremstår i økende grad som et relevant og handlekraftig organ for å fremme og beskytte menneskerettighetene, det vil i tiden fremover være en viktig oppgave å sikre en videreføring av denne positive utviklingen.

Framover bør innsatsens konsentreres i større grad om integrere menneskerettighetene på tvers av FNs virksomhet og sikre oppfølging av en rettighetsbasert tilnærming i hele FN-systemet.

Regjeringen vil

- Regjeringen vil bygge videre på den kunnskap og erfaring som medlemskap i MR-rådet har gitt og vil som observatør videreføre Norges aktive innsats i MR-rådet.

3.4 Kvinners rettigheter og likestilling

Å fremme likestilling og kvinners rettigheter internasjonalt er en viktig politisk prioritering for Norge. Likestilling er viktig for å oppfylle kvinners menneskerettigheter; kvinner har rett til å påvirke sin egen hverdag og framtid på lik linje med menn. Likestilling er videre et viktig instrument for utvikling og fred.

Investering i kvinner og likestilling er også smart økonomi (se boks 3.13). Fjerning av barrierer som hindrer kvinners tilgang til utdanning, inntektsgivende arbeid eller rett til eiendom bidrar til å styrke økonomisk effektivitet og produktivitet. Fordi kvinner i større grad investerer sin inntekt i barns helse og utdanning har kvinners økonomiske deltakelse og rettigheter også positive konsekvenser for et lands utvikling også på lengre sikt. Det er erkjent at kvinners deltakelse i fredsprosesser (se boks 2.1) ofte har en merverdi, blant annet ved at et bredere sett av politiske og sosiale spørsmål trekkes inn og at kvinner bidrar til mer inkluderende og legitime prosesser. Dette øker muligheten for å få på plass varige og robuste fredsavtaler som ivaretar hele befolkningen og danner utgangspunkt for bygging av demokratiske og likestilte samfunn.

Gjennom St.meld. nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår, Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet* og *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000)* legges Regjeringens grunnlag for en offensiv norsk politikk for kvinners rettigheter og likestilling. Sistnevnte handlingsplan ble oppdatert og styrket med *Kvinner, fred og sikkerhet: Strategisk plan 2011–2013*. Norge vektlegger kvinners politiske og økono-

miske deltakelse og rettigheter, å bekjempe vold mot kvinner og styrking av seksuelle og reproduktive helse og rettigheter. Norge prioriterer også å fremme kvinners likeverdige rolle i fredsarbeid og konflikthåndtering og kvinners deltakelse på like vilkår i arbeidet med klima, miljø og humanitære kriser.

3.4.1 FNs betydning for fremme av kvinners rettigheter

FN er en viktig plattform og FN-organisasjonene sentrale aktører for å fremme norske politiske prioritering på likestillingsområdet globalt. Utviklingsland og fremvoksende økonomier har gjennom en årrekke vist stor interesse for Norges tilnærming til likestilling. Norske kvinners yrkesdeltakelse er langt høyere enn gjennomsnittet av kvinners yrkesdeltakelse i industrialiserte land i OECD. Denne erfaringen stiller oss i en unik posisjon for å fremme likestilling internasjonalt gjennom FN-systemet.

FN har spilt en avgjørende rolle for å styrke kvinners rettigheter og fremme likestilling.

Kvinnekommissjonen ble opprettet i 1946 med formål å komme med anbefalinger og rapportere om kvinners rettigheter. I tiden etter 1995 har oppfølging av handlingsplanen fra kvinnekongressen i Beijing vært en vesentlig del av arbeidet. Kommissjonen samler representanter fra FNs medlemsland og er det viktigste internasjonale forumet på myndighetsnivå for kvinners rettigheter og likestilling. Fra norsk side legges det først og fremst stor vekt på det normative arbeidet i kommissjonen og vi vil arbeide for å sikre dens fortsatte relevans og betydning. Det årlige møtet er også en viktig arena for kontakt og samarbeid mellom FN, stater og frivillige organisasjoner og nettverk. Norge mener det er særlig viktig at kvinneorganisasjonene fra Sør får mulighet til å delta og komme i inngrep med FN-systemet og andre viktige aktører. Støtte til dette vil være viktig for Norge også fremover.

Kvinnekonvensjonen – The Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women (CEDAW) ble vedtatt i 1979 og representerer en milepæl i FNs arbeid for kvinners rettigheter og likestilling. Nær samtlige medlemsstater har sluttet seg til konvensjonen, som fastslår statenes plikt til å avskaffe diskriminering mot kvinner. Statene rapporterer hvert fjerde år om hvordan forpliktelsene etterleves og må svare for seg i høringer arrangert av en dedikert komité. Regjeringen mener Komiteens anbefalinger er gode utgangspunkt for arbeidet med kvinners rettighe-

Boks 3.13 Verdensbankens rapport om kjønnslikestilling og utvikling (World Development Report 2012)

Likestilling er avgjørende for utvikling. Dette er hovedbudskapet i Verdensbankens rapport. Kvinners rolle og likestilling har stor betydning for et lands økonomiske utvikling og produktivitetsvekst.

Likestilling gir økonomisk vekst

Verden er fortsatt vitne til et underforbruk av kvinners ressurser gjennom undertrykking. Diskriminerende praksis utestenger kvinner fra arbeid og verdiskaping. Dette er med på å hemme økonomisk utvikling, og utvikling av velferd og demokrati. Lik tilgang til kreditt, selvstendige landrettigheter, utdanning, opplæring og ikke – diskriminerende arbeidsmarked gir betydelig økonomisk vekst. Tallene fra Verdensbanken viser et utslag på BNP på alt fra 3 % til hele 25 % i enkelte land.

Likestilling har en positiv virkning på neste generasjon

Reproduksjon av ulikheter mellom kjønnene gjennom stadig nye generasjoner rammer spesielt de fattigste og mest marginaliserte. Holdninger og adferd fra foreldre om utdanning, kvinners arbeid utenfor hjemmet og vold blir videreført til neste generasjon, og påvirker utdanningsnivå, helse og økonomiske muligheter. Gevinster som følge av likestilling vil være enda større i en verden hvor hvert land effektivt tar i bruk alle menneskelige ressurser, dvs. både kvinner og menn.

Likestilling gir øker et lands konkurransevne

Kvinnediskriminering reduserer et lands konkurransevne, særlig i tilfeller hvor kvinner og menn har like gode forutsetninger for å bidra. Kvinners deltakelse i samfunnet og i politikken fører til andre politiske valg. Elite og mannsdominert politikk vil medføre at interessene til noen få vil ha forrang, og bety at stadig nye generasjoner vil nektes skolegang og mulighet til individuell vekst, og til å bidra til samfunnsutviklingen.

Andre lærdommer

1. I politikkanalysen på nasjonalt nivå bør det settes søkelys på de områdene hvor kjønnsforskjellene er store, se på årsakene – ikke symptomene, identifisere hva som er de største hindringene og potensielle nedslagspunkt. En slik eksplisitt analyse bidrar til mer strategisk integrering av kjønnsperspektivet også på andre politikk områder.
2. En av årsakene til manglende likestilling er den enkelte familiens beslutninger på mikro-nivå. Dette er direkte bestemmende for kvinners og jenters muligheter og tilgang til skole og utdanning, helse, reproduktive muligheter, arbeid, samfunnet og til offentlige tjenester etc. Den er ikke bare bestemmende for den enkelte kvinners muligheter for å delta i samfunnet, men det er også direkte bestemmende for likestillingsnivået og likestillingsgevinsten i samfunnet på makro-nivå.
3. I den politisk-økonomiske analysen av endringsklimaet vil særlig to forhold være viktig å merke seg; likestilling vil medføre økt fordeling av ressurser mellom grupper av mennesker og likestillingsreformer krever betydelige sosiale og normmessige endringer.
4. I tillegg til familien som institusjon og staten som aktører for endring, er private aktører, som er motivert av profitt og på jakt etter talenter, også viktige endringsaktører for likestilling. Det forventes i stadig større grad at private aktører har et sosialt engasjement.

Rapporten tegner et bilde av årsaker til manglende likestilling og mulige løsninger på (og forebygging av) dagens utfordringer. Rapporten er viktig fordi det kan forventes at den vil bli benyttet som grunnlag for fornyet og tettere samarbeid om integrering av kjønnsperspektivet i flere deler av FN-systemet og FNs kontor for politiske saker.

ter i Norge og i de andre statene som har sluttet seg til konvensjonen. Sivilt samfunn lager alternative likestillingsrapporter til myndighetenes framstilling av status på området. I Norge utarbeider Fokus slike skyggerapporter. Norge har bidratt

med og vil fortsette å gi finansiell støtte til alternativ rapportering til sivile organisasjoner i utviklingsland.

Verdenssamfunnet har kommet til enighet om ambisiøse målsetninger for å styrke kvinners del-

takelse og rettigheter på alle samfunnsområder, blant annet gjennom kvinnekongressen i Beijing i 1995 og befolkningskongressen i Kairo i 1994. Frivillige organisasjoner spilte en viktig rolle i arbeidet med kongressene og hadde innflytelse over kongressenes resultat.

FN har hatt stor innvirkning på hvordan medlemslandene har utviklet egen likestillingspolitikk for å styrke kvinners rettigheter og fremme likestilling og endret diskriminerende systemer. På denne måten har FN gitt betydelig drahjelp til kvinneorganisasjoner og likestillingsmiljøer i medlemslandene. Norge legger vekt på FNs relevans på dette området samt at likestilling og kvinners rettigheter skal være tverrgående i alt FNs arbeid.

3.4.2 UN Women

Etter hvert som FN-systemet har utviklet seg har kvinners rettigheter og likestilling som tema fått en plass i de fleste FN-organisasjoner. Men arbeidet har vært fragmentert og manglet et organisasjonsmessig tyngdepunkt som har kunnet gi temaet vekt og synlighet. Opprettelsen av den nye FN-organisasjonen for kvinners rettigheter og likestilling, UN Women (UNW), i juli 2010, er derfor et av de viktigste resultatene av reformprosessen i FN de siste årene. Opprettelsen innebar en sammenslåing av fire eksisterende FN-mekanismer. Norge var en aktiv pådriver for denne reformen.

UN Women UNWs tre viktigste oppgaver er å bistå FN-organisasjonene med å utvikle politikk og standarder på likestillingsområdet, bistå medlemslandene med å innføre og møte disse standardene og involvere det sivile samfunn som medspill-

Boks 3.14 Bedring av arbeidsforholdene for arbeidstakere som arbeider i private hjem

ILO vedtok i juni 2012 en konvensjon som skal bedre arbeidsforholdene for arbeidstakere som utfører arbeid i eller for private husholdninger (domestic workers). Mange av bestemmelsene henviser til at domestic workers ikke skal ha dårligere rettigheter enn arbeidstakere generelt. Vedtakelsen av konvensjonen ble sett på som et stort skritt for å bedre kvinners rettigheter og UN Women var en vesentlig bidragsyter til dette resultat.

ler, samt koordinere innsatsen for å integrere kjønnsperspektivet i alle deler av FN-systemet.

Norges mål er at UN Women skal få FN-systemet som helhet til å levere bedre på likestilling og kvinners rettigheter. Norge vil arbeide for at UN Women blir en sterk pådriver for kvinners rettigheter, også på landnivå. Dette er spesielt viktig i en periode der likestillingsagendaen globalt utsettes for press.

Samarbeidet med UN Women UNW har høy prioritet på norsk side. Norge ønsker å spille en konstruktiv rolle som partner for den nye organisasjonen, ikke minst i kraft av vårt styreverv, og ved å støtte aktivt opp om organisasjonens mandat og rolle. Norge er en av de største kjernebidragsyterne til UNW og en viktig støttespiller for innsatsen på landnivå gjennom program og prosjektstøtte.

3.4.3 Likestillingsagendaen globalt under press

Selv om kvinners og jenters levevilkår i mange deler av verden har blitt dramatisk forbedret de siste to tiårene, må det fortsatt tas store skritt for at kvinners helse, utdanningsnivå, økonomiske og politiske deltakelse, juridiske rettigheter og sikkerhet er på nivå med menns. Kvinner er ikke en ensartet gruppe og har ulike behov og interesser. Diskriminering på grunn av flere forhold er utbredt i mange land. Kvinner med funksjonsnedsettelse og diskriminering på grunn av seksuell legning er eksempler på dette.

I økonomiske nedgangstider og kriser kan lett kvinners rettigheter og likestilling bli en salderingspost. Det er en utfordring å sikre fortsatt oppslutning om normer det tidligere har vært enighet om. Det blir en utfordring for FN-organisasjonene og medlemsland som Norge å få gjennomslag for at kvinners rettigheter og likestilling ikke er luksusfenomener som kan vente til medlemslandene har nådd et visst utviklingsnivå.

Likestillingsagendaer er under stadig sterkere press. Det har vist seg i flere sammenheng at det er en utfordring å sikre fortsatt oppslutning om inngåtte politiske og juridiske forpliktelser for å styrke kvinners rettigheter og fremme likestilling.

Et eksempel på dette er at det for første gang ikke var mulig å komme til enighet om et sluttdokument under kvinnekommisjonen i 2012. Årsaken til at man ikke kom til enighet var at kommisjonen ble gjenstand for en bredt anlagt kampanje, ledet av en allianse av konservative stater, frivillige organisasjoner og religiøse samfunn, som



Figur 3.5 Bongouanou, Côte d'Ivoire, 2012.

Foto: UN Photo/Hien Macline.

gikk inn for å svekke den internasjonale kvinne- og likestillingsagendaen, normer og rammeverk det tidligere er oppnådd enighet om. Kampanjen fortsettes i mange fora og på mange nivåer, og innebærer en betydelig utfordring for Norge og andre progressive land som ønsker å styrke kvinners stilling. Det er særlig angrepene mot kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter (SRHR) som er under angrep fra disse konservative kreftene. Derfor vil en hovedprioritet for Norge framover være å bygge en bred allianse som motkraft til denne. Vi vil mobilisere for at det ikke blir en svekkelse av det internasjonale arbeidet for å fremme kvinners rettigheter og likestilling.

Menns holdning er en del av problemet knyttet til underskuddet av kvinners rettigheter. Derfor må de også bli en del av løsningen. Dette er en utfordring som FN-systemet er nødt til å ta innover seg. I sin satsning på ungdommen må FN-organisasjonene derfor legge stor vekt på gutter som en målgruppe for arbeidet med likestillingsagendaen for å motvirke stereotyper og fremme en kultur og respekt for jenters og kvinners rettigheter.

Den høye profilen og de forventningene som er skapt om å gi likestillingsdagsorden et sterkt løft internasjonalt er i seg selv en utfordring. Utfordringene ligger i skjæringspunktene mellom de ulike organenes mandater, ressurstilgang og gjennomføringsevne. FN-organisasjonene må stadig bli bedre på å integrere kvinners rettigheter i all virksomhet og evne til å omsette normativ politikk til praktisk handling på en måte som gjør en forskjell. Både UN Women og andre FN-organisasjoner vil melde inn behov for økte økonomiske bidrag som det kan bli vanskelig å imøtekomme. I økonomiske nedgangstider og kriser er det grunn til å frykte reduserte ressurser til kvinners rettigheter og likestilling.

I lys av de mange utfordringer som likestillingsarbeidet møter internasjonalt blir Norge sett på som en pådriver i FN for likestilling og kvinners rettigheter. Mange land ser til Norge fordi vi har kommet lenger med å fremme likestilling enn de fleste andre land, og vår erfaring blir ofte etterspurt i FN og bilateralt. Som følge av en konsistent og gjenkjennelig politikk over tid oppfattes Norge som en aktør med troverdighet, kompetanse og evne til nytenkning.

Boks 3.15 Seksuell- og reproduktiv helse og rettigheter

Seksuell- og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) er en særskilt prioritering for Norges multilaterale og bilaterale arbeid for kvinner og likestilling. *Seksuell og reproduktiv helse* vil si at folk skal kunne ha et ansvarlig, tilfredsstillende og trygt seksualliv, at de har evnen til å reproducere og frihet til å velge om, når og hvor ofte de skal få barn. Implisitt tilsier dette at kvinner, menn og ungdommer skal ha tilgang til prevensjon og helsetjenester knyttet til seksuelt overførbare sykdommer, svangerskap og fødsel. Norge mener at dette også inkluderer retten til lovlig og trygg abort. *Seksuelle rettigheter* er en del av menneskerettighetene. Det inkluderer alle menneskers rett til å få tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester, seksualundervisning, respekt for kroppslig integritet, valgfrihet om man vil være seksuelt aktiv eller ikke, og fritt valg av partner. Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter er grunnleggende avgjørende for å sikre kvinners og jenters økonomiske og politiske deltakelse.

Mange spørsmål knyttet til SRHR er svært kontroversielle internasjonalt og disse rettighe-

tene har kommet under kraftig press under forhandlinger i FN, bl.a. i Kvinnekommisjonen og Befolkningskommisjonen. Å beskytte tidligere etablert konsensus og sikre ytterligere fremskritt på dette politikkområdet er viktig for Norge i FN. FNs befolkningsfond (UNFPA), Verdens helseorganisasjon (WHO) og UN Women spiller sentrale roller i gjennomføringen.

Norge er allerede en sentral forkjemper for denne agendaen internasjonalt, men vil styrke denne innsatsen ytterligere i tiden som kommer. Samarbeid med og mobilisering av likesinnede land og aktører i sivilsamfunnet, særlig i sør, vil være en viktig del av dette arbeidet. Norge er i ferd med å utvikle en SRHR-strategi som vil bli viktig her. Norske frivillige organisasjoner vil bli invitert til å delta i et SRHR-nettverk, og Norge vil ta initiativ til å videreføre og styrke det nordiske samarbeidet om SRHR. Et annet konkret tiltak er dobling av støtten til familieplanlegging til 150 millioner i 2013, med intensjon om videreføring av denne doblingen fram til 2020, totalt 1,2 milliarder.

I vårt arbeid vil vi fortsette å være forkjempere for kvinners rettigheter i FN og regjeringen vil bygge allianser for å fremme likestillingspolitikk i FN. Her spiller utenriksstasjonene en viktig rolle og disse vil mer systematisk brukes som lytteposter og premissleverandører til arbeidet i FN. Regjeringen vil også bygge allianser med land i det globale Sør for å bryte den voksende oppfatningen av at likestilling er en vestlig dagsorden og idé. Regjeringen vil fortsatt bidra til at sivilt samfunn har en tydelig plass i FNs likestillingsarbeid og har reell innflytelse i politikktutvikling. Dette er viktig i seg selv for relevansen av FN og for å statuere eksempel for sivilsamfunnets rolle på landnivå. Norge vil samtidig være tydelige på myndighetenes roller og ansvar for å leve opp til sine menneskerettslige og politiske forpliktelser på feltet.

Regjeringen vil

- Arbeide for at kvinners rettigheter og likestilling prioriteres høyere i hele FN-systemet, og at UN Women blir en robust og effektiv organisasjon.
- Arbeide for å danne allianser og mobilisere for at kvinners rettigheter og de internasjonale forpliktelsene ikke svekkes.
- Arbeide for gjennomføring av Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet i alle deler av FNs arbeid.
- Arbeide for at kvinners rettigheter og likestilling blir sentralt i FNs post-2015 agenda og andre relevante prosesser.
- Styrke arbeidet med kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter.

4 En bærekraftig verden: FNs arbeid med miljø, økonomiske, sosiale og humanitære spørsmål

FNs arbeid på det økonomiske og sosiale området favner bredt – fra å finne felles løsninger på globale utfordringer som klima, miljø, ressursutnyttelse og helse, til utviklingssamarbeidet der fattigdomsbekjempelse er mål nr. 1. De komplekse globale utfordringene henger i økende grad sammen. FNs styrke er samspillet mellom FN som arena og FN som operasjonell aktør. FN som mellomstatlig arena legger føringer for internasjonalt samarbeid om globale utfordringer og for hvordan FN skal oppnå resultater på landnivå.

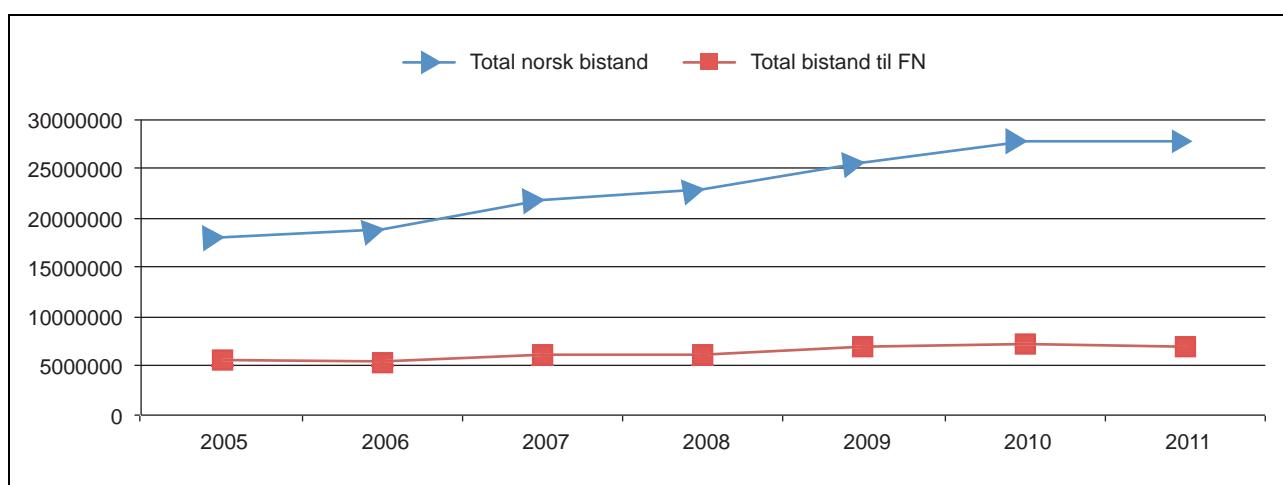
Norge har interesse i å bidra til utforming, regulering, gjennomføring og finansiering av globale løsninger på globale utfordringer, f.eks. på områder som matsikkerhet, miljø og klima. Det er en nær sammenheng mellom våre nasjonale politiske interesser og globalt arbeid og derfor er det viktig for oss å ha internasjonale arenaer der vi kan fremme våre synspunkter og interesser.

Norge bidrar betydelig til FNs utviklings- og humanitære virksomhet. Det er viktig for Norge at organisasjonene har et overordnet mål om fattigdomsbekjempelse og en rettighetsbasert tilnærming som bidrar til å nå sårbare grupper slik som minoriteter, personer med nedsatt funksjons-

evne samt barn og unge. Integrering av kvinners rettigheter og likestilling St.meld. nr. 11 (2007–2008) *På likere vilkår* og integrering av miljøhensyn Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling* er tverrgående prioriteringer i samarbeidet med FN-organisasjonene.

FN-organisasjonene har unike fortrinn som partnere for våre prioriteringer: FN-organisasjonenes mandat gir dem viktige roller i «nasjonaliseringen» av internasjonale normer og standarder. FN-organisasjonene arbeider i over 160 land og har dermed et nedslagsfelt som er langt større enn vårt eget. Dette gjør FN-organisasjonene til viktige verktøy i vårt utviklingssamarbeid. Norsk vurdering og finansiering av FN-organisasjonene og måten vi arbeider for å få gjennomslag i organisasjonene drøftes i kap. 5.

Rammebetingelsene for FNs arbeid på det økonomiske og sosiale området i endring. En rekke land har hatt sterk økonomisk vekst, og gått fra lavinntektsland til mellominntektsland. Det globale sør framstår som en stadig mer differensiert gruppe med ulike behov og prioriteringer for FN. Økonomisk vekst har ikke ført til mer rettferdig fordeling, og stadig flere fattige bor nå i



Figur 4.1 Total norsk bistand, total bistand til FN og utviklingen i andelen av total norsk bistand til FN i tusen NOK.

Kilde: Tall hentet fra Norads statistikkdatabase

mellomintektsland. Videre har erkjennelsen av at bistand kun er en faktor i økonomisk og sosial utvikling dreid fokus mot andre finansieringskilder og partnerskap. FN som politisk arena og FNs utviklings- og humanitære organisasjoner må tilpasse seg de nye rammebetingelsene.

