

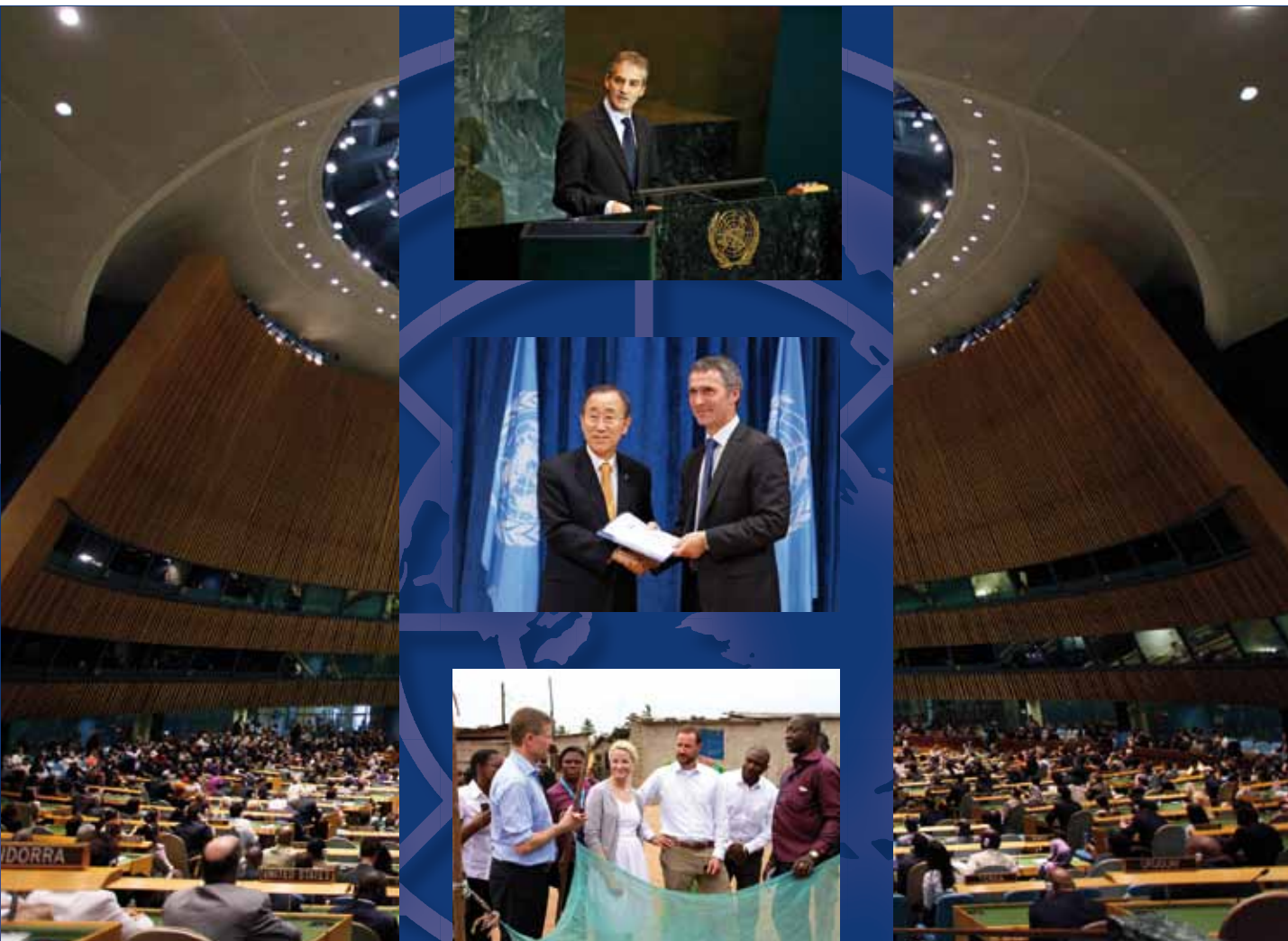


UTENRIKSDEPARTEMENTET

Prosjektrapport

FN 2015

Hvordan kan Norge bidra til reform og styrking av FN?





UTENRIKSDEPARTEMENTET

Prosjektrapport

FN 2015

Hvordan kan Norge bidra til reform og styrking av FN?

FN 2015. Hvordan kan Norge bidra til reform og styrking av FN?

Helt siden Trygve Lies dager – FNs første generalsekretær – har medlemskapet i FN vært betraktet som en hjørnestein i norsk utenriks- og utviklingspolitikk.

FN er ikke bare en visjon om et internasjonalt samfunn basert på lov og rett. Det er også en sentral arena for ivaretagelse av norske interesser. Eksempelvis er FNs havrettskonvensjon og oppfølgingen av den helt sentral for norske petroleums- og fiskeriinteresser. For et land som Norge er multilateralt samarbeid viktig for å fremme de mange interesser vi har felles med andre land, og for å kunne delta i diskusjoner og løsninger på viktige globale utfordringer.

Finanskrisen har akselerert dyptgående endringer i det internasjonale samfunn. FN-systemet må kontinuerlig tilpasse seg nye oppgaver og utfordringer. Nye samarbeidsformer slik som G-20 kommer i tillegg til samarbeidet i de etablerte internasjonale organisasjoner, slik som FN.

Norge skal fortsatt være en venn av FN. Da må vi også bidra kritisk og aktivt til de tilpasninger og reformer i FN som kan sikre verdensorganisasjonens relevans også i det 21. århundre. Derved kan vi også bidra til et bedre organisert verdenssamfunn. Norge har – ofte sammen med de andre nordiske land – vært engasjert i FN-reform nærmest på kontinuerlig basis helt siden FN ble etablert. Det må vi fortsatt være.

For å foreta en gjennomgang av Norge engasjement i FN-reform ble det høsten 2009 etablert et internt prosjekt i Utenriksdepartementet som fikk navnet FN-2015.

Målet med prosjektet var å foreta en bred gjennomgang av vårt engasjement i FN-reform, å se på hvilke hovedutfordringer FN-systemet vil bli stilt ovenfor de nærmeste årene, og å komme med forslag om hva Norge kan gjøre for å fremme videre reformer.


Det er stor kontinuitet i Norges forhold til FN og i vår holdning til FN-reform. Som tidligere generalsekretær Kofi Annan har sagt, ”reform er en prosess og ikke en begivenhet”. Rapporten bygger i hovedsak på initiativ og posisjoner som allerede ligger til grunn for Norges holdning til reformer i FN-systemet. Den peker også framover, og inneholder på enkelte punkter ideer og forslag som går ut over etablert norsk politikk. Rapporten gir således innspill til en videreutvikling av norsk FN-politikk som vil være av stor verdi i tiden som kommer.

Rapporten er skrevet slik at den kan leses også av dem som ikke kjenner FN-systemet godt fra før. Vi håper den kan være nyttig for de som ønsker å lære mer om FN-systemet og hva Norge gjør for å styrke FN.

Prosjektleder og redaktør for prosjektet har vært ambassadør og spesialrådgiver Bjørn Skogmo i Utenriksdepartementets avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål.



Espen Barth Eide
Statssekretær



Ingrid Fiskaa
Statssekretær

1	BAKGRUNN OG SAMMENDRAG	9
	1.2 Bakgrunn.....	10
	1.3 Sammendrag	11
2	NORGES ENGASJEMENT FOR ET STYRKET FN.....	21
	2.1 Er visjonen bak FN fortsatt relevant?	21
	2.2 En lang tradisjon	22
	2.3 Norske interesser	23
	2.4 Innflytelsesmuligheter	24
	2.5 Prioriteringer	26
	2.6 FN og havretten – det fremste eksempel på norske interesser	27
3	MELLOMSTATLIG SAMARBEID OG FORHOLDET TIL ANDRE AKTØRER.....	29
	3.1 FN-systemets mellomstatlige karakter og gruppedynamikken	29
	3.1.1 Styringsfunksjoner	29
	3.1.2 Gruppedynamikken og forholdet til regionale organisasjoner	31
	3.1.3 Forholdet til sivil samfunn og privat sektor	32
	3.2 Hvorfor en helhetlig tilnærming?	35
	3.3 Hovedfunksjoner – hva ønsker vi at FN-systemet skal påta seg?.....	37
	3.4 Global krisehåndtering.....	41
4	GENERALFORSAMLINGEN OG SEKRETARIATET	43
	4.1 Generalforsamlingen	43
	4.1.1 Administrative og budsjettmessige spørsmål – en nøkkel til reform	45
	4.1.2 Ansvarlighetsreform og tilsynsfunksjoner	46
	4.2 Generalsekretæren og sekretariatet	48
5	FNs SIKKERHETSRAÐ OG ARBEIDET FOR FRED OG INTERNASJONAL SIKKERHET	51
	5.1 FNs sikkerhetsråd	51
	5.2 FNs fredsoperative virksomhet – fra konflikt mellom stater til beskyttelse av sivile.....	53
	5.2.1 Begrepsapparatet.....	53
	5.2.2 Forebygging, fredelig bileggelse av tvister og politiske operasjoner	54
	5.2.3 FNs fredsoperasjoner	56
	5.2.4 Fredsbygging.....	58
	5.2.5 Sivilt personell.....	59
	5.2.6 Kvinner, fred og sikkerhet.....	60
	5.3 Humanitære operasjoner og humanitær nedrustning	61
	5.3.1 Humanitære operasjoner	61
	5.3.2 Humanitær nedrustning	63
	5.4 Nedrustning og ikkespredning.	64
	5.5 FNs bidrag til kampen mot nye globale trusler	65
	5.5.1 Oppfølging av Høynivåpanelets rapport	65
	5.5.2 Kampen mot terrorisme	67
	5.5.3 Grenseoverskridende kriminalitet, inklusive menneskehandel	67
	5.5.4 Narkotika.....	68
	5.5.5 Korrupsjon	69
	5.5.6 Sjørøvervirksomhet	69

6	ØKONOMISK OG SOSIAL UTVIKLING	71
6.1	G-20 og tanken om et økonomisk sikkerhetsråd i FN	74
6.2	FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) og Development Cooperation Forum (DCF).....	75
6.3	Koherensutfordringene. Oppfølging av Høynivåpanelet og ”Delivering as One”	76
6.4	Resultatorientering, tilsynsfunksjoner.....	80
6.5	FN, tusenårsmålene og den menneskelige dimensjon av utvikling.....	83
6.5.1	Kampen mot sult og matsikkerhet	84
6.5.2	Utdanning.....	87
6.5.3	Global helse – pilotområde for innovasjon og nye partnerskap	88
6.6	Bærekraftig utvikling - reformaspekter vedr. miljø, klima, skog, energi	92
6.6.1	Miljøstyresett og bærekraftig utvikling	92
6.6.2	Klima	94
6.6.3	Skog	96
6.6.4	Energi	97
6.7	Finansiering for utvikling	99
6.7.1	Mobilisering av nasjonale ressurser, kampen mot korrupsjon og kapitalflukt	99
6.7.2	Innovative finansieringsmekanismer	100
6.7.3	Handel og investeringer	101
6.8	FN-systemet og andre globale kjerneoppgaver	102
6.8.1	Post-konflikt og sårbare stater	102
6.8.2	Godt styresett.....	104
6.8.3	Forebygging av naturkatastrofer	105
6.8.4	Befolkningsvekst	106
6.8.5	Migrasjon og utvikling	107
6.8.6	Anstendig arbeid	108
7	MENNESKERETTIGHETER OG LIKESTILLING	109
7.1	Menneskerettigheter	109
7.1.1	FNs menneskerettighetsråd (MR-rådet)	110
7.1.2	FNs høykommissær for menneskerettigheter.....	112
7.1.3	Menneskerettighetskonvensjoner.....	113
7.2	Kvinnens rettigheter og likestilling.....	113
7.2.1	Normative aspekter.....	114
7.2.2	Operasjonelle aspekter	115
7.2.3	Partnerskap og arenaer	115
7.2.4	Samordning på tvers av FN-systemet	115
	VEDLEGG	117
	Forkortelser	117



1.1 Visjonen

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

Den politiske plattform for flertallsregjeringen 2009-2013 (Soria Moria II) inneholder også en visjon for Norges forhold til FN.

“Respekt for folkeretten, de universelle menneskerettigheter og fremme av en internasjonal rettsorden ligger til grunn for vår politikk. Det er i norsk interesse at vi har en FN-ledet verdensorden. Derfor vil Regjeringen arbeide for å styrke FN og internasjonal rett”.

Trygve Lie – FNs første generalsekretær – legger ned grunnsteinen til FN-bygningen i New York sammen med byggets arkitekt Wallace K. Harrison, 24. oktober 1949.

(Foto; UN.N.Y)

Gjennom FN har verdenssamfunnet kommet viktige skritt nærmere de visjoner som er trukket opp i FN-pakten. Terskelen for å gå til krig og aggresjon mellom stater er høynet. Gjennom FN er det oppnådd enighet om globale utviklingsmål. FN bidrar til gjenoppbygging etter konflikt, til støtte for sårbare stater, til arbeidet med godt styresett, utdanning, helse, miljø og utvikling og mange andre utviklingsutfordringer. Gjennom det utvidede FN-system har medlemslandene etablert organisatoriske mekanismer for å møte og forebygge globale kriser. FN har bidratt til en vesentlig styrking av vernet om menneskerettigheter og likestilling i verdenssamfunnet siden 1945.

1.2 Bakgrunn



Flaggborgen utenfor FNs hovedkvarter i New York.
(UN Photo/Joao Araujo)

En verden i rask endring krever tilpasninger også i organiseringen av internasjonalt samarbeid. FN-systemet, som er det mest representative globale system for mellomstatlig samarbeid, må kontinuerlig tilpasse seg nye utfordringer, aktører og konstellasjoner og geopolitiske realiteter. Kravene til målbare og konkrete resultater øker også for FN-systemet.

Samtidig er de multilaterale organisasjoner selv viktige endringsagenter – i krisehåndtering, gjennom utviklingsmålene, gjennom etablering av globale normer og standarder som letter kontakter og samarbeid mellom medlemslandene, deres sivile samfunn og næringsliv og deres borgere. FN og det multilaterale system er en hovedarena for Norge for å ivareta våre interesser og påvirke endringsprosesser slik at de går i ønsket retning.

I 2011 er verdenssamfunnet igjen inne i en fase med dynamiske endringer. Mange av disse endringsprosesser er positive. Det totale antall kriger og konflikter i verden viser nedgang. Mange av de utviklingsmål som ble satt under FNs tusenårstoppmøte i 2000 kan nås innen fristen 2015, mens noen henger etter.

Samtidig blir økonomiske og sosiale utfordringer stadig mer globale. Ettervirkningene fra den globale finanskrisen i 2008 og 2009 er fortsatt store, og utfordringer knyttet til underliggende ubalanser er ikke løst. Fattigdom, ulikheter, urett, og klimatrusler sender mennesker på vandring. Nye trusler mot menneskelig sikkerhet i form av terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet, andre former for væpnet vold, narkotika, korrupsjon, piratvirksomhet og naturkatastrofer krever sterkere globalt samarbeid. Uløste konflikter på Afrikas horn, i Sudan og Nord-Afrika bekrefter FNs betydning for håndtering av humanitære og politiske kriser, og for beskyttelse av sivile og deres rettigheter, men også de begrensninger som ligger i verdensorganisasjonens styringssystemer og finansiering.

På det økonomiske område har de første år av dette årtusen sett en rask økonomisk vekst og reduksjon av absolutt fattigdom i viktige land i Asia, Afrika og i deler av Afrika. Fremvoksende økonomier som Kina, India, Indonesia og Brasil vil i økende grad prege verdensøkonomien og globale maktrelasjoner. De vil på sikt måtte påta seg et større globalt ansvar også gjennom forpliktende, multilaterale samarbeidsformer. Innholdet i utviklingspolitikken er i endring med ny vekt på økonomisk vekst, en mer katalytisk rolle for tradisjonell bistand og en grønnere økonomi. I årene fram til 2015 vil oppnåelsen av FNs tusenårsmål kreve et krafttak på de områder som henger lengst etter, spesielt mht. barne- og mødredødelighet.

Universelle normer og verdier på menneskerettighetsområdet vinner terreng. Det er blitt flere demokratiske regimer der velgere kan holde sine politikere ansvarlige for at grunnleggende rettigheter blir ivaretatt. FNs menneskerettighetsapparat, som ble reformert i 2005-2006, er sentralt for å holde medlemsland ansvarlige overfor andre medlemsland for at de lever opp til de forpliktelser de har påtatt seg. Folkeopprør mot tidligere diktatorer – rustet med moderne informasjonsteknologi – viser at kravene om universelle og grunnleggende menneskerettigheter og demokrati har en stor sprengkraft. Rettighetstanken er i frammarsj, men vekker også sterke motkrefter både i lukkede stater og i fundamentalistiske bevegelser.

Samtidig legger ettervirkningene av finanskrisen press på finansiering også av FN og globalt samarbeid. De største bidragsyterne ønsker reduksjoner eller nullvekst i FNs budsjetter. FNs utviklingsorganisasjoner – som allerede er relativt små aktører i en voksende verdensøkonomi - opplever kutt i frivillige bidrag og økt konkurranse fra andre aktører om mandater og ressurser. Presset for hardere prioritering, for å kunne levere målbare resultater og for å kommunisere disse bedre øker. Samtidig med at medlemslandene trekker FN i forskjellige retninger. Avhengigheten av de tradisjonelle 10-15 giverland i nord er fortsatt stor. Dette rammer særlig kjernebidrag – dvs. ikke øremerkede bidrag til organisasjonenes aktivitet innenfor de rammer som er fastslått av styrende organ. Mellominntektsland øker sine bidrag gjennom FN, men hovedsakelig til øremerkede formål i sine egne land. Byrdefordelingen for finansiering av FN og globalt samarbeid bør justeres i tråd med endringer i økonomisk styrke.

Generalsekretær Ban Ki-Moon ble i 2011 gjenvalgt til stillingen som FNs øverste leder for perioden 2012-2016. Dette betyr at han kan stå friere til å gjennomføre nødvendige reformer, bl.a. i utnevning av toppstillinger i FN-sekretariatet, uten å måtte ta hensyn til konsekvenser for gjenvalg. Generalsekretæren kan gjennomføre betydelige reformer i sekretariatet innen sine stillingsfullmakter. Viktige reformforslag er utarbeidet og er klare for beslutninger og iverksettelse. Nye forslag legges fram ved årskiftet 2011/2012.

En mer multipolar verden i det 21. århundre har behov for et effektivt og velfungerende multilateralt samarbeidssystem som er åpent for alle land og folk. Visjonen om et regelbasert og bedre organisert verdenssamfunn er mer gyldig enn noensinne. Verden trenger et sterkere FN i det 21. århundre.

1.3 Sammendrag

Norske interesser og muligheter for innflytelse

Norge har sterke interesser knyttet til et internasjonalt rettssamfunn basert på universelle forpliktelser. Den beskyttelse som små land har i henhold til FN-paktens art. 2.4 om avkall på bruk av makt og trusler om bruk av makt er grunnleggende for Norge sikkerhet. Dette gjelder også avledet regelverk og internasjonale avtaler inngått under FNs rammer, bl.a. utviklingen innen havrett og suverenitet over naturressurser.

Denne normative grunnorientering krever et systematisk arbeid for å styrke globale overvåkings- og implementeringsmekanismer både på globalt nivå og på landnivå. FN-systemet er en sentral arena for å overvåke og forsvare etablerte normer, både i forholdet mellom stater og på menneskerettighets- og likestillingsområdet. Det er også viktig for en løpende videreutvikling av globale normer, standarder og rammebetingelser for internasjonalt samkvem. FN-systemet har som en av sine viktigste oppgaver å bistå medlemsland til å omsette slike normer i praksis på det nasjonale plan. Et voksende antall internasjonale konvensjoner og avtaler innebærer imidlertid at det kan bli mange overvåkingsmekanismer som ligger nært opp til hverandre, noe som understreker behovet for koherens og mer helhetlig tenkning.

FN-systemet er også på andre områder en viktig utenrikspolitisk arena for Norge. Vi er ikke medlem av EU eller G-20 og er derfor mer avhengige enn mange andre land av å ha garantert tilgang til organer der vi kan markere norske utenrikspolitiske og utviklingspolitiske interesser, initiativer og posisjoner. Vi vil ha tilsvarende interesse av at slike organisasjoner ikke marginaliseres til fordel for grupperinger der vi ikke er medlem.

FN er dessuten en sentral kanal for norsk multilateral bistand. Vi kan bruke FN og multilateral bistand for å kunne delta i utformingen av globale målsettinger og tilnærminger til utvikling. Vi bruker FN-systemet for å implementere prioriteringer i vår egen utenriks- og utviklingspolitikk, slik som miljø, helse og utdanning, og områder der vi selv har utilstrekkelig kapasitet. Multilateral bistand innebærer en reduksjon av de samlede

transaksjonskostnader for både givere og mot-takere, sammenlignet med en situasjon der bistanden spres gjennom et stort antall kanaler, alle med sine egne administrasjonskostnader. Samtidig er det utfordringer knyttet til synliggjøring av resultatene av multilateral bistand, som ofte er av langsiktig karakter. Også fra norsk side er det et ønske om å kunne sannsynliggjøre norske andeler av de utviklingsresultater multilaterale aktører oppnår. Sammen med andre giverland har Norge tatt initiativet til en forsterket dialog med organisasjonene i FN-systemet for å oppnå sterkere resultatorientering og bedre oversikter over givernes støtte og hva deres midler brukes til.

Norge har innflytelse i FN. Vi har bygget opp en troverdighet og tillit gjennom 65 år fordi vi har vært konsistente i vår støtte til FN. Vi har vært en kritisk venn av FN når det har vært nødvendig for å styrke FN, og vi har fulgt opp våre ord med politisk handling og økonomiske bidrag der dette har vært mulig. Denne innflytelse skal ikke overdrives, men den bør heller ikke undervurderes. Den vil variere fra saksområde til saksområde og fra situasjon til situasjon. På satsingsområder slik som humanitær nedrustning, global helse og skog kan Norge være med å utforme den internasjonale dagsorden. I mange andre saker er vi bare et av 193 medlemsland. Mellom disse ytterpunktene er det en rekke saksområder og situasjoner der Norge er initiativtaker, pådriver, støttespiller eller brobygger, og der vi kan vise til gjennomslag for norske initiativer og posisjoner. Vi har vist at vi i en del situasjoner har et unikt handlingsrom til å arbeide på tvers av grupper og blokker. Våre store økonomiske bidrag sikrer tilgang til beslutningsarenaer og bidrar til at vår stemme blir lyttet til.

Norge er avhengig av samarbeid med andre land for å få gjennomslag for norske forslag og posisjoner i FN. Sammen med de nordiske land har vi vært blant FNs sterkeste støttespillere. Vi må ha troverdighet i forhold til land i vår egen gruppe, slik som USA og EU. Mer og mer må vi også søke allianser med viktige land i sør og på tvers av de regionale grupper. Ved siden av de fremvoksende økonomier slik som Kina, India og Brasil bør vi også styrke samarbeidet med små og mellomstore land, som i likhet med oss har særlig interesse av et sterkt multilateralt samarbeid. Norges FN-ambassadør er blant initiativtakere til en ambassadørgruppe ved FN (sammen med bl.a. Storbritannia, Jordan og

Singapore) for å støtte reform og effektivitetstiltak under Ban Ki-Moons andre periode som FNs generalsekretær.

Norge har et betydelig antall prioriterte saker i vårt FN-engasjement. Denne bredde kan sees som en kontrast til krav om prioritering og fokusering, men behøver ikke å bli betraktet som et problem. Det er ikke slik at alle saker er like viktige samtidig. Vi har vært i stand til spisse innsatsen når det har vært nødvendig. Et bredt engasjement gjør det mulig for oss å identifisere muligheter for å ta initiativer eller bygge broer. Bredden kan være en styrke og en utenrikspolitisk ressurs som gjør at vi lett kan finne felles interesser med de fleste land. Bredden i vårt FN-engasjement avspeiler likeledes spennvidden i norske fagdepartementers og det sivile samfunns engasjement i globale utfordringer. Dette er ikke til hinder for at vi må ha klare prioriteringer i kanalisering av finansielle midler gjennom FN, slik det er gjennomført i de siste års statsbudsjetter. I vår reformpolitikk bør vi arbeide både bredt – i den forstand at tilpasninger bør integreres i det løpende arbeid overalt der det er relevant – og smalt, med vekt på spørsmål som er særlig viktige for oss, og der vi kan gjøre en forskjell.

Mellomstatlig samarbeid og gruppedynamikken

FN-systemet er betegnet som suverenitets-prinsippets siste bastion. Den rent mellomstatlige karakter av systemet er styrket. Gjennom vedtak i styrende organer, detaljerte budsjettprosesser og øremerking av frivillige bidrag har systemets eiere, dvs. medlemslandene, tilsyn og kontroll med organisasjonenes virksomhet.

Norge har tradisjonelt støttet at FNs ledelse har mandat og uavhengighet til selvstendige vurderinger. En sterk ledelse er kanskje den viktigste innsatsfaktor for reform. Norge har uttrykt støtte til Generalsekretærens reformambisjoner og oppmuntret ham til å ta et lederskap for FN-reform. FNs toppledelse må bl.a. opprettholde talsmannsfunksjonen for FNs normer selv når det innebærer kritikk av medlemsland. Vi bør opprettholde denne linje. Detalj- og mikrostyring gjennom budsjettprosesser som hindrer muligheter til raske omprioriteringer og omstillinger kan til tider være et hinder for fleksibilitet og effektivitet. Samtidig er det få tegn til at stormaktene –

eller utviklingslandene – er rede til å gi større styringsfullmakter til Generalsekretæren eller til ledelsen i de enkelte FN-organer.

Medlemslandene har ikke alltid selv en helhetlig eller koordinert holdning til internasjonale utfordringer. Internasjonalt samarbeid er i hovedsak drevet fram av behovet for samarbeid om konkrete utfordringer, ikke av overordnet institusjonell tenkning. Fagdepartementer i de enkelte land søker kontakt og samarbeid med myndigheter i andre land som arbeider med de samme utfordringer. Ansvars- og styringsfunksjoner er i hovedsak vertikale, ikke horisontale. Norge har som et lite land komparative fortrinn for å utforme en helhetlig og samstemt (koherent) multilateral politikk. Selv om også vi kan ha egne utfordringer på dette område, har vi kunnet bidra til å styrke mekanismer for koordinering og koherens i FN-systemet på flere nivåer. Vi bør utnytte den mulighet videre.

En grunnleggende utfordring for FN som arena for suverene medlemstater er den stadig sterkere rollen som de ulike regionale og likesinnede grupper spiller i debatter og forhandlinger. Selv om konfliktlinjer langs øst/vest- eller nord/sør-aksen har eksistert siden FNs begynnelse, har gruppenes rolle endret seg fra å være et interessefelleskap på avgrensede saksfelt til å bli tunge forhandlingsaktører på nesten alle saksområder. EU har gjennom implementeringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk blitt en rollemodell for andre grupper og har derigjennom befestet gruppenes rolle i FN. EUs samordningsprosesser er imidlertid tidkrevende og fungerer ikke alltid optimalt, samtidig som også utviklingslandenes samordningsorganer (G-77 og den alliansefrie bevegelse NAM) er under press fordi interessemotsetninger internt i gruppene blir større.

Gruppedynamikken i mellomstatlige prosesser kan til tider være et hinder for reform og raske tilpasninger. Forhandlingsprosesser mellom gruppene har hatt en tendens til å bli dominert av land i gruppene med de hardeste posisjonene. Denne gruppedynamikk er viktig for å vurdere muligheter til reform i FN, og enda mere å forstå motkreftene. Konsekvensen kan føre til fastlåste posisjoner og polarisering. Samtidig kan behovet for å finne løsninger skape et handlingsrom for Norge til å arbeide for løsninger på tvers av gruppene.

Partnerskap

FN-paktens kapittel 8 åpner for samarbeid med regionale organisasjoner. Dette samarbeidet er styrket i de senere år på flere områder, ikke minst mht. fredsoperasjoner, der FN samarbeider spesielt nært med Den afrikanske union (AU) og sub-regionale organisasjoner som ECOWAS i konflikthåndtering i Sudan, Somalia og Vest-Afrika. Kontakter og samarbeidet er også styrket med NATO, OSSE og EU. Støtte til utvidet sør-sør-samarbeid er i ferd med å bli viktigere også for FN.

FN har helt fra starten holdt dørene åpne for det sivile samfunn. Mer enn 3000 frivillige organisasjoner har i dag en eller annen konsultativ status i forhold til ECOSOC og dermed til FN. Blant disse er det stor spennvidde i mandater, arbeidsområder og representativitet. Deltakelse i ekspertkomiteer, lobbyvirksomhet opp mot FN-møter og konferanser, bruk av frivillige organisasjoner som tjenesteleverandører er så omfattende at det har blitt karakterisert som "Det tredje FN" (jfr. UN Intellectual History Project). Norge har alltid støttet frivillige organisasjoners deltakelse i FNs arbeid og bør fortsatt gjøre det, selv om vi ikke har sammenfallende interesser med dem alle. Vi bør være åpne for samarbeidsformer som kan styrke slike partnerskap.

Grenseflatene mellom FN-systemet og privat sektor utvides stadig. Utviklingslandene var i mange år skeptiske til flernasjonale selskaper, men er nå mer positive til utenlandske investeringer. Også privat sektor er tjent med grunnleggende kjøregler og rettssikkerhet for å skape den forutsigelighet som er nødvendig for investeringer og bidrag til vekst og utvikling. De viktigste normer og regler også for internasjonalt samkvem bør utformes gjennom demokratiske prosesser, mellomstatlige forhandlinger og overvåking, der det utvidede FN-system inklusive IMF og WTO er sentralt.

Forholdet mellom FN og privat sektor vil sannsynligvis fortsatt være basert på frivillig tilslutning fra de deltakende bedrifter, og på de universelle normer som er etablert og overvåket gjennom FN-systemet. Grunnlaget for et slikt samarbeid ligger ofte i skjæringspunktene mellom FNs normer og privat sektors egen erkjennelse av sitt samfunnsansvar. FN-systemets kontaktflate med privat sektor har bl.a. kommet til uttrykk gjennom

FNs Global Compact, som bygges på ti universelt aksepterte normer for menneskerettigheter, arbeidsliv, miljøstandarder og antikorrupsjon, og som er åpne for frivillig tilslutning av selskaper og bedrifter. Det er imidlertid fortsatt press fra sør om sterkere tilsyn med flernasjonale selskaper, evt. gjennom sterkere normative instrumenter. Norge har vært pådriver og forhandlingsleder i FNs menneskerettighetsråd for vedtakelse av et sett retningslinjer for operasjonalisering av FN-rammeverket "Protect, respect, remedy" om næringsliv og menneskerettigheter, samt etablering av en tverr-regional arbeidsgruppe som skal fremme og implementere retningslinjene. Potensialet for videre utvikling av samarbeidet mellom mellomstatlige organisasjoner i FN og privat sektor er antagelig stort. Norge bør fortsatt støtte dette arbeid.

Et prinsipielt spørsmål i grenseflaten mellom FN-systemets mellomstatlige karakter og det sivile samfunn / privat sektor, gjelder adgang som medlem til styrende organer. Her er det i FN-sammenheng både formelle og politiske begrensninger. Dette har bidratt til etablering av nye mekanismer utenfor det sentrale FN-system. I samarbeidsorganer mellom flere multilaterale aktører har det vært lettere å inkludere ikke-statlige aktører på programnivå. I UNREDDs programstyre er både det sivile samfunn og urfolk representert. Fra norsk side bør vi ha en åpen holdning til å inkludere sentrale partnere også i styringsorganer der dette er naturlig, uten å endre de mellomstatlige ansvarsforhold i den multilaterale prosess.

Forholdet mellom det mellomstatlige system og ikke-statlige aktører vil også påvirke hvilke funksjoner vi ønsker ivare tatt gjennom FN-systemet, og hvilke som med fordel kan overlates til andre kanaler og aktører.

De normative funksjoner vil fortsatt være grunnleggende viktige for Norge, jfr. bl.a. St.meld. nr. 15 om interesser, ansvar og muligheter (2008-2009). FNs havrettskonvensjon, som betegnes som havenes grunnlov, og FN-avtalen om fiske på det åpne hav er eksempler på normer av nasjonal betydning for Norge. Nært knyttet til de normative funksjoner er FNs rolle som talerør for normative funksjoner og kapasitetsbygging. Vi bør i nært samarbeid med organisasjonene arbeide for en

mer strategisk tilnærming til kapasitetsbygging, særlig på landnivå, med indikatorer som kan bidra til bedre resultatmåling.

FN-systemet har også viktige funksjoner knyttet til global kunnskapsforvaltning. FNs generalsekretær blir ofte bedt om å utarbeide rapporter til Sikkerhetsrådet eller Generalforsamlingen om årsak til og konsekvenser av faktisk hendelser. FN-systemet bidrar løpende til å samle inn data for utarbeidelse av global statistikk og analyser og kan gjennom f.eks. nedsettelse av internasjonale kommisjoner og paneler bidra til større internasjonal enighet om globale utfordringer, slik som FNs klimapanel. Derigjennom gir FN også viktige bidrag til arbeidet med globale fellesgoder.

FN-systemet har sentrale funksjoner knyttet til global krisehåndtering. FN-systemet har mandat og legitimitet til å sammenkalle medlemsland og andre aktører til drøftinger om internasjonale kriser og konflikter. Sikkerhetsrådet og FNs humanitære system har et stående apparat for å møte politiske og humanitære kriser. Matvarekrisen, hiv/aids-epidemien, globale klimaendringer og virkningen av finanskrisen for de fattigste land er andre eksempler på dette. Evne til forebygging, krisehåndtering og rask oppfølging bør styrkes i de relevante organisasjoner og på systemnivå.

Et viktig spørsmål kan reises vedrørende FN-systemets funksjoner knyttet til tjenestelevering på prosjekt og til dels programnivå. I utgangspunktet er dette funksjoner som også kan ivaretas av andre, slik at FN kan frigjøre kapasitet til å ivareta mer katalytiske funksjoner der FN har mandater, legitimitet og komparative fortrinn som andre aktører ikke har. FN-systemet og medlemslandene bør imidlertid fortsatt ha fleksibilitet til å avgjøre hvordan mål og prioriteringer best kan oppnås. Bl.a. gjør mellominntektsland ganske utstrakt bruk av FN-systemet til tiltak på prosjekt- og programnivå. Aktiviteter som bare er knyttet til "oppstrøms"-funksjoner, slik som normativ utvikling, kunnskaps-overføring og kapasitetsbygging, er også krevende å resultatmåle og vil således kunne bidra til en ytterligere konkurransesvekkelse av FN i forhold til de aktører som kan levere raske og målbare resultater innenfor smalere områder.

Generalforsamlingen og sekretariatet

FNs generalforsamling er gjennom sitt mandat et unikt globalt forum, der verdens nasjoner kan ta opp både globale spørsmål og nasjonale interesser. Prinsippet om at alle stater er like for folkeretten har bidratt til å gjøre Generalforsamlingen til et organ av særlig viktighet for de små og mellomstore land. Regionale grupper gjør utstrakt bruk av Generalforsamlingen for å markere sin identitet og en felles politikk.

Generalforsamlingen er et forum for fremleggelse av nye initiativer, for meningsbrytninger og for meningsproduksjon i form av resolusjoner. Gjennom slike drøftinger skjer det en konsensusbygging som i mange tilfeller kan omsettes i mer forpliktende instrumenter og til felles handling. I tilfeller der de politiske motsetninger mellom land eller grupper av land er store, kan Generalforsamlingen tidvis også være en arena for rituelle debatter og repetitive resolusjoner. Norge bør bidra til arbeidet med å revitalisere Generalforsamlingen som det mest representative globale forum, bl.a. ved aktiv forberedelse og deltakelse i tematiske debatter. Vi bør delta i arbeidet med å sanere antall dagsordenspunkter, resolusjoner og det store antall levende mandater og søke tverr-regionale initiativ for bryte ned de motsetninger og den mistillit som preger deler av Generalforsamlingens arbeid.

I reformsammenheng er arbeidet med administrative og budsjettmessige spørsmål av stor betydning. Vi bør gi vår deltakelse i dette arbeid høy prioritet, samtidig som vi bør videreføre oppfølgingen av rapporter fra FNs tilsyns- og kontrollorganer. De store bidragsyterne ønsker i lys av den finansielle situasjonen kutt i FNs regulære budsjetter, men Norge bør fortsatt gå inn for at nye mandater til FN må ledsages av nødvendige ressurser. I arbeidet med disse spørsmål bør vi gi en særlig prioritet til arbeidet med FNs budsjett og arbeidet med FNs personal- og rekrutteringspolitikk, som nå er en flaskehals i mange feltoperasjoner. Vi bør likeledes følge arbeidet med ansvarlighetsreform, der sekretariatet bør bli mer ansvarlig ikke bare for å informere om tiltak og prosess, men om oppnådde resultater. Samtidig bør medlemslandenes eget ansvar for å følge opp nye mandater med nødvendige ressurser understrekes.

Fred og internasjonal sikkerhet. Politiske spørsmål

FNs sikkerhetsråd har beholdt sin posisjon som det fremste internasjonale organ for konflikt-håndtering og for legitimering av bruk av makt i internasjonale relasjoner. Verden har imidlertid endret seg mye siden 1945. Kravet om en utvidelse av FNs sikkerhetsråd slik at det bedre kan avspeile det 21. århundres geopolitiske realiteter, fremheves som kanskje den viktigste reformutfordring FNs medlemsland står overfor.

Norge bør fortsatt arbeide for et effektivt og handlekraftig sikkerhetsråd som bedre kan reflektere geopolitiske realiteter i det 21. århundre. Vi har klare egeninteresser av å unngå svekkelse av etablerte rotasjonsordninger som har muliggjort norsk medlemskap ca. hvert 20 år. Vi bør holde fast på målet om en begrenset utvidelse, uten vetorett for nye medlemmer, ivaretagelse av interessene til de land som bidrar mye til FNs virksomhet, og deltakelse i reformer av Rådets arbeidsformer. I og med at spørsmålet har vært fastlåst lenge, kan det være modent for en ny vurdering om hvordan Norge best kan bidra.

Omfanget av FNs fredsoperasjoner ligger på et historisk høyt nivå med rundt 120.000 personell i FNs tjeneste. Noen av de pågående operasjoner er ferd med å fases ut, samtidig som FN står overfor nye utfordringer i Sør-Sudan og muligens i Libya. Et aktivt lederskap fra Sikkerhetsrådets medlemmer og støtte fra de berørte parter er nødvendig for at FN kan lykkes i slike operasjoner.

Norge bør videreføre støtten til FNs fredsoperative virksomhet og de pågående reformprosesser, med vekt på en helhetlig, integrert tilnærming og samarbeid med andre internasjonale aktører, inklusive regionale organisasjoner, enkeltland og organisasjoner i det sivile samfunn. Vi har vært i forkant når det gjelder bruk av sivilt personell i FNs operasjoner både på det humanitære området, innenfor megling og i fredsoperasjoner. Oppfølging av FN-rapporten om sivile kapasiteter som raskt kan stilles til rådighet for FNs fredsoperative virksomhet fra 2011, bør gis høy prioritet både i vårt eget system og i FN-sekretariatet. Vi bør generelt støtte reformer i FN-systemet som kan øke fleksibilitet og kompetanse, som er særlig viktig i feltoperasjoner.

FNs politiske operasjoner har vokst i antall og omfang de senere år, bl.a. i Irak og Afghanistan. Vi bør videreføre støtten til FNs virksomhet i forhold til konfliktforebygging og megling. Vi bør arbeide for en bedre finansieringsordning for FNs politiske operasjoner slik at de kan finansieres gjennom en egen budsjettlinje basert på pliktige bidrag. Vi bør benytte vårt medlemskap i FNs fredsbyggingskommisjon i 2011-2013 til å styrke fredsbyggingsarkitekturen og fredsbygging som en integrert del av fredsoperasjoner, humanitære operasjoner og langsiktig utvikling,

Norge er en pådriver i tverrgående spørsmål slik som kvinner, fred og sikkerhet. Arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet bedre i alle relevante FN-operasjoner og sikre større kvinnedeltakelse i fredsprosesser og implementering skal følges opp i tråd med regjeringens vedtatte handlingsplan.

Vi bør bruke vårt formannskap i giverlandsgruppen for humanitær koordinering (OCHA Donor Support Group) i 2011-2012 til fortsatt å styrke FNs lederskap og koordineringsrolle for humanitære operasjoner, i nært samarbeid med berørte frivillige organisasjoner og det internasjonale Røde Kors.

Norge har tatt til orde for omfattende reformer av FNs nedrustningsapparat, bl.a. i forhold til Nedrustningskonferansen (CD) og FNs nedrustningskommisjon (UNDC). Dette arbeid bør konkretiseres og videreføres.

Norge har politisk og gjennom finansielle bidrag gitt sterk støtte til FNs arbeid for å møte nye globale utfordringer knyttet til målet om en internasjonal rettsorden, slik som trusler fra terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet, narkotika, menneskehandel, ulovlig fiske, korrupsjon, sjørøveri og andre former for væpnet vold. Disse utfordringer har økt i betydning de senere år og vil utgjøre store utfordringer for internasjonalt samarbeid også i det 21. århundre. Dette arbeid bør etter hvert inngå også i integrerte tilnærminger for FNs fredsoperative virksomhet og i utviklingsarbeidet.

FNs utviklingsarbeid. Økonomiske og sosial spørsmål.

FN har vært sentral i utviklingspolitikken helt siden 1960-tallet. Selv om OECD/DAC, Verdensbanken og sør-sør-fora er blitt viktigere i utformingen av utviklingspolitiske tilnærminger, er FN-systemet fortsatt den sentrale arena for utformingen av globale utviklingsmål. De tematiske FN-toppmøtene på 1990-tallet har vært viktige på sine respektive områder, og toppmøtene i 2000, 2005 og 2010 har vært sentrale for å sette den utviklingspolitiske agenda, særlig for tusenårsmålene. FN-møtet i Rio 2012 om miljø og utvikling, et mulig nytt toppmøte i 2013 om finansiering for utvikling og et forventet toppmøte i 2015 for å definere grunnleggende utviklingsmål for perioden etter 2015 vil bli milepæler i den perioden som ligger foran oss. Norge bør benytte alle anledninger til å delta og påvirke diskusjoner i FN om retning og innhold i verdenssamfunnets utviklingsmål for perioden etter 2015.

FNs tusenårs mål og oppfølgingen av disse på alle nivåer i FN-systemet viser hva som kan oppnås når medlemslandene på høyeste nivå blir enige om felles mål, og forplikter seg til å følge opp disse målene i sine hjemland.

De operasjonelle delene av FNs utviklingsarbeid, som er den annen hovedpilar for FN-systemet, vokste jevnt fram til finanskrisen i 2008, bl.a. med en fordobling av volumet fra 1993 til 2008. FNs operasjonelle aktiviteter utgjorde i 2009 21,9 milliarder USD, fordelt på 65 % langsiktig bistand og 35 % humanitære operasjoner. Flere land utenfor OECD/DAC-området har kommet til som givere.

Denne veksten stoppet opp som følge av finanskrisen, og utviklingsdelen synes per 2011 å være den mest sårbare delen av FN-systemet. Virkningene av finanskrisen og det forhold at mange tradisjonelle giverland i nord sliter med underskudd og budsjettkutt, slo inn i FN-organisasjonenes budsjetter i 2010/2011 og kan bli forsterket i de nærmeste år. Utviklingsvirksomheten i FN-systemet fremstår som fragmentert mellom et større antall organisasjoner og finansielle mekanismer, i hovedsak fordi systemets eiere og styrende organer – dvs. medlemslandene – har satt det opp.

Nedskjæringer i frivillige bidrag ser ut til å ramme kjernebidrag hardere enn øremerkede bidrag. Kjernebidrag er viktig for å opprettholde nødvendig infrastruktur bla. på landnivå, for å gjøre det mulig for organisasjonenes ledelse å prioritere og foreta raske tilpasninger. I mange FN-organisasjoner er øremerkingsandelen av de frivillige bidrag nå opp mot 80-90 %. FN-systemet kan være i ferd med å bli primært en global kontraktør for medlemslandenes nasjonale og øremerkede prioriteringer. Dette vil innebære at handlingsrommet for felles handling, det kollektive ansvar og fleksibilitet reduseres.

Aktiviseringen av G-20-samarbeidet som det fremste forum for økonomisk samarbeid mellom dets medlemsland skapte engstelse i FN for at dette kunne bidra ytterligere til en marginalisering av FN-systemet, særlig på utviklingssiden. G-20 innebærer bla. at tanken om et økonomisk sikkerhetsråd i FN er lagt på is inntil videre. Vi bør videreføre arbeidet med å utvikle koblinger mellom G-20 og FNs øvrige medlemsland (G-173), f.eks. gjennom konsultasjoner i Generalforsamlingen og deltakelse av FN-representanter i toppmøtene og i de forberedende prosesser, slik at G-20 kan rapportere og stå til ansvar overfor de 173 medlemsland som ikke er medlem av gruppen på områder som berører FN-systemet.

Norge og de nordiske land har vært engasjert i flere reformer av FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). Flere av forslagene er nå gjennomført. Det synes ikke å være appetitt for ny omfattende ECOSOC-reform nå, men vi bør fortsette arbeidet for gradvise reformer av ECOSOCs arbeidsformer. Reformprosessen for bærekraftig utvikling foran FNs neste miljø og utviklingskonferansen i Rio i 2012 kan imidlertid berøre også ECOSOC. Vi bør engasjere oss i arbeidet med å gi det Development Cooperation Forum som ble opprettet i 2008, og dermed FN, en sterkere utviklingspolitisk rolle i forberedelsene til drøftelser om utviklingsdagsorden etter post-2015.

Krav om sterkere resultatorientering, bedre effektivitet og rapportering i FNs utviklingsarbeid har vært et av to hovedspor i vårt FN-reformarbeid, og bør fortsatt være det. Vi bør fortsette arbeidet i styrende organer for budsjettreform, bedre resultatrammeverk og for styrking av en resultatkultur i organisasjonene. Arbeidet går framover, men det er fortsatt et betydelig

forbedringspotensiale. En viktig utfordring i debatten med G-77-land vil være å få fram at hensikten er å øke samlet effektivitet, ikke å kutte i utviklingsbudsjettene. Vi bør i dialog med organisasjonene arbeide videre med å spesifisere hvilke resultatkrav vi realistisk kan stille, gitt FN-organisasjonenes brede og normative mandater. Et sterkere resultatfokus bør imidlertid ikke føre til at FN-systemet prioriterer aktiviteter der det er enklest å oppnå kortsiktige og synlige resultater på bekostning av det normative og langsiktige arbeid.

Krav om bedre koherens og koordinering i FNs utviklingsarbeid på landnivå har vært et annet hovedspor i vår FN-reformpolitikk. Behovet for mer samstemthet i FN-organisasjonenes arbeid på landnivå var bakgrunnen for høynivåpanelet for koherens i FN-systemet som ble nedsatt av Generalsekretæren i 2006 med statsminister Stoltenberg som en av tre formenn. Essensen i anbefalingen fra dette panelet, "Delivering as One" (DaO), dvs. én leder, ett program, ett budsjett og – hvis mulig – ett FN-hus, har vært karakterisert som et av de viktigste forslag for FN-reform på mange år. Erfaringene fra 8 såkalte pilotland og fra ca. 20 land som på egen basis har gjennomført denne tilnærmingen, har vært så positive at vi fortsatt bør gi full støtte til "Delivering as one"-konseptet og til arbeidet med mer integrerte landprogrammer og bedre koordinerte landteam. Vi bør utvide samarbeidet med støttekontoret som er opprettet i FN for disse spørsmålene (UNDOCO), og støtte koherens- og harmoniseringsprosesser innenfor rammen av det utvidede FN-systems fremste koordineringsorgan på toppledernivå – Chief Executives Board (CEB). Vi bør styrke arbeidet for økt koherens på styringsnivå med særlig vekt på bærekraftig utvikling, miljøstyresett og global helse.

Et av FN-systemets viktigste bidrag til utviklingspolitikken har ligget i vektlegging av den menneskelige og sosiale dimensjon av utvikling, nå gjennom tusenårsmålene. Norge bør delta aktivt i arbeidet for større matsikkerhet, med trykk på reform av FAO under ny leder fra 2012 og styrket globalt samarbeid og samordning på området, særlig gjennom Committee on Food Security. På utdanningsområdet bør Norge fortsette satsingen på grunnutdanning med særlig vekt på likestilling og kvalitetsøkning.

