



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Muligheter for alle
– menneskerettighetene som mål og middel
i utenriks- og utviklingspolitikken



Mange av illustrasjonene i denne meldingen er hentet fra designprosjektet «Poster for tomorrow». Prosjektet drives av 4 Tomorrow, en uavhengig organisasjon som arbeider for å inspirere designere og andre til debatt om menneskerettighetene gjennom plakatkunst.

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Media AS.

Illustrasjonen er basert på den universelle menneskerettighetslogoen som ble valgt til symbol gjennom en konkurranse lansert på den internasjonale pressefrihetsdagen i 2011. Håndavtrykket var blant 15 300 forslag fra 190 land som ble plukket ut gjennom en avstemning på internett og av en internasjonal jury. Logoen er tilgjengelig for alle som ønsker å bruke den til å fremme internasjonale menneskerettigheter (<http://www.humanrightslogo.net/>).

Innhold

1	Sammendrag	7	4.2.2	Bekjempelse av straffrihet for grove internasjonale forbrytelser ..	47
2	Innledning	11	4.2.3	Menneskerettighetene og humanitær innsats	48
3	Tematiske prioriteringer i menneskerettighetsarbeidet ..	16	4.3	Fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling	49
3.1	Tre satsingsområder	16	4.3.1	Menneskerettighetene og klima- og miljøpolitikken	49
3.2	Individets frihet og medbestemmelse	17	4.3.2	Menneskerettighetene i FNs universelle bærekraftsmål og utviklingsagenda	50
3.2.1	Ytringsfrihet	18	4.4	Utviklingssamarbeidet	51
3.2.2	Pressefrihet og uavhengige medier	19	4.4.1	Et menneskerettighetsbasert utviklingssamarbeid	51
3.2.3	Forsamlings- og foreningsfrihet ...	20	4.4.2	Konsekvenser for utviklingssamarbeidet ved negativ utvikling i enkeltland	53
3.2.4	Beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere	20	4.4.3	Fokusland	53
3.2.5	Tros- og livssynsfrihet	22	4.4.4	Menneskerettighetene i de multilaterale finansinstitusjonene ..	53
3.2.6	Retten til utdanning	24	4.5	Et aktivt og ansvarlig næringsliv ..	55
3.3	Rettsstat og rettssikkerhet	25	4.5.1	FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter	55
3.3.1	Rettssamfunn	26	4.5.2	Kunnskap og dialog	57
3.3.2	Kampen mot tortur og dødsstraff ..	26	4.5.3	Forventninger til selskaper med statlig eierandel	57
3.3.3	Bekjempelse av korrupsjon	28	5	Arbeidet for menneskerettighetene i FN	59
3.3.4	Personvern	29	5.1	FNs normative rolle	60
3.3.5	Eiendomsrett	31	5.2	Fra ord til handling: Styrking av FNs gjennomføringsevne	60
3.4	Likeverd og like muligheter	31	5.3	FNs sikkerhetsråd	61
3.4.1	Kvinner og likestilling	33	5.4	FNs generalforsamling og FNs menneskerettighetsråd	62
3.4.2	Barn	34	5.5	Periodiske landhøringer i FNs menneskerettighetsråd	64
3.4.3	Personer med nedsatt funksjonsevne	35	5.6	FNs høykommissær for menneskerettigheter	65
3.4.4	Urfolk	36	5.7	FNs konvensjonsorganer	66
3.4.5	Seksuell orientering og kjønnsidentitet	37	5.8	Menneskerettighetene i FNs utviklingssystem	68
3.4.6	Retten til helse og retten til mat ...	38	6	Arbeidet for menneskerettighetene på regionalt nivå ..	70
3.4.7	Arbeidstakerrettigheter og retten til et anstendig arbeidsliv	40	6.1	Europa og Eurasia	70
4	Samstemt politikk for menneskerettighetene	42	6.1.1	Europarådet	71
4.1	Sentrale menneskerettighets-spørsmål i sikkerhetspolitikken ...	42	6.1.2	Den europeiske menneskerettomstolen	72
4.1.1	Terrorisme, organisert kriminalitet og digitale trusler	43	6.1.3	Den europeiske union	73
4.1.2	Menneskerettighetene, sikkerhetssektorreform og fredsoperasjoner	45	6.1.4	EØS-midlene	74
4.1.3	Menneskerettighetene og eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi	45			
4.2	Fred, humanitær innsats og bekjempelse av grove internasjonale forbrytelser	46			
4.2.1	Menneskerettighetene og fredsarbeid	46			

6.1.5	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa	74	7.1.5	Gjennomgang av egen innsats	86
6.2	Nord-Amerika og Latin-Amerika ..	76	7.2	Virkemidler for å fremme menneskerettighetene i enkeltland	87
6.3	Midtøsten og Nord-Afrika	77	7.2.1	Helhetlig tilnærming	87
6.4	Afrika sør for Sahara	78	7.2.2	Samarbeid og støtte	87
6.5	Sør- og Øst-Asia	80	7.2.3	Kritikk og sanksjoner	88
7	Arbeidet for menneskerettighetene i enkeltland	83	7.2.4	Klare reaksjoner ved alvorlige menneskerettighetsbrudd	88
7.1	Metodisk tilnærming	83	7.3	Utvalgte landeksempler	89
7.1.1	Kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i landet	84	7.4	Avveininger og dilemmaer	95
7.1.2	Landkunnskap for øvrig	84	Vedlegg		
7.1.3	Handlingsrom	85	1	Forkortelser	99
7.1.4	Virkemidler	85			

Liste over bokser

Boks 2.1	Ekstreme jihadistbevegelser	12	Boks 4.1	Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme	44
Boks 2.2	FNs kjerneinstrumenter for menneskerettigheter	13	Boks 4.3	Hvordan måle resultater av utviklingssamarbeidet?	52
Boks 2.3	Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene	14	Boks 4.4	Industrisamarbeid om ytringsfrihet og privatlivets fred	57
Boks 3.1	Digitalt diplomati	16	Boks 4.5	Aktsomhetsvurderinger i statlige virksomheter	58
Boks 3.2	Et uavhengig kulturliv	16	Boks 5.1	Syria: Et eksempel på internasjonal handlingslammelse	62
Boks 3.3	Betydningen av et sterkt sivilsamfunn	17	Boks 5.2	Ansvar for å beskytte	63
Boks 3.4	Ytringsfrihet og frie medier under press	18	Boks 5.3	FNs spesialprosedyrer	63
Boks 3.5	Et åpent og fritt Internett	20	Boks 5.4	Medlemskap i FN's menneskerettighetsråd	64
Boks 3.6	Støtte til demokratisk utvikling	21	Boks 5.5	Menneskerettighetsrådets håndtering av alvorlige land-situasjoner	65
Boks 3.7	Norskledet FN-resolusjon om kvinnelige menneskerettighetsforkjempere	22	Boks 5.6	UPR-prosessen som rammeverk for dialog og koordinert innsats ...	66
Boks 3.8	Veiledere om menneskerettigheter	24	Boks 5.7	Menneskerettighetene i FN's fond, programmer og særorganisasjoner	69
Boks 3.9	Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner	28	Boks 6.1	Europarådets statusrapport 2014 ..	71
Boks 3.10	Norsk støtte til rettsstatutviklingen på Vest-Balkan	28	Boks 6.2	Suspensjon og tilbaketrekking av EØS-midler	74
Boks 3.11	Eksempler på initiativer for økt åpenhet og samarbeid med det sivile samfunn	30	Boks 6.3	Rom	75
Boks 3.12	Avklaring av eiendomsretten i kjølvannet av konflikt og krise ...	32	Boks 7.1	Motkrefter og andre syn på menneskerettighetene	83
Boks 3.13	Kastebasert diskriminering	33	Boks 7.2	Samarbeid med andre aktører	85
Boks 3.14	Kjønnslemlestelse	34	Boks 7.3	Styrking av norsk kapasitet og kompetanse	86
Boks 3.15	Barne- og tvangsekteskap	35	Boks 7.4	Akutte situasjoner	86
Boks 3.16	Nepal – en positiv utvikling for LHBTI-personers situasjon	39	Boks 7.5	Økonomisk støtte forplikter	88
Boks 3.17	ILOs overvåkningssystem	40			
Boks 4.2	Bekjempelse av menneskehandel	44			

Boks 7.6	Konferanse om barn i konflikt med loven og tilbakeføring til samfunnet	90
----------	--	----

Boks 7.7	Stadige innstramminger av rettigheter	92
----------	---	----

Liste over figurer

Figur 2.1	Oversikt over antall stater som har ratifisert de ulike kjerneinstrumentene	13	Figur 4.1	Beetroot Design Group, Hellas ...	46
Figur 3.1	Tomaso Marcolla, Italia	18	Figur 4.2	Moises Romer, Mexico	49
Figur 3.2	Egil Nyhus, Norge	19	Figur 4.3	Ria Shah, India	51
Figur 3.3	Figuren illustrerer innholdet i den norskledete resolusjonen 22/6, som ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd i mars 2013	23	Figur 5.1	Firuz Kutal, Norge	59
Figur 3.4	Massimo Dezzani, Italia	26	Figur 5.2	De fem største givere til FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA)	67
Figur 3.5	Akkreditering av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, mai 2014.....	27	Figur 6.1	Monika Zec Moni, Makedonia.....	71
Figur 3.6	Aditya Mehta, India	29	Figur 6.2	Marna Janse van Rensburg, Botswana	73
Figur 3.7	Michael Salceda, Mexico	31	Figur 6.3	OSSE/ODHIRS retningslinjer for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere	75
Figur 3.8	Sze Hang Wai, Hong Kong/Kina	32	Figur 6.4	Alireza Mostafazadeh, Iran	80
Figur 3.9	Eric Le, Australia	33	Figur 7.1	Arifur Rahman, Bangladesh.....	84
Figur 3.10	Maryla Rarus, Polen	35	Figur 7.2	Mathieu Daudelin Pilote, Canada	86
Figur 3.11	Anna Wcislo, Polen	36	Figur 7.3	Eshel Yuval, Israel	91
Figur 3.12	Oversikt over land som kriminaliserer homofili.....	38	Figur 7.4	Sepideh Riahi, USA	93
Figur 3.13	Årstall for avkriminalisering av homofili i utvalgte land.....	39	Figur 7.5	Lakhdar Mohamed, Marokko	97



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 12. desember 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Sammendrag

Hvorfor en melding om menneskerettigheter?

Regjeringen er bekymret for det økte presset på menneskerettighetene internasjonalt. Menneskerettighetene utgjør selve grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred i verden. De er grunnleggende rettigheter alle mennesker har, uavhengig av personlige kjennetegn som kjønn, tro eller livssyn, alder, seksuell orientering, funksjonsevne eller etnisitet. Menneskerettighetene er individets rettigheter overfor myndighetene i landet, og det er myndighetenes ansvar at innbyggernes rettigheter blir ivaretatt. Menneskerettighetene gir dermed et vern mot maktmisbruk og er grunnleggende byggesteiner i et demokratisk samfunn. Demokratiutvikling basert på respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsipper bidrar til stabilitet, sikkerhet og bærekraftig utvikling. Manglende respekt for menneskerettighetene er en krenkelse av enkeltindividet, og kan også svekke og hindre samfunnsutviklingen med svært

negative konsekvenser over tid, lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Etter Verdenserklæringen om menneskerettigheter av 1948, har verdenssamfunnet vedtatt en rekke konvensjoner og erklæringer som utdypet menneskerettighetsvernet. Det finnes i dag et godt utbygd internasjonalt normverk som stater i alle regioner står tilsluttet. Mer enn 160 land har sluttet seg til FNs to hovedkonvensjoner av 1966 om sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det er opprettet ulike internasjonale mekanismer i FN, Europarådet og andre internasjonale organisasjoner med det formål å sikre at menneskerettighetene faktisk overholdes på nasjonalt nivå.

I praksis respekteres imidlertid menneskerettighetene i svært varierende grad. Det har særlig vært en negativ utvikling for grunnleggende sivile og politiske menneskerettigheter. Ytringsfriheten begrenses. Handlingsrommet for det sivile samfunn og demokratisk opposisjon innskrenkes

gjennom misbruk av nasjonal lovgivning. Rettsstaten står svakt i mange land. Tradisjonelle verdier og religiøse dogmer brukes i tiltakende grad som argument for å innskrenke enkeltmenneskers frihet. Fredelige protester blir slått ned på, og sensur og politisk ensretting av mediene er utbredt i store deler av verden. Ekstremisme og terror medfører store humanitære lidelser og omfattende overgrep, medregnet klar tilsidesettelse av retten til liv og forbudet mot tortur. Mange land benytter vikarierende argumenter for å rettferdiggjøre streng statlig kontroll og masseovervåking. Journalister og menneskerettighetsforkjempere utsettes for trusler, trakassering, vilkårlige arrestasjoner, forsvinninger og drap. Kvinner og jenter har ofte dårligere rettsvern og fysisk sikkerhet, helse og utdanning enn menn. Likeledes er diskriminering av ulike minoriteter utbredt. I internasjonale fora kommer presset mot menneskerettighetene til uttrykk i form av en skjerpet kamp om å definere menneskerettighetenes innhold. Stadig flere land engasjerer seg aktivt gjennom strategiske allianser, gjerne på tvers av regioner og religiøse og politiske skillelinjer, for å få gjennomslag for restriktive tolkninger av menneskerettighetene.

Det er femten år siden sist Stortinget ble forelagt en egen melding om menneskerettigheter. På disse årene har maktforholdene i verden endret seg betydelig. Samtidig har kunnskapen og bevisstheten om menneskerettighetene og deres politiske betydning økt, både hos myndigheter og i det sivile samfunn. Dette har bidratt til en positiv og dynamisk utvikling på enkelte rettighetsområder, mens andre områder står under økt press. Regjeringen vil styrke arbeidet for menneskerettighetene, ikke minst i lys av de stadig mer komplekse utfordringene verden står overfor.

Behovet for økt etterlevelse

Hovedutfordringen i dag er å bidra til økt nasjonal etterlevelse av menneskerettighetsforpliktelsene. Utfordringen gjelder både mangel på etterlevelse av konvensjonsforpliktelser, økende avstand mellom vedtak i FNs politiske organer og oppfølgingen på hjemmebane, samt at globale og regionale systemer for vern av menneskerettighetene ikke fungerer så godt som ønskelig eller er mangelfullt utbygd. De fleste land, også autoritære stater der det fortsatt skjer alvorlige og systematiske menneskerettighetsbrudd, har tiltrådt internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og har menneskerettigheter nedfelt i sine grunnlover, men bestemmelsene etterleves ikke i praksis. Formell

rettighetsbeskyttelse gir derfor ikke nødvendigvis et reelt menneskerettighetsvern.

Mangelfull gjennomføring av forpliktelser kan skyldes manglende politisk vilje. Myndighetene i mange land ser på menneskerettighetene som en potensiell trussel mot sitt maktgrunnlag, og kan derfor bevisst søke å konsentrere makt og dermed effektivt hindre at menneskerettighetene respekteres. I andre tilfeller ønsker myndighetene reformer som bedre ivaretar menneskerettighetene, men mangler politisk handlingsrom for å få reformene vedtatt. Ofte kan menneskerettighetsbrudd også tilskrives svak institusjonell kapasitet og kompetanse. Et velfungerende rettssystem på nasjonalt nivå er en forutsetning for gjennomføring av menneskerettighetene. Å bidra til oppbygging av velfungerende rettsstater er derfor en prioritert innsats for regjeringen. FN bør spille en viktig rolle i statenes etterlevelse av menneskerettighetene. Regjeringen vil derfor arbeide for en modernisert, sterk og mer effektiv verdensorganisasjon, som styrker FNs kapasitet til å bistå landene i gjennomføringen av deres menneskerettighetsforpliktelser. Regjeringen er en pådriver for at menneskerettighetene gis prioritet på tvers av organisasjonen og tilgodeses en høyere andel av de samlede ressurser. Den tredje pilaren i FNs arbeid må styrkes, og Norge vil gi FNs generalsekretærs initiativ Human Rights Up Front full støtte. Initiativet skal bidra til at FN har en tydelig stemme når krenkelser skjer og skal bidra til at hensynet til menneskerettighetene integreres i hele FNs arbeid. Regjeringen vil også arbeide for at FN opptrer enhetlig og for styrket samhandling innad i FN, mellom FN-systemet og de regionale organisasjonene, og mellom FN-systemet og de multilaterale finansinstitusjonene. Samtidig vil norske myndigheter støtte de regionale menneskerettighetssystemene, for samlet sett å bidra til mer effektive overvåkningsmekanismer på multilateralt nivå.

Tre prioriterte områder

Menneskerettighetene deles gjerne inn i to hovedkategorier: sivile og politiske rettigheter på den ene side, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den annen. Dette skillet reflekteres i FNs to hovedkonvensjoner om sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Sluttdokumentet fra Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993 slår fast at menneskerettighetene er universelle, udelelige og gjensidig avhengige av hverandre, og at de bør behandles likeverdig. De to

rettighetskategoriene forsterker hverandre, og det er først når alle rettighetene respekteres at menneskerettighetsvernet er fullstendig og reelt. Når enkeltindivider blir truet eller fengslet for å protestere mot at jenter nektes tilgang til utdanning eller nødvendige helsetjenester, ser man tydelig at rettighetskategoriene henger nært sammen.

Til tross for den prinsipielle likestillingen stilles det ulike krav til statenes gjennomføring av de to rettighetskategoriene. De sivile og politiske rettighetene er i stor grad formulert som umiddelbare forpliktelser for statene. Statens forpliktelser med hensyn til økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter består på sin side av en plikt til å bruke alle egnede midler for gradvis å gjennomføre rettighetene fullt ut. Realiseringen av disse rettighetene henger i stor grad sammen med tilgjengelige ressurser og verdiskapning, og fordrer en hensiktsmessig fordelingspolitikk i vedkommende stat. Forbudet mot diskriminering i realiseringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er imidlertid en umiddelbar forpliktelse.

Regjeringen legger en helhetlig tilnærming til grunn i arbeidet med å styrke etterlevelsen av menneskerettighetene. Med dette som utgangspunkt skal innsatsen rettes inn mot følgende tre hovedområder:

1. Individets frihet og medbestemmelse.
2. Rettsstat og rettsikkerhet.
3. Likeverd og like muligheter.

Det første området – *individets frihet og medbestemmelse* – reflekterer grunnleggende rettigheter i et åpent og demokratisk samfunn. Det andre området – *rettsstat og rettsikkerhet* – vektlegger rettsstatsprinsipper og -mekanismer som en forutsetning for velfungerende og stabile stater. Det tredje området – *likeverd og like muligheter* – fokuserer på likestilling og utsatte grupper i samfunnet, med det utgangspunkt at alle innbyggere i staten har samme rettigheter. Disse tre satsingsområdene reflekterer den gjensidige sammenhengen mellom demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, og legger grunnlaget for fredelige samfunn med bærekraftig utvikling og reelle muligheter for alle.

Virkemidler, arenaer og samarbeidspartnere

Arbeidet innen de tre satsingsområdene skal skje gjennom bruk av et bredt sett med virkemidler i multilaterale organisasjoner, direkte overfor enkeltland og i samarbeid med det sivile samfunn.

Regjeringen skal fremme menneskerettighetene i multilaterale fora, i de periodiske landhøringene i FNs menneskerettighetsråd og i bilaterale politiske samtaler. Regjeringen skal aktivt se etter muligheter for å bedre gjennomføringen av menneskerettighetene i dialog og i samarbeid med andre land, og det skal bygges brede partnerskap og allianser både i multilaterale fora og på landnivå. Menneskerettighetsforkjempere, uavhengige medier og sivilsamfunnsorganisasjoner står her sentralt.

Samstemt politikk for menneskerettighetene

Regjeringen vil føre en samstemt politikk der arbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene skal integreres i alle deler av utenriks- og utviklingspolitikken. Respekt for menneskerettighetene er et utenrikspolitisk mål, men også et middel for å oppnå varig utvikling og sikkerhet. Arbeidet med regjeringens tre prioriterte områder på menneskerettighetsfeltet vil inngå i utformingen av andre politikkområder, og vil bygge opp under et demokrati basert på menneskerettighetene. Innsatsområdene skal virke i samme retning og være gjensidig forsterkende. Tiltakene som fremmes og synliggjøres i denne meldingen henger tett sammen med andre av regjeringens satsingsområder, blant annet utdanning, helse, klima og energi. Eksempelvis vil regjeringens satsing på utdanning i utviklingspolitikken stå sentralt når det gjelder å berede grunnen for medbestemmelse og like muligheter.

I vurderingen og innretningen av norsk økonomisk støtte vil mottakerlandets vilje til å styre i samsvar med menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper være viktig. Utviklingen innen disse områdene vil ha stor betydning for hvorvidt, hvordan og hvor sterkt Norge kan bidra med økonomisk støtte til enkeltland. Regjeringen vil styrke mottakernes evne til selv å skape varig og bærekraftig økonomisk vekst, og bidra til positiv demokratisk utvikling. I utviklingspolitikken vil regjeringen understøtte god politikk på områder som fremmer demokratiet, menneskerettighetene og rettsstaten.

Norske bedrifters investeringer og sysselsetting øker i vekstmarkeder, blant annet i Afrika. Næringslivet bidrar i betydelig grad til enkelte lands inntektsgrunnlag og generelle økonomiske utvikling, og et aktivt og ansvarlig næringslivsengasjement kan i seg selv ha direkte positive effekter på menneskerettighetsområdet. Næringslivets tilstedeværelse kan også legge til rette for en god dialog med myndighetene i vedkommende

land. Regjeringen vektlegger betydningen av norske bedrifters bidrag til økonomisk vekst og utvikling, og verdsetter at flere norske selskaper integrerer respekt for menneskerettighetene i sine globale forretningsstrategier. Regjeringen vil i større grad bidra til å fremme norske næringsinteresser i utlandet, og vil samtidig arbeide for at næringslivet respekterer menneskerettighetene gjennom å uttrykke klare forventninger til næringslivets ivaretagelse av sitt samfunnsansvar, og ved aktivt å drive informasjonsarbeid og veiledning.

I regjeringens tilnærming ligger en erkjennelse av at man i menneskerettighetsarbeidet vil støte på dilemmaer og måtte foreta avveininger. Regjeringen vil føre en linje basert på åpenhet og dialog i håndteringen av disse, uten å gå på akkord med de menneskerettighetsforpliktelsene som Norge har påtatt seg.

Denne meldingen beskriver arbeidet med menneskerettigheter i regjeringens utenriks- og utviklingspolitikk, som innebærer følgende overordnede prioriteringer:

- Legge en helhetlig tilnærming til grunn i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet, med særlig innsats rettet mot tre prioriterte områder der den gjensidige sammenhengen mellom demokrati, rettsstat og menneskerettigheter understrekes:
 - 1) *Individets frihet og medbestemmelse* – med vekt på rettigheter som er under særlig press, slik som ytringsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet og tros- og livssynsfrihet, samt styrket innsats for menneskerettighetsforkjempere, uavhengige medier og retten til utdanning.
 - 2) *Rettsstat og rettssikkerhet* – med vekt på retten til liv, utvikling av rettferdige og effektive rettssystemer, beskyttelse av privat eiendomsrett, bekjempelse av korrupsjon og ivaretagelse av personvernet.
 - 3) *Likeverd og like muligheter* – med vekt på kvinners og barns rettigheter, retten til helse og mat, samt motarbeidelse av alle former for diskriminering, inkludert av tros- og livssynsminoriteter, urfolk, personer med nedsatt funksjonsevne og seksuelle minoriteter.
- Arbeide for fremme av menneskerettighetene i internasjonalt samarbeid på globalt, regionalt og bilateralt nivå, ved en samstemt politikk og systematisk bruk av ulike utenriks- og utviklingspolitiske virkemidler, herunder følgende:
 - 4) Integre arbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene i alle deler av utenriks- og utviklingspolitikken, slik at innsatsen på de ulike områdene virker i samme retning og er gjensidig forsterkende.
 - 5) Bidra aktivt i det internasjonale normative arbeidet for å beskytte og fremme menneskerettighetene, og videreutvikle Norges rolle som en gjenkjennelig, tydelig og sentral internasjonal bidragsyter på dette feltet.
 - 6) Arbeide for et effektivt FN der menneskerettighetene gis prioritet på tvers av organisasjonen og tilgodeses en høyere andel av de samlede ressurser.
 - 7) Arbeide for ytterligere å styrke det arbeidet som Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) gjør for demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper.
 - 8) Utvikle et langsiktig og målrettet samarbeid med regionale organisasjoner utenfor Europa, som ledd i å styrke multilaterale beskyttelsesmekanismer.
 - 9) Videreutvikle den metodiske tilnærmingen til bilateral innsats med utgangspunkt i landenes menneskerettighetsforpliktelser og i samsvar med vårt multilaterale arbeid.
 - 10) Stille tydelige krav til mottakere av norsk bistand om vilje til fremgang innen menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsutvikling.
 - 11) Involvere næringslivet i arbeidet med å sikre og respektere menneskerettighetene, særlig gjennom FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.
 - 12) Videreutvikle utenriktjenestens menneskerettighetskompetanse gjennom opplæring, kapasitetsbygging og utarbeidelse av relevante arbeidsverktøy, og legge til rette for samarbeid med relevante aktører, blant annet det sivile samfunn, academia og næringslivet samt religiøse og kulturelle krefter.

2 Innledning

To deny people their human rights is to challenge their very humanity.

Nelson Mandela

Selv om Norges juridiske ansvar er begrenset til personer underlagt norsk jurisdiksjon, har Norge lang tradisjon for å engasjere seg også for enkelt-individer i andre land med sikte på å styrke det internasjonale menneskerettighetsvernet. Norges egen demokrati- og rettsstatserfaring, med en velferdsstat som respekterer og trykker personlig frihet, danner et godt grunnlag for regjeringens engasjement.

Regjeringens internasjonale innsats reflekterer både en interesse- og en engasjementspolitikk, der menneskerettigheter er et grunnleggende mål i seg selv og samtidig avgjørende for å nå andre målsetninger. Respekt for menneskerettighetene er en av grunnpilarene for demokratiet, samtidig som et reelt demokrati er en forutsetning for realisering av menneskerettighetene. Land som respekterer menneskerettighetene er mer stabile og forutsigbare enn land som ikke gjør det. Dette bidrar til en tryggere og mer åpen verden, noe som også er i Norges egeninteresse.

Menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper skal ligge til grunn for utenriks- og utviklingspolitikken. Respekt for menneskerettighetene og folkeretten, samt et forpliktende internasjonalt samarbeid er viktige premisser for å drive en ansvarlig politikk, og gir troverdighet når norske interesser skal fremmes. Regjeringen varslet derfor tidlig at den ville legge frem en melding til Stortinget om menneskerettighetenes økte betydning i utenriks- og utviklingspolitikken.

På de femten årene som har gått siden Stortinget sist ble forelagt en egen melding om menneskerettigheter, har verden endret seg, og verdenssamfunnet må forholde seg til stadig mer komplekse utfordringer med vidtrekkende konsekvenser for menneskerettighetene. Høsten 2014 har verden flere flyktninger enn noen gang siden annen verdenskrig. Samtidig må verdenssamfunnet forholde seg til fire parallelle humanitære kriser kategorisert av FN som nivå 3, det høyeste nivået. Fattigdom, konflikt, terrorisme, epidemier

og klima- og miljøutfordringer har fortsatt store følger for menneskerettighetssituasjonen. Spenningsforholdet mellom verdslig og religiøs makt, og mellom ulike religioner, bidrar til ytterligere utfordringer. Utviklingen av det digitale rom har også skapt nye og alvorlige trusler fra både statlige og ikke-statlige aktører. Virkemidler som benyttes ved bekjempelse av terror og for å sikre borgerne kan samtidig skape utfordringer for personvern og ytringsfrihet. Dette gjelder for eksempel masseovervåkning og bruk av datainnsamling. Det er en klar sammenheng mellom menneskerettighetssituasjonen i et land og menneskers ønske om å reise eller flykte fra landet og eventuelt søke asyl i et annet land. Dette viser at ulike politikkområder henger sammen.

Samtidig har bevisstheten om menneskerettighetene økt i alle deler av verden. Internett og sosiale medier har dramatisk endret måten å kommunisere på, og har gjort det vanskeligere å skjule menneskerettighetsbrudd for omverdenen. Teknologien har bedret mulighetene for fri meningsutveksling, og lagt til rette for bredere politisk medbestemmelse og bedre organisert opposisjon. Staters handlemåte blir grundigere gransket enn noensinne, og det sivile samfunn spiller en stadig viktigere rolle i å drive frem juridiske og politiske reformer i protest mot marginalisering og undertrykkelse. Autoritære regimer har også falt som følge av folkelige opprør med krav om demokrati og medbestemmelse.

Et økende antall sivilsamfunnsorganisasjoner og menneskerettighetsforkjempere har, sammen med opprettelsen av uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, bidratt betydelig til menneskerettighetsutviklingen på nasjonalt nivå. Innføring av lover som begrenser informasjonsflyten, ytringsfriheten og forsamlings- og foreningsfriheten, og som innskrenker handlingsrommet for det sivile samfunn, er derfor meget bekymringsfullt. Fredelige protester blir slått ned på, og sensur og politisk ensretting av mediene er utbredt. Man ser åpenbare tilsidesettelser av retten til liv og forbudet mot tortur. Mange land benytter argumenter om sikkerhet og frihet fra terror til å rettferdiggjøre streng statlig kontroll

Boks 2.1 Ekstreme jihadistbevegelser

De internasjonale menneskerettighetene pålegger stater plikter og gir enkeltindivider rettigheter. Dette utfordres der stater ikke lenger har reell kontroll over deler av sitt territorium, for eksempel i situasjoner med interne væpnede konflikter eller omfattende terrorisme. Statene kan da komme i en situasjon der de ikke lenger er i stand til å ivareta borgernes rettigheter.

Ekstreme jihadistbevegelser som ISIL, al-Qaida og Boko Haram gjennomfører massive og groteske angrep mot befolkningen, blant annet ved massakrer på hele landsbyer, tortur og omfattende kidnappinger og seksuelle overgrep, især mot kvinner og unge jenter. Befolkningen tvinges også til å gi opp egen religion og konvertere til terrorgruppens tro. ISIL er et særlig skremmende eksempel på en gruppe som gjennom ekstrem vold tilegner seg økonomiske ressurser og tar kontroll over store landområder,

terroriserer hele befolkningsgrupper og truer staters eksistens. ISIL opererer på tvers av landegrensene, er godt organisert og har ambisjoner om ytterligere territoriell kontroll. Gruppen representerer dermed en trussel mot liv og sikkerhet utover den regionen de opererer i. Deres handlinger må anses som grove kriminelle handlinger og kan kvalifisere til forbrytelser mot menneskeheten.

Regjeringens innsats for å styrke Iraks evne til å bekjempe disse gruppene, der disse opererer på irakisk territorium, vil indirekte bidra til å øke Iraks evne til å ivareta sine borgers menneskerettigheter. Innsatsen vil også bidra til at medlemmene av terrorgrupper som ISIL kan bli holdt ansvarlig for sine forbrytelser. Slik sett blir den også et ledd i arbeidet med å bidra til å sikre og styrke menneskerettighetsvernet internasjonalt.

og masseovervåking. Menneskerettighetsforkjempere og journalister er utsatt for trusler, drap, trakassering og vilkårlige arrestasjoner. I mange land forekommer det forfølgelse av ulike minoriteter og politisk opposisjonelle, samt forsøk på å kontrollere miljøer som utfordrer sentralmakten, ofte gjennom lovgivning.

En verden i endring

Verden er inne i en geopolitisk brytningstid. Den økonomiske veksten i andre verdensdeler medfører betydelig global maktforskyvning. Økonomisk og politisk innflytelse flyttes sør- og østover. Finanskrisen har forsterket denne trenden. Den globale maktforskyvningen viser at det er sammenheng mellom økonomisk utvikling og politisk innflytelse. En realistisk utenrikspolitikk krever at regjeringen styrker kontakten med andre aktører samtidig som gamle bånd bevares for å sikre en rettsbasert verdensorden. Det kan ikke tas for gitt at alle fremvoksende økonomier har utviklet en tradisjon for å ivareta menneskerettighetene. Det kan heller ikke tas for gitt at andre land legger til grunn samme grunnleggende verdsett og siktemål som de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene er tuftet på. Mange land respekterer ikke at menneskerettighetene er universelle, eller de legger til grunn en restriktiv tolkning av menneskerettighetene. Mange motarbeider ret-

tighetene de har forpliktet seg til å respektere i henhold til folkeretten. Dette kommer tydelig til uttrykk i FN og andre multilaterale fora, der allianser av land fremholder tradisjonelle verdier og religiøse dogmer for å begrense enkeltindividets rettigheter, og henviser til prinsipper om nasjonal suverenitet og ikke-innblanding. Da skal regjeringen være tydelig på at de internasjonale menneskerettighetene er universelle og udelelige, og at den enkelte stat ikke kan gjøre unntak fra menneskerettighetene under henvisning til det de hevder er egne tradisjoner eller nasjonale verdier.

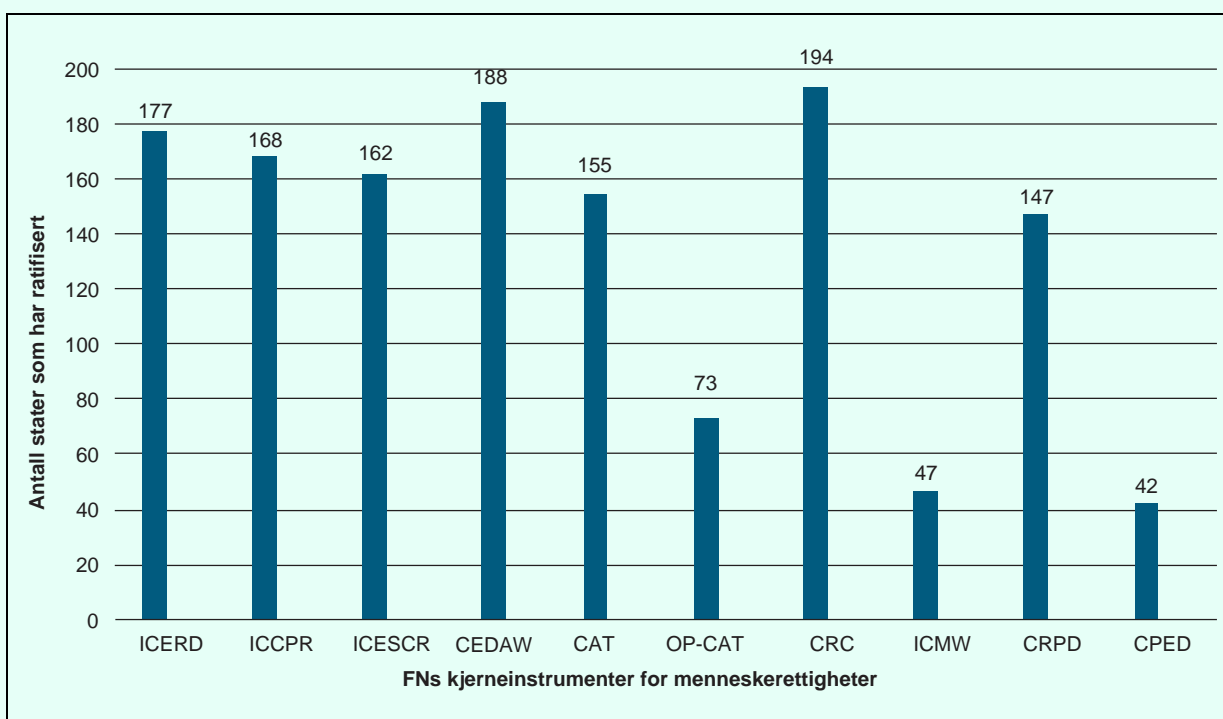
Systematisk bruk av virkemidler og brede allianser

Denne meldingen viser hvordan regjeringen vil styrke innsatsen for menneskerettighetene i utenriks- og utviklingspolitikken, særlig gjennom samordning, effektivisering og en mer systematisk bruk av de ulike virkemidlene som er til rådighet. Regjeringen vil uttrykke bekymring når den ser en negativ utvikling og når menneskerettighetene krenkes. Regjeringen vil uttrykke kritikk og bekymring direkte, på embetsplan og på politisk nivå. Når det anses hensiktsmessig, vil norske bekymringer komme åpent til uttrykk. Ofte vil støtte til sivilsamfunnets menneskerettighetsarbeid gi muligheter for positiv endring over tid, kombinert med fokus på statlige myndigheters mangelfulle innsats.

Boks 2.2 FNs kjerneinstrumenter for menneskerettigheter

Det finnes ti internasjonale kjerneinstrumenter for menneskerettigheter. Noen av kjernekonvensjonene har tilleggsprotokoller som omhandler spesifikke tema. De ti kjerneinstrumentene er:

- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (1965) – ICERD
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) – ICCPR
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) – ICESCR
- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (1979) – CEDAW
- FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (1984) – CAT
- Tilleggsprotokoll til konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (2002) – OP-CAT
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (1989) – CRC
- FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier (1990) – ICMW
- FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2006) – CRPD
- FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (2006) – CPED



Figur 2.1 Oversikt over antall stater som har ratifisert de ulike kjerneinstrumentene.

Innsatsen for å fremme menneskerettighetene blir mest effektiv ved å videreutvikle tverregionale allianser, både med andre stater og med det sivile samfunn. I dette arbeidet kan regjeringen dra nytte av en gjenkjennelig internasjonal profil på menneskerettighetsområdet. Norske myndigheter har en bred tilnærming og er engasjert i de fleste menneskerettighetsspørsmål på den internasjonale dagsorden, noe som bidrar til troverdig-

het. Regjeringen vil støtte opp om uavhengige medier og styrke partnerskapet med det sivile samfunn, academia og næringslivet samt religiøse og kulturelle krefter, som alle kan bidra til å spre kunnskap om menneskerettigheter utover tradisjonelle arenaer. Regjeringens tilnærming er basert på erkjennelsen av at arbeidet på dette feltet er langsiktig, og at alle land har utfordringer av ulik karakter og omfang. Sistnevnte kommer blant

annet til uttrykk i det internasjonale samarbeidet, herunder i FNs og Europarådets overvåkningsorganer, og i FNs menneskerettighetsråds landhøringer (UPR), der alle land kan ta opp menneskerettighetsutfordringer i andre land og fremme anbefalinger til hverandre. Etter UPR-høringen i april 2014 godtok regjeringen en rekke anbefalinger som den er i ferd med å følge opp.

Prosessen

Utenriksdepartementet har lagt stor vekt på et bredt og inkluderende samarbeid i utformingen av denne meldingen. Det har blitt avholdt møter med øvrige deler av forvaltningen, næringslivet, det sivile samfunn og andre relevante aktører, som alle har bidratt med skriftlige innspill. Denne fremgangsmåten er ment å bidra til å gjøre meldingen aktuell, relevant og gjennomførbar, og å skape engasjement og eierskap i gjennomføringen av meldingen.

Boks 2.3 Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948 slår fast at «alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter.» I etterkant av Verdenserklæringen har FN vedtatt en rekke konvensjoner og erklæringer som utdyper menneskerettighetsvernet, og verden har i dag et godt utbygd internasjonalt normverk som stater i alle regioner har sluttet seg til. For samtlige av FNs ti kjerneinstrumenter er det opprettet et konvensjonsorgan (en komité) som skal overvåke at statspartenes forpliktelser etterleves.

Både FNs generalforsamling og FNs sikkerhetsråd har i tillegg fremme av menneskerettigheter som en sentral oppgave. Menneskerettighetsrådet, FNs hovedorgan i menneskerettighets spørsmål, har mandat til å drøfte både tematiske spørsmål og situasjoner i enkeltland. FNs høykommissær for menneskerettigheter spiller en viktig rolle som uavhengig talerør for fremme og vern av menneskerettighetene og utfører sekretariatsfunksjoner for Menneskerettighetsrådet og konvensjonsorganene. Høykommissæren gir omfattende rådgivning og teknisk bistand til enkeltland i den praktiske gjennomføringen av menneskerettighetene.

Blant FNs særorganisasjoner er Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ansvarlig for å utvikle, overvåke og håndheve internasjonale arbeidsstandarder. ILOs samlede regelverk er meget omfattende, og det er vanlig å fremme ILOs åtte kjernekonvensjoner som menneskerettighetskonvensjoner. De omfatter forbud mot barnarbeid, tvangsarbeid og diskriminering samt organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger.

Regionale organisasjoner kan også spille en viktig rolle for det internasjonale menneskeret-

tighetsvernet, både gjennom utvikling av normer og effektive overvåkningsmekanismer. I Europa er det Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som avsier bindende dommer og avgjørelser om statenes etterlevelse av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Europarådet har også utarbeidet en rekke spesialkonvensjoner med egne overvåkningsmekanismer, blant annet for minoriteter, menneskehandel, tortur, vold i nære relasjoner, samt økonomiske og sosiale rettigheter. Europarådet har også en egen menneskerettighetskommissær. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) komplementerer Europarådets arbeid på menneskerettighetsområdet. OSSEs tre uavhengige institusjoner – kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter, høykommissæren for nasjonale minoriteter og mediefrihetsrepresentanten – samt OSSEs ulike sendelag arbeider for å bygge institusjoner, styrke demokratiske strukturer og sikre det sivile samfunns deltakelse i konfliktutsatte land og regioner.

I andre regioner har særlig Organisasjonen av amerikanske stater (OAS), Den afrikanske union (AU), samt Sammenslutningen av sørøstasiatiske nasjoner (ASEAN) vedtatt instrumenter og påbegynt en utvikling av mekanismer for vern av menneskerettigheter innenfor sine regionale områder.

Utviklingen av internasjonale domstoler for å hindre at ansvarlige for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser går fri, er også et viktig bidrag i arbeidet for å sikre etterlevelse av menneskerettighetene. Den internasjonale straffedomstolen (ICC) står i sentrum for denne utviklingen.

Avgrensning

Meldingen tar ikke for seg arbeidet for å fremme menneskerettighetene i Norge. Meldingen omhandler heller ikke Norges rolle som finansiell investor gjennom Statens pensjonsfond og de to delene Statens pensjonsfond Norge (SPN) og Statens pensjonsfond utland (SPU), som forvaltes av henholdsvis Folketrygdfondet og Norges Bank. Finansdepartementet legger hver år fram en egen melding om forvaltningen av Statens pensjonsfond, senest i Meld. St. 19 (2013–2014). Fondets arbeid med ansvarlig forvaltningspraksis omtales

i disse meldingene, og det er hensiktsmessig at alle sider ved forvaltningen av fondet behandles samlet i forbindelse med de årlige meldingene, jf. Innst. 96 S (2013–2014).

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges ikke opp til administrative endringer innenfor Utenriksdepartementets eller underliggende etaters ansvarsområder som følge av denne meldingen. Alle tiltak som omtales i meldingen dekkes innenfor de berørte departementers gjeldende budsjетtrammer.

3 Tematiske prioriteringer i menneskerettighetsarbeidet

3.1 Tre satsingsområder

Regjeringen legger en helhetlig tilnærming til grunn i arbeidet med å styrke etterlevelsen av menneskerettighetene. Med dette som utgangspunkt skal innsatsen rettes inn mot følgende tre hovedområder:

1. Individets frihet og medbestemmelse
2. Rettsstat og rettssikkerhet
3. Likeverd og like muligheter

Det første området – *individets frihet og medbestemmelse* – reflekterer grunnleggende rettigheter i et åpent og demokratisk samfunn. Det andre området – *rettsstat og rettssikkerhet* – vektlegger rettsstatsprinsipper og -mekanismer som en forutsetning for velfungerende og stabile stater. Det tredje området – *likeverd og like muligheter* – legger vekt på likestilling og utsatte grupper i samfunnet med det utgangspunkt at alle innbyggere i

Boks 3.1 Digitalt diplomati

Utenriktjenesten skal i større grad ta i bruk strategisk kommunikasjon for å formidle norske synspunkter og prioriteringer på menneskerettighetsfeltet. Gjennom bruk av digitale kanaler, utenriksstasjonenes hjemmesider og sosiale medier ønsker utenriktjenesten å bidra til økt kunnskap om menneskerettighetene og til realiseringen av disse, blant annet gjennom å formidle informasjon om diskusjoner, vedtak og landhøringer i FN. På denne måten kan utenriktjenesten effektivt nå ut til menneskerettighetsforkjempere, det sivile samfunn og diskriminerte og undertrykte grupper, som igjen kan påvirke egne myndigheter til å følge opp sine menneskerettighetsforpliktelser.

Utenriktjenestens kommunikasjon om menneskerettigheter skal særlig styrkes på de tre prioriterte feltene: individets frihet og medbestemmelse, rettsstat og rettssikkerhet samt likeverd og like muligheter.

staten har samme rettigheter. Disse tre satsingsområdene reflekterer sammenhengen mellom demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, og legger grunnlaget for fredelige samfunn med bærekraftig utvikling og reelle muligheter for alle.

Norsk innsats har som mål å sette statene i stand til å sikre at alle individer får sine menneskerettigheter ivaretatt. Dette krever et nasjonalt lovverk i tråd med folkerett, effektiv nasjonal politikkutforming og systemer for tjenestelevering. Norsk innsats skal ikke kompensere for manglende ansvar fra andre myndigheters side, men bidra til å bevege utviklingen i positiv retning basert på lokalt ansvar.

Boks 3.2 Et uavhengig kulturliv

Et uavhengig kulturliv er uttrykk for et levende sivilsamfunn. Å kunne uttrykke seg fritt kunstnerisk er en rett i seg selv. Kunstneriske uttrykk kan også sette menneskerettighetstemaer på dagsorden, fremme medbestemmelse, debatt og kritikk og bidra til gjennomføring av menneskerettighetene. En sterk kultursektor har en iboende kraft for samfunnsendring, i statsbygging og i demokratiske prosesser.

En forutsetning for et uavhengig kulturliv er at de kulturelle rettighetene respekteres. Det er imidlertid store forskjeller innad i land og mellom land når det gjelder etterlevelsen av kulturelle rettigheter og dermed kulturlivets betingelser. Opphavsretten og beskyttelse av åndsverk er svært viktig for kunstners mulighet til å leve av sin kunst, men mange land mangler lovgivning på dette området. Dette fratår kunstnere muligheten til å leve av sin kunst og medvirker til mangelfull utnyttelse av det næringspotensialet som ligger i kreative næringer.

3.2 Individets frihet og medbestemmelse

Dictators are not in the business of allowing elections that could remove them from their thrones.

Gene Sharp

Individets frihet og medbestemmelse står sentralt i et åpent og demokratisk samfunn. Arbeid for å beskytte og utvide det demokratiske rom vil derfor prioriteres. Dette omfatter særlig ytringsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet, tros- og livssynsfrihet, rett til utdanning og tilgang til uavhengige medier og informasjon, noe som er avgjørende for reell deltakelse og medbestemmelse. Befolkningens muligheter for å påvirke beslutninger som

angår dem, er en grunnleggende forutsetning i et levende demokrati og viktig for å ta vare på felles verdier i et bærekraftig samfunn. Den teknologiske utviklingen bidrar til bedre informasjonsflyt og større åpenhet, men gir også økte muligheter for overvåkning, kontroll og sanksjonering.

Motarbeidelse og knebling av sivilsamfunnet og uavhengige medier er en trussel mot demokratiet. Menneskerettighetsforkjempere, fagforeningsrepresentanter, redaktører, journalister og bloggere blir i mange land trakassert eller utsatt for vilkårlig fengsling, summariske rettsprosesser, trusler, tortur, forsvinninger eller drap. Det er også eksempler på myndighetsovergrep mot kunstneriske uttrykk og møteplasser for kulturformidling, og at myndighetene ikke gir beskyttelse mot press og overgrep fra andre grupper i

Boks 3.3 Betydningen av et sterkt sivilsamfunn

Et sterkt og pluralistisk sivilsamfunn er en drivkraft i arbeidet for demokratisk utvikling, sikring av rettsstaten og fremme av menneskerettighetene. Det sivile samfunn er mangfoldig og består av grupper med ulike og til tider motstridende interesser, ikke minst i land med store ulikheter eller konflikter. Begrepet dekker aktører som ikke er offentlige eller kommersielle, og inkluderer for eksempel interesseforeninger, støttegrupper, trossamfunn, sosiale bevegelser, kulturliv og miljøbevegelser.

Samarbeid med det sivile samfunn er i mange situasjoner avgjørende for å bedre gjennomføringen av menneskerettighetene. Organisasjonenes kunnskap, kontaktnett og operative evne er ofte avgjørende både for å håndtere akutte situasjoner og for det langsiktige menneskerettighetsarbeidet. Samtidig er sivilsamfunnet både i Norge og andre land en viktig bidragsyter til å etterprøve og utfordre det arbeidet norske myndigheter gjør. Aktører i det sivile samfunn har en pådriverrolle og kontrollfunksjon overfor et lands myndigheter, og de er en viktig kilde til informasjon for norske utenriksstasjoner. I mange land bidrar det sivile samfunn til drift av sykehus, skoler og sosiale tjenester. De gir derved verdifulle bidrag til gjennomføring av landets nasjonale planer for helse-, utdannings- og sosialsektorene, og de bygger opp om landenes egen kapasitet til å gjennomføre sine menneskerettighetsforpliktelser. Det sivile samfunn utfører også et viktig arbeid ved humanitære kriser.

Regjeringen prioriterer derfor å styrke samarbeidet med sivilsamfunnet i våre samarbeidsland, og i menneskerettighetsarbeidet for øvrig. Regjeringen vil særlig støtte opp om sivilsamfunnet i land der det er betydelige menneskerettighetsutfordringer og demokratiet er under press. For å sikre at innsatsen bidrar til reell styrking av menneskerettighetene, ikke minst for sårbare grupper, er det nødvendig å forstå de ulike aktørenes tilknytning til for eksempel politiske partier og grupperinger med ekstreme holdninger. Hver enkelt organisasjons merverdi må vurderes ut fra den politiske og sosioøkonomiske kontekst de opererer i, og i hvilken grad de kan bidra til å styrke menneskerettighetene lokalt. Norsk støtte gis direkte til lokale sivilsamfunnsorganisasjoner eller via norske partnere og internasjonale organisasjoner og nettverk. Støtten skal ikke være en erstatning for, men et bidrag til myndighetenes egen innsats og utføres i samarbeid med disse.