4.1 FN og den politiske dagsorden

Gjennom konferanser og toppmøter har FN de siste førti årene samlet medlemsland, eksperter og representanter fra det sivile samfunn fra hele verden for å utvikle felles målsetninger. Rettigheter nedfelt i konvensjoner omsettes til prioriteringer og konkrete tiltak. De store konferansene på 1990-tallet la grunnlaget for FNs tusenårsmål¹.

¹ Utdanning for alle (1990), Barnetoppmøtet (1990), Verdenskonferansen for miljø og utvikling i Rio de Janeiro (1992), Menneskerettighetskonferansen i Wien (1993), Befolkningskonferansen i Cairo (1994), Det sosiale toppmøtet i København (1995), Kvinnekonferansen i Beijing (1995), Bosettingskonferansen i Istanbul i 1996 (Habitat II), Toppmøtet om matvaresikkerhet i Roma (1996), Klimatoppmøtet i Kyoto (1997), Tusenårstoppmøtet og Finansiering for utvikling i Monterrey (2002).

Selv om planer og erklæringer fra slike møter i begrenset grad er bindende for medlemsland, skaper de et grunnlag for oppfølging på både nasjonalt og internasjonalt nivå. Konferansene legger dermed viktige føringer for FN-organisasjonene og bilateralt arbeid.

FN er en viktig arena for diskusjoner om utviklingspolitikk og bistandspolitikk. Vedtak i FN har større global legitimitet enn det som er forhandlet fram i fora med mer begrenset medlemskrets slik som de internasjonale finansinstitusjonene og OECDs utviklingskomité. Regjeringen ser det som viktig å bruke eksisterende arenaer så langt som mulig og unngå etablering av ytterligere parallelle fora. FN-organisasjonenes har også en viktig funksjon med å generere, analysere, sammenstille og formidle kunnskap, og bidrar til et felles grunnlag for forhandling om nye normer og regler.

Norge bruker FN-arenaene til å jobbe fram bindende internasjonale kjørerregler, til å sette dagsorden og arbeide for at norsk tankegodt og ambisjoner vinner støtte i det internasjonale samfunnet. Hvor godt det lykkes avhenger av hvor gode allianser vi klarer å mobilisere.



Figur 4.2 Høynivåpanelet under konferansen om bærekraftig utvikling i Rio (rio+20), 21. juni 2012.

Foto: UN Photo/Erskinder Debebe

4.1.1 FNs rolle i bærekraftig utvikling – Veien videre etter Rio

Arbeidet for bærekraftig utvikling er sentralt for FN og for norsk FN-politikk. Stadig økende press på verdens naturressurser og økende anerkjennelse av sammenhengene mellom miljø og utviklingsutfordringene krever en politikk som integrerer økonomi, sosial utvikling og miljø. Norge skal være en pådriver for både FNs miljø- og utviklingsengasjement og det følger av dette at Norge satser spesielt på strategier som forener målsettningene på disse områdene.

Et eksempel på et slikt integrert initiativ hvor Norge bidrar aktivt, er arbeidet i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) for styrking av fiskeriforvaltningen globalt. En bedret fiskeriforvaltning har positive effekter på både miljø, økonomi og sosiale forhold: Redusert overbeskatning (miljø), vedvarende inntekter (økonomi), og stabil tilgang på helsebringende proteiner vil bidra positivt i et ernæringsperspektiv (sosiale forhold).

Med finanskrisen som rammebetingelse var forhandlingssituasjonen for Rio-konferansen krevende. Utviklingslandenes ønske om økt bistand ble i liten grad innfridd, noe som bidro til svekket vilje til nye forpliktelser. Det er en økende erkjennelse av at det er en ny geopolitisk verden, men forhandlingsformatet der G77 og Kina forhandler som en gruppe, reflekterer ennå ikke dette.

Konferansen om bærekraftig utvikling i Rio juni 2012 anerkjente nødvendigheten av å styrke arbeidet med bærekraftig utvikling som sådan og integreringen av de tre dimensjonene. Det ga ikke klare svar på alle utfordringene dette vil innebære, men representert fremskritt på flere områder. Viktige prosesser som Norge vil ta del i framover ble vedtatt. Resultatet vil påvirke FNs og medlemslandenes arbeid på alle felt som er omtalt i slutterklæringen.

Norge arbeider for at miljøkrav skal anerkjennes som en forutsetning for en bærekraftig utvikling og økt matsikkerhet. Samtidig er det viktig at globale miljøkrav også tar hensyn til de minst utviklede landene, både ved at kravene gjør det mulig for dem å velge bærekraftige utviklingsstrategier, at de er gjennomførbare og ved at kompetansebygging er en viktig del av utviklingssamarbeidet og FNs arbeid på landnivå.

Enigheten i Rio om utvikling av bærekraftsmål – konkrete mål for bærekraftig utvikling etter modell av tusenårsmålene var et viktig resultat for Norge. Bærekraftsmålene skal integrere de tre elementene av bærekraftig utvikling, – sosiale,

økonomiske og miljømessige, og gjelde for alle land. FNs generalforsamling vil sette ned en arbeidsgruppe bestående av 30 medlemsland for å utvikle bærekraftsmål, og regjeringen ønsker å være en aktiv pådriver og bidragsyter i dette arbeidet.

For Norge var det viktig at slutterklæringen fastslår at kvinners likeverdige deltakelse i politiske og økonomiske beslutningsprosesser er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Bruk av kjønns sensitiv statistikk var en norsk prioritering som ble godt ivaretatt. Det avgjørende for å kunne måle at politiske forpliktelser omsettes i resultater og styre ressurser dit behovet er. Omtalen av lik rett til eiendom, arv og andre ressurser gir et godt utgangspunkt for å bidra til å avskaffe kvinnekriminerende praksis på landnivå, noe som er høyt prioritert fra regjeringens side.

For det videre arbeid med «*Energi og klimainitiativet (Energy +)*» (se boks 1.9) er det viktig at Generalsekretærens initiativ om bærekraftig energi for alle (SE4All) ble inkludert i slutterklæringen fra Rio. Generalsekretærens initiativ har som mål at alle i verden skal ha tilgang til energi innen 2030, samtidig som energieffektiviteten skal

Boks 4.1 Urbanisering av fattigdommen

I 2050 vil 7 av 10 mennesker i verden bo i byer. Urbaniseringen av fattigdommen akselererer i et tempo som en tidligere aldri har sett, også som følge av klima- og miljøendringer, finanskrisen, økte mat og brenselpriser. Dette medfører et enormt press på vann- og sanitæranlegg, transport, mattilgang, helsetjenester, boligmarkedet og sosial, økonomisk infrastruktur. Utviklingen truer livet og helsa til de fattigste. Barn og kvinner er særlig utsatt.

Urbaniseringsprosessene har lenge vært neglisjert i internasjonalt utviklingsarbeid. Fra 1970 til 2000 gikk bare 4 % av den samlede bistanden (ODA) til utvikling av byer. Regjeringen vil arbeide for «løfte» urbane spørsmål i den internasjonale utviklingsdebatten. Den multilaterale bistanden gjennom FN og Verdensbanken og det internasjonale sivilsamfunnet, særlig slumbefolkningens egne organisasjoner, vil bli økt for å styrke samarbeidet mellom lokale og nasjonale myndigheter, sivilsamfunnet og næringslivet. Tiltak vil bli iverksatt for å fremme institusjonelt samarbeid mellom norske byer og byer i Sør.

forbedres og andelen fornybar energi doubles. Oppfølgingen av initiativet i FN-systemet og koordinering med energi- og klimainitiativet vil være et satsningsområde for regjeringen framover.

Sluttklæringen fra Rio- toppmøtet fastslår at tilgang til nok, trygg og næringsrik mat er en menneskerett, og peker blant annet på behovet for å utvikle landbrukssektoren og å redusere tap av mat. Tilpasning til et endret klima og bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold, herunder økosystemtjenester er sentralt for fremtidens matproduksjon. Erklæringen anerkjenner den sentrale rollen til FNs komité for matsikkerhet (CFS) som etter reformen av FAO har fått en forsterket rolle. Regjeringen vil støtte aktivt opp om CFS

som det sentrale organ for koordinering av arbeidet med matsikkerhet. Norges fremtredende rolle som produsent av sjømat og forvalter av marine ressurser vil utnyttes i internasjonale forhandlinger, herunder CFS.

Grønn økonomi innenfor rammen av bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse var ett av konferansens to hovedtema. Grønn økonomi betegner en økonomi som fremmer alle målene som knytter seg til en økonomi (jobber, velferd, sosiale goder med mer), men med redusert risiko for miljøskade og økologisk knapphet. Rio-konferansen viste at det ikke eksisterer en felles forståelse av hva grønn økonomi innebærer, selv om sluttklæringen anerkjenner grønn økonomi som

Boks 4.2 Klima

FN er den sentrale multilaterale arenaen for internasjonalt klimasamarbeid og langsiktige løsninger på klimautfordringen. Det er ikke minst av stor betydning å ha en representativ møteplass der alt fra store utslippsland til små og særlig sårbare land har en stemme. Samarbeid med mer begrenset geografisk og tematisk omfang, som G-20 og annet samarbeid på regionalt eller bilateralt nivå for reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning er samtidig viktig for å komplementere og støtte opp under den innsatsen som gjøres globalt. Rapportene fra FNs klimapanel legger viktige faglige premisser for klimaarbeidet og forståelsen av klimaendringene. Videre er FN-organisasjonenes arbeid viktig for å støtte opp om gjennomføring av politisk målsettinger, også gjennom aktiviteter som gir konkrete resultater på landnivå.

Norsk holdning er at det sentrale rammeverket for det internasjonale klimasamarbeidet er FNs rammekonvensjon om klimaendring (Klimakonvensjonen). Klimakonvensjonens overordnede målsetting er stabilisering av konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som gjør at en unngår farlige, menneskeskapt klimaendringer. Norge mener det er avgjørende å få etablert et felles, rettslig forpliktende internasjonalt regime under FNs klimakonvensjon. Stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk, Meld. St. 21 (2011-2012) slår fast at Regjeringen vil arbeide for en bred og ambisiøs klimaavtale som nedfeller konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og store utviklingsland, og som er i tråd med målet om å holde den gjennomsnittlige globale temperaturøkningen under 2 grader Celsius sammen-

lignet med før-industrielt nivå. Enkelte store utviklingsland står for den raskeste veksten i utslipp og en stadig større andel av de samlede globale klimagassutslippene, og det er helt nødvendig at deres utslipp begrenses for å overholde togradersmålet.

Forhandlingene under FNs klimakonvensjonen er krevende, men flere milepæler er framforhandlet. FNs klimakonvensjon fra 1992 var den første milepælen, med klare målsettinger om å redusere menneskeskapt klimagassutslipp til et bærekraftig nivå. Kyotoprotokollen fra 1997 har landspesifikke og tallfestede utslippsforpliktelser for i-land, men der USA med høyest utslipp blant i-landene ikke er med. Beslutningen fra Partsmøtet i Cancun i 2010 nedfeller enighet om togradersmålet og etablerer viktige rammeverk for å støtte gjennomføringen av klimakonvensjonens mål, blant annet et fond for finansiering av klimatiltak i u-land. Om lag 90 land har meldt inn egne mål om utslippsreduksjoner for 2020. Partsmøtet i 2011 i Durban kom til enighet om å framforhandle et rettslig instrument innen 2015 med ikrafttreden i 2020.

Selv om utslippene av klimagasser har blitt begrenset noe som følge av Klimakonvensjonen og den påfølgende Kyotoprotokollen, er de samlede globale utslippene fortsatt økende og det vil bli meget krevende å overholde togradersmålet. De fattigste og minst utviklede landene har minst skyld i problemet, men rammes hardest. Internasjonalt samarbeid om tiltak for klimatilpasning og forebygging av klimarelaterte katastrofer blir derfor svært viktig framover, i tillegg til tiltak for reduksjon av klimagasser.

et virkemiddel for å oppnå bærekraftig utvikling. Land som ønsker bistand i arbeidet for en grønn utvikling skal lettere kunne få dette gjennom oppfølgingsmekanismer som ble vedtatt i Rio. Norge støttet bl.a. forslaget om å supplere måling av nasjonalproduktet BNP- med måling av utviklingen i naturkapitalen og befolkningens reelle velferd, og styrket samarbeid for rapportering om egen bærekraft i næringslivet. Dette er områder der Norge er langt fremme og vil Regjeringen vil delta i det videre internasjonale arbeidet på disse områdene.

Det er positivt at behovet for økt nasjonal inntektsmobilisering og innovative finansieringsmekanismer løftes fram i slutterklæringen som finansieringskilder for bærekraftig utvikling (i tillegg til private og offentlige investeringer og bistand). Norge tok initiativ til at teksten i tilknytning til finansiering viser til nødvendigheten av å bekjempe korrupsjon og ulovlig kapitalflyt, og oppfordrer til tilslutning til FNs anti-korrupsjonskonvensjon. Utviklingslandene ønsket at det skulle etableres en ny finansieringsmekanisme, noe de ikke fikk gjennomslag for. Kompromisset ble at det skal nedsettes en arbeidsgruppe på 30 medlemsland som bl.a. skal vurdere finansieringsbehov og -instrumenter. Den skal fremme forslag om en finansieringsstrategi for bærekraftig utvikling som kan bidra til ressursmobilisering. Regjeringen vil følge dette arbeidet.

Konferansens andre hovedtema var «det institusjonelle rammeverket for bærekraftig utvikling». Dette dreide seg i hovedsak om behovet for to reformer i FN-systemet: Erstatning av *Kommisjonen for bærekraftig utvikling* (CSD) med et mer slagkraftig organ og en styrking eller oppgradering av *FNs miljøprogram* (UNEP).

Det ble besluttet å etablere et nytt Forum for bærekraftig utvikling. Det skal forhandles videre i Generalforsamlingen om plassering, struktur, mandat og funksjoner for dette. Regjeringen vil arbeide for at forumet skal ha nye og mer effektive virkemidler enn CSD har, slik som f.eks. landgjennomganger, og for at det får en sentral rolle i oppfølging av bærekraftsmålene og andre nøkkel-elementer i slutterklæringen fra Rio.

Rio-konferansen bekreftet behovet for å styrke det internasjonale miljøstyresettet. Den vedtok at UNEP bør styrkes og oppgraderes i tråd med rollen som den ledende globale miljømyndighet, bl.a. ved universelt medlemskap i organisasjonens øverste styrende organ. Det var ikke mulig å oppnå enighet om oppgradering av UNEP til en særorganisasjon, noe som er Regjeringens langsiktige mål. Norge vil fortsette å arbeide for styrking av UNEP.

Styrket finansiering og en mer effektiv styringsstruktur er blant tiltakene vi går inn for som bidrag til å styrke UNEP på kortere sikt.

4.1.2 En ny felles agenda etter 2015

FNs tusenårserklæring og de åtte tusenårsmålene har preget den internasjonale utviklingssatsingen i tolv år. Målene har vært førende for norsk og internasjonal utviklingspolitikk, og gitt grunnlag for en sterk og målrettet satsing på helse, utdanning og likestilling, der mennesket står i sentrum.

De konkrete og lettfattelige målene har hatt en stor mobiliserende kraft og bidratt til økt fokus på resultater og effektivitet. Samtidig retter målene seg i liten grad mot strukturelle årsaker til fattigdom. Land preget av krig, konflikt og omfattende grad av diskriminering har minst framgang. 70 % av barna som i dag ikke går på skole bor i områder preget av konflikt. Deres muligheter til å få skolegang før konflikten er løst er svært begrenset. Omfattende ulovlig kapitalflukt og plyndring av naturressurser i utviklingsland imøtegås heller ikke gjennom tusenårsmålene.

Regjeringen vil legge vekt på at en ny felles dagsorden etter 2015 må ta større hensyn til de strukturelle årsakene til fattigdom. Nye mål må gjenspeile at mer effektiv bekjemping av fattigdom, bedre tilgang til gode helsetilbud og utdanning henger tett sammen med evnen til å skape en økonomisk utvikling og vekst som ivaretar miljøhensyn og sosiale hensyn og rettferdig fordeling. Dette innebærer at klimaendringer og miljøforringelse, økt press på naturressurser, likestilling og ikke-diskriminering, konfliktløsning og respekt for menneskerettighetene innarbeides i utviklingsagendaen.

Det er bred enighet om at nye mål for å skape en slik ny felles utviklingsagenda etter 2015 bør bygges over samme lest som tusenårsmålene; konkrete, lettfattelige og mobiliserende. For Norge er det viktig at både flere av tusenårsmålene videreføres slik som helsemålene og utdanning videreføres med eventuelle nødvendige justeringer. Eksempelvis er mye oppnådd siden 2000 på tilgang til grunnutdanning. Men det er kvantitative mål om tilgang til utdanning som har stått i fokus. En fortsatt og langsiktig satsing på utdanning som er relevant og kvalitativt god for den enkelte og samfunnet er nødvendig for å bidra til fattigdomsbekjempelsen både i de minst utviklede landene og i landene som har oppnådd mellominntektsstatus. Det betyr også at samarbeidet må omfatte alle nivåer i utdanningssystemet. Også de fattigste landene bør få hjelp til å utvikle

sine høyere utdanningssystemer, og især lærerutdanningen, slik at de kan utvikle sitt utdanningssystem og sine læreplaner i tråd med egen behov. På dette området vil bl.a. UNESCO kunne bidra ved bruk av sine institutter for læreplanutvikling, utdanningsplanlegging og statistikk.

Nye utviklingsmål må også ta hensyn til at 70 % av verdens fattige bor i mellominntektsland. Forskjellene mellom rike og fattige i slike land øker raskt. Samtidig opplever mange tradisjonelle giverland en alvorlig økonomisk tilbakegang. Det stiller nye spørsmål om rollen til både givere og mottakere, og til nasjonal fordelingspolitikk. Dette må reflekteres i en ny global utviklingspolitisk dagsorden.

Mange har tatt til orde for at den nye agendaen skal ha mål som retter seg mot alle land, ikke bare land i sør, slik det foreslås med bærekraftsmålene. Regjeringen vil arbeide for at det etter 2015 er ett sett mål som forplikter alle land.

4.1.3 Sammenhengen mellom nasjonal og global politikk

Globale utfordringer krever globale løsninger. FN spiller en sentral rolle i utviklingen og beskyttelse av *globale fellesinteresser*. I ulike FN-fora har medlemslandene etablert globale kjøreregler for felles interesser og behov innen samfunnssektorer som helse, utdanning, landbruk, fiskeri, luftfart, patenter og telekommunikasjon.

På noen områder kan FN også bidra mer direkte. FN-systemet spiller en viktig rolle i å legge premissene for diskusjonen om nye prioriteringer og normer gjennom kunnskapsformidling og analyse. På landnivå kan for eksempel store vaksinasjonssatsinger gjennomført av *FNs barnefond* (Unicef) og andre FN-organisasjoner bidra til utrydding av epidemier, styrket globalt smittevern og de global folkehelse generelt. Ikke-smittsomme sykdommer utfordrer i økende grad lands helse, økonomi og sosial utvikling. Samtidig er sosial utvikling viktig for utjevning av sosiale helseforskjeller. Det angår og krever innsats fra sektorene utenfor helse. Den utviklingen som skjer på andre politikkområder, slik som handelsavtaler og skatte- og avgiftspolitik, påvirker i stor grad bl.a. nasjonal tobakks-, alkohol- og ernæringspolitikk. Dette understreker behovet for å integrere helsepolitiske hensyn også i andre politikkområder og nødvendigheten av å arbeide tverrsektorielt.

De store toppmøtene og målene setter saker høyt på den internasjonale dagsorden. Det daglige

Boks 4.3 Hva er et fellesgode?

Globale fellesgoder er goder som vi alle drar nytte av uten at det går på bekostning av andres forbruk. Eksempler er fravær av epidemiske sykdommer, globale sikkerhetssystemer og et stabilt klima. Omfanget av slike goder kan bli lavere enn hva som er optimalt dersom land og individer som drar nytte av slike goder ikke bidrar til å dekke kostnadene ved å opprettholde dem. Siden hver enkeltes bidrag er lite oppstår fort utfordringer med gratispassasjerer. Når andre ser at ikke alle bidrar kan alles vilje til å bidra politisk og finansielt til godet svekkes og i sin ytterste konsekvens forringes godet fullstendig.

På nasjonalt nivå kan fellesgoder trygges gjennom statlige tiltak. På globalt nivå er det å fremme globale fellesgoder ofte en betydelig mer krevende politisk prosess. Et eksempel er klimaforhandlingene og enkelte lands motvilje mot å påta seg forpliktelser og iverksette tiltak.

Andre lands ivaretagelse av sine nasjonale fellesgoder kan virke inn på vår velferd, og omvendt. Dersom andre land forvalter sin andel av de globale fellesgodene dårlig kan det forsterke utfordringen på globalt nivå og gjøre den vanskelig å håndtere. Gode nasjonale retningslinjer for håndtering av pandemier og internasjonalt samarbeid om forskning og utvikling av vaksiner er derfor av felles interesse for alle folk og stater. Et effektivt regelverk for klimatiltak i andre land forsterker effekten av våre egne standarder. Summen av hvert enkelt lands politikk avgjør i hvilken grad klimaet forringes globalt. Det samme kan sies om sikkerhet og fred.

At hvert enkelt land prioriterer verdien av globale fellesgoder ulikt, og har ulike forutsetninger for å finansiere og selv levere bidrag til slike goder, gjør at det ikke investeres nok i å forebygge og å løse utfordringer som er av betydning for oss alle.

arbeidet i ulike FN-fora videreutvikler og konkretiserer de overordnede målene. Det faglige samarbeidet som pågår i FN's fond, programmer og særorganisasjoner er av stor betydning også for norsk nasjonal politikk. FN's normative rolle har stor betydning for ivaretagelse av norske interesser. FN er viktig for Norge som globalt forum for å ivareta de utfordringer vi ser komme, og som vi tren-

ger internasjonal støtte til håndtering av. FNs fortrinn er betydningen som normutvikler globalt. Regjeringen mener at detaljer og utførelse bør utvikles regionalt og nasjonalt. Eksempel på dette er FNs overordnede/generelle regler innen fiskeri- og havrett, som tilpasses de ulike regionale og nasjonale forhold.

FN har en viktig rolle som kunnskapsleverandør og er en kilde til god informasjon som blir gjort tilgjengelig for alle til samme tid. Kunnskap og forskning er også viktig i gjennomføring av normer og regler. Eksempelvis er forskning og grunnlagsstatistikk en forutsetning for bærekraftig forvaltning av naturressurser. Nansen-programmet, et samarbeid mellom FAO og Norge om støtte til kartlegging og overvåking av fiskeriresurser samt opplæring og utdanning gjennom FAO og bilateralt, er et viktig bidrag til institusjonsbygging og bærekraftig fiskeriforvaltning i utvalgte land. UNEPs globale miljøgjennomganger samler og sprer kunnskap om verdens miljøtilstand. Det nye Naturpanelet (IPBES – vitenskapspanelet for biodiversitet og økosystemtjenester) vil bidra med kunnskap for forvaltning av biomangfold og økosystemtjenester.

Grunnleggende vitenskapelig kunnskap og et godt forvaltningssystem er forutsetninger for å nå globale mål knyttet til matsikkerhet, riktig ernæring og bærekraftig fiskeriforvaltning og redusert tap av naturmangfold. FN må utvikle tettere samarbeid med vitenskapelige miljøer som grunnlag for politikktutforming. Utfordringer knyttet til miljø/klima, fattigdom og matsikkerhet er ofte uløselig knyttet sammen og nødvendiggjør en helhetlig tilnærming og god koordinering i FN-systemet.