Innenfor global helse – som er en høy prioritet for Norge – bør vi i styreperioden i Verdens helseorganisasjon (WHO) i 2010-2013 være en pådriver for reform og effektivisering. WHO's rolle i forhold til de øvrige helseorganisasjoner bør videreutvikles på basis av helseorganisasjonens sentrale rolle på normative områder. Vårt nære samarbeid med FN-systemet for å fremme de tusenårs mål som henger lengst etter – om barne- og mødredødelighet – kan gi impulser også til andre satsingsområder. Global helse vil fortsatt være et pilotområde for videreutvikling av partnerskap med forskningsmiljøer, det sivile samfunn og privat sektor, for nye resultat- og prestasjonsbaserte tilnærminger og for hvordan diplomati og utenrikspolitikk kan bidra mer aktivt.

Det mellomstatlige system for miljø og utvikling er uoversiktlig og fragmentert og mangler et reelt kraftsentrum. FNs miljøvernprogram UNEP har en hovedrolle på miljøområdet, men de fleste organer innen FN-systemet og finansinstitusjonene har programmer for bærekraftig utvikling innenfor sine mandatområder. I tillegg kommer et stort antall miljøkonvensjoner med egne statspartsorganer. Norge har lenge vært engasjert i arbeidet med reformer innen miljø og utvikling og bør fortsatt gi dette meget høy prioritet.

Reformer av miljøstyresett og koplingen mellom miljø og utvikling vil være en hovedsak foran FNs toppmøte om miljø og utvikling i Rio i 2012. Norge bør fortsatt aktivt søke løsninger som kan skape større koherens både institusjonelt og gjennom en felles samarbeidsstrategi for FN-systemets arbeid med bærekraftig utvikling med bl.a. klarere arbeidsdeling mellom berørte organisasjoner.

FN-sporet er sentralt i forhandlingene om en ny klimakonvensjon. Den arkitektur man måtte komme fram til mht. finansiering av klimatiltak, bør vurderes også ut fra behovet for koherens med det eksisterende systemet. Norge har vært pådriver for skoginitiativet UN REDD+ og vil kunne påvirke hvordan skog kan inkorporeres i en mer helhetlig klimaavtale.

2012 er et FN-år for bærekraftig energi for alle. FN-systemets operative roller på energiområdet vil – med unntak av fredelig utnyttelse av atomenergi i IAEA – være relativt begrenset, men FN-systemet kan likevel spille viktige støtteroller. Hvordan

FN-systemet kan bidra mest mulig konstruktivt i arbeidet med bærekraftige energiformer, bør klargjøres og videreutvikles, bl.a. innen den vennegruppen som Norge er medformann for i New York, og i det videre arbeid om tilgang til energi for verdens fattige.

Norge var en aktiv bidragsyter til de to FN-konferansene om finansiering for utvikling (FFD) i Monterrey i 2002 og i Doha 2008. Kommuniket fra Doha åpner for en ny FFD i 2013, men dette er ennå ikke bestemt. Problemstillingene i FFD er relevante for gjennomføringen av kapital-delen av st.meld. nr. 13 (2008-2009). Norge har vært initiativtaker og pådriver for å få satt kamp mot korrupsjon og internasjonal organisert kriminalitet, herunder ulovlig kapitalflyt og organisert kriminalitet til havs, høyere på den internasjonale dagsorden, også inn i de relevante organer i FN-systemet. Dette inkluderer bl.a. arbeidet med implementering av FN-konvensjonen mot korrupsjon og konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet samt FNs ekspertkomité for samarbeid om skatte-spørsmål, som er foreslått oppgradert til mellomstatlig organ.

Forslag om innovative finansieringsmekanismer for utvikling som vil komme i tillegg til offentlig utviklingsbistand (ODA), har eksistert lenge, men fikk et gjennombrudd under FFD i Monterrey. Vi har deltatt aktivt i oppfølgingen, som i hovedsak har funnet sted utenom FN. Generalsekretæren har oppnevnt en spesialrepresentant for å følge spørsmålet. Norge medvirket til at spørsmålet også er satt på Generalforsamlingens dagsorden. Dette bør følges opp også i FN.

FNs utviklingssystem spiller viktige roller også på andre sentrale områder som internasjonal fred og sikkerhet og for et bedre vern om grunnleggende rettigheter.

FN-systemet har vært særlig viktig i arbeidet for å bistå land som har gjennomgått konflikter og interne omveltninger. FN-systemet vil f.eks. ofte få mandater til gjenoppbygging etter konflikter og kriser, ofte etter at f.eks. humanitære aktører trekker seg ut. Vi har lenge støttet UNDP og andre FN-organers arbeid med overgangsbistand og gjenoppbygging, både generelt og i en lang rekke land som har vært gjennom frigjøring, omveltninger eller konflikter. I årene som kommer, vil det være

store utfordringer i land som Afghanistan og Sudan, i Vest-Afrika og i Nord-Afrika. Vi bør støtte opp om en videreutvikling av samarbeidet med Verdensbanken basert på klarere arbeidsdeling innenfor de enkelte samarbeidsområder.

Godt styresett er en forutsetning både for politisk stabilitet og for økonomisk og sosial utvikling. FN bidrar gjennom FN-sekretariatets avdeling for politiske saker (DPA), utviklingssystemet, FNs høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR) og andre organisasjoner til avholdelse av valg, oppbygging av demokratiske institusjoner, kvinner og marginaliserte gruppers deltakelse, styrking av lovgivning og rettsstaten etc. UNDP har et særlig ansvar på dette område, bl.a. gjennom senteret for godt styresett som er etablert i Oslo (Oslo Governance Center).

Forebygging av naturkatastrofer er forventet å bli en enda viktigere oppgave i det 21. århundre. Dette er også blitt et prioritert område i vår egen humanitære politikk og i miljø/klima-sammenheng, bl.a. gjennom en egen stortingsmelding (st.meld. nr. 9 (2007-2008)). Flere organisasjoner i FN-systemet har mandater og oppgaver i tilknytning til slik forebygging. En felles internasjonal strategi for reduksjon av naturkatastrofer ble lagt fram i 2008, og overvåkes av et FN-organ (UNISDR). Norge bør videreføre støtten til reformer i UNISDR.

Nye FN-prognoser for befolkningstilveksten i verden tyder nå på en fortsatt økning i dette århundre i stedet for den forventede utflatingen rundt 9 milliarder. Norge er innvalgt som medlem av FNs befolkningskommisjon for perioden 2012-2016. Vi er en stor bidragsyter til FNs befolkningsfond (UNFPA). Vi må forberede oss på både på forsvar for etablerte posisjoner fra Kairo-konferansen om befolkning og utvikling og på nye initiativ for å drive dette viktige arbeid framover.

I arbeidet for global vekst og utvikling er arbeidet for å fremme universell respekt for grunnleggende arbeidsstandarder et sentralt mål, både ut fra menneskerettighetshensyn og for å sikre en rettferdig konkurranse gjennom motvirkning av sosial dumping. ILOs arbeid med å sikre respekt for minimumsarbeidsstandarder er et av FN-systemets viktigste bidrag i den økonomiske globalisering. ILO er av denne grunn også den organisasjon i FN-systemet som mest direkte er trukket inn i G-20s

arbeid med finansielle spørsmål og med sosial inkludering. Norge har støttet sterkt opp om dette arbeidet gjennom et eget prosjekt for "anstendig arbeid" og oppfordring om et nærmere samarbeid mellom ILO, WTO og IMF om disse spørsmål. Vi bør i samarbeid med nærstående land arbeide for nødvendige reformer i ILO og for en integrering av disse hensyn i FN-systemets arbeid på landnivå.

Menneskerettigheter og likestilling

Menneskerettighetene (MR) er en sentral del av FNs verdigrunnlag slik det er uttrykt i FN-pakten, og ble i 2005 formelt anerkjent som den tredje av FNs hovedpilarer. Samtidig ble det vedtatt en viktig reform av FNs menneskerettighetsarbeid da den tidligere Menneskerettighetskommisjonen ble erstattet av det nye Menneskerettighetsrådet. Reformen ble gjennomgått av rådet og Generalforsamlingen i 2011, og bare mindre justeringer ble gjort. I forbindelse med gjennomgangen fremmet Norge forslag om å styrke MR-rådet som et globalt forum for ansvarliggjøring og dialog om menneskerettigheter. Vi gikk bl.a. inn for konkrete forslag til endring av kriterier for beslutningsprosessen vedrørende de universelle landgjennomgangene (UPR) som har vist seg å være en viktig innovasjon. Hovedutfordringene i tiden som kommer, er preget av behovet for konsolidering og styrking snarere enn av nye initiativ.

Erfaringene med Menneskerettighetsrådet siden 2005 viser at de grunnleggende menneskerettighetsnormer står sterkt i det internasjonale samfunn og i FN-arbeidet. Vi bør videreføre engasjementet i FNs menneskerettighetsråd også etter vår medlemsperiode 2009-2012. Samtidig bør vi videreføre støtten til FNs høykommissær for menneskerettigheter som en talsperson for MR, som en pådriver for at alle land skal respektere sine MR-forpliktelser, og for at MR-perspektivet integreres i all FNs virksomhet. Vi bør fortsatt arbeide for at Høykommissæren får tilstrekkelige midler gjennom det regulære budsjett. Norge har deltatt i en gjennomgang for effektivisering av traktatorganene som er satt i gang av Høykommissæren, og som vil føre til en rapport i 2012.

Norge er en pådriver for at kvinners rettigheter og likestilling skal være en integrert del av arbeidet i alle deler av FN-systemet. Det er et viktig mål både utenrikspolitisk og utviklingspolitisk. På utviklingsområdet har Norge en egen handlingsplan som er forlenget til perioden 2010-2013.

I likhet med menneskerettighetssektoren er dette en av de sektorer i FN som nylig er reformert. I de nærmeste år vil det være en hovedoppgave å iverksette og konsolidere vedtatte reformer og mål, snarere enn å vurdere nye institusjonelle reformer.

I oppfølgingen av rapporten fra høynivåpanelet for koherens på systemnivå ble det i 2010 etablert en ny likestillingsenhet i FN – UN Women – med et helhetlig ansvar for oppfølgingen av arbeidet med kvinner og likestilling i FN-systemet. Opprettelsen av UN Women vil kreve tett oppfølging og norsk støtte i årene som kommer. Vi vil sitte i eksekutivstyret for det nye organet i de kommende fem år.

UN Women bør styrkes både mht. overvåking av normative forpliktelser knyttet til kvinners rettigheter, i arbeidet for å fremme kvinners deltakelse og i kapasitetsutvikling på landnivå. Det må utvikles resultatmål og indikatorer for resultatmåling av likestillingsarbeidet i hele FN-systemet. UN Women må prioriterer kapasitetsbygging i form av opplæringstilbud og rådgivning, tilpasset ulike behov og kontekster for FN-systemets virksomhet.

Reformprioriteringer

- Vi bør prioritere reformarbeidet på de områder der vi har størst interesse av et effektivt FN, og der vi har størst mulighet til å gjøre en forskjell. Ivaretagelse av normative interesser inklusive havrett, FNs fredsoperative virksomhet, humanitære operasjoner, miljø, klima, utviklingsområdet, global helse og oppfølging av reformene på menneskerettighetsområdet og likestilling er blant disse områder.
- Vi bør opprettholde et helhetlig syn på FN-systemet i forhold til den bredere diskusjon om globalt styresett. Vi bør videreføre arbeidet for å styrke funksjoner som kan binde FN-systemet bedre sammen, slik vi har gjort det med humanitær koordinering, integrerte fredsoperasjoner og koherensutfordringene.
- Vi bør arbeide for et effektiv, handlekraftig og representativ sammensetning av FNs sikkerhetsråd, gjennom en begrenset utvidelse uten vetorett for nye medlemmer. Vi bør arbeide for mere transparens i rådets arbeid og bedre konsultasjonsordninger med berørte ikke-medlemmer.
- Vi bør oppgradere arbeidet med administrative og budsjettmessige spørsmål i Generalforsamlingen og i de organer der Norge er en stor frivillig bidragsyter. Vi bør legge vekt bl.a. på FNs budsjett, det videre arbeid for å fremme bedre resultatorientering og gjensidig ansvarlighet, og for videre reformer innen personalpolitikk og rekruttering. Vi bør aktivt bidra til styrking av FN-organenes tilsyns- og kontrollfunksjoner for ansvarlig økonomiforvaltning og for resultatorientering og rapportering og bistands-effektivitet.
- Vi bør opprettholde fullt trykk på arbeidet med et mer samstemt FN-system. Ett FN på landnivå (Delivering as one) bør fortsatt være et hovedspor, men vi bør vurdere initiativ der koherensutfordringene er store også på styringsnivå. Koherens er et viktig mellomstatlig styringsansvar med store reformutfordringer på flere områder, bl.a. miljø og global helse.
- Vi bør arbeide for samarbeidsformer mellom G-20 og FN som innebærer at G-20 kan rapportere og stå til ansvar overfor de 173 medlemsland som ikke er medlem av G-20, på de områder som direkte berører FNs mandater og arbeid.
- Vi bør gjennom reformprosessene bidra til at FN får de nødvendige mandater, ressurser og fleksibilitet til å tilpasse seg det 21. århundres utfordringer.
- Vi bør støtte FN-systemets videre arbeid med en partnerskapspolitikk i forhold til finansinstitusjonene, regionale organisasjoner, det sivile samfunn og privat sektor.
- Vi bør følge opp viktige områder som nylig er reformert, slik som kvinners rettigheter og likestilling gjennom UN Women og gjennomgangen av FNs menneskerettighetsråd.



2.1 Er visjonen bak FN fortsatt relevant?

De forente nasjoner ble bygget på en visjon. Denne visjon er definert i FN-paktens innledning (preambel) fra 1945, som også omtaler hovedområdene for den fremtidige verdensorganisasjons virksomhet. Her uttrykker de opprinnelige medlemsland sin besluttsomhet om

- å redde kommende slektsledd fra krigens svøpe som to ganger i vår livstid har brakt usigelig sorg over menneskeheten,
- og atter bekrefte vår tro på grunnleggende menneskerettigheter, på det enkelte menneskes verdighet og verdi, på menns og kvinners og på små og store nasjoners like rett
- å skape betingelser under hvilke rettferdighet og respekt for de forpliktelser som grunner seg på traktater og andre folkerettskilder kan opprettholdes
- å fremme sosialt framskritt og bedre levevilkår under større frihet

FNs generalsekretær Ban Ki-Moon tester polarisen nord for Svalbard etter et besøk til Norge i september 2009. Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim støtter og kontrollerer FN.

(UN Photo/Mark Garten)

Disse setninger angir også det som fortsatt er FN's tre hovedpillarer: internasjonal fred og sikkerhet, økonomisk og sosial utvikling, og menneskerettigheter og likestilling.

At visjonene fra 1945 fortsatt er gyldige, betyr ikke nødvendigvis at de er like sterke og fremtredende over alt i dag. Visjonen bak FN må konkurrere med andre visjoner, bl.a. om regional identitet og samarbeid. I Europa er EU-samarbeidet også tuftet på visjonen om å unngå nye kriger og skillelinjer på kontinentet. For mange land er de viktigste interesser i forhold til FN knyttet til Sikkerhetsrådet, mens øvrige deler av FN-systemet ikke prioriteres like høyt. Blant FN's 193 medlemsland er det bare et mindretall som har et så bredt engasjement i FN-systemet som Norge. En lang rekke land dekker

bare spørsmål som direkte berører deres egne nasjonale interesser, og har ikke høye ambisjoner om at FN skal løse de store globale utfordringer i det 21. århundret.

De visjoner som har ligget til grunn for norsk FN-politikk, bygger på formuleringene i FN-pakten. I Norge formulerte tidligere utenriksminister Knut Frydenlund visjonen om "en bedre organisert verden". Hans visjon var ikke et Utopia, men funksjonell og pragmatisk. Samarbeidet mellom verdens nasjoner burde bygges skritt for skritt, sektor for sektor, stein på stein, for å komme fram til samarbeidsformer som kunne sikre også små lands interesser, og for å motvirke de sterkeste rett.

Den politiske plattformen for flertallsregjeringen 2009-2013 (Soria Moria II) inneholder også en visjon for Norges forhold til FN.

"Respekt for folkeretten, de universelle menneskerettigheter og fremme av en internasjonal rettsorden ligger til grunn for vår politikk. Det er i norsk interesse at vi har en FN-ledet verdensorden. Derfor vil Regjeringen arbeide for å styrke FN og internasjonal rett".

Det utvidede FN-systemet, med sine over 30 organisasjoner og organer, utgjør kjernen i det globale mellomstatlige samarbeidssystem vi har til rådighet for utvikling av grunnleggende normer og regler for adferd mellom stater. Det er langt fra perfekt. Det er tidvis preget av sterke interessekonflikter og motsetninger mellom medlemsstatene. Det betjenes av internasjonale og flerkulturelle sekretariater der man finner mange interesser, dagsordener og ulike tilnærminger. Slike innebygde motsetninger kan føre til stillstand i viktige globale forhandlinger, til ineffektivitet og byråkrati.

Men gjennom FN har verdenssamfunnet kommet viktige skritt nærmere de visjoner som er trukket opp i FN-pakten. Terskelen for å gå til krig mellom stater er høynet. Det globale mellomstatlige samarbeidssystem har senket barrierer for handel og økonomisk samkvem mellom landene og har fastsatt rammebetingelser for globalisering og økonomisk vekst. Gjennom det utvidede FN-systemet har medlemslandene etablert organisatoriske

mekanismer for å møte og forebygge globale kriser. FN har bidratt til en vesentlig styrking av vernet om menneskerettigheter og likestilling i verdenssamfunnet siden 1945.

Det er sagt at hvis man ikke hadde FN, måtte man ha oppfunnet andre måter for verdens nasjoner å samarbeide på. Det har vist seg at nye mekanismer og organisasjoner utenfor det eksisterende system lett blir rammet av de samme motsetninger som preger globale forhandlinger i dag. Løsningen er derfor ikke å sette FN til side. Norges politikk bør fortsatt være å bidra til tilpasninger, reformer og styrking av den eneste verdensorganisasjon vi har.

2.2 En lang tradisjon



Statsminister Jens Stoltenberg overleverer rapporten fra den rådgivende høynivågruppen for finansiering av tiltak mot klimaendringer i november 2010. Stoltenberg var medformann for gruppen. (Scan News/Cia pak)

Det er lange linjer i norsk FN-politikk, som i mange år ble karakterisert som en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk. Målet om å styrke FN har vært bekreftet helt siden 1945 gjennom offisielle regjeringsdokumenter i form av trontaler, stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner og utenrikspolitiske redegjørelser. I den politiske plattformen for flertallsregjeringen fra 2009 (Soria Moria II) blir dette mål på nytt bekreftet gjennom målformuleringer og visjonen om å styrke FN og internasjonal rett.

Å styrke FN innebærer kontinuerlig tilpasninger av institusjoner, tilnærminger, arbeidsmåter, samordningsinstrumenter og partnerskap med andre aktører. Norge har en lang historie i dette reformarbeidet, ofte sammen med de andre nordiske land. Vi har sammen arbeidet for å styrke FNs fredsbevarende operasjoner og andre deler av FNs arbeid. Vi har deltatt og ledet arbeidsgrupper for å se på finansieringen av FN. På 90-tallet deltok vi i to nordiske FN-reformprosjekter med særlig vekt på det økonomiske og sosiale området. Alle disse reformbestrebelsene har vært tuftet på kritiske analyser og på ønsket om å bidra til effektivisering og styrking av verdensorganisasjonen.

Norges engasjement for FN-reform har fortsatt i det nye århundre, bl.a. i de reformprosesser som ble satt i gang i perioden 2003-2006. Disse reformprosessene førte til viktige reformer innenfor menneskerettssektoren, til nye strukturer for FNs innsats for fredsbygging, til mer integrerte tilnærminger for FN-systemet på landnivå og – i 2010 – til etableringen av UN Women. I de senere år har det vært særlig vekt på oppfølgingen av rapporten fra et høynivåpanel der statsminister Stoltenberg var medformann, om tiltak for å fremme større samstemthet (koherens) mellom de organisasjoner som inngår i FN-systemet.

En norsk politikk for FN-reform må ta utgangspunkt i de områder der vi har erfaring, kompetanse og troverdighet. En aktiv reformpolitikk krever ikke bare forslag til nye tiltak, men en aktiv oppfølging av de initiativ vi har vært med å fremme og støtte, og der det er behov for fortsatt påtrykk, både i styrende organer og direkte overfor FNs ledelse. Vilje og evne til langsiktig oppfølging er en viktig del av vår troverdighet i FN.

2.3 Norske interesser

Norge har i likhet med andre små og mellomstore stater en dyp avhengighet av en internasjonal rettsorden. Dette er slått fast i regjeringserklæringen fra 2009, i stortingsmelding 15 (2008-2009) om interesser, ansvar og muligheter, og i andre regjeringsdokumenter. Behovet for grunnleggende normer og adferdsregler for forholdet mellom stater og for hvordan stater kan oppføre seg mot sine borgere, vil ikke bli mindre i det 21. århundre. Det utvidede FN-systemet med sine vel 30 organisasjoner er kjernen i det globale, mellomstatlige samarbeidsapparat for å fremforhandle, overvåke og videreutvikle de folkerettslige instrumenter, normer og regler som utgjør trådene i det stadig mer finmaskede nett av internasjonalt samarbeid.

FN-systemet er for Norge en talerstol og en hovedarena for å ivareta norske interesser og fremme norske mål, posisjoner og initiativer i internasjonale spørsmål. Norge vil som ikke-medlem av EU og G-20 ha en særlig interesse av å unngå marginalisering av de organisasjoner og arenaer der vi er medlem, og der vi er garantert tilgang. Vi har en egeninteresse av å opprettholde og styrke et multilateralt system for det 21. århundre der vi har adgang til å fremme våre interesser, posisjoner og prioriteringer, og der vi kan bidra til arbeidet med globale fellesinteresser. FN er for Norge en viktig møteplass der vi kan pleie forbindelser med et bredt antall mindre medlemsland der vi ikke har bilateralt nærvær.

Gjennom arbeidet for et mer ordnet verdenssamfunn kan et lite land som vårt ivareta sine nasjonale interesser. Dette arbeid vil også være vårt beste bidrag til en bedre verden.

Tidligere utenriksminister Knut Frydenlund i "Lille land – Hva nå?" 1982

Et samarbeid om globale spørsmål gjennom FN betyr en forankring i det felles verdigrunnlag som er nedfelt i FN-pakten. Tanken om at enkeltmennesket har grunnleggende rettigheter ble videreført i FNs menneskerettighetserklæring fra 1948 og i en lang rekke konvensjoner og erklæringer. Menneskerettighetene er blitt stadig mer sentrale i FN og har siden 2005 blitt FNs tredje

hovedpilar, etter ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet og arbeidet for økonomisk og sosial utvikling. For Norge har FN-systemet også vært en hovedarena for å fremme kvinners rettigheter og likestilling både i utenriks- og utviklingspolitiske sammenhenger.

FN er også en kanal/operatør for norsk bistand, både mht. humanitære situasjoner, demokratistøtte og menneskerettigheter så vel som langsiktig bistand. Som påpekt av Stortinget i innst. nr. 84 (2010-11) om norsk budsjettstøtte og bistand til FN skiller FN-organisasjoner seg fra andre mottakere av norsk bistand ved at Norge sitter i styret og kan påvirke organisasjonenes samlede virksomhet. Gjennom slik bistand kan vi således delta i utformingen av globale mål og tilnærminger til utvikling. Multilaterale kanaler gjør det mulig for oss å støtte prioriterte formål og handlingsplaner der vi ikke selv har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet, og å redusere transaksjonskostnader fordi disse kan deles mellom alle medlemsland. Det er generelt kostnadseffektivt å kanalisere midler gjennom multilaterale systemer med etablerte forvaltningsordninger og tilsyns- og kontrollsystemer som alle medlemsland følger med argusøyne, i stedet for etablering av et stort antall bilaterale eller parallelle kanaler, hver med sine egne administrasjonskostnader.

Samtidig står også multilateral bistand overfor utfordringer. Giverland ønsker å synliggjøre overfor skattebetalere og velgere konkrete resultater av de bidrag de gir gjennom det multilaterale system. Norge har sammen med andre giverland søkt å utvikle en felles tilnærming til å måle de enkelte organisasjoners effektivitet og til å bedre sin resultatorientering. Vi har en dialog med FN-organisasjonene om hvordan de kan gi bedre oversikter over donorenes støtte, og hvordan man bedre kan sannsynliggjøre norske andeler av multilaterale aktørers resultater globalt og på landnivå.

2.4 Innflytelsesmuligheter

Norge har innflytelse i FN. Når USAs utenriksminister viser til at Norge deltar i høyere vektklasser enn vår størrelse skulle tilsi, skyldes det ikke minst den troverdighet og tillit vi har opparbeidet oss gjennom FN og multilateralt samarbeid.



*Generalsekretær Ban Ki-Moon konsulerer med statsminister Stoltenberg og Mexicos president Calderon under FNs klimakonferanse i København i desember 2009.
(UN Photo/Mark Garten)*

Denne innflytelse i FN skal ikke overdrives, men bør heller ikke undervurderes. Den vil variere fra saksområde til saksområde og kan være situasjonsbetinget. På satsingsområder slik som humanitær nedrustning, global helse og skog/klima er Norge med å utforme den internasjonale dagsorden. I svært mange saker er vi bare et av 193 medlemsland. Mellom disse ytterpunkter er det en rekke saksområder og situasjoner der Norge kan være initiativtaker, pådriver, støttespiller eller brobygger. Dette er et kontinuerlig arbeid som krever målrettet innsats og lydhørhet overfor interesser for andre land. Det stiller krav til politisk prioritering av multilateralt samarbeid, til vår egen forhandlingskompetanse og til evnen og viljen til å søke innovative løsninger.

Norge er avhengig av samarbeid med andre land for å få gjennomslag for norske forslag og posisjoner i FN. Sammen med de nordiske land har vi vært blant FNs sterkeste støttespillere. Vi bør søke nordiske felles posisjoner der det er mulig og naturlig. Vi må opprettholde tillit og troverdighet i forhold til land i vår egen gruppe, slik som USA og EU, men også land som Sveits, Canada, Japan,

Australia og New Zealand. Mer og mer må vi søke allianser med viktige land i sør og tvers av de regionale grupper. Ved siden av de fremvoksende økonomier slik som Kina, India, Brasil, Sør-Afrika og Mexico bør vi også styrke samarbeidet med små og mellomstore land, som i likhet med oss har størst interesse av et sterkt multilateralt samarbeid. Gjennom støtte til utviklingsdimensjonen og forståelse for utviklingslandenes dagsorden, men også kritiske holdninger når dette er på sin plass, er det skapt grunnlag for tillit til at vi ikke bare kjører nasjonale egeninteresser, eller at vi har skjulte motiver.

På grunn av den troverdighet vi har opparbeidet oss i FN som en av systemets støttespillere gjennom 65 år, og vår posisjon utenfor de politiske grupper, vil Norge i en del situasjoner ha et handlingsrom for å arbeide på tvers av gruppene og for å ta selvstendige initiativer. Når slike handlingsrom oppstår, bør de brukes mest mulig strategisk for å bidra til felles løsninger og for oppfølging av norske prioriteringer, selv om slike handlingsrom kan oppstå også innenfor områder som ikke var forhåndsprioritert. Utnyttelse av slike handlingsrom gir ikke alltid stor synlighet. Det kan i mange sammenhenger være strategisk viktigere å la andre land ta æren for resultatene slik at de får et sterkere eierskap til oppfølgingsprosesser. Det er ikke bare nye initiativer og profileringsaker som gir uttelling. De mange små bidrag Norge kan gjøre til samlende løsninger i forhandlinger og vår strategiske støtte til oppfølgingsprosesser er også viktige.

Norge er en stor finansiell bidragsyter til FNs fond, programmer og mange andre FN-organer. Vi har i mange år vært den største bidragsyter per capita og en av de største bidragsytere totalt til de frivillige bidrag. Dette betyr ikke at vi kan kjøpe oss innflytelse. Bidragene medvirker imidlertid til å sikre oss tilgang til sentrale globale organer og til at våre interesser og posisjoner blir lyttet til. Den generelle troverdighet som skapes ved at vi følger opp ord med handling, og ved omfanget av våre bidrag, utgjør et godt utgangspunkt for påvirkning og reformforslag.

Fleksibilitet har vært et av Norges komparative fortrinn i FN-systemet. Vi har korte beslutningsveier til politisk ledelse, økonomisk fleksibilitet og en vilje til å ta en kalkulert risiko. Vi har f.eks. mange eksempler på at vi har kunnet fremme

internasjonale tiltak ved å tilby finansiering for oppstartsfasen av nye initiativ. Relativt beskjedne bidrag til møter og seminarer og midlertidig kapasitetsstyrking av endringsagenter på strategiske tidspunkt kan være viktige bidrag til fremdrift og innovasjon. Denne fleksibilitet har også gitt oss muligheter til synliggjøring av norsk politikk. I en situasjon der FNs regulære budsjetter har vært trange, har vår fleksibilitet også vært et bidrag til FNs egen tilpasningsevne og fleksibilitet. En skarpere prioritering på færre saksområder innebærer at denne fleksibiliteten kan bli redusert. Den bør ikke bli helt borte. Et snevrere fokus kan gjøre at evnen til å utnytte åpninger blir mindre, og at Norge dermed kan miste muligheter til å gjøre en forskjell.

Fleksibiliteten er ikke til hinder for at vi også har vært, og fortsatt bør være, en forutsigbar samarbeidspartner og støttespiller i tråd med internasjonale retningslinjer for god multilateral giverpraksis. Større forutsigbarhet i finansieringen er en forutsetning for at FN-systemet kan planlegge og opptre mer strategisk enn det er mulig med ett-årige budsjett-tilsagn. Hvor mye midler vi vil binde i flerårige bidrag for å styrke forutsigbarheten for organisasjonene, og hvor mye vi vil beholde for mer fleksible budsjettposter, er en årlig avveining i budsjettprosessen. Fordelingen mellom kjernebidrag og øremerkede midler vil også spille inn. Flere av de viktigste FN-organisasjoner, slik som UNDP og WHO, får henimot 80 % av sin finansiering gjennom øremerkede midler. anbefalinger om godt multilateralt giverskap tilsier økt kjernestøtte, men det er likevel de øremerkede bevilgninger som øker mest, ofte på bekostning av kjernestøtten. Det blir da vanskeligere å kreve at organisasjoner skal prioritere bedre innenfor rammen av 10-20 % av budsjettet når medlemslandene selv står for den resterende del av prioriteringene gjennom sine øremerkinger. Generelt vil større kjernebidrag gjøre det lettere for organisasjonene å planlegge og å følge opp felles prioriteringer.

Innflytelse er også avhengig av posisjoner, dvs. medlemskap i viktige styringsorganer og fora og periodiske tillitsverv. Vi inngår i etablerte rotasjonsordninger innen Vestgruppen, ofte i en egen uformell valgkrets med de nordiske land. I forhandlingssituasjoner der gruppeinteresser står mot hverandre, kan Norge komme lettere til slike verv enn mange andre land.

I perioden fram til 2015 vil Norge ha en rekke verv og posisjoner i FN-systemet. Vi er bl.a. medlem av ECOSOC fram til 2013, av FNs Menneskerettsråd 2009-2012, av ledertroikaen i OCHA Donor Support Group og med formannskapet i 2011-2012, av WHO's Eksekutivstyre 2010-2013, av styret i UNDP/UNOPS/UNFPA for 2011-2013, og med jevne mellomrom medlem av styrene i øvrige FN-organer. Vi vil være kandidat til FNs Sikkerhetsråd for perioden 2021-22.

En nyere arbeidsform i FN-arbeidet er etablering av mer uformelle "vennegrupper" for å støtte konkrete mål, etablert på tvers av de regionale grupper. Norge er medlem av flere slike grupper, ofte som initiativtaker eller fordi andre initiativtakerer ønsker oss med som partner. I New York er Norges FN-ambassadør blant initiativtakerne i en vennegruppe for "Future of the United Nations" som består av et snes FN-ambassadører, deriblant Jordan, Norge, Singapore og Storbritannia for å utnytte de muligheter for reformer som kan åpne seg under Ban-Ki Moons annen periode som FNs Generalsekretær. Vår FN-ambassadør er medformann (sammen med Danmark) for en annen vennegruppe for bærekraftig energi, og vi leder (sammen med Uruguay) en vennegruppe for bedre koherens i FN på landnivå ("Delivering as one" initiativet) - Vi bør aktivt søke posisjoner på alle nivåer for å øve innflytelse på de saker vi er opptatt av, men også for å øke kompetanse og styrke nettverk i vår multilaterale politikk.

Et mer krevende virkemiddel er å søke innflytelse i internasjonale organisasjoner ved å fremme rekruttering av egne borgere til stillinger i organisasjonene. Land som Italia og Frankrike og mange utviklingsland gir høy prioritet til slik rekruttering. Også Norge har som mål å øke antallet ansatte i internasjonale organisasjoner. Vi har på prinsipiell basis respektert internasjonale tjenestepersoners uavhengighet fra sine hjemland når de er i FNs tjeneste. Internasjonal tjeneste innebærer en kompetanseoppbygging for internasjonalt samarbeid som er i Norges langsiktige interesse. Vi bør fortsette og intensivere dialogen med organisasjonene slik at Norge får et høyere antall stillinger, særlig i de organisasjoner hvor vi nå er underrepresentert.

2.5 Prioriteringer

Norge legger vekt på et stort antall politisk prioriterte saker i FN-systemet. Disse reflekterer den betydning FN har hatt for oss som en arena for å ivareta interesser og fremme norske posisjoner og initiativer. På områder slik som humanitær bistand, menneskerettigheter, fredsoperativ sikkerhet, nedrustning, global helse og bærekraftig utvikling har vi et betydelig antall saker der vi er initiativtaker, pådriver eller medlem av støttegrupper. At vi er engasjert i et større antall saker over tid, betyr imidlertid ikke at alle disse er like aktuelle samtidig.

Bredden i vårt FN-engasjement bør ikke nødvendigvis sees som et problem eller som et uttrykk for manglende prioritering. Den kan og bør også betraktes som en styrke. Den gjør det lettere for oss å utnytte de handlingsrom som kan oppstå. Den utgjør en ressursbase for etablering av strategiske allianser med andre land – vi kan gjennom FN finne felles interesser med de fleste. Bredden er også et uttrykk for at globaliseringsprosesser treffer Norge på stadig flere områder, og at det norske samfunn har en lang tradisjon for å engasjere seg aktivt i internasjonale spørsmål. Det er stor spennvidde i det norske samfunns engasjement i globale saker, med sterk involvering av fagmyndigheter og frivillige organisasjoner som ønsker et aktivt norsk FN-engasjement i de saker de er opptatt av.

Når det gjelder budsjettmessige prioriteringer, vil en klarere prioritering være nødvendig. Slike prioriteringer bestemmes mer og mer ut fra tematiske kriterier: humanitær bistand, fattigdomsbekjempelse, helse, utdanning, likestilling, klima etc. Fordeling av midler mellom de forskjellige kanaler blir mer konkurranseutsatt, også i forhold til FN. Sterkere krav til konkrete resultater av disse satsingene innebærer at FN-systemet oftere blir sett på som bare et virkemiddel blant flere, som en av flere mulige arenaer og kanaler for samarbeid.

Norsk bistand skal framover konsentreres tematiske og samles om færre tiltak og avtaler. Norge opprettholder grunnbevilgninger til sentrale organisasjoner i FN-systemet, ofte gjennom flerårige rammeavtaler, og bør fortsatt gjøre det. Fordeling av midler mellom disse skjer mer og mer på basis av resultatrapportering og bistands-effektivitet. De deler av systemet som ikke tilpasser

seg en verden i endring, kan miste relevans og tape terreng i forhold til andre aktører. FN-systemet vil med sine brede normative mandater og styringsmekanismer, der medlemslandene trekker organene i mange retninger, ha større utfordringer med å levere målbare resultater enn ”smalere”, mer målrettede mekanismer som kan måle resultater helt ned på individnivå. Også Norge har redusert eller kuttet ut støtten til slike rammeavtaler overfor FN-organisasjoner som ikke leverer gode nok resultater. FAO er et eksempel på dette. Det er imidlertid viktig at givene ikke prioriterer bare det som kan måles på kort sikt, men at også langsiktig normativ og kapasitetsbyggende virksomhet får tilstrekkelig finansiering.

I prioritering av reformbestrebelse er det nødvendig å tenke både bredt og smalt. Organisasjonstilpasninger og modernisering av strukturer, tilnærminger og arbeidsmåter bør være en integrert del av vår deltakelse i det løpende arbeid overalt der vi har interesser. Et aktivt engasjement i større reformprosesser er imidlertid ressurskrevende og krever hardere prioritering av de saker hvor vi best kan bidra til endringer.

Samtidig bør Norge i FN også ha respekt for andre lands prioriteringer. Hvis vi skal få andre land til å støtte våre prioriteringer, krever det at vi også respekterer deres prioriteringer, selv om de ikke alltid er sammenfallende. Essensen i multilateralt samarbeid er ikke bare å ivareta nasjonale interesser, men også å komme fram til felles mål og prioriteringer for å kunne møte felles globale utfordringer.

Nedprioritering av saker foretatt av utenriks-tjenesten innebærer ikke nødvendigvis det samme for fagdepartementer. Norge kan ha sterke faglige interesser på områder som ikke er høyt prioritert i utenriks- eller utviklingspolitikken. Våre faste delegasjoner bistår ofte fagdepartementer i deres forhold til mer tekniske særorganisasjoner, som tidvis også preges av mer politiske motsetninger f.eks. langs nord/sør-dimensjonen. Selv i organisasjoner som vi fra et utenriks- og utviklingspolitisk ståsted nedprioriterer, har vi et medlemskap som krever et minimum av tilsyn, bl.a. i forvaltningen av regulære budsjetter som Norge bidrar til. Under dette minimumsnivå er det vanskelig å spare ytterligere ressurser på norsk side uten å melde seg helt ut.

2.6 FN og havretten – det fremste eksempel på norske interesser

FNs havrettskonvensjon (HRK) er et av de aller viktigste internasjonale instrumenter for helt grunnleggende norske interesser. Gjennom sine p.t. 161 parter har HRK nærmest universell oppslutning. Konvensjonen gir regler for all marin aktivitet og omtales som havens grunnlov. HRK ble i 1995 supplert med FN-avtalen om fiske på det åpne hav som gir regler for gjennomføring av HRKs regler for bevaring og forvaltning av vandrende og langt migrerende fiskebestander. Norge ratifiserte begge instrumentene i 1996.

”I dag utveksler (vi) ratifikasjonsdokumentet om delelinjen med Russland. Det er et resultat av hva en FN-ledet verden har tilbudt Norge. Det er altså havretten som har gitt oss mulighet til å finne en delelinje med Russland, og vi tar i bruk de internasjonale samarbeidsredskapene som FN-systemet gir, til å få et ordnet forhold til vår nabo i nord.”

Utenriksminister Jonas G. Støre i Stortinget, 7. juni 2011.

FN og relaterte fora spiller en helt sentral rolle for gjennomføringen av havrettsregimet, og dette blir dermed en viktig arena for Norge. Gjennom FN-systemet utvikles bindende regler i form av nye instrumenter og ikke-bindende regler f.eks. i form av resolusjonsvedtak i FNs generalforsamling. Sistnevnte er ikke folkerettslig bindende, men kan likevel få direkte effekt på norske nasjonale regler. Norsk innsats i FN må bidra til gjennomføring av HRK generelt og ivaretagelse av norske interesser spesielt.

Havrettskonvensjonen og FN-avtalen om fiske behandles hvert år i FNs generalforsamling. Det vedtas to resolusjoner, en for hver av de to instrumentene. Generalforsamlingen er det eneste globale forum for generell behandling av havrelaterte spørsmål og er således en sentral arena for fremme av norske interesser, verdier og synspunkter relatert til havspørsmål. I tillegg organiserer Generalforsamlingen sitt arbeid med havspørsmål gjennom årlige møter i FNs uformelle konsultative prosess for havspørsmål og i ulike uformelle arbeidsgrupper. For tiden deltar vi bl.a. i en uformell arbeidsgruppe for biodiversitet utenfor nasjonal jurisdiksjon og i uformelle møter for etablering av permanent over-

våkning av det globale marine miljø som en oppfølging av FNs møte om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002. Under HRK avholdes årlige statspartmøter, mens det under FN-avtalen om fiske avholdes uformelle statspartsmøter i tillegg til evalueringskonferanser. FN-sekretariatet i New York har et eget havrettskontor, som gir viktige faglige bidrag til FNs arbeid med havspørsmål.

I tillegg til Generalforsamlingen fyller flere uavhengige organer viktige funksjoner relatert til gjennomføringen av HRK og FN-avtalen om fiske. Det er også et viktig samspill med f.eks. FNs sjøfartsorganisasjon (IMO), FNs matvareorganisasjon (FAO) og FNs organisasjon for utdanning og vitenskap (UNESCO). IMO har etter HRK en særlig funksjon som normgiver for skipsfarten gjennom utvikling og vedtagelse av både bindende og veiledende instrumenter.

Særlig viktig er Kommissjonen for kontinentalsokkelens yttergrense som er opprettet gjennom HRK. Kommissjonen ligger ikke direkte under FN, men FNs havrettskontor fungerer som dens sekretariat. På grunnlag av opplysninger fra aktuelle kyststater om grensene for deres kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil skal Kommissjonen gi anbefalinger som så skal danne grunnlag for kyststatenes nasjonale fastsettelse av endelige og bindende yttergrenser. Norge ga i 2006 slik informasjon til Kommissjonen, som i 2009 ga sin anbefaling. Yttergrensene for norsk kontinentalsokkel vil bli fastsatt i tråd med denne anbefalingen. En nordmann ansatt i Oljedirektoratet har siden opprettelsen vært ett av Kommissjonens 21 valgte medlemmer.

HRK oppretter også Havbunnsmyndigheten som skal tilrettelegge og kontrollere virksomhet i havbunnsområder som ligger utenfor nasjonal jurisdiksjon. Mineralforekomstene i disse områdene er etter HRK menneskehetens fellesarv, og virksomhet her skal være til gagn for hele menneskeheten. Myndigheten har utviklet omfattende regelverk for slik virksomhet. Så langt har det vært svært begrenset aktivitet i disse områdene, men det kan ikke utelukkes at dette kan endres. Havbunnsmyndigheten har også en rolle i fordelingen av avgifter kyststater skal betale i relasjon til ev. fremtidig utnyttelse av petroleumsressurser på deres kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil. Norge er i 2011 representert både i Myndighetens

finanskomité og i dens juridiske og tekniske komité. Havbunnsmyndigheten har sitt hovedsete i Jamaica.

Et konkret eksempel på implementering av havrettsregimet og fremme av norske interesser gjennom innsats i flere relevante fora er avtalen om havnestatskontroll knyttet til fiskerier av 2009. Norge har i en årrekke arbeidet mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske både i vår region og globalt. Kontroll med landing av fisk er sentralt i dette arbeidet. Kontroll med landinger i Norge har imidlertid liten effekt så lenge ulovlig fanget fisk kan tas i land andre steder. En så derfor behov for global regulering, og Norge lyktes i 2006 med å få Evalueringskonferansen for FN-avtalen om fiske til å anbefale fremforhandling av en folkerettslig bindende avtale om havnestatskontroll. Etter norsk forslag fulgte Generalforsamlingen opp dette og oppfordret høsten 2006 FAO til å fremforhandle et slikt instrument. FAO inviterte i 2007 til forhandlinger som ble avsluttet i 2009. Norge støttet også arbeidet gjennom finansielle bidrag til forhandlingsmøter. Norge undertegnet avtalen i 2009, og det arbeides nå for snarlig norsk ratifikasjon. Et annet eksempel er FAOs pågående arbeid for regulering av utkast av undermåls fisk og bifangst. I Norge har slikt utkast lenge vært forbudt, mens det er tillatt i f.eks. EU. Norge har tatt spørsmålet opp i ulike FN-sammenhenger og lyktes etter hvert med å få Generalforsamlingen til å anbefale igangsettelse av en prosess i FAO på dette, noe FAO har gjort.

Til tross for iboende motsetninger mellom nord og sør og forskjellige grupper av land i ulike FN-fora har FNs havrettsarbeid vært produktivt. Man har stort sett klart å fokusere på områder der man har felles interesser. Over de seneste år har motsetningene imidlertid vokst seg tydeligere, og disse mer strukturelle motsetningene står stadig oftere i veien for utvikling av initiativer. G-77 opptrer oftere som gruppe, til tross for at gruppen innad har ulike vektlegginger ut fra om deres interesser er særlig knyttet til skipsfart, (fjern)fiske, kyststatsjurisdiksjon osv. Bakgrunnen for skillet ligger særlig i dyp uenighet om den havrettslige status for genressursene på havbunnen i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. En utfordring fremover vil være å unngå at uenigheter på enkelte områder får forhindre utvikling på områder der alle burde ha felles interesser.



3.1 FN-systemets mellomstatlige karakter og gruppedynamikken

3.1.1 Styringsfunksjoner

Den rent mellomstatlige karakter av FN-systemet er blitt mer utpreget. Gjennom prinsippet om medlemsstatenes likeverd – uansett størrelse – er FN blitt suverenitetsprinsippets siste bastion, særlig for de små land. Også stormakter har klare meninger om hva de ønsker at FN-systemet skal påta seg, og hva det ikke bør gjøre. FN-systemet er i hovedsak styrt av medlemsstatene, ikke av sekretariatene. Sekretariatene har imidlertid viktige roller i tilrettelegging av forhandlinger og i oppfølgingstiltak. Gitt de ulike interesser som eksisterer mellom nesten 200 medlemsland, er det ofte krevende å komme fram til enighet om et håndterbart antall prioriteringer og et strategisk fokus for den enkelte organisasjon.

Konsultasjoner i Sikkerhetsrådet foran vedtaket av resolusjon 1973 (2011) om tiltak for å beskytte sivile i Libya. "For at Norge skal kunne støtte bruk av makt, er det helt vesentlig at det har en klar forankring i folkeretten," uttalte utenriksminister Støre etter vedtaket .

(foto Norway UN/Emma K. Lydersen)

Mange av reformutfordringene i FN er forankret i medlemsstatene selv og deres evne og vilje – eller manglende sådanne – til samarbeid for å løse disse utfordringer. Dette gjelder spørsmål knyttet til felles ansvar og handling og utfordringer knyttet til fragmentering og koherens. FN som institusjon blir ofte tillagt ansvar for handlinger eller handlingslammelse som skyldes at medlemslandene har ulike nasjonale interesser, divergerende mål og forskjellige syn på virkemidler og hvordan byrder skal fordeles.

At medlemslandene har forskjellige nasjonale interesser, er helt legitimt. En av FNs viktigste funksjoner å utgjøre en ramme og et møtested der landene kan møtes for å fremme nasjonale interesser, sortere ut motsetninger med andre land og søke enighet om slike utfordringer i fredelige og organiserte rammer.

Medlemslandene har ikke alltid selv en helhetlig eller koordinert holdning til internasjonale utfordringer. Internasjonalt samarbeid er i hovedsak drevet fram av behovet for samarbeid om konkrete problemer, ikke av noen overordnet institusjonell tenkning.

Styresett (governance) i multilaterale organisasjoner preges nødvendigvis av medlemslandenes ulike interesser og prioriteringer. Styringsfunksjoner utøves gjennom årlige generalforsamlinger, i andre plenarforsamlinger (i særorganisasjonene), i eksekutivråd eller styre og gjennom mellomstatlige komiteer på forskjellige nivåer. I FNs fond og programmer slik som UNDP, UNFPA og UNICEF er strukturen enklere i og med at man bare har et styre. Eksekutivstyrene er som oftest store for å muliggjøre tilstrekkelig representasjon fra de enkelte geografiske valggrupper. ILOs styre har f.eks. 56 medlemmer, hvorav 28 fra medlemsland, WHO's eksekutivstyre har 34 medlemmer, og FAOs eksekutivråd har 49 medlemmer. Dette kan gjøre det krevende å bli enige om fokuserte retningslinjer for å følge opp fastsatte prioriteringer samt å sørge for at vedtatte programmer følges opp med nødvendige ressurser. Styringsfunksjoner vanskeliggjøres ved at en stor del av inntektene kommer fra frivillige og ekstrabudsjettære ressurser gjennom øremerkede bidrag som er mer uforutsigbare enn tilskudd gjennom de regulære budsjetter.