Regjeringen legger også stor vekt på samarbeid med det sivile samfunn i internasjonale fora, og mener det er avgjørende at det sivile samfunns stemme blir hørt i slik sammenheng. Norge skal aktivt verne om det sivile samfunns adgang til meningsfull deltakelse i multilateralt menneskerettighetsarbeid. Det vil være vesentlig å motvirke trusler, angrep og andre represalier mot menneskerettighetsforkjempere og andre aktører som samarbeider med multilaterale organisasjoner.

samfunnet. Flere land benytter restriktiv lovgivning til å vanskeliggjøre registrering av frivillige organisasjoner og begrense deres handlingsrom, ofte i ly av antiterrorlovgivning eller annen sikkerhetslovgivning. Sivilsamfunnet blir ofte pålagt begrensninger, utilbørlige rapporteringsforpliktelser samt vilkår og restriksjoner knyttet til utenlandsk økonomisk støtte. Selv om det de siste tiårene har vært en økning i antall sivilsamfunnsorganisasjoner på globalt nivå, har mange land hatt en nedgang i antall uavhengige organisasjoner som følge av slike krav og restriksjoner.

3.2.1 Ytringsfrihet

I do not agree with what you have to say, but I'll defend to the death your right to say it.

Evelyn Beatrice Hall i «The Friends of Voltaire»

Ytringsfriheten følger av globale og regionale menneskerettighetskonvensjoner og er nedfelt i de fleste lands grunnlover og øvrige lovgivning. Ytringsfriheten er selve fundamentet for demokratiet. Retten til å søke og motta informasjon og uttrykke sine meninger fritt er en forutsetning for medbestemmelse i samfunnet og i det politiske liv. Ytringsfriheten er ikke begrenset til ytringer i tra-

disjonelle massemedier som aviser, radio og fjernsyn, men omfatter også ytringsfrihet for kunstnere og uttalelser på Internett og i sosiale medier. Ytringsfriheten omfatter heller ikke bare opplysninger og ideer som er populære eller ukontroversielle, men også uttalelser som kan oppfattes som kontroversielle, sjokkerende eller støtende. Maktkritiske ytringer, og personene som fremmer disse, kan ha særlig behov for beskyttelse. Et fritt og åpent Internett er viktig for å sikre også disse ytringene.

Ytringsfriheten blir begrenset og motarbeidet av mange regimer, blant annet gjennom misbruk av lovgivning om blasfemi og ærekrenkelser. Motarbeidelse av ytringsfriheten er en sikker indikator på at regimer beveger seg i udemokratisk retning. Bare unntaksvis kan ytringsfriheten være gjenstand for visse innskrenkninger. Enhver inn-

Boks 3.4 Ytringsfrihet og frie medier under press

Ytringsfriheten og pressefriheten er under press i en rekke land. Drap på journalister, utestenging fra konfliktområder, sensur og blokkering av sosiale medier er bare noen eksempler på tiltak som stater anvender for å begrense kritikk og stilne dissens. Det er avgjørende å arbeide for at slike angrep og drap på journalister stanses, og for at sakene etterforskes og gjerningsmennene straffes. For hver journalist som blir drept, blir mange andre mennesker presset til taushet. Ifølge Freedom House er andelen av verdens befolkning som lever i et land med full pressefrihet, synkende, og var i 2013 på bare 14 prosent.¹ Samtidig har det i løpet av det siste tiåret vært en økning i vold mot journalister på grunn av arbeidet de utfører, og dette gjelder ikke minst kvinnelige journalister. I mange land blir journalister trakassert, angrepet, arrestert eller drept. Ifølge International Federation of Journalists ble 123 journalister og mediearbeidere drept i 2013. Fotografer og fotojournalister er ofte spesielt utsatt. FN har vedtatt flere resolusjoner og en egen handlingsplan om sikkerhet for journalister og spørsmålet om straffrihet, som støttes av Norge. Norske myndigheter støtter også UNESCO og medieorganisasjoner som arbeider for bedret sikkerhet for journalister.

¹ Freedom House, Freedom of the Press 2014.

Article 19
Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

Figur 3.1 Tomaso Marcolla, Italia

skrenkning må ha hjemmel i et klart nasjonalt rettsgrunnlag, tjene et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn.

En utfordring er ytringer som fører til krenkelser av andre menneskers rettigheter, herunder hatefulle ytringer som oppfordrer til vold. Selv om stater er forpliktet til å iverksette tiltak mot ytringer som fremmer hat og intoleranse overfor enkeltindivider eller grupper, kan det være krevende å finne rett balanse. Regjeringen vil være målbærer for et todelt budskap: Det må iverksettes tiltak mot hatefulle ytringer, og samtidig må ytringsfriheten respekteres. I dette arbeidet legger regjeringen stor vekt på kunnskap, åpenhet, informasjonsfrihet og dialog.

Regjeringen anser ytringsfrihet som avgjørende for realisering av menneskerettighetene, og vil gi arbeidet med ytringsfrihet økt prioritet i norsk utenriks- og utviklingspolitikk.

Prioriterte innsatsområder:

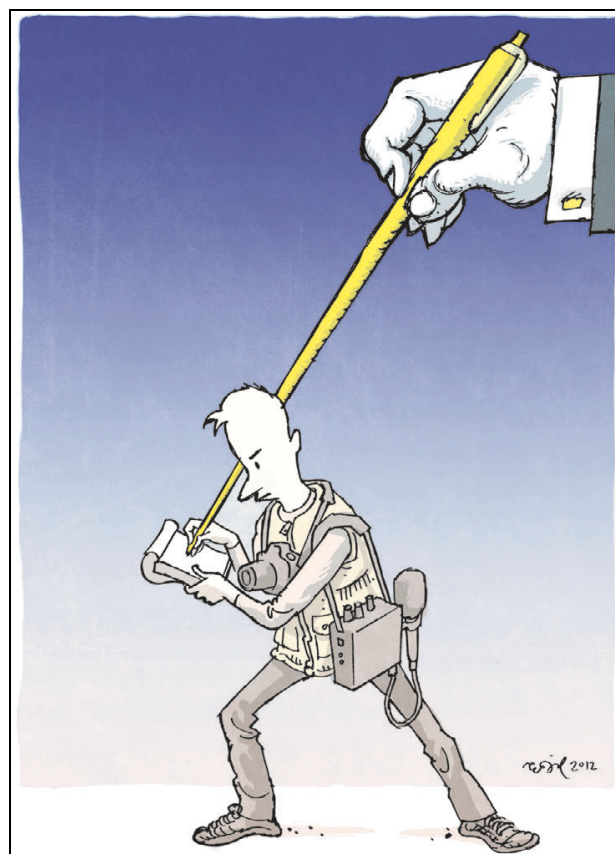
- Være pådriver i multilaterale fora og i det bilaterale samarbeidet for økt vektlegging av retten til å søke og motta informasjon og uttrykke sine meninger fritt.
- Bidra til økt beskyttelse av journalister og andre mediearbeidere, bloggere, forfattere og utøvere av frie kunstneriske uttrykk.
- Utarbeide en strategi for arbeidet med å fremme ytringsfrihet og uavhengige medier i utenriks- og utviklingspolitikken.

3.2.2 Pressefrihet og uavhengige medier

A free press is the unsleeping guardian of every other right that free men prize...

Sir Winston Churchill

Frie og uavhengige medier er bærebjelken i et levende demokrati. De sprer kunnskap, synspunkter og ideer som er nødvendige for samfunnsutvikling og enkeltindividers evne til å hevde sine rettigheter. En sterk, mangfoldig og uavhengig mediesektor kan fungere som et kritisk korrektiv til maktmisbruk, korrupsjon og manglende åpenhet. Dette forutsetter at rammevilkårene for at mediene kan utføre sitt samfunnsoppdrag er til stede, i form av blant annet medielovgivning som gir kildevern og ikke tillater sensur. Uavhengighet, pressefrihet, ytringsfrihet og retten til innsyn er grunnleggende forutsetninger for at mediene



Figur 3.2 Egil Nyhus, Norge

skal kunne utøve sine funksjoner som en fjerde statsmakt i en demokratisk rettsstat.

Trusler, ødeleggelser og stenging av medier er imidlertid vanlig i mange land. Konesjonsregler og skattelovgivning misbrukes for å vanskeliggjøre mediernes kår. I land der myndighetene eier eller kontrollerer mediene slipper ofte opposisjonen til når det holdes valg, noe som kan bli avgjørende for valget. Også nye kommunikasjonskanaler og -plattformer reguleres, kontrolleres og sanksjoneres av myndighetene i økende grad. Konsentrasjon av mediemakt hos få private aktører kan også ha en dempende effekt på mediernes mulighet til å føre kritisk oppsikt med offentlig og privat maktutøvelse. I land der journalister og redaktører arbeider under press og trusler, øker selvsensuren og demokratiet lider.

Norge er ledende innenfor det internasjonale arbeidet med å fremme frie og uavhengige medier, særlig i konfliktområder og der demokratiet er under press. Utenriksdepartementet vil som ledd i dette arbeidet søke å bidra til utvikling av institusjoner og presseetiske retningslinjer inspirert av Pressens Faglige Utvalg, Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte utforming av lovgivning og institusjoner som sikrer mediernes uavhengighet, motvirker sensur og fremmer offentlighetens mulighet til innsyn.
- Støtte opplæring av journalister i menneskerettigheter, etisk journalistikk, kvalitetsjournalistikk og sikkerhet.
- Bidra til å bekjempe straffrihet for angrep mot og drap på journalister og mediearbeidere.

3.2.3 Forsamlings- og foreningsfrihet

Forsamlings- og foreningsfriheten legger til rette for at mennesker kan uttrykke sine politiske meninger, delta i religionsutøvelse, danne og slutte seg til partier og foreninger, engasjere seg i kunstnerisk virksomhet og velge ledere til å representere sine interesser. Disse frihetene er avgjørende for å sikre sterke og stabile demokratier og for å bidra til realisering av andre menneskerettigheter. Forsamlings- og foreningsfrihetens betydning og sårbarhet blir særlig tydelig i forbindelse med forberedelse til og gjennomføring av valg og folkeavstemninger.

I mange land er det innført lover som begrenser forsamlings- og foreningsfriheten, handlingsrommet for menneskerettighetsforkjempere og mulighetene for det sivile samfunn til å delta i beslutningsprosesser på alle nivåer. Dette omfatter forbud mot fredelige demonstrasjoner og lov-

givning som vanskeliggjør registrering av frivillige organisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner, eller begrenser deres mulighet til å motta finansiering fra utlandet.

Norge legger stor vekt på å fremme forsamlings- og foreningsfriheten internasjonalt, og trekker veksler på et rikt norsk foreningsliv og norske samarbeidstradisjoner. Et eksempel er samarbeid med partene i norsk arbeidsliv for å fremme arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og sosial dialog i andre land.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at nasjonale myndigheter fremmer og respekterer forsamlings- og foreningsfriheten både ved lov og i praksis.
- Fremme respekt for forsamlings- og foreningsfriheten gjennom FN, andre internasjonale organisasjoner og samarbeidspartnere i foreningsliv og det sivile samfunn.

3.2.4 Beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere

When the rights of human rights defenders are violated, all our rights are put in jeopardy and all of us are made less safe.

Kofi Annan

Menneskerettighetsforkjemperes innsats er uvurderlig for realisering av menneskerettighetene og

Boks 3.5 Et åpent og fritt Internett

Digitaliseringen av samfunnet har på kort tid ført til dyptgripende endringer i måten mennesker handler og kommuniserer på, og har bidratt til nye demokratiske kanaler og til global økonomisk utvikling. Reguleringen av Internett er i vesentlig grad blitt til gjennom private avtaler innenfor rammene av andre staters interne rett og jurisdiksjon. Flere stater har tatt til orde for økt statlig kontroll over det digitale rom generelt og Internett spesielt, med henvisning til prinsipper om statssuverenitet og ikke-innblanding. I det vesentlige skyldes dette et ønske om bedre å kunne regulere og kontrollere informasjonsspredning som ofte er kritisk til myndighetene, innenfor egne landegrenser. Det har lenge vært norske myndigheters holdning at menneskerettighetene gjelder like mye i som utenfor

det digitale rom, og regjeringen legger stor vekt på betydningen av et helhetlig, fritt og åpent Internett. Norge er motstander av en utvikling der statene gis økt kontroll over Internett, og har derfor ikke støttet prosesser som kan lede til internasjonale forhandlinger om utvikling av nytt regelverk for det digitale rom. Bevaring og utvikling av det digitale rom som en katalysator for innovasjon og sosial og økonomisk utvikling vil være en målsetning for regjeringen. For å lykkes i dette arbeidet er det nødvendig med et nært samarbeid både mellom stater og mellom privat og offentlig sektor, nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen vil arbeide for et fritt og åpent Internett med respekt for privatlivets fred, ytringsfrihet og øvrige menneskerettigheter.

Boks 3.6 Støtte til demokratisk utvikling

Respekt for menneskerettighetene er en av grunnpilarene for demokratiet, samtidig som et reelt demokrati er en forutsetning for realisering av menneskerettighetene. Norges kontinuerlige og langsiktige arbeid for å styrke og fremme menneskerettighetene, for eksempel ved det normative arbeidet som gjøres i FN og Europarådet, er et viktig bidrag til styrkingen av demokratiets stilling. Norske myndigheter engasjerer seg bredt i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og Europarådet, som er de mellomstatlige organisasjonene som er viktigst for overvåkingen og utviklingen av demokratiet i Europa og Eurasia.

Regjeringen vil legge vekt på støtte til fremme av demokratisk styresett på landnivå, og er blant annet en stor bidragsyter til FNs utviklingsprogram (UNDP). UNDP har som et av sine hovedmål å bistå land i å utvikle systemer som fremmer demokratisk styresett, blant annet ved å bistå land med å organisere valg. Norge bidrar aktivt i UNDPs styre for å styrke oppfølgingen av menneskerettighetene i organisasjonens virksomhet. International Insti-

tute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) er en annen sentral samarbeidspartner for støtte til demokratiutvikling globalt. IDEA støtter blant annet arbeid med valgreform, grunnlovsreform og økt politisk deltakelse. IDEA er en mellomstatlige organisasjon med 29 medlemmer der alle regioner er representert.

En viktig samarbeidspartner i arbeidet med demokratistøtte er også Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM). NORDEM rekrutterer, lærer opp og sender ut eksperter på rettsstatsfremme, menneskerettigheter, demokratibygging, godt styresett og valgassistanse og -observasjon til blant annet FN, EU, OSSE og IDEA. Andre beredskapsstyrker som trekkes på i den internasjonale demokratiinnsatsen, omfatter Styrkebrønnen, som bidrar med juridiske eksperter til krisehåndtering og bistand rettet mot justissektorreform, og NORCAP, som bidrar med eksperter til FN, regionale organisasjoner og nasjonale myndigheter i humanitære kriser. Regjeringen vil arbeide for at disse ordningene fungerer så effektivt som mulig.

avgjørende for utvikling av rettsstat og demokrati. De arbeider for sivile og politiske så vel som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Menneskerettighetsforkjempere er personer eller grupper som arbeider for å styrke vernet og gjennomføringen av menneskerettighetene uten bruk av vold eller våpenmakt. Menneskerettighetsforkjempere forsvarer andres rettigheter og er ofte talspersoner for sårbare og marginaliserte grupper eller for mennesker som ikke har mulighet til å forsvare seg selv.

Mange lands myndigheter oppfatter menneskerettighetsforkjemperes arbeid som en trussel mot etablerte maktstrukturer. FN har i flere sammenhenger uttrykt sterk bekymring for at menneskerettighetsforkjempere i økende grad blir utsatt for trusler, stigmatisering, intimidering, represalier, vold og drap, og for manglende straffeforfølgelse av de ansvarlige. FNs spesialrapportør for menneskerettighetsforkjempere fremhever særlig trusler rettet mot menneskerettighetsforkjempere som fremmer kvinners rettigheter og personer som arbeider med menneskerettighets-

spørsmål knyttet til landrettigheter og utnyttelse av naturressurser.

Beskyttelsen av menneskerettighetsforkjempere har lenge vært en sentral norsk prioritering. Den overordnede målsettingen er at arbeidet for å fremme og beskytte menneskerettigheter verden over skal kunne utføres uten hindringer og trusler mot liv og helse for menneskerettighetsforkjempere eller deres familier. Norske myndigheter støtter opp om menneskerettighetsforkjempere og deres arbeid gjennom direkte kontakt, økonomisk støtte, dialog med aktuelle lands myndigheter og arbeid i organisasjoner som FN, Europarådet og OSSE. Her skal Norge spille en ledende rolle, og arbeide sammen med partnere i ulike regioner for å motvirke det økte presset mot menneskerettighetsforkjempere og støtte deres arbeid.

Utenriksdepartementets veileder om Norges innsats for menneskerettighetsforkjempere skal gjennomgå og revideres for å kunne møte det økte presset mot menneskerettighetsforkjempere verden over.

Boks 3.7 Norskledet FN-resolusjon om kvinnelige menneskerettighetsforkjempere

Norge leder forhandlingene i FN om menneskerettighetsforkjempere og fremmer regelmessig initiativ for å bedre deres beskyttelse. Både i FNs menneskerettighetsråd og i FNs generalforsamling er dette et krevende landskap, der ulike syn gjør seg gjeldende i spørsmål om menneskerettighetsforkjempers rolle i samfunnet.

Høsten 2013 fremmet Norge i nært samråd med det sivile samfunn en ny resolusjon med vekt på kvinnelige menneskerettighetsforkjempere i FNs generalforsamling.¹ Denne resolusjonen er i stor grad basert på innholdet i Utenriksdepartementets veilder om Norges innsats for menneskerettighetsforkjempere, og omfatter blant annet følgende budskap:

- Offentlig anerkjenne menneskerettighetsforkjempers rolle og arbeid.
- Sikre at nasjonal lovgivning er i samsvar med internasjonale forpliktelser og ikke hindrer menneskerettighetsforkjempere i å utføre sitt arbeid.
- Utvikle mekanismer for konsultasjon med menneskerettighetsforkjempere for å identifisere deres beskyttelsesbehov og utarbeide effektive beskyttelsestiltak.
- Involvere det sivile samfunn og menneskerettighetsforkjempere i beslutningsprosesser og lovarbeid.
- Opprette et kontaktpunkt for menneskerettighetsforkjempere i sentraladministrasjonen

og vurdere muligheten for å utarbeide varslingsmekanismer.

- Sikre relevant opplæring for myndigheter som er involvert i beskyttelsestiltak, som politi, fengselsvesen og domstoler.
- Sikre og støtte nasjonale menneskerettighetsinstitusjoners rolle og kapasitet til å bidra i arbeidet med å beskytte menneskerettighetsforkjempere.
- Ta særlig hensyn til kvinnelige menneskerettighetsforkjempere.
- Sikre effektiv straffeforfølgning ved angrep mot menneskerettighetsforkjempere, også der ikke-statlige aktører kan være ansvarlige for angrepet. Myndighetene bør i tillegg oppfordres til å fordømme slike angrep.

Disse sentrale prinsippene er gjennom generalforsamlingsresolusjonen blitt til det internasjonale samfunns røst. Dette er et skritt i riktig retning. Det er imidlertid et stort gap mellom det FNs medlemsland har sluttet seg til og hvordan virkeligheten fortøner seg for menneskerettighetsforkjempere i mange deler av verden. Norske myndigheter vil videreføre arbeidet med å omsette FNs vedtak i praksis, på landnivå gjennom våre utestasjoner og samarbeidspartnere, og ved å videreføre et aktivt internasjonalt engasjement.

¹ FNs generalforsamlingsresolusjon 68/181 av 18. desember 2013.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre en ledende rolle i FNs forhandlinger for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere og intensivere arbeidet for gjennomføring av de vedtak som FNs generalforsamling og FNs menneskerettighetsråd har gjort.
- Øke støtten til regionale initiativer og andre ordninger for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere, herunder kvinnelige menneskerettighetsforkjempere.
- Holde en tett dialog med organisasjoner som arbeider med beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere om hvordan man best kan håndtere det økte presset mot dem.

3.2.5 Tros- og livssynsfrihet

Tros- og livssynsfriheten gir alle mennesker frihet til å utøve sin tro, alene eller sammen med andre, offentlig som privat. Den omfatter også retten til fritt å konvertere, utfordre andres tro eller til ikke å ha noen religion eller tro. Tros- og livssynsfriheten henger nært sammen med yringsfrihet, retten til privatliv og forsamlings- og foreningsfrihet.

Vold, intoleranse og diskriminering basert på religiøs tilhørighet og livssyn er et problem, også i etablerte demokratier. Som oftest er det religiøse minoriteter som opplever at deres tros- og livssynsfrihet begrenses i møte med majoritetenes religion. Dette gjelder også minoriteter innenfor majoritetsreligionene. I enkelte land diskrimine-

PROTECT – EMPOWER – SUPPORT HUMAN RIGHTS DEFENDERS

United Nations Human Rights Council resolution 22/6 of 21 March 2013 establishes principles and standards for states to create an enabling environment for human rights defenders



**DO NOT CRIMINALISE
WORK OF HUMAN
RIGHTS DEFENDERS**



**EXPRESS PUBLIC
SUPPORT TO HUMAN
RIGHTS DEFENDERS**



**AVOID LEGAL
RESTRICTIONS**



**PROTECT WOMEN HUMAN
RIGHTS DEFENDERS**



**PROTECT DEFENDERS
OF MINORITIES**



**GUARANTEE FREEDOM
OF ASSOCIATION**



**RESPECT NGO
AUTONOMY**



**AVOID LIMITING
ACCESS TO FUNDING**



**FACILITATE
PEACEFUL PROTESTS**



**AVOID RESORTING
TO PUBLIC SAFETY
RESTRICTIONS**



**GUARANTEE FREEDOM
OF EXPRESSION**



**ENSURE ACCESS TO
MEDIA OF ONE'S CHOICE**



**ACCEPT
DISSENTING VIEWS**



**GRANT ACCESS TO
INFORMATION**



**AVOID LIMITING
ACCESS TO DETAINEES**



**ENSURE JUDICIAL
INDEPENDENCE**



RESPECT RULE OF LAW



**SUPPORT COOPERATION
WITH THE UN**



**END ALL FORMS
OF REPRISALS**



**REPORT ON THE
SITUATION OF HUMAN
RIGHTS DEFENDERS**

Joining forces  for 20 years
HUMAN RIGHTS HOUSE
NETWORK

Figur 3.3 Figuren illustrerer innholdet i den norskledete resolusjonen 22/6, som ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd i mars 2013.

Kilde: Human Rights House Foundation.

res majoritetsbefolkningen av en herskende minoritet. Situasjonen kan også være den at tros- og livssynsfrihet misbrukes for å begrense eller frarøve enkeltindivider deres rettigheter, som for eksempel ved kvinneundertrykkende praksis, eller at stater begrunner ellers ulovlige tiltak med hensynet til tros- og livssynsfrihet. Presset er størst ved store politiske og økonomiske omveltninger, der forskjeller i tro og livssyn kan bli brukt som grunnlag for å splitte befolkningen og bygge makt. Utviklingen i Midtøsten viser at ekstreme situasjoner kan oppstå, der religiøse minoriteter utsettes for forfølgelse og massedrap.

Tros- og livssynsfriheten skal beskytte enkeltindivider, ikke ideologier eller religioner. Forbud mot religionskritikk åpner for sensur i spørsmål om religion, noe som i mange tilfeller rammer religiøse minoriteter, menneskerettighetsforkjempere og journalister. Norske myndigheter motarbeider derfor grupper av stater og organisasjoner som vil begrense ytringsfriheten for å hindre kritikk av religion og religiøse skikkelser.

For å kunne ta opp religiøse minoriteters situasjon i andre land, må norske myndigheter også være villige til å vurdere hvordan situasjonen er, og har vært, i Europa. Norske myndigheter deltar blant annet aktivt i det internasjonale arbeidet for

å bevare minnet om Holocaust, og Norge er medlem i International Holocaust Remembrance Alliance, som har fremme av utdanning, forskning og vedlikehold av krigsminnesmerker som del av sitt mandat. Norske myndigheter arbeider for å fremme tros- og livssynsfrihet både multilateralt og overfor enkeltland, med særlig vekt på religiøse minoriteter. Bedring av tros- og livssynsminoriteters situasjon krever både langsiktig holdningsskapende arbeid og involvering av tros- og livssynsorganisasjoner. Arbeidet utføres i nært samarbeid med det sivile samfunn og likesinnede land.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at nasjonale myndigheter fremmer og respekterer tros- og livssynsfriheten både ved lov og i praksis, og særlig fremme tros- og livssynsminoriteters stilling.
- Arbeide for at tros- og livssynsgrupper respekterer menneskerettighetene i sitt virke, både innad i egne grupper og i sitt forhold til samfunnet for øvrig.
- Bidra til at respekt for religioner ikke innskrenker ytringsfriheten eller andre menneskerettigheter.

Boks 3.8 Veiledere om menneskerettigheter

I Utenriksdepartementets arbeid for å fremme en helhetlig innsats for menneskerettighetene er det utarbeidet flere tematiske veiledere om menneskerettigheter. Formålet med veilederne er å styrke utenriksstjenestens kunnskap om prioriterte menneskerettighetsspørsmål, samt å gi praktiske og faglige råd om hvordan utenriksstjenesten kan ivareta, intensivere og systematisere innsatsen for å fremme menneskerettighetene på landnivå. Veilederne skal også styrke utenriksstjenestens arbeid i multilaterale fora og i konsultasjoner om menneskerettigheter på politisk nivå.

Det er utarbeidet veiledere om arbeidet for å fremme seksuelle og reproduktive rettigheter, rettighetene til tros- og livssynsminoriteter, urfolk, menneskerettighetsforkjempere, seksuelle minoriteter og personer med nedsett funksjonsevne, samt om arbeidet mot dødsstraff. Disse veilederne vil inngå i videreutviklingen av utenriksstjenestens arbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

3.2.6 Retten til utdanning

When the whole world is silent, even one voice becomes powerful.

Malala Yousafzai

Utdanning er av avgjørende betydning for individets personlige utvikling, og bidrar til realisering og styrking av andre menneskerettigheter. Utdanning fremmer målet om likeverd og like muligheter, spesielt for utsatte grupper, og legger til rette for deltakelse og medbestemmelse. At tenåringsjenter får utdanning vil eksempelvis gi positive ringvirkninger for bekjempelse av barneekteskap og tenåringsgraviditeter, samt redusere dødelighet for mødre og nyfødte. Utdanning er med på å gi jenter sosial status, kunnskap om sine rettigheter, mulighet til å ta egne valg og ikke minst til å kunne forsørge seg selv og sin familie når den tid kommer, samt bidra til bedring av reproduktiv helse.

Selv om alle barn har rett til utdanning, er tilgangen til og kvaliteten på utdanning svært ujevnt fordelt. 57 millioner barn i barneskolealder og 70 millioner ungdommer går ikke på skole. Om lag halvparten av barna som ikke går på skole bor i

land preget av krig og konflikt. Jenter, barn med nedsatt funksjonsevne og barn som er ekstremt fattige eller bor på landsbygda, rammes særlig.¹ Regjeringen har derfor utdanning som et hovedsatsingsområde i utviklingspolitikken, og fremmet en egen melding til Stortinget om utdanning for utvikling i juni 2014 (Meld. St. 25 (2013–2014)). Regjeringens tre hovedmålsettinger er å bidra til at alle barn får samme muligheter til å begynne på og fullføre skolen, at alle barn og unge lærer grunnleggende ferdigheter og rustes for livet, og at flest mulig får ferdigheter som sikrer en overgang til arbeidslivet.

I konfliktrammede land er det en økende tendens til at skoler blir direkte berørt av konflikten. I noen situasjoner tar militære grupper skolens arealer i bruk, mens i andre situasjoner gjøres skolene til militære mål av ideologiske grunner, som jenteskoler i Pakistan. Skolene brukes også ofte som arena for å spre hatbudskap og bygge opp under eksisterende motsetninger i samfunnet. Både før, under og etter en konflikt er det avgjørende at skolen søker å være en nøytral arena. Regjeringen vil gjøre en særlig innsats for barns rett til utdanning gjennom arbeidet for beskyttelse av skoler i land preget av krig og konflikt, og vil ha en lederrolle i arbeidet med å ferdigstille og fremme Lucens-retningslinjene, som er utarbeidet av Den globale koalisjonen for beskyttelse av utdanning for å beskytte skoler mot militær bruk.²

For å styrke individenes mulighet til å hevde sine rettigheter og kreve at de respekteres, legger regjeringen også vekt på å fremme menneskerettighetsutdanning. Kunnskap om menneskerettigheter bidrar til økt respekt for våre medmennesker og til å forebygge fordommer og stereotyper, og er en forutsetning for at rettighetene blir respektert og etterlevd i praksis. Norske myndigheter vil arbeide for at menneskerettigheter skal være en obligatorisk del av utdanningen for alle barn, i tråd med kravene i FNs barnekonvensjon. Norske myndigheter vil bidra til økt kunnskap om menneskerettigheter i sentrale profesjonsgrupper, som lærere, helse- og sosialfaglige yrkesgrupper, politikere, dommere, advokater, politi, militærpersonell, næringslivsledere, journalister og mediesektoren generelt.

Norske studenter og akademikere har lange tradisjoner for internasjonalt samarbeid med kol-

leger i utviklingsland. Universiteter er ofte sentre for krav om demokratisk endring og respekt for menneskerettighetene, og personer som er aktive i slike endringsprosesser, kan bli utsatt for ulike former for sanksjoner, som for eksempel å bli hindret fra å fullføre sine studier. Utenriksdepartementet støtter derfor en ordning som gir forfulgte studenter anledning til å studere videre i Norge.

Prioriterte innsatsområder:

- Ta en global lederrolle i arbeidet med relevant utdanning av god kvalitet for alle, med særlig vekt på jenter, barn med nedsatt funksjonsevne, de fattigste barna og barn i krise og konflikt.
- Være en pådriver for at internasjonal humanitærrett respekteres slik at militarisering og angrep på skoler og universiteter stanses, blant annet ved å ta en lederrolle i arbeidet med å fremme Lucens-retningslinjene internasjonalt.
- Arbeide for å spre kunnskap om menneskerettigheter, med særlig vekt på støtte til kunnskapsutvikling om menneskerettigheter for lærere og sentrale aktører innen justissektoren, sivilsamfunn og mediene.

3.3 Rettsstat og rettsikkerhet

True freedom requires the rule of law and justice, and a judicial system in which the rights of some are not secured by the denial of rights to others.

Jonathan Sacks

Menneskerettigheter, demokrati og rettsstat henger nært sammen og er gjensidig avhengige av hverandre. Menneskerettighetene er en forutsetning for demokratiet, samtidig som menneskerettighetene er tomme ord dersom det ikke finnes institusjoner som kan håndheve dem og dermed sikre reell beskyttelse av rettighetene. Slike institusjoner omfatter blant annet domstoler, politi, nasjonalforsamling, nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, tilsyn og kontrollorganer.

Rettsikkerhet er en grunnleggende komponent i en rettsstat, og skal sikre at enkeltindividet er beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Rettsikkerhet skal også sikre at individet beskyttes mot overgrep fra andre borgere, for eksempel i form av organisert kriminalitet og terrorhandlinger. Samtidig skal individene ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser.

¹ UNESCOs Global Monitoring Report (GMR) 2013/4. Tallene i siste GMR er fra 2011 og er de nyeste som finnes.

² Draft Lucens Guidelines for Protecting Schools and Universities from Military Use.



Figur 3.4 Massimo Dezzani, Italia

3.3.1 Rettssamfunn

Et velfungerende rettssystem er en forutsetning for gjennomføring av flere av menneskerettighetene, og avgjørende for et reelt demokrati. Retten til en rettferdig rettergang omfatter ulike elementer, som krav om upartiske og uavhengige dommere og tilgang til forsvarer i straffesaker, rett til kontradiksjon og rett til avgjørelse innen rimelig tid. Retten til en rettferdig rettergang er en hjørnestein i flere av de globale og regionale menneskerettighetskonvensjonene.

Domstolenes uavhengighet er likevel under press i en rekke land, særlig der menneskerettighetene ellers står svakt. Årsakene er mange. Det kan være tale om mangel på kapasitet, kompetanse eller økonomiske ressurser. Andre utfordringer knytter seg til korrupsjon, mangelfull lovgivning, ineffektiv administrasjon eller politisk press. I noen tilfeller er det politiske presset så sterkt at domstolene oppfattes å være kontrollert av makthaverne, herunder at domstolene brukes som et virkemiddel for å undertrykke blant annet opposisjon og menneskerettighetsforkjempere. Viktig er også de økonomiske, sosiokulturelle og psykiske barrierene mange opplever, særlig i fat-

tige land, og der det å ha en reell mulighet til å få prøvd sine rettigheter krever tilgang til andre ordninger, som for eksempel konfliktråd og ombud. Lokale og nasjonale domstoler møter spesielle utfordringer der utenlandske interesser er involvert, som internasjonal næringsvirksomhet eller straffesaker mot utlendinger.

Norske myndigheter har erfaringer med å støtte institusjonsutvikling og styrking av justis-sektoren i samarbeidsland. Norsk innsats kan bidra til større grad av uavhengighet og kapasitetsbygging i domstolsapparatet, styrking av uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og tilsyns- og kontrollorganer, samt bekjempelse av korrupsjon og maktmisbruk. Justis- og beredskapsdepartementet og norsk justissektor har lang og bred erfaring med bistand til rettsstatsutvikling i flere regioner. Dette gjelder spesielt i Midtøsten og på Balkan, men også fra Kaukasus og Afghanistan og fra operasjoner i Afrika. Beredskapsgruppen Styrkebrønnen består av personell fra norsk justissektor som kan sendes ut til internasjonale organisasjoner eller sendes ut i henhold til bilaterale avtaler. De gir råd og bistand, blant annet knyttet til utvikling av uavhengige domstoler, rettsstat og demokrati.

Prioriterte innsatsområder:

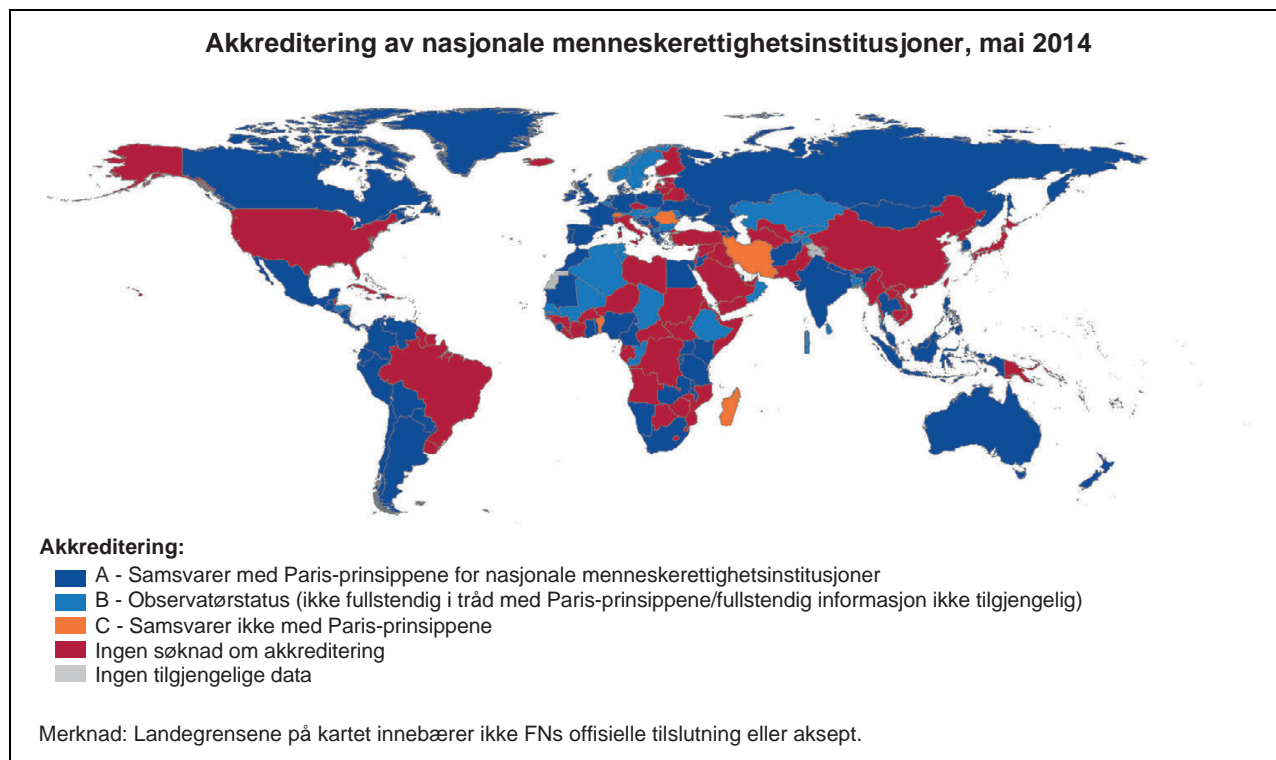
- Bidra til å fremme rettferdige og effektive retts-systemer basert på respekt for menneskerettighetene, særlig gjennom opplæring og faglig samarbeid innen justissektoren.
- Tilrettelegge for rettsikkerhet og mer åpenhet i domstolene i enkeltland, særlig gjennom rettssaksobservasjon og støtte til domstolsadministrasjon.
- Bidra til utvikling av nasjonale konfliktråd og tilsyns- og kontrollorganer.

3.3.2 Kampen mot tortur og dødsstraff

An eye for an eye makes the whole world blind.

Mahatma Gandhi

Retten til liv er fastslått både i globale og regionale menneskerettighetskonvensjoner. Retten til liv og respekten for individets verdighet og ukrenkelighet er forutsetninger for alle andre menneskerettigheter og bærende prinsipper i et rettssamfunn. Myndighetene må ikke bare selv respektere retten til liv, men også sikre at andre gjør det, blant annet gjennom å kriminalisere og etterforske drap og ved å beskytte innbyggerne mot terrorisme.



Figur 3.5 Akkreditering av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, mai 2014

Merknad: Stortinget vedtok 19. juni 2014 at det skal opprettes en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter fra 1. januar 2015, organisatorisk underlagt Stortinget.

Kilde: FNs høykommissær for menneskerettigheter

Dødsstraff og tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff bryter med disse prinsippene og er i seg selv inhumant.

Til tross for det absolutte forbudet, er tortur fortsatt utbredt. Ifølge Amnesty International ble det i 2012 dokumentert bruk av tortur i 112 land.³ I mange av disse landene forekommer tortur systematisk, det vil si at torturen blir godtatt eller aktivt brukt av landets maktthavere. Tortur brukes for å tvinge frem en tilståelse eller informasjon, for å straffe, bryte ned eller diskriminere gjennom å påføre alvorlig fysisk eller psykisk lidelse. I kampen mot terrorisme har forbudet mot tortur blitt satt til side i ulike deler av verden. Norske myndigheter har gjennom flere år vært bidragsyter til det internasjonale arbeidet mot tortur, både på forebyggingssiden og når det gjelder rehabilitering og traumebehandling.

Når det gjelder dødsstraff, har den langsiktige globale trenden gått i retning av avskaffelse. I 1945, da FN ble opprettet, hadde bare åtte stater avskaffet dødsstraff for alle typer forbrytelser. I

1977 hadde dette tallet steget til 16, og i dag har rundt 160 av FNs 193 medlemsland avskaffet dødsstraff enten ved lov eller i praksis, ifølge FNs høykommissær for menneskerettigheter. I 2012 og 2013 har det imidlertid vært en økning i både antall land som praktiserer dødsstraff, og det totale antall henrettelser. Norge er førende i den internasjonale kampen mot dødsstraff. Dødsstraff fullbyrdet på en inhuman måte, og henrettelser av mindreårige, gravide og strafferettslig utilregnelige personer, er klare brudd på folkeretten. Dette gjelder også tilfeller der dødsstraff blir idømt etter rettsprosesser som ikke følger grunnleggende rettssikkerhetskrav, samt dersom dødsstraff blir idømt for andre handlinger enn dem som regnes som de mest alvorlige forbrytelser.⁴ FNs spesialrapportør for utenomrettslige, summariske eller vilkårlige henrettelser definerer dette som overlatt drap.⁵ Statens forpliktelser til å bekjempe utenomrettslige henrettelser og å sikre rettfærdig rettergang i saker som kan lede til dødsstraff, er en sentral del av plikten til å beskytte retten til liv.

³ Amnesty International: Human Rights, Facts and Figures, 2013.

⁴ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 6.

⁵ Se rapport A/67/275.

Boks 3.9 Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner

Siden 1993 har FN's generalforsamling anbefalt statene å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i henhold til de såkalte Paris-prinsippene.¹ Prinsippene er fleksible anbefalinger, men legger spesielt vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter. En nasjonal institusjon har som hovedformål å bistå offentligheten, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker med rådgivning, utredning og informasjon knyttet til saksfeltet eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter. Nasjonale institusjoner kan søke Den internasjonale komité for nasjonale institusjoner (ICC) om anerkjennelse av at de oppfyller Paris-prinsippene, ved akkreditering i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. Nasjonale institusjoner som vurderes å oppfylle Paris-prinsippene fullt ut, gis A-status i dette nettverket. A-status er et internasjonalt anerkjent kvalitetsstempel.

¹ Principles relating to the Status of National Institutions, vedtatt av FN's generalforsamling ved resolusjon 48/134 av 20. desember 1993.

De siste års tilbakeslag i kampen mot tortur og dødsstraff viser behovet for å opprettholde innsatsen.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at alle land avskaffer dødsstraff ved lov eller innfører stans i henrettelser, og slutter seg til et internasjonalt forbud mot dødsstraff.
- Være vertsland for den sjettede verdenskonferansen mot dødsstraff i 2016.
- Arbeide for full respekt for det absolutte forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, herunder å sikre effektiv forebygging i tråd med internasjonale regler.

3.3.3 Bekjempelse av korrupsjon

Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.

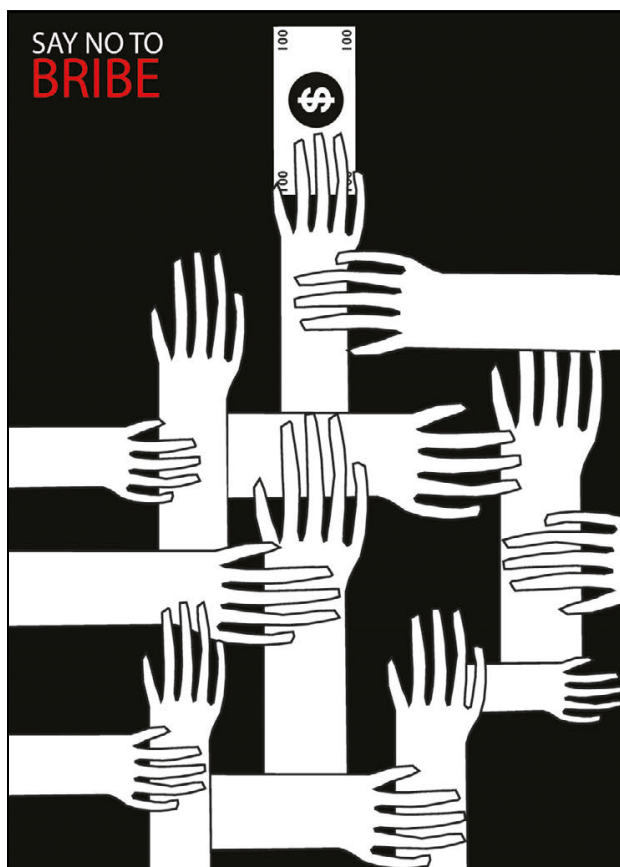
Lord Acton

Korrupsjon er en av de største hindringene for utvikling og realisering av demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Det undergraver demokratiske institusjoner, bremser økonomisk utvikling og virker destabiliserende. Korrupsjon svekker grunnlaget for demokratiske institusjoner. Kjøp og salg av stemmer hindrer rettferdige valgprosesser. Når politi og domstoler mottar bestikkelser, undergraves rettsikkerheten, og likebehandling trues når befolkningen må betale «under bordet» for offentlige tjenester de har krav på. Økonomisk utvikling hindres ved at korrupsjon motvirker utenlandske investeringer, og korrupsjon kan utgjøre en umulig «oppstartskostnad» for små bedrifter i landet. For at myndigheter skal kunne holdes ansvarlige og politiske beslutninger og budsjett-disponeringer etterprøves, er innsyn og åpenhet i offentlig forvaltning og budsjetter nødvendig. Reell rett til innsyn og informasjon er derfor viktig. Uavhengige medier kan spille en viktig rolle i å avdekke korrupsjon.

Etter norsk lov er korrupsjon forbudt, enten det skjer i Norge eller i utlandet. Det samme følger av britisk og amerikansk antikorrupsjonslovgivning. Korrupsjon kan være den direkte årsaken til overtredelse av flere menneskerettigheter,

Boks 3.10 Norsk støtte til rettsstatsutviklingen på Vest-Balkan

Støtte til utvikling av godt styresett, blant annet gjennom rettsstatsutvikling og justisreformer, vil fortsatt være et prioritert område for norsk innsats på Vest-Balkan. Reformen innen justissektoren er avgjørende for å sikre domstolenes uavhengighet og landenes mulighet til effektivt å håndheve menneskerettighetene. Uten troverdige reformer på dette området vil landene verken kunne oppfylle rettsstatskriteriene som er en forutsetning for landenes ønske om medlemskap i EU, eller tilfredsstille kravene i Europarådets menneskerettighetskonvensjoner. Norge har også en egeninteresse av et godt rettsvesen i regionen når det gjelder å effektivisere samarbeidet om grenseoverskridende kriminalitet, for eksempel i kampen mot menneskehandel. I Kosovo bidrar derfor norske myndigheter, blant annet gjennom Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM), med eksperter til EUs sendelag innen justissektoren (EULEX).



Figur 3.6 Aditya Mehta, India

blant annet forbudet mot diskriminering, kravet om likhet for loven, yringsfriheten og retten til rettferdig rettergang. Korrupsjon kan også utgjøre en trussel mot pressefriheten, ved at medier som bidrar til å avdekke kritikkverdige forhold blir ofre for maktmisbruk, noe som både kan ramme enkeltjournalister og føre til at mediet blir helt eller delvis stengt.

Selv om frihet fra korrupsjon ikke er nedfelt som en egen menneskerettighet, kan den utledes av flere internasjonale og nasjonale regler, blant annet FN-konvensjonen mot korrupsjon. Flere europarådskonvensjoner er viktige i kampen mot korrupsjon, herunder Europarådets sivillrettslige konvensjon mot korrupsjon og den strafferettslige konvensjonen mot korrupsjon med tilleggsprotokoll. Gruppen av land mot korrupsjon (GRECO) er Europarådets overvåkningsorgan for nasjonal gjennomføring av organisasjonens anti-korrupsjonsinstrumenter.

Regjeringen ser arbeidet mot korrupsjon som en viktig og integrert del av arbeidet med å støtte land i å etablere systemer for godt styresett og arbeider for å forebygge, avdekke og forfølge korrupsjon. Norske myndigheter er en pådriver for å styrke de multilaterale og regionale organisasjo-

nes arbeid på dette feltet. Innsatsen knytter seg særlig til utviklingssamarbeidet og det internasjonale næringslivet, i tillegg til arbeid for finansiell åpenhet.

Prioriterte innsatsområder:

- Praktisere nulltoleranse mot korrupsjon og andre økonomiske misligheter, herunder ved å kreve tilbakebetaling av norske bidrag og rettsforfølgelse av de ansvarlige, og vurdere frys av videre bistand i alvorlige tilfeller.
- Videreføre støtten til mekanismer og initiativer for å bekjempe korrupsjon og bidra til økt åpenhet i forvaltningen og om finansielle transaksjoner, herunder i FN, OECD, Europarådet og andre relevante organer, samt de internasjonale finansinstitusjonene og ulike regionale ordninger.
- Støtte mottakerlandenes egen kapasitet til å forebygge og bekjempe korrupsjon, med særlig vekt på støtte til offentlig institusjonsbygging, nasjonale kvalitetssikringstiltak, opplæring, åpenhet og kontrollordninger.

3.3.4 Personvern

Personvernet er en del av retten til privatliv og er anerkjent i en rekke menneskerettighetskonvensjoner, både globale og regionale. Respekt for og beskyttelse av personvernet er en grunnleggende del av rettsstaten og demokratiske samfunn. Det omfatter retten til å bestemme over eget privatliv og egne personopplysninger. Personvernet skal ikke bare sikre hensynet til den enkeltes personlige integritet og privatliv, men legger også til rette for at alle individer kan delta i åpen meningsutveksling og politisk aktivitet uten frykt for at myndighetene eller andre registrerer og lagrer opplysninger om ens kommunikasjon med andre, ens ferdsel, interesser eller uttrykk for holdninger. Personvernet står særlig svakt i land med manglende lovgivning og kapasitet til å sørge for et reelt vern om den private sfære. Graden av politisk vilje står også her sentralt. Menneskerettighetsforkjempere, journalister og andre som ofte oppfattes som en trussel mot etablerte maktstrukturer er særlig, og i økende grad, utsatt for overvåkning og brudd på personvernet.

Retten til privatliv og til å bestemme over egne personopplysninger er ikke uinnskrenket. Overvåkning og informasjonsinnsamling kan være nødvendig av samfunnssikkerhetshensyn, men menneskerettighetene krever at slike tiltak ivaretar strenge rettsikkerhetskrav. Inngrep i person-

vernet er bare tillatt der de er foretatt i samsvar med lovgivningen, har et legitimt formål og er nødvendige i et demokratisk samfunn.

Personvernet er under press som følge av digitaliseringen av samfunnet. Vi etterlater oss alle store mengder elektroniske spor og informasjon som kan lagres og følges, og som alene eller i aggregert form kan være sensitiv. Stadig større deler av elektronisk kommunikasjon foregår over landegrensene, enten direkte med personer i utlandet, eller ved at nasjonal kommunikasjon foregår via satellitter eller annen teknologi innenfor andre staters territorium. Selv om internasjonale menneskerettslige overvåkningsorganer i flere avgjørelser har fastslått at retten til privatliv også gjelder i det digitale rom, er det internasjonale regelverket i liten grad utformet med tanke på dette. Regjeringen har nedsatt et utvalg for

digital sårbarhet som skal kartlegge samfunnets digitale sårbarhet, samt foreslå konkrete tiltak for å styrke beredskapen og senke den digitale sårbarheten i samfunnet. Utvalget har blant annet fått i mandat å beskrive de sentrale folkerettslige rammer for grenseoverskridende informasjonsinnhenting, samt forholdet mellom personvern og informasjonsinnhenting. Utvalget skal levere sin utredning innen utgangen av september 2015.

