



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utenriksminister

Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé

Komiteéleder Ine M. Eriksen Søreide

Stortinget

0026 Oslo

Oslo, 4. januar 2013

Svar på spørsmål fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Meld. St. 33 (2011-2012), Norge og FN:

Felles framtid, felles løsninger. Deres ref.: Brev av 13. desember 2012.

1. Hvilke veivalg og prioriteringer følger av FN-meldingen, sammenlignet med den politikk som har vært ført de senere år?

Melding til Stortinget nr. 33 (2011-2012) har som overordnet formål og hovedbudskap å tydeliggjøre hvordan FNs mandat, rolle og funksjoner ivaretar norske interesser – og samtidig rette oppmerksomheten mot hva som må til for å sikre viktige norske interesser i framtiden – herunder f.eks. innen fiskeri og havrett, så vel som globale fellesinteresser som fred og sikkerhet, universelle menneskerettigheter, bærekraftig utvikling og kvinners rettigheter.

Det er mange år siden Stortinget sist diskuterte de overordnede norske prioriteringene i vår FN-politikk. Nye maktforhold og nye politiske utfordringer gjør at norsk handlingsrom og våre muligheter til å få gjennomslag endres.

Vi kan konstatere at framvoksende økonomier kommer sterkere på banen og at vestlige land i dag har relativt mindre innflytelse i multilaterale fora enn de historisk sett har hatt. Dagens geopolitiske bilde har ikke i samme grad som tidligere et tydelig maktpolitisk tyngdepunkt. Dagens bilde minner hverken om den todelingen av verden vi opplevde under den kalde krigen eller om den «unipolare» situasjonen som preget årene rett etter den kalde krigens slutt.

En slik grunnleggende endring av maktforholdene i verden påvirker ikke bare FN, men alle internasjonale organisasjoner og alt internasjonalt samarbeid. På mange måter kan man i en slik verden ha enda mer behov for effektive, multilaterale organisasjoner og kjøreregler, enn i en verden der noen få stater setter tonen.

I meldingen tar vi orde for FNs fortsatte relevans for Norge, både for å ivareta egne norske interesser og for å ivareta globale interesser. Regjeringen mener at Norge fortsatt har både et betydelig handlingsrom og at vi oppnår mye.

Det kan sies at FN har en unik posisjon i Norge, men Norge har også en unik posisjon i FN. Vi ønsker å tydeliggjøre denne ytterligere. Med denne meldingen ønsker Regjeringen å utdype, konkretisere og operasjonalisere politikken når det gjelder Norges forhold til og samarbeid med FN. Dette er gjort gjennom "Regjeringen vil – punkter" knyttet til de respektive kapitlene. For bare å ta noen eksempler på ny politikk, vil jeg trekke fram følgende:

- Denne meldingen legger større vekt på FNs normative rolle enn hva som tidligere har vært tilfelle, eksempelvis på menneskerettighetsfeltet.
- Norsk politikk med hensyn til eventuell reform av FNs sikkerhetsråd er justert. I meldingen presenterer vi en nytt norsk prinsipielt standpunkt, som tar til orde for en mer grunnleggende reform av FNs sikkerhetsråd enn kun en modell der noen nye faste enkeltmedlemmer blir tatt opp og rådet for øvrig fortsetter som før. Gitt nye maktforhold og hvordan internasjonal politikk har utviklet seg siden 1945, mener vi nå at det bør tenkes nytt om regional representasjon og man bør ta større høyde for framveksten av regionale sammenslutninger i flere deler av verden. Om en slik mer omfattende reform ikke blir mulig, vil Norge dog fortsatt støtte enkeltkandidater som tidligere, men nå som et subsidiært standpunkt.
- Også på en rekke andre punkter går meldingen dypere inn på viktige reformspørsmål, herunder intern administrativ reform i FN.
- Norge ønsker aktivt å støtte opp om tiltak som gir Generalsekretæren og FNs sentrale ledelse større myndighet til faktisk å prioritere mellom ulike tiltak og satsinger og i større grad påvirke hvordan ressursene blir anvendt, noe som ikke minst krever at vi jobber aktivt i for eksempel FNs 5. komité for å motvirke andre medlemslands forsøk på overdreven detaljstyring.
- Regjeringen vil arbeide for en revidert bidragsskala for pliktige bidrag som reflekterer nåtidssituasjonen, og arbeide for mobilisering av nye givere/økte frivillige bidrag fra framvoksende økonomier.
- Regjeringen vil arbeide for økt resultatorientering i FNs fond, programmer og særorganisasjoner.
- Regjeringen vil føre en politikk der organisasjoner som over tid ikke imøtekommer vurderingskriteriene som er beskrevet i meldingen, skal få redusert støtte. (Dette er allerede konkretisert i Prp. S. nr. 1 (2012-2013) for Utenriksdepartementet).
- Regjeringen vil styrke FNs fond, programmer og særorganisasjoners rammevilkår gjennom økt vekt på kjernebidrag og vil fortsatt vurdere å gi indikerende, flerårige tilsagn for å støtte opp om FN-organisasjonenes langtidsplanlegging og gjennomføring.