Det er et økende gap mellom antall internasjonale forpliktelser og medlemslandenes evne og kapasitet til gjennomføring. FNs effektivitet og relevans er ikke bare avhengig av hva medlemslandene kan bli enige om, og hvilken vekt andre medlemsland legger på vedtak i FN, men også kapasiteten til å gjennomføre internasjonale forpliktelser i praksis. Regjeringen mener derfor at det må legges større vekt på hvordan en kan sikre etterlevelse av forpliktelser på landnivå. FNs fond, programmer og særorganisasjoner har en viktig rolle når det gjelder kapasitets- og institusjonsutvikling (se 4.3). Norge vil ta initiativ til at resultatrammeverk og evalueringer i større grad dokumenterer resultater av det normative arbeidet på landnivå.

Faglig tyngde og tålmodighet er to forutsetninger for å få gjennomslag for norske synspunkter i FN. Norges innflytelse blir sterkere dess tydeligere vi er og ved at vi har en gjenkjennelig norsk

stemme på tvers av ulike fora. Dette er særlig viktig for å sikre at saker vi mener er tverrgående slik som menneskerettighetene, kvinners rettigheter og likestilling og miljøhensyn ivaretas. Regjeringen mener en helhetlig og gjenkjennelig FN-politikk vil styrke Norges innflytelse i FN. Kapittel 5 og 6 redegjør for elementene i en slik politikk.

Regjeringen vil

- Prioritere FNs arbeid med bærekraftig utvikling med sikte på integrere de tre dimensjonene sosial utvikling, økonomi og miljø.
- Arbeide for styrking av UNEP på kort sikt, og for opprettelse av en verdens miljøorganisasjon på lang sikt.
- Arbeide for at det nye Forum for bærekraftig utvikling blir slagkraftig.
- Løfte de globale urbaniseringsutfordringene og vurdere økt norsk multilateral bistand til forebygging og oppgradering av slumområder.
- Arbeide for å styrke FNs innsats på helseområdet.
- Arbeide for å styrke FNs innsats på utdanningsområdet
- Arbeide for nye, konkrete utviklingsmål etter 2015 som reflekterer samtidens behov og realiteter og tar hensyn til de strukturelle årsakene til fattigdom.
- Arbeide for utvikling av globale bærekraftsmål.
- Jobbe aktivt for å styrke FNs rolle som kunnskapsorganisasjon for bedret forvaltning av naturressurser og økosystemtjenester.
- Være en pådriver for å forsterke og videreutvikle global innsats for matsikkerhet gjennom FN.

4.2 Utviklingssamarbeid i endring

Rammebetingelsene for utviklingssamarbeidet er i ferd med å endres. Bistand spiller en stadig mindre rolle i finansiering av utvikling, og økning i antall mellominntektsland uten tilsvarende reduksjon i fattigdom har bidratt til stadig større fokus på fordeling innad i land. Nye aktører og samarbeidsformer spiller en stadig større rolle. Dette skaper både utfordringer og muligheter. FN må tilpasse seg disse endringene og utvikle nye partnerskap.

4.2.1 En ny global plattform for utvikling

En ny global plattform for utvikling som speiler de omfattende geopolitiske og økonomiske endrin-

gene i verden, tar hensyn til bistandens relative rolle i forhold til andre finansstrømmer og hensyn til nye aktører er nå etablert. Den er basert på premissene nedfelt i erklæringen fra høynivåmøtet i Busan, Korea. På dette møtet, som samlet ledere fra mer enn 150 land, var det utviklingspartnere i sør samt de dominerende givene i sør-sør samarbeidet som satte agendaen. Et hovedpoeng fra Busan er at bistand er nødvendig, men at den må brukes mer strategisk for å utløse andre og langt større pengestrømmer.

Samtidig viste Busan-møtet at nye aktører og samarbeidsformer gjør seg stadig mer gjeldende. Private aktører får økende betydning. Utviklingsland kan dermed i større grad velge hvem de vil samarbeide og hva slags betingelser som knyttes til bidragene. Tradisjonelle givere har gjerne krav om FNs normative kjøreregler – som menneskerettigheter og miljøhensyn, mens nye givere ikke ser ut til å legge like stor vekt på disse når de finansierer prosjekter. Det er imidlertid en voksende erkjennelse, både i sør og blant tradisjonelle givere, av at offentlig-privat samhandling og samarbeid med næringsliv og kommersielle aktører skaper nye forutsetninger for utvikling og muligheter for partnerskap.

Endringene i verdensøkonomien, i aktørbildet og bistandens rolle i forhold til andre finansieringskilder kan ha flere mulige positive ringvirkninger for FN. Sluttdokumentet fra Busan skisserte en mer fremtredende rolle for FN i oppfølging av utviklingseffektivitet både på landnivå, og i kraft av at FN, sammen med OECD, nå styrer sekretariatet for den nye plattformen. FNs deltakelse i en ny utviklingsagenda bør derfor lede til at FNs generalforsamling og FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) er den sentrale politiske arena for diskusjon om den nye utviklingsagendaen, og oppfølging av FN-organisasjonenes engasjement i et post Busan regime. Dersom den globale plattformen fører til reelle partnerskap og økt samarbeid kan det bidra til å bryte ned nord/sør polariseringen rundt økonomiske og sosiale spørsmål i FN og dermed åpne veien også for løsninger på andre områder som i dag lammes av nord/sør polarisering. Endringene i rammebetingelsene for utviklingssamarbeid kan også gi muligheter for mer strategisk fokus på hva FNs rolle kan og bør være i utvikling.

Mangel på et effektivt styringsorgan er en utfordring for FNs fragmenterte struktur og bidrar i seg selv til fragmentering. I henhold til FN-pakten har ECOSOC en koordinerende funksjon i FN-systemet, inkludert de internasjonale finansinstitusjonene. Det er gjort flere forsøk på å

Boks 4.4 Høynivåmøtet om utviklingseffektivitet i Busan og den nye utviklingsarkitekturen

Slutterklæringen fra høynivåmøtet om utviklingseffektivitet i Busan bekrefter prinsippene for effektiv bistand fra Paris (2005) og Accra (2008): Nasjonalt eierskap og verifiserbare resultater; et inkluderende partnerskap mellom «nye» og «gamle» aktører bygget på dialog, samt åpenhet og ansvarlighet knyttet til overføringer og disposisjoner av midler. Slutterklæringen bygger videre på disse, blant annet ved å vektlegge dialog og åpenhet som viktige føringer for et tettere samarbeid med partnere i sør og øst.

Busan-erklæringen slår fast at den tradisjonelle bistandens rolle er i sterk endring mot en mer utløsende rolle i forhold til andre kapitalstrømmer, og at bistand bare er ett av flere virkemidler i utviklingssamarbeidet. Mer effektiv utvikling forutsetter en tettere integrering av ulike politikkområder, bl. a. innen klima og miljø, internasjonale investeringer, handel og privat sektor. Utviklingsdialog og partnerskap med nye aktører som BRIKS-landene, aktiv støtte til sør-sør samarbeid gjennom triangulære samarbeid, nye globale partnerskap, samhandling med private fond og bruk av effektive multilaterale organisasjoner og globale fond er sentrale elementer. Busan bekreftet at økt samstemthet mellom politikkområder og ressursbaser er selve nøkkelen til en mer resultatorientert og dermed mer effektiv utvikling. Sammen utgjør disse elementene hovedstammen i den nye *utviklingsarkitekturen*

reformere ECOSOC, men mye gjenstår før det er et reelt og prioritert forum for både koordinering og dialog om sentrale økonomiske og sosiale spørsmål. Norge vil bidra til en diskusjon blant interesserte medlemsland på tvers av de regionale gruppene om behov for styrking av styringsstrukturene for henholdsvis FNs utviklings- og humanitære aktiviteter og FN som forum og plattform for utviklingspolitisk dialog og agendasetting. Etablerte samarbeid med likesinnede slik som Nordic + gruppen (Norden, Irland, Storbritannia og Nederland), samt etablerte samarbeid med land i sør er et godt utgangspunkt. Dersom den politiske dialogen i en ny utviklingsarkitektur finner sted innen en FN-ramme kan dette åpne både

for nye politiske handlingsrom og nye operasjonelle roller. Et hovedmål for Norge er å dreie fokus i større grad mot den nasjonale politikkenes rolle i utvikling og landenes eget ansvar.

4.2.2 Finansiering for utvikling

Finansiering er et sentralt underliggende spørsmål i diskusjoner om felles mål og strategier, og preger alt fra klimaforhandlinger til reform av FNs utviklingsaktiviteter.

FN-konferansene om finansiering for utvikling i Monterrey, Mexico (2002) og Doha, Qatar (2008) fastslo at FNs tusenårsmål bare kan oppnås gjennom et partnerskap der utviklingslandene påtar seg hovedansvaret for å føre en utviklingsfremmende politikk som baseres på godt styresett, antikorrupsjon, forutsigbarhet og sterke, ansvarlige nasjonale institusjoner. Giverlandene må til gjengjeld bidra med finansielle og andre ressurser for å bistå i dette arbeidet. Konferansen slo fast at bistand utgjør en viktig, men begrenset del av midlene som må mobiliseres for utvikling. Annen finansiering som er vel så viktig som bistand inkluderer nasjonal ressursmobilisering og skatt, utenlandske investeringer, migranternes hjemsendte midler, handel, gjeldslette og et internasjonalt bærekraftig finanssystem.

Norge vil arbeide for at debatten om finansiering for utvikling i FN i enda større grad skal dreie seg om andre finansieringskilder enn bistand.

Utviklingslands mobilisering av egne midler gjennom skattlegging, kampen mot ulovlig kapitalflyt, innovativ finansiering og FN-organisasjonenes rolle i oppfølgingen er viktige elementer. Norges egne erfaringer med at likestilling og kvinners deltakelse er viktig forutsetning for økonomisk vekst og utvikling er også sentralt i vår tilnærming.

Mens den tradisjonelle utviklingspolitiske debatten var preget av fordeling av ressurser mellom land, er fordeling også innad i land et stadig mer aktuelt tema. Den formidable økonomiske veksten de siste tiårene har ikke medført tilsvarende reduksjon i verdens fattigdom. En viktig grunn til dette er mangel på rettferdig fordeling både mellom land og innad i land. Et fungerende skattesystem er grunnleggende for en effektiv ressursbruk og for en stats mulighet til omfordeling og til å investere i offentlige velferdsgoder. Dette kan undergraves av et finanssystem som gjør det mulig å føre store pengesummer ulovlig ut av landet. Mangel på rettferdig fordeling er også ofte et utslag av skjev maktfordeling, og at store grupper har få eller ingen mulighet til å ha innflytelse over fordelingen av ressurser i samfunnet.

Et viktig bidrag fra relevante FN-organisasjoner til arbeidet med rettferdig fordeling vil være analyse av forholdet mellom økonomisk vekst og økt ulikhet. På basis av deres analyse kan FNs landteam rådgi myndighetene om hvordan nasjo-

Boks 4.5 Innovativ finansiering

Finansieringsbehovet for utvikling, klima og globale fellesgoder er langt større enn tradisjonell bistand kan dekke. Det er derfor nødvendig å finne nye metoder for hvordan finansieringsgapet kan fylles. Et sentralt virkemiddel for å oppnå dette er såkalte *innovative finansieringsmekanismer* – nye måter å mobilisere, overføre og bruke penger til utvikling, klima og globale fellesgoder på. Kjentegnet på om tiltakene har effekt er at de er tilstrekkelig store, er forutsigbare over år og kommer i tillegg til tradisjonell bistand. Et fellestrekk er også at de skal motvirke uheldige sider ved globaliseringen som klimaforandringer og økt utbredelse av smittsomme sykdommer. Eksempler på innovativ finansiering er tiltak som utløser midler gjennom lån og garantier, skattlegging og etablering av markeder innen karbonhandel, betaling for økosystemtjenester og avgifter knyttet til sjø- og lufttrafikk, avgift på finanstransaksjoner mv.

I klimaforhandlingene er Norge en forkjemper for økt bruk av innovativ finansiering. Statsminister Stoltenberg ledet FNs rådgivningsgruppe for klimafinansiering satt ned av FNs generalsekretær. Den gav råd om hvordan USD 100 mrd. årlig kan skaffes til veie for klimatiltak i utviklingsland. Rapporten inneholder en rekke innovative tiltak som kan fylle finansieringsgapet. Norge støtter mange av disse. Utfordringen er å sikre bred internasjonal oppslutning om dem.

Regjeringen arbeider sammen med andre land for en mulig valutaavgift til inntekt for globale fellesgoder, utvikling og klima. En forutsetning for innføring av en slik avgift, er bred internasjonal støtte og at toneangivende land slutter seg til. Norsk forsøk på å få inn henvisning til en slik avgift i en Generalforsamlingsresolusjon lyktes ikke.

Boks 4.6 FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD)

UNCTAD har et bredt mandat innenfor handel og utvikling som bygger på tre pilarer; mellomstatlige maskineri og konsensusbygging, forskning og analyser og faglig samarbeid og bærekraftig kapasitetsbygging. Utviklingsland og særlig mellominntektsland bruker UNCTADs analytiske og faglige kapasitet til f.eks. tiltredelsesforhandlinger for WTO, forberedelser for G20 møter og lignende. Norge gir finansiell støtte til enkelte av UNCTADs rådgivningsprogrammer – f.eks. med hensyn til gjeld og investeringer med særlig vekt på støtte til de minst utviklede land. Organisasjonen har i flere år vært i krise, og har ikke vært i stand til å levere tilfredsstillende på mandatet, delvis på grunn av dårlig lederskap. Dette er like mye medlemslandenes feil. Organisasjonen har blitt gjennomgått av FNs Joint Inspection Unit som har kommet med en meget kritisk rapport om hvordan organisasjonen er drevet. Rapporten ligger til

behandling i UNCTADs styre. Norge har uttalt at vi er rede til å bistå organisasjonen i den nødvendige endringsprosessen.

Doha mandatet vedtatt på UNCTAD XIII i april 2012, bekreftet det brede mandatet med hensyn til handel og utvikling. Norge gjorde en stor innsats for å sikre at UNCTAD fortsatt skal arbeide med gjeldsspørsmål. Norge har finansiert et UNCTAD program om nye prinsipper for ansvarlig långivning/låntaking. UNCTAD representerer et supplement til Verdensbanken og IMF når det gjelder gjeldsspørsmål og finansiell utvikling. UNCTAD er ikke selv lånegiver og oppfattes derfor av mange som en nøytral stemme. Et annet prioritert område for Norge i forhandlinger om Doha mandatet var integrering av kvinne- og likestillingsspørsmål. På dette feltet fikk man et sterkere språk enn tidligere mandat.

Norge vil jobbe for at UNCTADs arbeid blir ansett som relevant i WTO og Verdensbanken.

nal politikk kan bidra til en mer rettferdig fordeling, økt stabilitet og fattigdomsreduksjon. Norge kan bidra med erfaringer med en fordelingspolitikk basert på norsk/nordisk velferdsmodell, kvinners deltakelse i arbeidslivet, trepartssamarbeidet, og et skattesystem med vekt på effektiv ressursbruk og omfordeling. Norge bruker aktivt erfaringer fra programmer som det nye Skatt for Utvikling og Olje for Utvikling og arbeidet med bekjempelse av skatteparadis og ulovlig kapitalflukt i arbeidet overfor FN.

4.2.3 Partnerskap

Endring i forholdet mellom stater, marked og individer åpner for samarbeid med en rekke aktører fra privat sektor, sivilt samfunn, forskning og akademia. FN-systemet må finne nye innovative måter å involvere disse på. Samarbeid med privat sektor, entreprenørskap og teknologi trekkes fram som nøkler til bærekraftig utvikling. Nye institusjonelle aktørers deltakelse ført til at fokus på nye partnerskap, f.eks. med regionale organisasjoner og nettverk med særlig innflytelsesrike stiftelser er i ferd med å endre måten FN-systemet arbeider på slik tilfellet har vært på matsikkerhetsområdet, energi-satsningen og mødre og barnehelse.

FN-systemet kan legge til rette for samarbeidsformer som sør-sør samarbeid og triangulært samarbeid. Regjeringen mener at FN-organisasjonene bør føre an dialogen med nye aktører og samhandling på landnivå slik også sluttdokumentet fra Busan legger opp til.

Generalsekretæren og FN-organisasjonenes samlende kraft og mulighet til å mobilisere andre er en av FNs styrker, og forener politisk arena og operasjonelle aktiviteter. Særlig gjennom arbeidet

Boks 4.7 Nye partnerskap med mellominntektsland

Et godt eksempel på hvordan FNs fond og programmer fornyer seg i forhold til mellominntektsland er UNDPs nye avtalekonsept «Partnership framework agreement» som er rettet mot fremstående mellominntektsland som har ambisjoner om å spille en aktiv rolle i regional- og internasjonal utvikling. UNDP skal tilrettelegge for erfaringsdeling mellom land gjennom etablering av policy sentre, sør-sør samarbeid og kunnskapsnettverk. UNDP har inngått slike avtaler med myndighetene i Brasil, Tyrkia og Mexico og en slik avtale forberedes nå med indonesiske myndigheter

med energisatsingen og på helseområdet har Norge vært blant de fremste pådriverne for å kople privat sektor og globale fond/filantroper på FN prosesser. FNs komité for matsikkerhet (CFS) er et eksempel på hvordan ikke-statlige aktører har fått plass rundt bordet. Norge er grunnleggende positiv til denne tilnærmingen og vil arbeide for at eksisterende strukturer i størst mulig grad legger til rette for deltakelse fra ikke-statlige aktører. Det er imidlertid viktig at dette ikke fører til fragmentering og merarbeid.

Effekten av de store verdenskonferansene og toppmøtene må ikke vurderes på basis av det umiddelbare resultatet av selve konferansen, men må sees over tid. De har også en betydelig rolle som møteplass, ikke bare for medlemsland men for sivilt samfunn, privat sektor, eksperter og andre. Sivilt samfunn er også en viktig pressgruppe overfor nasjonale myndigheter for oppfølging av forpliktelser. Norge har tradisjonelt vært en døråpner for å gi representanter fra det sivile samfunn tilgang til FNs møter, prosesser og konferanser. Norge har også tradisjon for deltakelse fra sivilt samfunn, inkludert ungdomsdelegater, i norske delegasjoner til møter i FN. Regjeringen vil standardisere praksis for deltakelse fra sivilt samfunn i norske delegasjoner til FN møter, som i dag varierer fra fora til fora og mellom departementene.

Det er et særlig behov for å bedre ungdomsdeltakelse på et fritt og uavhengig grunnlag i FN. Regjeringen vil støtte generalsekretær Ban Ki-moons initiativ til å opprette en stilling som spesialrådgiver for ungdom som skal utarbeide en samlet plan for FNs innsats for ungdom i årene framover. Regjeringen vil bidra økonomisk til at det opprettes et FNs Ungdomsforum f.eks. etter mønster av Det internasjonale urfolksforumet. Ungdom og deres organisasjoner kan her påvirke FNs politikk og arbeid i dialog med medlemsland.

Regjeringen vil

- Styrke FN som globalt politisk forum for økonomiske og sosiale spørsmål og arbeide for effektivisering og styrking av ECOSOC.
- Styrke FN, Verdensbanken og andre multinasjonale utviklingsinstitusjoners arbeid med rettferdig fordeling mellom land og innad i land.
- Arbeide for å innføre globale skatter og avgifter som begrenser de negative virkningene av globaliseringen og skaper omfordelingsmekanismer på globalt nivå.
- Arbeide for nye globale finansieringsmekanismer som kan medvirke til omfordeling og styrking av globale fellesgoder.
- Arbeide for at FN skal bekjempe skatteparadis, ulovlig kapitalflyt og finansielt hemmelighold.
- Være en pådriver for at FN skal sette nasjonal ressursmobilisering på dagsorden.
- Prioritere arbeidet for at UNCTAD-prinsippene for ansvarlig långivning og låntaking får så stor oppslutning som mulig.
- Støtte sivilt samfunns adgang til FNs møter, prosesser og konferanser.
- Gjennomgå og standardisere praksis og støtteordninger for sivilt samfunns deltakelse i norske delegasjoner
- Støtte Generalsekretærens initiativ for ungdom inkludert opprettelsen av en egen spesialrådgiver samt arbeide for opprettelsen av et eget FN-forum etter mønster av Urfolksforumet.

4.3 FN som utviklingsaktør

Med sine ulike og til dels unike mandater representerer FN-organisasjonene bredde og har gode muligheter til å bidra til endring i utviklingslandene. Regjeringen har i St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* lagt vekt på helse og utdanning, styresett, landbruk og generell kapasitets- og institusjonsutvikling som særlige aktuelle sektorer for multilateral støtte fra Norge. Regjeringen løfter også områder av høy politisk prioritet slik som klima, skog, fredsinitiativ, likestilling og forvaltning av ikke-fornybare ressurser og ulovlig kapitalflyt gjennom de multilaterale organisasjonene.

Multilateralt utviklingssamarbeid innebærer felles finansiering, felles prioritering/planlegging, samt enhetlig gjennomføring. Målsettingen er at utviklingssamarbeid skal gi størst mulig effekt, dvs. at man ser økt velferd og levestandard for innbyggerne i de angjeldende landene.

Organisasjonene står imidlertid overfor utfordringer knyttet til fragmentering og utilstrekkelig koordinering som medfører at FNs utviklingssystem leverer dårligere enn hva potensialet skulle tilsi. Som en av de største bidragsyterne til FN-organisasjonene og en forkjemper for en FN-forankret verdensplattform har Norge hatt en aktiv rolle som støttespiller og pådriver for reform.

4.3.1 Fra ord til handling – FNs rolle på landnivå

FNs fond, programmer og særorganisasjoner må finne sin plass og fortrinn i et utviklingssamarbeid i endring. Det er en hovedoppgave for organisasjonene å bistå landene i å bygge inkluderende stater basert på menneskerettighetene og andre internasjonale normer og standarder. En reell rettighetsforankring vektlegger staters forpliktelser til å sikre alle mennesker lik tilgang til tjenester uavhengig av kjønn, alder, etnisitet, funksjonshemninger og sosial bakgrunn. For å oppnå universelle rettigheter må fattigdomsreduksjon ledes av målrettede tiltak rettet mot marginaliserte grupper.

Landenes myndigheter har ansvar for at internasjonale normer og standarder etterlevs. Derfor er statlige myndigheter hovedpartner for FN-organisasjonene. Landprogrammer er utarbeidet i samarbeid med vertslandets myndigheter og forutsettes å reflektere landenes egne prioriteringer innenfor den enkelte organisasjons mandatområde.

Innholdet i samarbeidet har endret seg over tid. Vektleggingen av landenes ansvar for egen utvikling har blitt sterkere. Det har generelt vært en forskyvning i innsatsen som innebærer at det normative arbeidet og bidrag til institusjonsutvikling har blitt viktigere sammenlignet med å bistå myndighetene i å levere tjenester. Denne utviklingen er i tråd med en sterkere vektlegging av prinsippet om nasjonalt eierskap og må også sees i sammenheng med den økonomiske utviklingen land som mottar utviklingsbistand har gjennomgått.

FNs nære forhold til myndighetene er både en styrke og en utfordring. Det er en utfordring fordi FN organisasjonenes tilstedeværelse i et land er basert på invitasjon fra myndighetene og er avhengige av et godt forhold til myndighetene. Dette kan til tider gå på bekostning av hvor mye organisasjonene vektlegger det normative grunnlaget og særlig i hvilken grad FN-organisasjonene forholder seg til mer sensitive spørsmål som menneskerettighetene. Dette er ikke minst en utfordring for FNs utviklingsprogram hvis mandat i stor grad er godt styresett og demokratisering. Til tross for disse utfordringene, mener regjeringen at FN-organisasjonene skal ta utgangspunkt i en rettighetsbasert tilnærming og også ta opp sensitive spørsmål.

FNs fond, programmer og særorganisasjoner har vært viktige i arbeidet med tusenårsmålene. Det er imidlertid ikke gitt at FN skal være den vik-

tigste aktøren på områder der FN i dag er sterkt inne. Nasjonale institusjoner er mange steder blitt bedre i stand til å tilby grunnleggende tjenester. Samtidig har det vært en vekst i antall aktører, herunder frivillige organisasjoner, stiftelser og private selskaper som også tilbyr ulike former for tjenester. De står for bygging og drift av skoler, veier eller sykehus, og er ofte mer effektive enn FN-organisasjonene. Regjeringen mener at den viktigste konsekvensen av endringer i utviklingssamarbeidet for FN er at FN-organisasjonene i mindre grad skal fokusere på prosjekter og i større grad arbeid med faglig rådgivning, kapasitets- og institusjonsutvikling. Det er viktig å identifisere hva FN ikke bør arbeide med og områder der andre aktører er mer aktuelle samarbeidspartnere for Norge.