Styringsfunksjoner i FN-systemet preges også av mer strukturelle forhold. I FN-systemet er utviklingslandene i flertall, og nord-sør motsetninger kan være sterke. De regionale grupper slik som EU og G-77 bruker mye tid på å utforme ganske detaljerte styringssignaler for å sikre egne posisjoner. Utviklingsland er tidvis skeptiske til reformforslag fra vestlige land som oppfattes som skjulte forslag om kutt og reduksjoner. Gjennom utforming av mandater, budsjetter og andre beslutninger i styrende organer, så vel som i de mer lukkede konsultasjoner, påvirkes FN-lederes handlefrihet.

En større evaluering av FAO fra 2007 viste til en generell mistillit mellom styre og administrasjon, bl.a. mht. dokumentasjon og åpenhet, og fremhevet at en klarere ansvarsfordeling mellom styrende organer og administrasjon ville være ønskelig for å fremme åpenhet, tillit og effektivitet. Også i andre FN-organer – inklusive FN-sekretariatet – vil man finne tilfeller av slik mistillit og oppfatninger om at større åpenhet fra sekretariatenes side er nødvendig. Sekretariatene viser på sin side til de mange krav de er pålagt om å dokumentere oppfølging av tidligere vedtak, og vil generelt søke å unngå detaljstyring fra medlemslandenes side.

Mangelen på gjensidig forståelse og tillit mellom medlemsland og sekretariat er et hinder både for omprioriteringer, tilpasninger og reform. Norge støtter på prinsipiell basis krav om større åpenhet. Vår generelle posisjon om at målet for reform er å styrke FN og ikke å kutte budsjetter, kan skape handlingsrom for å bidra til konkrete løsninger og tillitsskapende tiltak.

Ingen annen faktor er viktigere for oppbygging av tillit og for reform enn en god og sterk ledelse av organisasjonene. Helt fra FNs første år har det vært en norsk hovedlinje å støtte en sterk og uavhengig generalsekretær. Vi har likeledes gått inn for en sterk ledelse i fond, programmer og særorganisasjoner. Prosessene mht. valg av internasjonale toppledere kan ofte bli politiserte. Stormaktene ønsker ikke nødvendigvis en sterk og uavhengig generalsekretær. Enhver generalsekretær som ønsker gjenvalg, må ta hensyn til sine viktigste velgere.

Valg av ledere til toppstillinger i FN-systemet er et av de områder der utviklingslandene og de fremvoksende økonomier nå krever større andeler. For valg av FNs generalsekretær har det lenge eksistert en uformell rotasjonsordning mellom de geografiske gruppene. Etter utløpet av Ban Ki-Moons andre periode i 2016 vil turen igjen komme til gruppen av vest-europeiske og andre stater. I enkelte av FNs særorganisasjoner – bl.a. i WHO – og i forhold til finansinstitusjonene har det vært fremsatt tilsvarende krav om geografiske rotasjonsordninger. Fra norsk side har vi uttrykt forståelse for dette samtidig med at kravet til personlige kvalifikasjoner må være avgjørende.

Fra norsk side bør vi fortsatt gå inn for å gi ledelsen i FN og internasjonale organisasjoner et handlingsrom for selvstendige initiativer og handling, innenfor de rammer som nødvendigvis bør fastsettes av styrende organer. Dette innebærer at vi også må sette høye krav til god og resultatorientert ledelse på alle nivåer. Detaljstyring og tendenser til mikrostyring bør unngås. Hvis organisasjonene skal komme videre i overgangen fra prosessorientering til resultatorientering må de også gis fleksibilitet til å avgjøre hvordan de vil oppnå disse resultater.

3.1.2 Gruppedynamikken og forholdet til regionale organisasjoner

En grunnleggende utfordring for FN som arena for suverene medlemstater er den stadig sterkere rollen som de ulike regionale og likesinnede grupper spiller i debatter og forhandlinger. Selv om konfliktlinjer langs øst/vest- eller nord/sør-aksen har eksistert siden FNs begynnelse, har gruppenes rolle endret seg fra å være et interessefelleskap på avgrensede saksfelt til å bli tunge forhandlingsaktører på nesten alle saksområder.

EU har gjennom implementeringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk blitt en rollemodell for andre grupper og har derigjennom befestet gruppenes rolle i FN. EU-landene bruker generelt mye tid og energi i interne gruppemøter for å etablere felles posisjoner. Ofte lander EU på posisjoner preget av minste felles multiplum, noe deres formelle innlegg ofte bærer preg av. I andre sammenhenger ser vi at enkelte land i EU

med klare standpunkter – slik som Storbritannia, Frankrike og Tyskland i budsjettspørsmål og Malta i befolkningsspørsmål – setter dagsorden for hele EU. Våren 2011 vedtok Generalforsamlingen å gi EU utvidede rettigheter i FN (tale og forhandlingsrett) for å reflektere den felles utenrikspolitikken i EU som fulgte av Lisboa-traktaten.

En tilsvarende dynamikk ser man i utviklingslandenes samordningsorgan G-77 og den alliansefrie bevegelse (NAM), der land som Iran, Cuba og Venezuela ofte makter å få vedtatt ytterliggående gruppeposisjoner. Gruppesystemet bidrar ofte til å konsolidere motsetninger ved at gruppene går i forhandling med hverandre, gjerne i lukkede rom og med representanter for de land som har de hardeste posisjonene som forhandlingsledere. Konsekvensen kan ofte være fastlåste posisjoner og polarisering.

Denne gruppedynamikk er viktig for å vurdere muligheter til reform i FN – og for å forstå motkreftene. Polarisering rundt spørsmål som humanitær intervensjon, menneskerettigheter, den økonomiske verdensorden og internasjonal handel holdes ved like både av enkeltland i Afrika og Latin-Amerika, G-77 og den alliansefrie bevegelse (NAM) og EU. En av de største koherensutfordringer på styringsnivå ligger i avstand mellom det som sies i hovedsteder, og vedkommende lands posisjon i mere politiserte gruppeforhandlinger i New York. Innenfor G-77 nedlegger radikale land arbeid i å holde gruppen samlet, ofte rundt tradisjonelle nord/sør-skillemønstre. Fra norsk side kan vi ikke gjøre noe med gruppetilhørigheten. Vi bør imidlertid utnytte våre muligheter til å søke uformelle allianser på tvers av gruppene. Vi bør inkludere prioriterte multilaterale spørsmål i bilaterale dialoger med viktige land i sør for å bidra til mer felles tilnærminger til globale utfordringer på tvers av de tradisjonelle skillemønstre.

G-77 anvender i reformspørsmål ofte prinsippet om pakkedninger, dvs. at reformforslag samles i større pakker der intet blir bestemt før alt er bestemt. Dette gjør at reformprosesser kan bli avhengige av det mest saktegående hjul på vogna, og at forhandlinger blir meget tidkrevende. Dette er bl.a. et av de største hindre for nødvendige reformer av FNs nedrustningsapparat (se kap 5.4). Måten slike reformprosesser organiseres på, fremstår i dag som et av største hindre for effektive

reformprosesser i det sentrale FN-system. Også i FN bør det bli lettere å få gjennom gradvise (inkrementelle) reformer etter hvert som behovene oppstår, uten å måtte vente på forhandlinger om andre utestående spørsmål.

FN-systemets samarbeid med regionale organisasjoner er under utvikling. Med hjemmel i FN-paktens kapittel 8 er det opprettet formelle samarbeidsavtaler med en rekke regionale og sub-regionale organisasjoner. Lengst har samarbeidet antagelig kommet med Den afrikanske union (AU) både om fredsoperasjoner – som i Sudan og Somalia – og på en rekke andre områder. FN bistår også sub-regionale organisasjoner slik som ECOWAS i Vest-Afrika både i kapasitetsbygging og i operasjonelle aktiviteter. FN har også etablert kontakter og samarbeidsrelasjoner med organisasjoner som EU, NATO og OSSE.

Medlemslandene kan også velge andre rammer enn FN for samarbeid om konkrete utfordringer. USAs tilpasning til en mer multipolar verden, som er mer positivt til FN og multilateralt samarbeid enn tidligere, vil likevel være mer preget av skiftende koalisjoner enn av faste allianser og formelle organisasjoner. Europeiske stormakter vil oftest velge EU som hovedkanal. Også nyere stormakter kan ønske større handlefrihet enn det som er mulig i mer forpliktende, multilaterale samarbeidsformer.

Norge vil pga. våre finansielle ressurser være en attraktiv partner i mange slike uformelle koalisjoner og kan lettere tilpasse oss. Vi har også selv brukt likesinnede grupper som redskap for å fremme initiativ på viktige saker når global konsensus i FN ikke har vært tilgjengelig, f.eks. innenfor humanitær nedrusting og klima/skog. Vår hovedlinje bør være at slike initiativer bør ha en forankring i FN-systemet og globale institusjoner der dette er mulig. En internasjonal rettsorden bør være basert på inkluderende multilateralisme, ikke på ekskluderende grupper.

Det nordiske samarbeid er viktig i vår FN-politikk og vil fortsatt være det. FN har vært viktig for de nordiske land og de nordiske land har vært viktige for FN. Etter at Sverige og Finland i tillegg til Danmark gikk med i EU, har det vært vanskeligere å søke felles nordiske posisjoner og innlegg. Etter de siste utvidelser har EUs innlegg blitt mer og mer preget av en fremhevelse av hva EU gjør på de

enkelte områder, og i mindre grad preget av presise holdninger. Dette har ført til at Norge sjeldnere tilslutter seg slike innlegg. En videre integrasjon i EU på dette område kan innebære at mulighetene for nordisk samarbeid påvirkes.

Norge vil også i kommende år være avhengig av å spille på lag med andre likesinnede land innenfor vår egen gruppe. Vi samarbeider ofte med land som Sveits, Canada, Australia og New Zealand. Forholdet til USA vil alltid være en viktig faktor i norsk utenrikspolitikk, også i FN. En videre utvikling av kontakter og samarbeid med BRICS-landene (Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika) vil være viktig også for å fremme FN-reform.

3.1.3 Forholdet til sivilt samfunn og privat sektor



Utenriksminister Jonas G. Støre på International Peace Institute (IPI) i New York under Trygve Lie-symposiet om Business og Human Rights i september 2010, flankert av Generalsekretærens spesielle representant for menneskerettigheter og næringsliv, professor John Ruggie, og Sør-Afrikas utenriksminister Maite Nkoana-Mashabane (Foto Norway UN/Emma K. Lydersen)

Også i årene som kommer, vil det oppstå nye utfordringer som ikke uten videre lar seg innpasse i FN-systemet eller andre etablerte organisasjoner. Noen av disse vil med sannsynlighet føre til etablering av nye samarbeidsmekanismer. De sentrifugale krefter i internasjonalt samarbeid i retning stadig flere aktører er sterke og samarbeidsmekanismer. Det synes mer sannsynlig at denne tendens vil fortsette enn at man greier å stanse utviklingen. Saks- og situasjonsbestemte

tilnærminger er legitime og nødvendige for å finne løsninger på akutte utfordringer når globale konsensusløsninger ikke er tilgjengelige. Men uten koblinger til den bredere multilateralisme kan dette også føre til videre institusjonell fragmentering, både i og utenfor FN-systemet. FN-systemet kan ikke hindre en slik utvikling, men bør åpne seg for mer innovative tilknytningsformer til nye initiativer, som vertskap, bindeledd eller partner. Global helse er kanskje den sektor som har kommet lengst i å utvikle og utforske slike allianser og partnerskap med nye initiativer og kan betraktes som en pilot for det videre arbeid.

Den mellomstatlige karakter reiser også utfordringer i forhold til de raskt økende deler av internasjonalt samarbeid som skjer utenfor den rent mellomstatlige sfære og direkte mellom samfunnsaktører i medlemslandene.

FN har helt fra starten holdt dørene åpen for det sivile samfunn. Mer enn 3000 frivillige organisasjoner (NGO-er) har i dag en eller annen konsultativ status i forhold til ECOSOC og dermed til FN. Blant disse er det stor spennvidde i mandater, arbeidsområder og representativitet. Innen humanitært hjelpearbeid er det mange store, seriøse NGO-er – deriblant flere norske – som samarbeider nært med FN i feltoperasjoner, ofte som implementerende partnere. På menneskerettighetsområdet er de frivillige organisasjoners tilnærming ofte rettet mot overvåking av MR-forpliktelser og talsmannsfunksjoner, som f.eks. gjennom Amnesty International og Human Rights Watch. Deltakelse i ekspertkomiteer, lobbyvirksomhet opp mot FN-møter og konferanser og bruk av frivillige organisasjoner som tjenesteleverandører er så omfattende at det har blitt karakterisert som "Det tredje FN" (jfr. UN Intellectual History Project).

Norge støtter frivillige organisasjoners og det sivile samfunns deltakelse i FNs arbeid og bør fortsatt gjøre det. Ut fra en norsk åpenhetskultur er det naturlig for oss å bidra til at representanter for det sivile samfunn får adgang og talerett. Vi bør være åpne for samarbeidsformer som kan styrke slike partnerskap, også i forhandlingsprosesser om nye normative instrumenter der dette er naturlig. Forhandlingene om minekonvensjonen og konvensjonen om klaseammunisjon er eksempler på saksområder der det er nødvendig å trekke inn ikke bare stater, men også parter som blir direkte berørt

av det problem som adresseres. Dette gjelder ikke i absolutt alle sammenhenger, i FN-systemet kan vi også møte frivillige organisasjoner med andre interesser enn våre egne. Det vil være situasjoner der det er naturlig å bevare medlemslandenes spesielle ansvar. I og med at problemområdene er så forskjellige, må formene for slike partnerskap antagelig tilpasses hver enkelt prosess og organisasjon.

Grenseflatene mellom FN-systemet og privat sektor har historisk vært sensitive – særlig fra utviklingslandenes side – men utvides stadig på basis av felles interesser. Også privat sektor er tjent med at grunnleggende normer, kjøregler og rettssikkerhet for å skape den forutsigelig som er nødvendig for investeringer. Mangel på stabilitet i markeder kan gi støtet til sosial uro og politiske omveltninger. Og omvendt. I en markedsorientert verdensøkonomi vil det være umulig å nå FNs tusenårs mål og mål om bærekraftig utvikling uten aktiv medvirkning og samspill fra privat sektor.

Et prinsipielt spørsmål i grenseflaten mellom FN-systemets mellomstatlige karakter og det sivile samfunn / privat sektor gjelder full adgang som medlem til styrende organer. Her er det i FN-sammenheng både formelle og politiske begrensninger. FNs hovedorganer og særorganisasjoner har som oftest sitt grunnlag i FN-pakten eller i et annet folkerettslig instrument, som begrenser medlemskapet i styrer til medlemsstater. Unntaket er ILO, som med sin trepartsstruktur har representanter for arbeidstakere og arbeidsgivere som fullverdige styremedlemmer. Utviklingsland har med henvisning til suverenitetsprinsippet generelt vært skeptiske til å rokke ved FN-systemets mellomstatlige karakter og å gi ikke-statlige aktører en større rolle. På programnivå, f.eks. i samarbeidsprogrammer mellom flere multilaterale aktører, er man ikke underlagt de samme formelle bindinger. I slike sammenhenger har det således vært lettere å inkludere også ikke-statlige aktører. I skoginitiativet UN REDDs programstyre (Policy Board) er f.eks. både det sivile samfunn og urfolk representert.

FN-systemet har – sammen med de internasjonale finansinstitusjoner og WTO – vært et viktig forhandlingsinstrument for å etablere rammebetingelser som er nødvendige for velfungerende markeder. ILOs arbeid for å sikre grunnleggende standarder i arbeidslivet er sentralt for å fremme mer like konkurransevilkår og unngå sosial dumping i verdenshandelen. Det løpende arbeid i FNs særorganisasjoner som WIPO, ITU, IMO etc. med å utarbeide, overvåke og videreutvikle globale standarder gjør kommunikasjon og kontakt lettere og har vært en av forutsetningene for fortsatt globalisering. Det utvidede FN-system er en sentral arena for å etablere en balanse mellom ønsket om fortsatt liberalisering og nedbygging av barrierer mot samkvem over landegrensler, og nasjonalstatenes ønske om nødvendig tilsyn og kontroll. Utviklingslandene presser f.eks. fortsatt på for en internasjonal konvensjon som regulerer flernasjonale selskapers rettigheter og plikter på menneskerettighetsområdet. Et relativt nytt tema i FN er et initiativ for å regulere de særlige forhold som angår private sikkerhetselskaper.

Den videre utvikling i det direkte forhold mellom FN og privat sektor vil i hovedsak være basert på frivillig tilslutning fra de deltakende bedrifter, slik at deltakerne derved aksepterer de universelle normer som er etablert og overvåket gjennom FN-systemet. (Se st.meld. nr. 10 (2008-2009) fra UD om "Næringslivets ansvar i en global økonomi".) Mer bindende bestemmelser vil fortsatt være forbeholdt nasjonal lovgivning eller regionale tilnærminger slik som EU. Grunnlaget for et slikt samarbeid ligger ofte i skjæringspunktene mellom FNs verdier og normer og privat sektors egen erkjennelse av sitt samfunnsansvar.

Det er etablert mange kontakter mellom FN-systemet og privat sektor, gjennom organisasjoner som World Economic Forum og World Business Council on Sustainable Development og stiftelser slik som Gates, Clinton, Ford Foundation, m.m. UN Foundation, som ble etablert gjennom en donasjon av CNNs grunnlegger Ted Turner, er en viktig brobygger for slike kontakter. Det finnes også andre eksempler på initiativer drevet fram av medlemsstater og frivillige organisasjoner i fellesskap, også mht. internasjonalt normarbeid.

Kontaktflaten med privat sektor kommer til uttrykk bl.a. i FNs Global Compact, som er åpen for tilslutning av selskaper og bedrifter i alle land på basis av tilslutning til ti universelt aksepterte prinsipper knyttet til menneskerettigheter, grunnleggende arbeidstakerrettigheter, miljøstandarder og kamp mot korrupsjon. Norge var en aktiv støttespiller i opprettelsen av Global Compact på 1990-tallet, både politisk og gjennom finansiell støtte. Over 8000 bedrifter, inklusive et førtitalls norske selskaper, var i 2010 medlemmer av Global Compact. Initiativet står foran flere utfordringer i årene som kommer, ikke minst når det gjelder å finne sin form og plass innen FN-systemet og sikre den nødvendige finansiering. Norsk holdning er at kjernevirksomheten bør prioriteres, at det arbeides for å skape større oppslutning om grunnprinsippene, og at flere bedrifter rapporterer i henhold til det regelverk som er etablert gjennom initiativet.

Norge har også vært pådriver i FNs menneskerettighetsråd for vedtakelse av et sett retningslinjer (Guiding principles) for operasjonalisering av FN-rammeverket "Protect, Respect, Remedy" om næringsliv og menneskerettigheter. I dette normarbeidet er pliktsubjektene ikke bare statene, men også næringslivet, som ikke har noen stemmerett i FNs menneskerettighetsråd. Implementering vil for en stor del være avhengig av næringslivets egen vilje og evne til å bruke ressurser på oppfølging. Sivilt samfunn og akademia har siden 1970-tallet vært pådrivere i prosessen som talspersoner for rettighetshavere, dvs. ofre for menneskerettighetsovergrep av næringslivet. Menneskerettighetsrådet vedtok i juni 2011 med konsensus – etter krevende forhandlinger ledet av Norge – en resolusjon der Rådet gir sin tilslutning til ovennevnte retningslinjer. I kraft av resolusjonen ble det også opprettet en arbeidsgruppe for å fremme og implementere retningslinjene. Det ble samtidig besluttet å opprette et todagers årlig "Forum for business and Human rights" som vil være åpen for alle deltakende parter.

Behovet og potensialet for en videre utbygging av det globale mellomstatlige system gjennom FN og privat sektor er betydelig. I et verdenssamfunn med privat velstand og økende offentlig fattigdom i de tradisjonelle giverland vil en rekke globale oppgaver ikke kunne løses gjennom offentlig bistand alene. Erfaringene med Global Compact og offentlig-privat partnerskap innen global helse og klima viser at det også kan være positiv interesse i privat sektor for samarbeidsprogrammer med FN. Dette vil ofte forutsette både et mandat og oppstartfinansiering for det relevante initiativ. Norge bør stille seg generelt positivt til slike samarbeidsformer, men detaljer må nødvendigvis utvikles for hver enkelt situasjon.

Norge bør

- Videreføre vår tradisjonelle støtte til et styrket partnerskap mellom FN-systemet og det sivile samfunn, tilpasset hver enkelt organisasjon.
- Videreføre arbeidet for sterkere samarbeid og partnerskap mellom FN-systemet og privat sektor, basert på respekt for FNs verdigrunnlag og normative instrumenter og på bedrifters eget engasjement mht. samfunnsansvar.
- Samarbeid mellom statlige og private aktører om konkrete oppgaver bør videreføres og bør – der det mulig – forankres i mer helhetlige strategier.

3.2 Hvorfor en helhetlig tilnærming?

Det utvidede FN-system, med sine over 30 medlemsorganisasjoner, utgjør stammen i det globale samarbeidssystem som medlemslandene har til rådighet for å møte felles utfordringer. Som system betraktet er det relativt løst og desentralisert, uten tverrgående styringsfunksjoner eller avtaler med hensyn til arbeidsdeling. Behovet for koherens ivaretas i hovedsak på det normative plan, bl.a. ved at rettsavdelinger i medlemslandenes utenriksdepartementer påser at nye normer og regler ikke står i motstrid med de normer landet allerede har akseptert. For å fremme koherens i vår egen politikk er det i Norge etablert en prosess mellom berørte departementer med sikte på å utarbeide en rapport til Stortinget om samstemthet i utviklingspolitikken.

FN-SYSTEMET

FN-systemet kan betraktes som et nettverk av organisasjoner i flere sirkler.

- En indre sirkel som består av FNs seks hovedorganer, dvs. de som er hjemlet i selve FN-pakten: Generalforsamlingen, Sikkerhetsrådet, Det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), Tilsynsrådet (som nå har mistet de fleste av sine funksjoner), Den internasjonale domstol, og Generalsekretæren (sekretariatet).
- En litt større sirkel, som også inkluderer 11 fond og programmer, dvs. ITC, UNHCR, UNICEF, UNCTAD, UNDP (inklusive UNCDF) og UNV, UNODC, UNEP, UN-Habitat, UNFPA, UNRWA, WFP.
- En enda større sirkel, som også inkluderer FNs 15 særorganisasjoner (som også inkluderer Verdensbankgruppen og Det Internasjonale pengefond (IMF), fire tilknyttede organisasjoner (herunder IAEA og WTO), og konvensjonsbaserte sekretariater (herunder UNFCCC og UNCCD).
- I hovedorganet for intern koherens og samordning mellom organisasjonene i FN-systemet, Chief Executives Board (CEB), er topplederne for 30 organisasjoner i systemet representert (inklusive IMF, Verdensbanken og WTO).
- I tillegg kommer en lang rekke underorganer og finansielle og konvensjonsbaserte mekanismer som samarbeider tett med resten av FN-systemet.

På det organisatoriske og politiske plan er de mellomstatlige koherensutfordringer større. FN-systemet avspeiler nødvendigvis de interesse-motsetninger og strømninger som finnes i verdenssamfunnet. Oppgaver knyttet til koordinering overlates i betydelig utstrekning til organisasjonene og til de samordningsmekanismer som opprettes mellom dem.

På det mellomstatlige plan, dvs. styringsnivået, er det relativt få bindeledd mellom de enkelte FN-organisasjoner. Generalforsamlingen og ECOSOC fungerer i dag som styringsorganer for funksjoner i det sentrale FN-system, inkl. tilsynsfunksjoner i forhold til fond og programmer, men ikke i forhold til særorganisasjonene eller tilknyttede organisasjoner. Det synes på kort sikt

ikke realistisk med en ytterligere sentralisering av styringsfunksjoner. Et viktig bindeledd på det mellomstatlige plan ligger imidlertid i erklæringer og handlingsprogrammer fra FNs toppmøter, som ofte vedtas av et stort antall stats- og regjeringssjefer. Ved siden av de tematiske toppmøter som ble arrangert på 1990-tallet, og tusenårstoppmøtet i 2000, som vedtok tusenårserklæringen og FNs tusenårsmål, har toppmøtene i 2005 og 2010 vært viktige både for å gjennomføre reformer og for å bekrefte de mål og forpliktelser medlemslandene har påtatt seg på FNs hovedsområder.

Når FN-systemet i dag fremstår som fragmentert med mange ulike organer, er det således fordi stifterne og eierne, dvs. medlemslandene, har organisert det slik for å dekke konkrete behov. De fleste land forholder seg til organisasjonene i FN-systemet enkeltvis, ikke samlet. Forankringen på det nasjonale plan følger ofte faglige sektorlinjer, og ansvaret for FN-systemet er desentralisert til relevante nasjonale fagmyndigheter. Dette kan være en utfordring også for intra- og interdepartemental samordning – ulike departementer følger opp ulike aspekter av relaterte sakskomplekser i multilaterale fora. Norge har her fordelene av å være et lite land med relativt oversiktlige ansvarsforhold, men også hos oss kan intern koordinering være tidkrevende, bl.a. fordi faglige og politiske interesser kan peke i forskjellige retninger. Vi bør utnytte denne mulighet videre.

Samarbeidsrelasjonene mellom organisasjonene på sekretariatsnivå (interagency) er sterkere. Dette har særlig skjedd gjennom en utbygging av samordning gjennom CEB (UN System Chief Executives Board for Coordination), som er koordineringsorganet for toppsjefene i det utvidede FN-system, inklusive Verdensbanken, IMF og WTO (se kapittel 6.3). På landnivået skjer samarbeidet innen FNs landteam, gjennom FNs organisasjoner på landnivå (UN Country Teams). I tillegg til det organiserte samarbeid innenfor CEB er det et stort antall samordnings- og samarbeidsorganer mellom organisasjonene.

Også på norsk side er det lettere å identifisere norske interesser knyttet til de enkelte organisasjoner og de temaer de behandler, enn til FN-systemet som en helhet. Det er ikke gitt at et lite land som Norge kan ha innflytelse på systemnivået. Norge har imidlertid en lang tradisjon for å legge vekt på bedre koordinering og koherens innenfor FN. Vi har på denne måten kunnet bidra til positive resultater.

Et helhetsperspektiv kan ha flere tilleggsverdier. Koblingene mellom FNs hovedfunksjoner – fred og internasjonal sikkerhet, økonomisk og sosial utvikling, og menneskerettighetene – er blitt tydeligere, både i globale tilnærminger og i konkrete situasjoner på landnivå. Flere av de kriser som rammer verdenssamfunnet, henger sammen. Matvarekriser og økonomiske sammenbrudd kan føre til sosiale og politiske kriser. For land i konflikt og i sårbare stater kan det skapes negative og selvforsterkende sirkelsombare kan løses gjennom helhetlige tilnærminger. Et systemperspektiv der man kan trekke på kompetanse og erfaring i flere deler av det multilaterale system, kan gjøre det lettere å få til integrerte svar på utfordringer som er tverrsektorielle og multidisiplinære.

Det kan være et uutnyttet potensiale for å bruke Generalforsamlingens forum-funksjoner til en bedre dialog om hvordan man kan sikre bedre koherens i globale utfordringer også på det mellomstatlige plan, f.eks. gjennom mer tematiske og fokuserte debatter.

3.3 Hovedfunksjoner – hva ønsker vi at FN-systemet skal påta seg?

FN-systemet kan bare påta seg deler av de funksjoner som inngår i globalt styresett. Vi bør således ha en oppfatning om hvilke funksjoner vi ønsker at FN-systemet skal påta seg og prioritere, og hva som kan overlates til andre kanaler.

FNs normative funksjoner er grunnleggende viktige for Norge. Dette er slått fast bl.a. i st.meld. nr. 15 om interesser, ansvar og muligheter (2008-2009) som bruker uttrykket "Norges særlig dype avhengighet av internasjonal rettsorden" og "vår vedvarende realpolitiske interesse av et velfungerende og vel-regulert internasjonalt samfunn".

FNs normative funksjoner finnes på flere nivåer, fra bindende folkerettslige instrumenter og viktige erklæringer til andre instrumenter som definerer standarder for adferd mellom stater, for andre former for internasjonalt samkvem, og for hvordan stater kan forholde seg til egne borgere.

Det er veletablerte organer og prosedyrer innenfor FN-systemet for en videreutvikling av folkeretten, bl.a. gjennom Den internasjonale folkerettskommisjon og arbeidet i Generalforsamlingens 6. komité. Etableringen av den internasjonale straffedomstol (ICC) – som Norge kjempet for å etablere – er en viktig nyvinning i arbeidet for å holde de øverst ansvarlige gjerningsmenn til ansvar i tilfelle folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og aggresjon.

Det normative arbeid innen FN og det globale mellomstatlige samarbeid har vist seg å være robust og tilpasningsdyktig. Dette gir seg ikke av seg selv – i FN-systemet vil håndhevelse av de eksisterende normer og regler og utvikling av nye normative instrumenter nesten alltid være politiske prosesser langs flere dimensjoner. Nord-sør-dimensjonen vil nesten alltid være viktig i organer der utviklingslandene er i flertall, som er hovedregelen i FN-systemet. Globale normer er generelt viktigere for små og mellomstore land enn for de gamle og nye stormakter, som kan ønske større handlefrihet til å opptre på egen hånd. Det er heller ikke slik at FN-systemet har noe monopol på normativ virksomhet; store deler av det internasjonale regelverk oppstår utenfor FN, f.eks. i regionale organisasjoner som EU.

De rent folkerettslige traktater og konvensjoner vedtatt gjennom FN utgjør grunnleggende adferdsregler ikke bare for forholdet mellom stater, men også normer for staters ivaretagelse av grunnleggende og individuelle rettigheter. Menneskerettighetene, likestillingsarbeidet og arbeidet med humanitær folkerett er eksempler på dette. En videreutvikling av disse normer skjedde på FNs toppmøte i 2005, som etablerte "responsibility to protect" (R2P)-prinsippet som en global norm som tar sikte å forhindre eller stanse folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensing. FNs sikkerhetsråd kan med grunnlag i dette prinsipp vedta bindende tiltak mot stater som ikke ivaretar ansvaret for å beskytte egne borgere, og kan også henvise situasjoner der en statsleder utsetter sine egne borgere for folkemord, krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten, til etterforskning og ev. straffeforfølgning ved ICC. Sikkerhetsrådets resolusjoner 1970 og 1973 mot Libya våren 2011 er de siste eksempler på at manglende ivaretagelse av ansvaret for beskyttelse av sivile kan danne grunnlag for iverksettelse av alle nødvendige tiltak gjennom et mandat fra Sikkerhetsrådet.

FN-systemet har gjennom årene vedtatt en rekke instrumenter for "mykere" internasjonale instrumenter som etter hvert har fått normativ status. FNs menneskerettserklæring av 1948 er kanskje det beste eksempel på dette.

I tilfeller der det ikke er enighet mellom stater om mer forpliktende internasjonale instrumenter, kan også frivillige retningslinjer få normativ status. Norge har deltatt aktivt i forhandlingene om FNs erklæring om urfolks rettigheter, som ble vedtatt av Generalforsamlingen i 2007. Erklæringen er ikke et folkerettslig bindende dokument, men vil legge viktige føringer i det videre arbeid for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har. Regjeringen har i disse spørsmål hatt et nært samarbeid med Sametinget, som hele tiden har vært representert i den norske forhandlingsdelegasjonen. Vi har vært blant pådriverne for andre slike instrumenter, bl.a. for "frivillige retningslinjer" for hvordan internflyktninger skal behandles, utviklet innenfor rammen av et mandat fra FN som har bidratt til å sette en internasjonal standard.

I FNs organer kan man – særlig på menneskerettighetsområdet – høre land som setter spørsmålstegn ved universaliteten av grunnleggende normer, og som hevder at disse må veies mot tradisjonelle verdier og mer kollektive rettigheter. For Norge er universalitetsprinsippet sentralt. Det vil også i årene som kommer være viktig å styrke et effektivt overvåkingssystem gjennom FN slik at alle stater kan holdes til ansvar for de forpliktelser de har påtatt seg overfor sine borgere.

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter etablerer nære koblinger mellom menneskerettigheter og FNs utviklingsarbeid. Dette kommer til uttrykk bl.a. gjennom rettighetsbaserte tilnærminger slik som barns og kvinners rettigheter og spesielt sårbare gruppers rettigheter. Norge har deltatt aktivt i videreutvikling av økonomiske og sosiale rettigheter slik som helse og retten til mat og vann. Å fremforhandle globale konvensjoner krever nødvendigvis at utviklingslandene deltar og slutter seg til avtalen. De vil ofte fremsette legitime krav om støtte til kapasitetsbygging slik at de kan ha realistiske muligheter til å oppfylle de forpliktelser de har påtatt seg. På enkelte saksområder – med klima som det fremste eksempel – vil det også bli fremsatt krav om kompensasjon.

I en tid med større krav til konkrete resultater blir det stilt resultatkrav også til FN-systemets normative virksomheter. Det normative arbeid er imidlertid av mer langsiktig karakter enn operasjonelle aktiviteter. Det vil generelt være vanskelig å resultatmåle. Det som måles, er ofte prosessindikatorer som f.eks. i hvilken grad internasjonale forpliktelser er inkorporert i nasjonale lover og regelverk, ikke nødvendigvis hvilke resultater det fører til. Selv om hovedansvaret her vil ligge på landene og ikke på FN, bør FN-systemet videreføre arbeidet med å utvikle indikatorer også for å vurdere konkrete resultater på landnivå. På enkelte områder, f.eks. i oppfølging av menneskerettskonvensjoner og FNs barne- og kvinnekonsensjoner, er dette allerede en del av organisasjonenes virksomhet.

I tillegg til de mer rettslige instrumenter har deler av FN-systemet viktige oppgaver med å fremforhandle globale standarder. Dette arbeid er typisk for FNs særorganisasjoner slik som ITU, WIPO, etc. Slike standarder har vært med å lette kommunikasjon og samarbeid over lande-

grenser og har derved vært et viktig bidrag til globaliseringsprosesser. Verdien av FNs arbeid på dette område er antagelig underkommunisert, selv om FN-systemet er langt fra alene om å arbeide med globale standardiseringsprosjekt.

Talspersonsfunksjoner (Advocacy). Gjennom det normative grunnlag i sentrale FN-konvensjoner har FN-systemet mandat til å overvåke at forpliktelser overholdes, og informere tilbake til styrende organer når dette ikke gjøres.

Fra norsk side anses det viktig at de FN-organer som er etablert for å overvåke landenes overholdelse av folkerettslige og normative forpliktelser, også opptre som en forsvarer og talsperson for disse normer. Vi stiller ofte krav til lederne for FN-organisasjoner om at de må være mer tydelige i talspersonrollen. F.eks. forventes FNs høykommissær for menneskerettigheter å være en sterk talsperson for de rettigheter som er forankret i de grunnleggende menneskerettighetsinstrumenter. FN vil med henvisning til normative instrumenter kunne ta opp både landenes generelle etterlevelse av sine forpliktelser og konkrete saker.

Talspersonroller er krevende spesielt på landnivå fordi det av og til kan være nødvendig for FNs representant på stedet å påpeke at landet ikke etterlever de normative forpliktelser landet har påtatt seg. Det normative grunnlag gir samtidig FN-organisasjonene en plattform for direkte dialog med myndighetene og et stille diplomati som er mer vanskelig tilgjengelig for bilaterale aktører og frivillige organisasjoner.

Den utadrettede kommunikasjon med offentligheten er en viktig del av talspersonrollen og er samtidig viktig for FNs rolle i forhold til kunnskapsforvaltning. FN-sekretariatet har en egen avdeling for offentlig informasjon (DPI), og de fleste fond, programmer og særorganisasjoner har i dag egne kommunikasjonsenheter. Fra norsk side har vi generelt vært opptatt av at FN-systemet bør kommunisere klarere og tydeligere om hva organisasjonene leverer, hvorfor de er viktige, og hva som er resultater av innsatsen. En organisasjon som UNICEF, som henter deler av sine inntekter fra innsamlede midler, er dyktig på dette området mens f.eks. UNDP har et betydelig forbedringspotensial. I en verden der det er økende kamp om oppmerksomheten, er det viktig at FN er strategisk i

sin planlegging av hvordan kommunikasjon og det offentlige diplomati skal brukes for å øke FN's rolle og påvirkningsmuligheter.

Inkorporering av globale normer inn i nasjonale lover og regelverk vil også kreve en forankring i det sivile samfunn. Frivillige organisasjoner og media vil ofte være sterkere kritikere og talspersoner mot enkeltland enn det FN selv kan være, fordi FN's mandat er begrenset av medlemslandene, og fordi FN på landnivå vil være avhengig av å opprettholde et samarbeidsforhold til landets myndigheter. Frivillige organisasjoner og andre pressgrupper er således sentrale pådrivere og viktige talsmenn for rettigheter og for at forpliktelser overholdes. De vil ofte kritisere FN for ikke å være tydelig nok i rollen som talsperson. En slik kritikk kan også være konstruktiv fordi den gjør det lettere for FN å motstå press fra motsatt retning. FN-organisasjoner som UNICEF, UN Women og mange andre har derfor etablerte programmer for kapasitetsbygging også i forhold til det sivile samfunn i vertslandene. Denne type programmer er verdifulle for å styrke forankringen av viktige FN-normer slik som barns og kvinners rettigheter på nasjonalt og lokalt nivå.

Global kunnskapsforvaltning. FN-systemet er pålagt viktige funksjoner som bruker, produsent og nettverksbygger av kunnskap innenfor sine mandatområder. Informasjon fra medlemslandene innsamles, verifiseres, aggregeres og formidles. FN-systemets produksjon av global statistikk og oversiktsrapporter på relevante tematiske områder er et globalt fellesgode og et viktig grunnlagsmateriale for kunnskap, formidling og videre forskning i medlemslandene. Historisk har FN også vært en viktig bidragsyter til ideer og konsepter for internasjonalt samarbeid. En omfattende dokumentasjon av disse bidragene er gitt i UN Intellectual History Project, som ble etablert med norsk støtte og avsluttet i 2010. En av prosjektets konklusjoner er at FN-systemets bidrag til idé- og systemdebatter i vår samtid har vært en av verdensorganisasjonens viktigste resultater. Kunnskapsbaseringen er grunnleggende for mange av organisasjonene i FN-systemet. UNDPs leder Helen Clark har som et av sine hovedmål for organisasjonen å posisjonere UNDP som en kunnskapsbasert organisasjon i verdensklasse.

FN bidrar til å øke den felles kunnskapsbase for aktuelle og kommende utfordringer. Både i konfliktsituasjoner og i andre spørsmål blir FN's generalsekretær ofte bedt om å utarbeide en rapport tilbake til Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen om årsaker og konsekvenser av faktiske hendelser. Gjennom etablering av grunnlagsinformasjon kan FN f.eks. bidra til tidlig varslings av verdens matvaresituasjon og potensielle matvarekriser. FN-systemet kan generelt trekke på det beste som finnes av forskning og nettverk i medlemslandene i analyser av globale utviklingstrekk. Dette kan være spesielt viktig når det råder divergerende tolkninger av tilgjengelige data, og der større global konvergens om konklusjoner er ønskelig. Et eksempel på dette er FN's klimapanel som ble etablert av UNEP og Verdens meteorologiske organisasjon for å gå gjennom relevant vitenskapelig forskning om klimaendringer og konsekvenser av disse. WHO's overvåking av smittsomme sykdommer og et bedre globalt system for klimavarsling utbygget av FN/WMO er andre eksempler på slike funksjoner. Systematisk innsamling av kunnskap er også en forutsetning for at FN skal kunne gi de best tilgjengelige råd til medlemslandenes regjeringer. FN blir i utviklingsland generelt oppfattet som mer nøytralt enn mange bilaterale eller kommersielle aktører.

I rollen som global kunnskapsforvalter er det viktig at FN-systemet kan bevare uavhengighet i innsamling, vurdering og formidling av informasjon. Medlemslandene er generelt hårsåre når de mottar kritikk fra et FN-organ. Mange finner det uakseptabelt å bli kritisert av et organ de føler de selv eier. Ikke minst i G-77 har det vært krav om sterkere mellomstatlig kontroll med FN's rapporter, bla. UN Human Development Report utgitt av UNDP, noe Norge fortsatt bør gå i mot. Den regionale rapporten (Arab Human Development Report), utarbeidet i Midtøsten-regionen av FN-tilknyttede medarbeidere fra regionen, skapte oppsikt da den første gang kom ut i 2002 pga. sin åpenhjertige analyse av regimenenes ansvar for at regionen er blitt hengende etter i menneskelig utvikling og i globaliseringsprosesser. Rapporten har kommet ut årlig siden, er tilgjengelig på mange nettsider og har på flere måter vært et forvarsel om de folkeopprør som kom i 2011. Norge har tradisjonelt støttet sekretariatenes uavhengighet i forvaltningen av global kunnskap og bør fortsatt gjøre dette.

Kapasitetsbygging er en kjernefunksjon for FN-systemet, særlig mht. institusjonsbygging og statsbygging. Spørsmålet er nært knyttet til FNs normative funksjoner, – kapasitetsbygging er ofte nødvendig for å sette fattige land i stand til å følge opp. En utfordring her er at også kapasitetsbygging er krevende å resultatmåle. Kapasitetsbygging har i regelen en langsiktig karakter. Det kan være vanskelig å måle hvilke resultater som skyldes FN, og hva landets myndigheter kan ta æren for. Norge bør sammen med likesinnede land og organisasjonene selv arbeide for bedre indikatorer og resultatrammeverk også for denne del av FNs virksomhet. Mere strategiske tilnærminger for kapasitetsbygging på landnivå bør utarbeides i samarbeid med vertslandets myndigheter og integreres i den felles landstrategi for FN-systemet i vedkommende land (UNDAF). Det er i grensesnittet mellom FN og det sivile samfunn utviklet flere typer mekanismer som kan bidra til slike indikatorer, f.eks. gjennom nasjonale kommisjoner, ombud eller kontaktpunkter for de relevante organisasjoner.

Koordinering. Med et raskt voksende antall aktører fra mellomstatlige grupper, det sivile samfunn og privat sektor i globale initiativer vil behovet øke for en målretting og koordinering av den internasjonale innsats. FN-systemet vil gjennom sin legitimitet, sin akkumulerte erfaring, sitt nærvær på landnivå og gjennom bredden i sine mandater ha viktige koordineringsfunksjoner, særlig i konflikt- og krisesituasjoner hvor tilstrømmingen og koordineringsbehovet er størst. I større krisesituasjoner kan slike funksjoner være ekstremt krevende og sette store krav til FNs rekrutteringspolitikk og fleksibilitet til å fremskaffe kvalifisert personell.

I mer langsiktige situasjoner vil hovedansvaret for koordinering av den internasjonale innsats ligge på vertslandets myndigheter der de er i stand til det. Reformprosessen rundt bedre koherens på landnivå (DaO – se kap. 6.3) har vist at en bedre samordning av FNs innsats på landnivå kan gjøre det lettere for landets myndigheter å innfri denne oppgave.

Finansiering. På flere viktige områder er viktige finansieringsfunksjoner lagt til institusjonelle mekanismer utenfor FN. Innenfor global helse er f.eks. finansieringsfunksjoner lagt til GAVI, Det globale fondet og Verdensbanken, mens WHO prioriterer sine normative funksjoner. Tilsvarende arbeidsfordeling kan man se innen utdanning (fast-track initiative) og til dels innen landbruk. Dette gjør det mulig for særorganisasjonene å prioritere sine normative funksjoner, kunnskapsforvaltning og policy-funksjoner, selv om f.eks. UNICEF, UNDP og WHO gjennom sin representasjon på landnivå også er operatører for programmer finansiert gjennom GAVI og Det globale fondet. Samtidig er det en risiko for at viktige funksjoner knyttet til f.eks. policy-utforming vil følge pengene, og at også slike funksjoner flyttes ut av FN-systemet. Denne utvikling representerer en særlig utfordring til FNs Utviklingsprogram UNDP, som også har viktige finansierings- og policyfunksjoner, men også for andre av FNs forskjellige fond.

Tjenestelevering. Norge har i en del sammenhenger argumentert for at noen av FNs operasjonelle aktiviteter, særlig knyttet til prosjektlevering på landnivå, etter hvert bør kunne overlates til andre aktører, spesielt i mellominntektsland. Et alternativ vil være å benytte kompetanse i vertslandet selv, herunder frivillige organisasjoner eller privat sektor. Samtidig kan en slik linje ikke forfølges helt konsekvent. FN-organisasjoner som UNICEF og UNHCR vil hevde betydningen av at FN er synlig ikke bare i regjeringskontorer, men ute blant de som mest trenger FNs bistand. I post-konfliktland og i sårbare stater – hvor FN-systemet har et spesielt ansvar – kan det ofte være en mangel på kapasitet, kompetanse og gode alternativer til det multilaterale system. På noen områder, som det humanitære, vil FN ofte bruke frivillige organisasjoner som operatører og som implementerende parter. På andre områder – som f.eks. vaksinasjon av barn – vil f.eks. UNICEF selv være en implementerende part for finansinstitusjoner som GAVI, som ikke selv har nærvær på landnivå. I de senere år har mange land – særlig mellominntektsland – blitt donorer til FN-systemet gjennom øremerkede midler til prosjekter og programmer i sine egne land.

Globale fellesgoder. Globale fellesgoder er i st.meld. nr. 13 (2008-2009) om klima, konflikt og kapital definert som goder som har betydning for alle land, og som må sikres i felleskap gjennom en global dugnad. Som eksempel på saksområder som faller inn under globale fellesgoder, er nevnt fred og sikkerhet, ren luft, et stabilt klima, bevaring av genetisk mangfold, fravær av smittsomme og epidemiske sykdommer, utvikling av ny kunnskap og teknologi, internasjonal handel og finansiell stabilitet. Arbeidet for globale fellesgoder er således en integrert del av FN-pakten (fred og sikkerhet) og av mandatet til flere av FNs særorganisasjoner og organer slik som WHO (epidemier) og UNEP (miljøspørsmål).

Det er betydelig sammenfall mellom globale fellesgoder og utviklingsagendaen. Men det er også avveining, spesielt mht. finansiering av de store fellesoppgaver verdenssamfunnet står overfor. Dette ser man særlig innenfor klimautfordringene. Gitt den økonomiske situasjon i industrilandene i tiden fram til 2015 vil det f.eks. være nesten umulig å mobilisere de 100 milliarder dollar til omstillingskostnader for en grønnere økonomi som ble lovet under FNs klimatoppmøte i København i 2009, gjennom tradisjonell ODA-finansiering. Det vil være urimelig og uetisk å finansiere slike kostnader fra utviklingsmidler som i sitt utgangspunkt har en fattigdomsorientering. Nye og innovative finansieringsformer er nødvendig. Det var på denne bakgrunn at FNs generalsekretær i 2010 nedsatte en rådgivende høynivå-gruppe for finansiering av tiltak mot klimaendringer, med statsminister Stoltenberg og Etiopias statsminister Meles Zenawi som formenn. Gruppens rapport, som ble avlevert høsten 2010, utgjør nå et grunnlag for de videre drøftelser og forhandlinger om dette spørsmål.

FN-systemets arbeid med globale fellesgoder vil bli viktigere i det 21. århundre. FN-systemet vil – som det mest representative globale samarbeidssystem – være den naturlige arena for drøftinger om hvordan medlemslandene best kan møte den globaliseringen av utfordringer som vil komme.

3.4 Global krisehåndtering

FN-organisasjonene har på sine respektive mandat-områder adgang til å sammenkalle medlemsland og andre aktører til møter og drøftelser om aktuelle internasjonale utfordringer. FN er ikke alene om slike mandater; alle land – inklusive Norge – kan ta slike initiativ. FNs komparative fortrinn er at alle medlemsland har adgang til å delta, og at det finnes et stående apparat som er rede til å tilrettelegge for slike drøftinger og for oppfølgingsprosesser.

FN og det multilaterale system har således viktige funksjoner som globale sikkerhetsnett for håndtering av forskjellige typer kriser. Mange mellomstatlige organer er født nettopp som oppfølging av kriser eller situasjoner som viser behov for arenaer for samordning av oppfølgingstiltak, for organer som kan overvåke faktorer som kan utløse nye kriser, og dermed også for forebyggende tiltak.