Norge deltar aktivt i det internasjonale arbeidet for ivaretagelse av personvern i det digitale rom. Norge deltar også i forhandlingene om EUs såkalte personvernpakke, hvis målsetting er å styrke borgernes personvern og skape økonomisk vekst ved å legge til rette for handel over landegrensene. I arbeidet for et fritt og åpent Internett med respekt for personvernet og menneske-

Boks 3.11 Eksempler på initiativer for økt åpenhet og samarbeid med det sivile samfunn

Norge var i 2011 en av initiativtakerne til Open Government Partnership (OGP) sammen med USA, Brasil, Storbritannia, Indonesia, Mexico, Sør-Afrika og Filippinene. OGP er en internasjonal plattform for nasjonalt moderniseringsarbeid som har som hovedformål å bedre samarbeidet mellom myndigheter og det sivile samfunn for å øke innbyggernes velferd. Dette skal blant annet skje gjennom større grad av åpenhet om forvaltningens virksomhet og om finansielle transaksjoner og bevilgninger, bedring av kvaliteten i offentlig sektor og økt ansvarlighet i næringslivet. Et viktig virkemiddel er åpenhet om pengestrømmer mellom forvaltningen og ulike sektorer, eksempelvis innen olje, gass og naturressurser. Et annet eksempel er åpenhet om midler til utviklingshjelp og effekten av dem.

Alle land som er tilsluttet OGP skal lage en to-årig handlingsplan som er nasjonalt tilpasset, og som reflekterer OGPs prinsipper: åpenhet, deltakelse fra innbyggerne, ansvarlighet samt teknologi og innovasjon. Handlingsplanene blir evaluert av en uavhengig evalueringsmekanisme. De nasjonale handlingsplanene skal utarbeides i partnerskap med det sivile samfunn, og det sivile samfunn deltar også i OGPs styringskomité. Handlingsplanene kan inneholde både tiltak som gjelder det aktuelle landet, men også tiltak som retter seg mot andre land, eksempelvis bistand til å gjøre forvaltningen i andre land bedre i stand til å tjene befolkningen.

Fra 2011 til 2014 har antall land som har sluttet seg til OGP økt fra åtte til 65. Norge var med i styret i OGP fra 2011 til og med september 2014. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er norsk faglig kontaktpunkt for OGP.

Norge er også en viktig støttespiller for Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), et initiativ for åpenhet i utvinningsindustrien. EITI er en global åpenhetsstandard der utvinningsselskaper publiserer hva de betaler i skatt til landene de utvinner i, samtidig som myndighetene i vertslandet offentliggjør mottatte beløp. Gjennomføringen av dette arbeidet overvåkes av det sivile samfunn. Åpenhet om betalingsstrømmene gir befolkningen informasjon om hvilke midler som er til rådighet for offentlig bruk, og gjør den bedre i stand til å ha en mening om hva midlene bør benyttes til. I ressursrike land kan det dreie seg om meget store verdier. EITI er således viktig både i kampen mot korrupsjon og i arbeidet for demokrati.

EITI-sekretariatet ligger i Norge og støttes økonomisk fra norsk side. Per september 2014 omfatter initiativet 46 stater. Av disse har 29 stater, også Norge, oppfylt alle EITIs krav. Ytterligere 17 land er i gang med gjennomføringen. Norske myndigheter vil arbeide for at flere land skal støtte initiativet og gjennomføre EITIs åpenhetskriterier.



Figur 3.7 Michael Salceda, Mexico

rettighetene er samarbeid med privat sektor også vesentlig.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for ivaretagelse av personvern i det digitale rom.
- Arbeide for at retten til personvern beskyttes i nasjonal lovgivning og at inngrep i personvernet er underlagt strenge rettssikkerhetsgarantier.

3.3.5 Eiendomsrett

Eiendomsrett er nedfelt i FNs verdenserklæring av 1948 som en menneskerettighet, men ble ikke videreført i FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, på grunn av store vansker med å enes om hva en slik rettighet skulle omfatte. Eiendomsrett er derimot regulert i flere av de regionale konvensjonene, blant annet i første tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Der eiendomsretten i seg selv ikke er sikret, vil tilsvarende beskyttelse til en viss grad følge av andre menneskerettighe-

ter, blant annet forbudet mot diskriminering og kravet til rettferdig rettergang. Andre former for rettigheter til eiendom, som kollektive eiendomsrettigheter eller tradisjonelle bruksrettigheter, som for eksempel beiterettigheter eller rett til utnyttelse av utmark, blant annet i forbindelse med nomadiske forflytninger, er berørt i regionale konvensjoner og særkonvensjoner.

Privat eiendomsrett er en forutsetning for en reell og effektiv markedsøkonomi, og har stor betydning for å realisere økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som for eksempel retten til adekvat bolig. En utfordring i mange land er at det ikke eksisterer eiendomsregistre. Uklarhet rundt eier- og bruksrettigheter og manglende lover eller oppfølging og håndheving av lover på dette området, er blant de forhold som forhindrer mennesker på landsbygda fra å arbeide seg ut av fattigdom. Dette gjelder ikke minst kvinner. Norske myndigheter har vært en pådriver for å fremforhandle FNs frivillige retningslinjer for landrettigheter innen jordbruk, skogbruk og fiske, som ikke minst er av betydning for landrettighetene til fattige matprodusenter.

En annen vesentlig menneskerettighetsutfordring knytter seg til diskriminering. I mange land begrenses særlig eiendomsrettighetene til kvinner og utsatte grupper. Diskriminering forekommer ved arv og annen etablering av eiendomsrett, som ved kjøp av bolig, skattlegging av eiendom, tildeling av konsesjoner, avståelse av eiendom, utbyggingsprosjekter eller overtakelse av fabrikker. Regjeringen gir arbeid mot alle former for diskriminering høy prioritet, og vil også fokusere på arbeid rettet inn mot privat eiendomsrett.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at nasjonale myndigheter fremmer og respekterer privat eiendomsrett, særlig for kvinner og utsatte grupper, både ved lov og i praksis.
- Tilrettelegge for faglig samarbeid og erfaringsutveksling mellom relevante norske og lokale institusjoner.

3.4 Likeverd og like muligheter

Democracy is not the law of the majority but the protection of the minority.

Albert Camus



Figur 3.8 Sze Hang Wai, Hong Kong/Kina

Alle mennesker har menneskerettigheter uavhengig av personlige kjennetegn, som for eksempel kjønn, etnisitet, tro eller livssyn, urfolkstilhorighet, seksuell orientering eller funksjonsevne. Innledningen til FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 slår fast «menneskets verdighet og verdi og like rettigheter for menn og kvinner», og var en av de viktigste føringene for normene som ble skrevet inn der. Men dette utgangspunktet møter aktiv motstand selv i dag, nær 70 år etter at teksten ble vedtatt av FNs generalforsamling. Man ser stadig at flertallet misbruker demokratiets muligheter til å overkjøre mindretall, at rasisme fortsatt kommer til uttrykk i samfunn verden over, og at grupper som har måttet lide urett i generasjoner, fortsatt ikke får sine menneskerettigheter realisert. Enkelte grupper kan ha særlig behov for, og krav på, beskyttelse. Det er derfor utarbeidet særkonvensjoner for blant annet rettighetene til kvinner, barn, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og urfolk, som utdyper og utfyller de mer generelle bestemmelsene i FNs kjerneinstrumenter.

Regjeringen ønsker å spisse innsatsen for å motvirke diskriminering ved å trygge og bedre

situasjonen for utsatte grupper. Dette gjelder ikke minst bekjempelse av flerdimensjonal diskriminering, det vil si diskriminering basert på flere faktorer samtidig. Et vesentlig element i dette er at norsk støtte må ha som mål å sette statene i stand til å være garantister for at alle individer har de samme rettighetene i praksis.

Boks 3.12 Avklaring av eiendomsretten i kjølvannet av konflikt og krise

Dokumentasjon og juridisk avklaring av eiendomsretten er en utfordring i etterkant av væpnet konflikt og humanitære kriser. Slik registrering er viktig blant annet for låneopp- tak og investeringer, og dermed mulighetene til å skape ny økonomisk vekst.

Problemstillingen er aktuell på Vest-Balkan etter krigene på 1990-tallet, da mye dokumentasjon gikk tapt, ble fjernet eller folk ble fordrevet, og som følge av rettssituasjonen etter oppløsningen av det tidligere Jugoslavia. Norsk innsats ved Statens Kartverk har bidratt til å sikre eiendomsretten gjennom tiltak for eiendomsregistrering og oppmålingsarbeid av privat eiendom, næringsseiendom og landbruksjord. Norske eksperter, stilt til rådighet gjennom NORDEM til EUs sendelag innen justissektoren (EULEX) og Kosovo Property Agency, har også bidratt til rettslig avklaring av eiendomstvister som har oppstått som følge av krigssituasjonen i Kosovo. Norske myndigheter vil fortsette å støtte arbeidet for å styrke de økonomiske rettighetene i landene på Vest-Balkan.

Et annet eksempel er Filippinene. Da tyfonen Haiyan traff Filippinene i november 2013, mistet millioner av mennesker sine hjem. Mange av de internt fordrevne har dessuten stått overfor trusselen om å bli bortvist som en følge av offentlige tiltak i etterkant av katastrofen. For å bidra til å finne løsninger på utfordringer som denne, har Flyktningshjelpens sivile beredskapsstyrke (NORCAP) bidratt med eksperthjelp til FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Gjennom forhandlinger med lokale myndigheter har UNHCR bidratt til at internt fordrevne har unngått bortvisning og i stedet har kunnet vende tilbake til sine rettmessige hjem.



Figur 3.9 Eric Le, Australia

Boks 3.13 Kastebasert diskriminering

Diskriminering basert på kaste utgjør et stort problem i land med kastesystemer. Anslagsvis 260 millioner mennesker berøres, i hovedsak i Asia og Afrika. For eksempel brukes seksualisert vold mot lavkastekvinner for å opprettholde en kastes kontroll over en annen og for å sikre eierskap til alle typer ressurser, og kan omfatte alt fra landeiendom til informasjon. Ineffektive rettssystemer fører ofte til at handlingene ikke får noen konsekvenser for gjerningsmennene. Politi av lavere kaste er maktesløse mot overgripere av høyere kaste, omfattende korrupsjon gjør at mange anmeldelser ikke blir registrert, og det blir stadig rapportert om episoder der jenter også voldtas av politiet når de anmelder en voldtekt. Norge arbeider for økt oppmerksomhet om kasteproblematikken i internasjonale fora.

3.4.1 Kvinner og likestilling

Det viktigste internasjonale instrumentet for å fremme og beskytte kvinners rettigheter er FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner. Konvensjonen er ratifisert av nesten alle stater. Forbudet mot kjønnsdiskriminering er også nedfelt i andre sentrale globale og regionale konvensjoner. En rekke stater har imidlertid tatt forbehold mot viktige bestemmelser, med henvisninger til nasjonal lovgivning eller religion. Handlingsplanen og plattformen fra fjerde kvinnekonferanse i Beijing 1995 er også et viktig referansedokument for arbeidet med likestilling og kvinners rettigheter.

Svært mange kvinner og jenter utsettes jevnlig for trusler, vold (herunder seksualisert vold) og drap, ofte uten at myndighetene kan eller vil sette i verk effektive tiltak. Ifølge UNICEF har 125 millioner jenter og kvinner blitt utsatt for kjønnslemlestelse, og to til tre millioner jenter risikerer hvert år å bli utsatt for denne skadelige praksisen.⁶ Selektiv abort av jentefostre utføres i økende grad. Kvinner har i gjennomsnitt lavere politisk medbestemmelse enn menn og er overrepresentert i den uformelle økonomien. Eksempelvis mottar kvinner bare ti prosent av all lønnsinntekt og eier bare én prosent av all eiendom på verdensbasis.⁷ Kvinner og jenter har ofte dårligere rettsvern, fysisk sikkerhet, helse og utdanning enn menn. Kvinner og jenter som tilhører minoritetsgrupper eller har nedsatt funksjonsevne er særlig utsatt.

Kvinne- og likestillingsperspektivet er integrert i alle deler av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Norge er en pådriver for en global konsensus om sterke vedtak knyttet til likestilling og kvinners rettigheter, og arbeider for et eget likestillingsmål i FNs bærekraftsmål. Sentrale norske budskap er at økt gjennomføring av rettigheter, ressurser og innflytelse for kvinner er mål i seg selv og er en drivkraft for bærekraftig utvikling, fattigdomsutryddelse, demokratiske samfunn og varig fred.

Den norske likestillingsinnsatsen er basert på en bred tilnærming som inkluderer både kvinner og menn, uavhengig av etnisitet, alder, seksuell orientering eller nedsatt funksjonsevne. Alle berørte, det vil si både kvinner og menn, gutter og

⁶ Female Genital Mutilation/Cutting: a statistical overview and exploration of the dynamics of change, 2013.

⁷ Tall fra Verdensbankens World Development Indicators, 2009.

Boks 3.14 Kjønnsmlemlestelse

Ifølge UNICEF lever de fleste av verdens kjønnsmlemlestedede jenter og kvinner i land i Afrika og Midtøsten, og hver femte av disse bor i Egypt.¹ Praksisen skjer til tross for at de fleste jenter og kvinner i de berørte landene ønsker at den avskaffes. Frykt for sterke sosiale sanksjoner og stigma er blant de vanligste årsakene til at praksisen opprettholdes.

Kjønnsmlemlestelse av jenter innebærer alvorlige brudd på retten til ikke-diskriminering, frihet fra umenneskelig eller nedverdiggende behandling, retten til utvikling og retten til en høyest oppnåelig helsestandard. I ytterste konsekvens trues jentenes rett til liv. Kjønnsmlemlestelse henger ofte nært sammen med problemstillinger som barneekteskap og for tidlig graviditet.

I de senere årene er det utarbeidet effektive metoder for å motvirke kjønnsmlemlestelse. Felles for disse metodene har vært en rettighetsbasert tilnærming som inkluderer opplæring i

menneskerettigheter, etterfulgt av åpen dialog og kollektiv beslutning om å avskaffe kjønnsmlemlestelse. Lokal forankring er en viktig forutsetning, kombinert med påtrykk ovenfra gjennom politikk, lovverk, utdanning og medier. Et gjennombrudd var vedtakelsen av FN-resolusjonen mot kjønnsmlemlestelse i 2012, som er blitt et viktig globalt rammeverk for all innsats rettet mot å avskaffe praksisen. I 2014 vedtok FNs menneskerettighetsråd en resolusjon som ber FNs høykommissær for menneskerettigheter legge frem en rapport om gode erfaringer og store utfordringer i arbeidet med å forebygge og avskaffe kjønnsmlemlestelse.

Regjeringen vil styrke den internasjonale innsatsen mot kjønnsmlemlestelse. Regjeringen ønsker å løfte innsatsen som et eget felt og som en del av en integrert tilnærming i sammenheng med andre relevante innsatsområder, som kvinners rettigheter og likestilling, utdanning, menneskerettigheter og helse.

¹ Female Genital Mutilation/Cutting: a statistical overview and exploration of the dynamics of change, 2013.

jenter, må involveres i arbeidet for å oppnå likestilling.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreutvikle en ledende rolle for likestilling og kvinners rettigheter, herunder ved å bekjempe diskriminering av kvinner ved lovgivning og i praksis.
- Arbeide for at kvinner gis likeverdig rett til politisk og økonomisk medbestemmelse, herunder likeverdig rett til å inngå avtaler, eie jord og arve.
- Arbeide for å bekjempe vold mot kvinner, blant annet gjennom å utarbeide en strategi mot kjønnsmlemlestelse.
- Arbeide for å styrke kvinners rett til helse, herunder seksuell og reproduktiv helse og reproduktive rettigheter, og fremme internasjonal aksept for seksuelle rettigheter og rett til abort.

3.4.2 Barn

FNs barnekonvensjon understreker at alle barn har grunnleggende rettigheter knyttet til overlevelse, deltakelse, utvikling og beskyttelse mot dis-

kriminering. Barnekonvensjonen er ratifisert av nesten alle land i verden, men en rekke land har tatt omfattende forbehold. I de senere årene har det vært en positiv utvikling på sentrale områder som utdanning og overlevelse. Like fullt er realiteten, 25 år etter at konvensjonen ble vedtatt, at svært mange barn lever et liv langt unna de standarder som settes i barnekonvensjonen.

Myndigheter må stilles til ansvar for å innfri barns menneskerettigheter i eget land, gjennom lovverk og institusjoner. De må sikre at barn og unge beskyttes mot å bli rekruttert til væpnede styrker og mot vold, overgrep og utnyttelse samt prioritere ressurser for å innfri barns rett til liv, utvikling, helse og utdanning. Det er viktig å rette tiltak mot de fattigste og de mest marginaliserte barna, og å la barn og unge få delta, ytre seg og organisere seg slik at de selv kan fremme sine interesser og definere sine behov.

Barns og ungdoms deltakelse er en god investering i fremtidig aktive borgere som kan hevde sine rettigheter sosialt, økonomisk og politisk. Regjeringens satsing på utdanning vil bedre realiseringen av barns rettigheter, herunder barns mulighet til medbestemmelse, samtidig som den

Boks 3.15 Barne- og tvangsekteskap

Ifølge tall fra UNICEF blir hvert år anslagsvis 14,2 millioner jenter under 18 år tvangsgiftet. Over 700 millioner av dagens kvinnelige befolkning har blitt giftet bort før fylte 18 år. Hver tredje av disse kvinnene var under 15 år da ekteskap ble inngått. Også gutter blir giftet bort som barn, men jenter er i uforholdsmessig stor grad berørt. I Niger, som har den høyeste forekomsten av barneekteskap i verden, har 77 prosent av kvinnene mellom 20 og 49 år blitt giftet bort før fylte 18 år, i motsetning til fem prosent av mennene i samme aldersgruppe. De samme kjønnsforskjellene forekommer i land der barneekteskap er mindre utbredt. Barneekteskap blant jenter er mest utbredt i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. Nesten halvparten av alle barnebruder er hjemmehørende i Sør-Asia, og India

alene står for en tredjedel på verdensbasis. Bangladesh har den høyeste andelen ekteskap som omfatter jenter under 15 år.¹

Jenter fra fattige familier, de som lever på landsbygda og de med lavest utdanning er mest utsatt. For jentene som rammes er det som regel starten på seksuelle overgrep, tap av skolegang og risikofylte svangerskap og fødsler. Dette er brudd på rettigheter nedfelt i både FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon.

Norge er blant de største giverne til FNs befolkningsfond, som er en av de viktigste globale aktørene for bekjempelse av barneekteskap. Norske myndigheter støtter også organisasjoner som arbeider mot barne- og tvangsekteskap som del av større programmer for utdanning, helse og menneskerettigheter.

¹ UNICEF, Ending Child Marriage: Progress and prospects, 2014.

vil bidra til å gi barna kunnskaper om menneskerettighetene.



Figur 3.10 Maryla Rarus, Polen

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til at alle barn får de samme mulighetene til å begynne på og fullføre skolen, og til at alle barn og unge lærer grunnleggende ferdigheter og rustes for livet.
- Bidra til styrket gjennomføring av FNs barnekonvensjon, blant annet ved støtte til organisasjoner som jobber for barns rettigheter.
- Motarbeide kjønnslemlestelse av barn, og bidra til å sikre barns helse og redusere barne-dødelighet.
- Arbeide for beskyttelse av barn i væpnet konflikt og bekjempelse av vold mot barn.

3.4.3 Personer med nedsatt funksjonsevne

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt i 2006. Konvensjonen forplikter statspartene til å bekjempe diskriminering og arbeide for et inkluderende samfunn både nasjonalt og internasjonalt. Konvensjonen vektlegger prinsippene om ikke-diskriminering, tilgjengelighet og medbestemmelse, og understreker at inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne er et viktig element i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Norge ble part i konvensjonen i juni 2013.

Verdens helseorganisasjon (WHO) anslår at omtrent én milliard mennesker lever med en form for nedsatt funksjonsevne, og har ved flere anled-

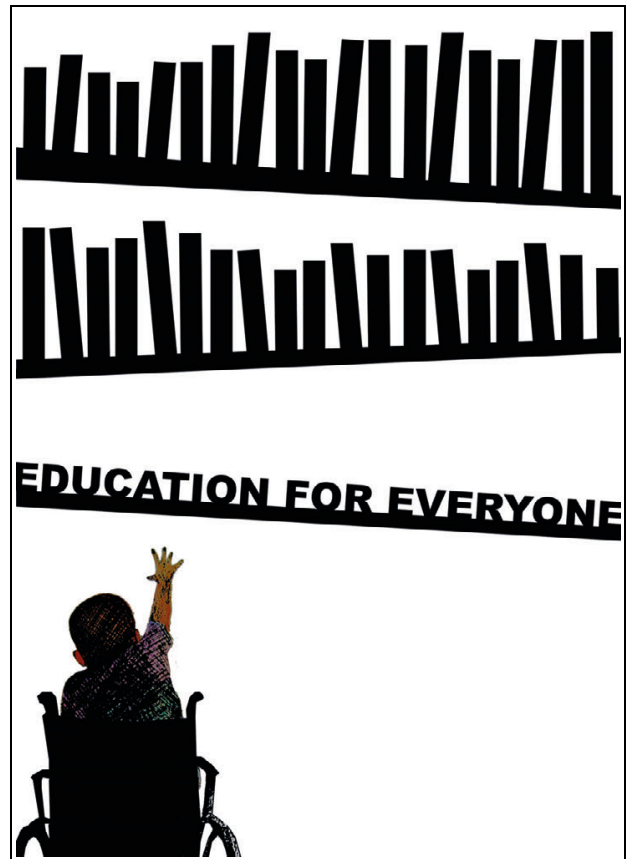
ninger påpekt at tusenårsmålene ikke kan nå dersom personer med nedsatt funksjonsevne ikke fullt ut inkluderes i samfunnet.⁸ Personer med nedsatt funksjonsevne blir ofte diskriminert og ekskludert fra sosiale, økonomiske og politiske prosesser. De kommer dårligere ut enn andre befolkningsgrupper på de fleste levekårsindikatorer, og de lever oftere enn andre i fattigdom, har lavere utdanning, lavere arbeidsdeltakelse og dårligere tilgang til helsetjenester og rehabilitering. Vanskelighetene forsterkes i utviklingsland. Kvinner og jenter med nedsatt funksjonsevne opplever ofte flerdimensjonal diskriminering, og er særlig utsatt for overgrep og vold. Barn med nedsatt funksjonsevne blir i større grad enn andre barn ekskludert, for eksempel når det gjelder utdanning. Regjeringen vil derfor både iverksette hastetiltak for å nå dem som har falt utenfor FNs tusenårsmål for utdanning, og arbeide for å ta med et eget mål om rettighetsbasert utdanning i FNs bærekraftsmål, der det særlig blir tatt hensyn til marginaliserte grupper.

Norske myndigheter har over tid prioritert arbeidet med å bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Norge arbeider for at tematikken i økende grad settes på dagsorden i FN og andre multilaterale fora, og støtter FNs arbeid for at hvert enkelt land skal gjennomføre konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne. Det legges stor vekt på støtte til og involvering av personer med nedsatt funksjonsevne samt deres organisasjoner og støttespillere i det internasjonale samfunn i dette arbeidet.

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til å styrke gjennomføringen av FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne, herunder ved utdanningsbistand, humanitær bistand, arbeid for global helse og arbeid med kvinner og likestilling.
- Prioritere bedret tilgang til utdanning for personer med nedsatt funksjonsevne, og være pådriver for å inkludere barn med nedsatt funksjonsevne i bilateralt og multilateralt utdanningssamarbeid og i den humanitære innsatsen på utdanningsområdet.
- Øke støtten til ofre for håndvåpen, miner, klasevåpen og andre eksplosiver, samt arbeide for forebygging og for at rehabilitering av disse ofrene i større grad anerkjennes som et menneskerettighetsspørsmål.

⁸ WHO og Verdensbanken, World Report on Disability, 2011.



Figur 3.11 Anna Wcislo, Polen

- Bidra til at det utarbeides konkrete indikatorer som synliggjør situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne, slik at deres behov og rettigheter blir respektert, beskyttet og innfridd.

3.4.4 Urfolk

Urfolksspørsmål står sentralt på FNs dagsorden. Opprettelsen av FNs permanente forum for urfolksspørsmål og utnevnelsen av FNs første spesialrapportør for urfolksspørsmål i 2001, vedtaket av FNs urfolkserklæring i 2007 samt opprettelsen av Ekspertmekanismen for urfolks rettigheter under FNs menneskerettighetsråd i 2008 er viktige milepæler i det internasjonale arbeidet for urfolksspørsmål. I tillegg har ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, som Norge var det første landet til å ratifisere i 1990, viktige bestemmelser om urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin kultur og til å bli konsultert i saker som vedrører dem. Konvensjonen har videre bestemmelser om blant annet landrettigheter, sysselsetting og arbeidsliv, opplæring, trygd og helse. Urfolkrepresentanter deltar i dag der spørsmål av relevans for dem behandles i internasjonale prosesser. Verdenskonferansen for

urfolk vedtok enstemmig i september 2014 et ambisiøst sluttdokument der statene forplikter seg til å arbeide for å fremme urfolks rettigheter. Dokumentet er et resultat av en åpen og inkluderende prosess, der urfolk har vært svært aktive i arbeidet.

På tross av disse positive utviklingstrekkene i internasjonale fora lever mange urfolk fortsatt under svært vanskelige forhold. I mange land er urfolk i stor grad ekskludert fra det politiske, økonomiske og kulturelle liv, og urfolk kommer dårligere ut enn andre befolkningsgrupper på mange levekårsindikatorer, for eksempel helse og utdanning. Samtidig er urfolk spesielt sårbare for virkningene av globale klimaendringer og det økende presset på verdens naturressurser.

Urfolksperspektivet gjør seg særlig gjeldende i nordområdepolitikken, klima- og skogsatsingen og i arbeidet med menneskerettigheter og næringsliv.

Prioriterte innsatsområder:

- Være en pådriver i det internasjonale arbeidet for fremme av urfolks rettigheter gjennom å arbeide for at FNs urfolkserklæring og ILO-konvensjon nr. 169 får økt tilslutning og følges opp i praksis.
- Arbeide for at urfolk får delta i beslutningsprosesser som angår dem både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

3.4.5 Seksuell orientering og kjønnsidentitet

All human beings are born free and equal in dignity and rights. All human beings – not some, not most, but all.

Ban Ki-moon

Lesbiske, homofile, bifile, transpersoner og intersex-personer (LHBTI) har krav på myndigheters beskyttelse mot diskriminering og vold på lik linje med alle andre i samfunnet. Arbeidet mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet handler derfor ikke om etablering av nye rettigheter eller særrettigheter for LHBTI-personer, men om at eksisterende rettigheter skal respekteres.

LHBTI-personer er utsatt for grove menneskerettsbrudd over hele verden. De blir ute-stengt fra skoler, arbeidsliv og helsetjenester og utsatt for trakassering, vold, seksuelle overgrep og drap. Homofili er kriminalisert i 78 land og er gjenstand for dødsstraff i Iran, Saudi-Arabia, Jemen, Mauritania, Sudan og i deler av Nigeria og

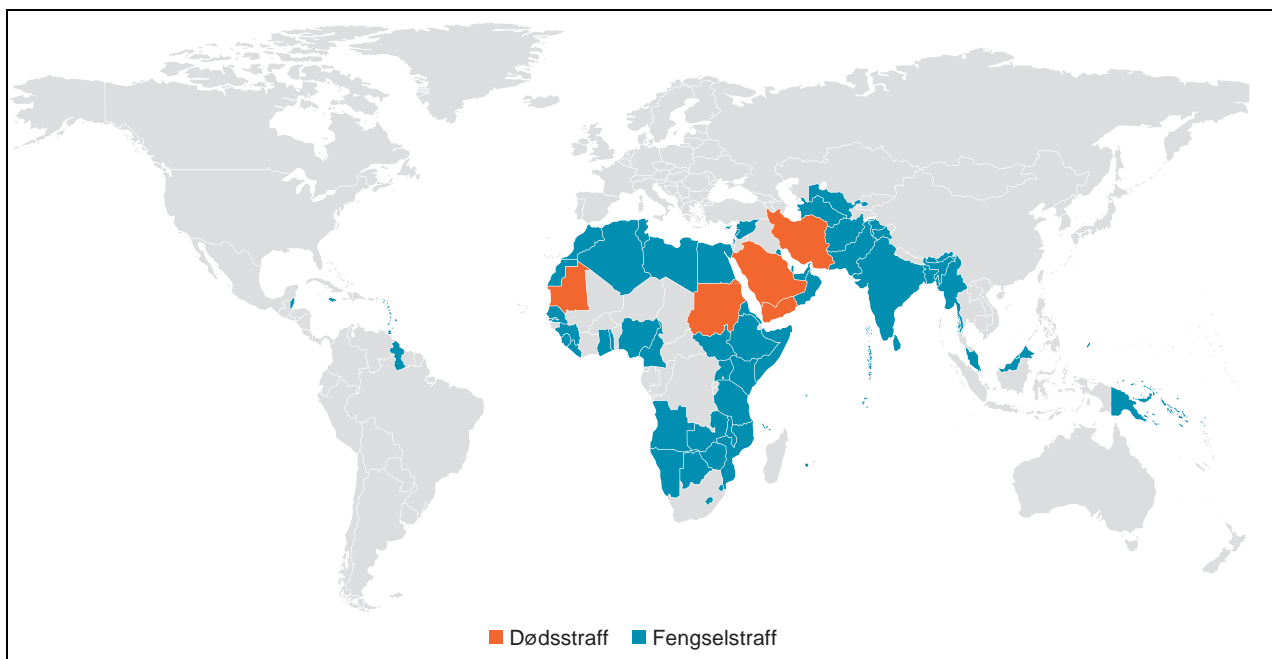
Somalia.⁹ Det er dessuten eksempler på manglende vilje til å beskytte homofile i land uten slik diskriminerende lovgivning. Enkelte stater har også de senere år kriminalisert ytringer om homofili. Oversikten i figur 3.13 viser at homofili har vært kriminalisert i alle verdens regioner, og at trenden gradvis går i retning av avkriminalisering på tvers av regionene. Avkriminalisering er imidlertid ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å hindre at diskriminering finner sted på grunnlag av seksuell oriering eller kjønnsidentitet.

Menneskerettigheter, seksuell orientering og kjønnsidentitet har fått økt oppmerksomhet i internasjonale fora de siste årene. Det var et historisk øyeblikk da Europarådet i 2010 vedtok en anbefaling til medlemsstatene om tiltak for å bekjempe diskriminering på bakgrunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet. Året etter gjorde også FNs menneskerettighetsråd et historisk vedtak, da et flertall av rådets medlemmer for første gang uttrykte sterk bekymring for diskriminering og vold på bakgrunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet. Norge har jobbet for en oppfølgingsresolusjon, og et nytt vedtak ble gjort av Menneskerettighetsrådet i september 2014. Vedtaket gir FNs høykommissær for menneskerettigheter mandat til å fremskaffe bedre informasjon om situasjonen på landnivå, og komme med anbefalinger til medlemsland om gode tiltak. Lokale aktivister organiserer seg i stadig større grad og ber om støtte til sitt rettighetsarbeid.

Arbeidet med å fremme rettighetene til LHBTI-personer har fremprovosert reaksjoner. Latent homofobi og negative holdninger kommer til overflaten, og utnyttes ofte av myndighetene for å styrke deres popularitet i eget land.

Regjeringen arbeider for at de eksisterende universelle menneskerettighetene og forpliktelsene statene har påtatt seg også gjennomføres for LHBTI-personer. Norge har gått i front for å sette tematikken på den internasjonale dagsorden gjennom samarbeid med land fra alle regioner. Argumentet om at dette er en vestlig drevet agenda har slik mistet mye av sin relevans. Det tas høyde for at dette arbeidet er langsiktig og mange steder sensitivt, og at det å endre de sosiale normer som gjør det akseptabelt å diskriminere LHBTI-personer, krever nært samarbeid med lokale organisasjoner. Arbeid med helsetiltak og hiv-forebygging kan i noen land være en døråpner for et videre samarbeid med myndighetene om LHBTI.

⁹ ILGA, State-sponsored homophobia – A world survey of laws: Criminalisation, protection and recognition of same-sex love, 2014.



Figur 3.12 Oversikt over land som kriminaliserer homofili.

Kilde: FNs høykommissær for menneskerettigheter

Prioriterte innsatsområder:

- Føre en konsekvent og langsiktig innsats for beskyttelse av LHBTI-personer, og sikre at de har samme rettigheter som alle andre mennesker.
- Arbeide for universell avkriminalisering av homofili, og bekjempe diskriminering av LHBTI-personer i lovgivning og praksis.
- Bidra til holdningsskapende arbeid, særlig i utdannings- og mediesektoren.

3.4.6 Retten til helse og retten til mat

Retten til helse og retten til mat er blant annet nedfelt i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og skal realiseres uten diskriminering. FNs tusenårsmål er retningsgivende for norske myndigheters innsats på disse områdene.

Å gjennomføre retten til helse er et mål i seg selv, og bidrar samtidig til at andre menneskerettigheter realiseres og styrkes. God helse forutsetter blant annet tilgang til nok, trygg og ernæringsriktig mat, rent drikkevann, tilfredsstillende sanitære forhold og et rent miljø. En god helse er viktig for enkeltindividet, men også for positiv samfunnsutvikling. Bedret helse fører eksempelvis til at flere kan stå i arbeid og til mindre press på kost-

nadskrevende helsetjenester. FNs tusenårsmålrapport for 2011 viser god fremgang i arbeidet med å sikre oppnåelsen av de tre helserelaterte tusenårsmålene.¹⁰ Samtidig er det klart at fremgangen er for svak på noen områder til at alle tusenårsmålene vil nås innen 2015, og det er store geografiske variasjoner. Ifølge WHO dør 800 kvinner hver eneste dag i forbindelse med svangerskap og fødsel.¹¹ Det er en betydelig mangel på helsepersonell. Med enkle midler kunne flere nyfødte blitt reddet. Informasjon om familieplanlegging, seksualundervisning og lettere tilgjengelig, billig prevensjon er avgjørende virkemidler for å redusere antallet uønskede graviditeter. Regjeringen vil derfor videreføre innsatsen for mødre- og barnehelse.

Kampen mot hiv og aids har redusert smittetallene og dødstallene med nærmere en tredjedel, og over ti millioner hivsmittede får behandling. Likevel lever over 35 millioner mennesker med hiv, og mange flere er i risikosonen.¹² Unge kvinner i fattige land, seksuelle minoriteter og andre sårbare grupper er spesielt utsatt. Regjeringen vil derfor trappe opp innsatsen mot hiv.

¹⁰ Tusenårsmål 4, 5 og 6 om henholdsvis redusert barnedødelighet, bedret mødre helse og bekjempelse av hiv og aids, malaria og andre sykdommer.

¹¹ World Health Organization Fact Sheet No 348, 2014.

¹² UNAIDS, Aids by the Numbers, 2013.

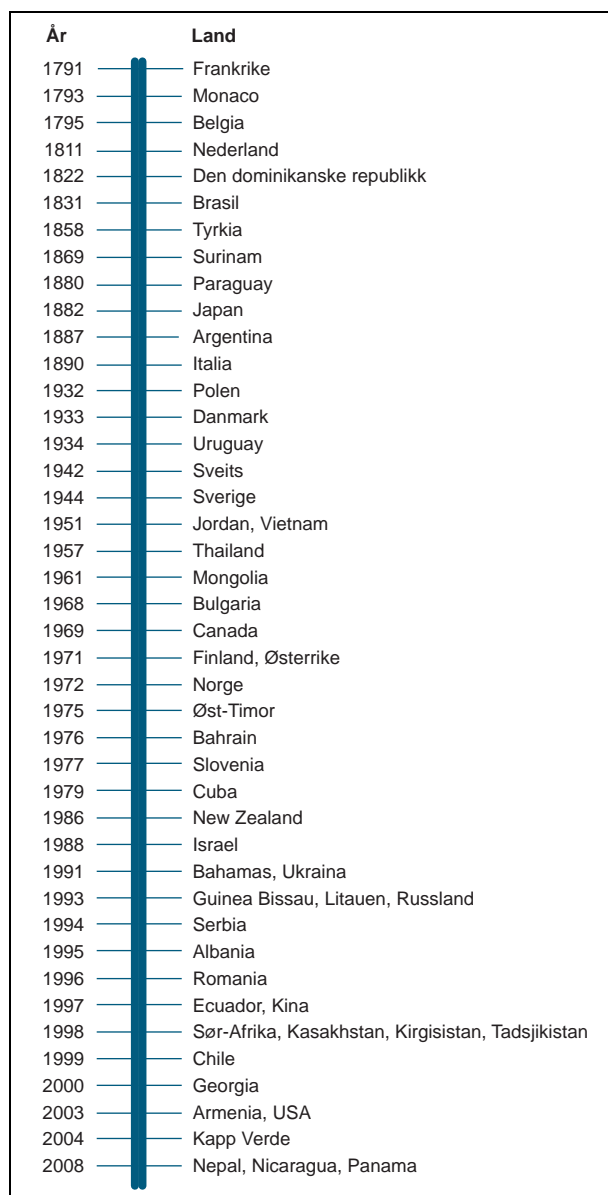
Boks 3.16 Nepal – en positiv utvikling for LHBTI-personers situasjon

Nepals overgang til demokratisk republikk i 2008 har hatt en positiv virkning for LHBTI-personer. Inkludering av marginaliserte grupper har stått høyt på den politiske dagsordenen. Utenriksdepartementets støtte til den nepalske LHBTI-organisasjonen Blue Diamond Society har bidratt til viktig menneskerettighetsarbeid og større synlighet for seksuelle minoriteter i mediene.

Høyesterett i Nepal har fjernet diskriminerende lovgivning og tillater statsborgerskap og identifikasjonspapirer med kategorien «annet», eller det som ofte kalles «tredje kjønn». LHBTI-spørsmål debatteres regelmessig i TV, radio og aviser, ofte med personlige historier om kamp mot fordommer. Lokalt lederskap har vært viktig for å kunne møte argumenter om at LHBTI er noe fremmed eller vestlig, og aktivister har blant annet brukt religiøse og kulturelle tradisjoner for å fremme sin egen dagsorden. LHBTI-bevegelsen er engasjert i det politiske liv, og er blitt mer synlige ved å stå sammen med andre minoriteter for økte rettigheter. Tradisjonelle holdninger utfordres gjennom holdningsskapende arbeid rettet mot politikere, politi, helsepersonell og lærere. Flere titalls LHBTI-personer stod frem i mediene i forbindelse med valget i 2013, med budskap om at de ønsket å stille som kandidater for sine respektive partier.

Ifølge Verdens matvareprogram (WFP) er sult og feilernæring den største helserisikoen på verdensbasis – større enn hiv/aids, malaria og tuberkulose til sammen. På verdensbasis er hvert fjerde barn under fem år veksthemmet i den forstand at kroppen og hjernen er påført permanente skader som følge av underernæring, og 80 prosent av disse bor i bare 14 land.¹³ Selv om målet om å halvere andelen av verdens befolkning som sulter innen 2015 er innenfor rekkevidde, er antallet mennesker som lever i kronisk sult, fortsatt svært høyt. Blant årsakene er marginalisering, fattigdom og diskriminering. Andre årsaker er manglende tilgang til ressurser som jord, skog og fisk

¹³ UNICEF, Improving child nutrition - The achievable imperative for global progress, 2013.



Figur 3.13 Årstall for avkriminalisering av homofili i utvalgte land.

Kilde: ILGA «State sponsored homophobia 2013»

samt usikre landrettigheter. For å bedre matsikkerheten og alles rett til mat, må sårbare gruppers tilgang til mat, og deres muligheter for selv å produsere mat, styrkes. Norge var en pådriver i fremforhandlingen i 2012 av FNs frivillige retningslinjer om landrettigheter innen jordbruk, skogbruk og fiske, som er et viktig middel for å bekjempe sult og fattigdom og støtte bærekraftig utvikling. Retningslinjene har stor betydning for landrettighetene til fattige matprodusenter, særlig kvinner. I strategien «Matsikkerhet i et klimaperspektiv» for perioden 2013–2015, som bygger på FAOs frivillige retningslinjer fra 2004 om gjennomføring av retten til mat, prioriteres en styrking av den rettig-

hetsbaserte tilnærmingen i all norsk støtte til matsikkerhet. Det innebærer økt vekt på politisk dialog som vektlegger rammevilkår for småbrukere, særlig kvinnelige småbrukere, samt likestilling og forutsigbarhet når det gjelder tilgang til innsatsfaktorer og markeder. Sivilsamfunnsorganisasjoner og bøndernes egne organisasjoner har viktige roller for å fremme en slik rettighetsilnærming.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreutvikle den norske innsatsen for global helse, med særlig vekt på barns helse og reduksjon av barnedødelighet, bedring av mødre helse og bekjempelse av smittsomme sykdommer, herunder støtte til vaksiner.
- Arbeide for å bedre global tilgang til medisiner, prevensjon, familieplanlegging og seksualundervisning.
- Arbeide mot diskriminering og stigmatisering av mennesker som er utsatt for hiv og aids, i samarbeid med blant annet FNs aidsprogram og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria.
- Videreføre den norske strategien for matsikkerhet, og bidra til at arbeidet med matsikkerhet og ernæring i FNs nye bærekraftsmål har en menneskerettighetsbasert tilnærming.

3.4.7 Arbeidstakerrettigheter og retten til et anstendig arbeidsliv

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er FNs særorganisasjon for arbeidslivet, og er ansvarlig for å utvikle, overvåke og håndheve internasjonale arbeidsstandarder. Dette inkluderer også et sterkt fokus på sysselsetting og jobb-skaping. Behovet for flere og bedre jobber er stort, ikke minst i lys av den økende arbeidsledigheten blant unge. ILO anslår at verden frem til 2020 trenger 600 millioner arbeidsplasser for å takle global arbeidsledighet og holde tritt med den demografiske utviklingen.¹⁴ Norge er medlem av ILOs styre i perioden 2014–2017. ILOs åtte kjernekonvensjoner utgjør et minimum av rettigheter som skal respekteres i arbeidslivet, og deles inn i fire hovedkategorier: organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger, forbud mot barnearbeid, forbud mot tvangsarbeid og forbud mot diskriminering. Alle medlemsstater er forpliktet til å respektere og beskytte disse rettighetene, uavhengig av om de har ratifisert konvensjonene.

¹⁴ Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis.

Selv om hovedansvaret for regulering av et anstendig arbeidsliv tilligger myndighetene i de enkelte land, har næringslivet et selvstendig ansvar for å respektere arbeidstakerrettighetene i sin virksomhet. Næringslivets menneskerettighetsansvar er nærmere omtalt i kapittel 4.5.

Den norske strategien for et anstendig arbeidsliv har styrket og samordnet innsatsen for å fremme arbeidstakerrettigheter globalt, og gir et viktig bidrag til økt norsk vektlegging av menneskerettigheter i utenriks- og utviklingspolitikken. Prioriteringen av anstendig arbeid er også reflektert i EØS-samarbeidet. Organisasjonene i norsk arbeidsliv får støtte til samarbeid med søsterorganisasjoner i utviklingsland. Norske myndigheter gir også støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land som jobber for arbeidstakerrettigheter og et anstendig arbeidsliv.

Norske myndigheter er en pådriver for en mer samstemt tilnærming til anstendig arbeid på internasjonalt nivå gjennom samarbeid mellom ILO, andre deler av FN-systemet, de multilaterale finansinstitusjonene og Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre en samstemt norsk politikk for å beskytte og fremme arbeidstakerrettigheter internasjonalt, og bidra til økt samstemthet på internasjonalt nivå i tilnærmingen til anstendig

Boks 3.17 ILOs overvåkningssystem

ILOs trepartstruktur, der regjeringer, arbeidstakere og arbeidsgivere deltar på like fot, skiller organisasjonen fra alle andre mellomstatlige organisasjoner. ILOs særlige styrke ligger i permanente overvåkningssystemer for gjennomføringen av konvensjoner og anbefalinger i organisasjonens 183 medlemsland. Hvert medlemsland må rapportere jevnlig til ILOs permanente overvåkningssystem om gjennomføring og etterlevelse av de åtte kjernekonvensjonene, samt konvensjoner som landet er part i. ILOs styre eller en part, enten arbeidsgiver eller arbeidstaker, kan klage på at en regjering ikke etterlever sine forpliktelser. Regjeringer som blir anklaget for brudd på konvensjonene risikerer omdømmetap og tap av handelspreferanser fra for eksempel EU.

- arbeid, herunder i FNs utviklingsagenda etter 2015.
- Arbeide for at ILO prioriterer organisasjonens kjerneområder og bidrar til å sikre grunnleggende rettigheter, blant annet gjennom styrearbeidet i perioden 2014–2017.
 - Arbeide for at ILO og andre internasjonale organisasjoner styrker innsatsen for jobbskaping og økt sysselsetting.

4 Samstemt politikk for menneskerettighetene

There is virtually no aspect of our work that does not have a human rights dimension. Whether we are talking about peace and security, development, humanitarian action, the struggle against terrorism, climate change, none of these challenges can be addressed in isolation from human rights.

Ban Ki-moon

De ulike menneskerettighetene henger uløselig sammen, og har relevans for de fleste samfunnsområder. Arbeidet for å fremme og verne menneskerettighetene skal integreres i alle deler av utenriks- og utviklingspolitikken. Respekt for menneskerettighetene er et utenrikspolitisk mål, men også et middel for å oppnå varig utvikling og sikkerhet. Arbeidet med regjeringens prioriterte områder på menneskerettighetsfeltet – individets frihet og medbestemmelse, rettsstat og rettsikkerhet samt likeverd og like muligheter – vil inngå i utformingen av andre politikkområder. Regjeringen vil føre en samstemt og gjenkjennelig utenriks- og utviklingspolitikk. Det vil foretas konkrete vurderinger av hvilke prioriteringer som vil være viktigst å løfte frem i de enkelte sammenhenger. Innsatsen på de ulike områdene skal virke i samme retning og være gjensidig forsterkende.

4.1 Sentrale menneskerettighets-spørsmål i sikkerhetspolitikken

Sikkerhetspolitikkenes hovedformål er å bevare et lands suverenitet og politiske handlefrihet. Den ivaretas gjennom et bredt sett av politiske, militære, folkerettslige, diplomatiske og økonomiske virkemidler. Ivaretagelse og videreutvikling av den internasjonale rettsorden er et overordnet utenriks- og sikkerhetspolitisk anliggende for Norge. Det samme gjelder styrking av alt fredelig samarbeid, spesielt det som er innrettet mot å bekjempe fattigdom, uvitenhet og sykdom og å beskytte klima og miljø. Dette er trusler som direkte kan lede til ustabilitet og konflikter, med følger også for Norge.

Norsk sikkerhetspolitikk er basert på en bred trusselforståelse, og omfatter på den ene side håndhevelse av suverenitet og myndighet på land og i våre havområder, men også bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme og støtte til freds- og forsoningsprosesser langt fra våre grenser. Medlemskapet i FN, OSSE og NATO og deltakelse i operasjoner i utlandet inngår i et samlet hele der vekten ligger på å forebygge, begrense og løse konflikter.

Krisen i Ukraina viser at konvensjonelle trusler mot staters integritet, og påfølgende uro med brudd på menneskerettigheter, også er mulig i Europa i våre dager. Utenrikspolitiske virkemidler og sanksjoner kan bidra til å motvirke politiske krefter som virker destabiliserende på sine omgivelser. Til syvende og sist er det imidlertid et robust forsvar og medlemskapet i NATO som gir oss den nødvendige trygghet. Det forpliktende samarbeidet i NATO, Europarådet og EU er bærebjelkene i det systemet som beskytter menneskerettigheter og demokrati i vår del av verden.

Sammenhengen mellom stabilitet og sikkerhet og respekt for menneskerettighetene anerkjennes i økende grad internasjonalt. Ustabile samfunn med lav grad av respekt for menneskerettighetene kan blant annet bidra til rekruttering til terrororganisasjoner og kriminelle nettverk. Moderne sikkerhetspolitikk er derfor nært knyttet til fremme av demokrati og menneskerettigheter. Demokratiske rettssamfunn innebærer en type åpenhet og forutsigbarhet i beslutningsprosesser som sjelden setter naboer i en overraskende eller vanskelig situasjon. Demokratiske samfunnsprosesser og overholdelse av menneskerettighetene landene imellom er således direkte tillitsskapende. Derfor er fremme av menneskerettigheter og demokrati i dag et viktig element i ethvert sikkerhetspolitisk samarbeid der Norge deltar, ikke minst i NATO, OSSE og FN. Et eksempel på dette er FN's sikkerhetsråds påpeking av behovet for å sikre at kvinner deltar på like fot med menn på alle nivåer og i alle funksjoner for å fremme fred og sikkerhet. Dette bygger på en erkennelse av at kvinners medvirkning er nødvendig for å sikre varig fred.

Forpliktelsene som blant annet er nedfelt i FN-pakten til å løse konflikter på fredelig vis, skal bidra til sikkerhetspolitisk kontakt og samarbeid på tvers av skillelinjer. Prinsippet om at sikkerhet er udelelig, i den betydningen at et lands sikkerhet er uløselig knyttet til andre lands sikkerhet, er et godt utgangspunkt for samarbeid også over landegrensene. Enkelte land misbruker erklæring av unntakstilstand til ulovlig å fravike menneskerettighetene. De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene stiller svært strenge krav for at en nødstilstand skal kunne berettiggje at menneskerettighetene fravikes. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) krever eksempelvis at det må være krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonens liv for at slik fravikelse skal være lovlig.