Eksemplene nedenfor gir et lite innblikk i hvordan FNs fond, programmer og særorganisasjoner jobber på landnivå. Konkrete vurderinger av de enkelte organisasjonene gjøres i forbindelse med budsjettprosessen og i form av egne informasjonsflak som utarbeides annethvert år (se kap. 5 for kriterier for vurderingene).

FNs utviklingsprogram (UNDP) har et unikt mandat på områdene godt styresett og demokratisering og er en viktig partner i kriseforebygging og gjenoppbygging. På disse områdene kan UNDP ofte vise til gode resultater. Eksempelvis bistår UNDP i forberedelse og avvikling av valg omtrent annenhver uke. UNDP har også en viktig rolle som «limet» i FN-systemet gjennom ansvaret for FNs stedlige koordinatører (UN Resident Coordinator) og som samarbeidspartner for organisasjoner som ikke selv har tilstedeværelse på landnivå. Fra norsk side har vi også vektlagt UNDPs arbeid med bærekraftig utvikling og miljø, eksempelvis bidra til at miljøhensyn integreres i landenes strategier for fattigdomsreduksjon. Regjeringen mener UNDPs resultater på landnivå varierer og at det er en tendens til å spre seg for tynt. I vår dialog med UNDP krever vi derfor bedre resultatoppnåelse og konsentrasjon av innsats i de landene dette ikke er tilfredsstillende.

*FNs barneprogram (UNICEF)*s primæroppgave er å fremme og beskytte barns rettigheter i tråd med FNs barnekonvensjon. *Utdanning* er et av UNICEFs kjerneområder og Norge har i mange år hatt et samarbeid med UNICEF for å sikre alle barn rett til skolegang med god og relevant kvalitet. I 2010 bidro norsk støtte gjennom UNICEF til at 500 000 barn fikk skolegang (Norads resultatrapport 2010). Unicefs arbeid på utdanning retter seg særlig mot utdanning i kriser, kvalitet i utdanningen, og kapasitetsbygging

Boks 4.8 UN-REDD – miljø og utvikling, innovasjon og norsk påvirkning

UN-REDD (United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries) er et samarbeidsprogram mellom UNEP, UNDP og FAO for å bistå utviklingsland i å redusere utslippene fra avskoging og skogforringelse. Programmet ble opprettet i 2008 på norsk initiativ og finansieres gjennom regjeringens klima- og skoginitiativ. Programmet har pr nå fem givere: EU, Danmark, Japan, Spania og Norge.

Å redusere avskoging og skogforringelse i utviklingsland vil bidra til å sikre skogene som mer en 1,6 milliarder mennesker er direkte avhengige av for sitt livsopphold. Skogene er kilde til bl.a. mat, rent vann, fiber, brensel, og ivaretar viktige økosystemtjenester som beskyttelse mot skred, flom og erosjon og opprettholdelse av regionale nedbørssystemer.

Samling av FNs arbeid med dette miljø- og utviklingsspørsmålet i et program har gitt styrke. UNEP bidrar med kunnskapsutvikling og normativ utvikling innen grønn økonomi og økosystemtjenester. UNDP bidrar med kapasitetsbygging og kunnskapsutvikling innen utviklingsspørsmål som godt styresett, rettferdig fordeling og likestilling. FAO bidrar med skog- og landbruksfaglig kompetanse. Gjennom programmet bidrar FN med både normativ utvik-

ling og nasjonal kapasitetsbygging. En viktig styrke er at programmet har bidratt til økt samarbeid med Verdensbanken.

Utfordringer i UN-REDD programmet reflekterer FN-systemets generelle utfordringer. Organisasjonene har vist tendenser til å arbeide separat innenfor UN-REDD paraplyen og til å konkurrere om midler innenfor programmets budsjetter. Kapasiteten lokalt er lavere enn på regionalt- og hovedkvarternivå. Samtidig viser FN vilje til å lytte til Norges synspunkter på programmets forbedringspotensial. Det er et stadig tettere samarbeid mellom organisasjonene og forbedringer i den interne styringsstrukturen, samtidig som at arbeid med utbedring av programmets resultatrapportering synes å gi gode resultater.

UN-REDD er et eksempel på hvordan ørmerking kan bidra til å sette prioriterte tema, som klima og skog, på dagsorden i FN. REDD+ ble i 2012 nevnt som et av de prioriterte områdene i generalsekretærens 5 års plan. Programmet ivaretar også norske interesser, som likestilling og styresett etter påtrykk fra Norge. UN-REDD er et godt eksempel på hvordan Norge kan bidra til innovasjon og til at FN bidrar på landnivå og internasjonalt operer i større grad som «Ett FN».

av lokale og nasjonale myndigheter. UNICEF har jobbet målrettet for å gi ekskluderte grupper tilgang til utdanning. UNICEF har en sentral rolle i UN Girls Education Initiative (UNGEI) som har en viktig pådriverrolle for å fremme jenters utdanning og likestilling på globalt og regionalt nivå. Verdensbanken og UNESCO er sentrale partnere i utdanningsarbeidet.

UNICEF har en særskilt rolle i å beskytte barn i krig, konflikt og katastrofesituasjoner og har en posisjon som ledende partner innen nisjen utdanning i kriser og som en betydningsfull aktør i overgangen fra krise til gjenoppbygging. Organisasjonen leverer godt også i sårbare stater og situasjoner. UNICEF driver også mye humanitært arbeid og leder koordineringsarbeidet på områder som vann/sanitær, beskyttelse av barn og ernæring (sammen med FAO). UNICEFs tunge felterfaring og tilstedeværelse, størrelse og politiske dialog gjør UNICEF til en sentral partner i flere globale partnerskap på områder innen mandatet.

Helsesektoren er et eksempel på et område hvor det er betydelig samarbeid mellom de ulike aktørene. I tillegg til *Verdens helseorganisasjon* (WHO) har flere FN-organisasjoner viktige funksjoner innen global helse og for å bistå utviklingslandene på helsesektoren. *FNs befolkningsprogram* (UNFPA) har et særlig ansvar for mødre- og seksuell og reproduktiv helse, mens *UNICEF* har et særlig ansvar for barnehelse og er viktig f.eks innen samarbeidet i vaksinealliansen GAVI. *Verdensbanken* er en viktig aktør i finansiering av helsesystemer i utviklingsland. *UNAIDS* er en paraplyorganisasjon bestående av Verdensbanken og FN-organisasjoner som har programmer for bekjempelse av hiv og aids epidemien innenfor siden respektive mandatområder. UNFPA og UNICEFs felles fond mot kjønnslemlestelse er et eksempel på nært samarbeid mellom FN-organisasjoner. Det er også flere uformelle samarbeidsmekanismer. Samarbeidet innen det såkalte H-4 + som består av WHO, UNICEF, UNFPA, Ver-



Figur 4.3 Aserbadjan.

Foto: UNICEF/Giacomo Pirozzi

Boks 4.9 FNs arbeid for vitenskap, kultur, utdanning og kommunikasjon

FNs organisasjon for vitenskap, kultur, utdanning og kommunikasjon (UNESCO) støtter stater i oppbygging av utdanningssystem på alle utdanningsnivå og har en sentral rolle som pådriver i normative og etiske spørsmål på utdanningssektoren. UNESCO er viktig i utviklingen av den globale utdanningsagendaen og er ledende organisasjon og hovedansvarlig for gjennomføringen av utdanning for alle (EFA).

På grunn av manglende finansiering og kapasitet har UNICEF, Verdensbanken og Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) generelt vært mer fremtredende på den internasjonale utdanningsarenaen. Norge støtter et kapasitetsutviklingsprogram knyttet til utdanningssektoren gjennom UNESCO, et sentralt til-

tak for å sikre en bærekraftig, mottakerstyrt utvikling samt styrking av nasjonale systemer.

UNESCO står overfor en rekke utfordringer knyttet til redusert finansiering, tungt byråkrati, mangel på effektivitet og strategisk ledelse. Flere av UNESCOs underliggende institutter med ansvar for særskilte fagområde får støtte fra Norge. Erfaringen med disse er jevnt over god og bedre enn UNESCO sentralt. UNESCO har et svært godt omdømme i utviklingsland.

UNESCO er også FNs eneste organisasjon som arbeider med kulturspørsmål i et globalt perspektiv og har en viktig rolle i å bevare verdens kulturarv. Dessuten har UNESCO en viktig rolle i arbeidet for yringsfrihet, fri presse og journalisters sikkerhet.

densbanken og UNAIDS, er viktig blant annet for å støtte opp under generalsekretærens globale strategi for kvinners og barns helse. H-8, som i tillegg inkluderer GAVI, Det globale fondet mot aids, tuberkulose og malaria samt Gates Foundation, er et løst forum for informasjonsutveksling. Samarbeidsformene på helseområdet er eksempler på samling rundt tematiske spørsmål som vi trolig vil se mer av i årene som kommer. Norge skal fortsatt være en pådriver for innovative satsninger på dette området med samarbeid, og der partnere representerer stater, sivilt samfunn og næringslivsaktører.

FN og *Verdensbanken* har begge et ansvar for bedre koordinering på landnivå. Samarbeidet mellom FN-systemet og Verdensbanken må styrkes. Det er inngått en partnerskapsavtale som regulerer samarbeidet mellom FN og Verdensbanken, også på landnivå, og diskusjon om arbeidsdeling globalt pågår. Verdensbanken og FN har ulike roller og styrker. Verdensbanken har mulighet til å bidra med midler og ekspertise i en annen skala enn FN, mens FNs normative mandat og rettighetsbaserte tilnærming gjør at de bidrar med et annet perspektiv. De må sees som komplementære og ikke som konkurrenter, særlig i sårbare stater. En rekke konkrete forslag til styrking av samarbeidet er presentert i 2.3. Regjeringen mener at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig eller ønskelig å etablere en fast arbeidsdeling da dette vil avhenge av den enkelte landkontekst. Dette er ikke til hinder for at det gis tydelige budskap om og insentiver for samarbeid i de respektive styrende organ. Blant de tiltakene regjeringen vil arbeide for er økt bruk av felles risikovurdering på landnivå basert på det verktøyet Verdensbanken og FN allerede har utarbeidet sammen og at Verdensbanken i større grad deltar i felles planlegging og samarbeid om gjennomføring. Dette er særlig viktig med tanke på makroøkonomisk engasjement og budsjettsamarbeid og for å kople kortsiktig engasjement med mer langsiktig og bærekraftig utvikling. Regjeringen vil også arbeide for ytterligere desentralisering av beslutningsmyndighet og reforminsentiv slik at FN og Verdensbanken i større grad kan arbeide sammen på landnivå. Et styrket samarbeid mellom FN og Verdensbanken må til. På mellomstatlig nivå, mellom hovedkvarterene og særlig på landnivå.

FN-systemet har vist evne til innovasjon og tilpasning. Tilpasning til endrede rammebetingelser og stadig nye aktører forutsetter en gjennomgang av FNs funksjoner, finansiering, kapasitet, partnerskap, hvordan FN er strukturert og styringsstrukturene for å sikre at FN-systemet er i stand

til å løse de utfordringene vi står overfor. Regjeringen vil arbeide med andre medlemsland for å sikre at en slik debatt finner sted fram til 2015.

4.3.2 Et mer slagkraftig FN: Levere som én

FNs utviklingsarbeid er fordelt på et stort antall fond, programmer og særorganisasjoner som alle har både normative og operasjonelle mandater. Arbeidet på landnivå har vært preget av svak koordinering, fragmentering, overlapp og intern konkurranse. I mange land har det vært vanskelig for nasjonale myndigheter å få en helhetlig oversikt over FNs aktiviteter og hvordan disse støttet opp om nasjonale utviklingsprioriteringer.

Et slagkraftig FN på utviklingssiden som «leverer sammen som én» var visjonen til statsminister Stoltenberg og hans to kollegaer fra Mosambik og Pakistan da de leverte sine anbefalinger om revitalisering og modernisering av FNs utviklingsarm til daværende generalsekretær Kofi Annan i 2006². Hensikten var at FN-organisasjonene skulle bidra til bedre resultater i utviklingslandene ved å arbeide på en måte som fremmer nasjonalt eierskap og som støtter opp om landenes prioriteringer. Reformen bygger på de fire prinsippene én leder (en stemme), ett program, ett budsjett og ett kontor. Panelets forslag har ført til store endringer i måten FN arbeider på, også i land som ikke har tatt i bruk Ett FN-modellen.

Åtte utviklingsland³ tilbød seg å prøve ut tilnærmingen i egne land som et pilotprosjekt. I ettertid har i tillegg over 20 land (såkalte «selvstartere») på eget initiativ bedt FN om å organisere seg etter «Ett FN»-prinsippene i sine respektive land. Flere land har uttrykt interesse for å innføre modellen. Dette er den største indikasjonen på at reformen har lyktes i å bedre måten FN arbeider på landnivå. Reformlandene har på flere høynivåkonferanser⁴ gitt uttrykk for at det er ikke er noen vei tilbake og at Ett FN må bli hovedtilnærmingen for FNs utviklingsarbeid på landnivå. Samtidig er det flere andre land innenfor G-77 som er skeptisk til Ett FN-modellen. Dette skyldes delvis generell motstand mot reformer som de frykter er skalkeskjul for kutt og svekkelse, delvis at en rekke land ikke ønsker et for sterkt FN i eget land. Norge har vært en pådriver for FN-reform både politisk og finansielt.

² High Level Panel on System-Wide Coherence.

³ Albania, Kapp Verde, Mosambik, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay og Vietnam

⁴ Maputo 2008, Kigali 2009, Hanoi 2010, Montevideo 2011, Tirana 2012.

Evalueringer og annen informasjon bekrefter at «Ett FN»-modellen representerer et stort framskritt, men viser også at det fortsatt er utfordringer med hensyn til lederskap, finansiering og effektivitet. For å sikre at de ulike organisasjonene følger opp reformen på en forpliktende måte, vil Norge fortsette engasjementet for «Ett FN» og bidra til å møte utfordringene både politisk og finansielt.

«Ett FN» har i betydelig grad styrket nasjonalt eierskap. «Ett FN»-programmene gir myndighetene bedre oversikt, og prinsippet om én stemme har ført til en mindre fragmentert dialog med organisasjonene. Myndighetene har også fått en sterkere rolle i utarbeidelsen av de felles programmene, og flere land rapporterer om at deres interne koordinering har blitt bedre.

De felles programmene har ført til at FN-organisasjonenes virksomhet støtter opp om landenes utviklingsprioriteringer på en bedre måte, og at FN dermed har blitt mer relevant. Erfaringen er at FNs politikkrådgivning og bidrag til institusjonsutvikling har blitt mer samordnet og at likestillingsdimensjonen og andre tverrgående spør-

mål er bedre ivaretatt. Det rapporteres også om en mer samordnet dialog mellom FNs landteam og myndighetene om anti-korrupsjonsarbeid. Bedringene gjelder særlig de nyere programmene der en bygger på en felles strategisk tilnærming. Myndighetene har hatt en aktiv rolle i utformingen av disse programmene og vil også ha et større ansvar i oppfølgingen. De nye programmene er basert på et revidert format for FNs rammeverk for utviklingsarbeid (UNDAF), som også legger til rette for samarbeid med andre aktører. I Mosambik rapporteres det for eksempel om at et samarbeid mellom UNICEF, ILO, WFP, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) har gitt positive resultater.

Regjeringen mener Ett FN reformen er viktig for å sikre FN-organisasjonenes fortsatte relevans og effektivitet på landnivå. Utfordringer identifisert i evalueringene må håndteres. Svakheter og fokus identifisert så langt:

Reform krever godt lederskap. Generalsekretæren og de ulike FN-organisasjonenes ledere må gi tydelige signaler og insentiv for samarbeid på landnivå. I faglige spørsmål skal den organisasjo-

Boks 4.10 Strategisk prioritering med fokus på de sårbare – FN i Nepal

FN-systemets nye felles utviklingsplan (UNDAF) i Nepal tar utgangspunkt i en sårbarhetsanalyse. Hvem er de fattige, hvor bor de, hvorfor er de fattige. Deretter har FN utviklet en samlet plan for hvordan de som FN-system sammen med myndighetene kan bidra inn mot disse gruppene spesielt.

Økonomiske, politiske, kulturelle, sosiale og miljømessige realiteter og deres virkning på befolkningen i Nepal ble analysert sammen med forskjellige typer sårbarhet folk hadde i form av fattigdom, menneskelig utvikling, ekskludering og individuell beskyttelse. Også systemiske og strukturelle årsaker til sårbarhet ble utforsket. Resultatet var en liste på 20 målgrupper, av 191 potensielle. En rekke grunnleggende årsaker til sårbarhet ble identifisert fra patriarkalske verdier og religiøse forhold, ulik tilgang til økonomiske ressurser og manglende deltakelse i politiske organ, til avstand fra og manglende adgang til markeder.

FNs nye flerårige program fokuserte på tiltak for å håndtere disse systemiske spørsmålene og på samarbeid både internt i FN og med andre som en forutsetning for å kunne lykkes. Det nye flerårige programmet har åtte målsettinger. De

første fem har med utviklingsprosess å gjøre og inkluderer: a) tilgang til grunnleggende elementer som gir sårbare mulighet til et sunt liv og aktiv deltakelse i samfunnet, b) legge til rette for deltakelse av marginaliserte unge, menn og kvinner i økonomiske liv, c) påvirke samfunnets holdninger for å minske diskriminering og styrke sårbare grupper, d) etablere og styrke juridiske og institusjonelle rammeverk for å støtte samfunnsendring, e) styrke kvaliteten i demokrati – sosiale kontrakten mellom stat og borger og effektivitet og ansvarliggjøring. I tillegg er det tre målsettinger om å bygge motstandskraft mot trusler fra naturlige og menneskelige katastrofer samt bidra til Nepals internasjonale samarbeid.

FN-systemets felles utviklingsplan i Nepal er en markering av at FN både normativt og på landnivå først og fremst skal bistå de svakeste. Et avgrenset og prioritert operasjonelt mandat for FN kan være modell for FNs arbeid i særlig mellominntektsland og gir FN aktualitet. Sårbare grupper representerer ofte minoriteter av en eller annen type – som mangler organisering eller med vilje holdes utenfor de systemer som ivaretar flertallets behov.

nen som sitter nærmest på saken tale på vegne av FN-systemet, det er ikke nødvendigvis FNs stedlige koordinator.

Evalueringer viser at gjenværende flaskehalser for samarbeid må løses på hovedkvarternivå og at det er behov for ytterligere harmonisering og effektivisering. Det har vært noen framskritt, f.eks. harmonisering av anskaffelsesregelverk som gjør det mulig å foreta felles innkjøp og som gir stordriftsfordeler, men det er fortsatt rom for at flere administrative oppgaver løses i fellesskap. Ulike krav til rapportering og planlegging er et hinder for samarbeid og medfører merarbeid. Ulike IKT-systemer er et hinder for informasjonsdeling. Hensyn til sikkerhet har mange steder vanskeliggjort samlokalisering (Ett hus).

Den sentrale finansieringsmekanismen og landfondene har vært de viktigste virkemidlene så langt. Regjeringen vil derfor arbeide for å styrke giverbasen til Ett FN sentralt og på landnivå, og det kan være nødvendig å åpne for mykt øremerket støtte opp mot strategiske mål i fellesprogrammet i tillegg til generelle bidrag for å mobilisere flere givere.

Høsten 2012 står reformprosessen ved et veiskille. Programlandene selv sier at det ikke er noen vei tilbake. FNs generalsekretær har tatt til orde for en «annengenerasjons Ett FN» i handlingsplanen for sin andre periode. Regjeringen støtter opp om Generalsekretærens initiativ og vil under forhandlingene om FNs rammeresolusjon om FNs utviklingsaktiviteter høsten 2012 gå inn for at Ett FN defineres som hovedtilnærmingen for FN-organisasjonens aktiviteter på landnivå. Store forskjeller i størrelse, inntektsnivå og type utfordringer innebærer imidlertid at det må være fleksibilitet til å tilpasse den konkrete utformingen til behovene i det enkelte land. Gjennom arbeidet i styrende organer og i dialogen med organisasjonene vil regjeringen øke presset for at organisasjonene selv tar nødvendige skritt for å fremme FN-reform på landnivå.

Regjeringen vil

- Arbeide for «Ett FN» som hovedtilnærming for FNs arbeid på landnivå
- Arbeide for at FNs fond, programmer og særorganisasjoner er pådrivere for gjennomføring av reformen, inkludert gjennom tydelig signal til sine landkontor om oppfølging av reform og egen finansiering.
- Arbeide for å øke autoriteten til FNs stedlige koordinator.

- Arbeide for at FN-systemet og Verdensbanken styrker samarbeidet.

4.4 FNs humanitære innsats

Humanitære kriser øker i omfang og er blitt mer sammensatte. Klimarelaterte naturkatastrofer rammer årlig millioner av mennesker. Risiko for underernæring, sykdommer som malaria, diaré og lungebetennelse øker og kriser fører til kollaps i tilbud om helse og utdanning. Interne konflikter og ressursknapphet driver mennesker på flukt, og klasevåpen, etterlatte miner og håndvåpen i gale hender har enorme økonomiske, sosiale og humanitære konsekvenser. Bruk av seksualisert vold i krigføring har økt. Ved utgangen av 2011 var mer enn 35 millioner mennesker på flukt grunnet konflikt, vold og kriser og 26.4 millioner mennesker var på flukt i eget land. Barn og unge i utviklingsland er særlig utsatt.

St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* og St.meld.



Figur 4.4 Internt fordrevne i leir i El Faser, Darfur, mottar lettbetjente vannruller.

Foto: UN Photo/Albert Gonzalez Farran.

nr. 40, *Norsk humanitær politikk* gir retning for norsk humanitær politikk. Fokus i denne meldingen er FNs sentrale rolle i det humanitære systemet og hvordan FNs humanitære arbeid kan bidra til gjennomføring av norsk humanitær politikk.

4.4.1 Globale humanitære utfordringer

Det er store forventninger til FN om å sikre beskyttelse og assistanse i humanitære kriser. Samtidig blir situasjoner stadig mer kompliserte. De humanitære prinsippene om humanitet, uavhengighet, nøytralitet og upartiskhet utfordres stadig i situasjoner med væpnet konflikt og politisk ustabilitet. Tilgang til sårbare grupper er en stadig større utfordring. Angrep mot humanitære aktører, inkludert FN personell er blitt et problem i en rekke stater. FN blir hevdet å være en politisk aktør grunnet tilstedeværelse av fredsoperasjoner med militære og politistyrker, engasjement fra Sikkerhetsrådet eller bred støtte fra FN-systemet til fredsbygging. Afghanistan, Sudan og Somalia er blant eksemplene på at FN av enkelte parter i konflikten ikke oppfattes som nøytral og dermed er et legitimt mål. Dette begrenser tilgang til de man søker å nå med humanitær assistanse. Det hemmer også FNs evne til å koordinere det humanitære arbeidet.

Regjeringen mener at de humanitære prinsippene er viktige for å sikre en mest mulig effektiv humanitær bistand og at det derfor må være en klar rollefordeling mellom humanitære organisasjoner, annen sivil innsats og militære styrker. For å klare dette er det avgjørende at den humanitære innsatsen er basert på humanitære behov, klart adskilt fra annen assistanse. Det å styrke og verne om humanitærretten er derfor en viktig prioritet for Norge. Gitt kompleksiteten i de internasjonale humanitære situasjonene kommer dette til å kreve økte ressurser i årene framover.

Styrking av humanitærretten er også et viktig ledd i øke sikkerheten til FN personell. FN på sin side har igangsatt tiltak for å øke sikkerhet for personell. FNs nødhjelps koordinator har, basert på strategien «*Stay and deliver*»,⁵ tatt initiativ til å endre FNs tilnærming fra å unngå risiko til å treffe tiltak som vil begrense risiko og gjøre det mulig for FN å bli værende i krevende situasjoner.