FNs sikkerhetsråd er det fremste eksempel på slike krisehåndteringsfunksjoner. FNs humanitære organisasjoner er et annet. Men mange andre organisasjoner i det utvidede FN-systemet har også funksjoner knyttet til krisehåndtering. IMF er det fremste organ for å håndtere finanskriser (med støtte av G-20), mens Generalforsamlingen ofte blir det forum hvor man drøfter krisens virkninger for de fattigste land – som ikke er representert i G-20 eller IMF's styre. Matvarekrisen (se kapitlet om matsikkerhet), hiv/aids- og andre pandemier (se global helse) er andre eksempler på kriser som bringes inn for FN, og der verdenssamfunnet trenger et effektivt FN for å møte felles globale utfordringer. Med disse funksjoner følger behov for beredskap, varsling og forebygging.

FN-systemet vil ikke ha noe monopol på global krisehåndtering i årene som kommer. Både regionale organisasjoner og organisasjoner som G-8 og G-20 vil sette større kriser på sin dagsorden. FN-systemet er på grunn av sin universalitet viktig for å gi alle land muligheten til å være med i drøftingen av situasjoner som berører dem, og der de har nasjonale interesser knyttet til det globale mellomstatlige systems evne til forebygging, krisehåndtering og rask oppfølging. Organisasjonenes evne og kapasitet til krisehåndtering og forebygging bør generelt videreutvikles både i de relevante organisasjoner og på systemnivå.

Norge bør

- Være en sterk forsvarer for universalitetsprinsippet. De overvåkings- og tilsynsfunksjoner som er tillagt FN-systemet, bør styrkes.
- Forsvare at FN-systemet har et viktig ansvar for å overvåke at medlemsland oppfyller de forpliktelser de har påtatt seg, og at ledelsen må ha et handlingsrom for uavhengige analyser og kritikk av medlemsland som ikke oppfyller disse forpliktelser.
- Fortsatt presse på for at FN-systemet opptrer som en sterk forsvarer og pådriver (talsperson) for de normer som er forankret i FN. Kommunikasjon i forhold til offentligheten om resultater av FN-systemets virksomhet må styrkes videre.
- Bidra til en videreutvikling av indikatorer og resultatrammeverk for kapasitetsbyggende virksomhet.
- På generell basis bør FN-systemet bevege seg i retning av de funksjoner hvor det er særlig viktig med felles globalt eierskap, slik som normative funksjoner og oppgaver knyttet til å fremme og forvare slike normer, kapasitetsbygging for å sette land i stand til å leve opp til normer, global kunnskapsforvaltning og global koordinering der hvor dette er nødvendig.



4.1 Generalforsamlingen

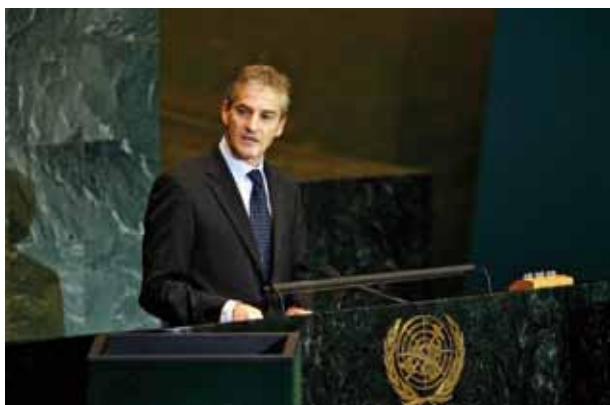
FNs generalforsamling er gjennom sitt mandat et unikt globalt forum. Gjennom Generalforsamlingen kan verdens nasjoner ta opp nasjonale interesser og spørsmål som er viktige for dem, og ta del i debatter og forhandlinger om globale utfordringer. Prinsippet om at alle stater er like for folkeretten, har bidratt til å gjøre Generalforsamlingen til et organ av særlig viktighet for de små og mellomstore land. Regionale grupper gjør utstrakt bruk av Generalforsamlingen for å markere sin identitet og en felles politikk.

Utenriksminister Støre og medarbeidere vises rundt av FN i Gaza august 2010

Foto: UD/Bjørn Svennungsen

Generalforsamlingen er et forum for fremleggelse av nye initiativer, for meningsbrytninger og for meningsproduksjon i form av resolusjoner. Medlemsland kan benytte seg av sin rett til å ta opp interessekonflikter med andre land i forsamlingen, og FN har således kunnet være en "lynaveleder" for konflikter som kunne ha blitt enda mer alvorlige. Men Generalforsamlingen er også viktig for global konsensusbygging. Gjennom konsultasjoner, meningsbrytning og forhandlinger skjer det en konsensusbygging i FN som i mange tilfeller kan omsettes i mer forpliktende normative instrumenter og til felles handling.

I sitt mandat, sin sammensetning og sitt arbeid representerer Generalforsamlingen det mangfold av felles mål og aspirasjoner som finnes i verdenssamfunnet. Tusenårsmålene er et av mange eksempler på dette, og de er også et kraftfullt vitnesbyrd om hva som kan oppnås når medlemslandene forhandler seg fram til enighet om felles mål og handling. Men Generalforsamlingen er også et forum for de interessekonflikter, rivaliseringer og målkonflikter som eksisterer side om side. Polariserende saker slik som Midtøsten-konflikten påvirker allianser og gruppeposisjoner. Utviklingslandene har gjennom sine hovedorganer gjennom G-77 og NAM ofte satt globale utfordringer inn i en nord/sør-interessekonflikt. Denne nord/sør-polarisering har tidvis gjort Generalforsamlingens arbeid mer konfrontatorisk enn ønskelig. Det er viktig for Norge å bidra til mindre polarisering nord/sør og utvikle samarbeidsrelasjoner på tvers av skillet.



*Utenriksminister Jonas G. Støre holder det norske hovedinnlegget i generaldebatten i FNs generalforsamling i september 2009.
(UN Photo/Marco Castro)*

FNs toppmøte høsten 2010 bekreftet verdenssamfunnets oppslutning om grunnleggende utviklingsmål. Prosessen fram til sluttdokumentet og andre forhandlinger den senere tid viser enkelte tegn til endring i gruppedynamikken. Afrikanske land i deltagelse f.eks. oftere i dialog om bedre koherens i FN's utviklingsarbeid. Innen G-77/NAM er gruppekohesjonen fortsatt sterk, men det er tegn til at forskjellene i økonomisk utvikling også gir seg utslag i en diversifisering av interesser. De store mellominntektslands deltakelse i G-20-samarbeidet kan komme til å bidra til en slik utvikling.

Generalforsamlingens rolle som globalt forum bør gjøres mer dynamisk og mer relevant for globale utfordringer i det 21. århundre. Debattene bærer i dag ofte preg av at gruppene fremfører et minste felles multiplum, der alle har sine hjertesaker som legges på toppen av hverandre. Dagsorden, debatter og resolusjoner kan bli statiske og repetitive. En arbeidsgruppe under Generalforsamlingen har arbeidet over flere år med en slik revitalisering og har bl.a. forsøkt å rydde opp i de nesten 6000 "levende mandater" som Generalforsamlingen har vedtatt. Et initiativ tatt av presidenten for 65. generalforsamling om større tematiske debatter om sentrale globale spørsmål er positivt og har fått norsk støtte. Vi bør delta i arbeidet med å reformere arbeidsmetoder og sanere antall dagsordenspunkter, resolusjoner og det store antall levende mandater. Mer løpende arbeidskontakter mellom presidenten for Generalforsamlingen og formannskapet i andre sentrale FN-organer kan også bidra til større koherens.

Norge har en klar interesse av å bidra til å styrke Generalforsamlingens sentrale posisjon som det mest representative og inkluderende forum for å drøfte globale utfordringer. Vi kan gjøre dette gjennom å videreføre en brobyggerrolle på tvers av gruppene for å medvirke til samlende løsninger. Vi bør støtte opp om de løpende konsultasjonene i New York om en revitalisering av Generalforsamlingens arbeid der det nå er behov for konkrete tiltak som f.eks. en tidsramme på mandater.

4.1.1 Administrative og budsjettmessige spørsmål – en nøkkel til reform

Generalforsamlingen fungerer ikke bare som et forum, men også som organisatorisk styringsorgan for FN-sekretariatet, for fond, programmer og kontorer, og for enkelte andre systemspørsmål. Arbeidet med administrative og budsjettmessige spørsmål i FN er forankret i Generalforsamlingens 5. komité, som således er et sentralt organ for reformspørsmål. Generalsekretærens rådgivende komité for administrative og budsjettmessige spørsmål (ACABQ) er et viktig forberedende og premissgivende organ i alle slike spørsmål. 5. komite fungerer også som medlemsstatenes tilsyns- og kontrollorgan i FN. Komiteen behandler rapporter fra de organer i FN-systemet som har ansvar for inspeksjon og etterforskning, revisjon og kontrollfunksjoner.

Arbeidet i 5. komité er viktig også for Norge. Vi kan gjennom denne komité påvirke reformagendaen og bidra til å motvirke forslag som vil ta FN i andre retninger enn det vi selv står for. Arbeidet i 5. komité er kompetanse- og ressurskrevende. Det gir ikke nødvendigvis stor synlighet. Norge kan, på tross av at vi bidrar med under en prosent av FNs regulære budsjett, spille en politisk rolle gjennom samarbeid med andre likesinnede land, slik som Sveits, Canada, Australia og New Zealand, og ved å innta en posisjon mellom ytterpunkter i forhandlingene. Med målrettet innsats på de saker som fremstår som sentrale, kan vi bidra til at kompromissløsninger blir så gode som mulig.

FNs regulære budsjett skal i prinsippet finansiere FNs kjerneaktiviteter, herunder driftskostnader for FN-sekretariatet og FNs kontorer. Opprinnelig var det regulære budsjett et uttrykk for kollektiv finansiering av det som bør være medlemslandenes felles ansvar. Vedtakelsen av FNs toårige budsjett er en av de mest krevende forhandlinger i Generalforsamlingen og krever ofte intensive konsultasjoner over lang tid. Den norske FN-delegasjon ledet konsultasjonene om denne resolusjon i 2009 for programperioden 2010-2011, som til slutt førte til at budsjettet kunne vedtas med konsensus. På grunn av finanskrisen forventes det at forhandlingene om budsjettet for perioden 2012-2013 vil bli vanskelige.

Norge har tradisjonelt stått for det syn at det må være samsvar mellom de oppgaver medlemslandene pålegger FN-sekretariatet, og de ressurser medlemslandene stiller til disposisjon. FNs regulære budsjett er generelt så stramt - etter å ha vært underkastet en tilnærmet nullvekstlinje i over 20 år - at det nå er vanskelig å finne finansiering for nye globale oppgaver, spesielt når sekretariatet blir pålagt å finne dekning for arbeidet med nye mandater innen eksisterende rammer. Også reformer som fremstår som ønskelige for å fremme reform og oppnå effektivitetsgevinster, f.eks. på IKT-området, kan være vanskelig å finansiere. En konsekvens av en slik linje innebærer at oppgaver som burde vært kollektive blir mer avhengig av frivillig finansiering. Fra norsk side har vi ikke støttet krav om nominell nullvekst i det regulære budsjett, som over tid vil innebære en gradvis reduksjon av FNs aktiviteter etter hvert som kostnadsnivået stiger.

Fordeling av FNs utgifter blant FNs medlemsland fastsettes gjennom en bidragsskala som tar hensyn til både brutto nasjonalprodukt, utviklingsnivå og andre kriterier, og som bare kan endres gjennom et vedtak på basis av konsensus. Bidragsskalaen justeres med jevne mellomrom. Den siste store revisjon fant sted i 2000. Neste revisjon av bidragsskalaen vil finne sted under 67. Generalforsamling høsten 2012. EU har allerede varslet at de vil søke en reduksjon av de andeler som i dag utlignes på EUs medlemsland. EU betaler 40% av FNs regulære budsjett og 40,6 % (2007) av FNs fredsbevarende budsjett, men står for 30% av verdensøkonomien. Til sammenligning betaler verdens nest største økonomi, Kina, nå 3,93 % av budsjettet til fredsoperasjoner. Det er ikke sannsynlig at USA vil akseptere en økning ut over de 22 % landet nå betaler, og som ligger litt under USA andel av verdens BNP. Det er derfor ønskelig at mellominntektsland som Kina, India og Brasil etter hvert påtar seg en andel av FNs budsjett som står i forhold til deres nye økonomiske styrke. Norge har tradisjonelt ikke engasjert seg tungt i forhandlinger om bidragsskalaen. Mye tyder på at vi i denne omgang bør engasjere oss for å bidra til et kompromiss som sikrer bedre byrdefordeling mellom medlemslandene og dermed en mer bærekraftig finansiering av FN.

Den generelle nullvekstlinje som de største bidragsytere fikk gjennomført i FNs regulære budsjett fra ca. 1990, hadde sin opprinnelige begrunnelse i et ønske om å tvinge gjennom nødvendige rasjonaliseringer. En slik linje vil innebære begrensninger på budsjettets totalrammer, men er ikke så godt egnet for å bestemme prioriteringer mellom de enkelte programområder. Utviklingslandene vil gjennom sitt flertall søke å skjerme områder de prioriterer høyt, slik at de formål som prioriteres av industrilandene, blir mer avhengige av frivillige bidrag. Etter så mange år med meget stramme rammer for FNs vekst og evne til å tilpasse seg nye globale utfordringer er det meste av slike rasjonaliseringsgevinster tatt ut på områder som er prioritert av Norge. Det er således ikke gitt at EU-landenes spareiver legger forholdene til rette for grunnleggende endringer i FNs arbeidsformer eller i fond, programmer og særorganisasjoner.

En målrettet innsats i 5. komité er nødvendig også for å sikre finansiering for norske prioriteringer. Norge må sammen med andre likesinnede land arbeide for tilstrekkelig ressurstilgang til FN-programmer som vi prioriterer høyt. Vi må forsvare budsjettildelingen til FN-organer og programmer som er under press fra grupper med andre prioriteringer enn våre. Dette gjelder bl.a. budsjettet for FNs Høykommissær for Menneskerettigheter, hvor radikale utviklingsland har fremmet forslag om å redusere slike bevilgninger, og hvor de bruker budsjettprosesser for å begrense Høykommissærens uavhengighet. Nord/sør polariseringer har preget også forhandlinger om budsjett-prioriteringer for FNs aktiviteter innen økonomiske og sosiale spørsmål og FNs politiske aktiviteter.

4.1.2 Ansvarlighetsreform og tilsynsfunksjoner

FN har i mange år vært underlagt krav om bedre resultatorientering og om bedre koordinering og samordning både på hovedkvarters- og landnivå.

FN-systemet har, som alle mellomstatlige organisasjoner, systemer for økonomiforvaltning, rapportering, tilsyn og revisjon som er verifisert og godkjent av medlemslandene. Disse inkluderer relevante revisjonsorganer, inkludert eksternt-revisjon gjennom Board of Auditors, som rapporterer til Generalforsamlingen, og den uavhengige rådgivningskomite for revisjon (IAAC), som skal gi råd til Generalforsamlingen om hvordan den best kan utøve sine tilsynsfunksjoner. Den uavhengige tilsynsenhet OIOS (Office of Internal Oversight Services) og den felles inspeksjonssenhet i FN-systemet (JIU eller Joint Inspection Unit) er også viktige instrumenter for tilsyn og inspeksjon.

Arbeidet med å styrke institusjoner og rammeverk for ansvarlighet (accountability) er gitt ytterligere vekt de senere år. De oppslag som den såkalte "olje for mat"-skandalen i Irak fikk i USA og andre land, har medvirket til dette. Selv om det ble tatt ut tiltale mot noen enkeltpersoner, førte en omfattende internasjonal gransking av korrupsjonspåstander til at det ikke ble funnet tegn til omfattende korrupsjon i FN. Det er senere vedtatt egne regelverk og mekanismer for anskaffelser (Procurement Task Force), en intern styringskomite på ledernivå (UN Management Committee) som bl.a. skal følge opp de administrative anbefalinger som følger av ovennevnte tilsynsfunksjoner, og et eget kontor for etiske spørsmål (Ethics Office) for å fremme en organisasjonskultur basert på ansvarlighet, integritet og transparens.

Også fra norsk side har vi trappet opp arbeidet med økonomiforvaltning og tilsyn i forhold til det multilaterale system. Etableringen av Sentral kontrollenhet i UD og oppbygging av bredere egenkompetanse har gjort det lettere å følge nettverket av organer, prosesser og rapporter på en mer systematisk og profesjonell måte enn tidligere. Dette arbeid bør fortsatt gis høy prioritet både i vårt eget system, gjennom kontakt med likesinnede land og med FN-systemets egne tilsynsorganer.

Disse tilsyns- og kontrollorganene, som er styrket de senere år, avgir rapporter til Generalforsamlingen, der de behandles i 5. komité. Generalsekretæren er pålagt å rapportere om oppfølgingen av anbefalinger i tilsyns- og kontrollorganenes rapporter. Kvaliteten på oppfølgingen og rapporteringen om dette bør forbedres.

De rapporter som er knyttet til økonomiforvaltningen, kommer i tillegg til et større antall rapporter som Generalsekretæren pålegges å levere om oppfølgingen av de mandater som vedtas i Generalforsamlingen. Utarbeidelse av disse rapporter er arbeidskrevende for sekretariatet, og dokumentmengden blir tilsvarende omfattende. De største bidragsytere til FNs regulære budsjett, slik som USA, Japan, Storbritannia og Tyskland, følger nøye med i disse rapporter og tilsynsfunksjoner, ofte med egne representanter fra nasjonale økonomiministerier og revisjonsorganer. FNs mange kritikere leter med lys og lykte for å finne grunnlag for mer kritikk.

At kontroll- og tilsynsfunksjoner er strenge i FN-systemet, betyr ikke at de ikke kan forbedres ytterligere. Rapporter fra Generalsekretæren omtaler tiltak og prosesser som er satt i verk for å iverksette mandater, ikke så mye om hvilke konkrete resultater tiltakene har ført til. Med det nåværende prosessfokus kan det stilles spørsmål om de i tilstrekkelig grad bidrar til å øke medlemslandenes styringsevne. Ideelt sett bør Generalforsamlingen be om færre, men mer resultatorienterte rapporter fra Generalsekretæren.

En NUPI-studie finansiert av UD fra oktober 2010 om "Accountability in the United Nations" gir en nyttig analyse av det pågående arbeid med ansvarlighet i det sentrale FN-system. Studien viser til at FN-sekretariatet holdes ansvarlig på to nivåer: et ansvar for prosess, dvs. at gjeldende regler og prosedyrer er fulgt, og et ansvar av nyere dato for resultater. Det er fremskritt også på det siste punkt, men studien viser til at det også er betydelige administrative og politiske hindre før man får en slik tilnærming til å fungere etter hensikten. En mer resultatbasert tilnærming forutsetter større delegering av myndighet, avtalt indikatorer for å måle resultatene og instrumenter for belønning og ev. reaksjoner hvis ønskede resultater ikke oppnås. Dette er ennå ikke på plass, og resultatet er et komplisert og tungrodd sett av

regler der resultatorientering er lagt på toppen av prosessstilnærmingen. NUPI-studien foreslår bl.a. å gjøre en effektiv implementering av resultatbasert styring, inklusive utvikling av indikatorer, til et sentralt område for fortsatte reformer.

Utviklingsland har ofte vært opptatt av å begrense generalsekretærens styringsmyndighet gjennom detaljerte styringssignaler i resolusjoner om administrative og budsjettmessige spørsmål. Mikrostyring fra medlemslandenes side kan i seg selv være et hinder for reform. Å komme fram til en bedre balanse mellom nødvendige programmerings- og tilsynsfunksjoner på den ene side og mikrostyring på den annen fremstår som en viktig oppgave også i reformsammenheng. Skal sekretariatet ha mulighet til å implementere nye prioriteringer og levere konkrete resultater, trenger Generalsekretæren også større fleksibilitet til å omdirigere sine personalressurser.

Arbeidet med ansvarlighet i FN er således preget av en tautrekning mellom medlemslandene og sekretariatet om hvem som skal være ansvarlig for hva. Frontene kan være harde, og forhandlinger er ofte krevende. Medlemslandene holder generelt sekretariatet ansvarlig for både oppfølging av prosesser, finansforvaltning og resultater. Fra norsk side bør en holde fast ved at sekretariatet må holdes ansvarlig overfor både prosesser og resultater. Større transparens er generelt ønskelig.

Å få inn et sterkere fokus på resultater vil være et viktig mål for det videre arbeid med det rammeverk for ansvarlighet ("accountability framework") som er under videreutvikling i Generalforsamlingen. Norge bør følge dette arbeid og engasjere seg hvis handlingsrommet oppstår.

Det vil også være viktig at rapporter får en form som kan kommunisere bedre med offentligheten, slik at FN-systemet blir bedre i stand til å kommunisere konkrete og positive resultater av medlemslandenes bidrag.

Samtidig bør vi holde fast ved at ansvarlighet bør være en gjensidig forpliktelse. Også medlemslandene har et ansvar for å holde fast ved de forpliktelser de har påtatt seg gjennom normer og felles målsetninger vedtatt i FNs organer. Vi har på generell basis fremholdt at mandater må følges opp med ressurser, og har vært med på

å skape interessante presedenser for hvordan medlemslandene kan holdes mer ansvarlig for sine løfter, jf. Commission on information and accountability for Womens and Children's Health (Keeping promises, measuring results) som ble etablert etter FNs toppmøte i 2010, og som avleverte sin rapport i mai 2011.

Norge bør

- Delta i arbeidet for å styrke Generalforsamlingens rolle som et åpent og inkluderende globalt forum for debatt om globale utfordringer. Vi bør støtte utviklingen av mer åpne og tematiske debatter, gjerne med deltakelse fra akademien, sivilsamfunn, privat sektor og relevante deler av det multilaterale systemet. Vi bør støtte opprydning i antall mandater og dagsordenspunkter, og vi bør selv aktivt bruke Generalforsamlingen som forum for å fremme norske prioriterte saker og søke de posisjoner som kan være åpne for oss.
- Videreføre og vurdere en oppgradering av vårt engasjement av arbeidet i 5. komité med administrative og budsjettmessige saker, som er en hovednøkkel til reform i FN-systemet. Vi bør sikte på et medlemskap i Generalsekretærens rådgivende utvalg for administrative og budsjettmessige saker (ACABQ) ved neste korsvei.
- Bidra til at tilsyns- og kontrollfunksjoner i FN har egnet mandat, reell uavhengighet og tilstrekkelige ressurser til å utøve de funksjoner de er tillagt, at deres anbefalinger følges opp på en god måte, og at rapporteringen om dette er mest mulig åpen, forståelig og resultatorientert.
- Fastholde vår linje med at nye mandater bør være ledsaget av nødvendige finansielle ressurser.
- Vi bør følge opp engasjementet med å styrke gjensidig ansvarlighet i FN-systemet, også i forhold til sterkere resultatfokus. En videreutvikling av resultatrammeverk vil være nødvendig også i forhold til FNs regulære budsjett.

4.2 Generalsekretæren og sekretariatet



*Generalsekretær Ban Ki-Moon i FNs radiostasjon i august 2009
(UN Photo/Paulo Filgueiras)*

Generalsekretær Ban Ki-Moon ble i juni 2011 gjenvalgt for en ny femårsperiode fra 2012. I en gratulasjonshilsen fra statsminister Stoltenberg ble FN og Generalsekretærens rolle i ledelsen av kampen for fred, humanitær bistand, bærekraftig utvikling og tusenårsmålene samt menneskerettigheter og nedrustning fremhevet. Generalsekretæren ble oppmuntret til å ta et lederskap for FN-reform, å gjøre det til en prioritet å konsolidere arbeidet med større koherens på landnivå (Delivering as One, se kap. 6.3) og å oppmuntre lederne for FNs fond, programmer og særorganisasjoner til å gjennomføre nødvendige reformer på hovedkvarternivå. Statsministeren uttrykte sterk støtte til Generalsekretærens egne mål om å styrke FN og å gjøre organisasjonen mer transparent, ansvarlig, effektiv og resultatorientert.

Generalsekretæren er sammen med sitt sekretariat et av det sentrale FN-systems seks hovedorganer. Han er ved siden av sine politiske funksjoner FN-systemets øverste administrative leder og har ansvaret for utnevnelse av toppledelsen i de enkelte avdelinger i FN-sekretariatet og ledelsen i FNs fond og programmer. Generalsekretæren og toppledelsen i de enkelte organer har betydelig rom for å gjennomføre administrative reformer innen sine stillingsfullmakter.

Få andre deler av FN-systemet mottar mer kritikk enn FN-sekretariatet. Det anklages for å være for byråkratisk, for ineffektivt og prosessorientert snarere enn resultatorientert. En god del av denne kritikk er berettiget. Det finnes eksempler på at avdelinger og enheter er for opptatt av sine egne oppgaver og revirer, uten tilstrekkelig sideblikk til integrerte tilnærminger og helheten. Men det finnes også mange avdelinger og enheter i FN-sekretariatet med god ledelse, høy profesjonalitet og evne til samarbeid.

FN-sekretariatet har mange og forskjellige funksjoner. Det er både et rent konferansesekretariat for de mellomstatlige prosesser, et koordineringsorgan for aktiviteter i andre FN-organer (OCHA på det humanitære område) og et utøvende organ for f.eks. fredsoperasjoner og politiske sendelag (DPKO og DPA). En strategi for reform av sekretariatet må ta hensyn til at funksjonene og målene er forskjellige.

Reform av FN-sekretariatet er i hovedsak Generalsekretærens ansvar. Medlemslandene, herunder Norge, bør ikke blande seg for mye inn i hvordan sekretariatet organiseres. På viktige områder vil imidlertid reformer måtte skje i skjæringspunktet mellom den utøvende og den eksekutive makt, bl.a. i personal- og rekrutteringspolitikken.

FN-systemet har gjennom et felles system søkt å harmonisere det grunnleggende regelverk for ansettelser og betinger, herunder nivå på lønninger og betingelser i sekretariatet, fond og programmer og særorganisasjoner. Rekrutteringsprosedyrer er desentralisert til de enkelte organisasjoner, men de generelle rammebetingelsene fastsettes av medlemslandene gjennom 5. komité og generalforsamlingen.

Mange medlemsland tar en meget aktiv del i dette arbeid. Vestlige land er tradisjonelt opptatt av å holde kostnadene nede, mens utviklingslandene har vært særlig opptatt av nasjonale "kvoter" for ansettelser (geografisk fordeling). Gjennom mellomstatlige prosesser er det etablert rammevilkår og prosedyrer for rekruttering til FN som pga. internasjonal utlysning og evalueringsregler er meget tidkrevende, gjennomsnittlig over 180 dager. Det er særlig bekymringsfullt at ledighetsraten for stillinger i de mest krevende feltoperasjoner er høy – ofte opp mot 30-40 %. Sekretariatet har i liten grad

mulighet til å foreta raskere rekrutteringer, blant annet på grunn av et vedtak i Generalforsamlingen som setter klare begrensninger for bruk av såkalt "gratis personale", dvs. sekondering fra medlemslandene av ekstra personell når det finnes utilstrekkelig kompetanse eller kapasitet i selve systemet. Forbudet hadde sin bakgrunn i utviklingslandenes bekymring for at deres andel av FN-personell ville bli redusert når de rike landene kunne fylle på med "gratis personale" gjennom sekonderinger. Dette illustrerer også den vekt utviklingslandene legger på prosedyrer som kan sikre lik adgang for deres egne borgere.

Det foreligger en lang rekke evalueringer og rapporter som tyder på at rekrutterings- og personalpolitikken i FN-systemet er en flaskehals i mange land og konfliktsituasjoner. FN har mange meget dyktige folk både ved hovedkvarterene og i feltoperasjoner. Kvaliteten kan imidlertid være ujevn, rekrutteringsprosesser tar pga. etablerte ansettelsesprosedyrer generelt lang tid, og fleksibiliteten til omdisponeringer er for liten.

For FN – og for FNs medlemsland – er det en særlig stor utfordring i konfliktområder og sårbare stater å få riktig person på riktig plass til riktig tid. Kravene til FNs stedlige representanter i slike konfliktområder er meget høye. De skal operere i krevende skjæringspunkter mellom mandater fra FN og de skiftende politiske forhold i vertslandet. De forutsettes å spille en samlende rolle i forhold til et stort antall FN-organer, bilaterale aktører og frivillige organisasjoner.

Personlig risiko er i økende grad en faktor. FN-ansatte har i økende grad blitt målgruppe for terroranslag, kidnappinger og regelrette drap og må respektere strenge sikkerhetsregler, bl.a. i forhold til adgang til å ha med familier. Dette har rammet også norske FN-medarbeidere. En egen avdeling i FN-sekretariatet med ansvar for trygghet og sikkerhet (DSS) overvåker sikkerhetssituasjonen i de konfliktområder der FN er engasjert, og har utviklet doktriner for hvordan FN kan håndtere risikoutsatte situasjoner. Mens tenkningen etter en periode med dramatiske tap av FN-personell bl.a. i Irak var fokusert på spørsmålet om når personalet må trekkes ut (when to leave), er det nå en prosess som utvikles i samarbeid med de humanitære organisasjoner om hvordan FN kan bli værende (how to stay) i farlige områder. En

slik doktrineendring medfører med sannsynlighet økt risiko og kan gjøre rekruttering enda mer krevende. FN selv viser til at de økonomiske betingelser som kan tilbys tjeneste i slike utsatte situasjoner – som stiller høye krav til erfaring og kompetanse – ikke er spesielt konkurransedyktige, spesielt når familiemedlemmer må bo et annet og sikrere sted.

FNs personal- og rekrutteringspolitikk er derfor en åpenbar kandidat for videre reform. Den har vært gjenstand for flere gjennomganger, sist under 65. generalforsamling høsten 2010 der spørsmålet om harmonisering av tjenestevilkår ved såkalte hardshipstasjoner var til behandling. Etter vanskelige forhandlinger ble det vedtatt en harmonisert ordning som innebærer at sekretariatsansatte får bedre feltvilkår, mens ansatte i FNs fond og programmer mistet noen goder. Norge deltok aktivt i disse forhandlinger og bidro særlig til å rette fokus mot konsekvensene av vedtaket for feltoperasjonene. Mye gjenstår før man kan forvente klare forbedringer av bl.a. rekrutterings- tid og antall ubesatte stillinger i felt.

Norge bør

- Bidra til at FNs personalpolitikk kan øke fleksibilitet og handlekraft til å få riktig kompetanse på plass i riktig tid, med særlig vekt på FNs ansvar for konflikthåndtering (fredsoperasjoner, fredsbygging) og sårbare stater.
- Støtte en oppfølging av de harmoniserte betingelser slik at man kan få utnyttet de muligheter dette gir til mer fleksibilitet mellom organisasjoner i FN og til mer integrerte tilnærminger.



5.1 FNs sikkerhetsråd

I de første år av det 21. århundre er Sikkerhetsrådets posisjon i internasjonal konflikthåndtering bekreftet og befestet. Når Sikkerhetsrådets medlemmer har stått sammen, har FN i en lang rekke konflikter bidratt til å legitimere og organisere den felles globale innsats for fred og internasjonal sikkerhet. Eksistensen av et globalt regime som bygger på folkerettslige forpliktelser vedrørende bruk av makt i internasjonale relasjoner (FN-pakten) og et overvåkings- og håndhevelsesregime med de viktigste stormakter som garantister gjennom Sikkerhetsrådet, har vært en sterkt medvirkende årsak til å heve tersklene for krig og aggresjon mellom stater i etterkrigstiden.

Sikkerhetsrådets og dermed FNs innsats har alltid vært avhengig av forholdet mellom de fem faste medlemmer (P5, som består av USA, Russland, Frankrike, Storbritannia og Kina) som har vetoret. I den kalde krigens dager var Sikkerhetsrådet

FNs sikkerhetsråd, med president Obama i presidentstolen, vedtar resolusjon 1887 (2009) om kjernefysisk ikke-spredning og nedrustning. Sikkerhetsrådssalen, som var en gave fra Norge til FN, er tegnet av Arnstein Arneberg med veggmaleri av Per Krogh.

(UN photo/Mark Garten)

handlekraftig bare på de områder der supermaktene hadde felles interesse av å holde konflikter under kontroll, slik som Midtøsten og det sørlige Afrika. Etter 1990 har samarbeidet mellom de fem faste medlemmer utviklet seg positivt. Bredden i Rådets engasjement i internasjonale konflikter har økt vesentlig. Vetoretten brukes sjeldnere enn før.

Etter hvert som konfliktmønstret i verden har endret seg, har Rådet utvidet sitt virkeområde ved å ta opp viktige spørsmål knyttet til menneskelig sikkerhet. Beskyttelse av sivile er et viktig element i mandatet for operasjonene i Den demokratiske

republikken Kongo, i Elfenbenskysten, i Sudan og Libya og andre konfliktområder. Rådet har tatt opp bl.a. beskyttelse av barn i væpnede konflikter, betydningen av lov og rett, hiv/aids-epidemien, forholdet til utvikling og kvinner, fred og sikkerhet. Nye trusler slik som terrorisme, narkotika, grenseoverskridende kriminalitet og sjørøveri står alle på Rådets dagsorden.

Gjennom sitt vedtak i Libya-krisen bekreftet Rådet prinsippet om et ansvar for beskyttelse av sivilbefolkningen gjennom resolusjon 1973 (2011). Krisen i Libya illustrerer på flere måter Sikkerhetsrådets fortsatte relevans og legitimitet som mandatgivende organisasjon. Medvirkning fra regionale organisasjoner ga nødvendig, men ikke tilstrekkelig legitimitet, slik at FNs sikkerhetsråd var den endelige legitimerende instans. Samtidig vil utfallet av denne operasjon også legge føringer for om det vil være mulig å samle Sikkerhetsrådets medlemmer til vedtak om slike intervensjoner i fremtiden.

Mr. (John) Kerry pointed to the work the UN is doing around the world in areas such as Afghanistan, Libya, Darfur and Haiti: (...) "In all my years in the Senate, I can't remember a time when there have been as many places where the United Nations is stepping up to play as critical a role as it is right now"

UN News Centre etter besøk av generalsekretær Ban Ki-Moon i det amerikanske senatet – april 2011

FNs sikkerhetsråd avspeiler imidlertid maktforholdene i verdenssamfunnet ved slutten av annen verdenskrig, og ikke det 21. århundres virkelighet. En utvidelse av Sikkerhetsrådet som sikrer en bredere global legitimitet og mer effektive arbeidsmetoder, og som avspeiler den nye verdensorden, fremheves derfor ofte som den viktigste reformutfordring FN står overfor. Dette er et høyt prioritert spørsmål for kandidatland til nye faste plasser slik som Japan, India, Brasil, Sør-Afrika og Tyskland og en symbolsak for utviklingslandene.

Reformspørsmålet har stått på FNs dagsorden i en årrekke. Det er per 2011 ikke enighet hverken om størrelsen på en ev. utvidelse, om det skal åpnes for flere faste plasser og vetorett for disse,

og hvilke land som ev. skal få disse plassene. Det er heller ikke enighet om en utvidelse vil føre til mer legitimitet eller effektivitet. Det er f.eks. ikke gitt at en utvidelse vil gjøre Rådet mer handlekraftig og effektivt. Sterke regionale interesser og rivaliseringer har preget konsultasjonene.



Generalforsamlingen velger 5 nye medlemmer av FNs Sikkerhetsråd (2010). Norges FN-ambassadør Morten Wetland og nestleder ambassadør Tine Mørch Smith i Norges stol. (Norway UN/Emma K. Lydersen)

Norge har klare interesser i et effektivt og handlekraftig sikkerhetsråd, som også vil bli oppfattet som mer representativt for verden i det 21. århundre. Vår posisjon mht. utvidelse har de siste årene ligget tett opp til den såkalte G-4-gruppen (Brasil, India, Japan, Tyskland) der vi har støttet utvidelse med både faste og ikke-faste medlemmer, dog uten vetorett for nye medlemmer. Vi har støttet faste plasser for India, Japan og Tyskland og sagt at også Latin-Amerika og Afrika bør få en fast plass hver, men at disse regioner selv bør bli enige om hvem dette bør være. En stor gruppe medlemsland, den såkalte "Uniting for consensus"-gruppen (UFC), motsetter seg sterkt utvidelse med nye faste medlemmer. Gruppen ledes av land som er nest størst i sine regioner, eller som av andre grunner ønsker å forhindre at India, Brasil og Tyskland får den økte status og innflytelse som et fast sete i Sikkerhetsrådet innebærer.

Norge har samtidig understreket de små og mellomstore lands rett til å være representert i Sikkerhetsrådet, spesielt de som bidrar mye til FNs virksomhet – jf. FN-paktens art. 23. Vi har derfor sagt oss rede til å vurdere midlertidige løsninger som kan prøve ut nye modeller for representasjon.

Dette blir på flere måter også et valg mellom to forskjellige tilnærminger, en modell basert på stormakters spesielle ansvar, rolle og rettigheter og en modell basert på representativitet og rotasjon, og på hvordan disse tilnærminger kan kombineres.

I lys av spørsmålets viktighet for FNs legitimitet, og i lys av at situasjonen har vært fastlåst lenge, bør Norge kunne vurdere også mellomløsninger uten nye faste medlemmer. Slike løsninger synes etter hvert å ha større endringspotensiale enn løsninger basert på utvidelser med flere faste medlemmer. Etableringen av G-20 som et stormaktsdominert forum for økonomisk samordning gjør at det ikke er uten videre gitt at en konsolidering av Sikkerhetsrådet som et enda mer stormaktsdominert organ – utover de eksisterende fem faste medlemmer – er i Norges langsiktige interesse. Dette vil avhenge av bl.a. hvordan en nyordning av Sikkerhetsrådet vil spille inn og påvirke Norges muligheter til å bli valgt inn i Sikkerhetsrådet med en frekvens slik som nå, og som en del av en uformell nordisk rotasjonsordning. Utvidelsesspørsmålet er imidlertid et av de spørsmål der Norge og andre små og mellomstore land har begrenset innflytelse.

Sikkerhetsrådets medlemmer og andre FN-medlemmer er også engasjert i konsultasjoner om tilpasninger i Rådets arbeidsformer. Dette er en gradvis prosess som har vist positive resultater de senere år, men det er fremdeles et stort forbedringspotensial. Nøkkelen til videre framgang ligger her hos de faste medlemmer, som har vært positive til større åpenhet, men som også har vært opptatt av å beskytte de faste medlemmers særlige ansvar og prerogativer.

Norge har vært opptatt av flere spørsmål i tilknytning til Rådets arbeidsformer. Vi har som bidragsyter til FN-operasjoner et legitimt behov for innsyn i Rådets arbeid i de perioder der vi ikke selv er medlem, spesielt i de saker hvor vi har interesser. Vi har understreket behovet for bedre konsultasjoner mellom Rådet og land som bidrar med tropper og personell til FNs fredsoperasjoner. Vi arbeider for bredere konsultasjonsprosesser ved utformingen av viktige mandater for FNs fredsoperasjoner slik at ikke-medlemmer av Rådet med spesielle interesser eller kompetanse i den relevante konflikt kan bidra. Vi har likeledes frontet behovet for en styrket sammenheng

mellom utformingen av mandater og driften/finansieringen av disse. Dette fordrer et bedre samarbeid mellom Sikkerhetsrådet og de relevante deler av Generalforsamlingen og andre deler av FN-systemet. I utformingen av et mandat for en FN-operasjon i Sør-Sudan har prosessen vært mer åpen enn ved tidligere anledninger, og dette har gjort det mulig for Norge å bidra. Vi har på generell basis vært opptatt av større åpenhet i Rådets arbeid og har bidratt bl.a. til publiseringen av en rapport som gir større innsikt i Rådets løpende arbeid – Security Council Report.

Norge bør

- Fortsatt støtte en begrenset utvidelse av Sikkerhetsrådet uten vetorett til nye medlemmer, men åpne for norsk støtte også til mellomløsninger
- Delta der vi kan i konsultasjoner om tilpasninger av Rådets arbeidsmetoder, med vekt på større åpenhet i Rådets arbeid og bedre konsultasjoner med bidragsytere om mandatutforming og om tilsynsfunksjoner for FNs fredsoperasjoner.

5.2 FNs fredsoperative virksomhet – fra konflikt mellom stater til beskyttelse av sivile

5.2.1 Begrepsapparatet

FNs organisering av arbeidet med fredsoperativ innsats har de senere år vært basert på det begrepsapparat som først ble lansert i daværende generalsekretær Boutros-Ghali's "An Agenda for Peace" fra 1992 og videreutviklet i senere rapporter. Her ble bl.a. begrepet fredsbygging lansert som et viktig supplement til de begrepene FN hadde brukt til da – forebyggende diplomati og bruk av generalsekretærens "gode tjenester", fredsskaping og fredsbevaring.

Arbeidet med forebygging, fredelig bileggelse av tvister og politiske operasjoner i FN-sekretariatet er et hovedansvar for avdelingen for politiske saker (DPA). (jf. kap 5.2.2). Strategisk ansvar og overordnet ledelse av FNs fredsoperasjoner er forankret i avdelingen for fredsbevarende operasjoner (DPKO - jf. kap 5.2.3). Avdelingen for feltstøtte (DFS) har et ansvar for gjennomføring og samordning av feltoperasjoner. (jf. 5.2.3). Arbeidet med fredsbygging har fått sin egen arkitektur

gjennom FNs fredsbyggingskommisjon (PBC), Fredsbyggingsfondet (PBF) og FN-sekretariatets kontor for støtte til fredsbygging (PBSO) – jf. kap 5.2.4).

Det er etablert en rekke felles mekanismer som skal binde dette apparatet sammen. Det er blitt flere grensesnitt i forhold til FNs humanitære operasjoner og til utviklingsarbeidet både mht. ansvarsfordeling på hovedkvarternivå og mht. FNs nærvær på landnivå. Generalsekretæren har etablert en styringsgruppe (Integrated Steering Group) bestående av samtlige relevante enheter i FN-systemet for å sikre en bred og effektiv samordning av FNs fredsoperative innsats, som kan overvåke gjennomføringen av stadig mer komplekse, sammensatte mandater som krever en integrert tilnærming både i felt og ved hovedkvarteret.

Det er viktig å unngå at dagens begrepsapparat skaper organisatoriske skiller som hindrer helhetlige, integrerte tilnærminger fra FN-systemet og det øvrige internasjonale samfunn. Det er for lengst erkjent at det ikke gir mening å se disse begreper i en kronologisk rekkefølge. Politisk konfliktløsning, fredsoperasjoner, fredsbygging og tiltak for å gjenopprette grunnleggende samfunnstjenester og utviklingstiltak bør være inne i planleggingen fra første dag. Alle disse innsatsområder har en politisk karakter og må forankres sterkere i forhold til den politiske konteksten i felt og til vertslandets myndigheter – der slike strukturer eksisterer.

Disse faktorer har ført til en økt erkjennelse av behovet for integrerte mandater og operasjoner. Erfaringene fra mange feltoperasjoner viser de problemer som kan oppstå når flere FN-organisasjoner og andre aktører skal jobbe i henhold til egne mandater, uten nødvendig koordinering og samarbeid på det strategiske plan. Samtidig er heller ikke de flerdimensjonale og integrerte konsepter politisk mulige i alle konfliktsituasjoner. Mandatene må nødvendigvis tilpasses den konkrete landsituasjon. Graden av integrasjon kan variere. I enkelte tilfeller vil det være uproblematisk med et bredt og tett samarbeid mellom de ulike aktører. I andre situasjoner kan dette være vanskeligere og kreve en mer løs samarbeidsstruktur.

Det kan være mange grader for samarbeid i spennet mellom integrering på strategisk nivå og operativ integrering. Humanitære organisasjoner viser til at erfaringer fra feltoperasjoner, bl.a. i Afghanistan, tilsier at det også er behov for et ”humanitært rom”, der de humanitære operasjoner i felt holdes adskilt fra FNs mer politiske funksjoner for å sikre at de humanitære aktører blir akseptert som upartiske leverandører av hjelp til nødlidende.

Norge arrangerte i 2007-2008 en rekke høynivå-konferanser verden rundt om FNs mellomstatlige mekanismer og flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. En rapport om FNs mellomstatlige mekanismer og FNs flerdimensjonale og integrerte operasjoner basert på diskusjonen på disse konferanser ble overlevert FN i oktober 2008. Rapporten pekte bl.a. på behovet for å få en mer helhetlig og integrert behandling av virksomheten, ikke bare innad i FN og mellom FN og givne, men også mellom givne og andre institusjoner som direkte påvirker gjennomførbarheten, slik som Verdensbanken og OECD/DAC.

Et konkret eksempel på denne type operasjoner er den nye fredsoperasjonen for Sør-Sudan (UNMISS) som ble etablert i juli 2011 i tilknytning til Sør-Sudans selvstendighet, og med tidl. utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson som Generalsekretærens spesielle representant. UNMISS har et omfattende mandat med hjemmel i FN-paktens kapittel VII, som hjemler bruk av makt, og er en fullt integrert FN-operasjon som dekker hele spektret av aktiviteter fra sikkerhet, politikk, humanitær innsats til utvikling.

5.2.2 Forebygging, fredelig bileggelse av tvister og politiske operasjoner

Fredelig bileggelse av tvister er en av FNs viktigste oppgaver (jf. paktens kap VI). Generalsekretæren har således et mandat for å bidra til megling, forhandlinger eller andre tiltak for å forebygge og forhindre at en konflikt bryter ut, eller at den sprer seg. En slik bruk av Generalsekretærens ”gode tjenester” kan variere fra personlige samtaler mellom Generalsekretæren og konfliktparter til mer omfattende meglingsforsøk, forhandlingsmandater eller politiske operasjoner med nærvær på landnivå.

Støtteapparatet for dette mandat er forankret først og fremst i FNs avdeling for politiske saker (DPA). Også andre deler av FN-systemet kan imidlertid være involvert i arbeidet for å fremme politiske løsninger på konflikter gjennom humanitær dialog, utviklingspolitiske tiltak eller fredsoperasjonene, som alle har et politisk siktemål. DPA har – sammen med UNDP på utviklingssiden – også et ansvar for støtte til organisering av valg. Dette er oppgaver der FN har en unik legitimitet og erfaring, og som vanskelig kan overlates til andre aktører. I konfliktområder kan gjennomføring av valg også være avhengig av aktiv bistand fra andre internasjonale aktører i felt, herunder sivilt politi og militære støttefunksjoner.

Et viktig ledd i arbeidet for å forebygge konflikter har vært ønsket om bedre mekanismer for tidlig varsling av situasjoner som kan utvikle seg til konflikt. Norge og likesinnede land har i mange år arbeidet for å styrke slike mekanismer i FN for bedre å kunne forebygge utbrudd av konflikt. Spørsmålet kan være sensitivt i FN i og med at berørte land vil vise til suverenitetsprinsippet. Vi har derfor også støttet oppbygging av slik kapasitet utenfor FN, bl.a. gjennom organisasjonen International Crisis Group. Et nytt tiltak ble etablert av FNs generalsekretær i 2010 gjennom det såkalte UN Global Pulse Initiative, lansert i 2009 for å overvåke hvordan kriser påvirker spesielt sårbare grupper på måter som også kan få sosiale og politiske konsekvenser. Norge har fått et tilbud om å være med på videreutvikling i prosjektet, som imidlertid bør konkretiseres nærmere. En hovedutfordring både for FN og det internasjonale samfunn generelt er mangelen på kapasitet til aktiv oppfølging av varslings signaler. Utfordringene ligger i mangelen ikke bare på tidlig varsling, men også på tidlig handling. Både medlemslandene og FNs organisasjoner står overfor kapasitetsutfordringer når det gjelder å møte flere kriser samtidig, og samtidig ha et øye på forebyggende tiltak i situasjoner som kan utvikle seg til kriser.

Flere regionale organisasjoner og frivillige organisasjoner har utviklet ambisjoner og mekanismer for megling, fred og forsoning. Det samme har en del enkeltland, inklusive Norge. Samarbeid mellom FN og regionale organisasjoner er bygget ut de senere år bl.a. mellom FN og OSSE på Balkan, i Kaukasus og Sentral-Asia, og mellom FN og AU om megling

i afrikanske konflikter, slik som Sudan og Somalia. Samarbeidet er også bygget ut med subregionale organisasjoner slik som ECOWAS i Vest-Afrika, som har søkt støtte fra FN til oppbygging av egen kompetanse mht. forebygging og håndtering av konflikter. FN kan således ha hovedansvar for noen konflikter, men innta støttefunksjoner for regionale organisasjoner i andre. Slike samarbeidsformer og partnerskap vil ventelig øke i årene som kommer.