Norges egen trygghet er en grunnleggende forutsetning for å kunne forsvare menneskerettighetene internasjonalt. Samtidig skaper Norges brede engasjement for fred og menneskerettigheter troverdighet og innflytelse når egne sikkerhetsinteresser skal ivaretas og når Norge bidrar til andres sikkerhet, for eksempel gjennom internasjonale operasjoner. Norges sterke oppmerksomhet på styrking av den internasjonale rettsordenen gir tilsvarende troverdighet til norsk sikkerhetspolitikk. Menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper har derfor reell vekt i norsk politikk.

Sikkerhetspolitiske utfordringer innebærer også menneskerettslige dilemmaer. Terrorisme, organisert internasjonal kriminalitet og cybertrusler er viktige eksempler på nye sikkerhetspolitiske utfordringer der det er avgjørende at mottiltak bygger på en samstemt og effektiv menneskerettighetspolitikk.

4.1.1 Terrorisme, organisert kriminalitet og digitale trusler

Globaliseringen medfører økt samhandling og sterkere gjensidig avhengighet mellom stater. Dette har en rekke gunstige konsekvenser, men bidrar også til nye sikkerhetsutfordringer som kan utgjøre alvorlige trusler mot menneskerettighetene. Sikkerhetsutfordringene er mer uoversiktlige og vanskeligere å definere enn tidligere. Aktører og hendelser som påvirker Norges sikkerhet, går utover trusselen om direkte bruk av militærmakt mot norsk territorium, og kan derfor ikke utelukkende møtes med militære mottiltak. Globale sikkerhetsutfordringer som digitale angrep, narkotikahandel, terrorisme, radikaliserings- og polariseringstendenser, menneskehan-

del, ulovlig utnyttelse av naturressurser, spredning av masseødeleggelsesvåpen og piratvirksomhet reiser nye problemstillinger og krever en bred innsats. Slik kriminalitet truer med å undergrave stabilitet og utvikling og stiller stater overfor særegne sikkerhetspolitiske og menneskerettslige problemstillinger.

I arbeidet mot organisert kriminalitet står utvikling av en internasjonal rettsorden, effektivt samarbeid på tvers av regioner og grenser, sterke justis- og sikkerhetsinstitusjoner og en solid anti-korrupsjonsinnsats sentralt. Norske myndigheter legger også vekt på å bygge kunnskap om internasjonale kriminelle nettverk, blant annet innenfor det globale initiativet mot transnasjonal organisert kriminalitet.

Den teknologiske utviklingen går på flere områder raskere enn myndigheters evne til å iverksette tiltak for å forebygge sårbarhet i samfunnet. Enkelte stater hevder, under henvisning til suverenitetsprinsippet og prinsippet om ikke-innblanding, at kontroll med informasjonen i det digitale rom er et nasjonalt sikkerhetspolitisk anliggende der stater står fritt til å gjennomføre de grep de finner nødvendig av sikkerhetshensyn. Norge er blant de stater som fremholder at informasjonsflyt i det digitale rom først og fremst er et spørsmål om ytringsfrihet, og at sikkerhetspolitiske grep i det digitale rom primært må være knyttet til forebygging og forsvar mot digitale angrep eller kriminalitet.

Terrorisme, ekstremisme, organisert kriminalitet og cybertrusler truer sikkerhet og svekker staters evne til å ivareta egne borgeres menneskerettigheter. Slike trusler må forebygges og bekjempes. Arbeidet mot terrorisme og organisert kriminalitet må alltid skje i overensstemmelse med folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene, humanitæretten og rettsstatsprinsippene. Respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsipper er i seg selv et sentralt virkemiddel i arbeidet for å forebygge og bekjempe terrorisme, da manglende etterlevelse av disse internasjonale forpliktelsene øker risikoen for rekruttering og støtte til terrororganisasjoner. Norges arbeid med menneskerettigheter, demokratisering, fredsprosesser og utvikling er derfor viktige bidrag til den langsiktige kampen mot terrorisme. Målet er å styrke statenes evne til å ivareta egne borgeres menneskerettigheter, og bidra til å sette statene bedre i stand til å forebygge og bekjempe terrorisme.

FN har et særlig ansvar for å koordinere den globale innsatsen mot terrorisme. I tillegg er regionale organisasjoner som EU, NATO, OSSE og

AU viktige aktører. En ytterligere styrking av FNs rolle vil kunne bidra til en samlet og helhetlig internasjonal innsats som både er forankret i og følges opp av alle stater. Regjeringen støtter gjennomføringen av FNs globale antiterrorstrategi, som har fremme av menneskerettigheter og rettsstatsprinsippene som en hovedpilar.

I kampen mot terrorisme er nye våpen og metoder tatt i bruk. Våpenbærende droner er i utgangspunktet å anse som lovlige våpen i væpnede konflikter. Bruken av droner må imidlertid, i likhet med bruken av ethvert annet våpen, skje i tråd med humanitærretten og øvrige folkerettslige regler. Spesielt har bruken av våpenbærende droner på tvers av landegrensener, reist spørsmål om overholdelse av grunnleggende regler for bruk av makt, menneskerettigheter og humanitærrett. Enkelte av disse problemstillingene vil kunne bli ytterligere aktualisert dersom det i fremtiden utvikles såkalte autonome våpen, og disse tas i bruk i væpnede konflikter eller i tilknytning til annen væpnet vold, for eksempel terrorisme. Slik man i dag forstår begrepet autonome våpen, siktes det til våpensystemer som opererer på egen hånd når de først er initiert, og foretar blant annet målutvelgelse og beslutninger om å angripe mål med dødelig makt helt uten ytterligere menneskelig inngripen og kontroll. Bruk av slike våpen vil reise en rekke rettslige og etiske spørsmål, uavhengig av om de tas i bruk i eller utenfor rammen av en væpnet konflikt. Norge er opptatt av at folkeretten skal respekteres for alle våpentyper, og har i internasjonale fora der automatiserte våpen diskuteres, gitt uttrykk for at dette også må gjelde for autonome våpen.

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til å sette stater bedre i stand til å forebygge og bekjempe terrorisme, organisert kriminalitet og digitale trusler, og slik styrke deres evne til å sikre egne borgeres menneskerettigheter.
- Arbeide for at internasjonale tiltak mot terrorisme, organisert kriminalitet og digitale trusler er i samsvar med menneskerettighetene, blant annet ved å gi støtte til gjennomføringen av FNs globale antiterrorstrategi.

Boks 4.1 Forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme

De sterke radikaliserings- og polariseringstendensene i Europa, Nord-Afrika og Midtøsten, herunder den økende rekrutteringen av unge islamister til krigen i Syria og Irak, representerer en betydelig sikkerhetsutfordring for mange land, blant annet Norge. Regjeringen legger vekt på forebygging som den viktigste strategien for å bekjempe radikaliserings- og voldelig ekstremisme, og Norge deltar aktivt i relevante internasjonale fora for å få tilgang til kunnskap om situasjonen på internasjonalt nivå og danne faglige nettverk. Flere land, herunder Norge, vurderer også behovet for å sette inn ytterligere tiltak for å forhindre at personer som har deltatt i stridshandlinger blant annet i Syria skal utgjøre en sikkerhetstrussel ved retur til Norge. Det er avgjørende at slike tiltak ikke står i strid med internasjonale menneskerettigheter.

Boks 4.2 Bekjempelse av menneskehandel

På verdensbasis har FN anslått at flere millioner mennesker blir ofre for menneskehandel årlig, og menneskehandel antas å være verdens nest største illegale økonomi. Menneskehandel er en alvorlig form for profittmotivert kriminalitet som bryter med menneskerettighetene. Menneskehandel er en særlig utfordring i sårbare stater med beskjedent politi- og rettsapparat, der organiserte kriminelle gjerne kjøper seg beskyttelse eller fritak for straffefølgelse. Eksempelvis bidrar smugling av mennesker, narkotika og våpen til å finansiere opprør og terrorisme i Sahel-regionen. Selv om menneskehandel først og fremst rammer enkeltindivider, er bekjempelse av denne type kriminalitet også en viktig del av arbeidet mot globale sikkerhetsutfordringer som for eksempel terrorisme. Internasjonalt har norske myndigheter blant annet bidratt til å sikre at Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel inneholder en effektiv overvåkningsmekanisme, og arbeider for en lignende mekanisme i FN.

4.1.2 Menneskerettighetene, sikkerhetssektorreform og fredsoperasjoner

Mandatet til mange internasjonale fredsoperasjoner, herunder FNs såkalte særskilte politiske operasjoner, inkluderer i økende grad ulike typer tiltak for å fremme menneskerettighetene. Slike operasjoner skal etter sitt mandat ofte overvåke at menneskerettighetene respekteres, og arbeide for å bedre vedkommende lands menneskerettighetsarbeid. Dette krever en helhetlig tilnærming til fredsbyggende innsats, noe det norske arbeidet med sikkerhetssektorreform i flere land bidrar til. I dette arbeidet står FNs generalsekretærs initiativ Human Rights Up Front sentralt som ledd i å integrere hensynet til menneskerettighetene i hele FNs arbeid.

Sikkerhetssektorreform har som formål å gjenoppbygge og reformere militærvesen, etterretningstjeneste og justissektor i land som har vært preget av konflikt eller autoritært styresett. Reformtiltakene skal sikre demokratisk kontroll over sikkerhetsstrukturer og påse at disse er åpne og ansvarlige i tråd med normene for godt styresett. Statens sikkerhetsstrukturer har monopol på legitim maktbruk, og det er derfor avgjørende at slike statsinstitusjoner opererer i samsvar med menneskerettighetene. Norske myndigheter legger vekt på at kvinners rettigheter, medbestemmelse og behov inkluderes i sikkerhetssektorreform.

I tillegg til å sende militære styrker til fredsoperasjoner, bidrar norske myndigheter med sivilt politi og andre sivile aktører som kan fremme sikkerhetssektorreform i tråd med menneskerettighetene. Norge bidrar også med andre kapasitetsbyggende tiltak som styrker FNs, AUs og medlemslandenes evne til å gjennomføre sikkerhetssektorreform og styrke deres fredsoperative evne. Det er et vilkår for norsk støtte at kjønnspektivet integreres i alle aktiviteter. Samlet sett utgjør den norske innsatsen for sikkerhetssektorreform i ulike land et viktig bidrag i arbeidet med å bedre menneskerettighetenes stilling i disse landene.

Norsk personell i fredsoperasjoner møter jevnlig utfordringer knyttet til grunnleggende menneskerettigheter som retten til liv, vern mot vilkårlig frihetsberøvelse og forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Opplæring og kompetansebygging er en forutsetning for at personellet skal kunne håndtere disse utfordringene på best mulig måte. Opplæring av eget personell i krigens folkerett er

av avgjørende betydning, og gis høy prioritet. Forsvaret og norsk justissektor bidrar også til opplæring og rådgivning for utenlandske myndighetsinstitusjoner og utenlandsk personell.

NATO's fundamentale hensikt er å beskytte friheten og sikkerheten for alle medlemslandene med politiske og militære virkemidler. Respekt for menneskerettigheter står sentralt i NATO's virksomhet, også i alliansens operasjoner og samarbeid med partnerland. Dette reflekteres blant annet i planverk, opplæring, bistanden til partnerland og i kravene alliansen stiller til fremtidige medlemmer. Søkerland og partnerland som har en individuell handlingsplan for samarbeidet med NATO, får årlig vurdert sin innsats på en rekke områder, herunder menneskerettigheter, demokratisk kontroll med væpnede styrker, rettsstat og behandling av minoriteter. Norske myndigheter har bidratt til at alliansen de senere år har fokusert på å styrke sin innsats for å følge opp FNs resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet. NATO har etter hvert innarbeidet gode rutiner for å begrense sivile tap i operasjoner. Det arbeides også målrettet med hvordan alliansen kan bidra til å styrke beskyttelsen av sivilbefolkningen i væpnede konflikter.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide aktivt for at menneskerettighetene og beskyttelse av sivile ivaretas i alle internasjonale operasjoner.
- Arbeide aktivt for at alle internasjonale operasjoner gis mandat til å rapportere om menneskerettighetssituasjonen i området der de opererer.
- Være pådriver for tiltak innenfor sikkerhetssektorreform som bidrar til å fremme menneskerettighetene, og for at kvinners rettigheter, medbestemmelse og behov inkluderes i sikkerhetssektorreform.

4.1.3 Menneskerettighetene og eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi

Eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi (forsvarsmateriell og flerbruksvarer) fra Norge skal være gjenstand for kontroll og grundige vurderinger, blant annet for å hindre at lisenspliktig utstyr fra Norge anvendes til brudd på menneskerettighetene eller humanitærretten. I en årlig melding til Stortinget redegjør Utenriksdepartementet for omfanget av eksporten, eksportkontrollregelverket og praktiseringen av



Figur 4.1 Beetroot Design Group, Hellas

retningslinjene for departementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer. Retningslinjene inneholder kriterier med detaljerte anvisninger for vurdering av blant annet risiko for at den aktuelle varen eller teknologien kan benyttes til alvorlige brudd på menneskerettighetene og til intern undertrykking. Retningslinjene ble styrket i 2013. Det innebærer at både forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruker kan avslås med begrunnelse i ett eller flere av kriteriene.

FN-avtalen om våpenhandel (ATT), vedtatt i april 2013, gir føringer for staters eksportkontrollregelverk. Norge har strengere eksportkontrollregler og retningslinjer for vurdering av eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer enn det avtalen fastsetter. Avtalen om våpenhandel representerer likevel en viktig nyvinning i det internasjonale arbeidet mot uansvarlig og ulovlig spredning av håndvåpen og andre konvensjonelle våpen, og norske myndigheter spilte en sentral rolle i forhandlingene om avtalen. Det er regjeringens målsetting at flest mulig stater etterlever ATTs bestemmelser og ikke legger til grunn innskrenkende tolkninger.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre en transparent, forutsigbar og streng praktisering av det nasjonale eksportkontrollregelverket for å hindre at forsvarsmateriell og flerbruksvarer fra Norge blir brukt for å begå brudd på menneskerettighetene og humanitærretten, herunder intern undertrykking.
- Arbeide for at ATTs bestemmelser etterleves og ikke tolkes på en slik måte at det begrenser muligheten for å nekte eksportlisenser når det er risiko for menneskerettighetsbrudd eller brudd på humanitærretten.

4.2 Fred, humanitær innsats og bekjempelse av grove internasjonale forbrytelser

Injustice anywhere is a threat to justice everywhere.

Martin Luther King Jr

Norge er en sentral aktør i arbeidet for å fremme internasjonal stabilitet og sikkerhet. Norske bidrag til å forebygge, dempe og løse konflikter ses i sammenheng med den norske innsatsen på det menneskerettslige og humanitære området, bistand i overgangsperioden fra krig til fred og det langsiktige utviklingssamarbeidet. Arbeid i enkeltland og gjennom internasjonale organisasjoner bidrar til å etablere nasjonale og internasjonale menneskerettslige rammeverk for fred og konfliktløsning.

4.2.1 Menneskerettighetene og fredsarbeid

Brudd på menneskerettighetene er ofte en utløsende årsak til konflikt. Fremme av menneskerettighetene er derfor en integrert målsetting i Norges arbeid for en fredeligere verden.

Norske myndigheter er en pådriver for å gjøre menneskerettigheter til en del av forhandlingsagendaen i fredsprosesser, og for at menneskerettighetene blir reflektert i en endelig avtale. Eksempler på dette kan være enighet om å inkorporere menneskerettigheter i nasjonal lovgivning, etablering av ombudspersoner eller reform av justissektoren. I enkelte tilfeller har man kommet frem til egne menneskerettighetsavtaler som en del av forhandlingene, eller opprettet overvåkningsmekanismer for å påse at menneskerettighetene blir respektert i praksis. Menneskerettighetenes universelle status er et godt grunnlag som

kan bidra til å avpolitiserer debatten og til å finne løsninger i fastlåste situasjoner.

Det norske arbeidet er langsiktig og gjøres direkte i dialog med partene, gjennom støtte til det sivile samfunn som søker å fremme menneskerettighetsperspektivet og ved kontakt med relevante fond og programmer i FN. Å bidra til det sivile samfunns deltakelse og innflytelse i fredsprosesser er en sentral målsetting. Erfaringsmessig er dette viktig for en avtales bærekraft. I tråd med FNs sikkerhetsrådsresolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet arbeider norske myndigheter for at kvinner skal delta på like vilkår i beslutningsprosesser knyttet til konfliktløsning, fred og sikkerhet. Norske myndigheter oppfordrer partene til å inkludere kvinner i sine delegasjoner, og til å integrere kjønnspektivet i fredsprosessen.

Det er krevende å inkludere effektiv straffefølgning i en forhandlet fredsløsning hvor partene ved bordet selv er ansvarlige for overgrep. Grunnleggende verdier vil her kunne stå i strid med akutte politiske og humanitære behov for å finne en fredelig løsning på konflikten. På den ene siden kan ikke partene ved forhandlingsbordet overse ofrenes krav om rettferdighet og ansvarliggjøring. Samtidig kan heller ikke ofre og menneskerettighetsforkjempere se bort fra behovet for å finne en forhandlet fredelig løsning. I en slik situasjon dreier det seg ikke om fred *eller* rettferdighet, men om å finne en løsning som ivaretar begge hensyn.

Gjennom mekanismer for overgangsrettferdighet er det viktig å ivareta ulike interesser og hensyn i en balansert ordning der også ofrenes rettigheter ivaretas, også rettighetene til ofre for seksualisert vold i konflikter. Overgangsrettferdighet innebærer mer enn rettsprosesser; det inkluderer også sannhetsprosesser, oppreisning og institusjonell reform. Det endelige målet er å hindre gjentakelse og skape grunnlag for forsoning. Disse prosessene er viktige for å bygge tillit etter krise og for å legge til rette for en fredelig og demokratisk utvikling over tid.

Overgangsrettferdighet er en sentral prioritering i freds- og forsoningsengasjementet. Det er viktig at løsningene man kommer frem til, er i samsvar med folkeretten. Norges rolle som tredjepart og tilrettelegger springer ut fra prinsippet om upartiskhet, men norske myndigheter vil aldri opptre nøytralt med hensyn til menneskerettighetene.

Prioriterte innsatsområder:

- Være en pådriver for å gjøre menneskerettigheter til en del av fredsforhandlinger, blant annet ved å fokusere på at rettighetene til ofre og marginaliserte grupper ivaretas i fredsavtaler.
- Utvikle verktøy for å håndtere dilemmaer knyttet til balansering av krav om overgangsrettferdighet opp mot ønsket om rask avslutning av væpnet konflikt.
- Støtte organisasjoner og aktører, blant annet FNs fond, programmer og fredsoperasjoner, som arbeider for å fremme menneskerettighetene i konfliktsituasjoner og etter at konflikter er løst.
- Innta en lederrolle i arbeid som gjelder kvinner, fred og sikkerhet, og spesielt fremme kvinners likestilte deltakelse og innflytelse i fredsarbeid.

4.2.2 Bekjempelse av straffrihet for grove internasjonale forbrytelser

Arbeidet for å hindre straffrihet for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord er i dag en integrert del av den brede internasjonale innsatsen for å fremme menneskerettigheter. Den internasjonale straffedomstolen (ICC) står i sentrum for denne utviklingen. ICC er den første permanente internasjonale straffedomstolen opprettet for å bekjempe slike forbrytelser. Norske myndigheter har vært en viktig støttespiller for ICC siden Romavedtektene ble vedtatt i 1998. Norske myndigheter har også støttet opp om de midlertidige internasjonale straffedomstolene opprettet for bestemte landsituasjoner. Norge ser ICC som et viktig bidrag til demokratisering, rettsstatsbygging og fredsbygging etter væpnede konflikter.

Vedtaket av Romavedtektene og opprettelsen av ICC har bidratt til en markant og global normutvikling. Et stadig større antall statsparter har tatt inn straffebestemmelser om krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord i sine nasjonale straffelover.

ICCs myndighet er begrenset til saker der statspartene selv ikke har hatt vilje eller evne til straffefølgning av krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord. Ved å sørge for genuine og reelle rettsoppgjør kan statene selv beholde eierskapet til denne delen av en forsoningsprosess.

ICCs påtalemyndighet har så langt igangsatt formell etterforskning i åtte situasjoner, alle på det

afrikanske kontinent. I to av situasjonene er sitende statsledere tiltalt: situasjonen i Darfur i Sudan og situasjonen i Kenya.

Det store antallet etterforskninger i Afrika har ført til kritikk om at ICC er for ensidig opptatt av dette kontinentet, mens konflikter i andre verdensdeler ikke blir prioritert på samme måte. Flere faktorer har medvirket til at samtlige situasjoner ved ICC knytter seg til overgrep på det afrikanske kontinent. En første faktor er at Afrika er det kontinentet som har flest statsparter til ICC (34). En rekke stater i andre regioner er fremdeles ikke blitt part i Romavedtektene, og i disse tilfellene kan ICC igangsette etterforskning av overgrep begått på disse statenes territorium bare dersom staten avgir en erklæring om godkjenning av ICCs jurisdiksjon eller at FNs sikkerhetsråd beslutter det. Sikkerhetsrådet har til nå henvist to situasjoner til ICC (Darfur og Libya). En annen faktor er at fire av disse statene selv har henvist saker til etterforskning ved ICC, og at de selv ikke har hatt tilstrekkelig evne eller vilje til å føre sakene nasjonalt. ICC gjennomfører per oktober 2014 også ti innledende undersøkelser med tanke på eventuell formell etterforskning. Et flertall av disse gjelder stater utenfor Afrika.

Norge spiller en nøkkelrolle i arbeidet for å fremme godt samarbeid mellom ICC og medlemsstatene, og har bidratt til flere regionale seminarer i Afrika for kapasitetsbygging om blant annet vitnebeskyttelse. Norske myndigheter vil arbeide for universell oppslutning om ICC, og for at Sikkerhetsrådet henviser situasjoner til ICC for å motvirke straffrihet for grove internasjonale forbrytelser. Sammen med andre lands myndigheter har regjeringen vært en pådriver for henvisning av situasjonen i Syria til ICC.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for universell oppslutning om Den internasjonale straffedomstolen og et godt samarbeid mellom domstolen og statspartene.
- Bidra til at domstolens viktige funksjoner blir ivaretatt, for eksempel vitnebeskyttelse og soning, samt støtte kapasitetsbyggingsprosjekter som setter statene i stand til selv å gjennomføre straffesaker for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord.
- Arbeide for at FNs sikkerhetsråd henviser til ICC særlig alvorlige situasjoner til ICC i tilfeller der staten selv ikke har evne eller vilje til å straffeforfølge.

4.2.3 Menneskerettighetene og humanitær innsats

Kjernen i humanitær innsats er å redde enkeltmenneskers liv, lindre nød, fremme og beskytte menneskerettighetene og sikre menneskelig verdighet uavhengig av faktorer som etnisk bakgrunn, kjønn, religion eller politisk tilhørighet. Humanitære kriser skyldes ofte et samspill av årsaker, der konflikter, dårlig styresett, brudd på menneskerettighetene, svak infrastruktur, lav matvaresikkerhet og naturgitte forhold forsterker hverandre. Klimaendringene øker risikoen for humanitære kriser. På grunn av krisenes sammensatte årsaker er det viktig å se den humanitære bistanden i sammenheng med den øvrige utenriks- og utviklingspolitiske innsatsen, herunder forebygging av konflikter og naturkatastrofer, fredsinnsett, og arbeid for menneskerettigheter og utvikling. Rammebetingelsene for humanitært arbeid og vern av menneskerettighetene har blitt vanskeligere de siste årene. I mange land utsettes humanitære aktører for direkte angrep og hindres i å gi livreddende hjelp og beskyttelse til sivilbefolkningen.

Menneskerettighetene utgjør sammen med humanitærretten det grunnleggende normative rammeverket for alt humanitært arbeid. Det er avgjørende at den humanitære innsatsen er rettighetsbasert. Rettighetsbasering setter offeret i sentrum og innebærer vekt på deltakelse, ikke-diskriminering og ansvarliggjøring, basert på menneskerettighetene. Dette er sentralt innen arbeidet med humanitær nedrustning, beskyttelsesarbeidet, arbeidet for mennesker på flukt og arbeidet med sårbare grupper, herunder barn og personer med nedsatt funksjonsevne. Rettighetsbasering innebærer også økt oppmerksomhet mot overgangen mellom humanitær og langsiktig bistand, særlig i de langvarige humanitære krisene.

Norge har lenge vært et foregangsland i arbeidet for å bedre rettsvernet til mennesker på flukt, enten de er flyktninger, internt fordrevne eller miljøfordrevne. Som tilrettelegger av resolusjonen om beskyttelse og assistanse til internt fordrevne, og som støttespiller til FNs spesialrapportør for internt fordrevnes menneskerettigheter, bidrar Norge til at de internt fordrevnes situasjon holdes høyt på den internasjonale dagsorden. Norge er også aktiv i Nansen-initiativet, en statsledet, konsultativ prosess som har til formål å oppnå konsensus om en global beskyttelsesagenda for mennesker som søker tilflukt i andre land grunnet naturkatastrofer og konsekvenser av klimaendringer.



Figur 4.2 Moises Romer, Mexico

I den rent praktiske responsen på humanitære kriser støtter Utenriksdepartementet også tiltak for at humanitære organisasjoner bedre kan ivareta sitt ansvar overfor mottakerne av humanitær bistand. For eksempel utplasserte Verdens matvareprogram (WFP), i sin respons til tyfonen Haiyans ødeleggelser i Filippinene høsten 2013, personell som hadde som hovedoppgave å kartlegge de rammedes syn på behov og prioriteringer, for å sikre at WFPs bistand var basert på lokalbefolkningens behov og aktive deltakelse.

Fra norsk side er det en sentral målsetting å styrke kvinners stilling og møte deres behov i humanitære kriser, både gjennom å arbeide for bedre beskyttelse ved blant annet å integrere kjønnsperspektivet i alle deler av innsatsen, og ved å involvere kvinner mer aktivt. Norges bidrag innen humanitær nedrustning har også stor betydning for styrking av rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, herunder ofre for miner og klasevåpen.

Prioriterte innsatsområder:

- Styrke innsatsen for spesielt sårbare grupper, for eksempel barn og personer med nedsatt funksjonsevne, i det humanitære arbeidet, og

utvikle og gjennomføre klare og målbare ordninger for rettighetsbasering av det humanitære arbeidet.

- Styrke arbeidet med kjønnspektivet i humanitært arbeid, herunder i behovsvurderinger og i gjennomføring og rapportering av all humanitær innsats.
- Arbeide for at stater tar et større ansvar for å respektere internt fordrevnes menneskerettigheter og for at det internasjonale samfunnet står bedre rustet til å respondere på internflukt som følge av humanitære kriser.
- Arbeide for å sette miljøfordrivelse på den internasjonale dagsordenen gjennom Nansen-initiativet.

4.3 Fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling

4.3.1 Menneskerettighetene og klima- og miljøpolitikken

Menneskerettighetene står sentralt også i klima- og miljøpolitikken. Respekt for menneskerettighetene er avgjørende for en bærekraftig utvikling med økonomisk vekst, sosial utvikling, god helse, et stabilt klima og et godt miljø. En klima- og miljøpolitikk basert på forvalteransvaret og føre-var-prinsippet bidrar til et stabilt klima og et godt miljø og dermed også til å ivareta menneskerettigheter som retten til helse og mat. Samtidig styrker og bidrar ivaretagelse av ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet til oppslutning om klima- og miljøpolitikken.

Målet om å holde den globale temperaturøkningen under to grader er grunnleggende for fremtidig utvikling og velferd. Tørke, flom og ekstremvær, som forsterkes av klimaendringer, bidrar, sammen med blant annet befolkningsvekst, bruk av miljøgifter og forurensende utslipp, bruk av ressurser og arealbruksendringer, til redusert naturmangfold og press på økosystemer. Redusert naturmangfold svekker økosystemenes funksjon, og dermed tilgang på vann, mat, råstoffer til medisin og medisinsk forskning. Dette fører til fattigdom og lav vekst og påvirker menneskers livsgrunnlag og helse.

Klimaendringene og miljøskader berører samfunnsutviklingen i alle land. De minst utviklede landene, som har dårligere muligheter til å tilpasse seg endringer og søke alternative leveveier, er særlig utsatt. Fattige og andre utsatte grupper som syke, eldre og barn, blir ofte hardest rammet. Klimaendringer og miljøskader virker direkte inn på disse gruppernes familier, og dermed spesielt

inn på kvinners stilling, ettersom kvinnene ofte har det faktiske ansvaret for familiens situasjon. Det er derfor viktig at likestillingsperspektivet ivaretas i klima- og miljøpolitikken. Videre er det nødvendig med omstillingsprosesser for lavutslippssamfunn og en bærekraftig utvikling, og arbeid med å tilpasse seg klimaendringene. I dette arbeidet må de fattigste og mest utsatte menneskene prioriteres, særlig kvinner og barn, og arbeidet må skje i tråd med menneskerettighetene, herunder arbeidstakerrettighetene.

Den gjensidige sammenhengen mellom klima- og miljøpolitikken og ivaretagelsen av menneskerettighetene har fått økt oppmerksomhet i internasjonale organer. Både paktbaserte og konvensjonsbaserte overvåkningsorganer har slått fast at miljøskader kan krenke blant annet retten til liv, helse, eiendom og privatliv. FNs miljøprogram og FNs høykommissær for menneskerettigheter har slått fast at det er behov for økt samarbeid og samordning på tvers av sektorer og organer for å styrke overholdelsen av menneskerettighetene og hensynet til klima og miljø. FN anbefaler også å legge til grunn en rettighetsbasert tilnærming for å ivareta miljøhensyn¹. Rundt 130 land, blant annet Norge, har innført grunnlovsbestemmelser om retten til et miljø av en viss kvalitet eller en plikt for staten til å beskytte miljøet.

Tilgang til informasjon og meningsfull deltakelse i miljøspørsmål er konkretisert i flere internasjonale miljøavtaler, herunder i Århuskonvensjonen, som blant annet vektlegger at miljøinformasjon bør være lett tilgjengelig. Lett tilgjengelig informasjon via Internett og sosiale medier styrker individers og organisasjoners mulighet for meningsfull deltakelse i miljøspørsmål, både nasjonalt og internasjonalt.

De fattigste og mest utsatte gruppene står ofte særlig svakt når beslutninger om nasjonal eller regional ressursforvaltning skal tas. Mange av de 1,6 milliarder menneskene som ifølge FN er avhengige av skogens ressurser for store deler av sitt livsgrunnlag, mangler for eksempel eierskap eller landrettigheter til skogen. Norske myndigheter har vært en pådriver for at menneskerettighetene respekteres i gjennomføringen av FNs arbeid mot avskoging og skogforringelse (REDD). Særlig viktig er ivaretagelsen av og respekten for urfolks og lokalsamfunns rettigheter og medbestemmelse i planleggingen og gjennomføringen av prosesser knyttet til deres landområder og livsgrunnlag, i tråd med ILO-konven-

sjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Klimaforliket av 2012 slår fast at den norske regnskogsatsingen «skal ha sammensatte mål knyttet til bevaring av naturskog, bærekraftig utvikling og respekt for urfolks rettigheter, i tillegg til hovedmålet om reduserte utslipp. Langsiktig skogbevaring betinger at resultater oppnås også på andre områder enn reduserte utslipp av klimagasser». Denne tilnærmingen kan, i kombinasjon med vekt på betaling for verifiserte utslippsreduksjoner og forbedret styresett, bidra til gode og varige resultater, og vil bidra til å unngå konflikter om land og ressurser.

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til økt samvirke mellom arbeidet med klima- og miljøutfordringene og menneskerettighetene både i miljø- og menneskerettighetsfora.
- Arbeide for sivilsamfunnets rett til informasjon og medbestemmelse i nasjonale og internasjonale beslutnings- og forhandlingsprosesser som berører klima-, miljø- og ressurspørsmål, og dets rett til klage- og domstolsprøving av vedtak som berører disse spørsmålene.
- Videreføre arbeidet med å realisere sammensatte mål for skogsatsingen knyttet til bevaring av naturskog, bærekraftig utvikling samt respekt for lokalbefolkningen og urfolks rettigheter, i tillegg til hovedmålet om reduserte utslipp, i tråd med klimaforliket fra 2012 og som beskrevet i Prop. 1 S (2014–2015).

4.3.2 Menneskerettighetene i FNs universelle bærekraftsmål og utviklingsagenda

Respekt for menneskerettighetene er avgjørende for å realisere visjonen om fattigdomsbekjempelse gjennom bærekraftig utvikling, som er regjeringens primære målsetting i utformingen av FNs universelle bærekraftsmål og utviklingsagenda etter 2015, ofte kalt «post-2015-agendaen».

FNs tusenårs mål, som utløper i 2015, har klart å mobilisere internasjonal politisk oppmerksomhet og ressurser for fattigdomsreduksjon, samt å sikre fremgang på sentrale utviklingsområder som helse, utdanning og likestilling. Tusenårsmålene har dermed bidratt til at viktige økonomiske og sosiale rettigheter realiseres, men ikke alle målene er nådd, og arbeidet med å nå dem vil derfor bli videreført i den nye utviklingsagendaen.

¹ Human Rights and the Environment, Rio+20: Joint report OHCHR and UNEP.

Den høye andelen av verdens fattige som lever i mellominntektsland tyder på at den grunnleggende årsaken til fattigdom like mye er politisk som økonomisk, og at bistand til disse landene må innrettes mer mot politisk reform med vekt på menneskerettigheter, rettsstat og demokrati. Det er også avgjørende at økonomisk vekst og samfunnsutvikling forenes med et stabilt klima og et godt miljø for å være bærekraftig.

Det er på denne bakgrunn bred enighet om at FNs bærekraftsmål og utviklingsagenda etter 2015 må være mer omfattende enn tusenårsmålene. Regjeringen mener at bærekraftsmålene i tillegg til å omfatte de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling – den miljømessige, den sosiale og den økonomiske – også må integrere menneskerettigheter, godt styresett, demokrati og rettsstat. Målet er at menneskerettighetene reflekteres tydelig i bærekraftsmålene, både som egne delmål og som virkemidler for å sikre fremgang på områder som utdanning, helse, likestilling og bærekraftig energi for alle. Ikke alle land er enige i dette. Vi står derfor overfor et utfordrende arbeid.

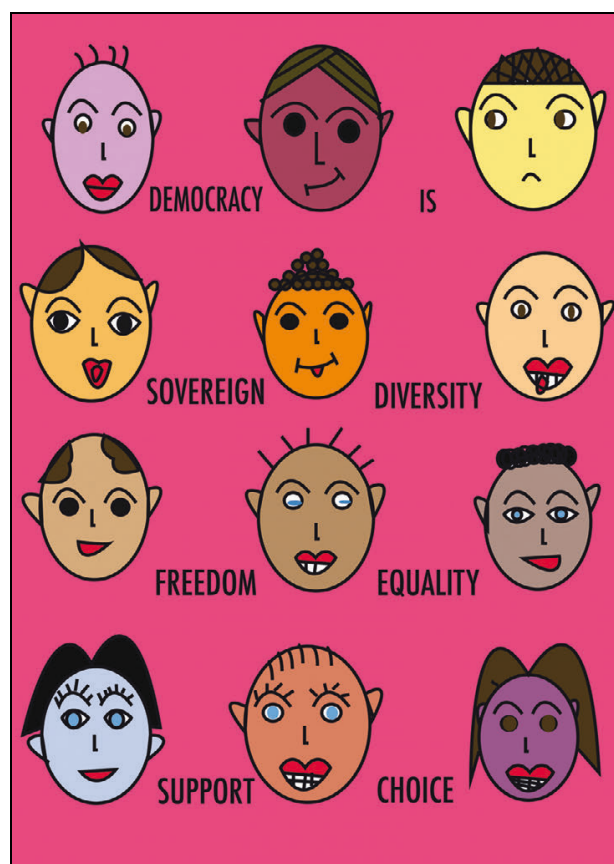
Kvinner og barns rettigheter samt retten til utdanning, helse, vann og mat er sentralt for å oppnå en bærekraftig og inkluderende økonomisk vekst og utvikling. Prinsippene om medbestemmelse, ikke-diskriminering og ansvarlighet er særlig viktige i denne sammenhengen.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at rettighetsperspektivet integreres i FNs bærekraftsmål og utviklingsagenda etter 2015, både som delmål og som virkemidler for å sikre fremgang på områder som godt styresett, utdanning, helse, likestilling og bærekraftig energi for alle.

4.4 Utviklingssamarbeidet

Målet for regjeringens utviklingspolitikk er å bidra til økt demokratisering, realisering av menneskerettigheter og til at mennesker kan arbeide seg ut av fattigdommen for godt. Regjeringen vil bruke utviklingspolitikken mer aktivt til fremme av menneskerettigheter, og gjennomføre en utviklingspolitikk der menneskerettighetene er veiledende på alle stadier i arbeidet. Rettighetsperspektivet setter enkeltindividets frihet og rettigheter i sentrum. Det søker både å styrke myndighetenes evne til å ivareta borgernes rettigheter, borgernes egen kunnskap om sine rettigheter



Figur 4.3 Ria Shah, India

og deres evne til å kreve dem gjennomført. Prinsippene om individets frihet og medbestemmelse, rettsstat og rettssikkerhet, samt likeverd og like muligheter, vil stå sentralt i det multilaterale og bilaterale utviklingssamarbeidet. Formålet er å bidra til gjennomføring av menneskerettighetene også i utviklingsarbeid som i utgangspunktet ikke har menneskerettigheter som sin kjerne.

Omtrent en fjerdedel av det norske bistandsbudsjettet kanaliseres gjennom FN. Menneskerettighetenes stilling i FNs utviklingssystem er nærmere omtalt i kapittel 5.8.

4.4.1 Et menneskerettighetsbasert utviklingssamarbeid

En menneskerettighetsbasert tilnærming til utviklingssamarbeidet bygger på statens menneskerettighetsforpliktelser og individenes rettigheter. Uavhengig av sektor eller tematikk gir rettighetsbaseringen en metode for å kvalitetssikre bistanden og bidra til bærekraftige resultater. Metoden legger i like stor grad vekt på hvordan arbeidet foregår som hvilke mål man søker å oppnå. Dette innebærer at innbyggerne skal ha muligheter til meningsfull medbestemmelse, det

skal være åpenhet i planleggings- og andre prosesser, og det skal være tydelig hvem som er ansvarlig for tjenestene. Det er også viktig å finne og ta hensyn til årsakene til eventuelle ulikheter. Forankring i menneskerettighetene tydeliggjør at prinsipper som ikke-diskriminering og medbestemmelse må legges til grunn i alle prosjekter og tjenester. Dette bidrar til å styrke utsatte gruppers innflytelse. Dersom samarbeidet er knyttet opp mot en tematisk menneskerettighet, som retten til helse eller retten til utdanning, skal støtten innrettes slik at den styrker statens evne til å realisere sine forpliktelser. Anbefalinger fra FNs overvåkningsorganer på det aktuelle rettighetsområdet vil være verdifulle i prosessen med å utvikle og følge opp utviklingssamarbeidet.

En menneskerettighetsbasert tilnærming til utviklingssamarbeidet bidrar positivt til samfunnsutviklingen og gir bedre resultater for fattigdomsbekjempelse. Verdensbanken anslår at det å fjerne diskriminering av kvinner i arbeidslivet i enkelte land vil øke produktiviteten med hele 25 prosent.² Tilsvarende anslår Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) at det kan koste opptil syv prosent av bruttonasjonalprodukt å ekskludere personer med nedsatt funksjonsevne fra arbeidslivet.³ Verdens helseorganisasjon (WHO), FNs aidsprogram (UNAIDS) og FNs høykommissær for menneskerettigheter mener at rettighetsbasering vil sørge for at marginaliserte grupper også får nødvendige helsetjenester, slik at flere nås med både informasjon og tjenester som vil forebygge barne- og mødredødelighet, uønsket graviditet og hivsmitte, i tillegg til bedre tjenester generelt.

Prioriterte innsatsområder:

- Føre en menneskerettighetsbasert utviklingspolitikk og gjøre en humanitær innsats.
- Utvikle og ta i bruk relevante arbeidsverktøy for utenriktjenestens arbeid med menneskerettigheter i utviklingssamarbeidet, herunder tematiske satsingsområder, som blant annet skal omhandle hvordan menneskerettigheter skal følges opp i dialog og skriftlige avtaler/partnerskap.

² Verdensbanken, World Development Report 2012: Gender Equality and Development.

³ S. Backup: The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work, Employment Sector Working Paper No. 43 (Geneva, ILO, 2009).

Boks 4.3 Hvordan måle resultater av utviklingssamarbeidet?

All resultatmåling krever at man forstår og beskriver utgangspunktet og det problemet man ønsker å gjøre noe med. Problemet kan for eksempel være manglende deltakelse fra kvinner i politikken. Deretter må man formulere et mål for innsatsen som beskriver den ønskede situasjonen etter at prosjektet eller programmet er gjennomført. Målet må være konkret nok til å vurdere endring fra utgangspunktet, for eksempel: «Kvinner deltar i politikken på lik linje med menn.» Relevante indikatorer må benyttes for å anslå graden av måloppnåelse, som for eksempel angir antallet kvinner i parlamentet.

Reell endring tar tid og innebærer ofte midlertidige tilbakeslag. Dette gjelder ikke minst demokratiutvikling og styrking av menneskerettigheter. Resultater kan måles på mange nivåer og på ulike stadier i prosjekt- eller programsyklusen. Noen prosjekter og programmer har som mål å levere produkter eller tjenester, som å få på plass strukturer, for eksempel etablering av en institusjon eller et overvåkningssystem. At en tjeneste eller et produkt er levert, er i de fleste tilfeller ikke et tilfredsstillende resultat. Det er først når disse tas i bruk, og gir en effekt for målgruppen, at de ønskede resultatene oppnås. Bare i få tilfeller kan samfunnseffekten av et prosjekt eller program måles nøyaktig. Det vanlige er å sette prosjektets eller programmets resultater inn i en større sammenheng der også andre faktorer har spilt inn, og vurdere om det aktuelle tiltaket kan ha bidratt til utviklingen. For innsats knyttet til menneskerettigheter og demokrati må man i det minste sannsynliggjøre hvordan norskstøttede tiltak har bidratt til endringer. Et tydelig utgangspunkt, et konkret mål, relevante indikatorer og effektiv risikostyring er forutsetninger for slik tilskrivning.

- Foreta en gjennomgang av det samlede systemet for tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet, Norad og Fredskorpset med sikte på å oppgradere og harmonisere bestemmelser om menneskerettigheter.

4.4.2 Konsekvenser for utviklingssamarbeidet ved negativ utvikling i enkeltland

Menneskerettighetsutviklingen i et land vil ha stor betydning både for hvordan regjeringen innretter utviklingssamarbeidet med landet og hvor mye støtte landet skal motta. Etter en samlet politisk vurdering vil land som over tid har en negativ utvikling når det gjelder menneskerettigheter, demokrati og rettsstat, kunne regne med redusert bistand eller at bistand dreies mot andre kanaler, som for eksempel FN eller sivilsamfunnsorganisasjoner. Det er mange forhold som spiller inn i en slik vurdering, og konsekvenser av ulike reaksjonsformer må vurderes. Redusert bistand kan resultere i en enda vanskeligere situasjon for de mest sårbare. Konsultasjon med lokale partnere vil derfor være viktig i vurderingen av frys eller redusert bistand. Dersom det vurderes som hensiktsmessig å redusere bistanden, vil det arbeides for at flere bistandsgivere samordner sin reaksjon, slik at det blir gitt et sterkere signal til myndighetene i landet.

Prioriterte innsatsområder:

- Stille tydelige krav til mottakere av norsk bistand om vilje til fremgang innen menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsutvikling ved å klargjøre grunnleggende forutsetninger for norsk bistand overfor mottakerlandene, og at alvorlige brudd på disse vil medføre reelle konsekvenser for samarbeidet.

4.4.3 Fokusland

Regjeringen vil styrke og konsentrere utviklingsinnsatsen i utvalgte land gjennom innføring av fokusland. Gjennom å konsentrere mer av landkompetansen og kontroll- og oppfølgingskapasiteten i Utenriksdepartementet, Norad og ved ambassadene vil vi kunne oppnå økt effektivitet og bedre måling og formidling av resultater.

Fokusland skal være land der vi ønsker et bredt, langsiktig og fattigdomsrettet engasjement, der vi har god landkunnskap og kan utgjøre en forskjell, og der vi har et nærvær som gir grunnlag for tett oppfølging og løpende dialog med myndighetene. I utvelgelsen av fokusland står visse land i en særstilling. En kategori er sårbare stater. De kjennetegnes blant annet av svake statlige institusjoner, manglende rettsikkerhet og pågående eller høy risiko for væpnede konflikter. Dette er land der befolkningen er fattigst, den humani-

tære situasjonen er alvorlig, oppnåelsen av FNs tusenårsmål er lengst unna, og der verdens bidrag er avgjørende selv når de politiske og sosiale endringene tar tid eller uteblir. I disse landene står stabilisering og fredsbygging sentralt. Det tar lang tid å oppnå resultater i sårbare stater, og risikoen er ofte stor for tilbakeslag. Samtidig er det her kostnadene og risikoen ved ikke å engasjere seg vil være størst. En annen kategori er land i utvikling som har mer velfungerende institusjoner og større grad av stabilitet. Myndighetene må vise vilje til å gjennomføre reformer. For at landet skal gå fra å være et fattig lavinntektsland til å bli et mellominntektsland, kreves etablering av et mer effektivt skattesystem, rettssikkerhet og tiltak mot korrupsjon. Samarbeidet vil legge økt vekt på næringsutvikling og god ressurs- og inntektsforvaltning. Koordinering og arbeidsdeling med andre givere vil gis økt prioritet i fokuslandene. Felles for de to kategoriene er at norsk bistand skal bidra til å sette landene bedre i stand til å ivareta sin egen befolkning og sine menneskerettighetsforpliktelser.

I fokuslandene vil norske myndigheter ha tett samarbeid og dialog med myndighetene, og det vil legges vekt på forutsigbarhet og engasjement innen flere sektorer. Bedre handelstilgang i Norge og større vektlegging av næringsutvikling vil være elementer i innsatsen. For hvert fokusland vil det utarbeides politisk-økonomiske analyser og vurderinger av menneskerettigheter og demokrati, som vil fungere som en grunnleggende referanseverdi for samarbeidet. Ut fra dette foretas det klare prioriteringer av hva som skal være innretning av og målsetting for norsk innsats. På dette grunnlaget inngås forhandlinger med mottakerlandet for å komme frem til felles innsatsområder og mål, som vil følges opp i årlige møter.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at avtaleverket med fokusland omfatter menneskerettighetsforpliktelser som grunnlag for bilateral dialog og samarbeid, og for at menneskerettighetsperspektivet reflekteres i målene for samarbeidet og resultatrapporteringen.

4.4.4 Menneskerettighetene i de multilaterale finansinstitusjonene

Utviklingsbankene er viktige finansieringskilder og rådgivere for låntakerlandene og sentrale aktører i utviklingsdebatten. De har sterk normativ

innflytelse, spesielt i kraft av sin finansielle tyngde og sitt brede tematiske engasjement. Ingen av bankene har noe eksplisitt menneskerettighetsmandat, ettersom menneskerettighetsspørsmål tradisjonelt har vært oppfattet som sensitive temaer i bankenes arbeid. Utviklingsbankenes bredt anlagte virksomhet er imidlertid i høy grad relevant for menneskerettighetsagendaen. Det er også en tendens til at både Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene nærmer seg denne agendaen på en mer aktiv og åpen måte.

Menneskerettigheter har fått økt synlighet i de multilaterale finansinstitusjonenes styringsdokumenter og de såkalte sikringsmekanismene for vurdering av sosiale og miljømessige konsekvenser knyttet til lånefinansierte programmer. Norge, sammen med likesinnede land, arbeider aktivt for at programmene skal bidra positivt til berørtes rettigheter. I de regionale utviklingsbankene har de regionale medlemslandene flertall i styret. Styresammensetningen påvirker derfor hva det er mulig å få gjennomslag for når det gjelder politikkutforming for å styrke menneskerettighetsperspektivet. I tillegg til påvirkning gjennom det løpende styrearbeidet er det også mulig å påvirke gjennom øremerket frivillig finansiering. Gitt bankenes økonomiske mandat vil argumentasjon som viser til koblinger mellom menneskerettigheter og økonomisk utvikling, ha muligheter til å vinne lettere frem.

I den nye overordnede strategien for Verdensbankgruppen refereres det for første gang eksplisitt til menneskerettighetene. Bankens støtte til statsbyggingsprosesser i gjenoppbyggingsfasen har ofte betydning for sivile og politiske rettigheter, og banken gir omfattende støtte til utviklings tiltak organisert av lokalsamfunn. Sikringsmekanismene i Verdensbanken omfatter urfolks rettigheter, tilnærminger der infrastrukturprosjekter krever flytting av befolkninger og klageadgang. Verdensbankgruppens privatsektorgren, International Finance Corporation (IFC), har egne såkalte Performance Standards med retningslinjer for hvordan risiko- og konsekvensanalyser av prosjekter bør utføres for å drive bærekraftig næringsvirksomhet.

Både overfor Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) søker Norge å fremme prinsippene for ansvarlig långivning og låneopp- tak utarbeidet av FNs konferanse for handel, investering og utvikling (UNCTAD). Disse har et rettighetsperspektiv.

Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) har de siste 15 årene vist større bevissthet om menneskerettslige problemstillinger som

blant annet er knyttet til minoriteters rettigheter, likestilling, forurensning og økonomisk mislighold. Dette er best reflektert i den interne politikkutviklingen og risikohåndteringen knyttet til bankens sikringsmekanismer. IDB-gruppens privat sektor-organisasjon, Inter-American Investment Corporation (ICC), vedtok i 2013 nye sikringsmekanismer som er fullt ut i tråd med IFCs Performance Standards. Samtidig er IDB ledende blant de multilaterale bankene når det gjelder politikkutvikling og standarder for inkludering av kvinne- og likestillingshensyn. Et annet område IDB har vært ledende på internasjonalt, er arbeidet med utvikling av unik identitet for innbyggere.

Som resultat av et kompromiss inneholder Afrikabankens nye sikringsmekanismer en generell referanse til menneskerettigheter som et veiledende prinsipp. Prinsippet gir styremedlemmer en mulighet til å styrke oppfølgingen av hvordan menneskerettigheter etterleves i hele bredden av prosjekter og programmer som legges frem for styrets godkjenning.