I en væpnet konflikt er det viktig at FNs humanitære organisasjoner og andre humanitære aktører, som Den internasjonale Røde Kors komitéen, har dialog med alle væpnede aktører uansett bak-

grunn og politisk tilknytning, for å sikre at humanitærretten etterfølges og at beskyttelse og assistanse når sivilbefolkningen. I enkelte konflikter har vi sett forsøk på å legge restriksjoner på slik kontakt under henvisning til kampen mot terrorisme, slik som i forhold til kontakten mellom humanitære FN-organisasjoner og Al-Shebab i det sørlige Somalia. Disse restriksjonene fikk i 2011 negative konsekvenser for FNs evne til å være tilstede og yte effektiv humanitær hjelp. For Norge er det derfor viktig å sikre at tiltak mot terrorisme, også de som vedtas av FNs sikkerhetsråd, ikke undergraver humanitære organisasjoners evne til å arbeide etter humanitærretten og humanitære prinsipper.

4.4.2 FNs rolle: ledelse, koordinering og finansiering

FN utgjør kjernen i det internasjonale humanitære systemet, sammen med Røde Kors/Røde Halvmåne-bevegelsen og frivillige organisasjoner. Et velfungerende FN som tar ledelsen i en krisesituasjon og etablerer et tett samarbeid med stater og ikke-statlige humanitære organisasjoner er nødvendig for å sikre effektiv humanitær respons. FNs nødhjelps koordinator har som hovedoppgave å samordne den internasjonale humanitære innsatsen støttet av FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA).

Regjeringen vektlegger at FN skal ha en overordnet, strategisk rolle i koordinering og politikkutforming, tuftet på FNs normative grunnlag. FN har også en viktig rolle som talerør for humanitære kriser, og for å mobilisere finansiering til å imøtekomme behovene. FN har tatt viktige grep for å styrke sin humanitære rolle.

Omfattende reformer av det humanitære systemet ble igangsatt i 2005 av FNs daværende nødhjelps koordinator Jan Egeland. Styrket lederskap, bedre strategisk planlegging, økt ansvarlighet mellom aktørene, bedre forebygging og mer effektiv koordinering er de sentrale elementene i reformen. Et resultat av reformen var etableringen av sektoransvarlige arbeidslag, «klynger», der nasjonale myndigheter, FNs organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner samordner sin innsats slik at ressursene blir fordelt etter behov. FN leder som regel klyngene, noen steder sammen med frivillige organisasjoner. Det kan vises til gode erfaringer med slike klynger. Det er bla. gode erfaringer med felles ledelse av UNICEF/Redd Barne utdannings- klynger.

Det er også behov for tettere koordinering mellom de tematiske områdene. Denne overord-

⁵ UNOCHA: To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments.

nede koordineringsrollen vil måtte tilligge FN i samarbeid med myndighetene i det aktuelle landet.

I enkelte landsituasjoner er frivillige organisasjoner kritiske til klyngesystemet fordi de ikke blir inkludert i planlegging og beslutning om fordeling av midler. Der FNs rolle anses som politisert, har frivillige organisasjoner behov for en viss distanse fra FN, noe som kompliserer FNs mulighet til å være overordnet koordinator.

Opprettelsen av humanitære fondsmekanismer har styrket FNs lederrolle og koordinering på landnivå. Etableringen av (CERF) var et vannskille i humanitær finansiering og har bedret FNs evne til å reagere raskt ved humanitære kriser. Tilsvarende humanitære landfond har også vist seg å være nyttige. En annen forbedring med fondene og tilhørende humanitære appeller er at disse har fått likestillingsmarkører for å sikre at likestillingsperspektivet er integrert i det humanitære arbeidet. Dette bidrar til bedre sårbarhetsanalyse og at den humanitære innsatsen blir rettet mot de gruppene som trenger hjelpen mest.

Norge har siden etableringen av (CERF) i 2006 vært en av de største giverne til fondet. I 2011 bidro Norge med 385 mill kroner, noe som tilsvarte 14,7 % av bidragene til fondet det året. Norge har lagt vekt på å være en stabil giver, med tidlige utbetalinger for å gi den forutsigbarhet som er nødvendig for en mer effektiv FN-respons ved humanitære kriser. Norge vil fortsatt arbeide for å styrke de humanitære fondsmekanismer, inkludert CERF og humanitære landfond. Norge vil også arbeide for å styrke landfondsmekanismenes relevans i forhold til finansiering av overgangssituasjoner, inkludert styrking av lokal og nasjonal kapasitet til å gi effektiv humanitær assistanse.

Selv om reformarbeidet har kommet langt, viste jordskjelvet på Haiti og flommen i Pakistan mangler ved FN-systemets evne til å respondere på slike omfattende naturkatastrofer. FNs nødhjelpskoordinator viderefører innsats for styrking og konsolidering av eksisterende reformer. Dette inkluderer styrking av OCHAs ledelse og tilstedeværelse i felt, særlig i kompliserte kriser, klarere ansvarsfordeling, mer strategiske appeller, bedre styringsinformasjon og behovsvurderinger. Norge vil sammen med likesinnede land fremme effektiviseringsagendaen i styrene til FNs styrende organer.

Boks 4.11 Høy beredskap og sterkt partnerskap – NORCAP

Rett person på rett sted til rett tid er mottoet til NORCAP – beredskapsordningen som drives av Flyktninghjelpen med full finansiering fra Utenriksdepartementet.

NORCAP har som mål å styrke det humanitære systemets, og ikke minst FNs, evne til å yte rask og effektiv humanitær bistand og beskyttelse gjennom sekondering av nøkkelpersonell. NORCAP ble opprettet i 2009, basert på en sammenslåing av ulike beredskapsordninger drevet av Flyktninghjelpen.

Siden starten i 2009 (til utgangen av 2011) hadde Flyktninghjelpen inngått 1 134 enkeltkontrakter. De fleste var ute for FN-organisasjonene, slik som Unicef, UNHCR, FAO og WFP. I gjennomsnitt har 150 personer til en hver tid vært på oppdrag i utlandet i kriserammede land fra Sør-Sudan, til Pakistan, de palestinske områdene, Haiti og en rekke andre stater. 850 personer står oppført på NORCAPs beredskapsliste, klare til å bli sendt ut på 72 timers varsel. 40 % er nordmenn, mens 60 % er fra det globale sør. 40 % er kvinner.

Ser man på profilen til etterspurt personell er det særlig tre typer kompetanse som etterspørres: beskyttelse (inkl. beskyttelse av barn), logistikk og koordinering. Andre typer kompetanse er utdanning i kriser, informasjonsbearbeiding, vann og sanitær, matvaresikkerhet og inntektsgivende virksomhet («livelihood»).

Videre er det viktig å bidra til å styrke sørsør beredskapsordninger og gjøre det enklere for FN å inngå og støtte partnerskap.

4.4.3 Partnerskap

Samarbeid og koordinering i humanitær innsats er avgjørende når kriser og katastrofer inntreffer. Partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner har bidratt til å styrke det humanitære systemets responsevne. Dette arbeidet må fortsatt forbedres. FN har bl.a. kommet langt i avtaler med enkeltland om raskt å kunne stille sivil kapasitet eller materiell til FNs disposisjon ved utbrudd av en krise.

Frivillige organisasjoner og FN har utviklet gode samarbeidsforhold og arbeidsdeling mange steder, men forholdet bærer ofte preg av et kontraktør/leverandør forhold, og oppfattes som et



Figur 4.5 Tyrkia er blitt en stor bidragsyter i Somalia. Mogadishu, Somalia, 2011.

Foto: UN Photo/Stuart Price

asymmetrisk partnerskap. Frivillige organisasjoner som allerede er på bakken og har partnere og erfaringer det kan bygges videre på, er avgjørende for å nå de med humanitære behov. I mange sammenhenger er de i en bedre posisjon til å levere humanitær støtte på lokalt nivå. Relevansen av frivillige organisasjoner er særlig stor der FN mangler tilgang av sikkerhetshensyn. Norge vil derfor arbeide for at frivillige organisasjoner skal inngå mer strategiske samarbeidsrelasjoner med FN for å oppnå en mest mulig effektiv arbeidsfordeling og et mer likeverdig partnerskap. Frivillige organisasjoner bør i økende grad ta medansvar for klyngekoordinering på landnivå, noe Norge vil følge opp aktivt.

Det kommer stadig nye aktører, både på giver- og gjennomføringssiden. I tiden etter jordskjelvet på Haiti estimeres det at rundt 10 000 ulike frivillige organisasjoner var på bakken for å bistå med nødhjelp. Samtidig som mange av disse var små i størrelse, illustrerer det koordineringsutfordringene dette skaper. Nye givere kommer til, og land som Tyrkia og Qatar er blitt viktige bidragsytere. Det er en verdi at flere land blir engasjert i og bidrar mer til FNs humanitære arbeid. Dette har

stått sentralt i norsk formannskap i giverlandsgruppen til OCHA.

Veksten i aktører gjør det nødvendig å utvikle en bredere base for det internasjonale humanitære system, med styrket eierskap til humanitære prinsipper i nord og sør. Norge ønsker å bidra til bredere forankring av humanitære prinsipper, til å utvide den humanitære giverkretsen og styrke dialogen med land som rammes av humanitære kriser. Norge er engasjert i dette arbeid i nært samarbeid med Den internasjonale Røde Korskomitéen (ICRC) og FN-systemet.

4.4.4 Forebygging og overgangssituasjoner

Sahel-regionen og Afrikas Horn er kronisk mat-usikre, og katastrofer rammer med regelmessige intervaller. Oversvømmelser og jordskjelv forekommer regelmessig i andre deler av verden. Det er viktig å styrke nasjonal beredskap og responskapasitet i land som opplever gjentatte humanitære katastrofer, og å øke FNs evne til rask oppskalering. Regjeringen mener at langsiktige tiltak rettet mot forebygging av naturkatastrofer må prioriteres, samtidig som vi må være med å sikre at

kortsiktige tiltak bidrar til effektiv gjenoppbygging etter katastrofer og en bedre overgang til langsiktig utvikling. Det er viktig at det langsiktige perspektivet er med fra starten etter en krise, for eksempel når det gjelder infrastruktur, matsikkerhet og sosiale tjenester. Mangel på finansiering har vært et problem, da det er lettere å mobilisere ressurser til pågående kriser.

Forebygging og tidlig gjenoppbygging innebærer samordning av all innsats og en helhetlig tilnærming, noe regjeringen mener FN skal ha hovedansvaret for. Tradisjonell forebygging og klimatilpasning står sentralt og kan med fordel koples tettere sammen organisatorisk og det er behov for en arbeidsdeling mellom organisasjonene. Samtidig er det viktig å se f.eks. helse som en grunnleggende forutsetning for et lokalsamfunns motstandskraft. Det er behov for bedre koordinering og samordning av denne innsatsen på tvers av de ulike FN-organisasjonene. Integrasjon av innsatsen vil bidra til å øke FNs egne evne til å koordinere alle aktører innen disse områdene. Norge vil arbeide for at det etableres mekanismer for styrket lederskap innen forebygging og beredskap.

Norge er en pådriver i arbeidet med å endre rammebetingelsene for det humanitære arbeidet slik at det investeres i forebygging, klimatilpasning og humanitær beredskap i større grad enn i dag. Forebyggingsperspektivet må også reflekteres i forvaltningen av humanitære landfond. Med fleksible mekanismer for finansiering vil FN i større grad kunne være i forkant av katastrofene og forhindre at de utarter seg til en størrelsesorden som kunne vært unngått. Norge skal bidra til en mer bevisst forebyggingskultur og en tydeligere rolle for FN i dette arbeidet.

Norge vil også ha et fokus på «glemte» konflikter. Finansiering av FNs innsats er særlig et problem i langvarige kriser, inkludert bygging av lokal og nasjonal kapasitet til å gi effektiv beskyttelse og humanitær assistanse. Prosjekter knyttet til tidlig gjenoppbygging er gjennomgående underfinansiert i nødhjelpsappeller. De humanitære aktørene har ikke nok ressurser til tidlig gjenoppbygging, og utviklingsaktører som UNDP har i hovedsak midler til langsiktige tiltak. Flere givere hindres i å finansiere overgangsprosjekt av egne finansielle reguleringer. Dersom arbeidet med å bygge bro mellom nødhjelpsarbeid og langsiktig utvikling og forebygging/styrking av lokal kapasitet og bærekraft skal lykkes, må det også finansieres.

I flyktningsesammenheng er det vanlig å snakke om tre typer varige løsninger; retur, lokal



Figur 4.6 Ødeleggelser fra jordskjelv i Pakistan, 2005.

Foto: UN Photo/Evan Schneider.

integrering og gjenbosetting. Selv om retur er den prinsipielt foretrukne løsningen, er det i mange tilfeller ikke mulig, ofte pga. fare for fortsatt forfølgelse. Gjenbosetting er en løsning forbeholdt et begrenset antall flyktninger som ikke har mulighet for beskyttelse i hjemlandet eller regionen. Norge er blant de land som gjenbosetter flest flyktninger, totalt 1200 hvert år de siste årene. Ved ekstraordinære flyktningsituasjoner vurderer Regjeringen en økning i kvoten for overføringsflyktninger, slik man gjorde det våren 2011 da flyktningstrømmen i Middelhavsområdet økte på grunn av situasjonen i Nord-Afrika. Norge ønsker å opprettholde kvoten for overføringsflyktninger og fortsatt ha muligheten til å tilby flere opphold i ekstraordinære situasjoner. Lokal integrering er de facto den vanligste løsningen, selv om vertslandene ofte er lite villige til å akseptere det. Mer enn 7 millioner flyktninger befinner seg i fastlåste flyktningsituasjoner og for mange av disse er lokal integrering i form av adgang til arbeidsmarkedet og tilgang til helsetjenester og utdanning det

eneste alternativet. Skal man lykkes i dette må det legges til rette for mer samarbeid mellom humanitære aktører som UNHCR og OCHA og utviklingsaktører som UNDP og Verdensbanken samt nasjonale myndigheter for å finne bærekraftige løsninger for integrering av fordrevne i lokalsamfunn. Beskyttelse av sivile, bekjempelse av seksuell vold og bedre beskyttelse av flyktninger og mennesker på flukt i eget land må være et fokusområde.

4.4.5 Humanitær nedrustning

Væpnet vold er en voksende global utfordring som truer grunnleggende menneskerettigheter, liv og helse. Væpnet vold, både i og utenfor regulære konfliktsituasjoner, forårsaker gjennomsnittlig 2000 dødsfall hver dag. Håndvåpen står for de fleste av disse.

Norge har de siste årene prioritert arbeidet mot væpnet vold høyt blant annet ved å fokusere på humanitær nedrustning. Målet for humanitær nedrustning er å forhindre og redusere væpnet vold i bred forstand. Humanitær nedrustning omfatter blant annet arbeid med væpnet vold, Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon. Siden Minekonvensjonen trådte i kraft i 1999 har antallet nye ofre per år blitt redusert fra over 20.000 til godt under 5.000. Avtalen har nå 160 statsparter. Konvensjonen om klaseammunisjon trådte i kraft i 2010. Over 70 land har allerede ratifisert avtalen. Norge har presidentskapet for konvensjonen i 2012–2013.

Norge bidrar til å løfte væpnet vold som et humanitært og utviklingsmessig problem på den internasjonale dagsorden og samarbeider blant annet med UNDP om å styrke nasjonal kapasitet for forebygging og reduksjon av væpnet vold i hardt rammede land.

Norge arbeider for at internasjonale konvensjoner og avtaler om humanitær nedrustning vedtas og etterleves, og at dette nedfelles i nasjonalt lovverk og praksis. Tradisjonelle FN-forhandlinger om våpentyper som forårsaker uakseptable skader for sivile har imidlertid i liten grad ført fram til konkrete og meningsfulle resultater. Konvensjonen om inhumane våpen (CCW) med sine 114 statsparter krever konsensus blant alle medlemmene for å vedta nye juridiske instrumenter, og har i stor grad fokusert på reguleringer i stedet for forbud. Det var dermed ikke mulig å få til forbud mot landminer eller klasevåpen innenfor eksisterende mekanismer. Både Minekonvensjo-

nen og Konvensjonen om klaseammunisjon ble derfor fremforhandlet innenfor andre rammer enn FN, i prosesser som ble drevet fram gjennom et partnerskap mellom det sivile samfunn, humanitære organisasjoner, relevante FN-organisasjoner og interesserte stater. Flere av FNs feltbaserte organisasjoner var sentrale i fremforhandlingene av disse to konvensjonene. FN bidro med politisk støtte fra høyeste nivå og med substansiell og praktisk bistand gjennom hele prosessen.

FNs operasjonelle virksomhet er viktig i gjennomføringen av avtalene. Organisasjoner som UNDP og UNICEF har blant annet programmer for å styrke lands kapasitet til å drive minerydding og bistand til ofre. Samtidig fremstår enkelte FN-organisasjoner som byråkratiske, lite effektive og lite relevante både i policy-diskusjoner og i praktisk gjennomføring av konvensjonene. Norge vil arbeide for at de mest relevante FN-organisasjonene styrker sin innsats på dette området. Strategisk bruk av tilskudd gjennom ulike kanaler, i hovedsak frivillige organisasjoner, støtter opp om de norske prioriteringene slik at vi bistår land i etterlevelse av sine forpliktelser etter konvensjonene.

Regjeringen vil

- Arbeide for å styrke FNs lederrolle i humanitære kriser.
- Bidra til mobilisering av flere givere og støttespillere for humanitært arbeid generelt, og FN spesielt.
- Støtte bidrag til partnerskap særlig gjennom Flyktninghjelpens beredskapsordninger.
- Arbeide for å styrke FNs rolle som talerør for de humanitære prinsippene, herunder ivareta rollefordelingen mellom humanitære operasjoner, andre typer sivile bidrag og militære fredsbevarende styrker eller politiske operasjoner.
- Styrke integreringen av forebygging av kriser/katastrofer i FN og FNs fond og programmer.
- Bidra til å utvikle praktiske løsninger på finansiering av overganger mellom humanitær assistanse og langsiktig utviklingsbistand i samarbeid med frivillige organisasjoner og FN.
- Styrke FN-organisasjoners evne til å bidra til gjennomføringen av Minekonvensjonen, Konvensjonen om klaseammunisjon og andre instrumenter, særlig gjennom kapasitetsbygging av nasjonale myndigheter i rammede land.

5 Resultater, påvirkning og kontroll

FN-organisasjonene er viktige for gjennomføringen av norske utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. Norske bidrag er konsentrert om organisasjoner og tematiske satsinger som er viktige for norske interesser og politiske prioriteringer. Regjeringen ønsker å opprettholde norske bidrag til finansiering av FN på et høyt nivå for å fremme FNs mandat og gjennomføringen av de oppgaver Norge og andre land pålegger FN-systemet. Vi ser kontinuerlig på organisasjonenes evne til å levere og vurderer norske finansielle bidrag i lys av dette.

Norge skal bruke sin posisjon som stor giver og viktig partner for FN til å styrke organisasjonene gjennom innsats i styrende organ til FNs fond, programmer og særorganisasjoner og i direkte dialog med FN-systemet. Målet for norsk innsats er å bidra til at FN-organisasjonene enkeltvis og sammen skal levere bedre. Regjeringen har de senere år lagt ned mye arbeid i å profesjonalisere vår styredeltakelse, for å få sterkere gjennomslag for våre posisjoner. Regjeringens tilnærming og prioriteringer for styredeltakelse, finansiering og vurdering av organisasjonene omtales i dette kapittelet.

Måten vi finansierer på har innvirkning på organisasjonenes effektivitet. Det er fordeler og ulemper ved ulike former for støtte. Norske bidrag til FN skal bidra til resultater og økt forutsigbarhet for å sikre den nødvendige strategiske styring og planlegging av FNs virksomhet. Kjernebidragene til FNs fond og programmer vil derfor som en hovedregel bli forsøkt opprettholdt på et høyt nivå. For å støtte opp om FN organisasjonenes langsiktige planlegging og gjennomføring vil vi fortsatt vurdere å gi indikative flerårige tilsagn.

5.1 Tverrgående prioriteringer i norsk FN-politikk

FN-organisasjonene skiller seg fra andre mottakere av norsk bistand ved at Norge gis rett til å delta i styrende organer. Dette gir Norge mulighet til å være med på å legge føringer ikke bare for

bruken av norske finansielle bidrag, men for organisasjonenes samlede virksomhet. Stortinget har i Innst. 84 S (2010–2011) om en norsk budsjettstrategi for FN sluttet seg til dette. Resultatene av påvirkningsarbeidet og det vi får til sammen med andre reflekteres i styrevedtak som gjenspeiler norske posisjoner.

Norske prioriteringer i styrene varierer noe fra organisasjon til organisasjon. Formålet om å bedre effektiviteten og organisasjonenes fleksibilitet til å tilpasse seg nye situasjoner og behov gjør at en rekke saker er gjennomgående:

- Organisasjonene skal ha et veldefinert strategisk fokus for sin virksomhet, konsentrert om egne fortrinn. Organisasjonene skal ha en menneskerettighetstilnærming og integrere likestillingshensyn i alt sitt arbeid. I tråd med føringene lagt i Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling* skal også miljø integreres i virksomheten. Dette må gjøres på en måte som er i tråd med organisasjonenes mandat og oppgaver.
- Organisasjonene skal bygge på sine normative mandater og bidra til å støtte landenes egen evne til gjennomføring. Norge arbeider for å dreie organisasjonenes virksomhet bort fra prosjektgjennomføring og tjenestelevering med mindre det dreier seg om sårbare stater og humanitær innsats. Dette er særlig viktig i en situasjon der antall frivillige organisasjoner og private aktører har økt og hvor disse har bedre forutsetninger til å utføre en rekke oppgaver innen tjenestelevering, samtidig som stadig flere land selv har blitt i stand til å ta hovedansvaret for å utføre slike tjenester.
- Organisasjonene skal levere og dokumentere resultater. Gode resultatrammeverk er en forutsetning for dokumentasjon av resultater, og Norge arbeider sammen med andre medlemsland for å styrke disse.
- Organisasjonene skal ha en sentral evalueringsfunksjon og en internrevisjon med tilstrekkelig kapasitet og som er uavhengige av organisasjonens ledelse. De skal ha rutiner for forebygging, avdekking og oppfølging av korrupsjon.

- Organisasjonene skal ha rutiner for å lære av erfaring og kontinuerlig forbedre sin innsats.
- Organisasjonene må levere bedre sammen. Norge legger vekt på god arbeidsdeling innad i FN, mellom FN-organisasjonene og andre aktører, og på samarbeid for å oppnå bedre resultater, hindre duplisering og uheldig konkurranse. Norge stiller krav om at organisasjonene utviser reformvilje, i og på landnivå gjennom «Ett FN» og gjennom klyngetilnærmingen for koordinering av humanitære FN-organisasjoner.

5.2 Påvirkning og kontroll

Styredeltakelse gir mulighet til å påvirke den enkelte organisasjons planer, budsjetter og resultatoppnåelse. Det gir også anledning til å påse at organisasjonene har gode retningslinjer for virksomheten og gode kontrollsystemer. I styrene er vi med på å kontrollere at organisasjonene følger opp styrende organers prioriteringer og vedtatte retningslinjer.

Regjeringen har de siste årene arbeidet for å styrke og profesjonalisere Norges deltakelse i styrene i FNs fond, programmer og særorganisasjoner. I tråd med Riksrevisjonens anbefalinger vedrørende arbeidet med UNDP, UNFPA og Unicef har vi sørget for at innsatsen er etterprøvbart. Arbeidet med felles retningslinjer for alle styrende organer er påbegynt. Norads kapasitet til å bistå med faglige vurderinger er også styrket.