På menneskerettighetsområdet vil vi spesielt framheve to områder hvor det legges opp til en klar styrking av innsatsen. Det gjelder (1) å sikre økte ressurser til FNs arbeid for menneskerettigheter, og (2) å sørge for bedre integrering av menneskerettighetsperspektivet i FNs arbeid på landnivå.

Norge har i løpet av høsten 2012 tatt ledelsen i FNs menneskerettighetsråd og i FNs generalforsamling for å sette spørsmålet om ressurser til arbeid for menneskerettigheter på FNs dagsorden, se svar på spørsmål 5 nedenfor.

2. Aftenposten hadde nylig en sak i forbindelse med at Norges medlemskap i FNs menneskerettighetsråd utløper ved slutten av året. I saken fremkommer det Norge har fokusert på generelle, tematiske saker, og i liten grad fremmet landspesifikke spørsmål.

- a. Er det slik at en dialoglinje gjør det uhensiktsmessig å ta opp vanskelige MR-situasjoner i full åpenhet, til synlig støtte for forfulgte befolkningsgrupper?**
- b. Er det slik at man mener at fastlåste MR-utfordringer best kan løses gjennom stille diplomati og dialog? Finnes det gode eksempler på suksess i så måte.**

I Aftenpostens artikkel om Norges innsats i FNs menneskerettighetsråd, får Norge ros fra flere hold når det gjelder det tematiske menneskerettighetsarbeidet. Samtidig hevdes det at Norge i liten grad har fremmet landspesifikke utfordringer. Dette gir etter mitt syn et upresist bilde av hvordan Norge har jobbet som medlem av rådet.

Norge legger tvert i mot betydelig vekt på å ta opp vanskelige MR-situasjoner, både gjennom bilateral dialog og i full åpenhet, enten det er gjennom FN, OSSE, Europarådet eller andre kanaler. Bilateral dialog er ikke til hinder for offentlig kritikk eller for synlig støtte til forfulgte personer og grupper. Som medlem av MR-rådet har Norge deltatt aktivt og vært medforslagsstiller til samtlige landspesifikke prosesser og vedtak som har vært fremmet, enten det gjelder såkalte spesialsesjoner eller landspesifikke resolusjoner eller andre landspesifikke prosesser under rådets regulære sesjoner.

Norge har vært medforslagsstiller til Rådets vedtak om situasjonen i blant annet Libya, Syria, Elfenbenskysten, Iran, Hviterussland, Sri Lanka, Eritrea, Nord Korea, Jemen og Sudan. Vi har aktivt støttet opprettelsen av landspesifikke granskningskommisjoner og spesialrapportører.

Videre har Norge ved flere anledninger gått i front på vegne av grupper av land for å ta opp konkrete menneskerettighetssituasjoner (jf. svar på spørsmål 3 nedenfor).