Asiabanken har relativt sett mer utviklede retningslinjer av betydning for menneskerettighetene. Bankens sosiale sikringsmekanismer retter seg blant annet mot retten til husly, levebrød og tjenester. Retningslinjene legger vekt på de fattige og sårbares rett til å bli hørt, tilgang til informasjon og frihet til å velge egen utvikling. Bankens sikringsmekanisme for urfolk omfatter selvbestemmelsesretten, ikke-diskriminering, kulturelle rettigheter, eldres rettigheter og rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Banken har i tillegg en klagemekanisme der berørte samfunn kan fremme protester dersom de mener banken ikke følger sine retningslinjer.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at menneskerettigheter vektlegges i alle typer utlån gjennom det løpende styrearbeidet i Verdensbankgruppen og de regionale utviklingsbankene, og gjennom øremerket finansiering.
- Arbeide for at sikringsmekanismene for sosiale og miljømessige konsekvenser av utviklingsbankenes utlånsvirksomhet får en tydelig forankring i menneskerettighetene.
- Arbeide for at de multilaterale finansinstitusjonene benytter FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter i sin virksomhet, eller at de benytter relevante internasjonale standarder som kan bidra til en bevegelse i retning av FNs retningslinjer.

4.5 Et aktivt og ansvarlig næringsliv

Økt handel, investeringer og vekst i privat sektor er forutsetninger for å sikre verdiskaping, sysselsetting og utvikling. Mange utviklingsland har opplevd betydelig økonomisk vekst det siste tiåret. Det innebærer at forholdet til mange utviklingsland blir mindre bistandsorientert og mer preget av gjensidige politiske og økonomiske relasjoner. Et aktivt og ansvarlig internasjonalt næringslivsengasjement kan ha en betydelig positiv innvirkning også på menneskerettighetsområdet.

Noen av de raskest voksende økonomiene i verden er land med svakt styresett og lite utviklet lovverk for vern av menneskerettighetene. Norske selskaper orienterer seg mot og etablerer seg i økende grad i disse nye vekstmarkedene. De investerer og omsetter for store beløp og ansetter stadig flere mennesker. Gjennom sine investeringer og sysselsetting har norske selskaper dermed en betydelig innflytelse, og ved å opptre ansvarlig kan næringslivet bidra til en positiv samfunnsutvikling i landene de opererer i. Regjeringen verdssetter derfor at flere norske selskaper integrerer samfunnsansvar i sine forretningsstrategier.

Regjeringen forventer at norske selskaper vurderer hvordan anbefalingene i anerkjente internasjonale retningslinjer for bedrifters samfunnsansvar best mulig kan følges opp. Norske myndigheter vil legge til rette for at næringslivet i størst mulig grad får nødvendig informasjon om internasjonale retningslinjer og den lokale menneskerettighetssituasjonen, og vil bidra med veiledning til bedrifter som opererer i krevende markeder. Økt global anerkjennelse av internasjonale retningslinjer er positivt, da dette vil bidra til likere og mer forutsigbare rammevilkår for norsk næringsliv.

4.5.1 FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter

FNs menneskerettighetsråd vedtok i 2011 veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UN Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGP). Forhandlingene fant sted under norsk ledelse. FNs veiledende prinsipper har på kort tid utviklet seg til å bli den rådende internasjonale standarden for næringsliv og menneskerettigheter, og er blitt innarbeidet i blant annet FNs næringslivsinitiativ Global Compact, OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og flere ulike industristandarder. En rekke selskaper har også tatt prinsippene i bruk. Menneskerettighetsrådet vedtok uten konsensus

sommeren 2014 å etablere en arbeidsgruppe for å utvikle et internasjonalt bindende instrument for menneskerettigheter og næringsliv. Prosessen med å utvikle et slikt bindende instrument vil kunne undergrave enigheten om UNGP, som er et unikt globalt kompromiss mellom stater, det sivile samfunn og næringslivet. I likhet med andre vestlige land vil man fra norsk side derfor prioritere arbeidet med å styrke gjennomføringen av FNs veiledende prinsipper nasjonalt og internasjonalt.

FNs veiledende prinsipper er ikke-rettslige anbefalinger som retter seg mot alle stater og virksomheter, uavhengig av størrelse, sektor, eierskap og struktur. De omfatter tre hovedprinsipper, basert på eksisterende folkerettslige forpliktelser:

- Statenes forpliktelse til å sikre menneskerettighetene gjennom nasjonal lovgivning og til å beskytte mot overgrep innenfor statenes egen jurisdiksjon, herunder fra tredjeparter som næringslivet.
- Forventningen om at næringslivet respekterer menneskerettighetene, utover å følge lover og regler i landet der virksomheten drives, og foretar aktsomhetsvurderinger for å etterleve dette ansvaret.
- Statenes forpliktelse til å sørge for at det finnes adgang til ulike former for rettslige eller ikke-rettslige klage- og erstatningsmekanismer og oppfordring til næringslivet om å delta i eller selv ha ikke-rettslige klageordninger for parter som er berørt av egen virksomhet.

Statenes ansvar for å beskytte mot overgrep

Statenes ansvar for å sikre at menneskerettighetene ivaretas innenfor statens egen jurisdiksjon innebærer også en plikt til å gi beskyttelse mot overgrep fra tredjeparter, herunder fra næringslivet, gjennom lovgivning og andre virkemidler. FNs veiledende prinsipper er avledet av statenes forpliktelser etter gjeldende menneskerettighetskonvensjoner og ILOs kjernekonvensjoner, som er nærmere behandlet i kapittel 3.4.7.

- Ifølge FNs veiledende prinsipper bør stater
- gi klart uttrykk for at næringslivet innen deres territorium og/eller jurisdiksjon skal respektere menneskerettighetene i all sin virksomhet,
 - sørge for at lover og forskrifter krever at næringslivet respekterer menneskerettighetene,
 - sørge for at lover og politikk ikke er til hinder for at næringslivet respekterer menneskerettighetene,

- gi hensiktsmessig veiledning til bedrifter om hvordan de kan sikre at de respekterer menneskerettighetene i all sin virksomhet,
- oppfordre til, og der det er aktuelt, kreve at næringslivet kommuniserer hvordan de forholder seg til menneskerettighetene i sin virksomhet.

FNs veiledende prinsipper anbefaler at stater uttrykker klare forventninger til næringslivet om å etterleve prinsippene i sin virksomhet, også over landegrensene. Sistnevnte gjelder særlig der staten selv er involvert i næringsvirksomheten. Aktsomhetsvurderinger anses her for å være et nødvendig og egnet verktøy for å sikre respekt for menneskerettighetene. Prinsippene fremhever spesielt statenes ansvar for å bistå næringslivet i konfliktområder. Risikoen for krenkelser av menneskerettighetene anses her for å være ekstra stor.

Utenriksdepartementet vil utarbeide en handlingsplan for å følge opp FNs veiledende prinsipper. Handlingsplanen skal bidra til en enhetlig og koordinert tilnærming fra offentlige myndigheter, og vil angi hvilke myndigheter som har ansvar for de ulike saksfelt som dekkes av prinsippene, og avklare tiltak for videre oppfølging. Handlingsplanen skal bidra til at prinsippene oppfattes som relevante for det offentliges egen forretningsvirksomhet, og at norske virksomheter møtes med samme forventninger uavhengig av hvilke offentlige myndigheter de er i kontakt med. Handlingsplanen skal videre klargjøre og konkretisere forventningene til næringslivets ivaretagelse av sitt samfunnsansvar, herunder respekt for menneskerettighetene, og hvordan norske myndigheter kan bistå i dette arbeidet.

Statenes ansvar for å sikre klageadgang, oppreisning og erstatning

FNs veiledende prinsipper omtaler statenes ansvar for å sikre at det finnes rettslige, administrative og andre relevante ordninger for oppfølging av eventuelle krenkelser av menneskerettighetene, for eksempel tilkjennelse av erstatning. Prinsippene viser blant annet til ordningen med OECDs nasjonale kontaktpunkt. Andre løsninger kan være ombudsmannsordninger og andre klageinstanser.

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper uttrykker ikke-rettslige og frivillige anbefalinger om hvordan flernasjonale selskaper forventes å utvise samfunnsansvar. Det er samtidig en klar forventning fra myndighetene om at selskapene

vurderer hvordan anbefalingene best kan følges opp. Alle OECD-land har forpliktet seg til å opprette nasjonale kontaktpunkter. Det norske OECD-kontaktpunktet er opprettet som et faglig upartisk rådgivende organ som skal bistå norske myndigheter i arbeidet med å fremme OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og gi råd og veiledning i enkeltsaker. Slike nasjonale kontaktpunkter er ikke tilsyns- eller kontrollorganer. Kontaktpunktet skal legge særlig stor vekt på å utvikle og opprettholde gode forbindelser til norsk næringsliv, spesielt virksomheter med aktivitet i sårbare stater der det er større risiko for at selskaper kan bli involvert i uønsket adferd. I tillegg skal kontaktpunktet utvikle og opprettholde en forbindelse med arbeidslivets parter og andre interesser som kan bidra til en bredest mulig praktisering av retningslinjene. På grunnlag av individuelle henvendelser vurderer kontaktpunktet spørsmål knyttet til selskapers aktivitet opp mot anbefalingene i OECDs retningslinjer. Dersom en henvendelse anses for å være relevant, skal kontaktpunktet tilby partene råd og veiledning med sikte på å komme frem til en løsning i saken.

Næringslivets ansvar

Næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene favner bredere enn å følge lover og regler i landene selskapene opererer i. FNs veiledende prinsipper anbefaler at selskapet

- erklærer at det respekterer menneskerettighetene,
- gjennomfører aktsomhetsvurderinger, slik at det unngår å krenke individers og gruppers rettigheter,
- har et system for å håndtere tilfeller der det har bidratt til at menneskerettighetene ikke respekteres.

I prinsippene defineres aktsomhetsvurderinger som tiltak selskaper iverksetter for å (i) kartlegge, (ii) forebygge, (iii) begrense og (iv) gjøre rede for hvordan de håndterer de konsekvensene som deres virksomhet har for menneskerettighetene. Hvor omfattende aktsomhetsvurderingene må være, avhenger blant annet av det enkelte selskaps virksomhetsområder, relasjoner og særtrekk. Det er derfor opp til selskapene selv å vurdere hvordan anbefalingen om aktsomhetsvurderinger best kan følges opp. Alle selskaper bør foreta aktsomhetsvurderinger som en aktiv og kontinuerlig del av sitt arbeid.

Regjeringen forventer at næringslivet legger FNs veiledende prinsipper for næringsliv og men-

Boks 4.4 Industrisamarbeid om ytringsfrihet og privatlivets fred

I 2011 innledet ledende aktører innen telekommunikasjon en dialog om ytringsfrihet versus retten til privatliv. Basert på FNs veiledende prinsipper og egne erfaringer knyttet til blant annet offentlige instansers bruk av teledata, overvåkning og nettverksstenging, ønsket selskapene i fellesskap å utvikle tiltak, verktøy og en åpen dialog med interessenter. I mars 2013 ble Telecom Industry Dialogue on Freedom of Expression and Privacy lansert, og medlemmene signerte ti veiledende prinsipper. Det ble også inngått et toårig samarbeid med Global Network Initiative. De ti veiledende prinsippene handler om retningslinjer, opplæring, aktsomhetsvurderinger, kunnskapsdeling og interessentdialog. Prinsippene inneholder også forslag om håndtering av utfordrende henvendelser fra offentlige instanser. Medlemmene rapporterer årlig på gjennomføringen av prinsippene, og de er oversatt til en rekke språk. Per september 2014 er Alcatel-Lucent, AT&T, Millicom, Nokia Solutions and Networks, Orange, Telefonica, TeliaSonera, Vodafone Group og Telenor-konsernet medlemmer.

neskerettigheter til grunn i sitt arbeid med å ivareta samfunnsansvar, og at norske selskaper vurderer hvordan de skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å sikre at de respekterer menneskerettighetene i sin virksomhet.

Prioriterte innsatsområder:

- Utarbeide en nasjonal handlingsplan for å bidra til en helhetlig oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter fra norske myndigheters side.
- Videreføre en aktiv rolle for menneskerettigheter og næringsliv i FNs menneskerettighetsråd og andre internasjonale organisasjoner, blant annet ved å arbeide for at internasjonale organisasjoner og utviklingsbanker følger prinsippene.
- Gi økt veiledning til næringslivet om FNs veiledende prinsipper og andre anerkjente retningslinjer for samfunnsansvar, herunder OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

4.5.2 Kunnskap og dialog

Regjeringen vil bidra aktivt til å fremme internasjonale standarder om næringsliv og menneskerettigheter, og klargjøre hvordan de kan tas i bruk innen ulike sektorer. I dette arbeidet er det særlig viktig med dialog med næringslivet og det sivile samfunn. Derfor legger norske myndigheter vekt på innspill fra KOMpakt, som er regjeringens rådgivende organ for næringslivets samfunnsansvar. KOMpakt består av representanter for arbeidslivets parter, sivilsamfunnet, selskaper og andre kompetansemiljøer, og er en viktig arena for dialog med sivilsamfunnet i Norge.

Det er behov for ytterligere kunnskap om hvilke strategier som har den beste effekten for å kartlegge og forebygge risiko for selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd.

Prioriterte innsatsområder:

- Styrke lokal institusjonsbygging og sivilsamfunn i samarbeidsland der det er spesielt behov for å øke beskyttelsen mot fare for næringslivsrelaterte overgrep.
- Bygge faglig kompetanse og kapasitet for bedrifters samfunnsansvar i Norge ved å støtte norske aktører på området.
- Styrke utenriksstasjonenes rådgivning til norsk næringsliv om menneskerettighetsrisiko i vertslandet som en integrert del av arbeidet med næringsfremme.

4.5.3 Forventninger til selskaper med statlig eierandel

I Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap presenteres forventninger til selskaper med statlig eierandel. Regjeringen har både generelle og mer spesifikke forventninger til selskapene på samfunnsansvarsområdet. De spesifikke forventningene er knyttet til fire tematiske kjerneområder: Klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og antikorrupsjon. Regjeringens forventninger tar utgangspunkt i og bygger på nasjonale og internasjonale standarder, konvensjoner og rapporteringsnormer. Regjeringen legger til grunn at norske selskaper med statlig eierandel er godt kjent med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og innarbeidingen av disse i OECDs og EUs retningslinjer.

Store selskaper med internasjonal virksomhet bruker i økende grad aktsomhetsvurderinger som anbefalt i FNs veiledende prinsipper for å kart-

legge og forebygge risiko. Dette gjelder også flere av selskapene i statens portefølje av direkteide virksomheter. Medvirkning til menneskerettighetsbrudd kan, i tillegg til konsekvensene for menneskene som blir rammet, medføre alvorlige omdømmetap og andre betydelige kostnader for virksomheten. Økt systematikk fra selskapenes side i arbeidet med å forebygge menneskerettighetsbrudd anses for å kunne redusere risikoen knyttet til dette.

I Meld. St. 27 (2013–2014) heter det videre at regjeringen forventer at

- selskaper med statlig eierandel respekterer grunnleggende menneskerettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner, i all sin virksomhet, og at selskapene også følger dette overfor sine leverandører og forretningspartnere,
- alle selskaper med statlig eierandel integrerer relevante forhold knyttet til menneskerettigheter i sin virksomhet,
- selskapene gjennomfører relevante aktsomhetsvurderinger i tråd med anbefalingene fra UNGP for å motvirke medvirkning til menneskerettighetsbrudd og redegjøre for hvordan de forholder seg til selskapets innvirkning på menneskerettighetene.

Det forventes at selskaper med statlig eierandel respekterer og bidrar til et anstendig arbeidsliv, der grunnleggende arbeidsstandarder og -rettigheter ivaretas og arbeidstakerne gis en lønn de kan leve av. Selskapene forutsettes å ha kunnskap om nasjonal lovgivning og internasjonale konvensjoner om arbeidsvilkår. ILOs åtte kjernekonvensjoner står sentralt og regnes som grunnleggende på arbeidslivets område. Kjernekonvensjonene omfatter grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet: Retten til å organisere seg og retten til kollektive forhandlinger, eliminasjon av alle former for tvangs- og slavearbeid og diskriminering i arbeidslivet samt avskaffelse av barnarbeid. ILOs medlemsstater er folkerettslig forpliktet til å etterleve kjernekonvensjonene. Kjernekonvensjonene regnes også som en del av menneskerettighetene, og er omfattet av FNs veiledende prinsipper.

For norske statlige etater og heleide selskaper som arbeider for å fremme økt aktivitet og kon-

Boks 4.5 Aktsomhetsvurderinger i statlige virksomheter

Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt Norge AS bidrar til finansiering av norske eksportkontrakter. Selskaper som søker om eksportfinansiering, må levere inn et spørreskjema om prosjektets mulige virkninger på miljøet og sosiale forhold. Informasjonen gir en indikasjon på om det foreligger spesielle risikoer ved prosjektet, og angir hvilke hensyn søkeren eller prosjektutvikleren har tatt. Informasjonen danner grunnlag for videre kontakt med søkeren, og indikerer hvilken ytterligere informasjon som er nødvendig for at behandlingen av søknaden kan fortsette. Søknadene blir vurdert og fulgt opp i henhold til en risikovurdering av sosiale vilkår og miljømessige konsekvenser. Målet er å sørge for ansvarlighet med tanke på miljø og/eller sosiale risikoer i prosjektene.

Innovasjon Norge forvalter en vesentlig del av statens bedriftsrettede virkemidler for næringsutvikling. Selskapet tilbyr tjenester innenfor finansiering, kompetanse, profilering, nettverk og rådgivning, og bistår norske bedrifter i Norge og bedrifter med internasjonale ambisjoner. Arbeidet med samfunnsansvar er en integrert del av selskapets virksomhet og en særskilt satsing, som er rettet både mot egen virksomhet og selskapets kunder.

kurranssekraft i norsk næringsliv er det viktig å utvise god og tilstrekkelig aktsomhet, slik at korrupsjon og negativ innvirkning på menneskerettighetene og miljøet kan forebygges.

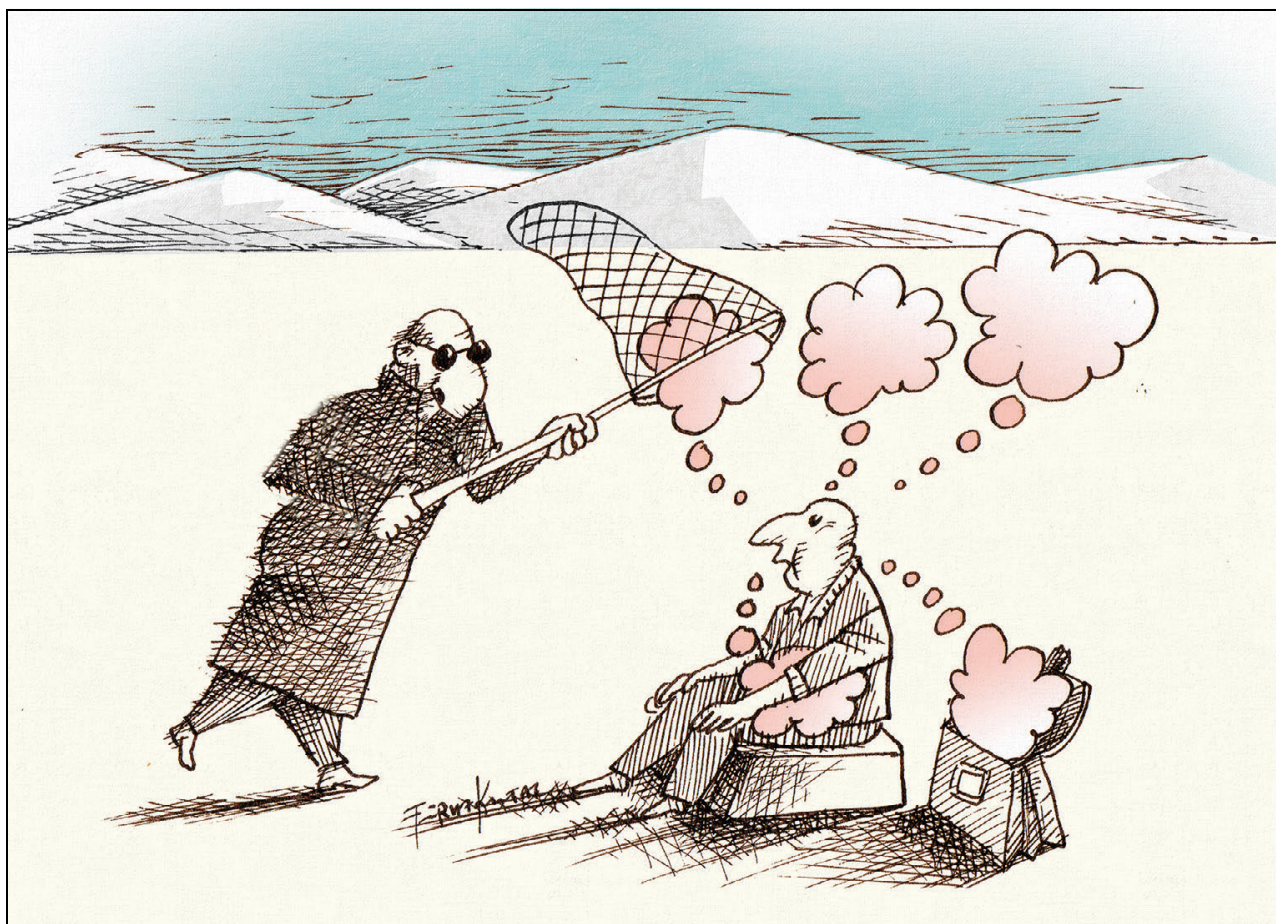
Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide med å forbedre eierdialogen med selskaper der staten har direkte eierskap, slik det er slått fast i Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

5 Arbeidet for menneskerettighetene i FN

Regjeringens prioriterte områder på menneskerettighetsfeltet – individets frihet og medbestemmelse, rettsstat og rettssikkerhet, samt likeverd og like muligheter – skal ligge til grunn for norsk menneskerettighetsarbeid i FN, både normativt og operativt. Regjeringens samstemte politikk for menneskerettighetene, som omtalt i kapittel 4, skal også legges til grunn for arbeidet i FN. Dette gjelder på alle områder i utenriks- og utviklingspolitikken, som for eksempel i humanitært arbeid, klima- og miljøpolitikk og sikkerhetspolitikk. Beskyttelse og videreutvikling av internasjonale konvensjoner og normer, samt styrking av det multilaterale systemets evne til å bistå landene med å etterleve deres menneskerettighetsforpliktelser, er viktig. Regjeringen vil derfor investere i

og mobilisere til støtte for FN-systemets menneskerettighetsarbeid. Samtidig vil regjeringen arbeide for å beskytte etablerte menneskerettigheter og støtte opp om vedtak som bidrar til bedre gjennomføring av eksisterende forpliktelser. Regjeringen skal ha en helhetlig menneskerettighetspolitikk som er konsistent på tvers av ulike globale og regionale fora. Dette gjelder ikke minst i Norges opptreden i de ulike FN-foraene. I tillegg er det avgjørende å se det multilaterale engasjementet i sammenheng med det bilaterale. Kunnskap og erfaring fra vårt bilaterale arbeid skal bli benyttet i vårt multilaterale arbeid og vice versa. På den måten oppnås positive synergieffekter og en gjensidig styrking av alle innsatsområder.



Figur 5.1 Firuz Kotal, Norge

5.1 FNs normative rolle

The idea of cultural relativism is nothing but an excuse to violate human rights.

Shirin Ebadi

Menneskerettigheter er én av FNs tre grunnpilarer, og er likestilt med arbeidet for fred og sikkerhet og for utvikling. De tre pilarene er gjensidig forsterkende og avhengige av hverandre. Rettsstatens prinsipper er anerkjent som sentrale for å sikre fremgang på alle disse tre områdene.

Verden har i dag et omfattende menneskerettighetsregelverk med bred oppslutning og betydelig gjennomslagskraft. I denne normutviklingen har FN spilt en helt vesentlig rolle. I FNs generalforsamling i New York og FNs menneskerettighetsråd i Genève stadfestes og videreutvikles rammeverket fortløpende. I tillegg gjør FNs ulike særorganisasjoner, som Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og Verdens helseorganisasjon (WHO) samt FNs ulike organer i Wien, Roma og Nairobi, årlig en rekke vedtak der menneskerettighetene er et viktig aspekt.

Det normative arbeidet i FN foregår i et krevende politisk terreng. Det er skarpe skillelinjer mellom land som arbeider for et sterkt internasjonalt menneskerettighetsvern, og land som avviser kritikk eller engasjement som innblanding i et lands interne anliggender. Å sikre fortsatt oppslutning om inngåtte politiske og rettslige forpliktelser er utfordrende. De grunnleggende prinsippene ved menneskerettighetene blir møtt av krav om at de må fortolkes i lys av nasjonale og regionale historiske, kulturelle, økonomiske og religiøse forskjeller. Eksempelvis stiller enkelte stater krav om at såkalte tradisjonelle verdier skal sette grenser for enkeltindividers menneskerettigheter, og flere stater mobiliserer motstand mot at gamle familie- og kjønnsrollemønstre oppløses. Dette er ikke noe nytt, men motkrefter blir stadig bedre organisert.

Det normative arbeidet blir også utfordret når land introduserer stadig nye temaer på FNs dagsorden, ofte med et perifert menneskerettighetsinnhold. Dette bidrar til å avlede diskusjonene fra de største menneskerettighetsutfordringene, og kan leses som en strategi for å flytte oppmerksomheten fra temaer som enkeltland eller grupper ikke ønsker diskusjon om i lys av deres hjemlige menneskerettighetssituasjon.

Regjeringen vil arbeide for å beskytte etablerte menneskerettigheter og støtte opp om vedtak som bidrar til å bedre gjennomføringen av

eksisterende forpliktelser. Myndigheter skal ikke kunne omgå menneskerettighetsforpliktelser under henvisning til tradisjonelle verdier, nasjonal suverenitet og ikke-innblandingsprinsippet. Regjeringen vil imøtegå land som motarbeider norsk innsats gjennom tverregionalt samarbeid med land som deler regjeringens syn på betydningen av menneskerettighetene, og med det sivile samfunn. Norske myndigheter vil arbeide for å identifisere områder av felles interesse, og inngå strategiske allianser fra sak til sak eller i form av mer langsiktig og omfattende partnerskap. I dette arbeidet kan man dra nytte av en gjenkjennelig internasjonal profil på menneskerettighetsområdet. Norske myndigheter har en bred tilnærming og er engasjert i de fleste menneskerettighets spørsmål på den internasjonale dagsorden, noe som bidrar til troverdighet.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreutvikle en ledende norsk rolle i FNs normative arbeid for å bevare og styrke menneskerettighetene.

5.2 Fra ord til handling: Styrking av FNs gjennomføringsevne

Til tross for den betydelige fremgangen med å utvikle et godt internasjonalt rammeverk, samsvarer gjennomføringsevne og -mekanismer i det internasjonale samfunn verken med det normative rammeverket eller utfordringene på menneskerettighetsområdet. I praksis blir menneskerettighetene respektert i svært varierende grad, og FNs mange gode og relevante vedtak blir ofte ikke fulgt opp. I enkelte land kan årsaken være svak institusjonell kapasitet og kompetanse på nasjonalt nivå. I andre tilfeller er evnen til stede, men myndighetene ønsker ikke å gjøre det som er nødvendig for å fremme og beskytte menneskerettighetene i praksis. Et velfungerende rettssystem på nasjonalt nivå er en forutsetning for gjennomføringen av menneskerettighetene. Å bidra til oppbygging av velfungerende rettsstater er derfor en prioritert innsats for regjeringen.

FN bør spille en viktig rolle i statenes etterlevelse av menneskerettighetene. Regjeringen vil derfor arbeide for en modernisert, sterk og mer effektiv verdensorganisasjon, som styrker FNs kapasitet til å bistå landene i gjennomføringen av deres menneskerettighetsforpliktelser.

Det er avgjørende at menneskerettighetene integreres i hele FN-systemet, og at FN opptrer

enhetlig. Ikke bare de dedikerte menneskerettighetsinstitusjonene, men hele FN-systemet har ansvar for å fremme menneskerettigheter gjennom en rettighetsbasert tilnærming. Norge er en pådriver for dette arbeidet, blant annet gjennom bidrag til reform av FNs utviklingssystem og ved å være en sentral støttespiller for tiltak for å integrere et menneskerettighetsperspektiv i hele FNs arbeid. Eksempler på slike tiltak er Generalsekretærens handlingsplan Human Rights Up Front og menneskerettighetsmekanismen under FNs utviklingsgruppe (UNDG-HRM), som skal bistå FNs landkontor med menneskerettighetseksperise.

Human Rights Up Front er et viktig skritt i retning av å styrke hensynet til menneskerettighetene i hele FNs arbeid, for dermed å forebygge væpnet konflikt og alvorlige overgrep. Initiativet skal samtidig bidra til at FN har en tydelig stemme når krenkelser skjer.

Norske myndigheter vil samtidig støtte regionale menneskerettighetssystemer for samlet sett å bidra til mer effektive overvåkningsmekanismer på multilateralt nivå. Det vil også arbeides for styrket samhandling innad i FN, mellom FN-systemet og de regionale organisasjonene, og mellom FN-systemet og de multilaterale finansinstitusjonene. Det sivile samfunns deltakelse i FNs arbeid står sentralt. Det sivile samfunn bidrar gjennom sin aktive deltakelse til å styrke åpenheten og debatten om FNs rolle og arbeid, og kan dermed bidra til å øke organisasjonens gjennomslagskraft og troverdighet.

Alle, også menneskerettighetsforkjempere, har rett til uhindret adgang til og kommunikasjon med FN-systemet. Norge vil spille en aktiv rolle i å sikre det sivile samfunns adgang til meningsfull deltakelse i FNs arbeid. Det vil være vesentlig å motvirke trusler, angrep og andre represalier mot menneskerettighetsforkjempere og andre aktører som samarbeider med FN. Represalier mot dem som samarbeider med FN er ikke bare et overtramp mot deres menneskerettigheter, det bidrar også til å undergrave FNs virke i sin helhet.

For å styrke FNs gjennomføringsevne kreves handlingsvilje hos FNs lederskap, men også politisk og finansiell støtte fra medlemslandene. FNs budsjett har et beskjedent omfang sett i forhold til organisasjonens stadig mer omfattende mandat. Av FNs regulære budsjett går mindre enn tre prosent til spydspissene i arbeidet for menneskerettighetene gjennom FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR), Menneskerettighetsrådet og dets mekanismer, konvensjonsorganene, de ulike spesialrapportørene og andre uavhengige

eksperter. Regjeringen vil derfor arbeide for at FN tilføres tilstrekkelige midler til å bistå enkeltland med å etterleve sine menneskerettighetsforpliktelser, både i det ordinære budsjettet, gjennom egne frivillige bidrag til FNs menneskerettighetsarbeid og gjennom å motivere andre viktige givere til å øke sine budsjetter på området.

Prioriterte innsatsområder:

- Gi FNs generalsekretærs initiativ Human Rights Up Front full støtte som et ledd i arbeidet for et effektivt FN der menneskerettighetene gis prioritet på tvers av organisasjonen.
- Arbeide for styrket samhandling innad i FN-systemet, mellom FN og de multilaterale finansinstitusjonene og mellom FN og regionale organisasjoner, for å fremme menneskerettighetene.
- Bidra til at FN-organisasjonene i større grad involverer og støtter det sivile samfunn i arbeidet i enkeltland, og legge til rette for det sivile samfunns aktive deltakelse i utformingen av FNs multilaterale arbeid og dagsorden.
- Arbeide for at en større andel av FNs regulære budsjett tilføres FNs menneskerettighetsarbeid for å styrke FNs tredje pilar.

5.3 FNs sikkerhetsråd

FNs sikkerhetsråd behandler ofte landsituasjoner der menneskerettighetsbrudd er en sentral del av konfliktbildet. De senere årene har derfor også respekt for menneskerettigheter som del av forebygging av konflikt fått økt oppmerksomhet. Menneskerettighetene berøres også i de mange tematiske spørsmål som Sikkerhetsrådet diskuterer, som for eksempel beskyttelse av sivile, beskyttelse av barn i væpnet konflikt og kvinners rolle i konflikt. I tillegg holder OHCHR og FNs nødhjelpskoordinator for menneskerettigheter regelmessige redegjørelser. Gjennom sine vedtak er Sikkerhetsrådet en sentral normgiver på flere områder. I tillegg spiller fredsbevarende operasjoner etablert av Sikkerhetsrådet en sentral rolle i vern og fremme av menneskerettighetene. Samarbeid mellom Sikkerhetsrådet, OHCHR og andre menneskerettighetsaktører er viktig for å sikre best mulig ressursbruk og gjennomslag.

Bruken av vetoretten for de faste medlemmene¹ begrenser Sikkerhetsrådets handlekraft i

¹ De fem faste medlemmene av FNs sikkerhetsråd er Frankrike, Kina, Russland, Storbritannia og USA.

Boks 5.1 Syria: Et eksempel på internasjonal handlingslammelse

Borgerkrigen i Syria er et eksempel på at Sikkerhetsrådet har vist handlingslammelse. Sikkerhetsrådets medlemmer er enige om at den væpnede konflikten i Syria er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, men de fem faste medlemmene er dypt uenige om hvem som har hovedansvaret for konflikten og hvilke tiltak som må treffes for at det internasjonale samfunn skal kunne bidra til en fredelig løsning. Det påligger Sikkerhetsrådet, spesielt de faste medlemmene, et særlig ansvar for å finne løsninger som kan bidra til å få slutt på borgerkrigen. Regjeringen har gjentatte ganger påpekt at en politisk løsning på konflikten først vil komme når det internasjonale samfunnet evner å stå sammen for å yte press på regimet i Syria og på partene på bakken. I oktober 2011 la Russland og Kina ned veto mot en resolusjon i Sikkerhetsrådet som fordømte Assad-regimets voldelige reaksjon mot demonstranter som ønsket demokratisk endring i Syria. Russland og Kina har siden lagt ned veto mot utkast til Sikkerhets-

rådsresolusjoner ytterligere tre ganger. Sikkerhetsrådet klarte likevel å bli enig om resolusjon 2118 om fjerning av Syrias lagre av kjemiske våpen. De kjemiske våpnene er nå ute av Syria, etter innsats fra FN og betydelig støtte fra land som Norge og Danmark. Sikkerhetsrådsresolusjonene 2139 og 2165 om humanitær tilgang er også et fremskritt, men følgene disse resolusjonene har fått på bakken har foreløpig vært begrenset. Borgerkrigen og overgrepene fortsetter i stor skala, med enorme flyktningestrømmer som følge. Kaoset i Syria har også gitt terrorgrupper som ISIL rom til å vokse. FNs sikkerhetsråd har i resolusjon 2170 av 2014 enstemmig fordømt ISIL's fremferd og handlinger. Svært alvorlige forbrytelser begås daglig av alle parter i konflikten. Når globale og regionale stormakter ikke kan bli enige, og når partene selv ikke har reell vilje til å forhandle om fred, kommer verden stadig til kort overfor de enorme tap av liv og lidelser i Syria.

alvorlige kriser. Det er flere eksempler på slik begrenset handlekraft, også i tilfeller der det har skjedd folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.

Norge vil arbeide for at menneskerettigheter skal utgjøre en sentral del av Sikkerhetsrådets agenda.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at menneskerettighetene skal utgjøre en sentral del av Sikkerhetsrådets arbeid.
- Arbeide for at Sikkerhetsrådet viser den nødvendige handlekraft til forsvar av menneskerettighetene i alvorlige kriser, i tråd med sitt mandat.

5.4 FNs generalforsamling og FNs menneskerettighetsråd

FNs generalforsamling, som består av alle FNs medlemsland, utgjør en sentral del av det internasjonale menneskerettighetssystemet, ikke minst i kraft av å være et viktig normdannende organ på feltet. Generalforsamlingen består av seks komi-

teer med ulike tematiske mandater. Menneskerettigheter behandles i Generalforsamlingens tredje komité. Komiteen har sin egen omfattende katalog av menneskerettighetsspørsmål til vurdering, og er en viktig arena for å oppnå tilslutning om globale initiativ. Norge har over tid spilt en aktiv rolle i denne komiteens arbeid, og vil også fremover engasjere seg bredt, i tråd med prioriteringene nedfelt i denne meldingen. Norge leder arbeidet for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere og internt fordrevne, og spiller en fremtredende rolle i å fremme likestilling og kvinners rettigheter. Norske myndigheter arbeider samtidig for at Generalforsamlingen ikke bidrar til å undergrave eller svekke arbeidet i det underliggende Menneskerettighetsrådet i Genève, som er FNs særskilte organ i menneskerettighetsspørsmål.

FNs menneskerettighetsråd ble opprettet i 2006 som erstatning for FNs menneskerettighetskommisjon (1946–2006). Menneskerettighetsrådet har som sin primære oppgave å styrke, fremme og beskytte menneskerettighetene, noe som også innebærer å ta opp akutte situasjoner der det begås grove menneskerettighetsovergrep. Menneskerettighetsrådet har mandat til å drøfte både tematiske og landspesifikke spørsmål og

Boks 5.2 Ansvar for å beskytte

FNs generalforsamling vedtok i 2005 prinsippet om ansvar for å beskytte («responsibility to protect»). Prinsippet slår fast at enhver stat er ansvarlig for å beskytte sivilbefolkningen mot folkemord, etnisk rensing, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Prinsippet hviler på tre søyler, der ansvaret tydeliggjøres: 1) Stater har det primære ansvaret for å beskytte sin befolkning. 2) Det internasjonale samfunn har en plikt til å bistå stater i å overholde dette ansvaret. 3) Dersom staten forsømmer sitt ansvar eller ikke evner å beskytte egen befolkning, har det internasjonale samfunn et ansvar for å reagere. Denne reaksjonen kan ta form av ulike fredelige multilaterale virkemidler, som for eksempel utvidet diplomati og humanitær hjelp, eller tvangstiltak som bruk av sanksjoner og henvisning til Den internasjonale straffedomstolen (ICC), men også bruk av militær makt, i samsvar med reglene i FN-pakten. Regjeringen støtter opp om denne bredden av verktøy. Prinsippet om ansvar for å beskytte er ikke et eget folkerettslig grunnlag for at stater kan bruke makt mot andre stater. Fremme av bærekraftig sosial og økonomisk utvikling, fremme av rettsstaten og vern av menneskerettighetene er grunnleggende elementer i en slik tilnærming.

situasjoner. At menneskerettighetsrådet er underlagt FNs generalforsamling, og dermed ikke et frittstående organ som FNs sikkerhetsråd og det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), er en svakhet for et råd som har som mandat å ivareta én av FNs tre søyler. Norge arbeider kontinuerlig for en styrking av Menneskerettighetsrådets beslutningsdyktighet og handlekraft. Menneskerettighetsrådets 10-årsjubileum i 2016 er en viktig anledning for dette formål.

Både Generalforsamlingen og Menneskerettighetsrådet preges av geopolitiske motsetninger, og arbeidet kjennetegnes ofte av betydelig avstand mellom medlemsland. Mange stater er skeptiske til internasjonal innblanding i det de anser for å være statenes interne anliggender. At foraene til enhver tid inkluderer land som har et annet syn på menneskerettighetene, gjør det krevende å få gjort tydelige og gjennomførbare vedtak.

Selv om ulike land og grupper av land forsøker å begrense FNs handlekraft, er Generalforsamlingen og Menneskerettighetsrådet viktige arenaer for debatt om helt sentrale menneskerettighets-spørsmål i vår tid. Systematisk og tålmodig innsats for kompromisser og bredest mulig oppslutning i enkeltsaker, ofte kombinert med iherdig påtrykk fra det sivile samfunn, har ført til at Menneskerettighetsrådet i de senere år har vist seg mer handlekraftig og relevant enn mange hadde ventet. Med Menneskerettighetsrådets sammensetning (se boks 5.4) er det avgjørende å arbeide for økt samhandling på tvers av tradisjonelle allianser. Samtidig skal norske myndigheter ikke være tilbakeholdne med å fremme forslag til vedtak som antas vil møte stor motstand. Gjennom samarbeid med moderate land i alle regioner vil det kunne sikres at dagens rettighetsvern opprettholdes og styrkes. Å identifisere felles interesser og prioriteringer vil være en viktig del av dette arbeidet. Under norsk ledelse er det på denne måten gjort tydelige vedtak om beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere med bred oppslutning. Det er også oppnådd enighet om ulike landspesifikke spørsmål og om opprettelse av nye spesialrapportører på viktige tema som forsamlings- og foreningsfrihet og overgangsrettferdighet. Menneskerettighetsrådets landspesifikke beslutninger vedtas i hovedsak ved flertallstilslut-

Boks 5.3 FNs spesialprosedyrer

Blant Menneskerettighetsrådets viktigste redskaper er de mange spesialrapportørene, arbeidsgruppene og uavhengige ekspertene. Disse har mandat til å foreta landbesøk og legge frem rapporter som muliggjør en informert og åpen debatt om både tematiske spørsmål og situasjoner i enkeltland. Rapportørene bidrar til å skape oppmerksomhet om konkrete menneskerettighetsutfordringer, og gir arbeidet med menneskerettigheter i FN faglig tyngde og legitimitet. Det er imidlertid en svakhet at rapportørene bare kan foreta landbesøk etter invitasjon fra landets myndigheter. Mange land tar ikke imot spesialrapportører, og det forekommer stadige forsøk på å detaljstyre og dermed svekke uavhengigheten til rapportørene. Norge skal være en tydelig støttespiller for spesialprosedyrenes rammevilkår, handlingsrom og uavhengighet, og vi skal arbeide for at flere land utsteder åpne invitasjoner til spesialprosedyrene.

ning. Resolusjonene som vedtok å oppnevne granskningskommisjoner for henholdsvis Nord-Korea og Eritrea ble like fullt vedtatt ved enstemmighet. Det er imidlertid fortsatt betydelig uenighet blant Menneskerettighetsrådets medlemmer om blant annet bruken av dødsstraff, seksuelle minoriteters rettigheter og seksuell og reproduktiv helse og rettigheter.

Norge var medlem av Menneskerettighetsrådet i perioden 2009–2012, og deltar i dag aktivt som observatør. Som observatør har man forslagsrett og kan delta i debatten og forhandlingene, men man har ikke stemmerett. Dette gir muligheter for en aktiv profil i enkeltsaker. Norge vil fortsette å lede arbeidet i Menneskerettighetsrådet og Generalforsamlingen for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere, og vil jobbe aktivt tverregionalt med temaet menneskerettigheter og næringsliv. Norge vil fortsette å delta systematisk i debatter om landsituasjoner med alvorlige menneskerettighetsbrudd. Rollen som brobygger og tilrettelegger i fredsprosesser og andre forhold skal aldri være til hinder for at regjeringen tar klart avstand fra alvorlige overgrep og menneskerettighetsbrudd i enkeltland.

Prioriterte innsatsområder:

- Være en tydelig aktør i det normative arbeidet for å beskytte og fremme menneskerettighetene, og bidra til en bedre operasjonalisering av de vedtak FN fatter.
- Arbeide for å styrke Menneskerettighetsrådets posisjon og status i FN-systemet, og bidra til at det i FN settes av nok ressurser til å iverksette de tiltak som Menneskerettighetsrådet vedtar.
- Styrke sivilt samfunns adgang til å delta i arbeidet i FNs menneskerettighetsråd, og arbeide for at sivilt samfunn skal få adgang til å innta en mer synlig rolle også i FNs generalforsamling.
- Være en pådriver for at FN-systemet styrker sin evne til å reagere når medlemsstater er ansvarlige for represalier mot sivilt samfunn, menneskerettighetsforkjempere og andre på grunn av deres deltakelse i FN.
- Være en sterk politisk støttespiller for FNs spesialrapportører for å verne om deres uavhengighet og ved å mobilisere for deres adgang til å foreta landbesøk til alle land, samt understøtte en mer effektiv oppfølging av deres anbefalinger, herunder gjennom økonomisk og politisk støtte.

Boks 5.4 Medlemskap i FNs menneskerettighetsråd

Menneskerettighetsrådets 47 plasser er fordelt etter en fast geografisk fordelingsnøkkel mellom FNs fem regioner, og medlemmene velges for en treårsperiode av FNs generalforsamling. Det er en utfordring at også land som systematisk bryter menneskerettighetene, søker medlemskap, og kan velges inn dersom den regionale gruppen landet tilhører, ikke stiller med flere kandidater enn det er seter til. I tillegg er det bekymringsfullt at flere land ikke synes å dele ønsket om et sterkt og effektivt Menneskerettighetsråd, og søker medlemskap nettopp for å hindre fremdrift i sentrale spørsmål. Samtidig anerkjenner norske myndigheter at dersom menneskerettighetsvernet skal bedres, er det viktig å engasjere land som står overfor store utfordringer.

Ved valg av medlemmer til Menneskerettighetsrådet skal det tas hensyn til kandidatlandets bidrag til å fremme og beskytte menneskerettighetene, samt frivillige løfter og forpliktelser avgitt i forbindelse med kandidaturet.¹ I mange tilfeller følges ikke disse opp i praksis. Medlemmer som begår grove og systematiske brudd på menneskerettighetene, kan suspenderes av Generalforsamlingen, noe som for eksempel skjedde med Libya i 2011.

Norske myndigheter vil vurdere kandidatlandene på basis av deres frivillige løfter og forpliktelser, og plan for å gjennomføre disse. Ved eventuelt gjenvalg vil den faktiske gjennomføringen av de løfter og forpliktelser landet fremla forut for medlemskapet, være særlig tungtveiende. Fra norsk side vil det arbeides for at det blir større grad av åpenhet om og behandling av kandidatlandenes etterlevelse av sine menneskerettighetsforpliktelser. Norge avstår fra å stemme dersom ingen egnede kandidatland stiller til valg.

¹ Nedfelt i FNs generalforsamlingsresolusjon fra 2006 som opprettet FNs menneskerettighetsråd, A/RES/60/251.

5.5 Periodiske landhøringer i FNs menneskerettighetsråd

En av de viktigste nyskapingene som kom med etableringen av Menneskerettighetsrådet var inn-

Boks 5.5 Menneskerettighetsrådets håndtering av alvorlige landsituasjoner

FNs menneskerettighetsråd gjør hvert år en rekke vedtak om situasjonen i land der det foregår systematiske og grove menneskerettighetsbrudd. Slike landspesifikke vedtak innebærer ofte utnevning av spesialrapportører, granskingskommisjoner eller lignende oppfølgingsmekanismer. Deres oppgave er å samle inn og systematisere store mengder vitneutsagn og annen informasjon om systematiske og grove menneskerettighetsbrudd, og slik legge grunnlag for meningsfulle rettsprosesser i fremtiden.

Menneskerettighetsrådets granskingskommisjon for Syria ble etablert av en spesialsesjon avholdt i august 2011. Kommisjonen fikk i oppdrag å kartlegge menneskerettighetssituasjonen i det borgerkrigsherjede landet, og har siden opprettelsen systematisk dokumentert grove menneskerettighetsbrudd. Kommisjonen utfører et krevende arbeid som vil være viktig for mulighetene til å gjennomføre en fremtidig rettsprosess og hindre straffrihet for overgrepene.

Granskingskommisjonen for Nord-Korea ble opprettet av Menneskerettighetsrådet i mars 2013 for å undersøke de grove, systematiske og omfattende menneskerettighetsbruddene i lan-

det, og har også som mål at de ansvarlige for overgrep stilles til ansvar, herunder for forbrytelser mot menneskeheten. Kommisjonen fremla i mars 2014 en urovekkende rapport, der det redegjøres for systematiske og alvorlige overgrep. Menneskerettighetsrådet fulgte samme måned opp ved å vedta en resolusjon som fordømmer overgrepene, og der det blant annet tas til orde for henvisning av situasjonen i Nord-Korea til FNs sikkerhetsråd. En lignende granskingskommisjon ble i juni 2014 opprettet for å dokumentere den svært vanskelige menneskerettighetssituasjonen i Eritrea.

I mars 2014 vedtok Menneskerettighetsrådet en resolusjon der FN's høykommissær for menneskerettigheter blir bedt om å undersøke hendelsene i Sri Lanka i borgerkrigens siste fase, med sikte på å hindre straffrihet og å stille de ansvarlige for overgrep til ansvar. Vedtaket må ses i sammenheng med myndighetenes manglende vilje og evne til å gjennomføre en troverdig rettsprosess i etterkant av de grove overgrepene som fant sted i krigens siste fase.

Norge har i alle disse sakene vært medforslagsstiller og således bidratt til vedtakene som er gjort.

føringen av periodiske landhøringer (Universal Periodic Review, UPR).

UPR er et politisk virkemiddel der alle FN's medlemsstater høres om menneskerettighetssituasjonen i sitt land av de andre medlems- og observatørstatene. Høringen munner ut i konkrete anbefalinger basert på rapportene fra de nasjonale myndighetene, landets sivilsamfunn og en rapport som sammenfatter relevante FN-dokumenter om landet. Bruken av mellomstatlige anbefalinger legger til rette for en konstruktiv debatt, og et stort engasjement og innspill fra det sivile samfunn bidrar til større åpenhet rundt menneskerettighetsutfordringer i alle land. Likebehandlingen bidrar til legitimitet. Til nå har alle land møtt opp til høring. Norge ble hørt for andre gang i april 2014. Etter høringen godtok regjeringen en rekke anbefalinger som den er i ferd med å følge opp.

Høring av enkeltland finner sted hvert fjerde år og følger samme oppsett, noe som gir gode muligheter for sammenligning og oppfølging. Landhøringene har gitt Menneskerettighetsrådet mulighet til å sette søkelys på menneskerettighetssituasjonen i land som hittil har kunnet un-

dra seg dette. Høringene setter også det sivile samfunn og stater bedre i stand til å drive målrettet menneskerettighetsarbeid i enkeltland.

Prioriterte innsatsområder:

- Bruke UPR-høringene systematisk til å ta opp krevende menneskerettighetsforhold i enkeltland.
- Anvende aktuelle anbefalinger i bilateral dialog og samarbeid, og styrke det systematiske arbeidet med oppfølging av de forpliktelser landene har påtatt seg.