For å få gjennomslag for norske posisjoner når det gjelder reform og tverrgående spørsmål er det viktig med en konsistent norsk stemme i styrende organ i FN-systemet. Koordinering av vår styredeltakelse i ulike organisasjoner skal derfor ha høy prioritet. Å utnytte vedtak fattet av styret for én organisasjon i styrearbeidet for en annen organisasjon gjør det mulig å bidra til å «løfte» organisasjonene parallelt.

Styringsstrukturen er forskjellig for ulike typer organisasjoner og muligheten for å påvirke og kontrollere kan variere. Om Norge har formell styreplass eller ikke er ikke alltid avgjørende, siden alle medlemslandene har observatør status med full tale- og forslagsrett i de fleste styrene. Dette er en mulighet Norge bruker aktivt.

FNs fond og programmer, som har sine mandat fra FNs generalforsamling, har den enkleste strukturen. De har egne styrer uten underkomiteer, og vedtakene fra styremøtene gir klare styringssignaler til organisasjonene. FNs særorganisasjoner har i regelen sitt mandat fra et eget folke-

rettslig instrument og har en lagdelt styringsstruktur. Hver organisasjon har sin egen generalforsamling eller generalkonferanse, for eksempel helseforsamlingen i Verdens helseorganisasjon (WHO) eller arbeidskonferansen i Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO). Generalforsamlingen velger et styre eller råd som forbereder vedtak i generalforsamlingen og iverksetter disse i etterkant. Et tredje lag er formelt nedsatte komiteer som bistår styret i økonomiske og administrative, ofte også faglige, spørsmål.

Når det gjelder enheter innenfor FN-sekretariatet som FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA), FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) og FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) skjer norsk påvirkning gjennom Generalforsamlingens organer og i direkte dialog med sekretariatet, både bilateralt og i givergrupper.

Krav om åpenhet blir i økende grad vektlagt av Norge og andre medlemsland, og styrende organer for flere organisasjoner har i den senere tid fattet beslutninger som gir større åpenhet, først og fremst når det gjelder organisasjonenes internrevisjonsrapporter. Styredeltakelse gir anledning til å vurdere hvordan disse følges opp og bidra til forbedringer. Åpenhet i utviklingssamarbeidet slik at alt som planlegges er etterprøvbart av lokalbefolkningen, er også en sentral forutsetning for styrking av eierskap og bekjempelse av korrupsjon. Norge skal fortsette å være en pådriver for arbeidet med åpenhet på landnivå og i FN sentralt.

Regjeringen legger stor vekt påvirkningsarbeidet, og Norge anses som en pådriver i arbeidet med å forbedre FNs lederskap og resultater. Effektivt påvirkningsarbeid er meget arbeidskrevende og krever omfattende faglige vurderinger fra Norad og utestasjoner. For en rekke organisasjoner krever påvirkningsarbeidet også god koordinering mellom norske departement og med andre aktører. Koordinering skjer blant annet gjennom nasjonale komiteer for FN-organisasjonene, som den norske FAO-komiteen, den norske ILO-komiteen og UNESCO komiteen. Koordineringen er viktig også for arbeidet med ILO siden denne organisasjonen har en trepartsstruktur hvor også representanter for arbeidsgivere og arbeidstakere deltar. Regjeringen mener omfanget av forberedelsene til styremøtene må prioriteres, basert på betydningen av den enkelte organisasjon for norske prioriteringer og størrelsen på norske bidrag.

Kunnskap om FN-organisasjonenes virksomhet på landnivå er viktig for godt arbeid i styrende organer. Utenriksstasjonenes bidrag til styrearbei-

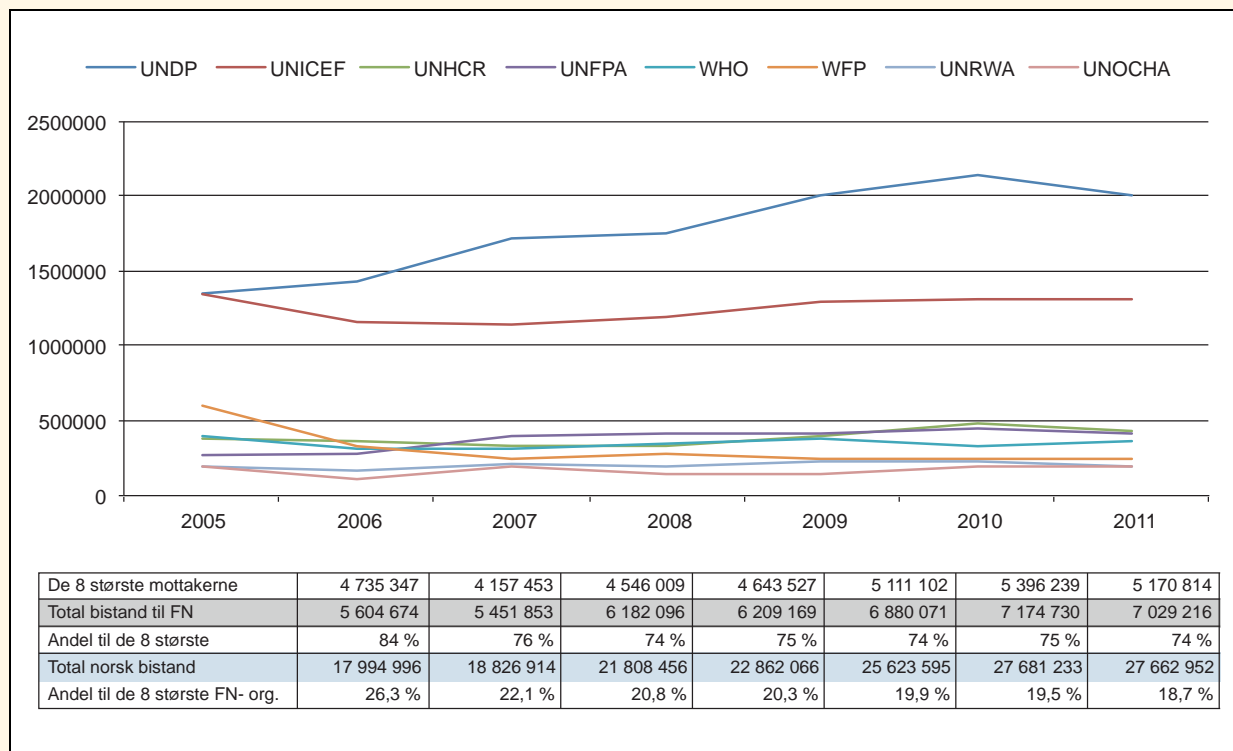
Boks 5.1 Norsk støtte til FNs utviklings- og humanitære aktiviteter

I 2009 var det totale budsjettet for FNs utviklings- og humanitære organisasjoner på ca. 130 mrd. kroner. Dette tilsvarer fem ganger det samlede norske bistandsbudsjettet på 25,6 mrd. kroner det året. Av FN-organisasjonenes samlede budsjett gikk 65 pst. til langsiktig utviklingsarbeid og 35 pst. til humanitært arbeid. Norge var samlet sett syvende største bidragsyter til FNs utviklings- og humanitære aktiviteter.

Norsk offisiell utviklingsbistand (ODA) kanalisert gjennom FN økte fra vel 5,6 mrd. kroner i 2005 til 7 mrd. kroner 2011. Økningen i bidragene til FN-systemet har imidlertid vært mindre enn økningen i det norske bistandsbudsjettet. Andelen gikk ned fra 31,1 pst. i 2005 til 25,4 pst. i 2011. Dette har bl.a. sammenheng

med økningen i støtten til globale fond, særlig Det globale fondet for å bekjempe aids, tuberkulose og malaria (GFATM) og den globale vaksinealliansen GAVI. Disse fondene er igjen viktige bidragsytere til flere av FN-organisasjonene.

Norsk bistand til FN-organisasjonene er konsentrert. I 2011 gikk nærmere 5,2 mrd. kroner, tilsvarende 73,6 pst., til åtte samarbeidspartnere. Konsentrasjonen av norsk bistand betyr at Norge er blant de største bidragsyterne til flere av organisasjonene. Norge var i 2011 for eksempel tredje største bidragsyter til UNDP og til Unicef, om lag 5 % av organisasjonenes samlede støtte. Våre store bidrag gir oss betydelig påvirkningskraft.



Figur 5.1 Utviklingen i norsk bistand til FN-organisasjonene som mottar mest Norsk støtte i tusen NOK

FNs fond og programmer finansieres utelukkende med frivillige bidrag. FNs særorganisasjoner finansieres med en kombinasjon av medlemskontingenter basert på medlemslandenes

bruttonasjonalinntekt, og frivillige bidrag. Norge kommer derfor generelt noe lenger ned på lista over bidragsytere til særorganisasjonene.

Boks 5.2 Generalforsamlingens budsjett- og administrasjonskomité (5. komité)

Generalforsamlingens 5. komité har ansvar for budsjett og administrative saker. Komiteen har ansvar for forvaltning av alle de pliktige bidragene til FN sekretariatet og tilknyttede enheter samt det fredsbevarende budsjettet. I tillegg til budsjettspørsmål behandler komiteen administrative spørsmål som personalforvaltning og internkontroll. Den rådgivende komiteen for budsjett og administrative spørsmål (Advisory Committee on Budgetary and Advisory Questions – ACABQ) forbereder saker til 5. komité og har stor innflytelse på de endelige resultatene. Valg til ACABQ er ettertraktet. Denne komitéen har også ansvar for oppfølging av rapportene fra tilsynsorganene, Office of Internal Oversight Services (OIOS) – som er opprettet for å støtte Generalsekretæren i hans interne tilsyn med ressurser og stab i organisasjonen gjennom internrevisjon, overvåking, inspeksjon,

evaluering og etterforskning og Joint Inspection Unit (JIU) i Genève som er FNs eneste uavhengige tilsynsenhet med mandat til evaluering og inspeksjon i alle de delene av FN-systemet som har sluttet seg til JIU.

Komiteen har tradisjon for å arbeide etter konsensusprinsippet. Den er preget av polarisering mellom utviklingslandene på den ene siden og de vestlige landene som betaler mest bidrag. En økende grad av detaljstyring fram medlemslandene i forhold til FN-sekretariatet er en utfordring.

Til forskjell fra styrene i FNs fond, programmer og til dels i særorganisasjonene er Norge en liten aktør i 5. komité da vårt bidrag kun utgjør 0,871 pst av FNs regulære budsjett. Vi har imidlertid tradisjon for å arbeide for kompromisser mellom blokkene, særlig når det gjelder tverrgående spørsmål og reform.

det skjer stort sett gjennom vurderinger av utvalgte landprogrammer, mens Norad foretar en resultatfaglig vurdering av disse. Regjeringen ønsker å styrke dette aspektet ved styrearbeidet ved å velge ut et begrenset antall ambassader som i konsultasjon med Utenriksdepartementet har regelmessig kontakt med organisasjonene over tid. Som for andre deler av FN-arbeidet er dialog med andre medlemsland og alliansebygging et viktig ledd når norske prioriteringer skal fremmes.

Norge skal prioritere arbeid i styrene. Viktigheten av dokumentasjon og etterprøvbarehet av departementets arbeid med organisasjonene ble understreket av Stortinget i sin behandling av Riksrevisjonens rapport om resultatorienteringen i norsk bistand, jf. Innst. nr. 104 S (2011–2012). Anbefalingene fra Riksrevisjonen er fulgt opp. Utover dokumentasjon gjennom omfattende instruksjoner for styremøtene, er det innført et nytt rapporteringsformat for UNDP, UNFPA og UNICEF. Disse beskriver hvordan norske synspunkter har blitt fulgt opp og i hvilken grad Norge har fått gjennomslag i styrevedtakene.

5.3 Resultatorientert styring og rapportering om resultater

Som stor bidragsyter til FN-organisasjonene trenger vi god informasjon om hvordan organisasjo-

nene bidrar til resultater både globalt og på landnivå. Strategiske prioriteringer, gode resultatrammeverk, resultatbasert budsjettering og styrking av en resultatkultur i organisasjonene er derfor krav fra norsk side og prioriterte områder i styrearbeidet. FN-organisasjonene har de senere år gjort mye for å bedre rapporteringen om resultater, men det gjenstår fortsatt mye arbeid. Resultatorientert styring er viktig for Regjeringen av to grunner:

- i. Det skal bidra til bedre utviklingsresultater. Systematisk oppfølging og evalueringer, kunnskapsbaserte beslutningsprosesser, kontinuerlig læring og tilpasning av virksomheten er en forutsetning for å oppnå resultater effektivt.
- ii. Resultatorientert styring er en forutsetning for god rapportering om resultater og for at organisasjonene kan stilles til ansvar overfor styrende organer, givere og programland.

Norge arbeider sammen med andre medlemsland for å bedre dokumentasjon av FN-organisasjonenes resultater. Langtidsplanen for organisasjonene må følges av et resultatrammeverk som konkretiserer hvilke resultater organisasjonen skal bidra til og hvordan det skal gjøres. Det er også viktig at resultatrammeverkene gjør det mulig å vurdere framgang i forhold til planer. Norge legger vekt på at organisasjonenes resultatrammeverk skal gjøre det mulig å rapportere på resultater for organisasjonen som helhet og for enkelt-

Boks 5.3 Styrearbeid – hva vi gjør og hva vi får til

Eksempler på resultater av Norges arbeidet i styrene for UNDP, UNFPA og Unicef

- Veikart for UNDPs og Unicefs nye langtidsplaner vedtatt. Sikrer dialog med styrene for å spisse strategisk fokus og bedre resultatrammeverkene.
- UNFPA har spisset sitt strategiske fokus forbedret resultatrammeverket og konsentrerer innsatsen i det enkelte programland.
- Felles resultatorientert budsjettreform for UNDP, UNFPA, Unicef og UN Women er igangsatt.
- Organisasjonene rapporterer mer detaljert om varslingssaker og hvordan disse følges opp.
- Økt kapasitet til å foreta undersøkelser ved mistanke om økonomiske og andre misligheter.

- Beslutning om full offentliggjøring av internrevisjonsrapportene for UNDP, UNFPA og Unicef

Som medlem av UNESCOs styre i perioden 2005 – 2009 la Norge bl.a. vekt på

- Effektivisering av arbeidet både i sekretariat, styre og generalkonferanse
- Sterkere prioritering og fokus i programarbeidet
- Forskyvning av det faglige arbeidet fra prosjekter til programarbeid
- Bedre balanse mellom arbeidet i hovedkvarteret og i feltorganisasjonen
- Sterkere samarbeid med resten av FN på landnivå
- Gjennomføring av en uavhengig, ekstern evaluering

land. Det trengs derfor systemer som kobler resultat til vedtatte prioriteringer for organisasjonen, og som gjør det mulig å aggregere informasjon fra landnivå. Enkelte organisasjoner har innført slike systemer, men for flere er dette fortsatt en utfordring.

Regjeringen ønsker videre å styrke organisasjonenes budsjetter som virkemiddel for å oppnå resultater. Norge er blant pådriverne for den felles budsjettreformen som er igangsatt i UNDP, UNFPA, Unicef og UN Women som vil bedre styrenes innsyn i organisasjonenes bruk av penger og styrke budsjettet som virkemiddel for å oppnå resultater. Reformen innebærer regelmessige konsultasjoner med styret og derfor påvirkningsmulighet underveis. En lignende reform er satt i gang i WHO (se boks 5.4).

Organisasjonene står overfor flere grunnleggende utfordringer i resultatarbeidet.

Det er en utfordring å finne en god balanse mellom å bedre resultatorientert styring og resultatrapportering og samtidig sikre at arbeidet med rapportering ikke går på bekostning av de oppgavene organisasjonene er satt til å utføre. Regjeringen mener svaret ligger i kvalitativt bedre, men enklere systemer. Det må utvikles standardindikatorer som gjelder hele organisasjonens virksomhet, samtidig som det gis rom for indikatorer tilpasset virksomheten i det enkelte land. Vi vil arbeide for en felles tilnærming til dette spørsmålet blant medlemslandene.

Det er en fare for at den sterke vektleggingen av rapportering og dokumentasjon fører til at bare det som telles blir prioritert. Det er derfor svært viktig at det utvikles metoder for å vurdere resultater på alt vi ønsker at det skal oppnås framgang på. De samfunnsmessige resultatene av FN-organisasjonenes normative og standardsettende arbeid slik som bidrag til politikkutforming og institusjonsutvikling er vanskeligere å måle. Selv om flere organisasjoner f.eks. rapporterer årlig om hvor mange land de har bistått i å utarbeide lover eller hvor mange land som har vedtatt slike lover, er det en utfordring å dokumentere virkning på samfunnsutviklingen. Mye av det normative arbeidet kan ikke lett «telles» på en meningsfull måte. Det må unngås at organisasjonene på grunn av forventninger om raske resultater drives mot å fokusere virksomheten på områder som det er lettere å rapportere på. Organisasjonene må derfor utvikle andre metoder for løpende å vurdere framgang og sannsynliggjøre resultater, for eksempel gjennom følgeforskning, case-studier eller spørreundersøkelser. Fordi resultatevalueringer ofte kommer sent er det svært viktig at det rapporteres om flaskehalsen på et tidligere tidspunkt slik at det er mulig å justere kurs underveis. I ettertid er evalueringer viktigste kilde til kunnskap for å vurdere om organisasjonenes virksomhet har bidratt til vedtatte mål. Regjeringen vil arbeide for at vurderingen av organisasjonenes resultater tar hensyn til både kortsiktige og langsiktige resultater.

Boks 5.4 WHO – konsekvenser av finansiering

WHOs finansiering har de siste årene hatt en betydelig vekst. Andelen av frivillige bidrag, omlag 75 pst hvorav mye er øremerket, gjør det imidlertid vanskelig å koble prosjekter til overordnede prioriteringer. Øremerkingen reduserer fleksibiliteten i økonomistyringen og dermed organisasjonens evne til å gjennomføre hele programbudsjettet, som vedtas av medlemslandene.

I den pågående reformprosessen i organisasjonen arbeider man med å få på plass en finansieringsmodell som skal sikre full finansiell inndekning fra medlemsstater og andre givere til prioriterte områder, samt bidra til mer forutsigbar finansiering f.o.m. 2014.

Modellen består av tre faser – prioritering og planlegging, finansiering og ressursmobilisering, overvåkning og rapportering. En finan-

sieringsdialog er blant forslagene, som skal sikre tilstrekkelig felles finansiering av programbudsjettet på en koordinert og åpen måte. Medlemsstater dekker kun 50 pst. av budsjettet til WHO, og det er dermed viktig at dialogen holdes åpen for statlige og ikke – statlige givere, for å sikre full finansiell inndekning. Modellen legger videre opp til en ny plattform for rapportering på mottatte bidrag fordelt på finansieringskilde, giver og resultatmåling, som vil svare på mange av de utfordringene organisasjonen har innen resultatbasert finansiering. Helseforsamlingen vedtok at forslag knyttet til finansiering skal videreutvikles til styremøtet i januar 2013. Utgangspunktet for å bedre WHOs finansielle situasjon er å tydeliggjøre visjonen for hva WHO skal gjøre og hvilke resultater de forventes å levere på. Reformen trer i kraft fra 2014.

Det er viktig å være bevisst på at risikoen for at FN-organisasjonene ikke oppnår planlagte resultater øker når medlemslandene forventer at de skal legge virksomheten til sårbare stater og områder. I slike områder er det en større fare for korrupsjon eller at midler ikke alltid blir brukt i tråd med hensikten. Medlemsland og givere må akseptere at arbeid i sårbare stater er forbundet med langt høyere risiko enn i land med mer stabile forhold og sterkere institusjoner. Risikonivået i slike land representerer derfor et dilemma for oss som medlemsland og givere. Risikovurderinger og planer for håndtering av risiko er en viktig del av resultatarbeidet. Norge forventer at organisasjonene foretar risikovurderinger, treffer tiltak for å redusere risikoen og kommuniserer utfordringer og tiltak til givere og medlemslandene. Flere av FN-organisasjonene vil nå ta et felles initiativ til en dialog med de store givene om disse spørsmålene. Regjeringen vil ta aktivt del i disse diskusjonene.

Regjeringen mener at vi ikke kan forvente noe annet enn høyeste standard for resultatorientert styring. Gode planer, systemer og verktøy er nødvendig for å oppnå gode resultater, men ikke tilstrekkelig. Organisasjonene må også ha en kultur som gjør at resultater er i fokus blant personell. Fra norsk side uttrykkes det klare forventninger om at organisasjonenes ledelse gir tydelige signaler om at det er resultater som teller og om at resultatfokus må innføres som et kriterium for

vurdering medarbeiderne, særlig av ledere på alle nivåer.

5.4 Finansiering

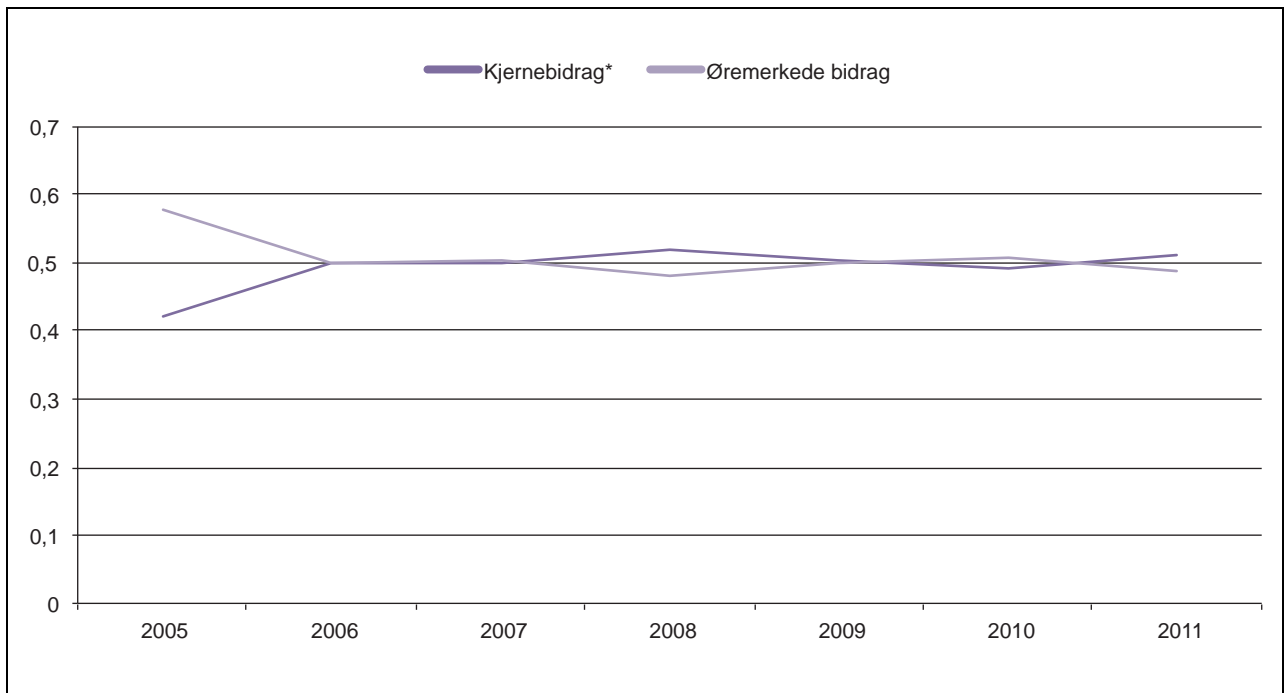
5.4.1 Frivillige bidrag – Konsekvenser av ulike former for finansiering

Finansieringsformer påvirker organisasjonenes effektivitet. Det er fordeler og ulemper knyttet til både kjernebidrag og øremerkede bidrag. Som en stor bidragsyter til FN-organisasjonene av både kjernebidrag og øremerkede midler er det viktig at vi fra norsk side har et bevisst forhold til konsekvensene av ulike former for finansiering.

Kjernemidler utgjør ryggmargen i enhver FN-organisasjon. For FN-organisasjonene betyr en stor andel kjernemidler at de kan fordele midler i tråd med vedtatte prioriteringer og derfor lettere kan følge opp styrende organers pålegg, mulighet for strategisk planlegging, fleksibilitet til å tilpasse seg endrede rammebetingelser og nye situasjoner. En stor andel kjerneressurser er en forutsetning for at organisasjonene selv kan bidra med midler til finansiering av FN-reform på landnivå («Ett FN»).