Norge har dessuten tatt opp situasjonen i et stort antall land i forbindelse med MR-rådets faste diskusjoner om situasjoner som krever rådets oppmerksomhet. I disse debattene har Norge omtalt situasjonen i land som Hviterussland, Iran, Syria, Nord-Korea, Pakistan, Egypt, Sudan, Sør Sudan, Mali, DR Kongo, Bahrain, Libya, Sri Lanka, Yemen, Swaziland, Turkmenistan, Usbekistan, Saudi Arabia, Ungarn, Etiopia og flere andre.

Som tilrettelegger for dialog mellom partene i en konflikt, kan det i visse situasjoner være mer hensiktsmessig å ta opp kritikkverdige forhold bak lukkede dører

Det kan i mange sammenhenger være vanskelig å være helt sikker på hva som faktisk fører til endring.

Land som Iran og Nord-Korea har gjennom flere tiår vært gjenstand for massivt internasjonalt press, uten at de synlige resultatene så langt har vært oppmuntrende.

Det betyr ikke at Norge bør la være å reagere og at internasjonalt press og fordømmelse ikke kan ha stor verdi. Selv der det ikke fører til observerbare endringer, vil en klar internasjonal holdning over tid bidra til å bekrefte det internasjonale samfunns engasjement for

grunnleggende holdninger på menneskerettighetsfeltet. Samtidig er det viktig ikke å si seg tilfreds kun med selve fordømmelsen. Dette er en viktig del av begrunnelsen for engasjementslinjen – altså at vi skal være rede til å gå inn som tilretteleggere for demokratiserings-, freds- og forsoningsprosesser, der vi mener at vi har særlige forutsetninger for å gjøre det.

I f.eks. Myanmar – som er et land som i lange perioder har vært underlagt strenge sanksjoner og internasjonal fordømmelse på grunnlag av menneskerettighetssituasjonen – har det over tid fra norsk side vært ført en aktiv dialog med relevante land som har ønsket å bidra til endring samt med aktører i Myanmar selv. Om de positive endringene vi nå ser skyldes fordømmelse og sanksjoner eller aktiv dialog og stille diplomati – eller kanskje helt andre faktorer, kan det være ulike oppfatninger om. Trolig er det flere årsaker som spiller inn.

På hvilken måte vi bør reagere, må vurderes fra land til land og sak til sak. For oss er det også viktig å lytte til menneskerettighetsforsvareres synspunkter. I noen tilfeller opplever vi at MR-forsvarere i de enkelte land ønsker at vi i større grad skal arbeide gjennom stille diplomati, enn gjennom høylytte protester.

3. Kan det nevnes konkrete eksempler der man fra norsk side har valgt å ta belastninger i forhold til andre land ved å vise internasjonalt initiativ og lederskap til forsvar for grunnleggende menneskerettigheter i konkrete land i FN-sammenheng.

Det finnes flere eksempler på situasjoner hvor Norge har gått i front i FNs menneskerettighetsråd på vegne av flere land for å ta opp særskilte situasjoner.

I mars 2010 framførte Norge et felles innlegg om situasjonen i Iran på vegne av rundt 50 land, et innlegg som bidro til å sette situasjonen i Iran på rådets dagsorden og senere til opprettelsen av mandatet for spesialrapportøren i 2012.

Norge har også som eneste land i MR-rådet tatt opp situasjonen i Aserbajdsjan ved flere anledninger, og vi var også blant de første land til å uttrykke sterk bekymring over overgrepene som fant sted i Bahrain i forbindelse med den arabiske våren.

Norge gikk også meget tidlig på banen med å uttrykke støtte til USAs initiativ for å sette situasjonen i Sri Lanka på MR-rådets dagsorden – et initiativ som hadde bakgrunn i landets manglende oppfølging av FNs granskningsrapport. Den norske støtte til dette initiativet hadde en klart positiv effekt på denne prosessen i MR-rådet, men utgjorde også en betydelig belastning på vårt allerede forholdsvis anstrengte forhold til Sri Lanka.

4. Det følger et særlig ansvar med betydelige pengeoverføringer i form av bistand til land med store menneskerettighetsutfordringer, enten dette skjer via FN-organer eller bilateralt.

a. I hvilken grad er MR-hensynet nå integrert i utviklingsbistanden til land som f.eks. Etiopia?

b. Er de føringer som ligger til grunn og de kontrollmekanismer som brukes i FN-sammenheng i dag tilstrekkelige?