5.6 FN's høykommissær for menneskerettigheter

FN's høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR), opprettet i 1993, spiller en viktig rolle som uavhengig pådriver og talsperson for å fremme og verne menneskerettighetene, både globalt og på landnivå. OHCHR har gradvis økt sin tilstedeværelse i felt, også i alle FN's fredsbeva-

Boks 5.6 UPR-prosessen som rammeverk for dialog og koordinert innsats

I tillegg til at UPR-høringene er et nyttig verktøy for å ta opp menneskerettighetsbrudd i enkeltland, utgjør forberedelsene til UPR en mulig plattform for dialog og koordinert innsats mellom myndigheter og sivilsamfunn, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen mener at sivilsamfunnets deltakelse er nødvendig og en styrke for høringen, ikke minst gjennom bidrag til de offisielle grunnlagsdokumentene og i oppfølgingen etterpå.

I forkant av Bangladeshs andre UPR-høring i 2013 gjennomførte det internasjonale nettverket Child Rights Governance Assembly (CRGA) en rekke konsultasjoner med lokale og nasjonale aktører, blant annet helsearbeidere, lærere, barn, foreldre og barnerettighetsorganisasjoner. Sammen identifiserte de hvilke saker som skulle prioriteres frem mot høringen. Sakene ble tatt opp med relevante nasjonale og internasjonale aktører, som ulike lands ambassader i Bangladesh og landets finansdepartement. CRGA deltok også på flere møter i Genève i forbindelse med UPR-prosessen. Forberedelsene til UPR ga et rammeverk for dialog og samordnet innsats mellom et bredt spekter av barnerettighetsaktører, også barna selv, og internasjonale og nasjonale myndigheter. Som et resultat ble 75 prosent av kravene fra CRGA inkludert i de endelige anbefalingene fra UPR. Prosessen styrket i tillegg samarbeidet i det sivile samfunn, åpnet dørene for nye partnerskap og la et godt grunnlag for videre oppfølging.

rende operasjoner, noe som har styrket kontorets evne til å overvåke og dokumentere menneskerettighetsbrudd. OHCHR bistår statene i den praktiske gjennomføringen av menneskerettighetene gjennom rådgivning og kapasitetsbygging i FNs medlemsland. I tillegg fungerer OHCHR som sekretariat for Menneskerettighetsrådet, spesialrapportørene og konvensjonsorganene, og er en viktig ressurs for FNs fond og programmers arbeid med å integrere menneskerettigheter i sin virksomhet.

Midler fra FNs regulære budsjett utgjør bare 40 prosent av Høykommissærens totale budsjett. Det resterende dekkes gjennom frivillige bidrag. Høykommissæren har selv påpekt at manglende

finansiering utgjør en betydelig utfordring for FN-systemets muligheter til å overvåke og støtte gjennomføringen av statenes menneskerettighetsforpliktelse. Dette er en uheldig situasjon, ettersom den internasjonale oppmerksomheten om menneskerettighetsbrudd blir stadig større, med økte krav om tiltak og oppfølging i regi av Høykommissæren, fremmet av Menneskerettighetsrådet og dets medlemmer og observatører, det sivile samfunn og ulike internasjonale organisasjoner. Høykommissærens kontor mottar flere henvendelser fra enkeltland om å etablere landkontor og andre støtteordninger for å bistå myndigheter i å styrke beskyttelsen mot menneskerettighetsovergrep, uten å kunne følge opp. Samtidig er det land som aktivt motarbeider en utvidet rolle for Høykommissæren. Dette er ledd i den verdikampen som pågår.

Et sterkt Høykommissariat er av stor betydning for gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig gjennom faglig og praktisk bistand i enkeltland. Norge er derfor blant de største bidragsyterne til Høykommissæren, og er en sterk politisk støttespiller for å verne om kontorets uavhengige gjennomføring av sitt mandat. Norske myndigheter er bekymret for og motsetter seg forsøk på å detaljstyre og dermed svekke kontorets uavhengighet. I tråd med regjeringens prioriteringer på menneskerettighetsområdet, støtter Utenriksdepartementet OHCHR sine satsingsområde «Widening the Democratic Space», som legger vekt på sentrale sivile og politiske rettigheter, menneskerettighetsutdanning, beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere og fremme av uavhengige medier.

Prioriterte innsatsområder:

- Verne om FNs høykommissariats uavhengige gjennomføring av sitt mandat.
- Øke Norges økonomiske bidrag til FNs høykommissær for menneskerettigheter.

5.7 FNs konvensjonsorganer

For samtlige av FNs ti kjerneinstrumenter på menneskerettighetsområdet (se boks 2.2) er det opprettet et konvensjonsorgan (en komité) som skal overvåke statspartenes etterlevelse av de forpliktelse de har påtatt seg. Komiteene består av uavhengige eksperter valgt av statspartene til den aktuelle konvensjonen. De fleste instrumentene stiller krav om at partene skal avgi regelmessige rapporter om hva som gjøres for å etterleve for-

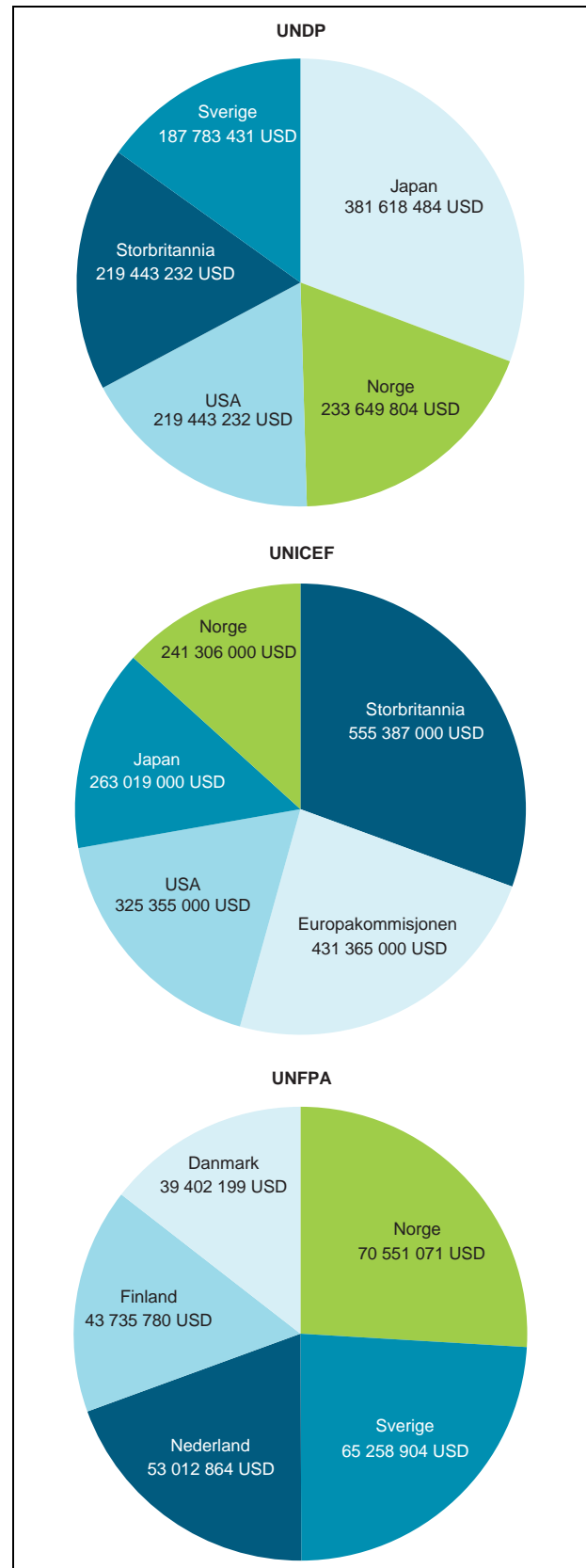
pliktelser. Flere av konvensjonene har også valgfrie ordninger der individer som hevder at de har vært utsatt for en krenkelse, kan klage stater som har sluttet seg til disse valgfrie ordningene, inn for den aktuelle komiteen. Komiteene har spilt en viktig rolle i utviklingen av det internasjonale menneskerettsvernet innenfor FN-systemet. Uttalelser fra komiteene om hvorvidt det er skjedd en konvensjonskrenkelse, er ikke folkerettslig bindende, men har stor politisk tyngde.

Komiteene preges i dag av at det har vært en sterk vekst i oppgavene. Siden 2004 er det etablert fire nye komiteer, mens antallet klageordninger har vokst fra tre i 2000 til åtte i 2014. Antall ratifikasjoner er fordoblet siden 2000, noe som også har gitt en tilsvarende vekst i antall rapporter som skal behandles. Denne sterke veksten har medført en rekke utfordringer både for sekretariatet og for komiteene selv, blant annet når det gjelder koordinering av og behandlingstid for rapporter. Regjeringen vil arbeide for at økningen i arbeidsoppgaver blir fulgt opp med tilstrekkelige ressurser, blant annet gjennom å øremerke støtte til den avdelingen i OHCHR som bistår konvensjonsorganene.

For at konvensjonsorganene skal fungere som effektive overvåkningsmekanismer, må kvaliteten på organenes arbeid sikres. Kvaliteten av arbeidet er blant annet avhengig av komiteenes rammebetingelser, sammensetning og arbeidsmåte. Særlig i tilknytning til behandlingen av individklager har det vært stilt spørsmål ved om alle komiteene har den sammensetning og arbeidsmåte som tilfredsstillende de rettssikkerhetskrav som med rimelighet må stilles til organer som gir uttalelser i enkeltsaker. Dersom komiteene i sine uttalelser anlegger en fortolkning som går utover det som følger av den folkerettslige metoden, vil dette svekke komiteenes legitimitet. Videre er det viktig at komiteenes arbeidsmåte tilfredsstillende grunnleggende opplysnings- og kontradiksjonskrav.

Regjeringen vil ta initiativ til å drøfte konvensjonsorganenes sammensetning og arbeidsmetoder med sikte på å bidra til å effektivisere og forbedre deres arbeid, samt å bidra til at komiteemedlemmene har tilfredsstillende kompetanse. Regjeringen vil blant annet ta hensyn til anbefalinger fra Høykommissæren som delvis ble innarbeidet i Generalforsamlingens vedtak fra april 2014 om reform av konvensjonsorganene.² Norge vil også fremme kvalifiserte norske kandidater til sentrale menneskerettighetsverv i FN.

² FNs generalforsamlingsresolusjon A/RES/68/268.



Figur 5.2 De fem største givere til FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA).

Kilde: UNDP Annual Report 2013–2014, UNICEF Annual Report 2013, UNFPA Annual Report 2013

Prioriterte innsatsområder:

- Ta initiativ til å drøfte sammensetningen av og arbeidsmetodene i FNs konvensjonsorganer med sikte på å bidra til å effektivisere og forbedre deres arbeid.
- Øremerke støtte til FNs konvensjonsorganer og bidra til at komitémedlemmene har tilfredsstillende kompetanse.

5.8 Menneskerettighetene i FNs utviklingssystem

FNs utviklingsarbeid er fordelt på et stort antall fond, programmer og særorganisasjoner. Alle har både normative og operasjonelle mandater på grunnleggende samfunnsområder, som for eksempel helse, utdanning, rettsstatsbygging og likestilling. De gir faglige råd, driver kapasitets- og institusjonsutvikling og leverer tjenester.

Norge bidrar årlig med kjernestøtte til FNs utviklingssystem, i tillegg til tematisk støtte, program- og prosjektsamarbeid og bidrag til det humanitære feltet. Gjennom støtten til multilaterale organisasjoner bidrar Norge til felles finansiering av globale forpliktelser på en rasjonell måte. I FN-organisasjonenes styrende organer, og i direkte dialog med organisasjonene, har norske myndigheter mulighet til å legge føringer både for bruken av de økonomiske bidragene og for organisasjonenes samlede virksomhet. Regjeringen vil særlig arbeide for at FNs utviklingsorganisasjoner legger til grunn en rettighetsbasert tilnærming og integrerer menneskerettighetene i sitt arbeid på landnivå samt at oppnådde resultater dokumenteres bedre. FN-systemets effektivitet og evne til å oppnå resultater på regjeringens prioriterte områ-

der vil få konsekvenser for den økonomiske støtten. Norsk innsats og økonomisk engasjement skal særlig rettes mot de delene av FN som effektivt leverer gode resultater. Norge vil også støtte opp om og bidra til utforming av reformene i FNs utviklingssystem. I dette arbeidet står FNs generalsekretærs initiativ Human Rights Up Front sentralt som ledd i å integrere hensynet til menneskerettighetene i hele FNs arbeid.

Utviklingssamarbeidet er i endring, med et stigende antall mellominntektsland med større mulighet for å drive tjenesteyting selv og et raskt økende antall andre utviklingsaktører som ofte er mer effektive enn FN-organisasjonene. Det er derfor ikke gitt at FN i fremtiden vil være den viktigste aktøren på områder der organisasjonen i dag har et stort engasjement. Det er viktig å identifisere hva FN mer effektivt kan overlate til andre aktører. Regjeringen mener at FN-organisasjonene i større grad skal arbeide med faglig rådgivning og kapasitets- og institusjonsutvikling. En viktig oppgave for FN-organisasjonene er å støtte opp om endringsagenter, opptre som talerør for menneskerettighetene samt bidra til at menneskerettighetene gjenspeiles i landenes nasjonale politikk og lovgivning.

Prioriterte innsatsområder:

- Arbeide for at FNs utviklingsorganisasjoner integrerer menneskerettighetene i sitt arbeid for å bidra til økt gjennomføring og etterlevelse av menneskerettighetene på landnivå.
- Vektlegge menneskerettigheter i alt styrearbeid og i dialoger med FNs særorganisasjoner, fond og programmer, og arbeide for at de legger til grunn en rettighetsbasert tilnærming til utvikling og humanitært arbeid.

Boks 5.7 Menneskerettighetene i FNs fond, programmer og særorganisasjoner

I det enkelte utviklingsland er fremme av menneskerettighetene både en oppgave for FNs landteam i fellesskap og for de enkelte organisasjonene innenfor sine respektive mandater. Som en av de største bidragsyterne til FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF), FNs befolkningsfond (UNFPA), FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women) og Verdens matvareprogram (WFP) er norske myndigheter en pådriver for fremme av menneskerettighetene i organisasjonenes virksomhet. Også FNs særorganisasjoner, for eksempel FAO, WHO, UNESCO og ILO, har viktige mandater knyttet til realisering av menneskerettigheter. Eksemplene nedenfor gir et innblikk i hvordan noen av FNs fond, programmer og særorganisasjoner jobber for å fremme norske prioriteringer på menneskerettighetsområdet.

Et hovedmål for UNDP er å bidra til økt medbestemmelse, utvikling, rettsstatsprinsipper og ansvarliggjøring gjennom å bistå land i å utvikle systemer som fremmer demokratisk styresett. I tillegg til å bistå land med å harmonisere nasjonal politikk og lovverk med internasjonale normer, bidrar UNDPs arbeid til å styrke integriteten i offentlige institusjoner, retts- og sikkerhetssektorene og befolkningens tilgang til rettsvesenet. UNDP bidrar også til å etablere tilsynsfunksjoner som nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og å styrke involveringen av det sivile samfunn.

UNICEFs arbeid retter seg mot alle aspekter ved barns rettigheter, som utdanning, helse, ernæring og beskyttelse. Dette gjelder både når UNICEF opptrer som utviklingsaktør og i organisasjonens stadig viktigere humanitære innsats. UNICEF er også et aktivt globalt talerør for barns rettigheter. Barn med nedsatt funksjonsevne er ofte verst stilt, ikke minst i krise- og konfliktsituasjoner, der andelen barn med funksjonshemninger er uforholdsmessig stor og behovet for beskyttelse er størst.

Kvinneres rettigheter og likestilling er ett av de viktigste prioriteringsområdene i regjeringens FN-politikk. UN Women vektlegger særlig

kvinneres politiske og økonomiske rettigheter, vold mot kvinner og kvinners deltakelse i freds- og sikkerhetspolitikk. Organisasjonen bidrar til å videreutvikle internasjonale normer på likestillingsområdet, bistår medlemsland med å innføre disse normene og koordinerer innsatsen for å integrere et likestillingsperspektiv i alle deler av FN-systemet.

Enkeltindividets seksuelle og reproduktive helse og rettigheter er kjernen i UNFPAs mandat, med særlig vekt på kvinners rettigheter og likestilling. UNFPA arbeider også for ungdom og deres rett til seksualundervisning og til seksuell og reproduktiv helse. Retten til selv å bestemme står sentralt. Universell tilgang til integrerte helsetjenester for seksuell og reproduktiv helse, som er kjønnssensitive og imøtekommer menneskerettighetsstandarder, er et hovedmål.

Særorganisasjonene skal også fremme og ivareta et rettighetsperspektiv. Innenfor sine respektive mandatområder – som WHO på helseområdet, FAO innen matsikkerhet og ernæring, UNESCO innen utdanning og kultur og ILO når det gjelder ivaretagelse av rettigheter i arbeidslivet – utarbeider medlemslandene avtaler og retningslinjer som etablerer regler for hvordan landene skal samarbeide seg imellom og ivareta innbyggernes rettigheter. For eksempel gir de frivillige retningslinjene for retten til mat, som ble vedtatt i FAO i 2004, mer detaljerte og praktiske retningslinjer for hvordan landene kan og bør sikre retten til mat. Et annet eksempel på normer som bidrar til å realisere rettigheter, er de frivillige retningslinjene for landrettigheter for landbruk og fiske, som ble vedtatt i FNs kommisjon for matsikkerhet i 2012. Disse retningslinjene gir viktige føringer for blant annet kvinners rettigheter til å eie, drive og arve land som de er avhengige av for matproduksjon og inntekter. Selv om mange av de normene som utvikles i særorganisasjonene er frivillige, gir de blant annet det sivile samfunn et grunnlag for å drive mer aktiv påvirkning av egne myndigheter for å realisere innbyggernes rettigheter.

6 Arbeidet for menneskerettighetene på regionalt nivå

Det globale menneskerettighetsarbeidet utfylles av regionale strukturer og mekanismer for vern av menneskerettighetene. Regionale mekanismer kan skape større grad av eierskap og nærhet til regionale og nasjonale utfordringer enn globale ordninger. De kan bidra vesentlig til normutvikling og til landenes gjennomføring av sine menneskerettighetsforpliktelser, rettsstatsbygging og demokratiutvikling.

Det er opprettet regionale menneskerettighetssystemer i Europa, Amerika og Afrika, dels også i Midtøsten og Asia. Systemene er ulike når det gjelder innretning og omfang, og er på forskjellige utviklingsstadier med utfordringer på ulike nivåer. De mest effektive systemene finner man i Europa, med Europarådet, EU og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Norge er aktivt medlem i Europarådet og OSSE.

I Europarådet og OSSE vil regjeringens prioriterte områder på menneskerettighetsfeltet – individets frihet og medbestemmelse, rettsstat og rettssikkerhet samt likeverd og like muligheter – ligge til grunn for Norges menneskerettighetsarbeid. Norske myndigheter skal være konsistente på tvers av ulike regionale og globale fora, og samtidig trekke på kunnskap og erfaring fra det bilaterale arbeidet.

Flere av de regionale systemene i andre deler av verden er fremdeles i støpeskjeen, og bærer blant annet preg av betydelige ressurs- og kapasitetsutfordringer. Erfaringsutveksling vil kunne bidra til å videreutvikle de ulike menneskerettighetssystemene. De regionale systemene kan også være viktige partnerorganer for FN og det arbeidet som gjøres blant annet gjennom FNs høykommissær for menneskerettigheter.

Regjeringen vil styrke kunnskap, kontakt og samarbeid med relevante regionale organisasjoner og mekanismer i andre deler av verden for å fremme menneskerettigheter, rettsstatsbygging og demokrati. Der det er mulig, vil regjeringen bidra til styrking og videreutvikling av de regionale ordningene.

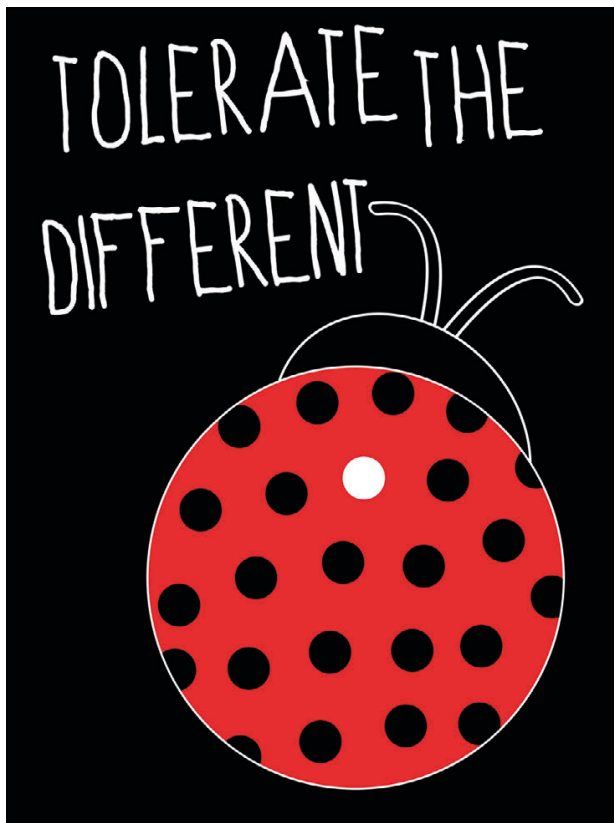
Omtalen av landspesifikke trekkene i dette kapitlet er ment å illustrere trender og aktuelle

utfordringer i de ulike regionene. Regionomtalen gir ikke gi en uttømmende oversikt over alle menneskerettighetsutfordringene. Enkelte landsituasjoner er omtalt nærmere i kapittel 7 for å illustrere det operative bilaterale arbeidet.

6.1 Europa og Eurasia

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) danner grunnlaget for et sterkt rettighetsvern i Europa. Europarådet har sammen med Den europeiske union (EU) og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) bidratt til å fremme rettighetsvernet i praksis. Vest- og Sentral-Europa består av etablerte demokratier med stor grad av respekt for menneskerettighetene. Samtidig som denne delen av verden fortsetter å gå foran i kampen for menneskerettighetene, er det også visse negative utviklingstrekk i enkelte land. Det europeiske kontinent er til en viss grad fortsatt delt, mer enn 20 år etter oppløsningen av Sovjetunionen. Deler av Øst-Europa, Sør-Kaukasus og Sentral-Asia er styrt av autoritære regimer, der menneskerettighetene ikke fremmes og beskyttes i tråd med internasjonale normer. Tvert imot har det i disse områdene vært bekymringsfulle tilbakeslag mot etablerte rettigheter, der ytringsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet blir innskrenket i flere land. Minoritetsgrupper, herunder tros- og livssynsminoriteter og seksuelle minoriteter, diskrimineres. Menneskerettighetsforkjempere trues og får ikke nødvendig beskyttelse fra staten.

Flere av landene i denne delen av Europa står i et betydelig krysspress. De er en del av Russlands nærrområder, samtidig som de deltar i EUs og NATOs partnerskapsprogrammer. Motsetningsforholdet mellom forskjellige lojalitetsbånd får særlig tydelige konsekvenser på menneskerettighetsområdet.



Figur 6.1 Monika Zec Moni, Makedonia

Europarådets statusrapport fra 2014¹ om demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper i Europa konstaterer at menneskerettighetene på det europeiske kontinentet er mer utsatt i dag enn de har vært siden slutten av den kalde krigen. Rapporten analyserer både utviklingen i Europa og hvordan Europarådet kan bistå medlemsstatene i å leve opp til de grunnleggende felles standardene i det paneuropeiske systemet. Samtidig gjør rapporten det klart at å opprettholde disse standardene også er blitt en sikkerhetspolitisk nødvendighet. Det vil være viktig å bidra til at Generalsekretærens rapport blir fulgt opp på en effektiv måte.

Konflikten i Ukraina og konflikten mellom Ukraina og Russland, samt utviklingen i enkelte andre land i det østlige Europa, er betydelige utfordringer for Europa i dag, også for Europarådet. Den alvorlige forverringen av menneskerettighetssituasjonen i Aserbajdsjan, endatil mens landet har innehatt formannskapet i Europarådet, gir særlig grunn til bekymring. De europeiske utfordringene begrenser seg imidlertid ikke til de østlige delene av Europa, selv om utfordringene

Boks 6.1 Europarådets statusrapport 2014

Europarådets statusrapport «State of democracy, human rights and the rule of law in Europe» viser at mange av de 47 medlemslandene har betydelige menneskerettighetsutfordringer på spesifikke områder:

- Diskriminering av etniske og nasjonale minoriteter (39 medlemsstater).
- Fengselsforhold, herunder overfylte fengsler (30 medlemsstater).
- Korrupsjon (26 medlemsstater).
- Mishandling fra rettshåndheverer (23 medlemsstater).
- Sosial ekskludering og diskriminering av rom (23 medlemsstater).
- Rettsvesenets oppbygning og funksjon (20 medlemsstater).
- Migranternes og asylsøkeres rettigheter (20 medlemsstater).
- Domstolenes saksbehandlingstid (11 medlemsstater).
- Menneskehandel (11 medlemsstater).
- Mangel på ytringsfrihet og pressefrihet (8 medlemsstater).

her er de mest alvorlige. Eksempelvis er Italia det landet som per i dag har flest antall saker mot seg fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Det er også problematisk at mens de åpne konfliktene overskygger den europeiske dagsorden, registreres det i deler av Europa økt hatkriminalitet, diskriminering av rom og andre minoriteter, diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet, samt et press mot uavhengige medier og mot forsamlings- og foreningsfriheten.

6.1.1 Europarådet

Europarådet er den eneste rene paneuropeiske internasjonale organisasjonen, og har nå 47 medlemsland med til sammen 820 millioner innbyggere som alle er omfattet av EMK. Europarådet er derfor en viktig plattform for aktiv utøvelse av norsk engasjements- og europapolitikk. Gjennom aktiv deltakelse og dialog i Europarådets ulike fora bidrar Norge til å fremme internasjonal rettsorden samt utvikling av demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper i et utvidet Europa.

¹ State of democracy, human rights and the rule of law in Europe. Report by the Secretary General of the Council of Europe (2014).

Europarådet har ulike virkemidler for å overvåke at medlemsstatene overholder sine menneskerettsforpliktelser. EMK etablerer den mest effektive og gjennomgripende overvåkningsmekanismen på verdensbasis. Alle innbyggerne i Europarådets medlemsstater kan klage til EMD på sitt eget språk dersom de mener å ha blitt utsatt for en krenkelse av rettigheter nedfelt i EMK. EMDs dommer er folkerettslig bindende, og Europarådets ministerkomité vurderer og kontrollerer statenes nasjonale gjennomføring av dommene.

I tillegg til EMK har Europarådet konvensjoner med uavhengige overvåkningsmekanismer på områder som minoriteters rettigheter, tortur, menneskehandel og økonomiske og sosiale rettigheter. Europarådet har også en egen kommisjon mot rasisme og diskriminering, samt en menneskerettskommisær. I den senere tid har Europarådet bistått enkelte medlemsland som har særlige utfordringer på menneskerettsområdet, med å utarbeide nasjonale handlingsplaner. Nasjonal gjennomføring av EMK, herunder sikring av et uavhengig rettsvesen, står sentralt i disse handlingsplanene.

Veneziakommisjonen er Europarådets rådgivende organ i grunnlovsmessige spørsmål. Kommisjonen gir juridisk bistand til medlemslandenes myndigheter ved utforming av grunnlover og annen sentral lovgivning. Alle Europarådets medlemsland er medlem av Veneziakommisjonen, i tillegg til en rekke andre land utenfor Europa.

Det sivile samfunn spiller en viktig rolle i Europarådets arbeid, blant annet i ekspertkomiteer og på landnivå. Mange møter og prosesser er imidlertid ikke åpne for deltakelse fra det sivile samfunn. Frivillige organisasjoners arbeid koordineres i dag i stor utstrekning av et eget organ, noe flere internasjonale ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) mener svekker deres innflytelse. Norske myndigheter vil arbeide for at Europarådet styrker sitt samarbeid med det sivile samfunn.

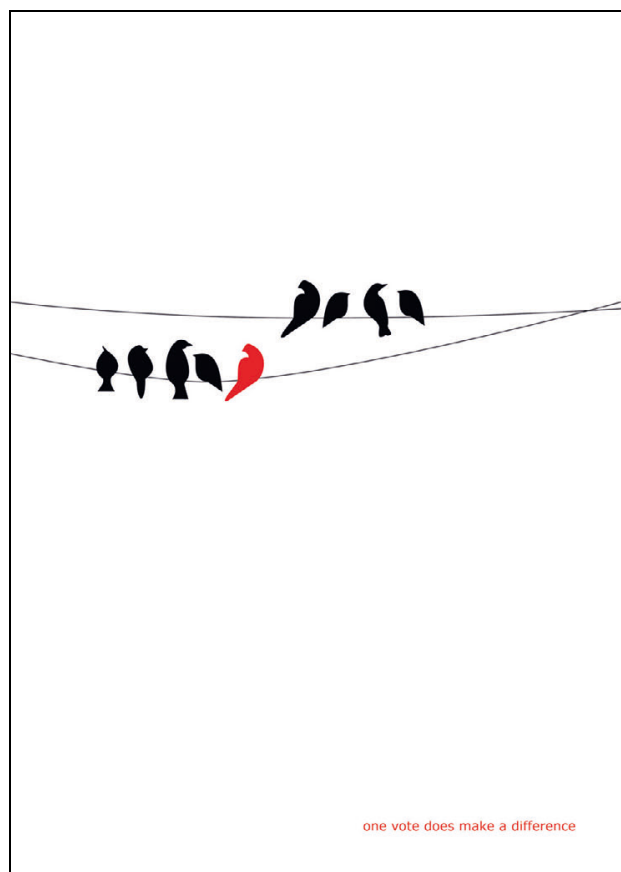
Norge er det medlemslandet som gir det største frivillige bidraget til Europarådets arbeid for menneskerettigheter og demokrati. For å gi Europarådet den nødvendige forutsigbarhet har Norge inngått en flerårig rammeavtale om slike bidrag. Norsk frivillig støtte gis primært til finansiering og gjennomføring av nasjonale handlingsplaner. Norske myndigheter bidrar også til å finansiere behandlingen av EMDs restanser som ledd i å bedre det europeiske menneskerettighetssystemets effektivitet.

6.1.2 Den europeiske menneskerettsdomstolen

EMD har gjennom sin rettspraksis i mer enn 50 år utdypet, konkretisert og videreutviklet rettighetene i EMK. Domstolen har vært en viktig bidragsyter til at menneskerettighetene i EMK har fått stort gjennomslag i de europeiske rettsystemene. Siden opprettelsen i 1959 har Domstolen tatt stilling til nesten 600 000 klager og avsagt mer enn 18 000 dommer. Dommer som fastslår at konvensjonen er krenket, blir i hovedsak fulgt opp av de aktuelle statene med nødvendige tiltak for å reparere den aktuelle krenkelsen og forhindre tilsvarende krenkelser i fremtiden.

Domstolen har gjennomført viktige reformtiltak de siste årene, noe som har gitt resultater i form av en økning av antall behandlede saker og en nedgang i restansene. Til tross for dette, står Domstolen og overvåkningssystemet for øvrig overfor betydelige utfordringer. Hovedutfordringen er etterslepet av saker til behandling. Dette skyldes at antallet nye klager økte fra 10 000 i 2000 til 66 000 i 2013, uten at Domstolen har fått en tilstrekkelig økning i sine ressurser. Så langt er det ikke oppnådd konsensus blant Europarådets medlemsstater om å foreta grunnleggende endringer i konvensjonssystemet. Ved utgangen av 2013 hadde EMD 70 000 saker til behandling som ikke uten videre kunne avvises. 48 000 av disse var såkalte repetitive saker, som skyldtes strukturelle menneskerettighetsbrudd i enkelte stater, og som ikke var utbedret til tross for tidligere fellende dommer fra EMD og tilsyn fra Europarådets ministerkomité. Typiske eksempler på slike strukturelle problemer er svakheter ved rettsvesenet, herunder langsom saksbehandling og manglende fullbyrdelse av dommer. Det er nettopp medlemslands gjennomføring av dommene og tilhørende behov for nasjonale reformer for å unngå tilsvarende saker som vil være avgjørende for at den individuelle klageretten fortsatt skal være en realitet. Regjeringen vil overfor Europarådet være en konstruktiv aktør som bidrar til å øke det europeiske menneskerettighetssystemets effektivitet, blant annet gjennom aktiv deltakelse i reformprosessen og gjennom Utenriksdepartementets bidrag til EMDs spesialkonto opprettet for å finansiere behandling av domstolens restanser.

Det er videre en pågående debatt om EMDs rolle. Dette har dels sin bakgrunn i enkeltdommer som har skapt stor misnøye i noen medlemsland. I andre tilfeller dreier debatten seg om hvorvidt EMD mer generelt går for langt i sin tolkning av



Figur 6.2 Marna Janse van Rensburg, Botswana

konvensjonen og i overprøvingen av nasjonale avgjørelser. Debatt om EMDs rolle er både viktig og nødvendig. Også på dette området vil regjeringen være en konstruktiv aktør for å bidra til å opprettholde det europeiske menneskerettighetssystemets legitimitet.

6.1.3 Den europeiske union

Den europeiske union (EU) og dens forløpere har gjennom mer enn 60 år bidratt til å fremme fred og forsoning, demokrati og menneskerettigheter i Europa, noe som speiles i begrunnelsen for at organisasjonen mottok Nobels fredspris i 2012. EUs utvidelse østover har satt søkelyset på de utfordringene som knytter seg til gjennomføring av rettsstatens prinsipper i flere nye medlems- og kandidatland. Utvidelsen har også skapt ny debatt i EU om hvilke virkemidler organisasjonen har til rådighet for å sikre at medlemslandene over tid respekterer menneskerettighetene.

De såkalte København-kriteriene fra 1993, som ble utformet i forbindelse med EUs utvidelse østover, gjelder for alle søker- og kandidatland til EU. Disse politiske og juridiske kriteriene må oppfylles før medlemskap kan etableres. Gjennom

handlingsplanen for søkerlandene til EU bidro norske myndigheter i årene forut for den store utvidelsen i 2004 til kandidatlandenes arbeid for å oppfylle medlemskapsbetingelsene. Dette arbeidet pågår stadig i landene på Vest-Balkan, der den europeiske integrasjonsprosessen fortsatt er en viktig drivkraft for reformprosessen som skal styrke menneskerettighetene og vernet av minoriteter i søker- og kandidatlandene til EU. Norske myndigheter samarbeider nært med EU og Europarådet om støtte til reformer innen justissektoren, for å styrke disse landenes kapasitet til å gjennomføre menneskerettighetene i nasjonalt lovverk og i domstolene. Norske myndigheter vil fortsette innsatsen for å styrke menneskerettighetene i de landene som søker mot europeisk integrasjon.

I tillegg til København-kriteriene har EU et omfattende regelverk og institusjonelt apparat for å sikre oppfølging av medlemslandenes praksis. EU-charteret og EU-domstolen er pilarer på dette området, men også andre organer med spesifikke oppdrag, som Fundamental Rights Agency (FRA) og European Institute for Gender Equality (EIGE), er etablert. I 2012 ble EUs første spesialrepresentant for menneskerettigheter utnevnt. Samme år vedtok EU en ny handlingsplan for fremme av menneskerettighetene som en integrert del av utenrikspolitikken.

Der det åpnes for det, vil regjeringen vurdere eventuell tilknytning til EUs menneskerettighetsarkitektur dersom det anses som hensiktsmessig og ikke innebærer en duplisering av Europarådets arbeid. For tredjeland som Norge er EU en viktig arena for fremme av sentrale prioriteringer gjennom konsultasjon og samarbeid. Norge og EU har ofte sammenfallende synspunkter på menneskerettighetsområdet, og norsk tilslutning til EUs erklæringer og felles *démarches* kan styrke felles posisjon.

EU som organisasjon skal i henhold til Lisboa-traktaten tiltre EMK. Under norsk lederskap er et utkast til tiltredelsesavtale blitt fremforhandlet mellom EU-kommisjonen og Europarådet. Utkastet skal gjennomgå en intern godkjenningssprosess i EU, før avtalen eventuelt må ratifiseres av alle Europarådets medlemsstater. Når EU blir part i EMK, vil ikke lenger bare EU-stater, men også EU som organisasjon kunne innklages for EMD for konvensjonsbrudd. EU vil også kunne bli part i saker mot EU-stater som berører forholdet mellom EUs regelverk og menneskerettskonvensjonen. Dette vil bidra til at ansvaret for et konvensjonsbrudd plasseres hos den av partene som er i stand til å reparere bruddet. EUs tiltredelse til

EMK vil både innebære en styrking av menneskerettsvernet i Europa og en styrking av Europarådets sentrale rolle på menneskerettighetsområdet i Europa.

6.1.4 EØS-midlene

EØS-midlene er norske myndigheters bidrag til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i Europa, og skal støtte opp under grunnleggende europeiske verdier som demokratibygging, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling mellom kjønnene. EØS-midlene bidrar også til å styrke kontakten og samarbeidet mellom Norge og de 16 mottakerlandene i Sentral- og Sør-Europa, ikke minst gjennom samarbeidet med det sivile samfunn. For perioden 2009–2014 utgjør EØS-midlene om lag 1,8 milliarder euro eller ca. 15 milliarder norske kroner. Norges andel er om lag 97,7 prosent, mens Island og Liechtenstein står for resten av bidraget.

Vern av menneskerettigheter og fremme av demokrati og rettsstatsprinsipper er nedfelt i alle avtalene med land som mottar EØS-midler, og er generelt en prioritering innenfor alle programmene som finansieres av EØS-midlene, der dette er relevant. I tillegg er det særskilte programområder som åpner for samarbeid innen felt der menneskerettigheter utfordres spesielt. Dette gjelder felt som utsatte minoriteter, rom, andre diskriminerte grupper, fengsel og rettsapparat, det sivile samfunn og demokratiske institusjoner som har viktige overvåkningsfunksjoner eller skal bidra til å beskytte menneskerettighetene i landene. Norske myndigheter deltar også i EU-samarbeidet for å identifisere mulige tiltak for å redusere problemene i Middelhavsområdet som følge av migrasjonspresset fra sør.

I nært samarbeid med Europarådet har EØS-midlene gjennom egne fond for det sivile samfunn satt søkelys på aktuelle tema i EU, som for eksempel bekjempelse av hatkriminalitet, behovet for økt kunnskap om minoriteters historie og kulturarv og undervisning om demokrati og rettsstatsprinsipper.

Både EU og Europarådet har utviklet traktater som forplikter medlemslandene til å bekjempe diskriminering og rasisme. Gjennom samarbeidsavtaler om EØS-midlene med Europarådet og EUs Fundamental Rights Agency (FRA) systematiseres programinnsatsen i samarbeid med landene, og i tillegg er det lagt til rette for samarbeid på program- og prosjektnivå med institusjoner som OSSE, UNHCR, UNICEF og WHO. Arbeidet føl-

Boks 6.2 Suspensjon og tilbaketrekking av EØS-midler

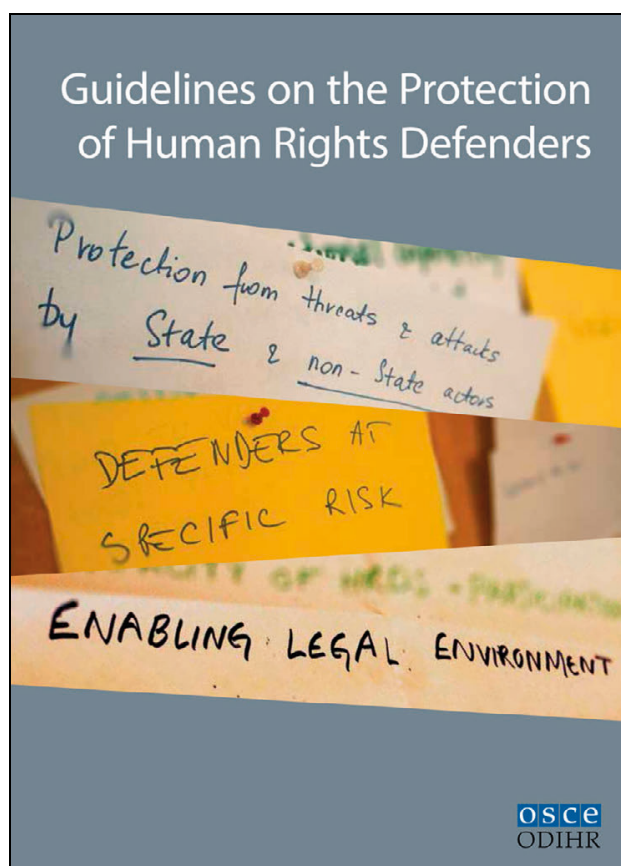
Norske myndigheter stanset i mai 2014 videre utbetalinger av EØS-midler til Ungarn. Programmet for det sivile samfunn og et program for klimatilpasning er imidlertid unntatt fra suspensjonen, siden ungarske myndigheter ikke har ansvaret for gjennomføringen av disse programmene. Bakgrunnen for suspensjonen var at den ungarske regjeringen på tvers av inngåtte avtaler flyttet gjennomføringen og kontrollen av den norske støtten ut av sentralforvaltningen. I tillegg har den ungarske regjeringen gjennomført en ulovlig granskning av NGO-programmet og trakassert våre samarbeidspartnere (fondsoperatøren for NGO-fondet). Dette er brudd på inngåtte avtaler.

God forvaltning av EØS-midlene krever også ryddighet fra alle parter. Under en konferanse i Riga i 2013, som var finansiert av EØS-midlene, ble det blant annet tatt til orde for at det latviske samfunn må beskyttes fra nordiske og vestlige lands likestillingspolitikk, da denne tolererer seksuelle minoriteter. Nærmere undersøkelser viste at slike holdninger var representative for arrangørens arbeid. Dette ble av Norge og de øvrige givene vurdert som et klart brudd på de verdier EØS-midlene bygger på, og som er nedfelt i regelverket for midlene. Støtten til den angjeldende organisasjonen ble derfor trukket tilbake.

ges opp gjennom årlige rapporter og møter med mottakerlandene og sentrale miljøer.

6.1.5 Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa

Som verdens største regionale sikkerhetsorganisasjon er Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) et viktig forum for dialog og samarbeid om sikkerhet i hele det eurasiske området. I tillegg til medlemslandene i Europarådet omfatter organisasjonen USA, Canada, Hviterussland, Mongolia og de fem sentralasiatiske landene Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan. OSSE er den eneste regionale organisasjonen av denne typen der Russland deltar på like fot med EU og USA. Organisasjonen bygger på Helsingforserklærin-



Figur 6.3 OSCE/ODHIRS retningslinjer for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere

Boks 6.3 Rom

Rom er Europas største minoritet. Svært mange lever under vanskelige økonomiske og sosiale kår. Rom er også utsatt for intoleranse, diskriminering og utestenging fra samfunnet. Dette representerer felles europeiske utfordringer, som krever både nasjonale krafttak i de landene der rom utgjør en stor minoritet, og felles europeisk innsats. Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til å bedre situasjonen for rom i flere mottakerland gjennom støtte til blant annet utdanningstiltak, jobbtrening og helsetilbud. Norske myndigheter samarbeider nært og koordinerer innsatsen med EU, Europarådet og andre miljøer med bred erfaring på området. Norske myndigheter støtter også frivillige organisasjoner som fremmer roms rettigheter og tilbyr sosial- og velferdstjenester i områder der det bor mange rom. En bred tilnærming er avgjørende for at rom i Europa skal stå bedre rustet til å lykkes som likeverdige deltakere i samfunnet.

gen (1975), som slår fast at en stat ikke kan avvise kritikk av alvorlige menneskerettighetsbrudd som innblanding i indre anliggender, og at deltakerstatene skal samarbeide om sikkerhetsmessige, økonomiske og menneskerettslige spørsmål. Forpliktelser om demokratiutvikling og respekt for menneskerettigheter er gjentatt og utvidet ved en rekke senere vedtak på minister- og toppmøter, senest ved toppmøteerklæringen fra Astana 2010.

Respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter er en sentral del av OSSEs utvidede sikkerhetsbegrep. Økt respekt for menneskerettigheter og en utvikling i retning av mer demokrati skal bidra til å trygge sikkerheten for den enkelte. OSSEs tre uavhengige institusjoner (kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR), høykommissæren for nasjonale minoriteter og mediefrihetsrepresentanten) samt OSSEs sendelag i 15 deltakerland arbeider for å bygge institusjoner, styrke demokratiske strukturer og bidra til det sivile samfunns deltakelse i regioner som opplever eller trues av konflikt. OSSE har unik kompetanse i observasjon og meglings i internasjonale konflikter. Dette var bakgrunnen for beslutningen om å gi organisasjonen et nytt og viktig oppdrag i Ukraina, der norske myndigheter bidrar både med finansielle ressurser og personellressurser. OSSE er en viktig bidragsyter til praktisk utvikling av demokrati i en rekke land gjennom overføring av kompetanse innenfor demokrati og menneskerettigheter. Dette skjer ikke minst gjennom ODIHRs langsiktige, vidtrekkende og systematiske metodikk og erfaring med valgobservasjon, som setter standarden for gjennomføring av valg.

I en rekke av OSSEs deltakerland, herunder Aserbajdsjan, Hviterussland, Russland, de sentralasiatiske republikkene og Ungarn, har det vært bekymringsfulle innskrenkninger av menneskerettighetene, på tross av forpliktelsene disse landene frivillig har påtatt seg som deltakere av OSSE. Debatten om universelle menneskerettigheter og såkalte tradisjonelle verdier preger også diskursen i OSSE, og skaper store utfordringer for organisasjonen. Det økende verdigapet mellom medlemslandene legger press på OSSEs institusjoner. Det gjenstår med andre ord mye arbeid med å gjennomføre forpliktelsene og de politiske vedtakene. Målet er at OSSE blir ytterligere styrket som plattform for demokratidiskusjon og konfliktløsning.

Institusjonenes budsjetter har blitt betydelig redusert de senere årene, dels som en følge av finanskrisen og dels som følge av enkeltlands forsøk på å begrense institusjonenes evne til å føre

effektiv kontroll med menneskerettighetsutviklingen. I lys av fortsatte og økte utfordringer for organisasjonen vil norske myndigheter arbeide for at denne trenden snur. Norge er en aktiv bidragsyter til prosjektsamarbeid innen OSSE, og har som en av de første deltakerstatene inngått en rammeavtale med organisasjonen om støtte til prosjekter innen menneskerettigheter og det sivile samfunn. Norske myndigheter bidrar også med utsending av eksperter til OSSEs institusjoner og sendelag gjennom NORDEM.

Norske myndigheter legger vekt på at Europarådet og OSSE samarbeider i størst mulig grad. Begge organisasjonene arbeider med demokratibygging og rettsstatsutvikling, og virksomheten er gjensidig utfyllende. De største forbedringene av demokratiske rettigheter og standarder har skjedd etter samarbeid på ekspertnivå i de to organisasjonene, etterfulgt av politisk koordinert oppfølging. Her må det fortsatt søke etter synergier, slik at samarbeidet og effekten av organisasjonenes arbeid styrkes ytterligere.

6.2 Nord-Amerika og Latin-Amerika

Menneskerettighetssituasjonen på det amerikanske kontinent er sammensatt, og utfordringene er ulike fra nord til sør, også mellom de ulike latinamerikanske landene. I Nord-Amerika står demokratiet sterkt, og menneskerettighetene er i stor grad respektert. Et mangfoldig sivil samfunn og uavhengige medier bidrar til åpen debatt, også om vanskelige problemstillinger. Menneskerettighetsspørsmål er en viktig komponent i den bilaterale dialogen med USA, og Norge tar jevnlig opp spørsmål knyttet til blant annet bruken av dødsstraff.

Høye drapstall, manglende etterforskning og utbredt straffrihet preger menneskerettighetssituasjonen i store deler av Latin-Amerika. Den største strukturelle utfordringen i arbeidet med å verne menneskerettighetene er mangelen på effektivt rettsvern sikret gjennom en tilstrekkelig sterk rettsstat. Domstolene mangler kapasitet og ikke minst uavhengighet fra den utøvende makt. Korrupsjon er også et utbredt problem. Mange av landene har gjennomgått store politiske endringsprosesser etter overgang fra mer autokratiske styreform, men fortsatt kritiseres valgprosessene i enkelte land.

Når det gjelder rettigheter som er grunnleggende i et åpent og demokratisk samfunn som ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet, er situasjonen på Cuba særlig bekymringsfull. Poli-

tisk opposisjonelle kan ikke organisere seg fritt eller kritisere myndighetene offentlig uten fare for represalier. I Venezuela begrenser myndighetene mediernes frihet og den politiske opposisjonens frie virke.

I et land som Colombia, som kritiseres for manglende evne til å beskytte sine borgere mot vold og trusler, rapporteres det særlig om overgrep mot menneskerettighetsforkjempere og fagforeningsmedlemmer. Ulike grader av politisk kontroll med frie medier og drap på journalister er også et problem i mange land. Tallene på drepte journalister er spesielt høye i land som Mexico og Honduras. Også i andre land er fagforeningsmedlemmer og lederskikkelser i lokalsamfunn utsatt for trusler og overgrep. Urfolks rettigheter er utsatt i mange av de latinamerikanske landene, selv om nesten alle landene har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Urfolk og personer av afrikansk herkomst deltar fortsatt bare i liten grad i de politiske prosessene i sine respektive land.

Fattigdom er fremdeles et stor problem i mange land i Latin-Amerika og Karibia, og er blant annet årsak til betydelig migrasjon fra Mellom-Amerika til Nord-Amerika. Den kontrollerte migrasjonsstrømmen og den økende innflytelsen fra mafialignende grupper engasjert i narkotikatrafikken, har gitt grobunn for menneskehandel og forsvinninger. Vold mot kvinner i nære relasjoner og problemer knyttet til kriminalisering av abort er også utbredt i regionen.

Utfordringene til tross, utviklingen i mange latinamerikanske land går likevel gjennomgående i riktig retning. Demokratiets stilling styrkes, tidligere ekskluderte grupper blir i større grad hørt, middelklassen vokser og inntektsforskjellene reduseres. Flere land har i senere år også innført lovgivning for vern av minoriteters rettigheter. Eksempelvis har Argentina, Brasil, Mexico og Uruguay åpnet for likekjønnet ekteskap. Flere latinamerikanske land spiller også i økende grad en konstruktiv rolle i multilaterale fora.