I tillegg til fredsoperasjonene har FN et økende antall politiske operasjoner. Høsten 2010 hadde FN i tillegg 13 slike operasjoner i konfliktområder. De største er i Irak – der FN har styrket sin innsats bl.a. i tilknytning til valgorganisering etter tilbaketrekning av amerikanske kamptropper i 2010 – og i Afghanistan, som med sine vel 1700 ansatte var den klart største av de politiske operasjoner i 2010. Andre operasjoner har forebyggende (Vest-Afrika) eller fredsbyggende mandater (Burundi, Den sentralafrikanske republikk, Guinea-Bissau, Sierra Leone). I tillegg kommer enkelte mer langvarige oppdrag i uløste konfliktområder (Midtøsten, Kypros). Sekretariat og støttefunksjoner for samtlige av disse operasjoner, med unntak av operasjonene i Afghanistan (UNAMA), er forankret i DPA. UNAMA ledes av DPKO.

Gjennom utbygging av politiske operasjoner er forebygging og megling en av FNs aktiviteter som er i vekst. Det er imidlertid betydelige reformutfordringer knyttet til behovet for bedre finansieringsordninger som kan sikre bedre forutsigelig og fleksibilitet. I dag må FN forholde seg til separate bevilgninger for de enkelte mandater, uten fleksibilitet til omdisponeringer eller for å dekke de hull som ofte oppstår i en integrert kontekst der ulike deler av FN-systemet bærer ansvar for ulike deler av samme tiltak.

Norge har klare interesser i å styrke FNs apparat for å støtte opp om forebygging og fredsprosesser. (jf. Soria Moria II). Vi har i mange år støttet denne del av FNs virksomhet både politisk og finansielt. Vi har bl.a. gitt frivillige bidrag til prioriterte mandater slik at sekretariatet har kunnet utføre nødvendige støttefunksjoner. Slik støtte er gitt bl.a. til FNs arbeid i forhold til Burma, Somalia og Sahel-området og for arbeidet mot terrorisme, og har bidratt til å gjøre oss mere relevante. Norge bør kunne vurdere slik punktstøtte også i fremtiden, når uforutsette behov oppstår. Generelt

bør imidlertid slike frivillige bidrag være unntaket snarere enn regelen, både fordi det kan reise spørsmål ved bærekraft, og fordi det kan minske presset for å få slike funksjoner inn under det regulære budsjett der bidragene er pliktige. Vi bør derfor fortsatt engasjere oss for å bidra til at DPA får de nødvendige ressurser gjennom utlignede og pliktige bidrag slik at dette viktige arbeid – som er en av FNs kjernefunksjoner – blir mindre avhengig av frivillige bidrag.

Hvis politiske operasjoner fortsetter å vokse i antall og omfang som et ”billigere” alternativ til integrerte fredsoperasjoner, vil behovet for bedre finansieringsordninger tvinge seg fram. En mulig løsning kan være å gå inn for at disse operasjoner tas ut av FNs regulære budsjett og finansieres separat gjennom et eget budsjett, ev. etter mønster av budsjettene for de fredsbevarende operasjoner der bidrag utlignes på medlemslandene etter en egen bidragsskala. Økningen i utgifter til politiske operasjoner har vært stor og har også bidratt til at fremstillingen av vekst i FNs budsjett blir skjev. En slik finansieringsform ville også bedre synliggjøre FNs arbeid med ”gode tjenester”, meglingsoppdrag og politiske operasjoner.

Delvis på grunn av den utilfredsstillende finansiering av DPAs virksomhet i felt har virksomheten vært søkt finansiert gjennom mange små ad hoc-mekanismer i form av flergiverfonds (Trust Funds). Dette har ført til forvaltnings- og rapporteringsrutiner som etter norsk syn har vært utilfredsstillende. Etter pågående press fra flere givere, inkludert Norge, kan DPA nå vise til større profesjonalisering i forvaltningen av disse mekanismer. Dialogen med givere er bedret. Styrket rapportering, økt fokus på resultatoppnåelse og målindikatorer er en del av dette. I tillegg har DPA startet arbeidet med å samle hele sin portefølje i en årlig søknad i stedet for å spre flere søknader ut over året. DPA lanserte sin første flerårige appell for 2011-14 i desember 2010. Dette må anses som et viktig skritt for å gi giverne et helhetlig bilde og for samordning av tiltak. På grunn av disse forbedringer har Norge gjenopptatt og styrket samarbeidet med DPA, bl.a. gjennom et økonomisk bidrag til denne appellen. Samarbeidet med DPA følges opp sammen med andre givere i en vennegruppe som Norge har tatt initiativet til. Denne vil gjøre det lettere å sikre nødvendige tilsynsfunksjoner overfor giverne og samtidig bidra til fortsatt styrking av DPAs evne til å levere i felt.

5.2.3 FNs fredsoperasjoner



Hjemkomstparade for norske FN-soldater etter internasjonal tjeneste i Tsjad for MINURCAT II.

(Foto: Forsvarets mediearkiv)

FNs fredsbevarende operasjoner, under FNs blå hjelmer, har med 64 feltoperasjoner siden etableringen av FN vært et av verdensorganisasjonens fremste og mest etterspurte verktøy i opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet. Våren 2011 har FN i overkant av 120 000 personell fordelt på 14 operasjoner, tett oppunder det historiske toppnivå i 2010. Usikkerhet rundt flere konflikter i Afrika tilsier at man må regne med at etterspørselen etter FNs fredsoperative tjenester vil vedvare, og at beredskap og kapasitet bør opprettholdes og styrkes. Samtidig kan man i tiden fram mot 2015 forvente fortsatt press for å redusere kostnader. Dette kan få betydning både for vilje og evne til å etablere nye operasjoner og for omfanget av de oppgaver som tillegges den enkelte operasjon.

Opgavene og utfordringene for FNs fredsoperasjoner og fredsoperative virksomhet har endret seg over tid. Dagens operasjoner er blitt mer sammensatte. Fra å være tradisjonelt fredsbevarende innsats med hovedsakelig militære funksjoner (f.eks. styrkeadskillelse og overvåking av fredsavtaler) er mandatene og tilhørende oppgaver utvidet til å omfatte bl.a. politiopplæring og andre kapasitetsbyggings- og reformtiltak rettet mot justis- og sikkerhetssektoren, andre fredsbyggende tiltak, tilrettelegging for humanitær assistanse, konfliktforebygging og -løsning, beskyttelse av sivile, menneskerettighetstiltak og avholdelse av valg. Dette fordrer en ny innretning av FNs totale

innsats i konfliktområder. Norge har bistått aktivt i å støtte opp under denne reorienteringen.

På tilbudssiden er ikke FN lenger alene på banen med å tilby fredsbevarende tjenester. Regionale og sub-regionale organisasjoner som AU, ECOWAS, EU og NATO har bygget ut egenkapasitet for gjennomføring av fredsoperasjoner, og – som en hovedregel – med utgangspunkt i et mandat fra FNs sikkerhetsråd. For de fleste land er et slikt mandat en nødvendig forutsetning for bruk av makt. Det er bygget ut et særlig nært samarbeid mellom FN og Den afrikanske union gjennom opprettelse av et eget FN-kontor i Addis Abeba (UNOAU) som støtter utvikling av AUs fredsoperative kapasiteter. FN-ledede operasjoner har enkelte komparative fortrinn framfor regionale og sub-regionale operasjoner. De kan i større grad trekke på FNs globale legitimitet ved at mandatet er ”globalt”, og at deltakelsen i operasjonene også er det. Dette gjør at FN gjerne oppfattes som mindre partisk enn operasjoner ledet av regionale organisasjoner. FN er i dag den eneste felles ramme for en felles innsats fra de store troppebidragsytende land i sør slik som India, Pakistan og Bangladesh og vestlige land, som står for mesteparten av finansieringen. FN har også etablert et system for refusjon av utgifter som gjør at FN-operasjoner generelt fremstår som mindre kostnadskrevene for mange medlemsland enn regionale fredsoperasjoner, der byrdene må fordeles mellom færre land eller dekkes av de deltakende land selv.

Det høye antall operasjoner og personell i FNs tjeneste representerer både en ressursutfordring for FN og en betydelig belastning på organisasjonens administrative apparat. Sentralt i dette arbeid er FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO) og avdelingen for feltstøtte (DFS). Stadig mer omfattende og komplekse mandater og utstrekkelig planleggingskapasitet forsterker utfordringen for FN-sekretariatet. I mange operasjonsområder har sikkerhetssituasjonen blitt mer krevende. FN forsøker å møte disse utfordringer gjennom interne reformer og gjennom styrket samarbeid med andre organisasjoner og enkeltland, inklusive land som Norge.

Reformprosessene pågår tilnærmet kontinuerlig. Den såkalte Brahimi-rapporten fra 2000 la grunnlaget for dagens flerdimensjonale, integrerte operasjoner og er senere fulgt opp gjennom nye reformprosesser. Den pågående prosessen er basert på den såkalte ”New Horizon”-rapporten fra 2009. Hovedelementer i denne prosessen er styrket planlegging, drift og oppfølging av operasjonene, økt vekt på resultater i felt gjennom utvikling av standarder for hvilke resultater man forventer i felt, bedring av støtteapparatet til feltoperasjonene og policy-utvikling, dvs. å sikre best mulig operasjonalisering av sentrale mandatoppgaver som beskyttelse av sivile og robust fredsbevaring. Norge støtter New Horizon-prosessen gjennom flere ulike tiltak, inklusive det pilotprogrammet som er etablert for å utvikle grunnleggende minstestandarder for deltakelse med medisinske kapasiteter.

Med økningen i antall operasjoner de senere år har det oppstått et ressursgap mellom de behov som ligger i Sikkerhetsrådets mandater, og de økonomiske og personalmessige ressurser som medlemslandene stiller til rådighet. Dette kommer på toppen av det sprik som ofte oppstår mellom mandatet og de tak på ressurser og kostnader som Rådet fastsetter. Samtidig blir det stadig vanskeligere for FN å mobilisere det personell som kreves fra medlemslandene til operasjonene. Problemet er særlig stort når det gjelder å skaffe til veie militære nisjekapasiteter slik som samband, helikoptre, ingeniører og medisinsk personell. Behovene er store også mht. visse kategorier kvalifisert sivilt personell.

Som ledd i bestrebelsene på å styrke FNs evne til å håndtere økningen i antall operasjoner og personell valgte FNs generalsekretær i 2007 å dele ansvaret for FNs fredsbevarende operasjoner på to nye avdelinger. Den ene avdeling, som beholdt navnet Avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO), har det overordnede strategiske ansvaret for de fredsbevarende operasjonene.

Den ”nye” avdelingen for feltstøtte (DFS) bistår alle deler av FN-sekretariatet i gjennomføringen av feltoperasjoner. Den globale strategien for feltstøtte som DFS fremla i 2010, er et viktig ledd i gjennomføringen av den pågående reformprosess. Det er viktig at administrative og budsjettmessige rutiner endres og forenkles slik at kapasiteten

til å utnytte eksisterende ressurser forbedres. Bedre rekrutteringsprosedyrer er nødvendig for å sikre effektiv og kompetent bemanning. Leder-skapsfunksjoner i felt bør styrkes. En ytterligere profesjonalisering er ønskelig.

Norge har helt fra begynnelsen hatt et sterkt engasjement for å styrke FNs fredsoperasjoner. Vi gir fortsatt dette viktige arbeid høy prioritet. Regjeringen legger stor vekt på norsk støtte til og deltakelse i FNs fredsoperasjoner. Norsk deltakelse er viktig for å støtte FN og underbygge FNs globale legitimitet samt bidra til fred og stabilitet i konfliktrammede land. Den er også viktig for å opprettholde og videreutvikle kompetanse om FN-operasjoner i det norske forsvar og i de personellbaser som stilles til rådighet for internasjonale oppdrag.

I tillegg til egen deltakelse vil det fortsatt være viktig å støtte FN gjennom kapasitetsbygging overfor land i sør, som for eksempel det norsk-finansierte programmet "Training for Peace". Norge vil også fortsette å delta i og støtte FNs utvikling av doktriner, retningslinjer og praktiske tiltak for en mest mulig effektiv fredsoperasjonsinnsats. Vi bør legge særlig vekt på høyt prioriterte temaer som beskyttelse av sivile, inkludert innsats mot konfliktrelatert seksuell vold, utvikling av sivile kapasiteter, sikkerhetssektorreform og ivaretagelse av kjønnsperspektivet.

5.2.4 Fredsbygging

Da begrepet fredsbygging første gang ble lansert i "An Agenda for Peace" fra 1992, ble det brukt for å betegne oppgaver for å stabilisere fred i et land etter en konflikt (post-conflict peacebuilding). Begrepet er imidlertid relevant også under selve konflikten og er videreutviklet til å omfatte en rekke tiltak for å redusere risiko for et tilbakefall til konflikt. Dette kan inkludere en styrking av nasjonale kapasiteter for konflikthåndtering på alle nivåer, en støtte til sikkerhet og stabilitet og etablering av et grunnlag for langsiktig fred og utvikling gjennom politiske prosesser og levering av grunnleggende samfunnstjenester slik som arbeidsplasser, lov og orden, helse og utdanning.

FNs fredsbyggingsvirksomhet er omfattende og vil være en del av oppgavene både for politiske operasjoner, fredsoperasjoner, humanitære opera-

sjoner og for utviklingssystemet. Egne diskusjoner om fredsbygging foregår i flere av FNs organer, inkludert FNs fond og programmer og for finansinstitusjonene. Verdensbankens årsrapport for 2011 om "Conflict, Security and Development", som vektlegger sikkerhet, lov og orden og sysselsetting, understreker behovet for et bedre samarbeid også mellom FN og Verdensbanken. Fra norsk side bør vi delta i de ulike diskusjonene med sikte på å bidra til mer samordning av innsatsen mellom FN og finansinstitusjonene både i New York og i felt.

En FN-gjennomgang i 2010 viser at den nye fredsbyggingsarkitekturen med en ny fredsbyggingskommisjon (PBC) ikke har levd helt opp til behov, forventninger og opprinnelig mandat. De rammerverk for fredsbygging som kommisjonen har utarbeidet i de land som står på kommisjonens dagsorden, har bl.a. manglende nærhet til felt, for dårlige kobling til resten av FN, særlig til Sikkerhetsrådet og andre implementerende deler av FN, og til internasjonale finansielle institusjoner. På den positive siden har PBC bidratt til å opprettholde et fokus på land som ellers får liten oppmerksomhet. Det tilknyttede fredsbyggingsfond (PBF) har bidratt til finansiering og politisk støtte i kritiske faser i land som ellers ikke mottar mye bistand. Fredsbyggingsfondet har under god og kreativ ledelse i felt også fungert som et insentiv for styrket koordinering og helhetlig tilnærming. Dette aspektet av fredsbyggingsfondet kan med fordel utredes og utvikles nærmere.

Norge medvirket til etableringen og har gitt finansiell støtte til fredsbyggingsfondet. Vi er valgt inn som medlem av organisasjonskomiteen under PBC for perioden 2011-2012. I den periode Norge er medlem av PBC, vil vi legge til grunn flere av de anbefalinger som gjennomgangen har påvist. Vi skal ha et fokus på landformat med vekt på Burundi og Liberia. Vi skal aktivt arbeide for at fremtidige rammerverk for fredsbygging inkorporeres i eksisterende nasjonale utviklingsrammerverk eller eksisterende nasjonale strategier. Vi skal også arbeide for at samarbeidet mellom PBC og Sikkerhetsrådet på den ene siden, og utviklingssystemet med FNs fond, programmer og landteam og med Verdensbanken på den andre siden skal utvikles videre. Vi skal ha en fleksibel tilnærming til hvilke temaer som skal tas opp i de ulike landformat. Samtidig skal vi støtte opp om PBCs arbeid med å integrere et kjønnsperspektiv i all sin innsats.

En sentral oppgave innen fredsbygging vil alltid være å bidra til grunnleggende sikkerhet og trygghet for sivilbefolkningen. Dette inkluderer beskyttelse av sivile, nedrustning, demobilisering og reintegrering av krigførende parter, arbeidet for å gjenopprette lov og orden og reform av sikkerhetssektoren. FN-systemet har i situasjoner slik som i Mosambik, Angola, Nepal, Øst-Timor og andre tidligere konflikt-områder bidratt konstruktivt til dette. Det er imidlertid også mange eksempler på land (DR Kongo og Sudan) der viktige fredsbyggingsoppgaver som f.eks. demobilisering har vist seg svært vanskelig å løse, bl.a. pga. at tidligere stridførende har valgt å beholde mange av sine våpen, og at FN-operasjonen ikke har vært tilstrekkelig dimensjonert eller utrustet for oppgaven.

Arbeidet med å fremme respekt for lov og rett i post-konflikt-situasjoner og i sårbare stater er en av de mest krevende oppgaver verdenssamfunnet står overfor. En internasjonal rettsorden vil være vanskelig å opprettholde hvis det hersker lovløshet i de enkelte stater. Lov og orden må nødvendigvis ha en politisk basis i de enkelte land og kan ikke påtvinges utenfra.

En fungerende rettsstat med lov og orden er et mål i alle fredsbyggingsprosesser. Lov og orden innen stater – som tidligere ble vurdert mest som et nasjonalt anliggende – er satt på dagsorden i en rekke FN-organer. Sikkerhetsrådet har debattert spørsmålet både på generell basis, på basis av tematiske drøftinger av beskyttelse av sivile i væpnede konflikter, kvinner, fred og sikkerhet etc., og i relasjon til fredsoperativ virksomhet i operasjoner med mandat fra Sikkerhetsrådet. Generalforsamlingen har hatt spørsmålet på sin dagsorden siden 1992, bl.a. i 6. komité for folkerettslige spørsmål, og med fornyet oppmerksomhet de senere år. Fredsbyggingskommisjonen behandler spørsmålet i relasjon til de land som står på kommisjonens dagsorden. Utviklingssystemet, særlig UNDP, er involvert gjennom bl.a. arbeidet i post-konflikt-land og gjennom arbeidet for godt styresett. FNs kontor mot narkotika og kriminalitet i Wien (UNODC) arbeider med både folkerettslige konvensjoner og praktisk kapasitetsbygging i medlemsland for å støtte opp under spørsmålet. En egen ressursgruppe er opprettet i FN-sekretariatet (Rule of Law Coordination and Resource Group) med en egen sekretariatsenhet (Rule of Law Unit) for koordinering av FNs aktiviteter på dette viktige område.

5.2.5 Sivilt personell

Et gjennomgående trekk ved både forebygging/konfliktløsning og øvrig fredsoperativ virksomhet er avhengigheten av tilstrekkelig sivil kompetanse og kapasitet til rask og fleksibel innsats. FN-sekretariatet må til enhver tid ha en basiskompetanse som er tilstrekkelig for planlegging, rekruttering og styring med operasjoner på landnivå. Men sekretariatet kan ikke selv ha egenkompetanse eller kapasitet til å dekke alle behov. FN er helt avhengig av en fleksibel organisasjonsform slik at man raskt kan trekke på kvalifiserte personalressurser i medlemslandene, både på den militære og sivile side.

Erfaringer fra operasjoner i Afghanistan, Irak og andre konfliktområder har indikert at den nødvendige fleksibilitet i dag ikke er på plass. Rekruttering og bemanning av kompetent personale tar for lang tid. Arbeidet for å styrke rekruttering og utplassering av kvalifisert personell er derfor gitt høy prioritet i relasjon til all fredsoperativ innsats: politisk konfliktløsning, fredsoperasjoner og fredsbygging. Dette er et område der Norge har bidratt gjennom konkrete forslag og bidrag, og der vi fortsatt bør gjøre det. Vi var tidlig ute med utvikling av personellbaser (rosters) for kvalifisert personell som står til rådighet for FN innen det humanitære område, og har senere videreutviklet dette på andre områder.

Innen forebygging og meglings har FN etablert en egen støtteenhet – Mediation Support Unit (MSU) – som rekrutterer og etterutdanner internasjonalt personell som er aktuelle for slike oppdrag, og som kan stilles til rådighet på kort varsel når behovet oppstår. Denne beredskapsgruppe har vært operativ siden mars 2008 og administreres av den norske Flyktninghjelpen. Norge har også gitt finansiell støtte til MSU og til videreutviklingen av beredskapen. Foreløpige vurderinger har vært at prosjektet er innovativt og nyttig. Ekspertene blir stadig mer etterspurt, og det synes å være økende forståelse i FN-systemet for prosjektets verdi. En ekstern evaluering avsluttes i 2011.

Norge har allerede betydelig erfaring når det gjelder sivil politi og øvrig sivil innsats. Vi kan bl.a. bidra med sivile eksperter innen rettskjeden som bl.a. omfatter politi, fengselspersonell, advokater og dommere. Vi har også erfaring mht. bruk av

personellbaser for å styrke FNs rekrutteringsbase med eksperter fra sør.

For å utvikle en mer helhetlig tilnærming vedrørende behovet for sivil kapasitet nedsatte FNs generalsekretær i 2009 en rådgivende gruppe under ledelse av tidligere visegeneralsekretær Jean-Marie Guéhenno for å gjennomgå behovet for sivil personell som kan bidra til innsats i land som har vært i konflikt. Rapportens reformforslag, som ble lagt fram i mars 2011, bør være et grunnlagsdokument for norsk politikk på dette område.

Sentralt i Guéhenno-rapporten er begrepet OPEN (Ownership, Partnership, Expertise og Nimble). Den bygger på erkjennelsen av at FN-systemet ikke kan ha egenkompetanse eller kapasitet for å dekke alle fredsbyggende behov. Det bør utvikles en egen partnerskapspolitikk der FN både må bli bedre til å utnytte nasjonal og lokal kapasitet og til å innhente ekspertise fra andre land når behovene oppstår.

En slik partnerskapspolitikk er helt i tråd med det system Norge har vært med på å innføre innenfor det humanitære system og innenfor forebyggende og fredsoperativt arbeid. Det vil være viktig og naturlig for Norge å videreføre støtten til FN i oppfølgingen av denne rapport i tiden som kommer.

En helt avgjørende forutsetning for at man kan få aksept i FN for mere fleksible partnerskapsordninger er at de gir tilstrekkelig spillerom for land fra sør. En viktig oppgave for både Norge og andre giverland er således å fortsette støttarbeidet til kapasitetsbygging i sør, slik vi har gjort det med Training for Peace.

5.2.6 Kvinner, fred og sikkerhet

FNs arbeid for å fremme kvinners erfaringer og roller i det internasjonale arbeid for forebygging og håndtering av konflikter er et relativt nytt tverrgående område i FNs arbeid med fred og sikkerhet. Norge har engasjert seg sterkt i arbeidet med å øke kvinners deltakelse i fredsoperasjoner, i fredsmeklings og i fredsbygging samt i å styrke beskyttelsen av kvinner i konfliktområder, ikke minst mot seksualisert vold. Et kjønnsperspektiv skal legges til grunn for å sikre at norsk innsats

innenfor fred og sikkerhet også er rettet inn mot kvinners behov og erfaringer.

“Norge skal være i forkant, både i strategisk tenkning og praktiske tiltak for å få flere kvinner inn i fredsforhandlinger.”

Statssekretær Espen Barth Eide ved åpning av seminar
21. juni 2011

Et viktig grunnlagsdokument for FNs arbeid med dette saksområde er sikkerhetsresolusjon 1325 som ble vedtatt i 2000. Den anerkjenner viktigheten av kvinners deltakelse i fredsoperasjoner og fredsprosesser for å sikre en varig og bærekraftig fred. Norge har vært en pådriver internasjonalt på dette området. En ny strategi for Regjeringens arbeid for å gjennomføre resolusjon 1325 ble lansert i 2010. Strategien inneholder noen utvalgte politiske prioriteringer, inkludert et sett av indikatorer for måloppnåelse. Både sivil samfunn og forskere har bidratt til utviklingen av strategien, som skal gi økte muligheter til å måle gjennomføringen og holde myndighetene ansvarlige.

Norge skal fortsette å styrke samarbeidet med sentrale og toneangivende aktører internasjonalt samt videreutvikle samarbeidet med viktige aktører i sør. En sentral ramme for norsk innsats mot seksualisert vold i konflikt er FNs nettverk UN Action Against Sexual Violence in Conflict, som samler og koordinerer 13 FN-organisasjoners innsats på dette området. Norge er i nær dialog med UN Action og bidrar også med økonomisk støtte. Et viktig skritt for å styrke FNs målrettede arbeid med det siste av disse målene har vært opprettelse av en stilling som Generalsekretærens spesialrepresentant mot seksualisert vold i konflikt, i tråd med SR 1888. Norge har sterkt støttet opp om opprettelsen av stillingen og samarbeider tett med hennes kontor.

For en samlet innsats for å styrke FNs fredsoperative virksomhet, inklusive forebygging og fredsbygging, **bør Norge:**

- Arbeide for at FN fortsetter å legge en integrert tilnærming til grunn for planlegging og gjennomføring av fredsoperasjoner med utgangspunkt i den foreliggende situasjon og behov i den aktuelle landsituasjon.

- Arbeide for at humanitære hensyn i felt ivaretas i fredsoperasjoner. Videreføre arbeidet for å sikre en mest mulig helhetlig tilnærming og tydelig rollefordeling mellom humanitære organisasjoner, andre typer sivile bidrag og militære fredsbevarende styrker.
- Fortsette å bidra til å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner, bl.a. ved å delta i og støtte FNs utvikling av doktriner, retningslinjer og praktiske tiltak, med særlig vekt på tema som Norge prioriterer høyt, slik som beskyttelse av sivile, inkludert innsats mot konfliktrelatert seksuell vold, utvikling av sivile kapasiteter, sikkerhetsreform og ivaretagelse av kjønnsperspektivet.
- Støtte en videreutvikling av FN-systemets partnerskap og samarbeid med regionale organisasjoner for en best mulig utnyttelse av globale fredsoperative ressurser.
- Arbeide for større fleksibilitet for rekruttering av nøkkelpersonell til feltoperasjoner, bl.a. gjennom en oppmykning av gjeldende regler mht. partnerskapsavtaler og sekonderinger, i tråd med anbefalingene fra rapporten om styrking av sivile kapasiteter.
- Støtte en mer forutsigbar finansiering av FNs politiske operasjoner, ev. ved støtte til forslag om å ta de politiske operasjoner ut av det regulære budsjett slik at de kan finansieres gjennom et eget budsjett basert på pliktige bidrag.
- Benytte vårt medlemskap i FNs fredsbyggingskommisjon i 2011-2012 til å opprettholde fokus på landformatene og å styrke koblingene mellom Fredsbyggingskommisjonen, Sikkerhetsrådet og utviklingsorganisasjonene, Verdensbanken og de øvrige finansinstitusjoner.
- Foreta en gjennomgang av hvordan arbeidet med godt styresett og rettsstaten (rule of law) kan styrkes gjennom ytterligere samordning av aktører og virkemidler, inklusive fredsoperativ virksomhet, utviklingssystemet, menneskerettighetsorganene og arbeidet i folkerettslige organer.
- Vurdere hvordan vi kan bidra til at mandater for fredsoperasjoner i større grad kan åpne for samarbeid mellom fredsoperasjoner i samme geografiske område, slik som i Sentral-Afrika.

- Arbeide for å styrke integrering av kjønnspektivet i fredsprosesser, i fredsoperasjoner og i fredsbygging, i alle faser og på alle nivåer.
- Videreføre arbeid med og støtte til kapasitetsbygging og kvalitetssikring av personell som skal delta i fredsoperativ virksomhet, bl.a. med utgangspunkt i etablerte opplæringsprogrammer og gjennom styrket kontakt med sentrale land i sør slik som Sør-Afrika, India, Indonesia og Brasil.

5.3 Humanitære operasjoner og humanitær nedrustning

5.3.1 Humanitære operasjoner

FN-systemet utgjør kjernen i det internasjonale humanitære systemet sammen med Røde Kors-bevegelsen og ikke-statlige organisasjoner. FNs humanitære organisasjoner, med UNHCRs mandat for flyktninger, WFPs ansvar for matvarer og logistikk, UNICEFs ansvar for barn og med et omfattende nærvær på landnivå, supplert av humanitære enheter i særorganisasjoner som FAO og WHO, med koordineringsmekanismer forankret i OCHA, kommer gjennomgående godt ut av internasjonale evalueringer. Et velfungerende FN og et tett samarbeid mellom FN, stater og ikke-statlige humanitære organisasjoner er nødvendig for å sikre effektiv humanitær respons også i årene som kommer.

Det humanitære systemet har siden 2005 gjennomgått vesentlige endringer for å bedre den humanitære innsatsen. FNs evne til forebygging og respons er reformert og effektivisert. Norge har vært politisk og økonomisk støttespiller med hensyn til styrkingen av FNs kontor for samordning av humanitær innsats (OCHA), etableringen av FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond. Vi arbeider aktivt innen de øvrige humanitære organisasjoner i FN-systemet som samarbeider innen Interagency Standing Committee (IASC) og på landnivå gjennom en utpekt nødhjelpskoordinator. Det er fortsatt behov for konsolidering og styrking av FNs koordinerende innsats og funksjoner i årene som kommer.

Det humanitære feltet er et av de områder der FN-systemets forhold til frivillige organisasjoner er godt utviklet på flere nivåer. Internasjonale NGO-er – derav flere norske – spiller ved siden av nasjonale NGO-er viktige roller som samarbeidspartner for FNs egne organisasjoner i felt. Andre NGO-er har konsentrert seg mer om overvåkning og advocacy-roller, f.eks. for å passe på at medlemsland ivaretar sine forpliktelser etter internasjonal humanitær rett. Partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner har bidratt til å styrke det humanitære systemets responsevne, selv om dette kontinuerlig må forbedres. Norge har hele tiden arbeidet for et bedre og mer likeverdig partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner og bør fortsatt gjøre dette.

Det er grunn til å vente flere og mer sammensatte humanitære kriser i årene som kommer. Det er viktig å styrke nasjonal beredskap og responskapasitet i land som opplever gjentatte humanitære katastrofer. Det er utfordringer knyttet til hvordan langsiktige tiltak bedre kan bidra til forebygging av naturkatastrofer, samtidig som kortsiktige tiltak bedre kan bidra til gjenoppbygging etter katastrofer. FNs organisasjoner som ofte er til stede i land både før, under og etter katastrofer, har en sentral rolle her.

Det humanitære område har på grunn av de spesielle krav som uventede kriser og katastrofer setter til handlekraft og fleksibilitet, vært i forkant i utviklingen av nye organisasjonsformer og arbeidsmåter, også innenfor FN-systemet. Den humanitære sektor har bl.a. kommet langt i avtaler med enkeltland om raskt å kunne stille sivil kapasitet eller materiell til FNs disposisjon ved utbrudd av en krise. Norge har aktivt bidratt til dette gjennom beredskapssystemet NOREPS og beredskapsavtalen NORCAP. Et annet eksempel er den såkalte klyngetilnærmingen, gjennom sektoransvarlige arbeidslag eller klynger der nasjonale myndigheter, FNs organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner samordner sin innsats slik at ressursene blir fordelt etter behov. Klyngetilnærmingen er tatt i bruk i over 40 land, men er fortsatt krevende.

Hovedutfordringen framover er å konsolidere og videreutvikle de fremskritt som er oppnådd siden 2005. Norge er i perioden 2010-2012 i ledertroikaen for givergruppen til FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter – OCHAs Donor Support Group. Vi har formannskapet fra juli 2011 til juli

2012 og bør da videreføre arbeidet for et sterkt og robust OCHA.

Det er nødvendig å utvikle en bredere base for det internasjonale humanitære system, med styrket eierskap til humanitære prinsipper i nord og sør. Et viktig element i dette arbeid vil være å styrke respekten for internasjonal humanitær rett. Norge har engasjert seg i dette arbeid i nært samarbeid med Den internasjonale Røde Kors-komiteén (ICRC) og FN-systemet. Arbeidet for å utvide den humanitære giverkretsen med ikke-vestlige humanitære givere og en styrking av dialogen med land som rammes av humanitære kriser, blir viktig. Norge skal også jobbe med å gjøre de finansieringsmekanismene som finnes, mer effektive og robuste.

Norge bør arbeide for bedre samordning mellom FNs humanitære arm og FNs utviklingsaktiviteter for å oppnå "ett FN på landnivå", og en bedre håndtering av overgangssituasjoner. Norge er fortsatt et av relativt få land som har en egen bevilgning for overgangsbistand. Den måte mange land nå øremerker sine bidrag på, både til humanitære operasjoner og utviklingsbistand, kan være et hinder for effektiv overgangsbistand. Givere vil ofte ha både i pose, veske og sekk når de bruker multilaterale aktører i overgangssituasjoner. De vil ha både lav risiko, sterke kontrollsystemer, lave administrasjonskostnader og raske resultater.

Norge vil arbeide for en reform av mandatet til FNs høykommisær for flyktninger (UNHCR) og har kontakt med Verdensbanken, UNHCR og noen giverland om varige løsninger for folk på flukt. Det er utfordringer knyttet til organisasjonenes generelle beskyttelseskapasitet, særlig i forhold til kjønnsbasert/seksuell vold. Beredskapsordningen NORCAP bidrar med nøkkelressurser til FNs nødhjelpsinnset. Norge har vært en pådriver for å utvikle bedre beskyttelse for internt fordrevne personer, både innenfor det humanitære system og innenfor menneskerettighetssektoren. Dette arbeid bør videreføres og styrkes.

Norge bør arbeide videre for å styrke koherens også i eksisterende styringssystemer, gjennom OCHAs Donor Support Group, gjennom de styrende organer i de humanitære organisasjoner, gjennom ECOSOCs humanitære segment og gjennom Generalforsamlingens omnibusresolusjon for humanitære aktiviteter.

De store naturkatastrofer vi har sett i de første tiår i dette århundre, er et varsel om at dette kan bli en av de store humanitære utfordringer i det 21. århundre. Arbeidet er nært forbundet med klimautfordringene, men er ikke begrenset til dette. I st.meld nr. 9 (2007-2008) om norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer omtales også behovet for å styrke multilaterale partnerskap for å nå disse mål. En rekke organer innen FN-systemet og finansinstitusjonene er engasjert i dette arbeid. Et strategisk rammeverk, vedtatt av FNs medlemsland i 20000 (UNISDR), er ment å koordinere en Global Platform for Disaster Risk Reduction. Et sekretariat i FN har etablert en global database som bl.a. utgjør grunnlaget for en årlig vurdering (Global Assessment Report) om utviklingen (se også kapittel 6.8).

5.3.2 Humanitær nedrustning

Under væpnede konflikter på 1990-tallet på Balkan, i Afrika og i Midtøsten førte en utstrakt bruk av antipersonellminer til at de ble liggende udetonerte i bakken lenge etter fredsløsninger. Dette skapte et økende behov for mer effektive internasjonale tiltak mot denne type våpen.

Drivkreftene bak initiativet for et forbud mot landminer var forankret i humanitære organisasjoner i samarbeid med det sivile samfunn både i nord og i de land som var hardest rammet. Det viste seg imidlertid umulig – pga. motstand både fra enkelte stormakter og mange land i den tredje verden – å komme fram til konsensus mellom statspartene i den relevante FN-konvensjon (konvensjonen om forbud eller restriksjoner mot visse typer konvensjonelle våpen – CCW) om å innlede forhandlinger med sikte på et slikt forbud. Norge gikk derfor med i en gruppe land som begynte å arbeide for et internasjonalt forbud mot bruk, lagring, produksjon og overførsel av antipersonellminer utenfor rammen av CCW. Den såkalte Ottawa-prosessen førte fram til Diplomatkonferansen i Oslo i 1997, som forhandlet fram minekonvensjonen som ble undertegnet i Ottawa samme år. Minekonvensjonen har nå 156 statsparter og er etablert som en internasjonal norm.

Norge var initiativtaker og pådriver også for et raskere spor for å komme fram til et lignende forbud mot klaseammunisjon, da heller ikke dette initiativet førte fram i CCW etter mangeårige forsøk. Denne prosessen bygget også på et nært samarbeid mellom de regjeringer som ønsket et forbud mot denne type våpen, og en bred koalisjon av humanitære organisasjoner og aktører fra det sivile samfunn. Konvensjonen mot klaseammunisjon, som ble vedtatt i 2008 av 107 land, trådte i kraft i august 2010, og er per mai 2011 ratifisert av 57 land.

Fra norsk side har vi vært opptatt av å forankre oppfølgingsoppgaver av minekonvensjonen opp mot FN-systemet. FNs generalsekretær er depositar for minekonvensjonen og konvensjonen mot klaseammunisjon. FN-systemet har støttet arbeidet på ulike måter, både gjennom politisk støtte fra høyeste hold og spesielt gjennom arbeidet til de feltbaserte organisasjonene. Organisasjoner som UNDP og UNICEF har blant annet programmer for å styrke lands kapasitet til å drive minerydding og bistand til ofre. UNDP har påtatt seg viktige politiske og administrative roller som vanskelig kunne blitt utført av andre aktører på en like effektiv måte. FN-systemet er involvert i oppfølgingstiltak mht. bistand til minerydding og til mineofre.

Et tredje element i Norges engasjement for humanitær nedrustning gjelder arbeidet for å redusere og forhindre ulike former for væpnet vold, herunder væpnede konflikter, men også andre former for væpnet vold som kriminalitet, terrorisme m.v. FN har utviklet et eget handlingsprogram mot håndvåpen. Forhandlinger om en traktat mot våpenhandel (Arms Trade Treaty / ATT) på basis av et mandat fra FNs generalforsamling, der målet er å fremforhandle en internasjonal standard for handel med konvensjonelle våpen. Forhandlingene er krevende og indikerer at medlemslandene har ulike ambisjoner mht. innhold og omfang av en mulig ATT-avtale. Norge har sammen med bl.a. UNDP også vært medlem av en kjernegruppe som i 2010 utarbeidet Genève-erklæringen om væpnet vold og utvikling. I 2009 ble arbeidet mot væpnet vold og sammenhengen mellom væpnet vold og mangel på utvikling ytterligere konkretisert i form av de såkalte Osloforpliktelsene, som over 60 land nå har sluttet seg til.

Norge bør

- Gjennom formannskapet i OCHA Donor Support Group og i de styrende organer for FNs humanitære organisasjoner videreføre arbeidet for å styrke samordningen av den humanitære innsatsen i felt, blant annet gjennom å styrke effektiviteten til nye koordineringsmekanismer slik som sektortilnærmingen og innovative finansieringsordninger som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond.
- Støtte FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) i Høykommissærens arbeid for å beskytte flyktninger og internt fordrevne samt bidra til videreutvikling av normer og standarder på feltet.
- Følge opp arbeidet med minekonvensjonen, konvensjonen mot klaseammunisjon og væpnet vold, inkludert videreføring av det gode samarbeidet med FNs feltbaserte organisasjoner slik som UNDP i arbeidet med universalisering, oppfølging og implementering av konvensjonene.
- Fortsette arbeidet med å få på plass en avtale om handel med konvensjonelle våpen (ATT)
- Videreføre arbeidet med å få satt større fokus på væpnet vold som et humanitært problem og et hinder for utvikling, sikkerhet og grunnleggende menneskerettigheter.

5.4 Nedrustning og ikkespredning.

FNs generalforsamling og arbeidet i dens fagkomité for nedrustning (1. komité) har tradisjonelt vært et forum for debatt, påvirkning og meningsbrytning om et vidt spektrum av nedrustningssaker. Selv om debatter og resolusjoner i disse fora ofte kan fremstå som ganske repetitive år for år, fyller de viktige funksjoner for en løpende meningsutveksling mellom FNs medlemsland om aktuelle utfordringer for arbeidet med nedrustning og ikkespredning. Norge har gjennom årene deltatt i flere reformprosesser i 1. komité for å gjøre debatter og resolusjonsbehandling mer fokusert og mindre polariserte. Dette gradvise reformarbeid bør fortsette.

Samtidig har det utvidete FN-system også et ansvar for å fremforhandle og overvåke globale nedrustnings- og ikkespredningsavtaler, særlig vedr. masseødeleggelsesvåpen. Sentralt i dette arbeid står ikkespredningsavtalen for atomvåpen (NPT), der viktige verifikasjonsoppgaver er tillagt IAEA i Wien, og der Sikkerhetsrådet har vedtatt sanksjoner mot land som bryter ikkespredningsregimets bestemmelser. Under Tilsynskonferansen mellom statsparter i NPT i New York i mai 2010 ble det vedtatt et handlingsprogram for de neste fem årene som legger opp til konkrete tiltak for å nå målet om å avskaffe atomvåpen, styrke ikkespredningsregimet og skape vilkår for alle lands rett til fredelig bruk av atomteknologi.

Det nåværende nedrustningsmaskineriet ble etablert av den første spesialsesjon i Generalforsamlingen om nedrustning i 1978, herunder Nedrustningskonferansen (CD) i Genève. Strukturen omfatter CD, som er et permanent forhandlingsforum som for tiden består av 65 medlemsland, og den FN-baserte nedrustningskommisjonen (UNDC) som møtes en gang i året for drøftinger av anbefalinger til Generalforsamlingen. UNDC har etter norske vurderinger ikke klart å vise resultater eller noen vesentlig merverdi, og har ikke vært prioritert høyt fra vår side.

CD er ikke formelt underlagt FN, men støttes administrativt av FN-sekretariatet. Innenfor rammen av CD er det ved siden av ikke-spredningsavtalen for atomvåpen fremforhandlet viktige internasjonale avtaler om masseødeleggelsesvåpen slik som konvensjonene som forbyr henholdsvis biologivåpen

(BWC) og kjemivåpen (CWC). Det er opprettet en egen organisasjon for implementeringen av CWC-avtalen i Haag og en mindre støtteenhet for BWC i Genève.

Etter at den siste større nedrustningsavtale, avtalen om forbud mot kjernefysiske prøvesprengninger (CTBT), ble forhandlet fram i CD i 1996, har det pga. konsensusregelen ikke lyktes CDs medlemsland å komme til enighet om å sette i gang nye forhandlinger om spørsmål som lenge har stått sentralt på CDs agenda. Dette gjelder særlig spørsmålet om en avtale for å forby produksjon av spaltbart materiale for kjernevåpenformål (FMCT), en avtale for å hindre et våpenkappløp i det ytre verdensrom, en avtale om negative sikkerhetsgarantier eller et program for kjernefysisk nedrustning.

I et norsk innlegg i Generalforsamlingen i 2010 ble det vist til den bevegelse som er skapt gjennom tilsynskonferansen for NPT, gjennom en ny START-avtale mellom USA og Russland, til flere referanser fra statsledere til det langsiktige mål om en verden fri for kjernevåpen og til behovet for at FNs nedrustningsorganer tilpasser seg nye utfordringer og oppgaver. Fra norsk side har vi bl.a. foreslått en oppmykning av konsensuskravet i CD, at CD åpnes for alle FNs medlemsland, og at CD må utvise større åpenhet overfor det sivile samfunn. Vi har også foreslått reformer i UNDC med kortere årlige sesjoner med mer fokusert dagsorden. En mer drastisk opsjon ville være å nedlegge CD og UNDC i sin nåværende form og erstatte dem med et nytt åpent forum for nedrustning og ikkespredning, med mandat både for utredninger, konsultasjoner og forhandlinger, eller at forhandlinger legges direkte inn under Generalforsamlingen.

Norge bør

- Videreføre arbeidet for å vinne støtte for en omfattende reform av FNs nedrustningsorganer.
- Videreføre arbeidet for at sivilt samfunn og andre relevante aktører får større anledning til å delta i internasjonale nedrustningsprosesser.
- Bidra til en større grad av tverr-regionalt samarbeid basert på felles interesser for å oppnå reelle resultater innenfor ikkespredning og nedrustning.

5.5 FNs bidrag til kampen mot nye globale trusler

5.5.1 Oppfølging av Høynivåpanelets rapport

Ved åpningen av FNs generalforsamling i 2003 – i kjølvannet av Irak-krigen – erklærte generalsekretær Kofi Annan at FN var kommet til et veiskille (fork in the road). FN kunne reise seg og møte nye trusler, eller risikere videre erosjon som følge av uenighet mellom stater og/eller unilateral handling. Generalsekretæren nedsatte et høynivåpanel om trusler, utfordringer og endringer, ledet av Thailands tidligere statsminister og med deltakelse bl.a. av tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland, for å vurdere trusler mot global sikkerhet og foreslå reformer i det internasjonale system. Rapporten fra Høynivåpanelet, som kom i 2004, ble sammen med andre innspill oppsummert i Kofi Annans egen rapport til FN i 2005, som fikk navnet "In larger freedom".

I disse rapporter vises det til flere klynger av slike trusler: krig mellom stater, vold innenfor stater, inklusive borgerkriger, vedvarende krenkelser av menneskerettigheter og folkemord; fattigdom, smittsomme sykdommer og miljøødeleggelser; kjernefysiske, radiologiske, kjemiske og biologiske våpen, terrorisme og transnasjonal organisert kriminalitet. Transnasjonale kriminelle nettverk, som synes å vokse i størrelse, antall og innflytelse, er en økende trussel mot nasjonal sikkerhet og utvikling i flere land og regioner.

FN-systemets operasjonelle roller i kampen mot disse trusler er – med unntak av de situasjoner der FN er gitt spesielle mandater – relativt begrenset. FN kan imidlertid spille viktige støtteroller gjennom fremforhandling av nye konvensjoner, protokoller og annen regelutvikling, gjennom bistand til kapasitetsbygging og gjennom samordning av gjennomføringstiltak. En vesentlig del av dette arbeid skjer på det nasjonale plan gjennom tiltak iverksatt av de enkelte land og gjennom internasjonalt politisamarbeid utenfor FNs rammer. Gjennom forhandlinger og vedtak av nye internasjonale konvensjoner mot terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet, narkotika og korrupsjon har FN-systemet kunnet bidra til et styrket internasjonalt samarbeid mot de nye truslene.

Overfor trusler som krever integrerte tilnærminger, kan medlemslandene trekke på hele nettverket av organisasjoner og samarbeidende institusjoner i FN-familien, hver med direkte forankring i fagmyndigheter i medlemslandene. FN-systemet kan også gjøre det lettere å ta opp konkrete spørsmål overfor land som ikke slutter seg til konvensjonene, gjennom diskusjoner og påvirkning av Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen.

For å oppgradere og koordinere FN-systemets innsats mot slike trusler opprettet Generalsekretæren i mars 2011 en "UN System Task Force on transnational organized crime and drug trafficking as threats to security and stability". Gruppen, som skal ledes av DPA og FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC), inkluderer andre FN-organer som arbeider med slike spørsmål, inklusive Verdensbanken og FNs utviklingssystem. Generalforsamlingen hadde en egen debatt om rettssikkerhet og globale utfordringer våren 2011, noe som igjen viser at dette spørsmålet er i ferd med å innta en høyere plass på den internasjonale dagsorden.

En styrking av internasjonalt samarbeid på disse områder har direkte betydning for norske interesser, bl.a. fordi det hjemler rettslig samarbeid med land som Norge ellers har beskjedent samkvem med på dette feltet. Norge har f.eks. hatt samarbeid med Brasil i enkeltsaker med hjemmel i konvensjonen mot grenseoverskridende kriminalitet.

Sekretariatsfunksjoner for en rekke av de etablerte konvensjoner og normer er forankret i UNODC som har sitt hovedsete i Wien. Også andre deler av FN-familien er involvert i faglig bistand og kapasitetsbygging innenfor sine mandatområder. UNODC er således sekretariat for kommisjonen for kriminalitetsforebygging og for narkotikakommisjonen.

De normative rammer for bekjempelse av nye trusler krever kontinuerlig videreutvikling av de konvensjoner, protokoller og regler som allerede er vedtatt. UNODC bidrar analytisk til denne videreutvikling gjennom datainnsamling og utarbeidelse av rapporter og studier som identifiserer god praksis og hvilke mangler og hull i regelverket som bør adresseres. Slike studier er viktige premissleverandører i videreutviklingen av konvensjonene og i arbeidet med nye konvensjoner.

Fra norsk side har vi støttet opp om slike studier innenfor rammen av konvensjonene og UNDOC. Vi har bl.a. gitt øremerkede bidrag til studier om kapitalflyt fra kriminell virksomhet som virkemiddel for å bekjempe denne og om sammenhengen mellom ulovlig, urapportert og uregulert fiske og organisert kriminalitet. Disse to studier har nær sammenheng med arbeidet innenfor ulovlig kapitalflyt generelt og arbeidet mot ulovlig fiske i og utenfor norske farvann. Fordelen med å bringe disse temaene inn under konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet er at Norge på denne måten kan få et verktøy for å ta opp konkrete saker med de land som har ratifisert konvensjonen. Dersom man oppnår enighet om at organiserte kriminelle er involvert i ulovlig fiske, er ikke dette lenger bare et spørsmål om havrett og fiskeriforvaltning, men om flaggstatens plikt til å gripe inn overfor slike grupper som følge av de forpliktelser de har påtatt seg etter konvensjonen. Under kriminalitetskommisjonens møte i mai 2011 ble to norsk-initierte resolusjoner om disse temaer vedtatt med konsensus. Fra norsk side vil disse to viktige saker bli gitt prioritet i oppfølgingen. Resolusjonen og UNDOCs arbeid knyttet til ulovlig fiske kan bl.a. være en døråpner i forhold til flaggstater som har begrenset kapasitet i forhold til slik kriminalitetsbekjempelse.