Norsk utviklingspolitikk er tydelig på at menneskerettigheter skal fremmes og utgjøre et normativt grunnlag for politikken. Rettighetsbasering av utviklingssamarbeid innebærer sentrale prinsipper som ikke-diskriminering, deltakelse, åpenhet og ansvarliggjøring – i betydningen av statenes økte evne til å innfri rettigheter, sammen med befolkningens økte evne til å kreve dem. Det er en grunnleggende forutsetning for rettighetsbasering at de som berøres blir konsultert og inkludert.

Norsk bistand til Etiopia fokuserer i hovedsak på to tema: 1) Menneskerettigheter og demokrati; 2) Klimasamarbeidet, herunder ren energi, klimatilpasset landbruk og skog.

For førstnevnte gir det seg selv om menneskerettigheter er hovedfokus, både som middel og mål.

Når det gjelder klimasamarbeidet er Norge foreløpig i startfasen av å utvikle avtaler og øvrig innretning. Departementet, vår ambassade i Addis Abeba og Norad er i tett dialog om hvordan blant annet menneskerettigheter skal integreres i samarbeidet. Norge har til nå fokusert på at det skal bli tatt særlig hensyn til sivilt samfunn som en aktør i klimastrategien.

Denne rettighetsbaserte tilnærmingen skal nettopp sikre lokal deltakelse og inkludering, og sørge for at alle berørte grupper blir hørt når Norge går inn og støtter et prosjekt. Norge sørger også for å kunne gjennomføre uavhengige gjennomganger av prosjektene, for å kunne følge opp og vurdere om menneskerettigheter sikres underveis i et utviklingsprosjekt.

FN har i dag utviklet et omfattende system for å overvåke og følge opp de forpliktelser den enkelte stat har påtatt seg som part til FNs ulike konvensjoner og traktater på menneskerettighetsområdet. Staten er pliktig å rapportere regelmessig til traktatorganene om overholdelse av konvensjoner den er part til. Traktatorganene er komiteer av uavhengige eksperter og har mandat til å vurdere om staten overholder de forpliktelser den har påtatt seg, samt å gi råd om hvordan staten bedre kan sikre at forpliktelser blir overholdt i fremtiden.

Videre har FN opprettet et stort antall tematiske og landspesifikke menneskerettighetsrapportører som rapporterer om situasjonen og gir råd til FNs medlemmer innen sine respektive saksområder. Traktatorganene og spesialrapportørene har viktige roller i å sikre gjennomføring av statenes internasjonale forpliktelser.

FN har også opprettet et system for regelmessig høring av menneskerettighetssituasjonen i alle land innen rammen av FNs menneskerettighetsråd. Denne ordningen, kjent som UPR (Universal Periodic Review), skal sikre at menneskerettighetssituasjonen i samtlige medlemsland blir gjennomgått hvert fjerde år.

I tillegg har FNs Høykommissær for menneskerettigheter og hennes kontor (OHCHR) en viktig rolle i å påse at menneskerettighetene blir ivaretatt i de land hvor FN er engasjert i utviklingsarbeid eller på andre måter.

Tross utfordringer knyttet til mangelfull finansiering (jf. svar til spørsmål 5) og stor arbeidsbelastning, er systemet godt rustet til å synliggjøre og rette oppmerksomheten mot menneskerettighetsutfordringer i det enkelte land. Systemet er også godt rustet til å gi råd og

veiledning om hvordan et lands myndigheters bør gå fram for å sikre bedre gjennomføring av forpliktelsene.

Selve gjennomføringen av menneskerettighetsforpliktelsene er imidlertid som kjent statenes ansvar. FNs kontrollmekanismer og støttefunksjoner har begrenset mulighet til å sette makt bak krav om bedre gjennomføring av menneskerettigheter i et land som motsetter seg dette. Det er ikke mangel på kontrollmekanismer innen FN. Det er snarere mangel på politisk evne og/eller vilje i det enkelte land til å ta forpliktelser på alvor som er årsaken til at menneskerettigheter stadig krenkes.