Kjernemidlenes andel av utviklingsorganisasjonenes samlede inntekter har gått sterkt ned de siste 15 år, fra 68 pst. i 1994 til 30 pst. i 2010.

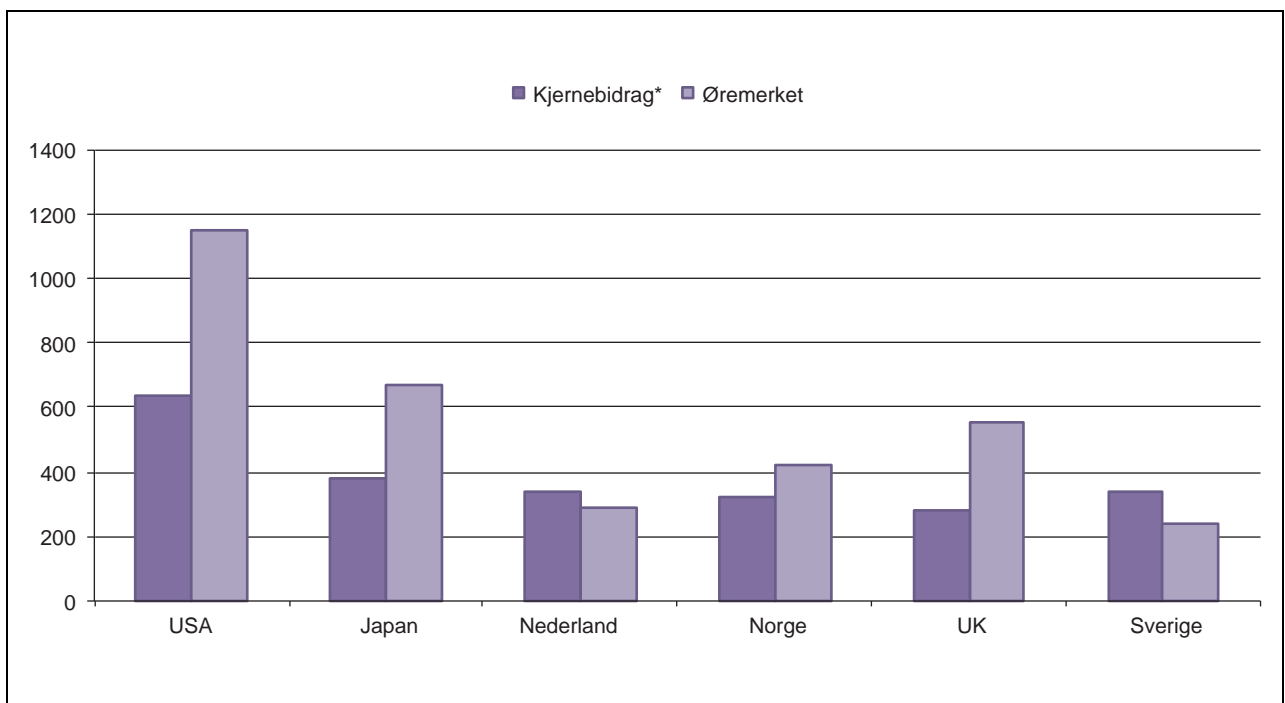
Kjernemidlenes andel av utviklingsorganisasjonenes samlede inntekter har gått sterkt ned de siste 15 år, fra 68 pst. i 1994 til 30 pst. i 2010. Det er



Figur 5.2 Prosentvis utviklingen i norsk bistand til FN fordelt på henholdsvis kjernebidrag og øremerket støtte.

* Kjernebidrag omfatter også medlemskontingent og pliktige bidrag for særorganisasjonene

Kilde: Norads statistikkdatabase



Figur 5.3 De største bidragsyterne av OECD-landene til FNs utviklingsaktiviteter og humanitære innsats fordelt på kjernebidrag og øremerkede bidrag i 2010 i millioner USD

Kilde: Norads statistikkdatabase

Boks 5.5 Utvikling i norsk kjernebidragsstøtte

Norske kjernebidrag har generelt blitt holdt på samme nominelle nivå siden henholdsvis 2007 og 2008, etter et løft for de fleste organisasjoner mellom 2005–2007. Et unntak er UN Women. I tråd med norsk vektlegging av kvinner og likestilling har kjernestøtten til denne organisasjonen blitt nesten femdoblet, fra 18 mill. kroner i 2005 til 82,5 mill. kroner i 2011. Et annet viktig unntak er Unicef hvor kjernebidraget ble gradvis trappet opp fra 300 mill. kroner i 2006 til 450 mill. kroner i 2009. Dette er imidlertid under en tredel av Norges samlede årlige støtte til Unicef. De høye øremerkede bidragene til Unicef skyldes i all hovedsak Norges prioritering av jenters utdanning. Den tematiske støtten til Unicefs utdanningsinnsats var 500 mill. kroner i 2011 og har økt til 550 mill. kroner i 2012.

Totalt sett, inkludert pliktige bidrag til FNs særorganisasjoner, har andelen ikke-øremerkede tilskudd til FNs langsiktige utviklingsarbeid og humanitære innsats, som andel av samlet bistand til FN svingt rundt 50 pst. i perioden 2006–2011. I 2005 var den på 58 pst.

imidlertid tegn på at den mangeårige trenden med en redusert andel kjernebidrag er i ferd med å snu. Storbritannia har økt sine kjernebidrag til utvalgte organisasjoner, basert på sin gjennomgang av disse, mens Danmark og Australia har signalisert at de vil gjøre det samme. Både for UNDP og Unicef økte kjernebidragene i 2011 både i beløp og som andel av samlet budsjett. For UNDP økte kjernemidlenes andel av totalbudsjettet fra 18 pst. i 2010 til 20 pst. i 2011. For Unicef var det en tilsvarende økning fra 26 pst. i 2010 til 29 pst. i 2011. Dette er likevel meget lave andeler. Det er imidlertid uklart om denne tendensen vil fortsette da flere land i Europa i år har redusert sine kjernebidrag på grunn av den finansielle krisen.

For Norge er kjernebidrag ett av virkemidlene for at organisasjonene skal bli mer effektive. Store kjernemidler støtter opp om norsk innsats i styrende organer og gir oss innflytelse.

For Norge og andre bidragsytere har øremerkede midler den fordel at de kan kanaliseres direkte til våre spesifikke politiske prioriteringer, og synliggjøre disse i større grad enn det kjernebidrag gjør. Øremerket støtte kan fremme våre

prioriterte områder i langtidsplanen der disse er underfinansierte. Øremerket støtte kan også bidra til organisasjonsmessig endring eller fremme innovative måter å arbeide på, og gi mer kontroll over midlene. Det er imidlertid lite som tyder på at rapporteringen er bedre på øremerkede midler enn på kjernemidler, og man ser de samme svakhetene i rapporteringen som gjelder for organisasjonene generelt.

Høy grad av øremerking har negative konsekvenser for FN-organisasjonenes effektivitet. Nødvendigheten av ressursmobilisering skaper konkurranse mellom organisasjonene snarere enn samarbeid. FN-organisasjonene kan ikke inngå forpliktelser før lovte bidrag står på konto, øremerking begrenser dermed organisasjonenes evne til å planlegge langsiktig. Ubrukte midler kan også bli stående på bok dersom øremerkede prosjekter av ulike årsaker ikke kan gjennomføres. Øremerkede bidrag innebærer også administrativt merarbeid blant annet på grunn av særskilt rapportering til ulike givere på øremerkede midler.

Norge har brukt øremerking til å synliggjøre bidrag til politisk prioriterte områder. Det er en svakhet at kjernebidrag vanskelig kan dokumenteres som bidrag opp mot de politiske satsingene selv om dette er organisasjonens hovedoppgave. Kjernebidrag til Unicef kan for eksempel ikke rapporteres som et bidrag til utdanning, selv om dette er en hovedoppgave for organisasjonen.

Ulempene ved øremerking for organisasjonene avhenger noe av graden av øremerking. Tematiske bidrag (såkalt 'myk øremerking') som støtter opp om overordnede prioriteringer i organisasjonenes langtidsplan har færre ulemper da slike penger er mer fleksible og ikke medfører rapportering, mens prosjektfinansiering har klart flest. Derfor er det viktig å fokusere i større grad på «kvalitet» på øremerking og ulike former for samfinansiering, inkludert flergiverfond. Det er videre viktig for store kjernebidragsytere som Norge å sikre at organisasjonenes kjernemidler ikke subsidierer tiltak som finansieres med øremerkede midler (se boks 5.6).

Stortinget sier seg i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) om klima, konflikt og kapital enig i regjeringens ønske om at norske kjernebidrag skal holdes på et høyt nivå og bekrefter i Innst. 84 S (2010–2011) om en norsk budsjettstrategi for FN den etablerte policy om å bidra til organisasjonenes felles budsjetter. Regjeringen ønsker å ha et høyt nivå på våre kjernebidrag. På spesielt viktige områder vil vi i tillegg gi øremerkede midler.

**Boks 5.6 Det skal koste
å øremerke – «Cost Recovery»
diskusjonen**

Det er et etablert prinsipp i FN at organisasjonenes kjernemidler ikke skal subsidiere tiltak som finansieres med øremerkede midler. Som stor bidragsyter av kjernebidrag har dette vært en viktig sak for Norge. FNs utviklingsgruppe (UNDG) har kommet til enighet om veiledende satser for hvor mye av organisasjonenes administrative utgifter som skal refunderes fra øremerkede bidrag. Disse satsene har senere blitt vedtatt av de respektive organisasjonenes styrende organer. Svakheten ved satsene er at bare visse typer utgifter (variable indirekte kostnader) er lagt til grunn. Som en del av den pågående felles budsjettreformen for UNDP/UNFPA og Unicef, har styrene også pålagt organisasjonene å foreta en felles vurdering av nåværende praksis med hvordan administrative utgifter belastes henholdsvis kjernebudsjettet og tiltak finansiert med øremerkede midler. Det synes klart at satsene som bestemmer hvor mye av utgiftene som skal belastes øremerkede bidrag er for lave, og medlemslandene har begynt å diskutere muligheten for differensierte satser basert på graden av øremerking. Det siste vil også tjene som insentiv til å øke kjernebidrag og myk øremerket støtte på bekostning av prosjektbistand. Det er imidlertid tvilsomt om flertallet av medlemslandene vil godta dette.

Vi vil understreke betydningen av kjernebidrag, særlig overfor de framvoksende økonomiene som i dag i liten grad bidrar til felles frivillig finansiering av FN-organisasjonene. De nordiske landene er særlig aktuelle samarbeidspartnere på dette området.

Forutsigbarhet i finansieringen påvirker FN-organisasjonenes mulighet for planlegging av programvirksomheten og organisasjonsmessige endringer. Som påpekt av Stortinget i Innst. 84 S (2010–2011) er forutsigbarhet et sentralt bistandseffektivitetsprinsipp og flerårige tilsagn anses som et framskritt. Regjeringen vil derfor også framover vurdere bruk av flerårige indikative tilsagn om kjernestøtte basert på klare retningslinjer. Regjeringen mener at indikative flerårige tilsagn skal være basert på langtidsplaner.

Derfor vil ikke nye tilsagn bli gitt før organisasjonenes langtidsplaner for 2014–2017 er på plass. De generelle kriteriene for bidrag til organisasjonene (se 5.4) vil bli lagt til grunn når slike tilsagn skal vurderes for den enkelte organisasjon.

**5.4.2 Finansiering av FNs arbeid
i mellominntektsland**

Det er en økende spenning mellom mellominntektslandene som fortsatt ønsker FN-organisasjonenes tilstedeværelse og tjenester og de minst utviklede landene og andre lavinntektsland som ønsker at organisasjonenes «egne midler» (kjerneressurser) skal brukes der behovene er størst, dvs. i deres eget land. Denne tilspisningen må sees i sammenheng med at antallet mellominntektsland har økt kraftig samtidig som kjernemidlenes andel av organisasjonenes totale midler har blitt stadig mindre. På grunn av store fattigdomsproblemer i egne land, er mellominntektslandene opptatt av at FN-organisasjonene også skal bidra med konkrete tiltak for å bøte på dette. Noen land har gitt FN-organisasjoner i oppgave å stå for tjenestelevering innen sosial sektor.

Regjeringen mener at organisasjonens universelle mandat tilsier at alle land, uavhengig av økonomisk nivå, skal ha rett til assistanse fra FN-organisasjonene til å gjennomføre internasjonale normer og standarder. Regjeringen mener imidlertid at organisasjonenes knappe kjerneressurser fortsatt i hovedsak må brukes i lavinntektsland. Mellominntektsland, og særlig land i kategorien «øvre mellominntektsland», må forutsettes å ta ansvar for fattigdomsreduksjon i egne land gjennom økte skatteinntekter og en sosial fordelingspolitikk. Det er derfor naturlig at disse landene fortsetter å betale hoveddelen av utgiftene til FNs tilstedeværelse og for samarbeidsprogrammer med FN-organisasjonene. Avhengig av omfanget av virksomheten, er det ikke gitt at organisasjonene bør fortsette med landkontorer i samme omfang som nå, og det ligger effektivitetsgevinster i at organisasjonene utarbeider mer fleksible ordninger for tilstedeværelse i mellominntektsland.

FN-organisasjonenes universelle mandat og menneskerettighetstilnærming innebærer at de også har et ansvar for å fremme sårbare gruppers interesser, også i land hvor dette ikke er politisk prioritert. FN-organisasjonenes normative mandat og rolle som uavhengig talerør tilsier derfor at FN-organisasjonenes kjernebudsjett dekker utgifter til kjernepersonell også i mellominntektsland.

5.5 Kriterier for vurdering av FN-organisasjonene

Stortinget ber i Innst. 84 S (2010–2011) og Innst. 104 S (2011–2012) om at Regjeringen tydeliggjør norske vurderinger av de enkelte FN-organisasjonens relevans og effektivitet, og at vurderingene får budsjettmessige konsekvenser for Norges frivillige bidrag. Med dette formål, ønsker regjeringen å vurdere organisasjonene på følgende kriterier:

1. Organisasjonens resultater og evne til å dokumentere disse.
2. Relevans i forhold til norske politiske prioriteringer.
3. Organisasjonenes systemer for planlegging, budsjettering og resultater.
4. Organisasjonens systemer for internkontroll og arbeid mot korrupsjon.
5. Bidrag til nasjonal kapasitets- og institusjonsutvikling og fremme av nasjonalt eierskap.
6. Norges mulighet for påvirkning av organisasjonen som helhet.
7. Vilje til å bidra til reform gjennom konkrete tiltak.

Norges relative størrelse som bidragsyter, og den mobiliserende effekt norske bidrag kan ha for støtte fra andre givere i forhold til andre medlemsland, er også del av den totale vurderingen.

Noen av kriteriene har tidligere blitt brukt i de såkalte profilarkene med informasjon om norsk støtte til multilaterale organisasjoner og globale fond. Disse profilarkene er offentlig tilgjengelig. Vurderingene har så langt vært av kvalitativ art og det er ikke foretatt noen rangering av organisasjonene. Vurderingene av organisasjonene bygger på de omfattende faglige vurderingene som gjøres som forberedelse til styremøtene, foreliggende evalueringer samt vurderinger som gjøres sammen med andre land.

De felles vurderingene som gjøres av Multilateral Organisations Performance Assessment Network, «MOPAN-nettverket», er særlig viktige.

Dette nettverket består av Norge og 15 andre land, og vurderer hvert år et utvalg organisasjoner. Norge gjør også vurderinger sammen med de nordiske landene, for eksempel samarbeidet mellom nordiske land om en studie av FN-organisasjonenes politikk, struktur og praksis med hensyn til tilsyn og kontroll for å bekjempe økonomiske misligheter. Regjeringen vil videreføre praksis med vurdering av FN-organisasjonene basert på de syv kriteriene annethvert år. Vurderingene vil bli offentliggjort.

Når resultater og dokumentasjon av resultater er svake over tid og vurderingen av organisasjonen basert på øvrige kriterier også er svak, skal dette få konsekvenser for norsk støtte.

Regjeringen vil

- Arbeide målrettet for at FN skal ha resultatrapportering og – styring som er av god standard og som kontinuerlig forbedres.
- Holde kjernebidrag på et høyt nivå, under forutsetning at organisasjonene kommer godt ut på vurderingskriteriene.
- Føre en politikk der organisasjoner som over tid ikke imøtekommer vurderingskriteriene, skal få redusert støtte
- Fortsatt vurdere å gi indikative flerårige tilsagn for å støtte opp om FN-organisasjonenes langsiktige planlegging og gjennomføring.
- Arbeide for at flere medlemsland, inkludert framvoksende økonomier, prioriterer kjernebidrag.
- Normalt gi tilleggsbidrag i form av mykt øremerket støtte (tematisk støtte).
- Arbeide for at organisasjonenes kjerneressurser ikke skal subsidiere tiltak finansiert ved øremerkede midler.
- Arbeide for å sikre at utviklingsorganisasjonenes kjerneressurser fortsatt i hovedsak brukes i lavinntektsland.
- Delta i dialog med FN-organisasjonene og andre medlemsland om hvordan man best kan forholde seg til risiko i sårbare stater.

6 En helhetlig og gjenkjennelig norsk FN-politikk

Norges FN-engasjement har vært en sentral del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk i årtier og uavhengig av sittende regjeringer. FN-engasjementet fremmer både våre verdier og interesser. Norge er tjent med en verden der folkeretten respekteres av alle stater og bruk av makt er regulert. Derfor ligger respekt for folkeretten, de universelle menneskerettighetene og fremme av internasjonal rettsorden til grunn for norsk utenriks- og utviklingspolitikk. FN-pakten representerer viktige universelle verdier og den internasjonale rettsorden bidrar til å ivareta våre sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser.

6.1 Utviklingstendenser og konsekvenser for norsk FN-politikk

FN og den internasjonale rettsorden som FN-systemet forvalter vil være av sentral betydning for å håndtere globale utfordringer. Det er derfor viktig for Norge å posisjonere seg slik at vi har tilgang til arenaer for å løse disse utfordringene.

FNs funksjon som normutvikler, som politisk arena og som operasjonell aktør blir påvirket og utfordret av utviklingstrendene i verden for øvrig. På det politiske plan utfordres FN-systemet av spenningen mellom legitimitet og effektivitet, og stadig mer komplekse agendaer. Dette er ikke bare en utfordring for FN-systemet, men også for alle andre aktører. Både aktørbildet og den politiske dagsorden er i dag skiftende og uforutsigbar. Vi ser at framvoksende makter i større grad søker innflytelse og ønsker å sette sitt preg både på dagsorden og strukturene.

Samtidig ser vi en økende tendens til fremvekst av nye maktkonstellasjoner både regionalt og internasjonalt. Enkeltland og grupper av land har sett seg nødt til, eller tjent med å søke løsninger utenfor formelle, kollektive organisasjoner og antall regionale og interessebaserte grupper har vokst mye de siste tiårene. Dette er ikke noe nytt og vil trolig vedvare, særlig i lys av økende trend mot regionalisering i håndtering av grenseoverskridende utfordringer. Regional enighet eller ulike former for mer eller mindre formelle grup-

peringer slik som G20 kan bidra til å finne løsninger på felles utfordringer, men Norge er tjent med at løsningene fortsatt forankres i internasjonale organisasjoner for å bli universelt akseptert. På mange områder tilsier det at det må søkes enighet innen en FN-ramme. Snarere enn å se på regionale organisasjoner eller andre grupperinger som konkurrenter til FN bør de ses på som komplementære. FN kan og skal ikke gjøre alt.

I en slik situasjon er vi mer avhengig av internasjonalt samarbeid og opprettholdelse av en internasjonal rettsorden enn noensinne. Nettverket av institusjoner, normer og regler virker stabiliserende, men kan ikke tas for gitt. Mye av utfordringen knyttet til framtidens globale orden dreier seg om å gjøre internasjonale organisasjoner relevante for globalt viktige land og at de evner å speile globale maktstrukturer.

Norge deler interessen i å bevare og videreutvikle en internasjonal rettsorden og en FN-ledet verdensorden med mange land. Vi vil samarbeid med likesinnede land på tvers av regionale og politiske skillelinjer for å bevare og forsvare disse interessene. I dette arbeidet vil Norge særlig fokusere på følgende:

1. FNs normative funksjon og forsvar for en internasjonal rettsorden

For Norge er FNs normative funksjon og ivaretagelse av en internasjonal rettsorden en primær utenrikspolitisk interesse. En utfordring er det økende gapet mellom utvikling av normer og gjennomføringskapasitet. Norge mener fokus i økende grad må dreies mot gjennomføring av vedtatte konvensjoner, normer og standarder. FN-organisasjonenes arbeid på landnivå er viktige både for å hjelpe landene ivareta sine internasjonale forpliktelser og for å sikre inkluderende samfunn gjennom en rettighetsbasert tilnærming. Det er også viktig å sikre at resultater av det normative arbeidet dokumenteres. Erfaringer med FNs bistand til myndighetene i etterlevelse av internasjonale konvensjoner, normer og standarder på landnivå må benyttes både til å bedre gjennomføringskapasitet på landnivå og til samsvar mellom

norm og praksis. Norge vil ta initiativ til en studie som ser på etterlevelse av særorganisasjonenes normative arbeid på landnivå.

2. FNs rolle som den organisasjonen som kan legitimere bruk av makt

Selv om Sikkerhetsrådets sammensetning er omdiskutert er Sikkerhetsrådets legitimitet til å sanksjonere blant annet bruk av makt, akseptert. I verdensopinionen utfordres legitimiteten til FN når medlemslandene ikke evner å bli enige. At Sikkerhetsrådet ikke har lyktes i å komme til enighet om hvordan situasjonen i Syria skal håndteres er et eksempel på dette. Norge skal arbeide langsiktig med tanke på en grunnleggende reform av Sikkerhetsrådet som gjenspeiler dagens globale maktforhold.

Det er i norsk interesse å ivareta FNs evne til å forebygge konflikt og forhindre nye gjennom fredsbevarende og konfliktforebyggende virksomhet. Norge vil fortsatt arbeide for å styrke FNs virksomhet på dette feltet både gjennom politisk støtte til utvikling av retningslinjer og rammeverk, og gjennom konkrete bidrag til sivile og militær innsats.

3. FNs fremme og beskyttelse av menneskerettighetene

Fremme og beskyttelse av menneskerettighetene er en sentral del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk og FN er vår fremste plattform for dette arbeidet. Erfaringene med Menneskerettighetsrådet til nå har vært positive. Særlig de periodiske landgjennomgangene som alle land må gjennom har vist seg å være effektive. Det vil fortsatt være diskusjoner blant medlemslandene om tolkning av eksisterende konvensjoner og rettigheter og hvor grensen går mellom ikke-innblanding og respekt for individuelle rettigheter og beskyttelse mot overgrep. Det er en utfordring at land som begår alvorlige overgrep mot menneskerettighetene velges inn i Menneskerettighetsrådet. Derfor blir det desto viktigere å bygge allianser med land som ønsker å fremme menneskerettighetene for å sikre at det rettighetsvernet vi kjenner i dag ikke eroderer. Norge legger til grunn at menneskerettighetene skal være gjennomgående i all FNs virksomhet og vil arbeide for en rettighetsbasert tilnærming.

4. FNs rolle for utvikling og globale fellesgoder

FNs arbeid på det økonomiske og sosiale området er viktig både for norsk nasjonal politikk innen en rekke sentrale fagområder, og for gjennomføring av Norges utviklings- og humanitære politikk. Den politiske debatten preges i stadig større grad av globale fellesgoder og spørsmålet om finansiering av bærekraftig utvikling, klima og andre globale fellesgoder. Norge mener at rettferdig fordeling og landenes eget ansvar for inntektsgenerering i større grad må på agendaen i FN, både politisk og operasjonelt. I debatten om nye globale utviklingsmål etter 2015 vil Norge arbeide for at disse både viderefører arbeidet med sentrale mål innen helse og utdanning og også inneholder de såkalte bærekraftsmålene som gjelder alle og i større grad tar hensyn til strukturelle årsaker til fattigdom slik som fordeling og konflikt.