Nye områder vurderes brakt inn i kampen mot denne type kriminalitet. Blant disse er organiserte kriminelles involvering i handel med truede dyrearter, ulovlig hogst av tømmer, miljøavfall og bunkring av olje.

Norge gir både kjernestøtte og ikke øremerkede midler til UNODC. Kjernestøtten, som bidrar til driften av UNODC er viktig for et organ der 90 % av finansieringen er frivillig, og 80 % av denne igjen er øremerket. Vi har gitt øremerkede midler til de programmer som er prioritert fra vår side på områder der UNODC kan levere. Vi har også gitt øremerkede midler til utviklingen av regionale programmer, der organisasjonen har utviklet strategiske prioriteringer som er forankret i regionen og innenfor arbeidet med koherens på landnivå.

Reformutfordringene på disse områder er knyttet til videreutvikling av normer og regelverk, både på det internasjonale nivå og i medlemslandene. Styrking av overvåknings- og gjennomføringsmekanismer og klarere strategiske prioriteringer vil også være nødvendig.

5.5.2 Kampen mot terrorisme

Terrorisme utgjør en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Kampen mot terrorisme har vært diskutert i FN helt siden 1970-årene. Både Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet har satt antiterror på dagsorden og har fattet vedtak om opprettelse av underorganer for å arbeide videre med antiterrorsspørsmål. Ulike tiltak mot terrorisme står på dagsorden også for mange av FNs særorganisasjoner.

Generalforsamlingen etablerte i 1996 en ad hoc komité for å forhandle fram en internasjonal konvensjon mot terroristiske bombeangrep og har senere forhandlet fram internasjonale konvensjoner mot finansiering av terrorisme og kjernefysisk terrorisme. En global strategi mot terrorisme ble vedtatt av Generalforsamlingen med konsensus i 2006. Generalsekretæren opprettet i 2007 Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF) for å samordne 25 FN-institusjoners samt Interpols arbeid med antiterror. UNODCs antiterroravdeling yter viktige bidrag til kapasitetsbygging i medlemslandenes justissektor. Det gjelder alt fra bistand til skriving av lovttekster til opptrening av nøkkelpersonells anvendelse av rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter i antiterrorarbeidet. Arbeidet er høyt prioritert også av USA.

Norge er aktivt i arbeidet for gjennomføring av den globale strategien fordi den har en bred tilnærming som gir grunnlag for oppslutning i alle land. Norge gikk tidlig inn med prosjektstøtte til CTITF om integrert implementering av strategien i to afrikanske land. Vi arbeider aktivt for å styrke CTITF for slik å styrke gjennomføringen av den globale strategien. Vi har også støttet arbeid med deradikalisering og demobilisering av terrorister.

Også Sikkerhetsrådet er engasjert i kampen mot terrorisme. Rådet vedtok etter terroranslagene mot New York og Washington 11. september 2001 resolusjon 1374 med tiltak for å motvirke terrorisme handlinger, som opprettet en Counter-Terrorism Committee (CTC) for å overvåke gjennomføring av resolusjonen. Sikkerhetsrådet har også vedtatt bindende sanksjoner som tar sikte på å stanse finansielle overføringer til terrorismenettverk. I en ny resolusjon i 2004 vedtok Rådet å opprette et sekretariat (Counter Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)) for å øke CTCs muligheter for å overvåke hvordan landene lever opp til sine antiterrorforpliktelser. Dette kan skje gjennom nasjonal lovgivning – som bør være i tråd med de internasjonale normer, nasjonal institusjonsbygging, politisamarbeid, overvåkning av finansielle strømmer, grensekontroll etc.

Det er lite som tyder på at trusler om terrorisme vil bli borte i årene som kommer. Norge kan støtte kampen mot disse trusler på flere måter, også gjennom deltakelse i og finansiell støtte til FNs arbeid og til institusjons- og kapasitetsbygging på landnivå. FN-organisasjonene kan bistå i det arbeid som drives fram av nasjonale myndigheter og av internasjonalt politi- og etterretningssamarbeid utenfor FNs rammer. FN-systemet kan gjennom de konvensjoner som allerede er fremforhandlet, og gjennom felles strategier utgjøre en verdifull ramme for å engasjere så mange land som mulig i dette arbeid. Norge bør fortsatt støtte opp om dette arbeid både politisk og finansielt.

5.5.3 Grenseoverskridende kriminalitet, inklusive menneskehandel

Mens kampen mot terrorisme har vakt stor internasjonal oppmerksomhet, spesielt etter terrorangrepene mot New York i 2001, har kampen mot organisert kriminalitet først de senere år blitt satt høyt på den internasjonale dagsorden. Dette kan sees som et paradoks, terrorisme skaper stor frykt, men virkninger for menneskelig sikkerhet har stort sett vært begrenset til de steder der terrorhandlingene har funnet sted. Organisert kriminalitet gjennom narkotikasmugling og omsetning, menneskehandel, etc. rammer i dag de fleste samfunn. Narkotikakrigen i Mexico og andre land i Mellom- og Sør-Amerika er en trussel ikke bare mot nasjonal og menneskelig sikkerhet

i de verst rammede land, men også mot regional stabilitet, menneskelig sikkerhet og økonomisk og sosial utvikling. Flere av disse ber FN om bistand. Land som Colombia og Brasil er nå betydelige bidragsytere til UNODC for programmer i egne land.

FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet med de tre tilleggsprotokollene om menneskehandel, menneskesmugling og skytevåpen utgjør stammen i FNs mellomstatlige arbeid på justisområdet, sammen med de tilsvarende konvensjoner mot narkotika og korrupsjon. Konvensjonene stiller krav til nasjonal oppfølging. De er også viktige referanserammer for utviklings-samarbeidet på disse områdene. Stormaktene og mange vestlige land har imidlertid ikke ratifisert protokollen mot ulovlig fremstilling og omsetning av skytevåpen, slik at denne protokollen fremstår som noe svakere. På menneskehandelsområdet er FNs protokoll mot menneskehandel den globale standarden. Dette er reflektert og tydeliggjort i Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.

Videreutviklingen av regelverket skjer primært i de årlige møtene i kriminalitetskommissjonen, de femårige kriminalitetskongressene og under statspartsmøtene til hhv. konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (og dens tre tilleggsprotokoller) og i FNs generalforsamling (3. komité). Arbeidet på feltet dekkes av Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

For Norge har gjennomføring og oppfølging av konvensjonene vært en høy prioritet. Etter eksempel fra enigheten om en gjennomføringsmekanisme for korrupsjonskonvensjonen i 2009 prioriterer vi fra norsk side nå opprettelse av en tilsvarende gjennomføringsmekanisme for konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Det vil pågå viktige drøftelser om denne de nærmeste to årene.

Konvensjonene har også bestemmelser om faglig bistand / kapasitetsbygging. Disse kom inn som en nødvendig del av et større kompromiss for å få utviklingslandene med på å påta seg de mange forpliktelsene som konvensjonene medfører. UNODC medvirker til slik kapasitetsbygging innenfor rammen av sine ressurser. Samtidig må UNDOCs rolle som yter av faglig bistand avgrenses og

koordineres innenfor arbeidet med koherens på på landnivå (DaO) og i forhold til større aktører som UNDP og Verdensbanken.

En av de organisatoriske hovedutfordringer for UNODC er sammensetningen av budsjettet og styringsstrukturen. De styrende organer for UNODC (narkotikakommisjonen og kriminalitetskommissjonen) har i for liten grad fokusert på styringen av organisasjonen og på strategiske prioriteringer. Organisasjonen er til en viss grad blitt styrt av giverlandene ved at så mye av UNDOCs budsjett er i form av frivillige og øremerkede bidrag. Det ble i 2009 etablert en felles arbeidsgruppe under kommisjonene som skulle drøfte finansiering og styring og komme med forslag til forbedringer. Arbeidsgruppen kan være starten på en felles styringsfunksjon. Vedtak i arbeidsgruppen krever imidlertid konsensus, og fremdriften har vært beskjeden.

Også det normative arbeid stiller krav til koherens. Et eksempel på dette er avveiningen mellom håndhevingen av FNs narkotikakonvensjoner og spørsmål som narkomanes rettigheter eller utviklingslands manglende tilgang på smertestillende medisiner. Norge har ledet et arbeid om å knytte dette feltet tettere opp mot helsefeltet i WHO. Norge har også vært tydelig på at UNODC må ha et sterkt fokus på menneskerettigheter i sine programmer.

5.5.4 Narkotika

Produksjon, smugling og misbruk av narkotika er en av vår tids største samfunnsutfordringer. Narkotika er oftest nært forbundet med grenseoverskridende kriminalitet og behandles sammen med dette problemkompleks i FNs kontor i Wien. Svake statlige sikkerhets- og justisinstitusjoner er ofte en del av problemet, som også krever tiltak for å begrense etterspørsel etter narkotika på markedene i USA og Europa.

Narkotikaproblemet har vært på FNs dagsorden i mange år, bl.a. gjennom etablering av UN International Drug Control Programme som betjenes av UNODC, og var bl.a. tema for en spesialsesjon av FNs generalforsamling (1998).

Internasjonalt samarbeid mot narkotika er også her hjemlet i egne konvensjoner. Oppfølging av dette regelverk diskuteres i en egen narkotikakommisjon (Commission on Narcotic Drugs (CND)). Norge var medlem av Narkotikakommisjonen i 2004-2007 og er nå observatør.

For narkotikakonvensjonen har en lenge hatt overvåkingsorganet INCB (International Narcotics Control Board) som evaluerer landenes implementering av disse konvensjonene.

I kampen mot narkotika er UNODC også tillagt operasjonelle programmer, både i samarbeid med regionale organisasjoner og på landnivå. Disse tar bl.a. sikte på

- Rettsstat og godt styresett, herunder støtte til medlemslandene i arbeidet med å ratifisere og implementere de internasjonale konvensjoner samt forbyggende tiltak.
- Forskning og analytisk arbeid for å øke kunnskap om problemstillinger knyttet til narkotika og kriminalitet for å sikre grunnlag for policy-beslutninger.
- Faglig samarbeid og prosjekter i medlemsland om kapasitetsbygging innen rettsvesenet.

Kampen mot narkotika er en del av FNs programmer i et land som Afghanistan, der UNODC bl.a. har bidratt til å styrke det triangulære samarbeid mellom Afghanistan, Iran og Pakistan. Norge bidro med støtte til UNODCs arbeid med både kjernebidrag, øremerkede midler og støtte til prosjekter på landnivå. Det er også her viktig at UNODC deltar for fullt i styrking av koordineringen mellom FN-organisasjonene gjennom arbeidet med koherens på landnivå.

5.5.5 Korrupsjon

Kampen mot korrupsjon er en nyere del av FNs arbeid mot kriminalitet. FNs medlemsland ble enige om konvensjonen om korrupsjon i 2003. Konvensjonen, som trådte i kraft i 2005, dekker spørsmål knyttet til forebygging, kriminalisering, internasjonalt samarbeid og tilbakeføring av midler.

Etter mere enn fire års arbeid ble landene høsten 2009 enige om en gjennomføringsmekanisme for korrupsjonskonvensjonen. Mekanismen er basert på gjensidig evaluering (såkalt peer review) der eksperter fra to land evaluerer et tredje. Dette var første gang en slik mekanisme ble etablert i FN-regi. UNODC er tillagt sekretariatsfunksjon for statspartsmøtet og gjennomføringsmekanismen og har dermed en viktig rolle i oppfølgingen. UNODC yter også faglig bistand for ratifisering og implementering av konvensjonen.

Kampen mot korrupsjon er også en stadig viktigere del av arbeidet for bistandseffektivitet, misbruk av utviklingsmidler og kapitalflukt fra de fattige til de rike land eller til skatteparadiser. Dette er områder som er gitt høy prioritet i Regjeringens utviklingspolitikk – jf. bl.a. st.meld nr. 13 (2008-2009) om klima, konflikt og kapital. Også andre FN-organer er engasjert i kampen mot korrupsjon, både globalt og på landnivå. UNDP er en viktig aktør gjennom i arbeidet for godt styresett (jf. kap. 6.8.2). UNODC og UNDP har utarbeidet en arbeidsdeling på dette område som er nedfelt i en MOU der UNODC har det normative ansvar samt et operasjonelt ansvar for etterforskning, mens UNDP har et operasjonelt ansvar på det forebyggende område. På korrupsjonsområdet er det også store aktører i og utenfor FN som anvender korrupsjonskonvensjonene som en global standard.

5.5.6 Sjørøvervirksomhet

Kampen mot sjørøvervirksomhet er aktualisert pga. det økende antall kapringer av skip utenfor Somalia, Afrikas Horn og Det indiske hav. Flere internasjonale organisasjoner er brakt inn i arbeidet for å bekjempe virksomheten, også FN-systemet. En kontaktgruppe for det somaliske sjørøverproblemet (CGPCS) er opprettet i Wien. Kontaktgruppen er ikke formelt en del av FN, men mottar institusjonell støtte av UNODC i Wien.

FN-systemet er tillagt mandater i flere aspekter av Somalia-spørsmålet og har et betydelig nærvær i regionen. Dette omfatter arbeidet for å finne politiske løsninger for en etablering av en stabil regjering, fredsoperativ virksomhet i overgangsfasen, humanitær virksomhet både i Somalia og i nabolandene og mer utviklingsrettede programmer i landet. Det har således vært naturlig å trekke på

FN-systemet både i tiltak mot sjørøveriets årsaker og dets virkninger. Det er nært samarbeid mellom FN og regionale organisasjoner slik som AU og EU i arbeidet med å finne løsninger på de forskjellige aspekter av problemet.

Spørsmålet om internasjonale tiltak mot sjørøveriet har vært drøftet i Sikkerhetsrådet ved flere anledninger. Sikkerhetsrådet holdt bl.a. et møte i august 2010 på basis av en rapport fra Generalsekretæren om opsjoner for å holde sjørøvere strafferettslig ansvarlige. I et norsk innlegg ga vi sterk støtte til en strategi bygget på utbygging av kapasitet i justissektoren innenfor den berørte region på Afrikas Horn. Et møte i Rådet i juni 2011 med fokus på straffeforfølgning av pirater viser at det fortsatt ikke er full enighet om dette spørsmål. Norge kunngjorde i 2010 en fordobling av vårt bidrag til det støttefond som er opprettet av kontaktgruppen, CPPCS Trust Fund som er satt opp for å støtte implementeringen. Dette gjør oss til en av fondets største givere, med de innflytelsesmuligheter som følger av dette.

UNODC har etablert et eget Counter-Piracy Programme, delvis finansiert av EU, med støtte til styrking av regional kapasitet i land som Kenya, Seychellene etc. for kunne etterforske, rettsforfølge og fengsle sjørøvere. UNODC har bl.a. et eget program for Somalia med vekt på bygging av fengsler i Somaliland og Puntland. Norge er samarbeidspartner i disse programmer. Sikkerhetsrådet har uttrykt full støtte for UNODCs og UNDPs bistand til disse områder for å holde pirater ansvarlig.

FNs generalsekretær har oppnevnt en egen spesialrepresentant for arbeidet mot sjørøveri. Representanten, den tidligere franske statsråd Jack Lang, la i januar 2011 fram for Sikkerhetsrådet en rekke anbefalinger om den videre håndtering av sjørøverproblemet. Viktigst var forslaget om en relokalisert somalisk domstol i Tanzania og oppbygging av domstoler i Somalia. Tanken er at somaliske sjørøvere skal dømmes av somaliske domstoler. Forslaget om å bygge opp domstoler i Somalia peker framover og fortjener en nøye vurdering. Ukraina, Russland og Egypt har lagt fram forslag om å etablere en egen internasjonal domstol for somaliske sjørøvere. Forslaget har av kostnadmessige grunner begrenset støtte og vil neppe bli realisert.

Norge bør

- Bidra aktivt til en videreutvikling av eksisterende regelverk og normative instrumenter for å bekjempe de globale utfordringer man står overfor på alle disse områder, men med spesiell vekt på områder som har vært prioritert av Norge slik som kampen mot terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet, inklusive ulovlig våpenhandel, menneskehandel samt kampen mot korrupsjon og ulovlig kapitalflukt, ulovlig fiske og narkotika.
- Bidra til en samordning, effektivisering og styrking av UNODC og FNs samlede bidrag til institusjons- og kapasitetsbygging i berørte land og regioner.



FNs arbeid med sosial og økonomisk utvikling er nært knyttet til FNs andre to hovedpillarer, internasjonal fred og sikkerhet og menneskerettighetene, og til FNs normative funksjoner. Økonomisk vekst og utvikling – med respekt for grunnleggende menneskerettigheter – er en av de viktigste forutsetninger for fred og stabilitet. Også operasjonelt er det sterke koblinger mellom FNs tre hovedmandater. FNs nærvær og samordnende innsats på landnivå er en forutsetning for fredsoperasjoner, politiske misjoner, og en bærekraftig innsats for økonomisk og sosial utvikling gjennom utviklingssystemet og for å fremme grunnleggende menneskerettigheter.

FNs utviklingsarbeid avspeiler de skiftende mål og prioriteringer som medlemslandene har satt for utviklingsarbeidet siden 1960-tallet. De handlingsplaner og prinsipperklæringer som ble vedtatt på 1960- og 70-tallet ble fulgt av serien av FN-toppmøter på 1990-tallet. Rio-møtet om miljø og utvikling i 1992 ble fulgt av toppmøter om befolkningsspørsmål (Kairo 1994), kvinnespørsmål og likestilling

Rask urbanisering i Asia. Fra Dhaka i Bangladesh.

(UN Photo/Kibae Park)

(Beijing 1995), sosiale spørsmål (København 1997), FNs tusenårsmøte i New York år 2000 og påfølgende FN-toppmøter i 2005 og 2010. Konferansene om finansiering for utvikling i Monterrey i Mexico i 2002 og i Doha i 2008 har vært viktige for den bredere utviklingsdagsorden. Disse toppmøter har vedtatt erklæringer og handlingsplaner som krever aktiv oppfølging både fra medlemslandene og fra FN-systemet. Mange, men ikke alle disse mål er oppsummert i *FNs tusenårsmål* som etter planen skal være oppfylt i 2015.

Gjennom slike prosesser har utviklingsland og giverland gjennom årene satt de fleste utviklingsspørsmål på FNs dagsorden. FN-systemet forutsettes således å følge opp et stort antall mandater og prioriteringer. Nye problemstillinger, oppgaver, fonds og finansieringsmekanismer er ofte lagt på

toppen av de gamle. Samtidig stilles organisasjonene overfor krav til klarere prioriteringer.

Parallelt med disse prosesser har det skjedd dyptgripende endringer i verdensøkonomien, som også har påvirket utviklingspolitiske tilnærminger. Fra visjonen om en ny og mer rettferdig økonomisk verdensorden på 1970-tallet, som bygget på sterk offentlig styring, via den sterke vektlegging av liberalisering og privatisering på 1980- og 1990-tallet, har utviklingen etter finanskrisen svingt tilbake til et mer balansert syn på forholdet mellom styring og marked hvor statens og det mellomstatlige samarbeids ansvar for å fastsette nødvendige rammebetingelser og reguleringer og for krisehåndtering er aksentuert.

I hele denne periode har man hatt en akselererende globalisering, med sterke drivkrefter i privat sektor, men hvor det globale mellomstatlige system har vært normgiver og ryggrad i nedbyggingen av barrierer for internasjonalt økonomisk samkvem. Verdens handelsorganisasjon (WTO) og finansinstitusjonene har vært sentrale i utformingen av rammebetingelser og regelverk for verdenshandelen og det globale monetære og finansielle system. De øvrige deler av FN-familien har bidratt på sine respektive mandatområder i utformingen av normer, regler og globale standarder, i bistand til kapasitetsbygging og til de land som faller utenfor. I dag er det en erkjennelse av at en markedsdominert verdensøkonomi må være forankret i grunnleggende regelverk, med tvisteløsningsmekanismer eller domstoler, og med reguleringsmyndigheter som utformer og håndhever regler. Hvor grensene bør trekkes mellom styring og marked, vil med stor sannsynlighet være et politisk stridstema også i det 21. århundre.

I perioden fram til 2015 er det forutsett flere viktige prosesser som vil være med på å sette dagsorden både i de nærmeste år og i perioden etter 2015.

- Forberedelsene til Rio pluss 20-møtet i Rio i 2012, som vil trekke opp nye handlingsplaner for arbeidet med miljø, utvikling og sosiale spørsmål, vil også behandle høyst nødvendige reformer i nåværende tilnærminger til miljø- og utviklingsarbeidet i FN.
- Høsten 2012 skal det fremforhandles en viktig resolusjon om rammene for FNs utviklingsarbeid for den neste fireårsperioden (den såkalte fireårs-gjennomgangen av FNs operasjonelle aktiviteter). Denne resolusjonen vil bl.a. bli sentral for det

videre arbeid med koherensspørsmålene, også på landnivå gjennom "Delivering as One". I 2013 kan det bli en ny konferanse om finansiering for utvikling, etter Monterrey-konferansen i Mexico i 2002 og oppfølgingskonferansen i Doha i 2008.

- Forberedende diskusjoner og tenkeprosesser fram til et nytt toppmøte i FN i 2015 om den globale agenda og nye mål for perioden etter 2015 er allerede innledet.

I tillegg vil dagsordenen i FN som alltid bli preget av internasjonale begivenheter slik som utviklingen i Sudan, Afghanistan og Midtøsten, utfallet av omveltningene i Nord-Afrika og andre konfliktområder og uforutsette hendelser f.eks. i form av naturkatastrofer. Flere av disse vil skape tilleggsoppgaver for FN-systemet og vil kreve finansiering fra en totalpott av utviklingsbistand (ODA) som neppe vil holde tritt med den globale etterspørsel etter finansiering.

Det sentrale utviklingssystem rundt UNDP, UNICEF og UNFPA utgjør et tyngdepunkt i FNs utviklingsarbeid. Men også resten av FN-systemet er i større eller mindre grad tillagt utviklingsoppgaver, selv om de opprinnelig hadde et mer faglig og sektordefinert mandat.

De langsiktige trender i finansieringen av FNs utviklingsaktiviteter har vært positive fram til finanskrisen i 2008, med en fordobling i volum mellom 1993 og 2008. Veksten stoppet foreløpig opp i 2009. I følge FNs egne oppgaver utgjorde frivillige bidrag til FNs operasjonelle aktiviteter i 2009 21,9 milliarder USD, fordelt med 61 % til langsiktig bistand og 39 % til de humanitære operasjoner. Til tross for bredden i målsettinger, aktiviteter og organisasjoner er FN-systemet således ikke en stor bistandsaktør i den voksende verdensøkonomien.

Pga. ettervirkningene av finanskrisen forventer flere FN-organisasjoner nedgang i frivillige bidrag og reduksjon av aktiviteter for 2011. Tradisjonelle giverland som USA, Japan og land i EU sliter med store budsjettunderskudd, voksende gjeld og kutt i offentlige overføringer. Nye giverland har kommet til, men i hovedsak med øremerkede midler til formål i egne land. Utslagene varierer fra organisasjon til organisasjon og motvirkes delvis av lav dollarkurs, men totalbildet kan indikere lite spillerom for nye initiativer på kort sikt.

Fordelingen av finansieringen mellom den ren- dyrkede multilateralisme i form av frivillige kjernebidrag og øremerkede midler har også endret seg. Volumet av kjernebidrag har ligget relativt konstant i USD over de siste 20 år, dvs. en nedgang i realøkonomisk forstand. Nesten all økning i bistand via FN-systemet de senere år har således kommet gjennom øremerkede midler, noe som gir redusert forutsigelighet og fleksibilitet. En konsekvens av dette er at området for *felles handling* og *felles finansiering* relativt sett minker, mens FN-systemets rolle som global kontraktør for medlemslandenes øremerkede prioriteringer øker.

Det er også positive utviklingstrekk. FNs toppmøte høsten 2010 bekreftet FNs sentrale rolle for oppnåelse av tusenårsmålene fram til 2015. Utviklingsoppgaver og globale utfordringer som best kan løses gjennom multilateralt samarbeid, står i kø. FN-systemet har vist seg robust også gjennom tidligere overgangsperioder og kriser.

FNs utviklingssystem står likevel overfor store utfordringer i tiden fram til 2015. Sommeren 2011 synes det usikkert hvor lenge finanskrisen vil vedvare, hvor den vil ramme hardest, og når en bærekraftig global vekst igjen vil skyte fart. De sosiale ringvirkningene kan bli store og innvirke på landenes evne og vilje til å investere i utviklingsformål og globale fellesgoder. På viktige områder befinner FN-systemet seg i en overgangsfase hvor utviklingsdagsordenen er i endring, hvor de tradisjonelle givere i nord sliter med finansielle problemer, og hvor nye givere bare gradvis kommer til. Samtidig vil FN i lang tid framover ha viktige humanitære funksjoner og utviklingsfunksjoner og på samme tid ivareta viktige støtteroller for globaliseringsprosesser og arbeidet med globale fellesgoder.

Gruppen av utviklingsland er også i en overgangsfase, med større differensiering mellom fremvoksende økonomier slik som Kina, India, Brasil og andre mellominntektsland, og gruppen av minst utviklede land. Mens utviklingslandene fortsatt prøver å opptre samlet i FN-forhandlinger gjennom G-77 og NAM, blir det stadig tydeligere at de ikke lenger har identiske interesser. I mange tilfelle har de store mellominntektsland overlatt til de radikale land i G-77 og NAM å sette dagsorden og har selv inntatt en mer tilbaketrukket rolle. Innenfor utviklingsorganisasjoner som UNDP har mellominntektsland også fremhevet sin rett til fortsatt

bistand og til et FN-nærvær i sine respektive land.

En revidert og ev. styrket rolle for FN-systemet innenfor økonomisk og sosial utvikling vil kreve aktiv medvirkning av mellominntektslandene og spesielt de nye økonomiske stormakter. I årene som kommer, vil de være både mottakere, utviklingsaktører og givere av bistand. De vil være viktige i beslutninger om hvilke mandater og ressurser som vil bli tildelt FN og det multilaterale system i det 21. århundre. Vi må ha respekt for at mange av dem fortsatt er utviklingsland og ønsker å bli behandlet som det i FN. Samtidig bør de engasjeres i en mer strategisk dialog både om globale utfordringer og om FN-systemets roller innenfor en utviklingspolitikk i endring. Denne dialog, som er i ferd med å vokse fram gjennom bilaterale kontakter og ad hoc-initiativer, har ennå ikke funnet sine retninger.

Foreløpig holder mellominntektslandene fast på at deres utviklingsengasjement må skje på frivillig basis og innenfor rammen av bilaterale avtaler eller sør/sør-samarbeid. Å få mellominntektslandene til å påta seg også et større globalt ansvar som utviklingspartnere innenfor mer forpliktende multilaterale rammer vil sannsynligvis være en gradvis prosess som kan ta tid. Det er foreløpig et åpent spørsmål hvor mye de på sikt vil satse på multilateralismen og FN for å fremme sine utviklingspolitiske interesser, og hvor mye de vil satse på mer begrensede samarbeidsmodeller som G-20 eller sør/sør-modeller. Antagelig vil det ikke bli snakk om det ene eller det andre. Det er rimelig å anta at disse land – i likhet med andre land – vil forfølge sine interesser gjennom forskjellige arenaer og kanaler.

Norge er et av de land som relativt sett gir mest via multilaterale kanaler og via FN. Våre kjernebidrag er fortsatt høye i absolutte tall, selv om vi nå ligger over OECD/DAC-gjennomsnittet mht. øremerking av våre bidrag. De høye frivillige bidrag gjør at Norges muligheter til innflytelse er gjennomgående større i FNs utviklingssystem enn i de områder som finansieres gjennom de regulære budsjetter. Medeierskapet gir oss innflytelse over programmer og aktiviteter langt ut over våre egne bidrag. Oppgaver knyttet til økonomiforvaltning slik som budsjettering, strategisk planlegging, evalueringer, interne og eksterne kontrollfunksjoner, revisjon og andre tilsynsmekanismer er felles for alle givere og følges nøye av dem alle. Et system med 193 eiere har i sin natur mange voktere.

6.1 G-20 og tanken om et økonomisk sikkerhetsråd i FN

FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) er et av FNs fem hovedorganer og var tiltenkt en viktig rolle for å fremme økonomisk og sosial fremgang og utvikling. ECOSOC har således et relevant mandat og formell legitimitet gjennom FN-pakten. Med sine 54 medlemmer basert på roterende medlemskap har det i utgangspunktet også god representativitet.

For de store land er imidlertid ECOSOC i sin nåværende form for stort for reelle diskusjoner om de store utfordringer i verdensøkonomien. Rådets møter har heller ikke klart å tiltrekke seg tilstrekkelig representasjon fra økonomiske fagmyndigheter. Finansdepartementene i medlemslandene har sin fremste tilhørighet i finansinstitusjonene, særlig IMF, Verdensbanken og OECD, ikke i det sentrale FN-system.

Forslag om et økonomisk sikkerhetsråd i FN-regi har vært fremme ved flere anledninger. Bakgrunnen har bl.a. vært behovet for et handlekraftig globalt organ med mandat til økonomisk eller økologisk krisehåndtering – etter mønster av de funksjoner FNs sikkerhetsråd har innenfor fred og internasjonal sikkerhet. Det var i mange år også en del av norsk FN-reformpolitikk (jf. bl.a. st.meld. nr. 11 fra 1989-90). Forslaget ble på nytt tatt fram av land som Frankrike og Tyskland i de første faser av finanskrisen i 2008.

Ideen om et globalt økonomisk sikkerhetsråd er i dag konsentrert rundt G-20, som hadde sitt utspring i finanskrisen i Asia sist på 1990 tallet, og med en hovedforankring i finansinstitusjonene i Washington. I og med at G-20 ble det foretrukne format for håndtering også av finanskrisen i 2008, har G-20 siden fremstått som det fremste økonomiske forum for krisehåndtering i global sammenheng. Forholdet mellom FN og G-20 har senere vært under kontinuerlig debatt og utvikling. Fra en opprinnelig skeptisk holdning i New York til G-20, som ble sett på som en trussel mot FN-systemet, er holdningene etter hvert blitt noe mer positive. Norges FN-ambassadør hadde i 2009-2010 et oppdrag fra Generalforsamlingens president om å følge opp Generalforsamlingens første resolusjon om finanskrisen og å konsultere medlemslandene for å finne en basis for nærmere kontakt og

samarbeid. Både i og utenfor G-20 fremholdes det at arbeidet må være komplementært til eksisterende internasjonalt utviklingssamarbeid.

FN-systemet er i 2011 knyttet til G-20 på flere måter. Det er etablert praksis at FNs generalsekretær inviteres og deltar på toppmøtene. Sherpaer fra FN deltar i de forberedende prosesser. Det franske formannskap for G-20 i 2011 engasjerte seg i konsultasjoner i New York om ev. koblinger til ECOSOC og Generalforsamlingen. Blant de temaer som FN-systemet nå samarbeider med G-20 om, er spørsmål hvordan utviklingsland kan utvikle bedre kapasitet til å hindre tap av skatteinntekter (UNDESA), spørsmål knyttet til matvaresikkerhet (UN Committee on World Food Security), spørsmål om bistand til utviklingsland for å styrke programmer for sosial beskyttelse (ILO og ILO), spørsmålet om varslingsystemer for å kartlegge hvordan suksessive kriser virker inn på sårbare grupper (UN Global Pulse Initiative), spørsmålet om normer og standarder for privat sektor (UN Global Compact) og spørsmål om forskjellige modeller for sør/sør-samarbeid. Storbritannia har på vegne av G-20s formannskap fått i oppdrag å utarbeide en rapport om globalt styresett til G-20s toppmøte i Cannes høsten 2011. Rapporten (som ikke foreligger når dette skrives) vil særlig berøre forholdet til finansinstitusjonene (IMF, Verdensbanken, Den finansielle stabilitetspakt FSB, OECD og WTO). FN-systemet kan bli berørt gjennom diskusjoner om globale spørsmål slik som miljø- og klimaendringer og styresett knyttet til matsikkerhet og energi.

Fra norsk side har vi stilt spørsmål om G-20s legitimitet som et globalt forum. Vi har tatt til orde for en utvidelse av gruppen for å gjøre den mer representativ og/eller en modell med valggrupper slik det praktiseres i finansinstitusjonene. FN bør kunne være et forum for å fremme dialog mellom G-20-landene og de 172 medlemsland som ikke er medlemmer av G-20, på de områder som er relevante for FN. Vi har stilt oss positivt til at FN-sekretariatet kan medvirke til forberedelsene til G-20-toppmøter, noe som kan gi FN bedre muligheter til å koordinere mellom G-20 og andre multilaterale initiativer. Dette bør medføre forpliktelser også for G-20, bl.a. for å bidra til at de styrende organer for implementerende organisasjoner ikke blir satt til side.

6.2 FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) og Development Cooperation Forum (DCF)

ECOSOCs funksjoner er i dag hovedsakelig knyttet til koordinering innenfor FN-systemet, til gjennomgang av politiske retningslinjer for de enkelte FN-organer og til dialog om policyspørsmål. Rådet mottar rapporter fra flere underkommisjoner og andre FN-organer, debatterer disse og formulerer anbefalinger om politisk oppfølging gjennom resolusjoner. ECOSOC er også et viktig organ for valg til FN-organer, noe som gjør det ettertraktet for medlemsland å være medlem av rådet.

Norge har – sammen med de andre nordiske land – vært engasjert i flere reformer av ECOSOC. I rapporten fra det andre nordiske FN-reformprosjektet fra 1996 foreslås det bl.a. at ECOSOCs rolle som koordinator for rapporter og anbefalinger bør styrkes for å unngå overlappning med Generalforsamlingen og dens 2. komité, at ECOSOC burde gis en betydningsfull rolle for en koordinert oppfølging og overvåking av FNs toppmøter og globale konferanser, og at ECOSOC bør kunne sammenkalles når det oppstår kriser på det økonomiske og sosiale område hvor et bidrag fra ECOSOC kunne være nyttig.

Flere av de foreslåtte reformer er gjennomført og har gitt positive resultater. Å samle tematiske spørsmål i såkalte "segmenter" for mer fokuserte debatter om operasjonelle spørsmål, humanitære spørsmål etc., er et klart framskritt. Reformen av arbeidsmåter har gjort det lettere å fremme en åpen og direkte dialog mellom paneldeltakere, FNs ledelse og medlemslandene. Dette har bidratt til bedre utbytte og kvalitet på diskusjonene. Disse små og skrittvis reformer fortsetter. I FN-miljøet synes det per 2011 å være liten interesse for nye runder med omfattende ECOSOC-reform nå. Reformprosessen for bærekraftig utvikling foran Rio 2012 kan imidlertid også berøre ECOSOCs fremtidige funksjoner (se kap. 6.6.1).

Generalsekretær Kofi Annans rapport "In larger Freedom" fra 2005 foreslo opprettelse av et Development Cooperation Forum (DCF), som skulle samles annethvert år på høyt nivå for en gjennomgang av aktuelle økonomiske og sosiale spørsmål. Forumet holdt sitt første møte i 2008 og

et nytt møte i 2010 i form av et høynivåsegment ved åpningen av sommer-ECOSOC. Her lyktes man med å samle paneldeltakere på høyt nivå til diskusjoner om de mest relevante tema (koherensproblematikken, ansvarliggjøring, sør-sør-samarbeid, fordeling av midler til multiple kriser og likestilling). Det ble likeledes avholdt parallelle arrangementer med deltakelse av både det sivile samfunn og privat sektor. Forsøkene på å høyne nivået for deltakelse i ECOSOC og Development Cooperation Forum og å modernisere møteformene synes således å ha gitt positive, men tross alt begrensede resultater.

Spørsmålet om hvor den fremtidige globale utviklingspolitikken bør diskuteres og utformes, må også ta hensyn til fora utenfor FN. Viktige deler av denne prosessen skjer i Verdensbankens utviklingskomité (gjeldsproblemene og fattigdomspapirer) og i den arbeidsgruppe som ble etablert av OECD/DAC om bistandseffektivitet (Working Party on Aid Effectiveness). Sistnevnte har bl.a. vært en drivkraft bak harmoniseringsagendaen og om bistandseffektivitet. Denne arbeidsgruppe, som opprinnelig var et rent giverlandsforum, er gradvis utvidet til å inkludere en rekke utviklingsland. FN-systemet deltar i gruppens arbeid på samme måte som finansinstitusjonene, men ikke i noen fremtredende roller. Arbeidsgruppen, som er blitt så stor at enkelte snakker om et "mini-FN", er i 2011 i ferd med å diskutere sin egen framtid. Sør-sør-fora, inklusive BRICS-gruppen, men også de større utviklingsgrupper slik som G-77, vil også være viktige i dette bilde.

FN-systemets viktigste arena for høynivådrøftelser om utviklingsspørsmål er etter hvert blitt konsentrert rundt åpningsuken av FNs generalforsamling i september hvert år. Ved siden av den tradisjonelle generaldebatten i Generalforsamlingen arrangeres det hvert år et stort antall parallelle arrangementer, bilaterale møter i like-sinnede grupper og i regionale organisasjoner etc. Slike høynivåmøter har stor betydning for å fremme, stimulere og følge opp tematiske initiativer. FN er fortsatt en sentral møteplass for drøftinger og beslutninger på høyeste nivå om aktuelle globale utfordringer.

Norge bør

- Stille oss positive til en videre utbygging av samarbeidet mellom FN og G-20, slik at FN-systemet kan medvirke til de G-20-prosesser som er relevante for FN. Dette bør kobles til en form for ansvarlighet også for G-20 i forhold til FN og de 173 medlemsland som ikke er medlemmer av G-20.
- Inkludere spørsmål om FN-reform og det multilaterale systemets framtid i våre dialoger med viktige mellominntektsland.
- Støtte til fortsatte tilpasninger i ECOSOCs arbeidsformer, med vekt på mer tematiske tilnæringer og interaktiv dialog.
- Bidra til å gjøre Development Cooperation Forum mest mulig relevant ved aktive forberedelser og deltakelse, bl.a. som forum for diskusjoner om den globale utviklingsagenda etter 2015 og tusenårsårene.

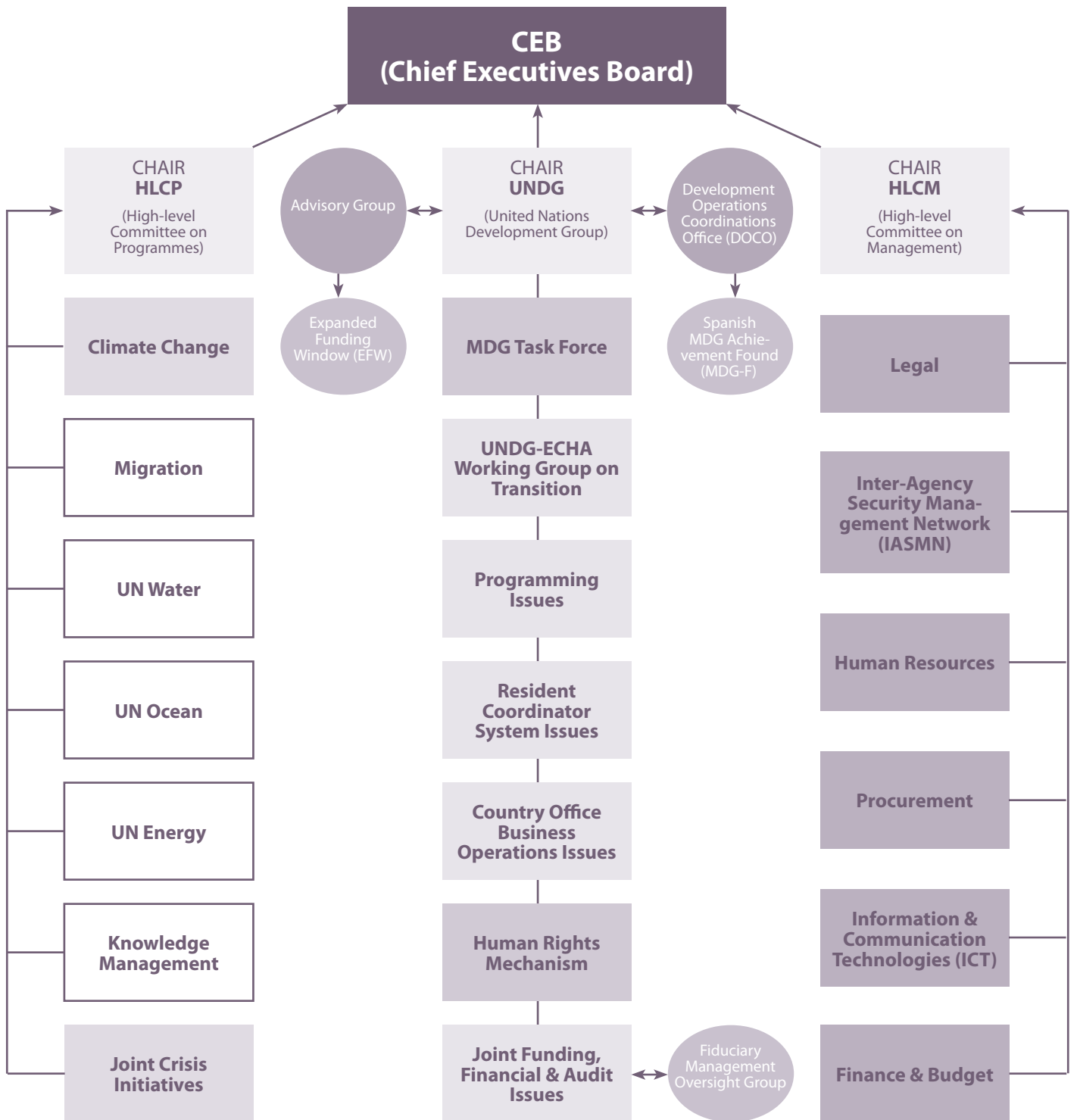
6.3 Koherensutfordringene. Oppfølging av Høynivåpanelet og "Delivering as One"

FN-systemets mange ulike funksjoner innen økonomisk og sosial utvikling har ført til at aktivitetene er delt på mange forskjellige organisasjoner, programmer og finansielle mekanismer. Denne organisatoriske fragmentering, som i hovedsak er skapt av medlemslandene selv gjennom suksessive nye initiativer, representerer etter manges øyne en av de største reformutfordringer det utvidede FN-system står overfor.

Koherensutfordringen finnes på alle nivåer i FN-systemet – på det mellomstatlige styringsnivå, på hovedkvarternivå og i forholdet mellom de enkelte organisasjoner, men blir særlig tydelig på landnivået. I mange utviklingsland kan det være et større antall FN-organisasjoner til stede, noen av dem med ganske små programmer koblet til fagmyndigheter i vertslandet. Hver for seg er slike programmer trygt forankret i organisasjonenes mandater og i vedtak i deres styrende organer. Samlet gir denne organisasjonsform uttrykk for det mangfold som FN-systemet representerer. Den er imidlertid langt fra optimalt ut fra ønsket om integrerte tilnæringer, effektivitet, resultatfokus og forankring i landenes egne utviklingsprogrammer.

Fra norsk og nordisk side har vi vært opptatt av de utfordringer denne fragmenteringen har skapt for effektivitet og koordinering. I to nordiske FN-reformprosjekter på 1990-tallet ble det lagt fram forslag til sterkere koordinering og partnerskap mellom de enkelte organisasjoner på det økonomiske og sosiale område, bl.a. gjennom reformer av ECOSOC. Det andre FN-reformprosjektet, fremlagt i 1996, fokuserte særlig på landnivået og fremsatte en rekke konkrete forslag til reform og oppfølging.

På hovedkvarternivå (inter-agency nivå) har arbeidet med koordinering og koherens vært en hovedoppgave for CEB (Chief Executives Board). Samarbeidet i dette organ, som ledes av FNs generalsekretær, og som samler topplederne for 30 organisasjoner i det utvidede FN-system – inklusive lederne for Verdensbanken, IMF og WTO – er vesentlig styrket de senere år. Arbeidet er organisert i tre hovedsøyler, en høynivågruppe om program-



Kilde: FN/CEB)

mer og en høynivågruppe om administrative spørsmål som inkluderer finansiering og budsjetter, juridiske spørsmål, anskaffelser, personalpolitiske spørsmål og informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Den tredje søylen er UN Development Group (UNDG), som ledes av UNDP, og som samler de viktigste utviklingsorganisasjoner i FN-systemet.

Et eget koordineringskontor (UNDOCO) er etablert for å bistå med teknisk støtte til arbeidet i UNDG. DOCO bistår også i arbeidet med å knytte sammen arbeidet på hovedkvarternivå og oppfølgingen på landnivå, herunder arbeidet med bedre koherens i FN-systemet.

Arbeidet mellom organisasjonene i FN-systemet for å fremme koordinering på programnivå og mht. administrative spørsmål er sentralt for mer helhetlige tilnærminger, bedre arbeidsdeling og informasjonsutvikling og for koherens innen systemet. På programnivået er det f.eks. opprettet nye mekanismer for en mer koherent innsats på tverrsektorielle områder slik som UN Women, UN Energy, UN Water, UN Ocean, klimaendringer, kunnskapsforvaltning og krisehåndtering. Det sivile samfunn kan trekkes inn i slike undergrupper. Arbeidet i den tredje hovedsøyle om administrative spørsmål er av stor betydning for den videre harmonisering av forretningspraksis på tvers av organisasjonene mellom hovedkvarterene og på landnivå. Gruppen samarbeider nært med UNDP/UNDOCO for å gi støtte til landkontorene for å bedre koherensen på landnivået.

Forholdet mellom FNs fond, programmer og særorganisasjoner og de internasjonale finansinstitusjonene, særlig Verdensbanken, utgjør en del av utfordringene mht. koherens. Selv om finansinstitusjonene med sin vekt på infrastruktur og systemer og FN med sine normative oppgaver har ulike funksjoner, opererer de ofte innen samme utviklingssektor slik som utdanning, helse og bærekraftig utvikling. Etter hvert som Verdensbanken beveger seg inn på mer risikoutsatte og politiske områder slik som fredsbygging og sårbare stater (jfr. World Development Report 2011 om "Conflict, Security and Development"), kan kontaktflatene i forhold til FN bli enda bredere.

Forholdet mellom FN og Verdensbanken/utviklingsbankene har tidvis vært preget av ulike tilnærminger og av rivalisering der FN-organisasjonene ofte har følt seg som den svakeste part. En gjennomgang av disse utfordringer ville imidlertid sprengte rammene for denne rapport. Finansinstitusjonenes deltakelse i CEB har hatt en positiv effekt på samarbeidsklimaet, som synes å bevege seg i riktig retning, selv om det fortsatt er spenninger. En gjenopptakelse av felles møter med likesinnede lands styrerepresentanter i FNs utviklingsorganer og Verdensbanken (den såkalte Philadelphia Group) kan virke positivt. Fra norsk side bør vi legge til grunn at dette er mellomstatlige organer innen ett og samme globale mellomstatlige samarbeidssystem med ulike, men komplementære roller og funksjoner. Klarere avtaler om arbeidsdeling vil imidlertid være ønskelig.

Det er på landnivået at utviklingsresultater kan oppnås, måles og rapporteres. Behovet for bedre koherens i FNs arbeid på landnivå var en viktig del av mandatet til det høynivåpanel for koherens i FN-systemet som ble nedsatt av Generalsekretæren i 2006 med statsminister Stoltenberg som en av tre formenn. Høynivåpanelets anbefaling om at FN bør "levere som én organisasjon" på landnivå – eller *Delivering as One (DaO)* – har vært et av de viktigste reformforslag fremsatt for FN-reform på det økonomiske og sosiale område på mange år. Det har også vært et hovedspor i norsk FN-reformpolitikk på disse områder.