I slike situasjoner må FN og det internasjonale samfunn, inkludert Norge, søke å påvirke gjennom å støtte opp om landenes evne til å realisere sine forpliktelser og innbyggernes evne til å fremme sine krav, gjennom å delta aktivt i UPR-høringene og oppfølgingen av disse, eller ved å uttrykke bekymring og fordømmelse der dette er påkrevet.

Når det gjelder Etiopia spesielt kan jeg også opplyse om at jeg besøkte landet 17. desember 2012. Menneskerettighetssituasjonen i landet var et viktig tema i mine samtaler med bl.a. statsminister Hailemariam Desaleng.

5. Ifølge FNs høykommissær for menneskerettigheter tilfaller under 3 % av FNs regulære budsjett arbeidet for menneskerettigheter. Menneskerettigheter er etter FN-pakten en av FNs tre pilarer, på linje med utvikling og fred og sikkerhet.

- a. Hvilke konsekvenser bør det få for prioriteringen av menneskerettighetsarbeidet i FN framover?**
- b. Kan det ventes noe nytt norsk politisk initiativ på dette området?**

De forente nasjoner ble bygget på en visjon. Denne visjonen er definert i FN-paktens innledning fra 1945, som omtaler hovedområdene for verdensorganisasjonens virksomhet. Her angis det som fortsatt er FNs tre hovedpilarer: internasjonal fred og sikkerhet, økonomisk og sosial utvikling, og arbeidet for menneskerettighetene.

Arbeidet med å styrke FNs høykommissær for menneskerettigheters (OHCHR) finansielle situasjon er sentralt for å sikre mer ressurser til den tredje pilaren. Det er korrekt at det ordinære budsjettet for OHCHR utgjør mindre enn 3 % av FNs regulære budsjett. Siden verdenserklæringen for menneskerettigheter trådte i kraft for mer enn seksti år siden, har arbeidet for å styrke rettighetene pågått kontinuerlig. FNs innsats og ressurser gjennom konkrete tiltak for å gjennomføre etablerte normer og standarder for menneskerettighetene står imidlertid ikke i forhold til behovene. Den arabiske våren illustrerer at menneskerettigheter i økende grad oppfattes som grunnleggende krav i alle regioner – og at verdenssamfunnet gjennom FN bør svare på dette behovet. Det er da paradoksalt at OHCHR nå står overfor et økende budsjettunderskudd som kan tilskrives nedgang i frivillige bidrag som følge av den globale finanskrisen, kombinert med økte oppgaver som følger av vedtak i MR-rådet.

Norge tok allerede våren 2012 initiativ til et tverrregionalt samarbeid for å styrke OHCHR regulære budsjett, i samarbeid med Mexico, Tyrkia og Marokko. Målet er å øke OHCHR

andel av FNs ordinære budsjett og at alle de oppgaver som blir pålagt OHCHR av FNs menneskerettighetsråd følges av realistiske budsjetter. Så langt har det tverregionale samarbeidet vært markert ved fellesinnlegg med støtte fra 35 land fra alle regioner i MR-rådet og i FNs generalforsamling i høst. Samarbeidet vil bli fulgt opp i budsjettarbeidet i FN i 2013.

Norge er også en av de viktigste giverne av frivillige bidrag til OHCHR. I 2011 inngikk Norge en treårig avtale med OHCHR på NOK 180 millioner for perioden. Utover dette ytes noe tilleggsstøtte.

Norge er godt posisjonert og villig til å utfordre våre partnere i FN til å være med på å løfte den tredje pilaren, slik at dette politikk-området også i praksis kan innta sin plass som en av pilarene i FNs daglige virke. Dette er imidlertid krevende, gitt at arbeidet med menneskerettigheter er preget av store motsetninger mellom FNs medlemsland, og gitt den globale finansielle krisen som også preger budsjettdiskusjonen i FN.

Jeg ser fram til å drøfte mange av disse spørsmålene når Stortinget skal debattere meldingen senere dette året.

Med vennlig hilsen

Espen Barth Eide