Det interamerikanske menneskerettighetssystemet

Det interamerikanske menneskerettighetssystemet er ved siden av det europeiske det mest veletablerte og velutviklede regionale menneskerettighetssystemet. Systemet er en del av Organisasjonen av amerikanske stater (OAS). Dets to hovedorganer er Den interamerikanske menneskerettighetskommisjonen og Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen, som håndhe-

ver den amerikanske menneskerettighetskonvensjonen (AMK). Både kommisjonen og domstolen har etablert kontakt med det afrikanske og europeiske systemet, blant annet for erfaringsutveksling.

Det interamerikanske systemet er anerkjent. Samtidig har domstolen blitt kritisert for å sette saker som abort, likekjønnede ekteskap og ytringsfrihet på dagsordenen, samt for å ta kontroversielle beslutninger i oppgjørene etter militærdiktaturene, som å sette til side nasjonale amnestilover.

En stor og økende saksmengde utfordrer kommisjonen og domstolens økonomi og kapasitet til å fungere forsvarlig. Støtten det interamerikanske systemet får fra sine egne stater, er gjennomgående mangelfull. Flere OAS-stater har ikke ratifisert AMK (USA, Canada, og syv mindre stater i det karibiske området), og er derfor ikke underlagt kommisjonens virke eller domstolens jurisdiksjon. Til tross for dette er USAs og Canadas frivillige økonomiske bidrag til systemet blant de største. Det er bekymringsfullt at Venezuela og Den dominikanske republikk har trukket seg fra domstolen.

Både domstolen og kommisjonen er underfinansiert, og en forbedret økonomisk situasjon vil i seg selv styrke evnen til å levere tjenester. I prinsippet burde OAS-medlemsland selv finansiere sine egne institusjoner fullt ut. En betydelig andel internasjonale bistandsmidler kan svekke systemets troverdighet, og hovedansvaret for finansieringen må fortsatt tilfalle OAS-medlemsstater. Per i dag er situasjonen imidlertid kritisk, og en styrket norsk støtte vil kunne være av stor betydning for systemets videre virke. En slik støtte vil måtte tilpasses andre lands bidrag.

6.3 Midtøsten og Nord-Afrika

Midtøsten og Nord-Afrika preges av store menneskerettighetsutfordringer. Det er generelt sterke begrensninger på ytringsfrihet og samlings- og foreningsfrihet. Mangel på åpenhet og medbestemmelse var blant de grunnleggende drivkreftene for opprørsbølgen i Midtøsten og Nord-Afrika i 2011. I flere land førte folkelige demonstrasjoner til autoritære ledes avgang. Disse statene står overfor utfordringer i arbeidet med å bygge stabile og bærekraftige demokratier.

I statene som har opplevd regimeskifter er overgangsrettferdighet i praksis fraværende. Både gamle og nye overgrep fra blant annet sikkerhets- og politistyrker forblir i stor grad ustraf-

fede. Til tross for gjennomføringen av valg, tar det tid å bygge et inkluderende styresett basert på demokratiske prinsipper som medbestemmelse, inkludering og pluralisme. I Egypt er situasjonen for politisk opposisjonelle og sivilt samfunn forverret etter militærets maktovertakelse i juli 2013. Politiske opponenter har blitt fengslet og utsatt for overgrep av sikkerhetsstyrker. Det har vært gjennomført en rekke rettsprosesser der grunnleggende rettssikkerhetsgarantier ikke har blitt ivarettatt. Libya befinner seg i en borgerkrigsliknende tilstand der myndighetene ikke evner å beskytte befolkningen. Blant annet har det vært en rekke henrettelser av menneskerettighetsforkjempere og journalister. Menneskerettighets situasjonen i Jemen har mange likhetstrekk med Libya.

Menneskerettighetsforkjempere og journalister blir undertrykket og forfulgt også i land som ikke har gjennomgått regimeskifter. Minoriteter og svakerestilte grupper er i en utsatt posisjon. Tros- og livssynsfriheten begrenser seg i stor grad til majoritetsbefolkningen. Beskyttelse av religion, bekjempelse av terror og sikring av statens interesser anføres ofte som begrunnelser for å begrense ytringsfriheten. Dette gjelder for Iran, Saudi-Arabia og Bahrain, men i noen grad også land som Kuwait, Qatar og De forente arabiske emirater.

Regionen har en lang vei å gå når det gjelder avskaffelse av dødsstraff. Dødsstraff er tillatt i de aller fleste land, men praksis varierer. Iran har utstrakt bruk av dødsstraff, og bruker også dødsstraff overfor mindreårige. Situasjonen for LHBTI-personer er kritisk. Homofili er forbudt i de fleste landene i regionen, og kan føre til dødsstraff i Iran, Saudi-Arabia og Jemen. Brutale avstraffelsesmetoder basert på sharia-lovgivning forekommer fortsatt. Kjønsdiskriminerende lovgivning eksisterer i alle deler av regionen, med variasjoner i omfang fra land til land. Trakassering og vold mot kvinner er utbredt. Seksuelle overgrep i hjemmet er vanligvis ikke forbudt, og ved voldtekt finnes eksempler på at kvinnen selv risikerer å bli straffedømt. Flere kvinner spilte en aktiv og viktig rolle i mobiliseringen mot autoritære regimer i 2011, men møtte nye store utfordringer fra nyvalgte islamistiske regjeringer. Økt press fra konservativt religiøst hold og tradisjonelle holdninger har ført til at kampen i dag i enkelte land først og fremst står om å beskytte etablerte rettigheter. Kvinners lave deltakelse i økonomi og politikk hindrer likestilling og realisering av kvinners rettigheter.

Fremmedarbeideres rettigheter står fortsatt svakt i en rekke land, spesielt i Gulflandene. Disse arbeider generelt under svært dårlige vilkår. I praksis er de nærmest rettsløse når det skjer overgrep. Det er gjennomgående ulovlig for arbeidere å organisere seg, delta i kollektive forhandlinger eller streike.

Den israelske annekteringen av Øst-Jerusalem og vedvarende okkupasjon av Vestbredden har medført restriksjoner på palestinerne handlings- og bevegelsesfrihet, og sivilbefolkningen lider betydelig overlast. I Gaza er det også store humanitære utfordringer. Dette gjaldt allerede før konflikten sommeren 2014 på grunn av den israelske blokaden og det autoritære styresettet til de facto-myndighetene (Hamas). Konflikten sommeren 2014 forsterket de sivile lidelsene, noe både Israel og Hamas må holdes ansvarlige for. Også på Vestbredden gir situasjonen knyttet til rettssikkerhet, ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet grunn til bekymring. Æresrelatert vold er også et alvorlig problem.

Borgerkrigen i Syria har medført enorme tap av menneskeliv og lidelser for befolkningen og store flyktningestrømmer. Konflikten preges av brutale brudd på menneskerettighetene. Den har skapt en av de største humanitære katastrofene i moderne tid, med store konsekvenser også for nabolandene, og har ført til en destabilisering av regionen.

I Irak er det i økende grad blitt dokumentert diskriminering og overgrep mot sekteriske grupper og minoriteter. Den dramatiske utviklingen i 2014 har bidratt til å forsterke disse problemene. Den sekteriske volden brer om seg, og rettighetene til religiøse og etniske minoriteter brytes stadig. Forholdene for den frie pressen og ytringsfriheten har blitt forverret. Irakiske myndigheter har en lang vei å gå når det gjelder å gjenopprette tilliten i befolkningen og ivareta deres politiske, sivile, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

I tillegg har det vært en ny og skremmende utvikling ved at ekstreme jihadistbevegelser som ISIL begår massive og groteske overgrep mot befolkningen i Syria og Irak i klar motstrid med de verdiene som menneskerettighetene, demokratiet og rettsstaten bygger på. Handlingene kan kvalifisere til forbrytelser mot menneskeheten. ISIL er et særlig skremmende eksempel på en gruppe som gjennom ekstrem vold tilegner seg territoriell kontroll og bidrar til å true staters eksistens. Gruppen er grenseoverskridende og representerer en trussel mot liv og sikkerhet langt utover den regionen den opererer i.

Menneskerettighetssystemet i Midtøsten og Nord-Afrika

Det finnes ingen egne regionale menneskerettighetsinstitusjoner som dekker hele Midtøsten. Det finnes imidlertid noen instrumenter og institusjoner som gjelder for deler av regionen. Den arabiske liga vedtok i 2004 et menneskerettighetscharter som i stor grad bygger på prinsippene i FNs menneskerettighetserklæring, og i 2009 ble det etablert en komité som skal overvåke statspartenes etterlevelse av charterets forpliktelser. Charteret har vært gjenstand for kritikk på grunn av svakheter knyttet til dødsstraff, kvinners rettigheter og omtalen av sionisme. En annen svakhet er at en rekke rettigheter er underordnet nasjonal lovgivning.

Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC) vedtok i 1990 Kairo-erklæringen om menneskerettigheter i islam. Erklæringen baserer seg på en islamsk tolkning av menneskerettighetene, og har sharia-lovgivning som sin rettesnor. I 2011 ble det opprettet en kommisjon som skal overvåke og støtte medlemslandenes gjennomføring av erklæringen. Kommisjonen er blitt kritisert for manglende uavhengighet og selektiv vektlegging av religiøse rettigheter.

OICs multilaterale menneskerettighetsarbeid knytter seg særlig til den såkalte «defamation of religion»-agendaen, eller ærekrenking av religioner, som blant annet fremmes i FN og som har til hensikt å verne om religioner ved blant annet at det legges begrensinger på ytringer og handlinger som kan kategoriseres som blasfemiske. Et slikt vern kan brukes til å kneble politiske og sivile rettigheter, slik som ytringsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet samt tros- og livs-synsfrihet.

6.4 Afrika sør for Sahara

Det er mange menneskerettighetsutfordringer i Afrika sør for Sahara, men det er også positive utviklingstrekk som bør fremheves. Siden 1990-tallet har mange afrikanske stater sør for Sahara vedtatt nye grunnlover som ivaretar sentrale menneskerettigheter og maktfordelingsprinsipper, gjennomført flerpartivalg og hatt fredelige maktskifter. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner tiltres av stadig flere afrikanske land. Det er etablert nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og kommisjoner i 27 land i Afrika, og 18 av disse er gitt såkalt A-status, som er høyeste internasjonale rangering. Kunnskap og bevisst-

het om menneskerettighetene har økt i befolkningen. Det sivile samfunn, herunder kvinneorganisasjoner, er blitt viktige aktører på menneskerettighetsområdet. Fattigdom er fortsatt svært utbredt på det afrikanske kontinentet, men økonomisk vekst har i mange land bedret rammebetingelsene for å innfri økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Samtidig foregår det alvorlige og systematiske menneskerettighetsbrudd i flere land. Sivile og politiske rettigheter som ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet er under press. Menneskerettighetene tolkes og tilpasses i flere land slik at de ikke kommer i veien for å kontrollere og kriminalisere opposisjon, medier og det sivile samfunn. Lovgivning knyttet til antiterror og landets sikkerhet brukes i enkelte land som grunnlag for arrestasjoner og domfellelser av journalister, menneskerettighetsforkjempere og opposisjonspolitikere. I et land som Etiopia, som kritiseres for brudd på ytringsfriheten og andre sivile og politiske menneskerettigheter, legger nasjonal lovgivning klare begrensninger på internasjonal finansiering av menneskerettighetsarbeid.

Politivold, tortur, vilkårlige fengslinger, utenomrettslige henrettelser og straffrihet for overgrep begått av myndighetspersoner er eksempler på andre graverende menneskerettighetsbrudd i denne regionen. Rettssikkerheten er svak i mange land. Korrupsjon er utbredt, selv om korrupsjonsbekjempelse ofte står høyt både på den politiske dagsordenen og i kampanjer fra det sivile samfunn. Enkelte afrikanske land praktiserer fremdeles dødsstraff, men det store flertallet har enten avskaffet dødsstraff eller innført stans i henrettelser. Rwanda har flere demokrati- og menneskerettighetsutfordringer, men er samtidig blant pådriverne i det internasjonale arbeidet mot dødsstraff. Eritrea, et av landene som kritiseres både for manglende ytringsfrihet og omfattende overgrep fra politi og sikkerhetsmyndigheter, har i en årrekke hatt tvungen militærtjeneste på ubestemt tid både for menn og kvinner. En stor andel av befolkningen har flyktet fra landet.

Tradisjoner og sosiokulturelle skikker gir menn og kvinner ulike rettigheter og muligheter, til dels støttet opp av både kristne og muslimske miljøer. Samtidig drives et aktivt likestillingsarbeid i de fleste land, der også tradisjonelle og religiøse ledere deltar for å fremme like muligheter og rettigheter uansett kjønn. Homofili er straffbart i en rekke land. Mens politikk overfor homofile går i negativ retning i noen land, illustrert blant annet av forslaget om å skjerpe lovgivningen mot homofili i Uganda, åpnes det for større tole-

ranse og aksept i andre land. Sør-Afrika har for eksempel, på bakgrunn av bestemmelser i egen grunnlov, ledet an i FN for å styrke menneskerettighetsvernet til alle mennesker uavhengig av seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Flere av landene er også sårbare stater i konflikt eller post-konflikt, med befolkninger på flukt og store humanitære utfordringer. Sør-Sudan, Somalia, Den demokratiske republikken Kongo og Den sentralafrikanske republikk er eksempler på slike stater. I tillegg til å være preget av væpnet konflikt, har disse landene svake institusjoner, store styresettutfordringer og omfattende straffrihet. Overgrep begås både av statlige og ikke-statlige aktører. Voldtekt og andre former for seksuelle overgrep er utbredt.

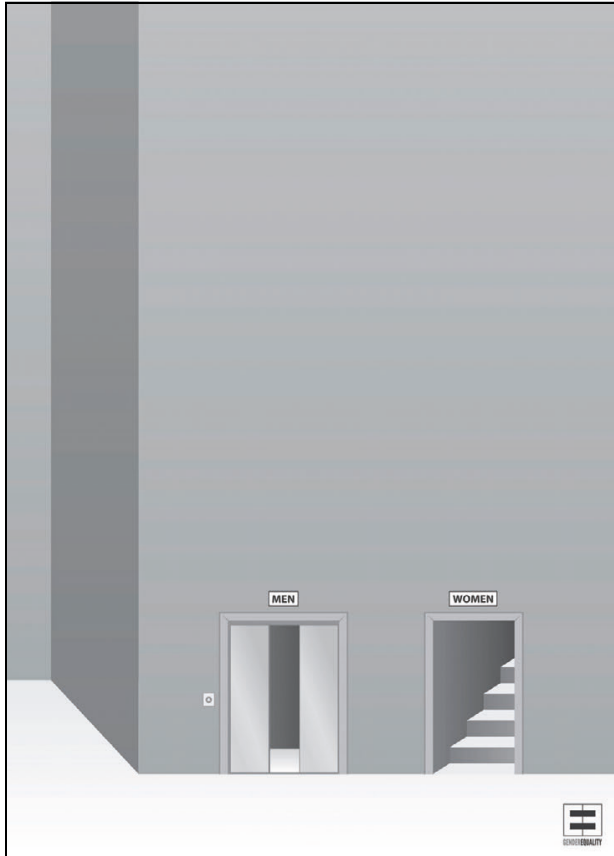
Sivilbefolkningen i Darfur, Sør-Kordofan og Blå-Nilen i Sudan er ofre for omfattende overgrep som følge av mangeårig væpnet konflikt mellom sentralregjeringen og ulike opprørsstyrker. I øvrige deler av landet rapporteres det om innskrenkninger i pressefrihet, brudd på tros- og livssynsfrihet og overgrep fra politi og sikkerhetsmyndigheter.

De nordøstlige områdene i Nigeria er også ustabile og preget av vold og konflikt. Nigerianske myndigheter har ikke lyktes med å beskytte egne innbyggere mot Boko Harams herjinger og overgrep. Det rapporteres også om drap og menneskerettighetsbrudd begått av sikkerhetsstyrkene.

Det afrikanske menneskerettighetssystemet

I regi av Den afrikanske union (AU) og forløperen Organisasjonen for afrikansk enhet har afrikanske land blant annet vedtatt det afrikanske charteret om menneskers og folks rettigheter (1981) og opprettet mandat for en rekke spesialrapportører. 53 av 54 afrikanske land har ratifisert charteret per august 2014. Gjennomføringen av charteret overvåkes av den afrikanske menneskerettighetskommisjonen i Gambias hovedstad Banjul, som vurderer landenes toårige statusrapporter. AU har også etablert en menneskerettighetsdomstol med sete i byen Arusha i Tanzania, som 27 land har sluttet seg til. Både kommisjonen og domstolen har kompetanse til å behandle individuelle klager i de tilfeller der medlemsstatene har akseptert dette. Systemet er underfinansiert og har store kapasitetsutfordringer.

Det afrikanske charteret skiller seg fra FN-konvensjonene blant annet ved å inkludere kollektive rettigheter, at retten til privatliv og forbudet mot tvangsarbeid er utelatt, og at enkeltpersoner



Figur 6.4 Alireza Mostafazadeh, Iran

også gis eksplisitte plikter. Charteret inneholder en egen bestemmelse om familien, som blant annet fastslår at familien er vokteren over moral og tradisjonelle verdier som er anerkjent av samfunnet. På den annen side har AU, gjennom Maputo-protokollen om rettigheter til kvinner i Afrika, vært en foregangsregion ved å ta inn bestemmelser som gir kvinner rett til abort når liv eller helse er truet eller på grunn av incest eller voldtekt. Gjennom Kampala-konvensjonen om beskyttelse av og assistanse til internt fordrevne i Afrika har AU også vært i forkant av andre regioner, gjennom vedtakelsen av et forpliktende rammeverk for beskyttelse av internt fordrevne og deres rettigheter.

Det afrikanske menneskerettighetssystemet er et ungt regionalt regime som er under stadig utvikling. Til tross for systemets svakheter og utfordringer har de afrikanske gjennomføringsmekanismene et viktig mandat og vil kunne bety mye for normutvikling og gjennomføring av menneskerettighetene på landnivå. Særlig sentralt her er systemets legitimitet innad i den afrikanske landgruppen. Det er behov for ressurser utenfra, men et løft fordrer også at afrikanske land selv støtter mekanismene med vilje til etterlevelse i praksis.

6.5 Sør- og Øst-Asia

Regionen og sub-regionene (Sør-Asia, Sørøst-Asia og Nord-/Nordøst-Asia) kjennetegnes av stor grad av etnisk, politisk og religiøs heterogenitet. Ideologisk rommer regionen hele den politiske skalaen og de fleste av verdens store religioner. Enkelte asiatiske land preges av omfattende og graverende menneskerettighetsbrudd. Samtidig har sivile og politiske rettigheter i større grad blitt satt på den politiske dagsorden i andre land i regionen, etter hvert som det globale økonomiske tyngdepunktet har flyttet seg østover. Dette gjelder blant annet spørsmål om ytringsfrihet, toleranse for tro og livssyn, forsamlings- og foreningsfrihet og bruken av dødsstraff.

Med noen klare unntak, har det vært en bevegelse i retning av å bygge politisk legitimitet gjennom demokratiske og rettslige institusjoner. Bedre utdanning, fremveksten av en større middelklasse og tilgang på informasjonsteknologi har styrket kravene om godt styresett og moderne institusjoner. Selv om dette ikke alltid er en like robust utvikling, har det stor betydning at regionen gradvis anerkjenner nødvendigheten av rettsikkerhet og etterlevelse av menneskerettighetene.

Det synes imidlertid ofte å være mangel på politisk vilje til gjennomføring av sivile og politiske rettigheter, og regimer i regionen fortsetter å prioritere økonomisk og sosial utvikling. Det gjenstår også store utfordringer i enkeltland i regionen. Dette gjelder ikke minst den alvorlige menneskerettighetssituasjonen i Nord-Korea, som har fått fornyet internasjonal søkelys etter rapporten fra FNs granskingskommisjon i 2014. Særlig graverende er opplysningene om behandlingen av politiske fanger, bruken av vold og straffemetoder samt forsvinninger.

I Afghanistan har det vært fremgang for kvinners rettigheter siden Taliban ble fjernet i 2001. Samtidig gjenstår mye arbeid med hensyn til rettsikkerhet, korrupsjon og likestilling. Det har blitt vedtatt lovgivning som skal bedre kvinners situasjon, men det er store problemer knyttet til gjennomføringen. Mange barn, og spesielt jenter, får ikke skolegang eller faller ut av skolen. Barn og kvinner er særlig utsatt for vold og overgrep. Terrorhandlinger preger fortsatt samfunnet. Mange av disse problemene finner man også i Pakistan. I tillegg utgjør blasfemilovene i Pakistan en alvorlig trussel mot borgernes tros- og livssynsfrihet, ytringsfrihet og rettssikkerhet. Terrorisme og sektærisk vold samt myndighetenes manglende

evne til å bekjempe dette, rammer mange religiøse grupper hardt.

Menneskerettighetsforkjempere jobber under vanskelige forhold i flere land. Mange utsettes for forfølgelse og i noen land også forsvinninger eller ulovlig forvaring og isolasjon. Vilkaflig frihetsberøvelse har vært en særlig bekymringsfull problemstilling i Kina. Ytringsfriheten er under press, ikke minst på elektroniske kommunikasjonsplattformer. Straffrihet for myndighetspersoner som bidrar til menneskerettighetsbrudd er relativt utbredt. Manglende sivil kontroll over militære styrker er en demokratisk utfordring som påvirker menneskerettighetssituasjonen i flere land.

I Vietnam kontrolleres pressefrihet, ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet strengt. Dette tas regelmessig opp på alle nivåer i den bilaterale kontakten, blant annet i den norsk-vietnamske menneskerettighetsdialogen.

Den sterke økonomiske veksten i mange asiatiske land har ført til en vesentlig forbedring av rammebetingelsene for realiseringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for store deler av befolkningen, men den har også medført økte økonomiske og sosiale forskjeller. I dag bor flesteparten av verdens fattige i asiatiske mellominntektsland. Manglende likestilling og andre former for forskjellsbehandling har dype røtter, for eksempel på grunn av kastesystemer. I mange land forekommer diskriminering og vold mot religiøse og etniske minoriteter. Vold mot og sosio-kulturelt betinget diskriminering av kvinner er utbredt. Stor arbeidsmigrasjon skaper behov for beskyttelse mot blant annet menneskehandel og utbytting. Korrupsjon gjennomsyrrer mange asiatiske land, og undergraver grunnleggende samfunnsverdier.

Selv om situasjonen ikke er helt entydig, er det overordnede inntrykket at det har vokst frem et sterkere og mer synlig sivilsamfunn i Asia generelt, og i enkelte diaspora-grupper spesielt. Gjennom undersøkelser, analyser og opplysningsvirksomhet påvirker disse gruppene både nasjonale og regionale menneskerettighetsagendaer. Den politiske dynamikken i Asia preges imidlertid av forsiktighet og frykt for politisering av enkeltsaker i bilaterale og regionale forhold. Etterlevelsen av menneskerettighetene fremstilles i mange land som et internt anliggende, og kritikk utenfra oppfattes som utidig innblanding i nasjonale forhold.

Det sørøst-asiatiske menneskerettighetssystemet

Regional normfastsettelse i tråd med det globale systemet og etablering av bindende forpliktelser og effektive regionale overvåkningsmekanismer forutsetter en samhörighet og tillit som regionen synes å ha vanskelig for å etablere. Det finnes i dag ingen uttalt ambisjon om å utvikle et regionalt menneskerettighetsregime, selv om det finnes en regional diskurs om behovet for en slik utvikling. I sub-regionen Sørøst-Asia har derimot regional normutvikling vist seg mulig. Innenfor Sammenlutningen av sørøstasiatiske nasjoner (ASEAN) finner man ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), som ble etablert i 2009 med mandat til å fremme menneskerettigheter og etterlevelse av internasjonale standarder i regionen. Et av de første tiltakene til AICHR var å utarbeide ASEANs menneskerettighetserklæring (AHRD), som trådte i kraft i november 2012. AHRD er blitt kritisert for ikke å tilfredsstille normnivået i globale og andre regionale instrumenter. Kritikken har i stor grad dreid seg om manglende konsultasjon med det sivile samfunn i utarbeidelsen av erklæringen, for stor ettergivenhet overfor nasjonale hensyn og kulturel relativisme, samt at erklæringen åpner for vidtgående muligheter for derogasjon fra myndighetshold.

På tross av svakhetene har prosessen med å utforme AHRD skapt en ramme for et menneskerettighetsregime i Sørøst-Asia som kan bryte med eksisterende skepsis til overnasjonale overvåkningsmandater. Når denne mistilliten først er brutt, gjenstår det å fylle erklæringens prinsipper med et reelt innhold. Denne situasjonen er ikke ulik utviklingen i de allerede eksisterende og bedre utbygde regionale regimene i Europa, Afrika og Amerika.

Prioriterte innsatsområder på regionalt nivå:

- Arbeide for å styrke Europarådets og OSSEs arbeid for demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper, blant annet gjennom å støtte gjennomføring av organisasjonenes handlingsplaner for utvalgte medlemsland.
- Arbeide for at Europarådet styrker sitt samarbeid med det sivile samfunn, og ta initiativ for dette formål overfor Europarådets medlemsland og frivillige organisasjoner.
- Bidra til å øke det europeiske menneskerettighetssystemets effektivitet, blant annet gjennom aktiv deltakelse i reformprosessen og gjennom bidrag til Den europeiske menneske-

rettsdomstolens spesialkonto opprettet for å finansiere behandling av Domstolens restanser.

- Fremme menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper i Europa og bidra til gjennomføring av Europarådets menneskerettighetskonvensjoner gjennom EØS-midlene.
- Styrke kunnskap, kontakt og samarbeid med andre regionale organisasjoner og institusjoner som Den afrikanske union, Organisasjonen av amerikanske stater, Sammenslutningen av sørøstasiatiske nasjoner og de respektive menneskerettighetskommisjonene samt regionale aktører i Midtøsten for å fremme menneskerettigheter, rettsstatsbygging og demokrati.
- Videreutvikle samarbeidet med andre land og det sivile samfunn for å styrke de respektive regionale menneskerettighetssystemene.

7 Arbeidet for menneskerettighetene i enkeltland

Det overordnede målet for regjeringens internasjonale menneskerettighetsarbeid er en varig bedring av menneskerettighetssituasjonen i alle land. Dette forutsetter lokalt eierskap og ansvar. Bilateral dialog om menneskerettigheter skal derfor være en integrert del av det brede bilaterale samkvemmet, både på embetsplan og politisk nivå.

Norske myndigheter skal opptre konsekvent i samarbeidet om og støtten til menneskerettighetene i hvert land. Profilen skal være prinsipiell, langsiktig og gjenkjennelig, og samtidig sikre tilstrekkelig fleksibilitet. Norske myndigheter skal være tydelige på at behovet for respekt for menneskerettighetene fremmes overfor alle land. Samtidig vil regjeringen være særlig engasjert i land som mottar mye bistand, i land der det skjer grove brudd på menneskerettighetene, i land med et stort norsk næringslivsengasjement og i sårbare stater.

Utgangspunktet for det bilaterale arbeidet er menneskerettighetsforpliktelsene statene er bundet av og selv har påtatt seg gjennom konvensjonene de har sluttet seg til. Det skal fremkomme tydelig at det er de universelle menneskerettighetene som fremmes, og ikke særspørsmål tilhørende en mindre gruppe land. Noen av de viktigste rettesnorene i det langsiktige arbeidet vil være konvensjonstekstene, rapporter og anbefalinger fra konvensjonsorganene, globale og regionale spesialprosedyrer, og UPR-høringene i FNs menneskerettighetsråd.

I den internasjonale oppfølgingen av enkeltlands menneskerettighetsforpliktelser vil et bredt sett av aktører være involvert, herunder både stater, mellomstatlige organisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner. Det er derfor viktig å samordne innsatsen for å sikre en best mulig internasjonal tilnærming og rollefordeling.

I arbeidet for å fremme menneskerettighetene ønsker regjeringen å gjøre en mer systematisk bruk av de ulike utenriks- og utviklingspolitiske virkemidlene som står til rådighet. Dette fordrer en klar metodikk basert på jevnlig analyse og referanseverdier. I tillegg blir det stadig viktigere å se det bilaterale engasjementet i sammenheng

med det multilaterale. Kunnskap og erfaring fra det bilaterale arbeidet skal bli benyttet i det multilaterale arbeidet, og vice versa. På den måten oppnås positive synergieffekter og en gjensidig styrking av alle innsatsområder.

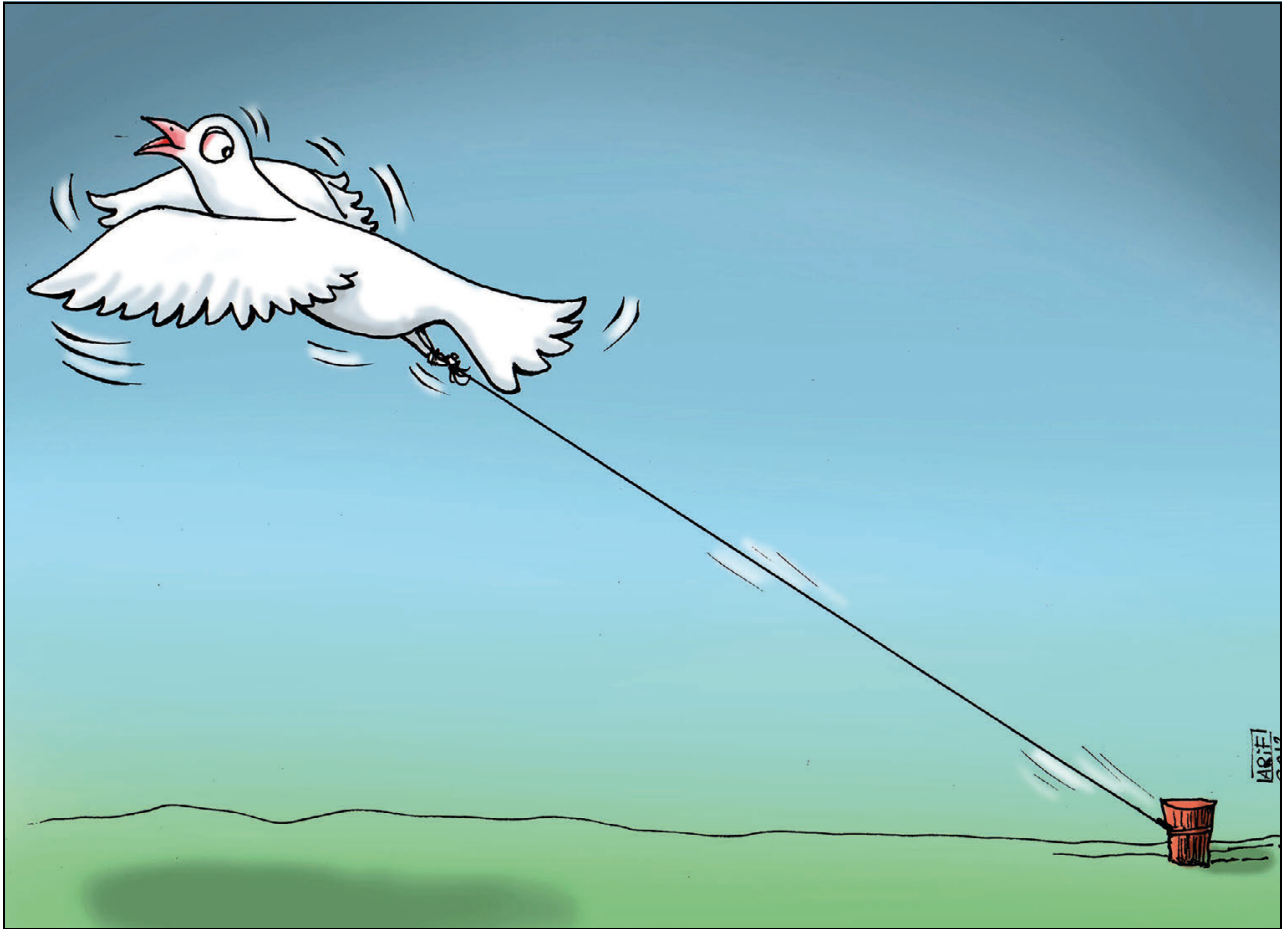
7.1 Metodisk tilnærming

I arbeidet for å fremme menneskerettigheter internasjonalt står også oppfølging på landnivå sentralt. Det viktigste grepet i det bilaterale arbeidet er å systematisere og ytterligere styrke den metoden utenriktjenesten arbeider på grunnlag av.

Den metodiske tilnærmingen tar utgangspunkt i de universelle menneskerettighetene, og bygger for øvrig på fem hovedelementer: Kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i landet, landkunnskap for øvrig, innsikt i norsk handlingsrom, valg av virkemidler og evaluering.

Boks 7.1 Motkrefter og andre syn på menneskerettighetene

Arbeidet med å fremme menneskerettighetene møter mange utfordringer. Ofte er det mangel på ressurser som er det største hindret, eller de politiske prioriteringene i landene norske myndigheter jobber opp mot. Motstand fra andre land eller fra internasjonale interessegrupper som engasjerer seg bilateralt, kan også være en utfordring. Dette gjelder særlig arbeidet for tros- og livssynsminoriteter og i spørsmål knyttet til seksuell orientering og kjønnsidentitet. Norske myndigheter ønsker å sette sterkere søkelys på aktiviteter og aktører som undergraver menneskerettighetenes universalitet, det vil si bestrider at de gjelder for alle mennesker. En slik åpen og kritisk holdning er viktig for å kunne oppnå mer med midlene som stilles til rådighet for det internasjonale menneskerettighetsarbeidet.



Figur 7.1 Arifur Rahman, Bangladesh

Merknad: Rahman ble fengslet og forfulgt i sitt hjemland etter at en av hans tegninger ble oppfattet som religionskritisk. Nå har han opphold i Norge gjennom det internasjonale fribynettverket ICORN (International Cities of Refuge Network). Nettverket tilbyr midlertidig opphold og økonomisk støtte til forfulgte journalister og kunstnere.

7.1.1 Kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i landet

En effektiv innsats på landnivå begynner med en god og oppdatert forståelse av menneskerettighetssituasjonen i landet. Innsikt i menneskerettighetssituasjonen skal ta utgangspunkt i blant annet informasjon fra UPR-høringene og fra andre relevante FN-organer, dommer og anbefalinger fra regionale tilsynsorganer samt rapporter fra medie- og ytringsfrihetsorganisasjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og internasjonalt anerkjente institutter. I tillegg kommer innsikten som norske utenriksstasjoner har fra dialog og utveksling av synspunkter med lokale aktører. Det er også verdifullt å involvere et bredt sett av aktører på norsk side i arbeidet. Til sammen danner disse kildene et godt grunnlag for en helhetlig analyse. Det stilles særlige krav til norsk innsikt og forståelse innenfor de tematiske prioriteringene omtalt i kapittel 3.

Den bilaterale innsatsen fordrer økt analysekapasitet og kunnskap om den globale menneskerettighetssituasjonen. Utenriksdepartementet vil derfor styrke interne verktøy for grundig og jevnlig oppdaterte analyser av menneskerettighetssituasjonen i land der norske myndigheter er engasjert.

7.1.2 Landkunnskap for øvrig

Kunnskap om menneskerettighetssituasjonen må ses i sammenheng med landkunnskap for øvrig. Forståelse av hvilke utfordringer og muligheter som finnes innen de enkelte landene, som politiske og økonomiske trender, demografi, ressursbilde, religionens rolle, interne konflikter og eksternt trusselbilde, vil være helt avgjørende for å kunne lese menneskerettighetssituasjonen i landet. En slik landkunnskap vil også si noe om hvilke aktører som er operative i de enkelte landene, som sivilsamfunn, internasjonale givere og

Boks 7.2 Samarbeid med andre aktører

Norske myndigheter samarbeider med et bredt spekter av aktører for å fremme menneskerettighetene bilateralt, som for eksempel følgende:

- Nasjonale myndigheter, som innenriks- og justisdepartementet, fengselsvesenet, parlamentarikere og skolesektoren.
- Lokalt sivilsamfunn, som trossamfunn, medie- og ytringsfrihetsorganisasjoner, kulturinstitusjoner, advokat- og legeföreninger, næringsliv, kulturliv, fagforeninger, ombud og menneskerettighetsorganisasjoner.
- Universiteter, høyskoler, institutter, tenketanker og andre forsknings- og analysemiljøer.
- Norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner.
- Multilaterale og regionale organisasjoner samt mekanismer under disse.
- Andre lands utenriksstasjoner og representasjoner i vertslandet.

andre lands bilaterale arbeid. Utenriksstasjonenes periodiske rapporteringer om menneskerettighetssituasjonen vil derfor måtte utfylles av en bredere landanalyse, slik denne gis i halvårsrapportene fra utenriksstasjonene.

I sitt arbeid er utenriksstjenesten og andre deler av forvaltningen avhengig av å kunne trekke på ekstern menneskerettighetskunnskap av høy kvalitet. Utenriksdepartementet samarbeider derfor nært med flere norske og internasjonale forskningsmiljøer på menneskerettighetsfeltet. Dette skjer blant annet ved innhenting av analyser av utvalgte problemstillinger og situasjonen i enkeltland.

7.1.3 Handlingsrom

Handlingsrommet for norske myndigheter som en støttende aktør vil til en viss grad bestemmes ut fra menneskerettighetsutfordringene i landet og den øvrige landsituasjonen. Vel så viktig kan det imidlertid være med en god forståelse av de relasjonene Norge har til landet, både til myndigheter, opposisjon og sivilsamfunn, og om det er spesielle forhold som kan tilsi en tilpasning av den norske innsatsen, som lang tilstedeværelse eller

særdeles gode bilaterale eller personlige relasjoner. Handlingsrommet bestemmes også av hvilke sektorer andre aktører er engasjert i, og hvilke virkemidler som er tilgjengelige for nettopp dette landet. God forståelse av handlingsrommet vil også føre til bedre bruk av de norske ressursene. For å kunne utnytte vårt handlingsrom i arbeidet med menneskerettighetene på landnivå best mulig, skal det alltid foretas en helhetlig vurdering der det tas hensyn til følgende:

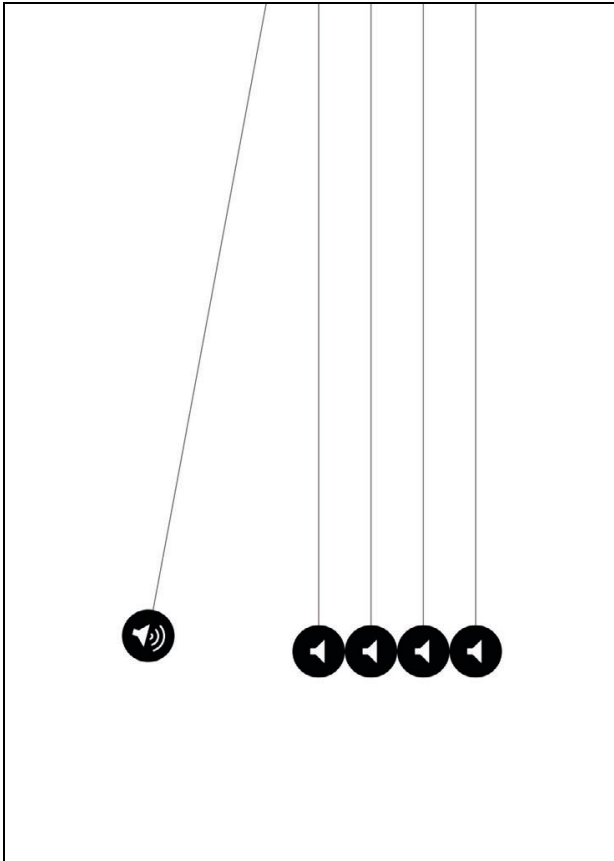
- Kvaliteten og bredden i det bilaterale samarbeidet og den politiske dialogen med gjeldende land, som påvirker rommet for dialog og muligheten for å nå frem med Norges budskap.
- Politiske, sosiokulturelle, religiøse, tradisjonelle, sosiale og økonomiske forhold som påvirker menneskerettighetssituasjonen i gjeldende land og befolkningens innstilling til menneskerettighetene.
- Innsatsens innretning, herunder om den skal være bilateral eller multilateral, og gjennomføres alene eller sammen med andre.
- Valg av innsatsområder, herunder avveining av langsiktige satsingsområder sett i forhold til aktuelle saker som krever øyeblikkelig oppmerksomhet.
- Hvilke virkemidler som kan benyttes.
- Valg av samarbeidspartnere, som lokale myndigheter, uavhengige overvåkningsmekanismer, sivilsamfunn, multilaterale organisasjoner og andre givere.

7.1.4 Virkemidler

Arbeidet med å finne frem til virkemidler for å fremme menneskerettigheter i det bilaterale arbeidet går i tre etapper. Den første er helt generelt å ha oversikt over hvilke virkemidler som er tilgjengelige rent generisk, det vil si god kunnskap om virkemidler og effekten av disse. Den neste er å vurdere virkemidler opp mot menneskerettighetssituasjonen i landet og situasjonen for øvrig. Den tredje etappen er å velge virkemidler ut fra det norske handlingsrommet.

Det å velge de mest effektive virkemidlene, kan være utfordrende. Det vil være enkelt å velge bort de virkemidlene som åpenbart ikke er aktuelle for det enkelte landet, men det vil være tilsvarende vanskelig å velge de virkemidlene som er de klart mest effektive. I de fleste situasjonene vil det være aktuelt med parallelle og overlappende virkemidler.

Virkemidler er nærmere omtalt i kapittel 7.2.



Figur 7.2 Mathieu Daudelin Pilote, Canada

7.1.5 Gjennomgang av egen innsats

Fremme av menneskerettigheter i enkeltland skjer ofte i en ramme der kontinuitet og tydelighet er viktig. Samtidig er det ofte slik at i en hektisk hverdag er det å sette i verk tiltak prioritert over det å evaluere de tiltakene som allerede er igangsatt. For å sikre best mulig effekt av den norske innsatsen, vil det bli foretatt gjennomganger på to plan. Det ene er gjennom utenriksstasjonenes periodiske rapporteringer, og det andre er gjennom en årlig overordnet analyse som bygger på den helhetlige norske innsatsen. Det må understrekes at det å måle resultatene av norsk innsats er en vanskelig oppgave, dels fordi målene ofte er brede og sammensatte, dels fordi flere aktører er engasjert og arbeider for å nå samme mål, og dels fordi det er mange utenforliggende hensyn som spiller inn.

Boks 7.3 Styrking av norsk kapasitet og kompetanse

Solid kunnskap om menneskerettighetene er sentralt for at Norge skal kunne være en aktiv pådriver for å bedre respekten for menneskerettighetene internasjonalt, og sikre at norsk innsats på landnivå er mest mulig effektiv. Kunnskap om menneskerettighetene er nødvendig for å sikre en mer systematisk bruk av de ulike utenriks- og utviklingspolitiske virkemidlene, og styrke analysekapasiteten i de landene der utenriktjenesten opererer.

Det er behov for å styrke opplæringen i utenriktjenesten for å bidra til god kunnskapsdeling, informasjonsflyt og meningsutveksling både innad i forvaltningen og overfor eksterne aktører. Dette vil også gjøre oss bedre i stand til å følge opp multilaterale vedtak og forpliktelser på landnivå. Opplæring i menneskerettigheter, herunder menneskerettighetsbasert utviklingssamarbeid, vil derfor styrkes.

Det vil i tillegg utarbeides relevante arbeidsverktøy for å sikre oppfølging av denne meldingen. Evalueringsarbeidet og -rutinene vil også bli styrket med sikte på at resultater og effekt av ulike virkemidler kan dokumenteres.

Boks 7.4 Akutte situasjoner

Den metodiske tilnærmingen som er beskrevet i kapittel 7.1, er i hovedsak rettet inn mot det langsiktige og planlagte arbeidet. Mange situasjoner preges derimot av mer plutselige og omfattende utfordringer, som for eksempel ved regimeskifter og humanitære katastrofer. Den samme metodiske tilnærmingen vil benyttes, men ofte vil tidselementet være en utfordring, med særlige krav til situasjonsforståelse der nye scenarier oppstår. I slike tilfeller er det særlig viktig å samarbeide med andre aktører og samordne innsatsen.

7.2 Virkemidler for å fremme menneskerettighetene i enkeltland

Arbeidet på landnivå vil i de aller fleste tilfeller være preget av et samarbeid med myndighetene og/eller det sivile samfunn om hvordan norsk innsats best kan bidra til å fremme menneskerettigheter i det aktuelle landet. Dette vil være det naturlige utgangspunktet i land som mottar norsk økonomisk bistand, for eksempel gjennom utviklingssamarbeid eller EØS-midlene. Et eksempel på dette er norsk støtte til Europarådets handlingsplaner for å bistå medlemsland som har utfordringer med å gjennomføre medlemskapsforpliktelsene. Handlingsplanene utformes i samråd med mottakerlandet og garanterer dermed for mottakerlandets eierskap og forpliktelse til å medvirke i prosjektgjennomføringen.

På områder der regjeringens menneskerettighetsprioriteringer ikke sammenfaller med det andre landets, vil det være særlig aktuelt å samarbeide med andre lokale aktører for å fremme menneskerettighetene. Der det er nødvendig, for eksempel dersom det andre landet forfølger religiøse minoriteter, vil den norske menneskerettighetsinnsatsen gjøre bruk av negative virkemidler, som offentlig kritikk og fordømmelse.

I mange land og situasjoner vil norske myndigheter benytte både samarbeidsorienterte og mer konfronterende virkemidler side om side. Dette kan være tilfellet der det er mulig å oppnå samarbeid om visse rettighetsfelter og tiltak, men ikke alle, eller der myndighetene iverksetter tiltak som regjeringen fordømmer. Dette virkemiddelspenet påvirker dermed hvilke mulige samarbeidspartnere man får tilgang til. I det positive samarbeidet vil det gjerne være de nasjonale myndighetene eller store samfunnsaktører som vil være norske myndigheters partnere. Ved konfrontasjon vil man uttrykke norsk syn overfor myndighetene, og samtidig søke samarbeid med sivilsamfunnet og nærstående land og aktører som deler regjeringens målsettinger.

Det vil lett oppstå situasjoner der norske myndigheter ikke kan være åpen om de tiltakene som iverksettes. Dette kan skyldes forholdet til vedkommende stat vel så mye som forholdet til de øvrige aktørene som støttes, eksempelvis menneskerettighetsforkjempere. Det kan også være tilfeller der det er aksept for en kritisk tilnærming i lukkede fora, samtidig som denne ikke kan videreføres dersom offentligheten får kunnskap om innhold og tilnærming.

Det finnes en rekke eksempler på de beste resultatene oppnås i enkeltsaker ved å arbeide i det stille, snarere enn ved åpent å fordømme de aktørene man er avhengig av for å finne en løsning.

7.2.1 Helhetlig tilnærming

Regjeringen vil legge til grunn en nyansert og helhetlig tilnærming, der en kombinasjon av både kortsiktige og langsiktige samt positive og negative virkemidler vil benyttes. Hvert tilfelle må vurderes separat, og regjeringen vil legge vekt på å tilpasse tiltak og reaksjoner til hva som anses som mest formålstjenlig i den konkrete situasjonen.

Menneskerettighetsinnsatsen i enkeltland vil variere med fokusområder, virkemidler og aktører. Engasjementet vil være større overfor noen land enn andre, og er dels styrt av de utfordringene landene har, den politikken de fører og de relasjonene som Norge har til det enkelte land. I noen land har norske myndigheter et bredt sammensatt engasjement i form av politiske samtaler, kombinert med økonomisk og faglig bistand til mottakerlandet. I andre land er det norske engasjementet av mindre omfang. Norske myndigheter inviterer imidlertid til politisk dialog om menneskerettighetsspørsmål med alle land, bilateralt og/eller multilateralt.

I de tilfeller der bilateral dialog om menneskerettigheter ikke er mulig å gjennomføre, er det naturlig at oppfølgingen av nasjonale menneskerettighetssituasjoner blir videreført i multilaterale fora. Et eksempel er videreføringen av den fryste menneskerettighetsdialogen med Kina. I dag følges vårt menneskerettighetsengasjement overfor Kina hovedsakelig gjennom den periodiske landhøringen (UPR) i FNs menneskerettighetsråd. Under UPR-høringen av Kina i november 2013 fremmet Norge anbefalinger knyttet til blant annet ytringsfrihet, bruken av dødsstraff og ratifisering av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

7.2.2 Samarbeid og støtte

Fremme av menneskerettighetene kan skje gjennom direkte økonomisk støtte til menneskerettighetstiltak i et annet land, eller som faglig bistand gjennom ekspertise og opplæring, for eksempel for å forbedre rettssystemet. Økonomisk støtte til å fremme menneskerettighetene gis også gjennom multilaterale kanaler, særlig FNs høykommissær for menneskerettigheter.

Boks 7.5 Økonomisk støtte forplikter

Økonomisk støtte til andre land gir større handlingsrom og legitimitet til å ta opp menneskerettighetsspørsmål med myndighetene i disse landene. Det følger et særlig ansvar med å gi et land betydelig økonomisk støtte. Norsk støtte må ikke bidra til å befeste eller styrke myndigheter som konsentrerer makt uten vilje til å respektere menneskerettighetene. Dette følger av prinsippet om «do-no-harm» i utviklingssamarbeidet. Norske myndigheter ønsker å basere samarbeid og dialog på felles målsetninger i tråd med menneskerettighetene. Kapittel 4.4 og 6.1.4 beskriver forhold knyttet til norsk økonomisk støtte til ulike land.

Positive tilnærminger kan også ta andre former, slik som økonomisk støtte til og samarbeid med sivilsamfunns-, medie- og yringsfrihetsorganisasjoner, støtte til etablering av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, arrangering av kunstutstillinger, deltakelse på konferanser eller i forskningsprosjekter, eller ved fremheving av en positiv menneskerettighetsutvikling. Det kan også gis støtte til enkeltlands internasjonale arbeid. Faglig samarbeid med myndighetene, erfaringsoverføring mellom landenes forvaltningsapparat, næringsliv og academia samt felles arrangementer er også eksempler på positive virkemidler som kan benyttes.