Essensen i DaO er "én leder, ett program, ett budsjett og – hvis mulig – ett felles FN-hus". I oppfølgingen av høynivåpanelets rapport tilbød åtte utviklingsland (Mosambik, Tanzania, Malawi, Rwanda, Albania, Vietnam, Pakistan og Uruguay) å prøve ut konseptet i sine egne land som et pilotprosjekt. Evalueringen i Pakistan ble ikke fullført, men erfaringene fra de sju pilotlandene ble gjenstand for uavhengige evalueringer i 2010. Positive erfaringer herfra har gjort at et tyvetalls andre land – de såkalte selvstarterne – har bedt FN-systemet organisere seg langs disse linjer.

De første evalueringer fra pilotlandene viser at reformen har bidratt til sterkere nasjonalt eierskap til utviklingsprogrammer i FN-regi. Et felles arbeidsprogram for alle FN-organisasjoner i landet har bidratt til sterkere samordning av landenes egne utviklingsprogrammer og til at FN-programmene blir bedre samordnet med de nasjonale utviklingsprogrammer. Det er påvist kostnadsbesparelser gjennom delt bruk av felles infrastruktur, men også enkelte investeringskostnader. Det meldes også om effektivitetsgevinster. Det synes å være lettere å integrere tverrsektorielle spørsmål som f.eks. likestilling og enklere for de FN-organisasjoner som ikke har representasjon i et land, å komme i inngrep med det felles landprogram med en slik modell.

På nedsiden meldes det om at samordningen er tidkrevende, og at det må brukes mye tid og ressurser på FN-interne prosesser. Det er motstand i enkelte organisasjoner mot en sterk felles ledelse på landnivå – spesielt hvis denne er knyttet til UNDP – og ledelsesfunksjonene er således svakere enn ønskelig. Finansielle insentiver gjennom felles landfond eller gjennom et flergiverfond opprettet for formålet (Expanded Funding Window) fremheves som sterkt ønskelige også i oppfølgingen. Etter norsk syn bør finansieringen av DaO etter hvert sikres ved at deltakende organisasjoner bruker deler av sine egne tilskudd for å støtte de felles landprogrammer. I en situasjon hvor kjernebidragene til de samme organisasjoner og derved frie midler reduseres, blir dette imidlertid vanskeligere.

En uavhengig evaluering av DaO-prosessen gjennomføres i 2011. Denne vil være et grunnlag for den fireårsgjennomgang av rammeresolusjonen om FNs operasjonelle aktiviteter som skal foretas i 2012 for perioden 2013-2016. Det er fortsatt motkrefter mot DaO-reformen innen G-77, som i Generalforsamlingen og ECOSOC har karakterisert reformen som en giverstyrt agenda, som bl.a. fratrer utviklingsland muligheten til å velge mellom forskjellige samarbeidspartnere. Viktige land som India er skeptiske.

Evalueringene fra pilotlandene viser også at det er grenser for hvor langt koherensprosesser og DaO kan drives på landnivå hvis det ikke skjer en tilsvarende harmonisering av regler, prosedyrer og forretningspraksis på hovedkvarternivå. Dette harmoniseringsarbeid er en av hovedoppgavene til CEB, UN Development Group og UNDOCO. Norge har støttet opp om dette arbeid både politisk og finansielt. Det er et klart behov for å presse på for videre reformer ved FNs hovedkvarter i New York både med henblikk på skeptiske utviklingsland, men også fordi det er mye tregghet i fond og programmer på dette nivå.

Ved siden av DaO, som er det mest integrerende konsept for samarbeid mellom FN-organer på landnivå, skjer det også en styrking av samarbeidet i de utviklingsland som ennå ikke har valgt en så forpliktende samarbeidsmodell. FN-organisasjonenes representanter på landnivå samarbeider gjennom FNs såkalte landteam (UN Country Teams eller UNCT) og gjennom felles samarbeidsprogrammer på landnivå (UNDAF, som står for UN Development Assistance Framework). Den siste generasjon av UNDAFs er mer forpliktende og integrerende enn tidligere, og mange elementer i DaO-tilnærmingen implementeres gjennom UNDAFs. For å komme enda lengre i retning av integrasjon må man se UNDAFs i sammenheng med andre planleggingsverktøy, slik som de landstrategier for fattigdomsreduksjon som vedtas av Verdensbanken, og avvikle de landstrategier som vedtas av hver enkelt organisasjon. Dette sitter imidlertid langt inne hos de fleste, inklusive hos givere som da vil miste kontrollen over øremerkede midler.

I oppfølgingen av vårt langvarige engasjement for bedre FN-samordning på landnivå har Norge vært en sterk pådriver i arbeidet for å få gjennomslag for DaO. Vi har gitt finansiell støtte til oppfølgingsprosesser gjennom FNs flergiverfond (EFW) og gjennom felles landfond, og vi har gitt tilsagn om fortsatt støtte. Dette er et av de områder hvor andre land ser på hva Norge gjør. Det er vanskelig å se alternative reformstrategier der vi kan ha større innflytelse, og som samtidig kan vise til tilsvarende positive resultater. Den norske FN-delegasjonen har derfor etablert en "vennegruppe for DaO" i New York sammen med Uruguay, som er et av pilotlandene. Det er viktig å nå ut til andre land enn bare de tradisjonelt likesinnede.

Norge bør

- Fortsatt øve press for DaO spesielt og mer generelt for sterkere samordning og koherens på landnivå. Presset bør utøves både på systemnivå gjennom ECOSOC og Generalforsamlingen, men også i styrene for de enkelte organisasjoner. Vi bør videreføre samarbeidet med likesinnede giverland slik som de andre nordiske land, Storbritannia, Nederland, Spania og USA og i den etablerte vennegruppe. Det vil bli stadig viktigere å få de utviklingsland som har sluttet seg til initiativet (piloter og selvstartere) til å delta i dette presset.
- Tett samarbeid og støtte til de funksjoner i FN-systemet som binder det sammen (UNDG, UNDOCO og øvrige deler av CEB-systemet). Herunder støtte til ordninger som kan bidra til sterkere ledelsesfunksjoner på landnivå gjennom FNs Resident Coordinator, og den såkalte brannmur i forhold til UNDPs egne funksjoner.
- Vurdering av strategiske, finansielle bidrag for å opprettholde insentiver for nye land å slutte seg til.

6.4 Resultatorientering, bistandseffektivitet og tilsynsfunksjoner

FN-systemet er ikke bare et forum for å fremforhandle utviklingspolitiske mål og handlingsplaner. Det er også en av hovedkanalene for multilateral bistand. Dette stiller krav til en ansvarlig økonomiforvaltning og til at innsatsen fører til påviselige utviklingsresultater.

Norges bidrag gjennom FNs utviklingssystem er underkastet de samme krav til regnskap, revisjon, tilsyn og kontroll som andre bistandsformer, slik som bilateral bistand og frivillige organisasjoner. Norges øremerkede bidrag har vært ledsaget av en angivelse av mål som skal oppnås (jf. bl.a. den årlige budsjettproposisjon til Stortinget) og krav om at FN-organisasjonene rapporterer om hvordan bidragene er disponert. Sammen med rapporter for organisasjonenes samlede virksomhet er slike rapporter grunnlag for de innlegg, spørsmål og kritikk som Norge løpende gir uttrykk for i de styrende organer i de enkelte FN-organisasjoner. Dette har igjen vært grunnlaget for den tilbake-rapportering som enhver norsk regjering er pålagt i forhold til Riksrevisjonen og Stortinget.

For internasjonale organisasjoner og institusjoner som forvalter norske midler, legges til grunn at de har adekvate forebyggende tiltak, kontrollsystemer, oppfølgingsrutiner og reaksjoner som tilfredsstillende kravet om nulltoleranse for økonomiske misligheter. Dette må organisasjonene kunne dokumentere. Dersom organisasjonens forvaltning ikke er tilfredsstillende sett med norske øyne, må forbedringstiltak drøftes i egnede fora, inklusive styrende organer. Ekstern revisjon av de multilaterale organisasjoner foretas i regelen av nasjonale riksrevisjoner, valgt blant medlemslandene. Den norske Riksrevisjonen kan la seg velge til slike eksternrevisjoner og har gjort dette ved flere anledninger.

I den senere tid har de store bidragsyterne økt kravene til organisasjonene for å kunne dokumentere konkrete resultater av bistanden. Kjøregler for større bistandseffektivitet har vært gitt spesiell oppmerksomhet i OECD/DACs Working Party on Aid Effectiveness som bl.a. førte fram til Paris-erklæringen fra 2005 om harmonisering av bistand og den påfølgende handlingsplan fra 2007 gjennom Accra Agenda for Action. Begge disse dokumenter vektlegger økt nasjonalt eierskap som en forutsetning for utvikling og for økonomisk og institusjonell bærekraft i enkelttiltak. Møtet i Pusan i Sør-Korea høsten 2011 skal vurdere hvordan disse erklæringer er fulgt opp, og foreslå retningslinjer for utviklingsarbeidet i årene som kommer.

Paris-erklæringen og Accra Agenda for Action definerer retningslinjer for hvordan samarbeidet mellom mottakere og ulike utviklingsaktører bør foregå for å bidra til vedvarende resultater og større effektivitet. Annethvert år foretas det undersøkelser for å vurdere hvordan ulike aktører, inkludert FN og de multilaterale, følger opp de sentrale føringer i Paris-erklæringen. Norge har deltatt meget aktivt i denne arbeidsgruppe. Det er godt samsvar mellom forpliktelsene fra Paris og Accra og den vektlegging som gjøres i sentrale FN-dokumenter om finansiering for utvikling og i FNs rammeresolusjon om operasjonelle utviklingsaktiviteter.

En videreutvikling av resultatorientering skjer også i FNs eget utviklingssystem, bl.a. innenfor UNDG og UNDOCO og innenfor den enkelte FN-organisasjon. Alle FN-organisasjoner har nå et

resultatrammeverk som konkretiserer de strategiske føringene som legges i organisasjonenes styrevedtatte langtidsplaner. Dette ligger til grunn for organisasjonenes samlede rapportering om resultater. Utarbeidelse av gode resultatrammeverk som kan danne grunnlag for styring og rapportering, er krevende og er fortsatt under utvikling. Rent faglig er det fortsatt svakheter i organisasjonenes resultatrammeverk, men i ulik grad for den enkelte organisasjon. Svakheter i indikatorer som den enkelte organisasjon skal måles på og fravær av grunnlagsdata ("baselines") er relativt vanlig. Forbedringer i resultatrammeverkene er en sentral oppgave frem mot 2014, da nye langtidsplaner for FN-organisasjonene skal vedtas.

FN-organisasjonenes brede mandater er ofte en begrensende faktor i arbeidet med resultatrammeverk. Ikke alle resultater er like lette å måle. Vi bør sammen med organisasjonene, andre givere og samarbeidslandene bidra til å utvikle indikatorer for resultatrapportering tilpasset de forskjellige kanaler og satsingsområder.

God resultatrapportering er avhengig av at organisasjonene har systemer som gjør at data fra landnivå kan aggregeres på en slik måte at de kan fortelle om resultater som organisasjonen har bidratt til. En slik aggregering er nødvendig for at vi som store bidragsytere til FN-systemet, herunder gjennom store kjernebidrag, kan gjøre en systematisk vurdering av hvordan de enkelte organisasjonene fungerer, og hvordan de oppfyller sine mandater som konkretisert i organisasjonens langtidsplaner. For mange av FN-organisasjonene er slike systemer fortsatt svake. Rapporteringen har tradisjonelt vært mer prosessorientert enn resultatorientert ved at den fokuserer på aktiviteter og eksempler på tiltak, og ikke nok på resultater av disse tiltak. Rapporteringsfunksjoner, som må omfatte både øremerkede bidrag og kjernebidrag, bør generelt styrkes og gis en form som kan kommunisere bedre til offentligheten om de resultater som oppnås.

Et nettverk av likesinnede land for vurderinger av multilateral bistand (MOPAN), der Norge er en av pådriverne, foretar partnervurderinger av FN-organisasjonene og andre multilaterale organisasjoner. Kjernen i de nye MOPAN-vurderingene er om organisasjonene er organisert og arbeider på en slik måte at de bidrar til resultater i samarbeidslandene.

Rapportene gir mye nyttig informasjon. Samarbeidet om MOPAN – som nå omfatter 16 land – er viktig også for å redusere transaksjonskostnader både for giverland, mottakerland og organisasjonene, sammenlignet med en situasjon hvor alle givere gjennomfører egne vurderinger. Det er imidlertid fortsatt en utfordring for Norge og andre MOPAN-land å nyttiggjøre seg denne informasjon bedre i styrearbeidet og i den bilaterale dialogen.

Enkelte giverland som Storbritannia og Sverige har i tillegg gjennomført mer dyptgående vurderinger av de enkelte organisasjoner. Den britiske regjering la i mars 2011 fram en omfattende gjennomgang av multilaterale bistandsorganisasjoner (Multilateral Aid Review) basert på hvordan de bidrar til internasjonale utviklingsmål, hvordan de adresserer tverrsektorielle spørsmål, hvordan de fokuserer på de fattigste land, og hvordan de bidrar til konkrete resultater. Et kjernepunkt i denne gjennomgang er også hvordan organisasjonen bidrar til britiske utviklingsmål, hvorav mange – men ikke nødvendigvis alle – er sammenfallende med våre egne. Norge holder tett kontakt med disse land for å utveksle erfaringer, for å lære av ev. nye tilnærminger om hvordan man bedre kan måle resultater, og for å dra slike erfaringer med oss inn i utformingen av vår egen politikk.

Parallelt med dette arbeid innen OECD/DAC og i FN-systemet har det skjedd en videreutvikling av resultatbaserte tilnærminger i organisasjoner utenfor det sentrale FN-system. Innen global helse har finansielle mekanismer som GAVI, Det globale fondet og UNITAID videreutviklet resultatbaserte tilnærminger slik at utbetalinger først skjer etter-skuddsvis, når konkrete resultater foreligger. Felles for disse initiativer er at de arbeider mye med implementerende partnere som kan holdes ansvarlig for resultatoppnåelse, og at resultater kan måles helt ned på individnivå i antall vaksinasjoner eller medisiner levert.

Noen av disse tilnærminger kan overføres til FN-systemet, men ikke alle. Det kan måles hvor mange globale normer som er integrert i nasjonale lover og reguleringer, men virkningene av dette er ofte langsiktige og vanskelige å måle. Den langsiktige karakter av dette arbeid gjør det også mer krevende å måle resultater sammenlignet med mere smale og kortsiktige prosjekt- og programtiltak. FN-systemet har særlig viktige oppgaver i konfliktsituasjoner

med høy risiko, hvor mye kan gå galt, og hvor FN gjerne får skylden for det som ikke fungerer godt nok.

Kapasitetsutvikling på det institusjonelle og nasjonale nivå er en hovedfunksjon for FN-systemet. F.eks. har UNDPs landvise innsatser i stor grad bidratt til nasjonale utviklingsstrategier. Kapasitetsbygging har imidlertid ofte vært prosjektorientert og etterspørselsbasert ut fra kortsiktige behov. Den bør i økende grad ta utgangspunktet i en mer langsiktig tilnærming for å bidra til varig kapasitetsutvikling innenfor nasjonale institusjoner. Det er behov for å utvikle bedre indikatorer for å måle kapasitetsutvikling. Dette må gjøres i felleskap av givere, organisasjoner og mottakere. En hovedutfordring er at virkningene vanligvis kan vurderes først etter lang tid. Det vil være et poeng i seg selv å gi nasjonale myndigheter kreditt for resultater som FN-systemet har bidratt til.

Presset for en sterkere resultatorientering i FN-systemet bør opprettholdes og styrkes. Også blant utviklingslandene er det en bredere forståelse av vektleggingen av resultatagendaen enn tidligere. Norge er blant pådriverne for budsjettreform i FNs fond og programmer slik som UNDP, UNFPA og UNICEF, der vi er en stor bidragsyter. Også UN Women vil nå trekkes med i dette arbeid. Reformen innebærer at alle tre organisasjoner skal ha på plass resultatbaserte budsjetter som omfatter hele virksomheten, som omfatter både utviklingsaktiviteter og administrasjon, og som finner sted gjennom regulære budsjetter (kjernebidrag) så vel som tilleggsressurser, dvs. øremerkede bidrag. Budsjettene for de respektive organisasjoner skal lages etter samme format for å gjøre det lettere å sammenligne på tvers av organisasjonene.

Målet med budsjettreformen er tosidig: dels å styrke budsjettet som virkemiddel til å oppnå resultater, dels å bedre medlemslandenes innsyn i hvordan organisasjonene planlegger å bruke midlene. Dette innebærer også en styrking av de styrende organers mulighet til å legge føringer og fastlegge prioriteringer for organisasjonens arbeid. Budsjettreformen vil være avhengig av bedringer i organisasjonenes resultatrammeverk. Den er krevende både for organisasjonene og medlemslandene. Det er definert milepæler underveis som gir styrene en mulighet for påvirkning. En tett oppfølging av prosessen fra norsk side krever

bl.a. tilgang til spisskompetanse for nødvendige faglige vurderinger.

Styrearbeidet er viktig også for en styrking av uavhengige evalueringsfunksjoner og interne tilsyns- og kontrollfunksjoner. Det samme gjelder organisasjonenes oppfølging av evalueringsanbefalinger og av anbefalinger fra interne og eksterne kontroll- og tilsynsfunksjoner. Organisasjonenes oppfølging av anbefalingene gir god innsikt i deres styrker og svakheter. Dette gir et grunnlag for å bedre både resultatfokus og effektivitet, herunder også organisasjonenes finansforvaltning.

Norge har over lang tid vært opptatt av evalueringsfunksjonenes uavhengighet og kvalitet. Vi har også bidratt til å få flere enkeltevalueringer opp på dagsordenen for styremøtene og engasjert oss i organisasjonenes interne kontrollfunksjoner. Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet foretar en kartlegging og vurdering av enkelte multilaterale organisasjoners retningslinjer, systemer og praksis for å forebygge, avdekkes rapportere om, håndtere og informere om økonomiske misligheter. Vi har tatt initiativet til at NORAD kan bygge opp nødvendig kompetanse på sentrale FN-organisasjoner for å kunne gi faglige råd på ulike finansielle spørsmål slik som budsjett, internkontroll og ekstern revisjon.

Arbeidet for å bedre resultatfokus i FN-systemet må ledsages av tiltak som kan gi organisasjonene tilstrekkelig fleksibilitet til å nå ønskede resultater. Detaljstyring gjennom kortsiktig og øremerket finansiering eller altfor rigide byråkratiske regler og prosedyrer reduserer det handlingsrom som enhver organisasjon som arbeider i dynamiske omgivelser, bør ha for å kunne foreta nødvendige tilpasninger. For en FN-organisasjon som mottar oppimot 80-90 % av sin finansiering gjennom ett-årige og øremerkede midler er det f.eks. ikke helt enkelt å fordele organisasjonenes ressurser mellom forskjellige øremerkede formål for optimal resultatoppnåelse. Stortinget (innst. 84 S 2010-11) har bekreftet viktigheten av å bidra til organisasjonenes fellesbudsjetter og hensiktmessigheten av flerårige indikative tilsagn.

Norge bør

- Videreføre vektlegging av kjernebidrag til FNs fond og programmer og ikke øremerkede tilskudd til særorganisasjonene for å styrke deres relevans og effektivitet. Vi bør arbeide for at kretsen av bidragsytere til kjernebidrag blir betydelig bredere.
- Opprettholde fokus på at internasjonale organisasjoner som forvalter norske midler skal ha adekvate forebyggende tiltak, kontrollsystemer, oppfølgingsrutiner og reaksjoner som tilfredsstillende kravet om nulltoleranse for økonomiske misligheter.
- Arbeide for en styrking av resultatbaserte styringsmodeller i alle organisasjoner i form av bedre resultatrammeverk og budsjetter som operasjonaliserer de langtidspaner som er vedtatt av styrene.
- Arbeide for en mer resultatbasert kultur i organisasjonene slik at ledere på alle nivåer holdes ansvarlig for oppnådde resultater og for oppfølging av organisasjonens retningslinjer for programmering på landnivå. Tilsvarende for iverksettelse av anbefalinger fra evalueringer og kontrollfunksjoner.
- Fortsatt arbeide for å få gjennom en spissing av organisasjonene virksomhet slik at den bedre defineres ut fra deres respektive komparative og mandatdefinerte fortrinn. Samarbeidet med andre FN-organisasjoner og andre utviklingsaktører bør styrkes slik at duplisering unngås og muligheter til synergier utnyttes. Deltakelse i felles programmer må styrkes.
- Arbeide for at FN-systemets oppfølging i sterkere grad dreies fra opplæring av individer til institusjonsutvikling. Vi bør samarbeide med organisasjonene og med andre land for å utvikle bedre indikatorer for å resultatmåle kapasitetsbygging.
- En tilpasning av FN-organisasjonenes virksomhet til landenes egne planer og programmer gjennom nasjonal gjennomføring bør være et førende prinsipp der dette er mulig.

6.5 FN, tusenårsmålene og den menneskelige dimensjon av utvikling



*Kronprinsparet og miljø- og utviklingsminister Erik Solheim besøker en helsestasjon i Ghana i august 2011, og inspiserer bl.a. et myggnett for bekjempelse av malaria.
(foto Ragnhild H. Simenstad, UD)*

FN-systemets bidrag til den internasjonale utviklingsdagsorden har gjennom serien av FN-toppmøter hatt et fokus på de menneskelige og sosiale dimensjoner av utvikling. UNICEFs rapport fra 1987 om strukturell tilpasning med et menneskelig ansikt, som ble støttet bl.a. av Norge, ble et viktig korrektiv til de rent økonomiske tilnærminger gjennom strukturtilpasningsprogrammer i finansinstitusjonene. UNDPs Human Development Report, som først kom ut i 1990, er blitt en årlig påminnelse om viktigheten av å sette mennesket i sentrum for utviklingspolitikken. Toppmøtene på 90-tallet bekreftet dette bilde. Det er fortsatt store uløste utfordringer i gjennomføringen av de prinsipper og mål som ble fastsatt under kvinnekonferansen i Beijing, på befolkningskonferansen i Kairo, etc. Norge må bruke forhandlingsressurser i FNs organer for å forsvare de globale normer og resultater som ble oppnådd den gang, mot land og krefter som ønsker å snu klokken tilbake på viktige områder som likestilling og reproduktiv helse.

FNs bidrag til å understreke den menneskelige dimensjon av utvikling har funnet sitt klareste uttrykk i *tusenårsmålene*, vedtatt av FNs toppmøte ved tusenårsskiftet i 2000. Arbeidet med tusenårsmålene viser hva som kan oppnås når FNs medlemslandene blir enige om felles mål, og når hele systemet mobiliseres for å iverksette disse mål.

FNs toppmøte om tusenårsmålene i september 2010 konstaterte at det har skjedd betydelig fremgang mht. å nå tusenårsmålene globalt, men at det fremdeles er store interne og regionale forskjeller. Globalt vil kan mange av målene antagelig bli nådd innen 2015, bl.a. mht. det sentrale mål om å redusere absolutt fattigdom og sult. En task force oppnevnt av Generalsekretæren viser imidlertid til at dette er avhengig av at internasjonale bistandsmål også oppfylles. Likevel er det fortsatt slik at mange land ikke vil nå målene, særlig i Afrika sør for Sahara. Det er behov for et krafttak for å nå de tusenårsmaal som henger lengst etter, spesielt vedr. mødre- og barnedødelighet (MDG 4 og 5). En global handlingsplan – godkjent av FNs generalsekretær med sterk medvirkning fra Norge – ble vedtatt og er nå under implementering på landnivå, med sterk støtte fra WHO, UNICEF, UNFPA, Verdensbanken og UNAIDS.

I tiden fram mot 2015 vil oppnåelsen av tusenårsmålene fortsatt stå sentralt i FNs utviklingsarbeid. Dette vil også være et hovedområde for Norges engasjement. Kampen for likestilling – som er tusenårsmaal nr. 3 – er en høy prioritet for Norge og vil bli behandlet nærmere i kapittel 6. Tusenårsmaal 7 om bærekraftig utvikling vil bli behandlet i kap 5.5 nedenfor. Av de øvrige tusenårsmaal er det spesielt grunn til å fremheve arbeidet for matsikkerhet (MDG 1), utdanning (MDG2) og global helse (MDG 4 om barnedødelighet, MDG 5 om mødre helse og MDG 6 om bekjempelse av hiv/aids, malaria og andre sykdommer). Arbeidet med de menneskelige sider av utvikling vil ikke bli borte fra utviklingsagendaen selv etter tusenårsmaalenes utløp i 2015.

6.5.1 Kampen mot sult og matsikkerhet

I FNs tusenårserklæring fastsatte verdenssamfunnet tusenårsmaal nr. 1 om å utrydde fattigdom og sult. Delmål tre krever at andelen sultende og underernærte halveres innen 2015.



Innhøsting av sorghumhvete i Nyala, Sudan, basert på frø fra FAO gjennom et program for forbedring av såkorn. (UN Photo/Fred Noy)

Fattigdomsmålsettingen er grunnleggende i all utviklingspolitikk. I norsk FN-politikk ivaretas den bl.a. gjennom arbeidet i FNs utviklingsprogrammer for en prioritering av lavinntektsland i tradisjonelle bistandsoverføringer. Vi har engasjert oss sterkt i FN-prosessen som vedtar handlingsprogram for de 48 minst utviklede land, sist gjennom FN-møtet i Istanbul i mai 2011 (LDC IV). Det er imidlertid ikke mulig å være helt konsistent i denne linje, mange mellominntektsland hevder med styrke at det største antall fattige mennesker lever i deres land.

Matsikkerhet vil bli en hovedutfordring i det 21. århundre. Verdens befolkning forventes å passere 9 mrd. i 2050. FAO anslår at verdens matproduksjon må økes med 70 % for å sikre mattilførselen globalt i 2050. Matsikkerheten utfordres dessuten av økt urbanisering, økt levestandard og forbruk av kjøtt, økt bruk av biodrivstoff, klimaendringer som reduserer avlinger og øker omfanget av naturkatastrofer, samt begrensede muligheter til å utvide landbruksarealene i verden. Tilgang på vann kan bli en mangelvare. Et globalisert marked for matvarer synes å bli stadig mer utsatt for svingninger mht. priser og produksjon.

Matsikkerhet kan ikke oppnås uten mer og bedre internasjonalt engasjement og samarbeid. Sam-

arbeidet har mange dimensjoner og involverer mange sektorer og organisasjoner. I FN-systemet er FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Verdens matvareprogram (WFP) og Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD) sentrale, men det er også mange koblingspunkter til arbeidet med bærekraftig utvikling og klimaendringer, til handel og andre spørsmål.

De siste årene er flere initiativer blitt iverksatt for å samle de involverte organisasjonene og aktørene. Som svar på den akutte matkrisen i 2008 ble FNs High Level Task Force on the Global Food Security Crisis nedsatt for å samle alle relevante aktører i FN-systemet samt Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet, OECD og WTO (totalt et tjuetalls aktører) til en helhetlig innsats for å oppnå global matsikkerhet. L'Aquila-erklæringen om global matsikkerhet fra G8-møtet i 2009 la opp til en mobilisering av USD 20 mrd. over de neste tre årene til en helhetlig strategi for matsikkerhet, med særlig fokus på utvikling av bærekraftig landbruk, men inkluderer også nødhjelp og matbistand. Under G-20-landenes toppmøte i Pittsburgh i 2009 ble Verdensbanken i samarbeid med givere og andre organisasjoner oppfordret til å etablere et flegiverfond for å øke jordbruksbistanden. USA er en drivkraft i disse initiativene.

Innenfor FN-systemet har anstrengelsene vært fokusert på revitalisering og reform av den eksisterende Committee for World Food Security (CFS) som ble etablert på 70-tallet. I forbindelse med FNs toppmøte om matsikkerhet i Roma i 2009 og den påfølgende generalkonferansen i FAO ble det besluttet at CFS skulle reformeres og revitaliseres til å bli den "fremste inkluderende internasjonale og mellomstatlige plattformen for matsikkerhet" i verden. I tillegg til medlemslandene inkluderer CFS nå FN-organisasjoner, de internasjonale finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og privat sektor.

Disse globale initiativene er positive for å styrke partnerskap og koherens mellom involverte organisasjoner og aktører. Ryggraden i FNs arbeid for mat og landbruk ligger imidlertid i FAO og WFP. Disse organisasjonene må være tilstrekkelig sterke og effektive for at den globale arkitekturen skal holdes oppe. FN-reformens hovedprinsipp om rendyrking av mandater og koordinering iht. komparative fortrinn må ligge til grunn for det økte globale samarbeidet.

FAO har lenge vært ansett som en av de minst effektive FN-organisasjonene. En ekstern evaluering i 2007 bekreftet dette og anbefalte omfattende reformer, hvilket avstedkom en handlingsplan for FAOs fornyelse. Det overordnede målet er å styrke styringen av organisasjonen, mht. både strategisk utvikling og kontroll over ressurser og personell. Andre viktige forbedringer berører økt desentralisering, delegering av ansvar og redusert byråkrati. Norge har vært kritiske til den manglende viljen hos toppledelsen til å gjennomføre reformen samt til å samarbeide konstruktivt med andre organisasjoner på matsikkerhetsfeltet. Blant annet av den grunn, men også fordi midler ikke ble brukt iht. formålet med avtalen, har Norge valgt å si opp programsamarbeidsavtalen med FAO.

FAO er likevel en viktig organisasjon, pga. mat- og ernæringsområdets viktighet, pga. sine normative funksjoner, den globale kunnskapsforvaltningen på området og mht. kapasitetsbygging. FAO er også den organisasjon i FN-systemet som forvalter mandater på fiskerier og skog, som begge er viktige for norske interesser. FAO har bl.a. sentral ekspertise innen overvåking, statistikk og registrering på skogområdet som er grunnleggende for REDD-programmet. Organisasjonen er sekretariat og tilrettelegger for viktige mellomstatlige avtaler som sikrer bevaring bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Gjennom FAOs fiskerikomité (COFI) tas viktige initiativ som f.eks. avtalen om havnestatskontroll, som er sentral i kampen mot ulovlig, uregistrert og urapportert fiske (UUU-fiske). En prosess på utkast/bifangst som er initiert og finansiert av Norge, kan også bidra til økt matsikkerhet. FAO har viktige funksjoner som overvåking og standardsetting innen mat, dyre- og plantehelse, hvilket er en forutsetning for en forutsigbar og oversiktlig verdenshandel med matvarer.

WFP – Verdens matvareprogram – kan vise til gode evalueringer og konkrete resultater som effektiv nødhjelpsorganisasjon. WFP bistår nesten 100 millioner mennesker med mat i året og er FN-systemet fremste logistikkorganisasjon. Det har i lengre tid pågått en debatt i WFP om hvor langt organisasjonens mandat går i retning av utviklingshjelp. I WFPs styre etterlyses det derfor større strategiske inngrep i hvordan midlene bør brukes, samt tettere samarbeid med FAO og andre organisasjoner i felt for å få på plass helhetlige nasjonale planer.

Den tredje FN-institusjonen i Roma på landbruksområdet, International Fund for Agricultural Development (IFAD), spiller også en viktig rolle for finansiering av tilrettelegging for landbruk i utviklingsland (tilgang til land, infrastruktur, teknologi, finansielle tjenester, marked osv.). Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), som er et strategisk partnerskap mellom 15 internasjonale forskningssentre for å fremme kunnskap om bærekraftig landbruk, særlig rettet mot utviklingsland, er viktig innenfor globalt samarbeid om matsikkerhet.

Norge deltar allerede aktivt i de prosessene som er i gang for å styrke det multilaterale systemet hva angår matsikkerhet. Vi har sterke interesser knyttet til fiskerier og skog. I global målestokk er vi en mindre aktør mht. landbruk, men også der har vi klare interesser både med tanke på vår egen matsikkerhet og for å styrke dette arbeid i global målestokk. I lys av de initiativer som allerede er tatt for å styrke koherens, vil det ikke være naturlig for Norge å lansere nye initiativer, men heller aktivt følge opp de globale initiativene som er vedtatt. Det vil også være viktig å bidra gjennom styrende organer til at FAO, WFP og IFAD aktivt slutter opp om DaO og arbeidet for større koherens.

Norge bør

- Bidra til større koherens i arbeidet med matsikkerhet ved aktiv oppfølging av pågående institusjonelle reformer. Vi bør støtte opp under sterkere koordinering mellom FN-organisasjonene, særlig FAO, WFP og IFAD, og med andre aktører i det multilaterale systemet, særlig finansieringsinstitusjonene, og bidra aktivt til at den reformerte Komiteen for global matsikkerhet (CFS) fyller sin tiltenkte rolle, blant annet for å koble nødhjelpsagendaen bedre sammen med utviklingsagendaen. Vi bør gå sterkt inn for å utnytte eksisterende global arkitektur for matsikkerhet bedre heller enn å etablere nye mekanismer. Det vil være særlig viktig å sørge for at CFS bidrar til samlet og koordinert innsats på landnivå, i tråd med nasjonale planer. Forskning gjennom CGIAR bør styrkes ut fra mer spissede mål.
- Norge bør fortsatt engasjere seg sterkt i reformen av FAO, som iht. planen skal være implementert i løpet av 2011. Selv om bedre systemer for resultatstyring, ledelse og personalforvaltning er i ferd med å komme på plass, gjenstår det mye.

Sammen med likesinnede land bør vi utfordre den nye generaldirektøren som ble valgt i 2011 til å fullføre reformarbeidet med vekt på klarere prioriteringer, bedre resultatorientering, større effektivitet og vilje til partnerskap med andre organer i og utenfor FN-systemet.

- Sikre at fokus holdes på de underliggende og strukturelle årsakene til matusikkerhet og dermed bidra til langsiktig utvikling og vekst. Norge bør derfor støtte opp om det internasjonale arbeidet som ansvarliggjør og setter utviklingslandene i stand til å etablere egne strategier og planer for å sikre framtidig matforsyning. Dette arbeidet må knyttes til styrking av de normative rammene på området, slik som retten til mat, landrettigheter og prinsipper for ansvarlige investeringer i landbruk.

I denne forbindelse er handel og markedsadgang viktig. Norge har i WTO-forhandlingene vært en pådriver for at utviklingslandene skal måtte bidra med mindre enn industrilandene, og at de aller fattigste landene er unntatt fra forpliktelser. Det vil være av stor betydning for matsikkerheten at man kommer til enighet i Doha-runden så raskt som mulig.

- Bidra til at ytterligere fokus settes på klimaendringenes konsekvenser for matsikkerhet og behovet for tilpasningsstrategier.
- Bidra til at verdenssamfunnet øker finansieringen til matsikkerhet. FNs medlemsland må bidra til å sikre en hensiktsmessig kanalisering av ressurser. FN-organisasjonene bør samarbeide med internasjonalt giverbasert arbeid, for eksempel Verdensbanken, CGIAR m.fl., om å kanalisere ressursene mot tiltak som er knyttet til de internasjonale kjøreregler og globale planer som FN-systemet har utviklet. Det bør tilrettelegges for at de ressursene som kanaliseres til matsikkerhetstiltak, virker sammen, slik at de bidrar til økt matproduksjon nasjonalt. Utviklingen til det nyopprettede fondet under Verdensbanken (Global Agriculture and Food Security Programme) bør følges nøye og vurderes benyttet på norsk side. Det er også viktig at alle G-20-land tar tak i spørsmålet om finansiering og demonstrerer vilje til å bidra.

6.5.2 Utdanning

Et av de områdene der verdenssamfunnet kan vise til størst fremgang i forhold til tusenårsmålene, er i arbeidet for å oppnå tusenårsmål 2 om grunnutdanning for alle innen 2015. Dette er det målet som Norge har prioritert høyest i sin utdanningssatsing. Antall barn som ikke går på skole, ble redusert fra i overkant av 100 millioner i 1999 til rundt 67 millioner i 2009. Tallene viser også at avstanden mellom antall gutter og antall jenter i skolen reduseres.

Antall barn i skole i de land vi har statistikk for, har økt med over 30 millioner siden 1999. Mye av denne økningen har funnet sted i mer politisk stabile utviklingsland. Norge har i de senere år søkt å være en pådriver for en mer målrettet satsing på tilgang til grunnutdanning i konflikt- og katastrofeområder, hvor vi ikke har sett den samme fremgangen. Dette var et viktig element i handlingsplanen for videre oppfølging av FNs tusenårsmål, vedtatt under toppmøtet om tusenårsmålene i 2010. Videre var Norge en av initiativtakerne til en FN-resolusjon om utdanning i kriseområder, vedtatt av FNs generalforsamling i 2010. Den norske innsatsen på dette området er preget av et nært samarbeid med frivillige organisasjoner.



Afghanske skolebarn får undervisning med støtte fra UNICEF. Norge har lagt særlig vekt på jenters utdanning. (UN Photo/Fardin Waezi)

Til tross for en rask vekst i antall barn i skole er det fortsatt store utfordringer som gjenstår. Dette gjelder spesielt jenters tilgang og arbeidet med å sikre et utdanningstilbud for barn i krig og konfliktsituasjoner. Mange av dem som står utenfor skolen, tilhører dessuten grupper som er

marginalisert på grunn av språk, etnisitet, sosial status, funksjonshemming og lignende.

Fokus på kvalitet må styrkes. Mangel på lærere, mangel på budsjett for betaling av lærere, overfylte klasser, lite relevant innhold i læreplanene, mangel på læremateriell og svakt fokus på selve utbyttet av læringen i mange land har bidratt til stort frafall før barna når 5. klasstrinn. Utfordringene knyttet til kvalitet har derfor kommet stadig høyere opp på den internasjonale utdanningsagendaen.

Norsk bistand til utdanningsformål ligger på i underkant av to milliarder kroner årlig. 60 % av den norske innsatsen er rettet mot grunnutdanning, som er over gjennomsnittet for OECD-land. Regjeringen har lagt vekt på i større grad å kanalisere den norske bistanden til utdanning gjennom multilaterale organisasjoner, som et ledd i den internasjonale innsatsen for økt bistandseffektivitet. Samtidig skal Norge gjennom politisk dialog og deltagelse i styringsprosesser bidra til at de multilaterale utviklings- og finansinstitusjonene legger økt vekt på blant annet utdanning i sine strategier.

UNESCO har spilt en viktig rolle i å skape enighet om de internasjonale utdanningsmålene og bidrar til oppfølgingen ved å overvåke i hvilken grad målene nås. Det nåværende formatet for koordinering av utdanning har ikke fungert tilfredsstillende og det pågår nå en diskusjon om ny global arkitektur. UNESCO spiller her en viktig rolle, og det vil være viktig at det legges opp til en bred prosess for å sikre god forankring hos de viktigste aktørene. Det er behov for en klarere arbeidsdeling mellom de enkelte organisasjonene i FN-systemet.

UNICEF er en ledende aktør når det gjelder barns rett til utdanning på den globale arena. Norge har i mange år, i tett samspill med UNICEF, jobbet langsiktig og strategisk for å sikre alle barn tilgang til skole med et særskilt fokus på jenter. En viktig del av dette arbeidet er å overbevise det globale samfunnet om hvor viktig og faktisk lønnsomt det er å satse på jenter. UNICEF jobber målrettet med å påvirke utviklingen av både nasjonale og lokale policyer, utdanningsbudsjetter og planer for å kunne styrke utdanningssektoren. I tillegg er UNICEF en avgjørende aktør for å få på plass kvalitetsstandarder for grunnutdanning. I 2010, med støtte fra UNICEF, har 80 mottagerland inkorporert og implementert kvalitetsstandarder

for grunnutdanning basert på organisasjonens barnevennlige skolemodell. UNICEFs langsiktige og målrettede engasjement innenfor utdanning er i stor grad mulig takket være norsk stabil og fleksibel finansiell støtte. Det er derfor sentralt at Norge følger opp UNICEF tett både i forhold til organisasjonens strategiske fokus i tiden fremover og styrket samspill hva gjelder det strategiske budskap. I tillegg må Norge fortsette å forvente bedring i UNICEFs rapportering på resultater.

Det er etablert en egen finansieringsmekanisme for å følge opp utdanningsmålene, kjent som "Education for All – Fast Track Initiative" (EFA-FTI), som er helt sentral i utdanningsamarbeidet. EFA-FTI er et globalt partnerskap som omfatter utviklingsland, giverland, internasjonale organisasjoner, frivillige organisasjoner og privat sektor. EFA-FTI har vokst betydelig, med en dobling av støtten siden 2007. Som flere gjennomganger viser, er dette et samarbeidsorgan som bidrar til harmonisert innsats og scorer høyt på effektivitet. Det arbeides nå med en justering av sekretariatet for at de skal bli enda bedre støttespillere for mottakerlandene. Utbetalinger til land vil nå i større grad bli basert på oppnådde resultater.

Norge bør

- Fortsette å være en pådriver for å øke tilgangen til grunnutdanning i konflikt- og katastrofeområder, der utfordringer knyttet til likestilling og kvalitet inngår.
- Bidra til økt innsats for at funksjonshemmedes rettigheter til utdanning kan innfris. Dette fordrer en sterk rettighetsbasert tilnærming.
- Norge bør bruke sine kanaler inn mot de forskjellige aktørene i det multilaterale systemet og mottagerland for å understreke betydningen av å satse på kvalitet som en integrert del av satsingen for økt gjennomføring av grunnskoleopplæringen.
- Synliggjøre verdien av utdanning med et særlig fokus på jenter, i samarbeid med UNICEF.
- Utdanning er en underfinansiert sektor. Norge bør i samspill med blant annet UNICEF og UNESCO og FTI fremme prioritering av utdanning i nasjonale budsjetter samt påvirke andre givere til å satse på utdanning.

- Styrke arbeidet for en klarere arbeidsdeling mellom de enkelte organisasjoner i FN-systemet. UNESCO bør styrke sitt arbeid knyttet til målformuleringer, normgivende virksomhet, monitorering og talsmannsfunksjoner.

6.5.3 Global helse – pilotområde for innovasjon og nye partnerskap

Global helse har lenge vært et prioritert satsingsområde innen norsk utenriks-, helse- og utviklingspolitikk. Vi har engasjert oss tungt i arbeidet for å mobilisere for og styrke fokus på de helserelaterte tusenårsmål, bl.a. gjennom G8/G20 og strategiske bilaterale allianser. Vi deltar meget aktivt i arbeidet knyttet til pandemier og virusdeling, i forskning om helsesystemer, i arbeidet for internasjonale retningslinjer for helsearbeidere, livsstilssykdommer, helseforskning, ikke smittsomme sykdommer osv.

Helse er blitt et tema også innen utenrikspolitikken. Utenriksministeren har tatt initiativ til et samarbeid med seks andre land (Frankrike, Brasil, Senegal, Sør-Afrika, Indonesia og Thailand) for å styrke det gjensidige samspillet mellom diplomati, helse og utenrikspolitik. Norge har også sterkt støttet opp at Sikkerhetsrådet har satt seksualisert vold i krig og konflikt samt hiv og aids på sin dagsorden.

Innen FN-systemet er Verdens helseorganisasjon (WHO) den sentrale organisasjon for global helse. WHO ble etablert i 1948 med et sterkt helsefaglig mandat og styresett og har sentrale funksjoner på normative områder, i global kunnskapsforvaltning om internasjonale helseutfordringer og som rådgiver og støtte til nasjonale helseforvaltninger. Deler av WHO's virksomhet – slik som pandemi-bekjempelse – er en forutsetning for og en viktig del av arbeidet med globale fellesgoder. Et særtrekk ved WHO er en organisasjonsform gjennom sterke regionalkontorer med betydelig autonomi. Mens WHO får gjennomgående gode evalueringer mht. sine normative funksjoner og for kunnskapsforvaltning, sliter organisasjonen mer mht. utviklingspolitiske oppgaver og faglig bistand på landnivå. Mange av disse problemene er knyttet opp til den fragmentering og politisering som er skapt gjennom den regionale struktur.

Norge er medlem av WHO's eksekutivstyre i perioden 2010-2013. Regjeringens WHO-strategi som er lagt fram av helseministeren, utviklingsministeren og utenriksministeren, vil ligge til grunn for Norges arbeid i WHO i styreperioden. Forholdet mellom WHO sentralt, regionalkontorene og landkontorene har stor betydning for hvordan WHO kan bruke ressurser effektivt, men har også vanskeliggjort reformer. Reformarbeidet som nå er lansert, må ta tak i hvordan WHO kan arbeide mer effektivt og samarbeide på en mer hensiktsmessig måte med andre FN-institusjoner og prosesser som har tilgrensende ansvar, finansieringen av dette arbeidet, hvordan styrende organer fungerer, og hvordan medlemsland bruker dem. Samtidig vil WHO måtte videreutvikle sin mulighet til å utøve sin funksjon som normativ premissleverandør i forhold til globale initiativ og partnerskap.

Flere av FNs fond og programmer har viktige funksjoner innen global og nasjonal helse. UNFPA har et særlig ansvar for reproduktiv helse som ledd i en befolkningspolitikk, mens UNICEF har et særlig ansvar for barnehelse. Verdensbanken er en viktig aktør i finansieringen av helsesystemer i utviklingsland og har tatt opp strategisk arbeid med resultatstyrt finansiering som ett av sine satsingsområder. UNAIDS er en paraplyorganisasjon etablert gjennom en FN-reform på 1990-tallet, som eies formelt av de organisasjoner i det utvidede FN-system som har programmer for bekjempelse av hiv/aids epidemien på helse-, utviklings- og rettighetsområdet.

Global helse er et av de områder innen FN-systemet hvor samarbeidet med aktører utover statene har kommet lengst, og som har vist mest innovasjon og sterkest vekst i det 21. århundre. Behovet for å øke bredden i helseinnsatser på landnivå har ført til flere partnere i marginen av selve FN-systemet. En bredere partnerbase for et smalere innsatsområde, eksempelvis vaksiner, er begrunnet med behovet for raskere å få til resultater på landnivå. Utvidelsen av partnerbasen er også en følge av at svak sosial utvikling hindrer økonomisk utvikling i et samfunn. Bistandsmidler alene er langt fra tilstrekkelig for å sikre langsiktig politisk eierskap og finansiering.

De konstitusjonelle begrensninger i WHO og FN-systemet for å inkludere andre parter enn medlemsstater i sine styrende organer har vært en medvirkende årsak til opprettelsen av nye finansielle mekanismer med mere "små", målrettede mandater mot smittsomme sykdommer. Dette gjelder bl.a. Vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet for kampen mot hiv/aids, tuberkulose og malaria og UNITAID, som også har representanter for privat sektor og frivillige organisasjoner i sine styrever. Disse mekanismer har vært i forkant i utvikling av nye resultatbaserte tilnærminger for finansiering. De er derfor blitt attraktive både for gamle og nye givere samt som kanaler for resultatorientert finansiering. Norge har vært i front for å få til slike ordninger både i GAVI, Det globale fondet og UNITAID.

I utgangspunktet var disse mekanismene ikke ment å finansiere helsesystemer eller selve tjenesteapparatet på landnivå. Disse skulle bygges og finansieres gjennom regulære helsesektorprogrammer. Utviklingstakten i helsesektorprogrammene, der mange bilaterale givere inkludert Norge nå konsentrerer sin bistand om færre land og færre sektorer per land, har imidlertid gjort det nødvendig for fondene og finansinstitusjonene også å bidra med finansiering for tjenester og systemer.

Samtidig er både GAVI og Det globale fondet, som ikke har representasjon på landnivå, avhengige av et tett og godt samarbeid med FN-systemet for f.eks. vaksinasjonsprogrammer i felt (UNICEF), for innhenting av statistiske data om helsesituasjonen i vertslandet og for måling av resultatene (FNs landteam), og for normative funksjoner, kvalitets-sikring av medisiner etc. (WHO) fra FN. Målrettet arbeid mot smittsomme sykdommer krever også fungerende helsesystemer for diagnostikk, behandling og pleie. Forholdet mellom de såkalte vertikale fond og FN bør derfor ikke betraktes som rivalisering, men som partnerskap hvor organisasjonene har ulike, men komplementære roller.

Global Strategy for Women's and Children's Health – Et eksempel på innovative partnerskap.

Fra norsk side har vi engasjert sterkt for å sette fart i arbeidet for de helserelaterte tusenårsmål, med vekt på MDG 4 og 5. Et slikt krafttak krever involvering av både berørte stater, av det multilaterale system og av sivilt samfunn og privat sektor. Statsministeren tok i 2006 initiativet til et nettverk av globale ledere, som har gått sammen om en global kampanje for de helserelaterte tusenårsmål.