FNs arbeid på det sosiale og økonomiske området er også knyttet til i hvilken grad de ulike FN-organisasjonene kan følge opp medlemslandenes vedtak på landnivå og er effektive som operasjonelle aktører. Norge vil fortsette å arbeide for at FNs utviklings- og humanitære organisasjoner blir så effektive som mulig og i tråd med føringerne i kapittel 5 arbeide for at FN-organisasjonene dokumenterer resultater og har god kontroll og forvaltning av midlene de har til rådighet. Norge vil også arbeide for å mobilisere nye givere til FN, da særlig til kjernebidrag, for å sikre en mer bærekraftig finansiering og bredere byrdefordeling.

5. FNs behov for reform

De sammenhengende og komplekse agendaene medfører utfordringer med fragmentering og koordinering, i gjennomføring såvel som på styringsnivå. Det betinger at medlemslandene og FN-systemet har evne og vilje til å se ulike spørsmål og saksområder i sammenheng og sikre konsistent behandling og oppfølging. En effektiv håndtering av komplekse utfordringer fordrer at det finnes arenaer der disse spørsmålene kan håndteres samlet.

Samarbeidet på helseområdet, energi og støtte til Generalsekretærens meglingsenhet er eksempler på politiske satsinger som er fulgt opp med finansiell støtte og som har medført betydelige endringer i måten FN jobber på. Vi har gått foran og lagt vekt på betydningen av disse tiltakene, og dermed bidratt til å mobilisere andre givere og stimulert til viktige reformer. Et bredt engasjement gir også anledning til å identifisere og utnytte de

handlingsrom som finnes. Norge skal arbeide for å bedre organisasjonenes resultatrapportering, bruke finansiering strategisk til å støtte opp om våre prioriteringer og fremme initiativ som styrker FN og FNs arbeid. Norge må identifisere samarbeidspartnere som deler våre prioriteringer og bygge koalisjoner som er pådrivere for resultater og nødvendige reformer for å styrke og effektivisere FN.

6.2 En helhetlig og gjenkjennelig norsk FN-politikk

FN er ikke perfekt, men for mange oppgaver det beste alternativet vi og verdenssamfunnet har. Norge og andre land som ønsker et sterkt FN har et ansvar for å bidra til at FN-organisasjonene og medlemslandene tar tak i disse utfordringene. Den mest effektive måten å gjøre det på er gjennom en helhetlig og gjenkjennelig norsk stemme på tvers av alle fora, som viderefører vår profil som en kritisk FN-venn, fokusert på å styrke resultater på bakken. Vi skal være en tydelig, forutsigbar og konstruktiv aktør.

Norge har et betydelig handlingsrom og innflytelse i FN. Norge har en historie med gjennomslag for reforminitiativ og har vært med å utvikle og styrke FN. Vi er kjent som en sterk støttespiller for FN, uten skjulte agendaer. Derfor blir vi også hørt. Vi har finansielle ressurser som er med på å underbygge troverdigheten og kan dermed fremme innovasjon og initiativ vi mener er viktige.

På grunn av vår troverdighet og historie kan vi bidra til å bygge bro på tvers av regionale grupper. Flere av de landene som nå kommer sterkere på banen i FN er fortsatt avventede med tanke på egen rolle og agenda. Der det er sammenfall av interesser er det et handlingsrom for allianser, påvirkning og samarbeid. Identifikasjon av felles interesser og prioriteringer blir dermed en viktig del av vårt utenriks- og utviklingsarbeid ikke bare i multilaterale fora, men også på landnivå. Multilaterale spørsmål, inkludert reformspørsmål må være en del av vår faste dialog i hovedsteder og integrert del av våre bilaterale samarbeidsrelasjoner. Norge skal legge stor vekt på å bygge og styrke tverr-regionale allianser, da dette vil være avgjørende for å fremme saker i FN. Dette kan bidra til å bryte ned dagens nord-sør polarisering, som er hemmende på mange saksområder. Samtidig vil tradisjonelle samarbeidspartnere, først og fremst de nordiske landene, forbli viktige for Norge.

Vi må bruke våre ressurser der vi får mest igjen for dem, og basere vår støtte på initiativ som er bærekraftige og organisasjoner som leverer. Vi tar utgangspunkt i FNs betydning for våre interesser, men må kontinuerlig stille spørsmål ved om vi bruker riktig aktør eller kanal, og hvor vi og FN kan inngå partnerskap.

I tillegg til å fokusere på tematiske satsninger som er prioritert for Norge slik som helse, utdanning, arbeidsliv, miljø og bærekraftig utvikling må vi også investere i og mobilisere til støtte for institusjonene som skal forvalte disse satsingene. Vi må gjøre dette i politiske samtaler, i styrende organ og bilateralt på landnivå med FN-systemet og medlemsland. Vi skal ha en helhetlig FN-politikk som er konsistent på tvers av ulike fora. Følgende er elementer i en slik politikk:

Resultater og finansiering

Norge skal bidra til en kulturendring i FN-systemet, både blant medlemsland og i organisasjonene der resultater, reformvilje og samarbeid er mål. Norge skal arbeide for at organisasjonene har gode kontrollmekanismer og rutiner for å hindre mislighold eller sløsing med midler.

Norges holdning er at ressurser skal følge mandat. Dette må følges opp i praksis på tvers av ulike fora. Når det gjelder pliktige bidrag vil Norge arbeide for en revidert bidragsskala som ivaretar prinsippet om byrdefordeling og sikrer at alle FNs medlemslands tar et ansvar for FNs finansiering.

Når det gjelder frivillige bidrag har Norge som mål å opprettholde et høyt nivå på kjernebidrag, under forutsetning av at organisasjonene viser god måloppnåelse innenfor vurderingskriteriene. Organisasjoner som leverer gode resultat og er pådrivere for samordning og koordinering bør belønnes. Norge skal samarbeide med andre nordiske land for mobilisering av økt støtte til FNs fond, programmer og særorganisasjoners humanitære og utviklingsvirksomhet fra framvoksende økonomier.

Norge skal bidra til effektivisering og modernisering av FN. FN må bli bedre på å få rett person, på rett sted til rett tid, på alle nivå i organisasjonen. FN må også styrke koordinering og fordeling av oppgaver mellom FN sentralt, FNs fond og programmer og FNs særorganisasjoner. Norge vil vektlegge god ledelse og mekanismer for partnerskap. For å ha innflytelse skal Norge prioritere arbeidet i FNs budsjettkomité og fortsatt styrke styrearbeidet.

Lederskap

Norge mener lederskap er en nøkkelfaktor for effektivitet og relevans for FN-systemet. I arbeidet med å styrke FNs utviklingsvirksomhet på landnivå, skal Norge legge vekt på å styrke FNs stedlige representant. Norge vil også fokusere på å styrke ledelsen av FN-systemet som helhet.

Rekruttering til stillinger på høyt nivå i FN følger ofte av «landhevd» på stillinger eller faste rotasjoner, f.eks. når det gjelder valg av Generalsekretæren. Det er nå fem år til neste valg – i den tiden vil Norge bidra til en diskusjon om den fortsatte relevans av de uformelle normene som styrer valg av Generalsekretær og toppledere i FN-systemet. Norge skal også være en sterk stemme for åpenhet og etterrettelighet i alle rekrutteringsprosesser – særlig ledelsesnivået, og for at kvalitetskriterier må være avgjørende.

Organisasjonenes effektivitet er ikke organisasjonenes ansvar alene. Detaljstyring fra medlemslandene begrenser organisasjonenes fleksibilitet og handlingsrom. Det mangler også politisk enighet og vilje til å ta nødvendige reformgrep. Polariseringen mellom nord og sør utgjør en stor utfordring for fremdrift. Derfor vil Norge ta initiativ til en diskusjon blant interesserte medlemsland på tvers av de regionale gruppene om behov for reform.

Partnerskap

Norge mener at FN ikke kan eller skal gjøre alt alene. Norge skal bidra til å styrke FNs evne til å arbeide i partnerskap med frivillige organisasjoner, internasjonale finansinstitusjoner, privat sektor, andre aktører og grupperinger som G20. Det skal legges særlig vekt på å styrke samarbeidet med Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene, samt frivillige organisasjoner. Norge vil legge vekt på at FNs samarbeid med regionale organisasjoner, særlig innen fredsoperasjoner, bør styrkes. FN må finne bedre mekanismer for samarbeid med privat sektor, bl.a. innen global helse, klima og energi. FN-systemet kan ta initiativet og lederskap for slike partnerskap, men på mange områder vil det være naturlig at lederskapet ivaretas av andre aktører. FN-systemet kan bidra gjennom sine normative roller, kunnskapsbase og faglige kapasitet, samt sitt nærvær på landnivå. På landnivå skal Norge bidra til at FN fokuserer, ikke konkurrerer.

Norge mener at FN-systemet bør videreutvikle sin institusjonelle evne til å hente inn nødvendig ekspertise fra medlemslandene eller andre rele-

vante aktører. Norge, i samarbeid med FN-systemet, har bidratt til å utvikle slike systemer på det humanitære området, innen demokratibygging og menneskerettigheter og innen fredsoperasjoner. Vi skal støtte opp om den reformprosess som nå pågår med å styrke rutiner for partnerskap og innhenting av ekstern ekspertise fra f.eks. beredskapsordninger. Norge vil arbeide for at FN i større grad tar en rolle i å legge til rette for partnerskap mellom medlemsland, f.eks. sør-sør samarbeid eller triangulært samarbeid, og mellom FN-organisasjoner og andre aktører. Partnerskapene må være basert på likeverdighet og gjensidig anerkjennelse av fortrinn og nytte. Gjennomføring av programmer på landnivå må ta hensyn til og bygge videre på lokale strukturer og aktører.

Norge legger stor vekt på at sivilt samfunn sikres fortsatt tilgang til diskusjonsforum der politikk utvikles. Norge skal arbeide for at sivilt samfunn fortsatt får delta i FN fora. Som for sivilt samfunn bør andre aktører som filantroper og privat sektor gis en stemme i ulike FN fora, men ikke beslutningsmyndighet. Både medlemsland og FN-organisasjonene trenger nye ideer og impulser fra akademia og tankesmier. Norge skal også arbeide mer systematisk for at norske frivillige organisasjoner og akademia blir konsultert i relevante spørsmål, da det er stort potensiale for større gjensidig nytte for både myndigheter og organisasjoner her. Nasjonale komiteer for FN-organisasjoner er viktige støttespillere for å fremme organisasjonenes arbeid i offentligheten og samarbeid med disse skal videreføres.

6.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Mange av de politikkområdene som omfatter FN er beskrevet også i andre meldinger til Stortinget. Denne meldingen erstatter ikke St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter* og Innst. S. nr. 306 som representerer den overordnede gjeldende utenrikspolitikken. Tilsvarende for St.meld. nr. 13 (2008 – 2009) *Klima, konflikt og kapital*, og Innst. S. nr. 269 (2008–2009) som representerer den gjeldende overordnede utviklingspolitikken og prinsippene for Norges samarbeid med utviklingslandene. Meld. St. 14 (2011–2012) *Mot en grønnere utvikling*, Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse* og St.meld. nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår* omtaler også viktige aspekter ved norsk FN politikk. Disse meldingene, og Stortingets behandling av disse ligger også til grunn for Regjeringens FN-politikk. Med denne meldin-

gen ønsker regjeringen å utdype, konkretisere og operasjonalisere politikken når det gjelder Norges forhold til og samarbeid med FN.

Det legges ikke opp til administrative endringer innenfor Utenriksdepartementets eller underliggende etaters ansvarsområde som følge av denne meldingen. Norsk bistand følger OECD/DACs retningslinjer for kriterier og måloppnåelse. Meldingen angir enkeltområder der det kan være aktuelt å øke ressurser, og bygger opp under de prioriteringer som er presentert i de siste årenes budsjettproposisjoner. En eventuell økning i res-

surser til enkeltområder vil bli foretatt ved omdisponeringer innenfor Utenriksdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 21. september 2012 om Norge og FN: felles framtid, felles løsninger blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Forkortelser**

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions Rådgivende komité for administrative og budsjettmessige spørsmål.	COFI	FNs narkotikakommisjon Commitee on Fisheries FAOs fiskerikomite
ATT	Arms Trade Treaty (foreslått) traktat om våpenhandel	CPC	Committee for Programming and Coordination Komiteen for programplanlegging og samordning
AU	The African Union Den afrikanske unionen	CPD	Commission on Population and Development FNs befolkningskommisjon
BASIC	Samlebetegnelse for Brasil, Sør-Afrika, India og Kina	CSocD	Commission for Social Development Sosialkommisjonen
BOA	Board of Auditors FNs revisjonsråd	CSD	Commission on Sustainable Development Kommisjonen for bærekraftig utvikling
BRIKS	Samlebetegnelse for Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika	CSW	Commission on the Status of Women FNs kvinnekommisjon
BWC	Biological Weapons Convention Konvensjonen mot biologiske våpen	CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty Fullstendig kjernefysisk prøvestansavtale
BWI	Bretton Woods-institusjonene Verdensbankgruppen og Det internasjonale valutafondet (IMF)	CTC	Counter-terrorism Committee Komiteen for arbeid med antiterror
CCPCJ	Commission on Crime Prevention and Criminal Justice FNs kriminalitetskommisjon	CTITF	Counter-Terrorism Implementation-Task Force Samordningsgruppe for FN-organisasjoners og Interpols arbeid med antiterror
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons Konvensjonen om forbud eller restriksjoner på visse typer konvensjonelle våpen	CWC	Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their destruction Konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt om ødeleggelse av dem
CD	Conference on Disarmament Nedrustningskonferansen i Genève	DaO	Delivering as One Samarbeidsmodell for FN-organisasjoner på landnivå
CEB	Chief Executives Board Samarbeidsgruppe for toppledere i det utvidede FN-system / FNs toppledergruppe	DAC	Development Assistance Committee OECDs utviklingskomite
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women FNs kvinnekonvensjon	DCF	Development Cooperation Forum Forum for utviklingssamarbeid (under ECOSOC)
CERF	Central Emergency Response Fund FNs nødhjelpsfond		
CFS	Committee on World Food Security Komiteen for matvaresikkerhet		
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research Rådgivende gruppe for internasjonal landbruksforskning		
CND	Commission on Narcotic Drugs		

DESA	Department of Economic and Social Affairs FN-sekretariatets avdeling for økonomiske og sosiale spørsmål	GSP	Global Sustainability Panel Globalt panel for bærekraftig utvikling
DFS	Department for Field Support FN-sekretariatets avdeling for støtte til feltoperasjoner	G-20	Samarbeidsgruppe av verdens 19 største økonomier samt EU, dvs. Argentina, Australia, Brasil, Canada, Frankrike, India, Indonesia, Italia, Japan, Kina, Mexico, Russland, Saudi-Arabia, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tyrkia, Tyskland, Storbritannia, USA og EU.
DPA	Department of Political Affairs FN-sekretariatets avdeling for politiske spørsmål	G-77	Group of 77 Utviklingslandenes samordningsgruppe under Generalforsamlingen
DPI	Department of Public Information FN-sekretariatet informasjonsavdeling	HLCP	High-Level Committee on Programmes Arbeidsgruppe for programvirksomhet under CEB
DPKO	Department of Peacekeeping Operations FN-sekretariatets avdeling for fredsbevarende operasjoner	HLCM	High Level Committee on Management Arbeidsgruppe for administrative spørsmål under CEB
DSG	Deputy Secretary-General FNs visegeneralsekretær (nr. 2)	IAEA	International Atomic Energy Agency Det internasjonale atomenergibyrådet
DSS	Department of Safety and Security FN-sekretariatets avdeling for trygghet og sikkerhet	IASC	Interagency Standing Committee Komité for samarbeid mellom de humanitære organisasjoner
ECA	Economic Commission for Africa FNs økonomiske kommisjon for Afrika	IATA	International Air Transport Association Den internasjonale organisasjonen for lufttransport
ECE	Economic Commission for Europe FNs økonomiske kommisjon for Europa	IBSA	Samlebetegnelse for India, Brasil og Sør-Afrika
ECOSOC	Economic and Social Council FNs økonomiske og sosiale råd	IBRD	International Bank of Reconstruction and Development Den internasjonale bank for gjenreising og utvikling (Verdensbanken)
ECOWAS	Economic Community of West African States Økonomisk sammenslutning for land i Vest-Afrika	ICAO	International Civil Aviation Organization Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart
EFA-FTI	Education for All- Fast-Track Initiative Initiativ for raskere iverksettelse av programmer som fremmer utdanning for alle	ICJ	International Court of Justice FNs mellomfolkelige domstol
ERC	Emergency Relief Coordinator FNs nødhjelpskoordinator	ICPD	International Conference on Population and Development FN-konferansen om befolkning og utvikling
FAO	Food and Agriculture Organization FNs organisasjon for ernæring og landbruk	ICRC	International Committee of the Red Cross Den internasjonale Røde Kors-komité
FFD	Financing for Development Finansering for utvikling	ICSC	International Civil Service Commission Den internasjonale tjenestemannskommisjon
FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty (foreslått) Traktat mot spaltbart materiale		
GFMD	Global Forum on Migration and Development Det globale forum for migrasjon og utvikling.		

IEA	International Energy Agency Det internasjonale energibyrået	MSU	Mediation Support Unit Støtteenhet for meglingsoppdrag (i DPA)
IEG	International Environmental Governance Internasjonalt miljøstyresett	NAM	Non Aligned Movement Den alliansefrie bevegelse
IFAD	International Fund for Agricultural Development Det internasjonale fond for jordbruksutvikling	NATO	North Atlantic Treaty Organization Den nordatlantiske traktatororganisasjonen
IFIs	International Financial Institutions De internasjonale finansinstitusjoner (inklusive IMF, Verdensbankgruppen og regionale utviklingsbanker)	NGO	Non-Governmental Organization Ikke-statlig (frivillig) organisasjon
ILC	International Law Commission Folkerettskommisjonen	NORCAP	Norwegian Capacity Norges beredskapssystem for personell til internasjonale operasjoner
ILO	International Labour Organization Den internasjonale arbeidsorganisasjonen	NOREPS	Norwegian Emergency Preparedness System Norges beredskapssystem for forhåndslagret nødhjelpsmateriale
IMF	International Monetary Fund Det internasjonale valutafondet	NPT	Non-Proliferation Treaty Ikkespredningsavtalen
IMO	International Maritime Organization Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (før 1982: IMCO)	OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs FN-sekretariatets kontor for samordning av humanitære aktiviteter
INCB	International Narcotics Control Board Det internasjonale narkotikakontrollrådet	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women Institutt for kvinnerett forskning og opplæring	OIC	Organization of the Islamic conference Organisasjonen for den islamske konferansen
IRENA	International Renewable Energy Programme Det internasjonale program for fornybar energi	OIOS	Office of International Oversight Services FNs kontor for internt tilsyn
ITC	International Trade Center Det internasjonale handelssenter (i Genève)	PBC	Peace Building Commission FNs fredsbyggingskomisjon
ITU	International Telecommunication Union Den internasjonale union for telekommunikasjon	PBF	Peace Building Fund FNs fredsbyggingsfond
JIU	Joint Inspection Unit FNs felles inspeksjonsgruppe	PBSO	Peace Building Support Office FNs støttekontor for fredsbygging
LDC	Least Developed Countries De minst utviklede land (MUL)	REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation Reduksjon av utslipp fra avskoging og ødeleggelse av skog
MDG	Millennium Development Goals Tusenårsmålene	SG	Secretary General FNs generalsekretær
MIC	Middle Income Countries Mellominntektsland	SRSO	Special Representative of the Secretary-General Spesialrepresentant(er) utnevnt av generalsekretæren
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network Nettverk for vurderinger av multilaterale organisasjoner	SSOD	Special Session on Disarmament Hovedforsamlingens spesialsesjon om nedrustning

TCDC	Technical Co-operation among Developing Countries Faglig samarbeid mellom utviklingsland	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur
TDB	Trade and Development Board Handels- og utviklingsstyret (UNCTADs styre)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate change FNs klimakonvensjon
UN	United Nations De forente nasjoner (FN)	UNFPA	United Nations Population Fund FNs befolkningsfond
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan FNs operasjon i Afghanistan	UNICEF	United Nations Children's Fund FNs barnefond
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur FNs og AUs felles fredsbevarende operasjon i Darfur/Sudan	UNIDO	United Nations Industrial Development Organization FNs organisasjon for industriell utvikling
UNCAC	UN Convention against Corruption FNs konvensjon mot korrupsjon	UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon FNs fredsbevarende styrke i Libanon
UNCCD	UN Convention to combat desertification FNs konvensjon mot ørkenspredning	UNHCHR	UN High Commissioner for Human Rights FNs høykommissær for menneskerettigheter
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development FNs konferanse om miljø og utvikling (Rio-konferansen)	UNHCR	UN High Commissioner for refugees FNs høykommissær for flyktninger
UNCT	UN Country Teams FNs landteam	UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction Den internasjonale strategi for reduksjon av naturkatastrofer
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development FNs konferanse for handel og utvikling	UNITAR	United Nations Institute for Training and Research FNs institutt for opplæring og forskning
UNDAF	United Nations Development Aid Framework FNs rammeverk for bistand (på landnivå)	UNMISS	UN Mission in South Sudan FNs operasjon i Sør-Sudan
UNDC	United Nations Disarmament Commission FNs nedrustningskommisjon	UNODC	UN Office on Drugs and Crime FNs kontor mot narkotika og kriminalitet
UNDG	United Nations Development Group FNs utviklingsgruppe	UNOPS	UN Office for Project services FNs kontor for prosjektjenester
UNDOCO	United Nations Development Operations Coordination Office FNs kontor for koordinering av utviklingsaktiviteter på landnivå	UNPSG	United Nations Civilian Police Support Group FNs støttegruppe for sivile politifolk
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force FNs observatørstyrke i Midtøsten	UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development FNs forskningsinstitutt for sosial utvikling
UNDP	United Nations Development Programme FNs utviklingsprogram	UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East FNs organisasjon for hjelp til palestinaflyktninger i Midtøsten
UNEG	UN Evaluation Group FNs evalueringsgruppe	UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization FNs observatørkorps i Midtøsten
UNEP	United Nations Environment Programme FNs miljøvernprogram	UNU	United Nations University FN-universitetet

UNV	United Nations Volunteers FNs fredskorps	WFC	World Food Council Verdens matvareråd
UN Women	FNs kvinneorganisasjon	WFP	World Food Programme Verdens matvareprogram
UNWTO	UN World Tourism Organization Verdens turismeorganisasjon	WHO	World Health Organization Verdens helseorganisasjon
UPR	Universal Periodic Review Universell periodisk gjennomgang (innenfor Menneskerettighetsrådet)	WIPO	World Intellectual Property Organization Verdens organisasjon for intellektuell eiendomsrett
UPU	Universal Postal Union Verdens postunion	WMO	World Meteorological Organization Den meteorologiske verdensorgani- sasjon
WB	World Bank Verdensbanken	WTO	World Trade Organization Verdens handelsorganisasjonen
WEOG	West European and Other States Group Gruppen av vesteuropeiske og andre stater		

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på www.regjeringen.no

Forsidedesign: Anna Maria Pirolt/Felix Media

Forsidefoto:

Rad 1:

1. Giacomo Pirozzi/ UNICEF, 2. Guri Dahl/ tinagent.com,
3. Victoria Hazou/ UN Photo, 4. Albert Gonzales Farran/ UN Photo,
5. Utenriksdepartementet

Rad 3:

1. Johan Wildhagen/ Innovation Norway, 2. John Isaac/ UN Photo

Rad 4:

1. Bernadino Soares/ UN Photo, 2. Eskinder Debebe/ UN Photo

Rad 5:

1. Utenriksdepartementet

Rad 6:

1. Jacob Silberberg/Panos Pictures /Felix Features,
2. UN Photo/Joao Araujo

Rad 7:

1. Sigrun Agøy Engum/ Norway UN,
2. Marco Dormino/ UN Photo

Trykk: 07 Aurskog AS 09/2012