Andre former for positive virkemidler omfatter støtte til internasjonale organisasjoner som overvåker og bistår stater i etterlevelsen av menneskerettighetene, og bidrag til den internasjonale regelutviklingen gjennom utarbeidelse av nye menneskerettighetsbestemmelser eller ved å fremme resolusjoner.

7.2.3 Kritikk og sanksjoner

Negative virkemidler omfatter alt fra kritikk og fordømmelse av hendelser til advarsler om, og innføring av sanksjoner. Kritikk eller bekymringer uttrykkes ofte i lukkede møter, på embetsplan eller politisk nivå. Når det anses som mer hensiktsmessig og/eller i mer alvorlige situasjoner, vil norske bekymringer komme åpent til uttrykk, gjennom for eksempel *démarches*, pressemeldinger eller uttalelser i multilaterale fora.

I andre tilfeller kan alternative tilnærminger ha større innvirkning, som for eksempel reduksjon av eller stans i politisk, kulturelt og økonomisk samkvem. I enkelte tilfeller kan avlysning av høynivåbesøk være en aktuell reaksjon, og unntaksvis kan tilbakekallelse av diplomatiske representanter eller visumnektelser bli vurdert som reaksjon på menneskerettighetsbrudd. Det er også eksempler på at man har redusert størrelsen på bistand eller frarådet næringslivet å investere eller handle med visse land.

Enkelte negative virkemidler er undergitt folkerettslige begrensninger. For eksempel forutsetter FNs sikkerhetsråds adgang til å vedta bindende sanksjoner eller maktbruk etter kapittel VII i FN-pakten at det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Terskelen for maktbruk er derfor svært høy. Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre sanksjoner som er vedtatt av FNs sikkerhetsråd.

Når det gjelder restriktive tiltak vedtatt av Rådet for den europeiske union, slutter Norge gjennomgående opp om slike tiltak, med mindre det unntaksvis skulle foreligge politiske hensyn som taler for det motsatte. De vanligste sanksjonene og restriktive tiltakene gjelder forbud mot forsyning av militært utstyr og utstyr som eventuelt kan brukes til intern undertrykking, levering av faglig og finansiell bistand knyttet til slikt utstyr, frys av økonomiske midler tilhørende listeførte personer samt reiserestriksjoner for listeførte personer.

Flere av de negative virkemidlene er mest effektive når de har bred internasjonal støtte og/eller gjennomføres som en samordnet reaksjon, men i mange situasjoner er det vanskelig å hente tilstrekkelig støtte. Regjeringen vil arbeide aktivt for slik samordnet reaksjon når det anses som hensiktsmessig.

7.2.4 Klare reaksjoner ved alvorlige menneskerettighetsbrudd

Ved anklager om alvorlige menneskerettighetsbrudd bør saken belyses best mulig før negative virkemidler tas i bruk. Dette gjøres best gjennom samarbeid med internasjonale organisasjoner, andre land, uavhengige medier og det sivile samfunn. Dersom anklagene kan verifiseres, vil regjeringen påtale situasjonen i dialog med landets myndigheter, og deretter ta avstand fra situasjonen med krav om at overgrepene stanses. Dersom tidsforløpet tillater det, vil det også være aktuelt å bringe situasjonen opp på multilateralt nivå. Effekten av de negative virkemidlene vil vanligvis være

sterkere når flere land tar avstand i en samordnet reaksjon, for eksempel gjennom samordnet kutt i bistand eller støtte til FN-resolusjoner som innebærer krav om bedring, og trussel om felles sanksjoner i form av boikott eller maktbruk.

7.3 Utvalgte landeksempler

Det metodiske rammeverket beskrevet ovenfor er retningsgivende for hvordan det operative bilaterale arbeidet skjer i enkeltland. Tilnærmingen vil alltid være landspesifikk og situasjonsbestemt. Nedenfor følger utvalgte eksempler som er ment å tjene som typetilfeller. Beskrivelsene av landsituasjonene og arbeidsmetodene er ikke ment å være uttømmende.

Angola

Norge har et bredt samarbeid med Angola. Ikke minst er norsk næringslivs betydelige engasjement i landet viktig. Samarbeidet omfatter også en innsats for menneskerettighetene, med utgangspunkt i angolanske myndigheters erkjennelse av behovet for å institusjonalisere en bredere forståelse av sivile og politiske så vel som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. De har derfor bedt norske myndigheter om støtte til ulike tiltak knyttet til utdanning og opplæring i menneskerettigheter.

I tilknytning til denne henvendelsen ble det fra 2011 etablert en årlig bilateral konsultasjon på politisk nivå mellom Angola og Norge om menneskerettigheter. Konsultasjonen har vært et viktig tillegg til de sterke økonomiske båndene med Angola. Temaene for møtene har tatt utgangspunkt i dette engasjementet, som for eksempel anstendig arbeid og fag- og næringslivsorganisasjonenes rolle i arbeidslivet, men har også omfattet områder der begge land erkjenner å ha utfordringer, som vold i nære relasjoner. I konsultasjonene for 2014 ble det tatt utgangspunkt i FNs menneskerettighetsråds periodiske landhøringer (UPR), der det fra norsk side ble lagt vekt på Angolas oppfølging av anbefalingene fra forrige UPR-runde om å åpne opp for større grad av ytringsfrihet.

I tillegg til konsultasjonen pågår det et konkret prosjektsamarbeid med Angolas departement for justis- og menneskerettigheter. Prosjektet bidrar til kompetansebygging i departementet, dommerforeningen, advokatforeningen og ombudet samt andre departementer og sivilsamfunnsorganisasjoner. Det gis også støtte til kompetanseheving

ved det juridiske fakultet på landets største universitet, slik at de på sikt kan ha menneskerettigheter som del av sitt studietilbud. I tillegg støtter norske myndigheter, i samarbeid med Kirkens Nødhjelp og UNDP, flere frivillige organisasjoner som arbeider med menneskerettighetsspørsmål.

Guatemala

Etter mange års borgerkrig ble det inngått en fredsavtale i Guatemala i 1996, som følge av blant annet norsk støtte og tilrettelegging. Til tross for fredsprosessen og overgangen til sivil styre sliter landet fortsatt med betydelige menneskerettighetsutfordringer. Menneskerettighetsforkjempere, journalister og representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner er særlig utsatt. Graden av straffrihet for kriminalitet og voldshandlinger begått mot disse gruppene er beviselig høyere. Vold mot kvinner er også et alvorlig samfunnsproblem.

Offentlig sikkerhet har tvunget seg frem som en prioritert oppgave for myndighetene. Sikkerhetsproblemene forsterkes av et svakt rettsapparat og politisystem. Mer ressurser til fengsler og politistyrker prioriteres fremfor forebygging og sosiale tiltak. Guatemala har videre et høyt sosialt konfliktnivå, blant annet knyttet til naturressursutvinning. Fredelige protester leder ofte til voldelige konfrontasjoner med politi og sikkerhetsstyrker. I senere tid har man forsøkt å ta et oppgjør med fortidens alvorlige menneskerettighetsovergrep. Kritiske røster i det sivile samfunn mener imidlertid at myndighetenes innsats i denne forbindelse er av symbolsk karakter.

Det såkalte Maya-programmet er en norsk hovedsatsing i Guatemala. Programmets mål er, gjennom samarbeid med diverse urfolksorganisasjoner og myndighetene, å bedre rettigheter, utdanning og politisk deltakelse for mayabefolkningen. Innsatsen har stor betydning, da over halvparten av landets innbyggere er urfolk, hvis rettigheter er spesielt utsatt. Maya-programmet kan vise til resultater på flere områder, blant annet at viktige saker som retten til konsultasjoner og retten til jord er ført for domstolen, at unge jusstudenter har deltatt i utviklingsprogrammer, at tospråklig utdanning i førskole og grunnskole er blitt langt mer utbredt og at den politiske deltakelsen blant kvinner og ungdom i mayabefolkningen har økt.

Et annet bidrag som styrker rettsikkerheten, er støtten til Den internasjonale kommisjonen mot straffrihet (CICIG). Kommisjonen er et FN-organ som er opprettet i samarbeid med myndighetene i

Guatemala. Den jobber for å bekjempe kriminelle organisasjoner og nettverk gjennom å holde dem strafferettslig ansvarlig for sine handlinger. Samspillet mellom kommisjonen og Riksadvokatens kontor har ført til at straffriheten er betydelig redusert i de senere år. CIGIC representerer også en stabiliserende faktor for det skjøre rettsapparatet, som er preget av korrupsjon og politisering.

Den norske dommerforeningens menneskerettighetsutvalg har, med støtte fra norske myndigheter, inngått et samarbeid med Den internasjonale juristkommisjonen (ICJ) og Maya-advokatforeningen i Guatemala. Samarbeidet tar sikte på å styrke rettsapparatet gjennom kompetanseoverføring og kursing, særlig av dommere og urfolkrepresentanter. Sentrale temaer er kampen mot straffrihet, rettsvesenets uavhengighet og urfolks tilgang til rettsapparatet. Dette er første gang at norske og guatemalanske aktører samarbeider på dette viktige området.

Indonesia

I Indonesia har norske myndigheter og andre norske aktører et bredt sammensatt engasjement. Viktige samarbeidsområder omfatter klima/skog, miljø- og energispørsmål, utviklingssamarbeid, helse, menneskerettigheter og et stort næringslivsengasjement. For å befeste samarbeidet ble det i juli 2013 inngått avtale om å opprette en felles kommisjon (Joint Commission) mellom Indonesia og Norge med fokus på de nevnte områdene.

Menneskerettighetsdialogen med Indonesia ble etablert i 2002 og utgjør en hjørnestein i det bilaterale forholdet. Indonesia er et land med stadig økende regional og internasjonal innflytelse. Det har stor utenrikspolitisk betydning at landet fortsetter å utvikle sitt demokrati og styrke respekten for menneskerettighetene. Menneskerettighetsdialogen gir norske myndigheter en unik anledning til å bidra til en slik utvikling. Det lange samarbeidet med Indonesia har skapt en gjensidig tillit mellom landene som gir grobunn for åpne og ærlige diskusjoner, også om vanskelige temaer.

Dialogen består av samtaler på politisk nivå og embetsnivå, samt tematiske ekspertdiskusjoner med deltakelse fra myndigheter, academia og det sivile samfunn. I tillegg har landene inngått et ekspert- og prosjektsamarbeid som tematisk er knyttet til den politiske dialogen. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har betydelig kunnskap om Indonesia, og gjennomfører en rekke prosjekter i tilknytning til dialogen, finansiert av Utenriksdepartementet. Det eksisterende pro-

Boks 7.6 Konferanse om barn i konflikt med loven og tilbakeføring til samfunnet

I 2013 arrangerte Norge, sammen med Indonesia og FNs spesialrepresentant for arbeidet mot vold mot barn, en internasjonal ekspertkonferanse på Bali. Initiativet til konferansen ble tatt under menneskerettighetsdialogen mellom Norge og Indonesia. På konferansen deltok internasjonale eksperter med erfaringer fra alle kontinenter. Indonesia deltok med over 30 personer som har ulike roller i forbindelse med gjennomføringen av en ny indonesisk lov om barn i konflikt med loven. Fra Norge deltok blant annet Barneombudet, Konfliktrådet, politiet og Justisdepartementet. De bidro med norske erfaringer fra arbeid med gjenopprettende rettstiltak som på best mulig måte skal føre barn som har vært i konflikt med loven tilbake til samfunnet, herunder alternativer til fengselsstraff for unge lovbrøyttere. Møtet var svært vellykket, og resulterte blant annet i en tematisk rapport fra FNs spesialrepresentant for arbeidet mot vold mot barn, som ble presentert under FNs generalforsamling høsten 2013 og i FNs menneskerettighetsråd året etter. Rapporten blir nå brukt som et referanseverktøy i spesialrepresentantens arbeid med temaet verden over.

sjekt- og ekspertsamarbeidet har spilt en avgjørende rolle for det norske engasjementet, og dekker et bredt spekter av partnere i dialoglandene, herunder studenter, akademikere, statlige tjenestemenn, militæret, det sivile samfunn og journalister.

Gjennom klima- og skogsamarbeidet med Indonesia er det oppnådd viktige resultater i arbeidet for anerkjennelse av urfolks rettigheter, tilgang til informasjon og mulighet for å påvirke beslutningsprosesser som har betydning for urfolksgruppers levekår.

Myanmar

Reformene og åpningen i Myanmar de siste årene har ført til bedring i menneskerettighetssituasjonen på mange områder. Mange av menneskerettighetsovergrepene har skjedd i konfliktområdene, i skyggen av væpnet konflikt. De mange våpenhvilene som er inngått, har bedret situasjo-

nen for mange mennesker. Løslatelse av politiske fanger og mer demokratisk lovgivning på flere områder er også positive utviklingstrekk.

På den annen side er det flere utfordringer knyttet til marginalisering av minoriteter, etniske og religiøse konflikter, rettsstatsprinsipper, korrupsjon og styresett. Av de mange utfordringene som gjenstår er kanskje situasjonen i Rakhine-staten den vanskeligste. Her er det sterke spenninger mellom de buddhistiske Rakhine-folkene og de muslimske rohingyaene. Flere rohingyaer er internt fordrevne, og den humanitære situasjonen er krevende. Samtidig er mistilliten til både det internasjonale samfunnet og sentralmyndighetene så sterk at det er krevende å opprette humanitær tilgang og handlingsrom. Norske myndigheter støtter forsøk på å forbedre situasjonen i Rakhine-staten, både gjennom humanitære midler og ved støtte til modererende aktører.

Norske myndigheter har lenge hatt et bredt engasjement i Myanmar, og har støttet både demokratibevægelsen og endringsaktører inne i landet, i tillegg til å yte humanitær bistand. Etter at reformprosessene skjøt fart fra 2011, under president Thein Seins styre, har den direkte støtten til Myanmar blitt styrket. Det ble etablert ambassade i Yangon høsten 2013, noe som ytterligere

styrker både omfanget av og bredden i Myanmar-engasjementet. Langsiktig utviklingssamarbeid, naturressursforvaltning, innsats for fred og forskning, støtte til det sivile samfunn og endringsagenter og etablering av norsk næringsliv på en ansvarlig måte er viktige satsingsområder.

Norske myndigheter har opparbeidet et fortrolig forhold til myndighetene, ikke minst gjennom den tydelige støtten til fredsprosessen. Dette forholdet benyttes også til å ta opp vanskelige spørsmål, herunder menneskerettighetsutfordringer. Det er en målsetting at det norske engasjementet skal bidra til en bedring av menneskerettighetssituasjonen i Myanmar ved å legge vekt på menneskerettigheter i seg selv, men også som et resultat av fredsprosessen og de demokratiske reformene. Norge støtter forslaget om etablering av et kontor for FNs høykommisær for menneskerettigheter i Myanmar. Dersom det blir enighet om dette, kan kontoret bli en viktig rådgiver i arbeidet med å bedre situasjonen og bistå myndighetene i å håndtere utfordringene.

Russland

Russlands ulovlige annekasjon av Krim og destabilisering av Øst-Ukraina har skapt en helt ny situasjon i Europa. Russlands forhold til omverdenen er endret. Norges forhold til Russland er påvirket både av Russlands brudd på folkeretten og av den innenrikspolitiske utviklingen i Russland, som de siste årene har gått i en mer autoritær retning. I denne utviklingen har menneskerettighetene kommet under stadig større press.

Russland har frivillig påtatt seg en rekke menneskerettslige forpliktelser som følger av medlemskap i internasjonale organisasjoner, ikke minst gjennom tilslutning til den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Russlands medlemskap i Europarådet, OSSE og FN innebærer også forventninger om at landet overholder høye menneskerettighetsstandarder.

I sin kontakt med Russland tar norske myndigheter systematisk opp behovet for å respektere og styrke menneskerettighetene i landet, i tråd med de forpliktelsene Russland har påtatt seg. Betydningen av rettsstatsprinsipper og et fritt og aktivt sivilsamfunn understrekes. Regjeringen støtter også aktivt det russiske sivile samfunn, som er under sterkt press (se nærmere omtale i boks 7.7). Samarbeidet mellom russiske og norske organisasjoner er viktig for å styrke det sivile samfunn i Russland, og søke å motvirke den negative menneskerettighetsutviklingen de siste årene. Dette gjelder også på miljøområdet, der russiske



Figur 7.3 Eshel Yuval, Israel

Boks 7.7 Stadige innstramminger av rettigheter

Tiden etter Putins gjeninntredelse som president i 2012 har vært preget av innstramminger i sivile og politiske rettigheter. En rekke lovendringer er vedtatt, som strengere lov om spionasje og landsförræderi, ny blasfemilov og strafferettslig ansvar for ærekrenkninger. Loven om demonstrasjoner og offentlige forsamlinger er blitt skjerpet flere ganger. Frivillige organisasjoner som driver såkalt «politisk aktivitet» og får økonomisk støtte fra utlandet, må registrere seg som «fremmed agent». Forbudet mot «propaganda om ikke-tradisjonelle seksuelle relasjoner overfor mindreårige» bidrar til å marginalisere seksuelle minoriteter i Russland. Lovene er i stor grad formulert slik at de åpner for vilkårlig anvendelse og fortolkning, og det er innført strenge strafferammer i form av høye bøter og lange fengselsstraffer. I mange tilfeller er det påpekt at lovendringene strider mot den russiske grunnloven og mot Russlands internasjonale konvensjonsforpliktelser.

Ytringsfriheten er betydelig svekket i de senere år, og i enda større grad etter annekshjonen av Krim. Etterrettings- og sikkerhetstjenester har fått utvidete fullmakter. Nettsider kan stenges uten vedtak fra en domstol. Bloggere er underlagt samme krav som kommersielle

medier, men uten å få samme rettigheter til informasjonstilgang. Russiske statlige medier, særlig TV-kanaler, slipper i svært liten grad kritiske røster til. Russland har falt betydelig på pressefrihetsmålinger de siste to årene, og ligger i 2014 på 148. plass av 180 land på Reportere uten grensers indeks.¹

Arenaen for reell politisk konkurranse er blitt innsnevret, tross lettelse i reglene for registrering av politiske partier i 2012. Antall valg er redusert og betingelsene for deltakelse er mer besværlige. Medlemmer av den politiske opposisjonen er blitt utsatt for husransaker og press fra politi og etterforskningsmyndigheter. De er blitt anklaget for ekstremisme, korrupsjon og økonomisk kriminalitet, særlig de som har hatt en fremtredende rolle i protestdemonstrasjoner.

I Nord-Kaukasus tar myndighetene i bruk harde midler for å bekjempe opprørsvirksomhet. Menneskerettighetsovergrep fortsetter, medregnet bortføringer, tortur, forsvinninger og ødeleggelse av mistenktes eiendom. Russland er blitt dømt for slike overgrep en rekke ganger ved Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

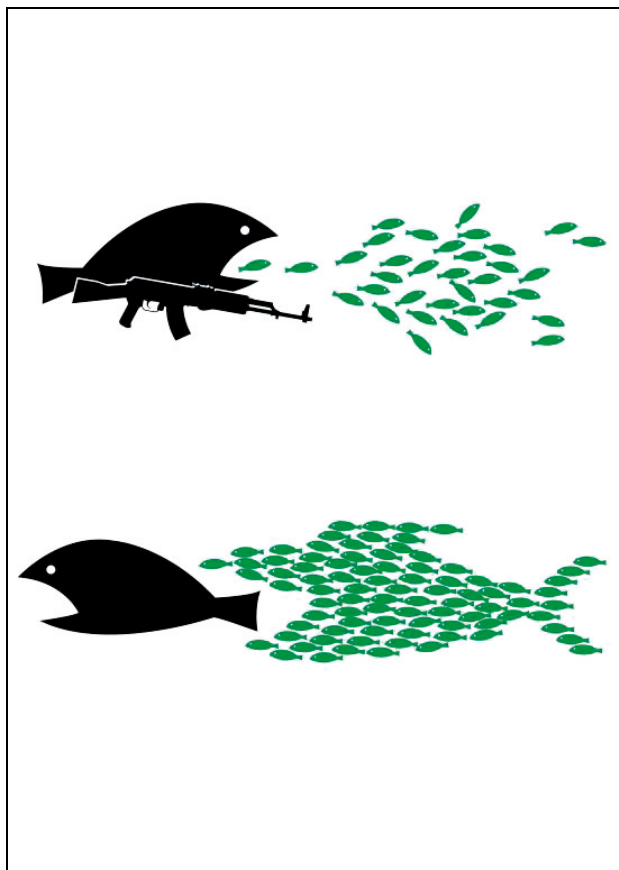
¹ World Press Freedom Index 2014.

miljøorganisasjoner rapporterer om vanskeligere arbeidsvilkår de senere årene. Det er i Norges interesse å hindre at positive krefter isoleres. Utviklingen i Russland innebærer at det kan bli krevende å styrke samarbeidet mellom det sivile samfunn i Norge og Russland på menneskerettighetsområdet. Innenfor rammen av prosjektsamarbeidet med Russland er det viktig å støtte arbeidet for et åpent og demokratisk samfunn i landet. Prioritet gis til samarbeid mellom norske og russiske frivillige organisasjoner som arbeider for å fremme respekt for menneskerettighetene. Det gis særlig støtte til prosjekter som bidrar til styrket rettssikkerhet, støtte til menneskerettighetsforkjempere og frivillige miljøorganisasjoner og til undervisning om menneskerettighetene. Norske myndigheter vil videreføre denne viktige støtten så langt som den politiske situasjonen tillater det.

Sør-Sudan

Sårbar stater kjennetegnes ved at staten er svak, mangler legitimitet i befolkningen og har mangelfull kontroll over eget territorium. De er ofte preget av skjev fordeling, sosioøkonomisk polarisering og av at elitene forfordeler goder. Motsetningsforhold kan følge etniske skillelinjer. Systemer som skal holde politiske ledere ansvarlig, svikter eller er ikke-eksisterende.

Sør-Sudan hadde helt fra fredsavtalen med Nord-Sudan i 2005 alle kjennetegn på en sårbar stat. Selv etter seks års massiv internasjonal bistand var situasjonen ved uavhengigheten i 2011 lite endret. Svake statlige strukturer, manglende politisk legitimitet, skjev økonomisk fordeling og store interne motsetninger var noen av de utfordringene landet stod overfor. Siden den gang har utviklingen på mange områder gått i feil retning. Det ambisiøse prosjektet med statsbygging og



Figur 7.4 Sepideh Riahi, USA

kapasitetsbygging kom aldri skikkelig i gang. Først var det som følge av et meget spent forhold til Sudan, og deretter på grunn av den interne konflikten i regjeringspartiet SPLM, som nå har antatt en borgerkrigsliknende tilstand. Institusjoner som er sentrale i å sikre og beskytte borgerne rettigheter, var i utgangspunktet svært svake. Som følge av den pågående konflikten har de forfalt ytterligere, og er de fleste steder i landet knapt fungerende. Menneskerettighetssituasjonen har blitt dramatisk forverret. Flere rapporter konkluderer med at det kan ha forekommet forbrytelser mot menneskeheten fra begge sider av konflikten. Humanitær tilgang hindres ofte av de stridende partene, og et økende antall hjelpearbeidere har blitt drept.

For Norge og andre utviklingspartnere innebærer denne utviklingen store utfordringer når det gjelder dialogen med myndighetene om den økonomiske, politiske og sosiale utviklingen, herunder om menneskerettighetene. Før den siste krisen brøt ut i desember 2013, fantes det etablerte fora og møteplasser mellom myndighetene og utviklingspartnere. Arbeidet med et nytt rammeverk for bistanden (New Deal Compact) var da nesten slutført. Dette ga en plattform for syste-

matisk dialog og diskusjon om menneskerettigheter og styresett. Etter at krisen brøt ut, er denne i liten grad i funksjon.

Fra norsk side har man derfor lagt vekt på å utnytte multilaterale mekanismer og institusjoner for å få størst mulig tyngde i dialogen med myndighetssiden om disse spørsmålene. Arbeidet inn mot FNs menneskerettighetsråd har vært meget viktig i dette. Den kritiske situasjonen for menneskerettigheter tas opp i møter med sørsudanske myndigheter på alle nivåer. Dette er tett koordinert med andre givere for å sikre et helhetlig og tydelig budskap med klare krav og forventinger til de stridende partene. Norge gir økonomisk og politisk støtte sammen med USA og Storbritannia, i den såkalte Troikaen, til den regionale samarbeidsorganisasjonen IGADs meglingsbestrebelser. Dette bidrar til å sikre det tunge regionale engasjementet for å finne en løsning på krisen. Støtten gir også en plattform for tett dialog med IGAD og Den afrikanske union om menneskerettighetssituasjonen i Sør-Sudan.

Utviklingen i Sør-Sudan illustrerer hvor utfordrende det kan være å oppnå varige endringer som sikrer befolkningen i sårbare stater trygghet og stabilitet. Støtte til sårbare stater forutsetter høy risikovillighet og utholdenhet. Samtidig må norske myndigheter systematisk følge utviklingen i menneskerettighetssituasjonen, og i klar tale ta opp overgrep begått både av myndigheter og eventuelle andre grupperinger. Rettighetsperspektiver integreres både i utviklingssamarbeidet og i den humanitære bistanden.

Tanzania

I flere tiår har Tanzania vært det viktigste landet for norsk utviklingssamarbeid. I dag er landet den femte største mottakeren av norsk bistand. Tanzania er nå i en politisk brytningstid. Betydelige gassfunn kan gi Tanzania store inntekter om 15–20 år. Landets flerpartidemokrati modnes gradvis, og det arbeides med en omfattende grunnlovsreform der også spørsmålet om videreføring av unionen mellom Zanzibar og fastlandet drøftes. Det har vært tendenser til uro og vold, som syreangrep mot utlendinger i Stone Town og bomber i Arusha.

Norsk utviklingssamarbeid med Tanzania er i en omleggingsfase, og er i hovedsak rettet mot å støtte opp om Tanzanias mål om å bli uavhengig av bistand. Hovedvekten ligger på olje for utvikling og skatt, ren energi, klima og skog, samt landbruk og matsikkerhet. Det legges opp til en gradvis endret tilnærming med økt vekt på næringsut-

vikling og lokale ringvirkninger av utenlandske investeringer. Arbeidet med godt styresett, anti-korrupsjon og en rettighetsbasert tilnærming gjennomgående hensyn i Norges engasjement i landet. I tillegg støttes en rekke tiltak for å bidra til Tanzanias demokratisering og overgang til reelt flerpartidemokrati. Arbeidet med demokratisering og menneskerettigheter skjer hovedsakelig gjennom FN, men også med støtte gjennom det sivile samfunn, uavhengige medier og interreligiøs dialog.

Den overordnede dialogen om menneskerettigheter og godt styresett mellom givne og myndighetene har i hovedsak vært knyttet til budsjettstøtten, der dette er en del av de såkalte «underliggende prinsipper». Selv om 2014 blir siste år med budsjettstøtte fra Norge til Tanzania, gir den løpende oppfølgingen av det bilaterale utviklings-samarbeidet en rekke anledninger til å inkludere og fremheve sentrale rettighetsspørsmål i dialog med landets myndigheter. Relevante rettighetsperspektiver integreres i dialogen om utviklingspolitiske satsingsområder, både i forhandlinger om avtaleverk og i dialog om gjennomføring. I avtaler og dialog med myndighetene fra norsk side settes det klare krav til Tanzania, særlig når det gjelder kampen mot korrupsjon, betydningen av økte inntekter fra skatt, åpenhet, inkluderende deltakelse og bærekraftig forvaltning av naturressurser.

I tillegg benyttes prosesser som «African Peer Review Mechanism» og landhøringen i FNs menneskerettighetsråd (UPR) som utgangspunkt for dialog. Det sivile samfunn er en viktig aktør i den nasjonale menneskerettighetsdialogen. Det gis støtte til ikke-statlige menneskerettighetsorganisasjoner som arbeider med overvåkning og rapportering, valgobservasjon og fri rettshjelp. Det gis også støtte til Tanzanias medieråd, som arbeider for ytringsfrihet. I tillegg støttes tiltak rettet mot sivilopplæring og folkeopplysning både i regi av myndigheter og det sivile samfunn. Som del av dette inngår støtte til universiteter og andre institusjoner som arbeider med studier av ulike styresett- eller menneskerettighetsspørsmål. Et eksempel på sektoroppfølging er inkludering av urfolk i prosesser knyttet til skogsatsingen. Sensitive spørsmål som spenninger mellom religiøse grupper og landrettigheter støttes gjennom interreligiøs dialog og et sivilsamfunnsforum for landspørsmål.

Tunisia

Etter revolusjonen i 2011 har Tunisia gjort en rekke fremskritt på menneskerettighetsområdet. Landet var raskt ute med å slutte seg til flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og å trekke tilbake forbehold til konvensjoner, som ble tatt av det tidligere regimet. I januar 2014 vedtok Tunisias nasjonalforsamling en grunnlov som blant annet sikrer likestilling mellom kjønnene, tros- og livssynsfrihet og ytringsfrihet, samt et uavhengig rettsvesen og en sivil stat. Grunnloven fastslår også at internasjonale konvensjoner som Tunisia har sluttet seg til, har forrang fremfor annen lovgivning. Norge har bidratt med støtte til utviklingen av den nye grunnloven gjennom samarbeidet med Europarådet/Veneziakommisjonen.

De største utviklingstrekkene siden revolusjonen er knyttet til en styrking av ytringsfriheten og forsamlings- og foreningsfriheten. Den tunisiske pressen, både på papir og nett, har opplevd en enorm vekst siden revolusjonen. Et forslag til ny lov om pressefrihet ble lagt frem allerede i 2011, og det ble i 2012 opprettet et uavhengig organ for pressen og mediene. Det gjenstår imidlertid utfordringer med hensyn til å lovfeste journalisters rettigheter, hindre vilkårlig fengsling basert på meningsytringer og legge til rette for et etterrettelig og uavhengig pressekorps.

Der det sivile samfunn var underlagt streng kontroll og overvåkning under det forrige regimet, eksisterer det i dag en rekke uavhengige organisasjoner som arbeider innenfor ulike samskapssektorer. Fredelige demonstrasjoner gjennomføres, og den sosiale dialogen er styrket gjennom et solid trepartssamarbeid i landet.

Landet har fortsatt store utfordringer knyttet til å utjevne regionale ulikheter og å sikre like sosiale og økonomiske rettigheter til hele befolkningen. Tilsvarende er det utfordringer knyttet til tortur i varetekt og fengsel, rettsvesenets uavhengighet og en demokratisk og transparent gjennomføring av president- og parlamentsvalg.

Norge har ikke ambassade i Tunisia. Likevel gikk norske myndigheter tidlig inn med støtte til demokratisk omstilling etter revolusjonen i 2011. Støtten kanaliseres hovedsakelig gjennom internasjonale organisasjoner og regionale programmer, og omfatter blant annet støtte til inkluderende økonomisk utvikling, overgangsrettferdighet/lovreform og støtte til kvinners rettigheter og samfunnsdeltakelse.

Tunisia befinner seg fortsatt i en kritisk fase og står overfor store politiske, økonomiske og sikkerhetsrelaterte utfordringer. Internasjonal støtte

blir viktig i tiden fremover. Det norske engasjementet har vært relativt begrenset. For å bidra til å sikre en positiv utvikling videre, ønsker Norge å styrke samarbeidet med Tunisia de neste årene.

Ungarn

Ungarske myndigheters reformpolitikk siden 2010 gir grunn til bekymring for utviklingen i landet. Et høyt antall nye lover, herunder en ny grunnlov, er innført i ekspressfart. Sentralisering av regjeringsmakt og svekkelse av domstolenes uavhengighet, pressens frihet, opposisjonens innflytelse og frivillige organisasjoners handlingsrom karakteriserer utviklingen.

Særlig har en ny medielov og en partisk fordeling av statlige reklameutgifter medført at pressefriheten er blitt betydelig svekket. På den årlige rangeringen til Reportere uten grenser falt Ungarn fra nummer 23 i 2010 til nummer 64 i 2014.¹ Etter valgseieren i april 2014 har statsminister Orban sagt at hans visjon er å opprette en nasjonal, illiberal stat som prioriterer nasjonens interesser, spesielt økonomisk vekst, fremfor individets frihet og rettigheter. Frivillige organisasjoner som får støtte fra utlandet, herunder fra det norske NGO-fondet under EØS-midlene, er i denne visjonen fremstilt som hindringer i veien for etableringen av den illiberale staten. Det er et allment inntrykk at frivillig sektor er satt under press i Ungarn.

Understrømmer av intoleranse mot minoriteter, herunder antisemittisme, motstand mot rom og homofobi, skaper latente spenninger i deler av det ungarske samfunnet, selv om stort sett ingen av partiene, bortsett fra det høyre-radikale Jobbik, lar dette inngå i den offisielle retorikken.

Norges samarbeid med Ungarn er generelt godt, og foregår både gjennom bilateral kontakt med myndighetene, i multinasjonale fora og via nettverk av frivillige organisasjoner. Norske bedrifter bidrar til å gjøre norske og nordiske verdier bedre kjent og mer synlige i det ungarske samfunn.

Norske myndigheter har uttrykt bekymring for utviklingen i Ungarn i offisielle uttalelser, i bilaterale møter og i multilaterale fora, herunder i det faste råd i OSSE. Bekymringene deles av mange vestlige land, deriblant de nordiske, Nederland og USA. Relevante internasjonale organisasjoner, særlig Europarådet og OSSEs valgobservatørdelegasjon, har også uttalt til dels sterk kritikk mot sentrale elementer i det ungarske demo-

kratiske systemet, blant annet mot grunnloven, rettssystemet og valgsystemet. Den ungarske regjeringen har sett seg nødt til å ta hensyn til deler av kritikken, og visse innrømmelser er gjort. Statsminister Orbans politiske stil preges like fullt av harde utfall mot internasjonale organisasjoner som kritiserer Ungarn, herunder EU.

EØS-midlene er et viktig verktøy for bilateralt samarbeid med Ungarn på menneskerettighets- og demokratifeltet. I perioden 2009–2014 er det samlede bidraget fra Norge, Island og Liechtenstein på 153 millioner euro eller ca. 1,26 milliarder norske kroner. Situasjonen til sårbare samfunnsgrupper (blant annet rombefolkningen), bekjempelse av hatefulle ytringer, antisemittisme og fremmedfiendtlighet, antikorrupsjon, likestilling, ytringsfrihet samt godt styresett står sentralt i EØS-samarbeidet. Et eget NGO-fond er opprettet for å styrke det sivile samfunn. Norske aktører er involvert i gjennomføringen av noen av disse programmene.

Som en følge av ungarske brudd på gjeldende avtaler har Norge fra mai 2014 suspendert utbetalinger av EØS-midler til Ungarn. Bakgrunnen var at den ungarske regjeringen, i strid med inngåtte avtaler, ensidig flyttet gjennomføringen og kontrollen av den norske støtten ut av sentralforvaltningen. Programmet for det sivile samfunn og et program for klimatilpasning er imidlertid unntatt fra suspensjonen, ettersom ungarske myndigheter ikke har ansvaret for gjennomføringen av disse programmene.

7.4 Avveininger og dilemmaer

I arbeidet med å fremme menneskerettighetene vil det av og til måtte foretas avveininger mellom ulike hensyn innenfor de rammene som menneskerettighetene setter. Terror og ekstremisme er alvorlige trusler mot menneskerettighetene, som samtidig må bekjempes på en måte som respekterer menneskerettighetene. Enkelte menneskerettigheter er ufravikelige, som for eksempel forbudet mot tortur. Det innebærer at myndighetene ikke under noen omstendigheter kan benytte tortur, selv ikke ved mistanke om alvorlig kriminalitet. Visse andre rettigheter kan rent unntaksvis begrenses, men det kreves da at tre vilkår er oppfylt samtidig: Inngrepet må ha klar hjemmel i lovgivningen, det må fremme et legitimt formål og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Eksempler på slike legitime formål er hensyn til den nasjonale eller offentlige sikkerhet, beskyttelse av folkehelsen eller beskyttelse av andres

¹ World Press Freedom Index 2014.

rettigheter og friheter. Overvåkning av personer som mistenkes for terrorisme er et inngrep i retten til privatliv, men er ikke et menneskerettsbrudd hvis vilkårene nevnt ovenfor er oppfylt. Derimot vil tortur av terrormistenkte være ulovlig under enhver omstendighet.

Det er i Norges grunnleggende politiske og økonomiske interesse at menneskerettighetene respekteres. Av og til må det tas kortsiktige belastninger for å fremme langsiktige målsetninger. Land kan gjengjelde det de oppfatter som uønsket innblanding på menneskerettighetsområdet med å bryte politisk dialog, legge hindringer i veien for handel og investeringer eller aktivt motarbeide norske posisjoner i internasjonale organisasjoner. I et langsiktig perspektiv skal det imidlertid ikke være reelle motsetninger mellom menneskerettslige og politiske og økonomiske hensyn. Respekt for menneskerettighetene er avgjørende for å komme frem til varige løsninger som også legger et godt grunnlag for økonomisk og politisk samarbeid over tid.

I freds- og forsoningsarbeid er det å bygge tillit mellom partene, og å bidra til å skape plattformer for dialog, en vesentlig del av den norske innsatsen. I slike situasjoner vil norske myndigheter måtte arbeide i et langsiktig perspektiv, og noen ganger måtte være tilbakeholdne med å kreve offentlig at overgripere stilles til ansvar, eller å fordømme en part av hensyn til rollen som tilrettelegger. I fredsprosesser er Norge imidlertid alltid en pådriver for å gjøre menneskerettigheter til en del av forhandlingene, og arbeider aktivt for at en fremforhandlet avtale ivaretar rettighetene til ofrene og til parter eller befolkningsgrupper som ikke sitter ved forhandlingsbordet. Dette vil også være viktig for at avtalen respekteres på lang sikt.

Det norske menneskerettighetsarbeidet er ikke begrenset til utvalgte enkeltland, men omfatter i prinsippet alle verdens land. Medienes omtale av menneskerettigheter preges ofte av de store og massive utfordringene, som grove brudd på rettssikkerhetsgarantier eller forfølgelse av tros- og livssynsminoriteter. Utenriktjenesten arbeider derimot med menneskerettigheter langs en større akse. Det kan like gjerne være å støtte opp under positive utviklingstrekk som å kritisere enkeltland for negative hendelser. Et norsk engasjement som utelukkende fokuserer på tiltak som er rettet inn mot de vanskeligste landene eller de groveste bruddene, vil være uheldig av flere grunner. En grunn er legitimiteten: Dersom oppmerksomheten bare er rettet mot de landene som har størst utfordringer, vil norske myndigheter gjerne bli kritisert for ikke å ta de vestlige lands proble-

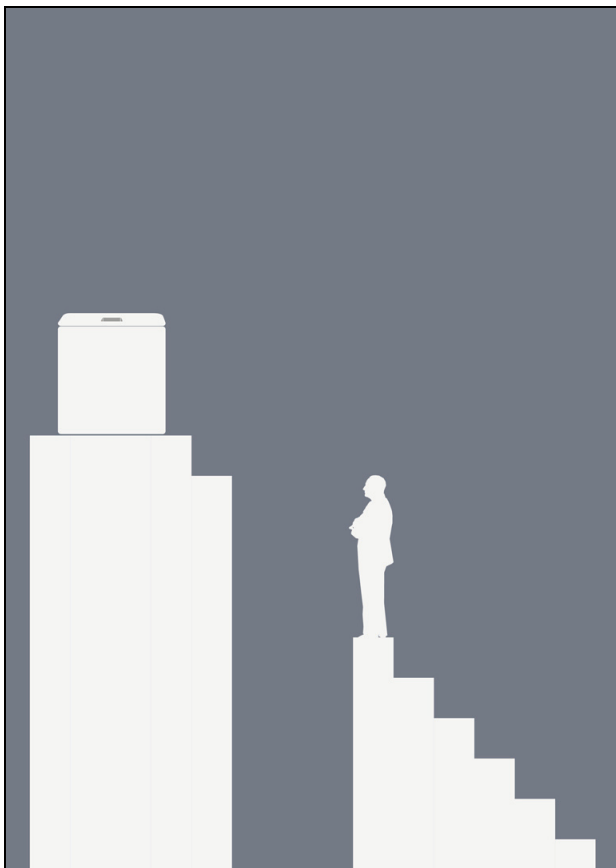
mer på alvor. En annen grunn er effektiviteten på kort sikt: Dersom norske myndigheter utelukkende fokuserer på grove brudd, kan det medføre færre muligheter for å få i stand bedringer på avgrensede felter. Derfor kritiserer norske myndigheter både USA og Iran for bruken av dødsstraff, og bidrar like gjerne til å støtte andre lands myndigheter i deres arbeid med å utvikle utdanningssektoren som å kritisere det samme landet for neglisjering av justissektoren. Det vil likevel være slik at den norske innsatsen ofte er større der Norge har spesielle fortrinn, for eksempel i form av store kunnskapsmiljøer i akademia, mediesektoren og sivilsamfunnet, historisk tilstedeværelse som følge av tidligere misjons- eller bistandsarbeid, stort engasjement gjennom næringsliv eller sivilsamfunn, eller spesielle relasjoner til vedkommende land.

En annen viktig vurdering er hvordan det skal reageres på menneskerettsbrudd, og hvilke virkemidler og reaksjonsformer som best egner seg for å ta opp brudd på menneskerettigheter. Høylytt protest mot pågående overgrep kan kanskje redde liv i akutte situasjoner, og det sivile samfunn og befolkningsgrupper som undertrykkes, kan se det som en nødvendig støtte til sitt arbeid. Slike høylytte protester kan være symbolsk viktige og ha signaleffekt, også opp mot andre regimer og undertrykkere. Samtidig kan åpen og høylytt kritikk provosere enkelte land, og føre til at dialog med ansvarlige myndigheter brytes, og at muligheter for påvirkning dermed begrenses. Derfor er det viktig å finne en balanse mellom klare og offentlige budskap og mer stille diplomati, samtidig som Norges integritet og troverdighet bevares.

Valg av samarbeidspartnere kan også lede til vanskelige avveininger. Pengestøtte til uavhengige sivilsamfunnsorganisasjoner kan oppfattes som kritikk mot nasjonale myndigheter, eller til og med som undergraving av landets legitime regime. Dette vil i mange tilfeller vanskeliggjøre politisk dialog med landet. Ikke minst kan dette gjelde demokratistøtte, som ofte blir oppfattet som støtte til opposisjonen. Støtte til det sivile samfunn står likefullt helt sentralt i regjeringens utenriks- og utviklingspolitikk. Spørsmålet om hvordan norske myndigheter skal dimensjonere og balansere støtten blir derfor viktig å ta stilling til. For mye og for tydelig støtte kan lett virke mot sin hensikt. Støtte til flere sektorer, herunder støtte til offentlige institusjoner, kan bidra til å redusere sensitiviteten rundt denne støtten, men samtidig er det et mål å unngå fragmentering. Utsatte grupper, for eksempel religiøse minorite-

ter, kan også utsettes for direkte fare dersom de identifiseres med vestlige land og/eller religioner. Det er også en utfordring hvor mye informasjon om denne type støtte Norge kan dele med myndighetene, og hvordan norske myndigheter benytter informasjonen i nasjonal og internasjonal dialog.

Et aktivt og ansvarlig næringslivsengasjement kan i seg selv ha betydelige positive effekter på menneskerettighetsområdet. Næringslivets tilstedeværelse kan i tillegg legge til rette for en positiv dialog med myndighetene i vedkommende land. Norske myndigheter søker å etablere en politisk dialog som gjør det mulig å si tydelig ifra og ta opp menneskerettighetsbrudd, samtidig som det øvrige samarbeidet ikke undergraves. Valg av innsatsområder vil da være sentralt, men det er like viktig at deler av innsatsen for menneskerettighetene knyttes til nærings samarbeidet. Eksempler her kan være temaer som anstendig arbeid, arbeidstakeres medbestemmelse, konsekvensutredninger (blant annet forholdet til urfolks rettigheter), utdanning og ytrings- og informasjonsfrihet. Andre eksempler kan knyttes til den norske kunnskapsoverføringen, gjennom programmer som Skatt for Utvikling og Olje for utvikling, der også menneskerettigheter inngår. Det norske



Figur 7.5 Lakhdar Mohamed, Marokko

budskapet er at det er helt avgjørende for en stabil økonomisk vekst at den er bygget på demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper, og at dette både er i næringslivets og landets egne interesser. Mange av de landene som har store energiressurser, preges av politisk undertrykkende og sosialt urettferdige regimer, og det kan være en utfordring både for næringslivet og norske myndigheter å inngå samarbeid med disse. Det følger et ansvar med å investere og drive næringsvirksomhet i andre land. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.5.

Selv om menneskerettighetene er et udelelig hele, der sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter spiller sammen, vil dette vektet ulikt i forskjellige land. Å bevisstgjøre folk på sine egne og andres rettigheter, og vekke engasjement relatert til dette, er krevende i land der den økonomiske og sosiale situasjonen tilsier at folk flest først og fremst må bruke sin tid på å dekke sine primære behov. Dette gjelder mange av de landene der menneskerettighetene står svakt. Særlig handler dette om sivile og politiske rettigheter, som myndighetene gjerne opplever som utfordrende for sin egen stilling. Det at eksterne aktører ensidig fokuserer på sivile og politiske rettigheter, kan skape motvilje. Mange lands myndigheter er i internasjonal sammenheng mest opptatt av å snakke om økonomisk og sosial utvikling. Her er det viktig å holde fast ved at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene skal gjennomføres uten diskriminering, og at disse henger sammen med sivile og politiske rettigheter. Det er viktig å sette søkelys på sammenhengene mellom de aktuelle utfordringene og menneskerettighetssituasjonen.

Regjeringen vil føre en linje basert på åpenhet og dialog i håndteringen av avveininger og dilemmaer. Et førende prinsipp er at regjeringen skal være tydelig på at dilemmaer kan oppstå, og hvilke argumenter som leder til de valgene som må gjøres. Det skal aldri være slik at verdenssamfunnet er i tvil om hvor Norge står i menneskerettighetsspørsmål.

Prioriterte innsatsområder:

- Føre en metodisk tilnærming til bilateral innsats med utgangspunkt i landenes menneskerettighetsforpliktelser og i samsvar med vårt multilaterale arbeid.
- Aktivt bruke menneskerettighetsforpliktelsene statene har påtatt seg, rapporter og anbefalinger fra konvensjonsorganene, globale og regionale spesialprosedyrer og UPR-høringene

i FNs menneskerettighetsråd i det bilaterale arbeidet.

- Føre en linje basert på åpenhet og dialog i håndteringen av avveininger og dilemmaer, uten å gå på akkord med de menneskerettighetsforpliktelsene Norge har påtatt seg.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråkning fra Utenriksdepartementet 12. desember 2014 om Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Forkortelser**

AHRD	ASEANs menneskerettighetserklæring	EØS	Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde
AICHR	ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights	FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
AMK	Den amerikanske menneskerettighetskonvensjonen	FN	FNs organisasjon for ernæring og landbruk
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	FRA	De forente nasjoner
	Sammenslutningen av sørøstasiatiske nasjoner	GIEK	European Union Fundamental Rights Agency
ATT	Arms Trade Treaty	GRECO	Garanti-instituttet for eksportkreditt
	FN-avtalen om våpenhandel		Group of states against corruption
AU	Den afrikanske union	GMR	Gruppen av land mot korrupsjon
CAT	FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff		UNESCOs Global Monitoring Report
		ICC	International Criminal Court
CEDAW	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner		Den internasjonale straffedomstolen
		ICC	International Coordinating Committee
CICIG	Den internasjonale kommisjonen mot straffrihet i Guatemala		Den internasjonale komité for nasjonale institusjoner
		ICCPR	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
CPED	FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning		
		ICERD	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering
CRC	FNs konvensjon om barnets rettigheter		
		ICESCR	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
CRGA	Child Rights Governance Assembly		
CRPD	FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne	ICC	Inter-American Investment Corporation
CSR	Corporate Social Responsibility	ICJ	International Commission of Jurists
ECOSOC	FNs økonomiske og sosiale råd		Den internasjonale juristkommisjonen
EFTA	Det europeiske frihandelsområdet		
		ICMW	FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier
EIGE	European Institute for Gender Equality		
		IDB	Inter-American Development Bank
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative		Den interamerikanske utviklingsbanken
		IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
EMD	Den europeiske menneskerett-domstolen		
		IFC	International Finance Corporation
EMK	Den europeiske menneskerettkonvensjonen		Verdensbankgruppens privatsektorgren
		IGAD	Intergovernmental Authority on Development
EU	Den europeiske union		
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo		
	EUs sendelag innen justissektoren i Kosovo		

Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken

ILGA	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association	SMR	Norsk senter for menneskerettigheter
IMF	International Monetary Fund Det internasjonale pengefondet	SPLM	Sudan People's Liberation Movement
ILO	International Labour Organisation Den internasjonale arbeidsorganisasjonen	UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS FNs aidsprogram
KOMPakt	Konsultasjonsorgan for norske myndigheter på CSR	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development FNs konferanse for handel, investering og utvikling
LHBTI	Lesbiske, homofile, bifile, trans- og intersexpersoner	UNDG-HRM	United Nations Development Group's human rights mainstreaming mechanism FNs utviklingsgruppes mekanisme for mainstreaming av menneskerettigheter
NATO	North Atlantic Treaty Organisation Den nordatlantiske traktatsorganisasjon	UNDP	United Nations Development Programme FNs utviklingsprogram
NORCAP	Flykningehjelpens sivile beredskapsstyrke	UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon
NORDEM	Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter	UNFPA	United Nations Population Fund FNs befolkningsfond
NGO	Non-Governmental Organisation Ikke-statlig organisasjon	UNGP	UN Guiding Principles on Business and Human Rights FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter
OAS	Organisation of American States Organisasjonen av amerikanske stater	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees FNs høykommissær for flyktninger
ODIHR	Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter	UNICEF	United Nations Children's Fund FNs barnefond
OIC	Organisation of Islamic Cooperation Organisasjonen for islamsk samarbeid	UPR	Universal Periodic Review FNs menneskerettighetsråds landhøringer
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling	WFP	World Food Programme Verdens matvareprogram
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights FNs høykommissær for menneskerettigheter	WHO	World Health Organisation Verdens helseorganisasjon
OP-CAT	Tilleggsprotokoll til FN's konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff	WTO	World Trade Organisation Verdens handelsorganisasjon
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa		
REDD	United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries FNs arbeid mot avskoging og skogforringelse		

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 12/2014