Forankringen i FN-systemet har vært sentralt i dette arbeid. Sammen med FNs generalsekretær og andre samarbeidspartnere er det utarbeidet en Global Strategy for Women's and Children's Health, som Generalsekretæren har gjort til sin egen. Denne strategi, som ble lansert under toppmøtet i New York i september 2010, inneholder klare forpliktelser for oppfølgingsprosessen. Generalsekretærens posisjon og innflytelse var svært viktig i prosessen fram mot toppmøtet og er vesentlig for implementering i FN-systemet, spesielt på landnivå. En egen arbeidsgruppe (advocacy group) under Generalsekretærens kontor, med deltakelse av UN Foundation (privat sektor) og et globalt partnerskap for barne- og mødrehelse, er opprettet for å opprettholde trykket internasjonalt fram til 2015.

Stats- og regjeringsjefer fra lavinntektsland har gjennom sin deltakelse på FN-toppmøtet i september 2010 forpliktet seg til å prioritere barne- og mødrehelse i sin nasjonal politikk og å følge opp med finansiering. De berørte deler av FN-systemet (UNFPA, UNICEF, WHO, UNAIDS og Verdensbanken) har engasjert seg sterkt for å bistå landene i å iverksette disse planer. Globale finansieringsinstitusjoner slik som GAVI og Det globale fondet er aktive deltakere bl.a. gjennom støtte til utvikling av nasjonale helsesystemer. G-8-landene har fulgt opp under det kanadiske formannskap i 2010. Privat sektor er engasjert også i oppfølgingen, bl.a. gjennom UN Foundation og Gates Foundation.

Dette brede partnerskap vil bare fungere etter hensikten hvis alle parter følger opp de løfter og forpliktelser de har påtatt seg. WHO har fått i oppdrag å overvåke oppfølgingen mht. rapportering, tilsyn og ansvarliggjøring. WHO opprettet en egen Commission on Information and Accountability for Women's and Children's Health. Kommisjonen, hvor utenriksminister Støre deltok på vegne av Norge, avleverte sin rapport i mai 2011 (Keeping Promises, Measuring Results) med ti konkrete forslag til oppfølging. Dette arbeid er viktig for sin egenverdi i forhold til tusenårsmålene, men også fordi det viser hvordan det kan etableres "ansvarlighetsmekanismer" ikke bare for sekretariatene, men for alle deltakende parter, inklusive statene, for at de oppfyller de forpliktelser de har påtatt seg.

Ved siden av GAVI, Det globale fondet og UNITAID er det innenfor global helse opprettet et antall "allianser" og "partnerskap" med deltakelse av representanter for forskning, det sivile samfunn, private stiftelser slik som Bill og Melinda Gates Foundation, Clinton og Rockefeller foundations, farmasøytisk industri o.l. Blant disse kan nevnes partnerskap for helsetjenesteinformasjon (HMN), helsearbeiderspørsmål (GHWA) og mødre-/barnehelse (PNMCH) og for helsesystemutvikling basert på nasjonale plattformer. Norge har vært en pådriver i flere av disse og har også hatt formannskap i dem.

Fra norsk side har vi søkt å bidra til at de nye ordninger og partnerskap burde kobles til WHO og FN-systemet så langt som mulig og naturlig. Forholdet mellom WHO og de forskjellige allianser og partnerskap innen global helse har ofte vært regulert gjennom såkalte vertskapsavtaler, der

WHO har påtatt seg det administrative ansvar mens alliansene har hatt selvstendige programstyrer. Dette har vært en interessant modell for partnerskapsutvikling, men den har også avdekket utfordringer som har måttet håndteres underveis. Partnerskapsmodellen har vært krevende for FN-organisasjoner bl.a. fordi de skal ivareta en både faglig og administrativ funksjon og rolle i forhold til partnerne, og på grunn av de til dels rigide krav til økonomiforvaltning og tilsynsordninger de er pålagt fra sine egne styrer. Samtidig har partnerskapene forventet at FN-systemet skal levere ordninger som gir effektive og fleksible administrative plattformer for tunge finansieringskanaler. I og med at disse samtidig har egne programstyrer og store krav til ressursmobilisering, profilering og forvaltning, har det oppstått utfordringer både for WHO og for de enkelte partnerskap.

Et særlig satsingsområde for Norge innen global helse er de helserelaterte tusenårsmål med vekt på den globale kampanjen for tusenårsmål 4 og 5 vedr. barne- og mødredødelighet. Den globale strategi for kvinner og barns helse som ble lansert av FNs generalsekretær i september 2010, og som også er en hovedsatsing fra norsk side, representerer et slikt politisk engasjement der statsledere, FN-organisasjonene og partnerskap har arbeidet side om side som ledd i FNs gjennomgang av status for de helserelaterte tusenårsmålene. I dette arbeidet inngår også ulike initiativ for å resultatstyre og prestasjonsorientere innsatser ved strategisk bruk av økonomiske insentiver i nasjonale helseprogram og innovasjon knyttet til tjenestelevering og kommunikasjon med brukere.

For å fremme samarbeid og koordinering mellom de enkelte organisasjoner som arbeider for global helse, er det opprettet flere uformelle samordningsorganer mellom de enkelte organisasjoner: H-4, som omfatter WHO, UNICEF, UNFPA og Verdensbanken, H-4 pluss, som også inkluderer UNAIDS, og som samarbeider særlig på landnivå. H-8, som også inkluderer GAVI, Det globale fondet og Gates Foundation, er et løsere organ primært for informasjonsutveksling og koordinering mellom FN/Verdensbanken og de tyngste partene i WHOs ledelse og har nå selv satt organisasjonens rolle i den globale helsearkitekturen på agendaen i sitt eksekutivstyre og for helseforsamlingen. Diskusjonen av det fremtidige forhold mellom WHOs globale normative funksjoner og rollen på utviklingsområdet har allerede startet. Reformen på dette område vil være medlemslandenes eget ansvar. Det er de som må avklare hvilke muligheter de vil gi WHO for å skape arenaer for samhandling med andre parter, og hvilken rolle medlemsland ønsker at WHO skal ha i global styring for folkehelse og helsesikkerhetsformål.

På styringsnivå er det i dag således intet organ som kan medvirke til større koherens blant medlemslandene om strategiske prioriteringer. Styringsfunksjonene ivaretas hovedsakelig vertikalt, gjennom de styrende organer i de enkelte organisasjoner, ofte med representanter for forskjellige fagdepartementer. Et av de forslag som nå utredes, er etablering av et Global Health Forum med relevante deltakere (stakeholders) i tilknytning til den årlige helseforsamling i WHO. Fra norsk side er vi sommeren 2011 også engasjert

i spørsmålet om nedsettelse av en uavhengig internasjonal kommisjon med utgangspunkt i forskningsmiljøer som kan få i oppdrag å vurdere styresett og andre relevante spørsmål innen global helse.

Norge bør

- Arbeide for en aktiv oppfølging av den vedtatte WHO-strategi for styreperioden 2010-2013, inkludert reformarbeidet der den normative rollen til WHO bør styrkes.
- Videreføre en aktiv innsats for å fremme bedre koherens på styringsnivå både innenfor WHO, blant de organisasjoner som arbeider med global helse, og i forhold til andre relevante organisasjoner innen FN-systemet som f.eks. Sikkerhetsrådet, de humanitære organisasjoner, UN Women og miljø-/utviklingssektoren.
- Arbeide for en ansvarliggjøring av medlemsstatene i WHO for å forbedre organisasjonens medvirkning til *Delivering as One* og bedre FN-koordinering på landnivå gjennom vektlegging av rollen som normativ premissleverandør og tettere samarbeid med FNs fond og programmer, Verdensbanken og globale partnerskap som utøver bistandsfunksjoner.
- Bidra til at det foretas en gjennomgang av de utfordringer som knytter seg til forholdet til FN-systemet og WHO mht. vertskap, administrative spørsmål og styringsutfordringer som del av reformarbeidet i WHO, men også gjennom styredeltakelse i partnerskap og allianser. Norge bør videre medvirke til at dette skjer på måter som opprettholder en tilknytning til WHO og andre FN-organisasjoner. Det må anses som viktig å styrke nettverksfunksjoner som er nødvendige for at WHO opprettholder sine normative funksjoner og i global kunnskapsforvaltning om helse.
- Fortsatt gi høyeste prioritet til mobilisering og innsats for å nå de helserelaterte tusenårsmål, både som et sentralt mål i seg selv, men også som virkemiddel for å bedre samordning av globale aktører, resultatorientering og koherens.
- Bidra til en ytterligere konsolidering og samling av forskningsprogrammer som er tilknyttet WHO, som en del av iverksettingen av WHOs helseforskningsstrategi.

6.6 Bærekraftig utvikling - reformaspekter vedr. miljø, klima, skog, energi



Snoen som forsvinner fra toppen av Mount Kilimanjaro, Tanzania (UN Photo/Mark Garten).

6.6.1 Miljøstyresett og bærekraftig utvikling

FN har vært en sentral arena for drøftelser av internasjonale miljøspørsmål helt siden FNs første store miljøkonferanse i Stockholm i 1972. Denne konferansen førte også til opprettelsen av FNs miljøprogram UNEP, som fikk status som et program under FNs generalforsamling og sitt hovedkvarter i Nairobi. FNs senter for bosettingsspørsmål med ansvar for "det bygde miljø" (UN-Habitat) ble opprettet i 1976, også med hovedkontor i Nairobi. Sentret ble utvidet til program i 2001/2002.

FNs andre store miljø- og utviklingskonferanse i Rio de Janeiro 1992 og oppfølgingen av de globale konvensjoner som sprang ut av Rio, om klima, biodiversitet og forørkning, la grunnsteinen til den organisasjonsstruktur vi har i dag på miljø- og utviklingsområdet. Denne er senere supplert med beslutninger fra oppfølgingskonferansen i Johannesburg i 2002, som satte i gang en reformprosess vedr. "det institusjonelle rammeverk" for miljø og utvikling. Neste mulighet for nye reformtiltak er FNs konferanse om bærekraftig utvikling i Rio de Janeiro i 2012 (Rio 2012 eller Rio + 20), der det institusjonelle rammeverk for bærekraftig utvikling er et hovedtema.

Globale forhandlinger om miljø og utvikling – både i og utenfor FN – har vært preget av ulike tilnærminger og kulturer, med betydelig forskjeller i prioriteringer mellom miljø på den ene side og utvikling på den annen, og mellom nord og sør. I nord har det vært et engasjement for å adressere globale miljøutfordringer. Landene i sør erkjenner også miljøutfordringene og har iverksatt tiltak både nasjonalt, regionalt og i oppfølging av FN-konvensjoner. Det er imidlertid en utbredt oppfatning i sør at de globale miljøutfordringer må være industrilandenes hovedansvar.

Kløyften mellom miljøtilhengere – som på 70-tallet var opptatt av vekstens grenser og nullvekst – og utviklingsmiljøet, som var opptatt av økonomisk vekst, går langt tilbake i tid. Dette var også bakgrunnen for initiativet i FNs generalforsamling i 1982 om opprettelse av en verdenskomisjon om miljø og utvikling. Verdenskomisjonen – ledet av tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland – la fram sin rapport i 1987 om "Vår felles framtid". Hovedbudskapet var knyttet til begrepet om bærekraftig utvikling, dvs. at miljø og utvikling er nært knyttet sammen, særlig gjennom fattigdomsutfordringen. I oppfølgingen av Verdenskomisjonens rapport ble det fra norsk side lagt stor vekt på at bærekraftig utvikling er en tverrsektoriell utfordring, som vedrører både FN-systemet og andre internasjonale organisasjoner.

Det institusjonelle rammeverket for bærekraftig utvikling som ble etablert etter Rio søkte å bygge på denne tilnærming, men motsetningene mellom nord og sør er fortsatt til stede. Dette er en av årsakene til at rammeverket ikke fungerer optimalt. På flere måter fremstår det som en konsekvens av en oppstykket tilnærming der medlemsland setter opp nye mekanismer for nye initiativer, uten tanke på helhetlige tilnærminger. Det globale styresett for miljø og utvikling – inklusive FN-systemet – er således blitt fragmentert og uoversiktlig, med overlappende mandater og uklar arbeidsdeling. Det internasjonale miljøstyresettet er de siste ti årene utvidet med et stort antall internasjonale miljøavtaler (MFAs), hver med sine sekretariater og partsmøter. Denne fragmenterte struktur omfatter ikke bare FN. I tillegg til de mer enn 20 FN-organisasjoner som jobber med miljø og miljørelaterte spørsmål, kommer Verdensbanken, regionale utviklingsbanker, store frivillige organisasjoner og regionale samt bilaterale utviklings-

aktører. Det finnes intet reelt kraftsentrum. FNs miljøprogramorganisasjon UNEP har vært gjennom flere reformprosesser, men fremstår selv som relativt svakt og fragmentert.

Resultatet er blitt et u håndterlig antall møter og en mellomstatlig samarbeidsstruktur som er kostbar å drive, samtidig som det er mangel på midler til å fremme miljø og bærekraftig utvikling.

En fragmentert mellomstatlig styrestruktur bidrar til denne situasjon. At hver FN-organisasjon har sitt styre bestående av et utvalg medlemsland, svekker muligheten til å gi samstemte og samordnede vedtak og styringssignaler. Finansieringssystemene er også fragmenterte, med et stort antall fondsmekanismer som er uoversiktlige og vanskelige å forholde seg til både for givere og mottakere. Dette bildet vil ikke nødvendigvis bli mindre komplekst av de beslutninger som forventes å komme knyttet til finansiering av klimatiltak. Sammenhengen mellom de normative og operative delene av systemet er mangelfull, det samme gjelder samarbeidet på tvers av sektorer.

FN har i dag ikke noe samlende forum for utvikling av politiske mål og strategier for bærekraftig utvikling. FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD), som ble opprettet etter Rio-konferansen i 1992 nettopp for å styrke integreringen av de miljømessige, sosiale og økonomiske dimensjonene av bærekraftig utvikling, har ikke fungert etter forventningene. Kommisjonen fikk ikke den nødvendige tyngde i systemet og har ikke lyktes i å samle ministre på tvers av miljø- og utviklingsfeltene. Kommisjonen lider under en politisert nord-sør-motsetning, der miljø ofte settes opp mot utvikling (og taper). Disse motsetninger førte bl.a. til sammenbrudd i forhandlingene i CSDs 19. sesjon i mai 2011, noe som understreker behovet for reform.

I løpet av det siste tiåret er det gjort flere framstøt for å fremme reformer, spesielt av miljøstyresettet. I de siste tre årene har hovedtyngden av dette arbeidet funnet sted innen en prosess for internasjonalt miljøstyresett – den såkalte IEG-prosessen – i regi av UNEP, som i 2010 munnet ut i sluttdokumentet Nairobi-Helsinki Outcome. Dette dokument inneholder en rekke mulige reformtiltak, dels i form av alternative opsjoner. Det lyktes ikke å komme fram til enighet om konkrete reformer. Grovt sett kan

reformanbefalingene i dokumentet deles i to grupper – tiltak som kan få dagens system til å fungere bedre (systemtiltak), og tiltak som vil kreve institusjonelle reformer. Forhandlingsklimaet har vært vanskelig – særlig mht. institusjonelle reformer – og forskjellige modeller til bedre styringsmodeller har vært fremsatt.

På UNEPs styremøte våren 2011 ble det enighet om å oversende sluttdokumentet for IEG-prosessen med de fremsatte reformforslag til videre behandling i den forberedende komité for Rio-konferansen i 2012. Dette innebærer at reformer av miljøstyresettet må sees innenfor en bredere ramme av styresettet for bærekraftig utvikling, noe som forhåpentligvis kan gjøre det lettere å oppnå enighet om nødvendige reformer.

Parallelt med disse reformprosessene har FNs generalsekretær nedsatt et høynivåpanel for global bærekraft (Global Sustainability Panel – eller GSP), som har et mandat som ligger tett opp til Rio 2012-agendaen. Panelet, der tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland er medlem, skal legge fram forslag til en ny visjon for en mer bærekraftig vekst og velstand, kombinert med forslag til mekanismer (institusjonelle og finansielle) for å sette denne ut i livet. Panelet skal levere sin rapport rundt utgangen av 2011 med tanke på at anbefalingene skal kunne spilles inn til Rio-konferansen.

Norske posisjoner til reformer av FNs arbeid for miljø og utvikling er lagt fram i norske innlegg i forhandlingsprosessene og i relevante FN-organer. Noen av dem er også berørt i stortingsmelding 14 (2010-2011) "Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø og utviklingspolitikken". Posisjonene er under løpende videreutvikling som et ledd i forberedelsene til Rio + 20-konferansen i juni 2012.

Norge bør

- Arbeide for et FN-system som bedre enn i dag kan behandle miljø og utvikling i sammenheng, og som kan utvikle en helhetlig tilnærming til bærekraftig utvikling.
- Bidra til å skape bedre og mer samlende global(e) arena(er) for utvikling av politiske mål og strategier for bærekraftig utvikling. Flere reformmuligheter har vært foreslått, herunder en oppgradering av CSD til et råd for

bærekraftig utvikling (Sustainable Development Council) direkte under Generalforsamlingen, –eller en omgjøring av ECOSOC eller FNs tilsynsråd (Trusteeship Council) til et slikt organ. Erfaringene fra omdanning av FNs tidligere menneskerettighetskommisjon til det nye Menneskerettighetsrådet kan her være nyttige å se på. Brasil har foreslått en ny paraplyorganisasjon for bærekraftig utvikling som skal bygge på og bidra til koordinering av eksisterende strukturer, som CSD, ECOSOC, UNEP og ev. miljøkonvensjonene.

- Arbeide for å utvikle en mer samordnet styringsstruktur for FN-organisasjoner med mandat innen bærekraftig utvikling. En måte å gjøre dette på er gjennom et styre for bærekraftig utvikling (Sustainable Development Board) som ble foreslått av Høynivåpanelet som statsminister Stoltenberg var medformann for, men som ikke er blitt fulgt opp.
- Arbeide for et FN-system som fungerer mer koordinert og samstemt og i større grad leverer som ett FN innen miljø og utvikling
- Norge bør følge opp og videreutvikle forslaget om at det bør utvikles en felles strategi for FN-systemets arbeid med miljø og utvikling. Formålet vil bl.a. være å få på plass en klarere arbeidsdeling mellom aktuelle organisasjoner og dermed styrke effektiviteten og ressursutnyttelsen – og dermed redusere rivaliseringer og overlapping.
- Det bør også arbeides for å sikre samarbeid mellom FN-organisasjoner, ikke minst mellom operasjonelle og normative organisasjoner som UNDP og UNEP, og på tvers av sektorer som f.eks. landbruk/miljø/utvikling for å fremme matsikkerhet.
- Arbeide for en styrking av miljøpilaren i FN og en forenkling av miljøarkitekturen.
- Norge bør fortsette å arbeide for en styrking av UNEP, bl.a. gjennom styrket og mer forutsigbar ressurstilgang og gjennom tiltak for å gi organisasjonen større tyngde og gjennomslag. Flere sterke EU-land slik som Frankrike og Tyskland går inn for å opprette en særorganisasjon for miljø i FN, men dette har liten støtte. Norge bør arbeide for tiltak som ikke forutsetter endret

status eller plassering i FN-systemet. Aktuelle tiltak er å gi UNEPs styre universelt medlemskap, etablering av et eksekutivstyre og tiltak for mer forutsigelig finansiering.

- Bedre utnyttelse av mulighetene for synergier mellom de mange miljøkonvensjonene – både mellom Rio-konvensjonene og innenfor tematiske hovedgrupper slik som kjemikalier og biologisk mangfold.
- Styrke koblingene mellom vitenskap og politikk, bl.a. gjennom etablering av et panel for biomangfold (PBES) etter mønster av FNs klimapanel. Sommeren 2011 er man ikke langt fra enighet om dette gjennom en egen prosess.

6.6.2 Klima

Kampen mot klimaendringer er en hovedsatsing både i norsk miljø og utviklingspolitikk og i vår FN-politikk. FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC) ble undertegnet under FNs toppmøte om miljø og utvikling i Rio i 1992, og Kyoto-protokollen ble senere fremforhandlet og undertegnet i 1997. Dette er rammen for forhandlinger om en ny og mer ambisiøs klimaavtale, som kan realisere klimakonvensjonens langsiktige mål om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som hindrer farlige menneskeskapte klimaendringer. Motsetninger og uenighet om byrdefordeling har vært store. Forhandlinger har pågått innenfor rammen av klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen siden 1995. Utfallet av forhandlingene vil bestemme også arkitekturen for det framtidige globale samarbeid mot klimaendringer.

Etter FNs klimakonferanse i København i desember 2009 stilte mange spørsmål om det var mulig å komme fram til en global avtale med tilslutning fra alle FNs medlemsland. Tilliten til FN-prosessen ble senere gjenopprettet på den påfølgende forhandlingssesjon i Cancun i Mexico i 2010. Man oppnådde en forankring og utdyping av den avtale som ble inngått mellom statsledere i København. Cancun-beslutningene utgjør et rammeverk for en fremtidig bindende avtale, selv om det ikke ble enighet om mandat for en juridisk bindende avtale.

Det videre arbeid med klimaspørsmålene vil berøre mange andre tematiske spørsmål og dermed også forskjellige deler av FN-systemet. Fra norsk side har vi gitt høy prioritet til integrering av klimahensyn og klimasikring av all pågående og planlagt bistand. Dette inkluderer spørsmål som klimarobust landbruk og matsikkerhet, internasjonale klimatilpasningsfond, forebygging av naturkatastrofer og vannressursforvaltning, særlig i det sørlige Afrika og i Himalaya-området.

Under FNs klimakonferanse i København fastsatte industrilandene et mål om å mobilisere 100 milliarder USD hvert år innen 2020 til klimatiltak i utviklingsland, heri medregnet omfattende, men ikke definerte bidrag fra privat sektor. For å komme med innspill om hvordan slike beløp kan mobiliseres, nedsatte FNs generalsekretær en rådgivende gruppe om klimafinansiering på høyt nivå, med statsminister Stoltenberg og Etiopias statsminister Meles Zenawi som formenn. Gruppen avleverte sin rapport i november 2010. Gruppen gjennomgikk forskjellige kilder for slik tilleggsfinansiering, både offentlige kilder, finansiering gjennom instrumenter i utviklingsbankene, karbonmarkedet og gjennom privat kapital. Norge er også aktivt med i oppfølgingsarbeidet med klimafinansiering, som vil være en prioritert oppgave i årene fram til 2015.

Et hovedelement i Cancun-avtalen er prinsippbeslutningen om å opprette et nytt multilateralt klimafond i FN, det såkalte grønne fondet (Green Climate Fund). Gjennom dette skal man tilstrebe en rimelig balanse mellom bidrag til utslippsreducerende tiltak og klimatilpasning. I en verden der det allerede eksisterer en rekke mekanismer, fond og programmer for klimafinansiering i utviklingsland, blir en av utfordringene å gjøre Det grønne fondet til en stor og slagkraftig FN-mekanisme som de store giverland velger å benytte. Det er nedsatt en overgangskomiteé med medlemmer fra 40 land, som skal utvikle modaliteter for dette fondet fram mot den neste statspartskonferansen under klimakonvensjonen i Durban i desember 2011. Gruppen ledes av Mexicos finansminister, Sør-Afrikas planleggingsminister og statssekretær Kjetil Lund i det norske finansdepartement.

Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) – som er en av FNs særorganisasjoner – er også en sentral organisasjon i det videre arbeid med klima-

spørsmål. WMO opprettet i 2010 et høynivåpanel som ble ledet av Jan Egeland fra Norge, og som har utviklet et globalt rammeverk for klimavarsling (Global Framework for Climate Services). Panelets rapport med anbefalinger om blant annet styringsmodell for rammeverket ble behandlet på WMOs kongress våren 2011. Det ble besluttet at det skal opprettes et mellomstatlig styre under WMO, med involvering av representanter for andre FN-organisasjoner og brukere av klimainformasjon (Intergovernmental Board for Climate Services). Det nye rammeverket vil samle og gjøre lettere tilgjengelig informasjon om dagens og framtidens vær og klimaendringer over hele verden for brukere innenfor områder som matsikkerhet/landbruk, katastrofeberedskap, helse og vanntilgang. Dette vil være spesielt viktig i utviklingsland som vil bli hardest rammet av klimaendringene. Rammeverket vil bidra til arbeidet under FNs klimakonvensjon og styrke beredskap, forebygging og tilpasning til klimaendringer. Norge har lovet 2,5 mill. USD i støtte til rammeverket i 2011.

Norge bør

- Fortsatt støtte FN-sporet i klimaforhandlingene med et mål å komme fram til en mest mulig ambisiøs avtale basert på de enigheter som allerede er oppnådd i København og Cancun.
- Være åpne for delavtaler slik som på skog, men disse bør i størst mulig grad kobles opp til det globale nivå gjennom FN slik som i UN Redd.
- Delta aktivt i forhandlingene om klimafinansiering i oppfølgingen av de anbefalinger som er fremsatt i klimafinansieringspanelets rapport. Det vil her være naturlig å vektlegge norske posisjoner sterkere enn det var naturlig under statsministerens medformannskap i Høynivågruppen, med et ansvar for å medvirke til samlende anbefalinger.
- Arbeide for at Det grønne fondet betraktes som en del av norsk FN-politikk like mye som for klimafinansiering, slik at det blir en slagkraftig klimafinansieringsmekanisme.
- Norge bør støtte aktivt opp om WMOs arbeid med å etablere det globale rammeverket for klimavarsling og bidra til å styrke klimavarsling og -tjenester i sårbare utviklingsland.

6.6.3 Skog

Under klimapartsmøtet på Bali i 2007 lanserte statsminister Stoltenberg et initiativ for tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (Redd+) Et hovedformål med satsingen var å bidra til at klimagassutslipp fra skog i utviklingsland omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Parallelt ønsket man å bidra til kostnads-effektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp og å bevare naturskog i utviklingsland. Tiltakene skal også bidra til økonomisk og sosial utvikling, sikre rettighetene til lokalbefolkningen som lever av og i skogen, samt skogens biologiske mangfold.



*Avskoging i Acre i Vest-Brasil. Nedbrenning av regnskog for å skape midlertidig beitegrunn for kveg.
(UN Photo/P Sudhakaran)*

Norge var en initiativtaker til FNs REDD-program (UN REDD). Dette er et samarbeid mellom FN utviklingsprogram UNDP, FNs mat- og landbruksorganisasjon FAO og FNs miljøprogram UNEP. Et hovedmotiv for opprettelse av programmet var å utnytte de komparative fordeler disse organisasjoner hadde både faglig og normativt, og for å bedre samarbeidet mellom organisasjonene globalt og på landnivå. Programmet finansieres gjennom et flergiverfond hvor Norge er klart største giver. UN REDD-programmet har bidratt til å styrke samarbeid og synergi mellom de tre FN-organisjoner innbyrdes, og i forhold til andre multilaterale mekanismer. UN REDD-programmet samarbeider godt med REDD-initiativet Forest Carbon Partnership Facility som administreres av Verdensbanken. Det faglige arbeidet fra FN-organisasjonenes side skal være utfyllende til de multilaterale finansinstitusjoners arbeid.

Både klima- og skogsatsingen er nyskapende når det gjelder målsettingen om å innføre nasjonale og etter hvert internasjonale systemer for betaling for verifiserte reduksjoner i klimagassutslipp. I klima- og skogsatsningen vil økonomisk kompensasjon og utbetaling av midler gjennom oppnådde resultater i form av en begrenset eller redusert avskoging, folkelig deltakelse, bevaring av biologisk mangfold og utvikling av rammebetingelser for godt styresett. Det er økende interesse og etterspørsel blant utviklingsland for å delta i UN REDD-samarbeidet. UN REDD er ingen ny organisasjon, men et samarbeid mellom deltakende organisasjoner på programnivå, der de tre FN-organisasjonen bidrar med sin ekspertise til programmets arbeid i forhold til sine respektive komparative fortrinn. Dette er en fleksibel organisasjonsform som vil gjøre det mulig å inkorporere UN REDD-programmets aktiviteter i de oppfølgingsmekanismer som måtte komme ut av en ny klimaavtale. Inntil da vil det være viktig å få med så mange land som mulig inn i samarbeidet for å styrke arbeidet for å bevare naturskog i utviklingsland.

UN REDD-programmet har et programstyre hvor Norge er selvskrevent medlem i kraft av vår pådriverrolle og våre finansielle bidrag. I styret sitter representanter for skogland og givere, representanter for FN-organisasjonene og sivilt samfunn, inklusive urfolk.

Norge bør

- Fortsette å bidra til et styrket multilateralt skog-samarbeid globalt og nasjonalt, hvor FN bidrar normativt og faglig i samarbeid med multilaterale finansinstitusjoner.
- Arbeide for at de ulike REDD-initiativene koordineres og kan utgjøre brikker i en framtidig REDD+arkitektur under en klimaavtale.
- Støtte initiativer i de multilaterale fora for felles miljømessige og sosiale standarder i de multilaterale organisasjonene.
- Styrke koblinger mellom REDD+ og nasjonale utviklingsstrategier i de land som mottar midler, samt bidra til at UN REDD-programmet blir en integrert del av ett FN på landnivå.

6.6.4 Energi

Til tross for sin betydning i internasjonal politikk og for økonomisk og sosial utvikling har bare enkelte områder av energisektoren vært gjenstand for mellomstatlig samarbeid på det globale plan. På karbon- og petroleumsområdet har de store aktører – dvs. selskaper og regjeringer – ikke sett seg tjent med å regulere verdier og fortjenestemuligheter gjennom multilaterale strukturer.

På det regionale plan er samarbeid om energispørsmål mer utviklet. EU er blitt en stadig viktigere aktør med voksende betydning for norske interesser. EU er en tung aktør i Det europeiske energicharter, som regulerer kontrakts- og konkurranseforhold i europeisk energisektor. International Energy Agency (IEA), som opprinnelig var vestlige forbrukerlands mottrekk mot produsentinteressene i OPEC, har vokst seg sterk gjennom målrettet analytisk arbeid. Det Riyadh-baserte International Energy Forum (IEF) har som mandat å styrke samarbeidet mellom eksport og importland og er nylig styrket gjennom en ny konstitusjon. Både NATO og OSSE har i de siste årene begynt å engasjere seg sterkere på området internasjonal energisikkerhet, blant annet i lys av konfliktene knyttet til russisk gasseksport til Europa.



Solpanel foran familietelt i Mongolia.
(UN Photo/Eskinder Debebe)

På det globale nivå er det likevel opprettet flere energirelaterte institusjoner de senere år på områder av interesse for Norge. EITI-initiativet (Extractive Industries Transparency Initiative) har som siktemål å øke transparens og derved redusere muligheter for korrupsjon i utvinningsindustrier. IRENA-samarbeidet (International Renewable Energy Agency) søker å fremme internasjonalt samarbeid for spredning av fornybar energi.

FNs havrettskonvensjon er av helt grunnleggende betydning for norske energiinteresser. Konvensjonen fastlegger det folkerettslige regimet for forvaltningen av ressurser til havs og avklarer rettigheter og plikter i den forbindelse. Kommissjonen for kontinentalsokkelens yttergrense, som er opprettet med hjemmel i havrettskonvensjonen, spiller en avgjørende rolle i forhold til fastsettelse av yttergrensen for nasjonale kontinentalsokler.

FN-systemets viktigste mandat og ansvar innenfor energi ligger på atomenergiområdet. Det internasjonale atomenergibyrå (IAEA) i Wien bistår landene med teknisk bistand for fredelig utnyttelse av kjernekraft. En av IAEAAs hovedoppgaver, som igjen har kommet i forgrunnen etter ulykken ved kjernekraftverket Fukushima i Japan våren 2011, er å fremme et rammeverk for kjernefysisk sikkerhet som kan beskytte sivilbefolkningen mot skadelig stråling. Partene i en egen konvensjon om kjernefysisk sikkerhet, som trådte i kraft i 1996, møtes hvert tredje år for å drøfte de landrapporter om tiltak for bedring av atomsikkerhet som de 72 medlemsland har forpliktet seg til å levere.

IAEA har også viktige verifikasjonsfunksjoner i forhold til ikkespredningstraktaten (NPT). Hvis land bryter ikkespredningsregimets bestemmelser, kan FN-sikkerhetsråd kan også behandle situasjonen og ev. vedta sanksjoner, slik tilfellet har vært mot Iran.

På øvrige områder av energisektoren har FN-systemet spilt en mindre fremtredende rolle. Større vannkraft og infrastrukturprogrammer har f.eks. vært så kapitalkrevende at Verdensbanken og finansinstitusjonene har vært en mer relevant samarbeidspartner.

Flere av FNs regionale kommisjoner har underorganer for drøftelse av energispørsmål på mer teknisk nivå. FNs økonomiske kommisjon for Europa (UNECE) har en komité for bærekraftig energi, som i 2010-2011 har norsk ledelse. Komiteen er et forum for utveksling av informasjon og erfaringer mellom medlemslandene og har egne arbeidsgrupper for gass, energieffektivitet, kull-energi og elektrisitetsforsyning. Norske fagmyndigheter deltar aktivt i dette arbeidet, som er av særlig interesse for forholdet til Russland og de øst-europeiske land som ikke er medlemmer av EU.

FN-systemets deltakelse i internasjonale drøftelser om energispørsmål har således vært knyttet til normative funksjoner, der havretten har en svært viktig rolle, og der IAEA har et distinkt mandat, og til utredninger og til analyser av globale utfordringer på sitt område. FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) hadde bærekraftig energi på sin dagsorden i 2007, men drøftelsene her viste at det fortsatt ikke er global enighet om tidfestede mål for fornybar energi og energieffektivitet eller oppfølgingsmekanismer på energiområdet. FNs generalsekretær nedsatte en ekspertgruppe om energi og klimaendringer som avleverte en rapport i 2010. På utviklingssiden har deler av FN-systemet bidratt til kunnskapsforvaltning og nasjonal policy-utvikling og til utvalgte oppgaver innen kapasitetsbygging. Også Norge har bidratt til slike programmer både finansielt og med ekspertise.

FNs klimapanel la i mai 2011 fram en spesialrapport om fornybar energi og tiltak for å redusere utslippene av klimagasser. Rapporten er et betydelig, vitenskapelig basert referansedokument som konkluderer med at det er sannsynlig at fornybar energi vil spille en betydelig større rolle de neste tiårene enn hva det gjør i dag, med ca. 13 % av verdens totale energiproduksjon. Rapporten tar bl.a. for seg seks sentrale fornybare energiteknologier, herunder vannkraft.

På den operasjonelle siden er bærekraftig energi en viktig del av UNDPs program for bærekraftig utvikling, som er en av UNDPs fem hovedprioriteringer. UNDP har særlig prioritert bistand for å støtte nasjonale rammeverk og spørsmålet om tilgang til energi for mennesker som ikke har tilgang til elektrisitet via et strømmnett (off-grid). FNs organisasjon for industriutvikling (UNIDO), som ikke har vært prioritert høyt av Norge, har også miljø og energi som en av sine hovedprioriteringer. En relativt ny skaping innen FNs arbeid med energispørsmål er UN Energy, etablert i 2003. UN Energy er et internt systemnettverk opprettet for å fremme koherens mellom de organisasjoner og enheter i FN som arbeider med energi, herunder UNDP, UNEP og UNIDO (som har ledelsen i 2011), og som også inkluderer Verdensbanken. Gjennom informasjonsutveksling om hverandres programmer, etablering av felles databaser etc., skal UN Energy bidra til at relevante FN-organer deltar i arbeidet for mer bærekraftig energi. Initiativet er positivt. Det bør vurderes nærmere hvilken rolle det vil kunne få i fremtiden.

Norge vil høsten 2011 være vertskap for en global høynivåkonferanse om tilgang til energi for verdens fattige, med vekt på finansieringsløsninger og konkretisering av politiske ambisjoner knyttet til FNs tusenårsmaal, globalt klimasamarbeid m.v. Konferansen gjennomføres i nært samarbeid med IEA, UN Energy, inklusive Verdensbanken, og UNDP.

Regjeringens nye initiativ for å fremme fornybar energi i utviklingsland, Energy+, har som mål både å øke tilgangen til moderne energitjenester for fattige og å begrense utslipp av klimagasser. Fra norsk side vil en på giversiden samarbeide med multilaterale organisasjoner for å skape bredere forståelse og tilslutning til den tilnærming og metode som Energy+ lanserer for å gi insentiver til økte private og kommersielle investeringer og til fornybar energi og energieffektivisering i utviklingsland. FN-systemet, spesielt UNDP, UNIDO og UNEP, er konsultert om initiativet, og FN vil kunne spille en viktig rolle for å oppnå solid internasjonal støtte til Energy+.

I årene som kommer, vil utbygging av ”grønnere energi” bli stadig viktigere, både for klimautfordringene og for mere generelle utviklingsprosesser. Dette vil kreve innsats av nasjonale myndigheter, av privat sektor og av internasjonale organisasjoner. FN-systemet kan bidra med normative funksjoner, fremforhandling av globale målsettinger, kunnskap og kapasitetsbygging i forskjellige støtteroller. Finansinstitusjonene og regionale aktører slik som IEA, EU og andre vil være viktige aktører. På energifeltet vil samarbeidet med privat sektor også være av avgjørende betydning.

2012 vil være et FN-år for ”bærekraftig energi for alle”. Et viktig grunnlag ble lagt i rapporten fra en rådgivningsgruppe nedsatt av FNs generalsekretær for energi og klima. For å stimulere drøftelser om disse spørsmål fram til Rio 2012 ble det i mars 2011 etablert en vennegruppe for ”bærekraftig energi for alle” ved FNs hovedkvarter i New York med Norges FN-ambassadør Morten Wetland som en av de to formenn. Gruppen vil bl.a. drøfte spørsmålet om fastsettelse av et globalt mål om universell tilgang til moderne energi som samtidig reduserer global energiintensitet. Gruppen vil være uformell og pragmatisk og er ikke et forhandlingsorgan. Det vil derfor ikke være naturlig å formalisere gruppens mandat eller arbeidsmetoder.

Norge bør

- Fortsatt delta aktivt i arbeidet for å gi grønnere energi en sentral plass i FN-samarbeidet om energi og i forberedelsene til Rio 2012, bl.a. gjennom diskusjonen om etablering av globale mål for perioden etter 2015.
- Støtte arbeidet med å bedre koherens innenfor globalt energisamarbeid gjennom UN Energy. FN-systemet bør også på dette område prioritere normative oppgaver, arbeidet med globale mål, integrering av energi i nasjonale utviklingsplaner – inkludert befolkningens adgang til moderne energitjenester – og ellers bidra til operasjonelle aktiviteter der dette kan ha en katalytisk effekt.
- Fremme Energy+ sammen med blant andre UNDP, UNIDO og UNEP for å legge til rette for økte private og kommersielle investeringer i energieffektivitet og fornybare energikilder i utviklingsland gjennom resultatbasert finansiering.

6.7 Finansiering for utvikling

6.7.1 Mobilisering av nasjonale ressurser, kampen mot korrupsjon og kapitalflukt

Et viktig mål for bistand er å gjøre seg selv overflødig, dvs. å sette utviklingsland bedre i stand til å greie seg på egen hånd. Bistand er bare ett blant flere virkemidler i å støtte opp under nasjonale utviklingsprosesser. I de fattigste land kan bistand være avgjørende viktig for å opprettholde sentrale samfunnsfunksjoner, mens det i andre land kan være tale om strategiske støttefunksjoner på utvalgte områder. En mere effektiv mobilisering av nasjonale ressurser, f.eks. gjennom en mer effektiv skattepolitikk og tiltak mot korrupsjon og ulovlig kapitalflukt, fremstår som mer og mer viktig. Det samme er bedre internasjonale rammebetingelser for handel, investeringer, gjeldslette og andre økonomiske innsatsfaktorer.

Innen FN-systemet er denne problematikken kjernen i den såkalte Finansiering for utvikling (FFD) – prosessen, men den behandles også i andre prosesser slik som handlingsprogrammene for de minst utviklede land (MUL-prosessen). I kommunikeet fra den siste FFD-konferansen i Doha i 2008 legges det opp til en ny FFD-konferanse i 2013. Dette krever et vedtak i Generalforsamlingen som i 2011 ennå ikke er fattet, bl.a. pga. skepsis blant enkelte industriland til nytteverdien av en ny konferanse.

Fra norsk side har vi utviklet et særlig fokus på ulovlig kapitalflyt ut av utviklingsland, ofte til skatteparadiser. Som globalt debattforum og normgiver er FN en viktig arena også for slike tilnærminger, men FN er på disse områder avhengig av nært samarbeid med de deler av det multilaterale system som har de tyngste økonomiske mandater, dvs. de internasjonale finansinstitusjonene (IMF, Verdensbanken, regionalbankene, OECD og WTO).

Arbeidet for å styrke tiltak mot ulovlig kapitalflukt skjer i flere sammenhenger. Pilotgruppen for innovative finansieringsmekanismer (se 6.7.2) har vært nyttig for å sette i gang utredninger og øke den internasjonale støtte. OECD er markedsleder i arbeidet med skattespørsmål blant industrilandene og har også utvidet samarbeidet med ikke-OECD-land. Både IMF og Verdensbanken er involvert.

Norge har brakt disse spørsmål inn for relevante organer i FN-systemet. Vi har samarbeidet nært med FNs ekspertkomité for samarbeid om skattespørsmål, hvor Norge er representert. Vi har stilt oss positivt til et forslag om å heve statusen til denne komité til et mellomstatlig organ. Norge ledet bl.a. forhandlinger om dette i ECOSOC våren 2011, men dette har ennå ikke vunnet fram. EU, USA, Canada og Russland er foreløpig imot forslaget, fordi de ikke ønsker at FN-prosessen skal overlapse eller konkurrere med OECDs skattearbeid. Også vestlige land har imidlertid uttrykt ønske om å styrke internasjonalt skattesamarbeid generelt og mellom FNs skattekomité og andre internasjonale organisasjoner, herunder OECD.

Samarbeid med flere FN-organisasjoner vil være aktuelt bl.a. på statistikkområdet. Oversikt over finans- og banktransaksjoner er i mange land ofte svært mangelfulle eller ikke offentlige. Kriminalitetsstatistikk sliter med uhensiktsmessige eller manglende standarder. FN-systemet kan her bidra, spesielt i ikke-OECD-land. Spørsmålet skal drøftes videre i ECOSOC, bl.a. i tilknytning til vårmøtene med Verdensbanken og IMF våren 2012, der man skal drøfte forholdet mellom FN og andre internasjonale organisasjoner (bl.a. OECD) i internasjonalt skattesamarbeid, inklusive FNs merverdi og komparative fortrinn.

G-20s handlingsplan for utvikling som ble vedtatt under toppmøtet i Seoul i november, inneholder også to punkter om nasjonal ressursmobilisering. Punktene handler om å hindre tap av skatteinntekter og utvikling av mer effektive skattesystemer i utviklingsland. FN-systemet er engasjert i oppfølgingssamarbeidet sammen med OECD, IMF og Verdensbanken.

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) er en partner i dette arbeid, også gjennom konvensjonen mot grenseoverskridende kriminalitet. FN-konvensjonen mot korrupsjon (UNCAC) fastlegger bl.a. plikter i forhold til repatriering av midler. Dette er et spørsmål som utviklingslandene er meget opptatt av. Det er samtidig viktig å opprettholde fokus på en styrking av arbeidet med å begrense ulovlig kapitalflyt ut av landene, som ville omfatte enda større summer. FN-systemet vil være viktig for å samle bredere internasjonal støtte for slike tilnærminger.

Et nyttig virkemiddel for å påvirke slike prosesser kan være å sette i gang internasjonale utredninger om saken. Den norskfinansierte studien om hvitvasking av penger, som ble lagt fram våren 2011, viser at det er en dramatisk manglende evne internasjonalt for å beslaglegge hvitvaskede penger fra narkotikasmugling og organisert kriminalitet. Studien viser betydningen av at det ikke finnes smutthull i det globale regime og understreker den utfordring som ligger i manglende tilslutning til og etterlevelse av eksisterende regelverk samt åpenhet rundt ulovlige kapitalstrømmer. Studien vil forhåpentligvis bringe spørsmålet om å følge pengene høyere opp på dagsordenen i FN. Temaet inngår allerede i mandatet for den Task Force mot organisert kriminalitet som ble opprettet av FNs generalsekretær våren 2011.

Norge bør

- Videreføre samarbeidet med FN-systemet på en bred front for å øke den internasjonale tilslutning til mer effektive tiltak mot ulovlig kapitalflukt, med vekt på UNODC, ekspertkomiteen for skattespørsmål og organer som arbeider med relevant statistikk og informasjonsinnhenting.
- Videreføre arbeidet for en FN-konvensjon for større åpenhet.

6.7.2 Innovative finansieringsmekanismer

Forslag om innovative finansieringsmekanismer for utvikling har eksistert i lang tid. Mange av de globale utfordringer i det 21. århundre vil kreve investeringer som går langt ut over det som kan dekkes av tradisjonell utviklingsbistand (ODA). Det er et stort behov for å finne finansieringskilder som kommer i tillegg til (addisjonelle) og er mer forutsigelige enn offentlig utviklingsbistand (ODA-bistand), særlig for å kunne finansiere utgifter til globale fellesgoder.

I mange år har forslag om en skatt på valuta-transaksjoner – den såkalte Tobin-skatt – et hovedspor i diskusjonen. Slike forslag har vært stanset av USA og andre land som av prinsipielle eller ideologiske grunner har vært imot nye skatter. Det har også vært en utbredt skepsis i finansdepartementer i mange land mot øremerkede avgifter, med spesielle innkrevnings- og fordelingsmekanismer adskilt fra de regulære budsjettprosesser.

I og med at det i dag er svært få separate finansieringskilder for slike globale formål, betyr det at deler av de ODA-midler som egentlig skulle gå til fattigdomsreduksjon og andre utviklingsformål, i dag brukes til formål som ligger nærmere opp til globale fellesgoder.

Et gjennombrudd for tanken om innovative finansieringsmekanismer kom på FN-konferansen om finansiering for utvikling i Monterrey i Mexico i 2002. Der tok Frankrikes president Chirac og Brasils president Lula, sammen med Spania og Chile, initiativet til en prosess for å utforske muligheten til å fremskaffe nye inntekter for utviklingsformål gjennom innovative mekanismer slik som en skatt på flyreiser. Dette førte fram til en ministerkonferanse i Paris våren 2005, hvor både utenriksminister Støre og utviklingsminister Solheim deltok, og som nedsatte en pilotgruppe for å føre prosessen videre. Pilotgruppen hadde opprinnelig ca. 40 medlemsland, men tallet har vokst gradvis til over 60.

Ettersom det fortsatt er motstand i viktige land mot internasjonale skatter og avgifter både generelt/prinsipielt og i FN-sammenheng, har den videre utvikling av innovative finansieringsmekanismer i hovedsak skjedd i pilotgruppen og med implementeringsmekanismer utenfor FN. De fleste av disse er utviklet innenfor global helse gjennom organer som GAVI og UNITAID, som har et nært samarbeid med WHO, UNICEF, og UNFPA. Det franske formannskap i G-20 i 2011 har satt innovative finansieringsmekanismer på dagsorden også for G-20-drøftinger.

Norge har vært et av de ledende land innenfor pilotgruppen for innovative finansieringsmekanismer. Vi har bl.a. ledet arbeidet knyttet til kapitalflukt, som senere er videreført i flere andre organisasjoner. Vi deltar i de innovative mekanismer som er opprettet innen global helse. Vi er også en pådriver for å utvikle innovative finansieringsmekanismer innenfor klima.

FN-systemets roller innenfor innovativ finansiering er i hovedsak knyttet til legitimering og til politisk påvirkning for å få flere land til å slutte seg til tilnærmingen. FNs generalsekretær har utnevnt Frankrikes tidligere utenriksminister Philippe Douste-Blazy som sin spesielle representant for å koordinere dette arbeid i forhold til FN. Norge

var medvirkende til en resolusjon i Generalforsamlingen høsten 2010 for å sette saken også på Generalforsamlingens dagsorden.

Norge vil ha klare interesser av å fortsette et aktivt engasjement for innovative finansieringsmekanismer både for utviklingsformål og for ivaretagelse av globale fellesgoder. For eksempel vil finansiering av nødvendige tiltak for å begrense klimautslipp kreve finansieringsmekanismer som er addisjonelle i forhold til ODA. Vi har gjennom vår deltagelse i pilotgruppen også betydelige muligheter til å øve innflytelse og å påvirke den videre framdrift av slike mekanismer.



FNs generalsekretær og USAs tidligere president Clinton innvier et nytt initiativ for mikrodonasjoner til de helserelaterte tusenårsmål. (Norway UN/Emma K. Lydersen)

Norge bør

- fortsette arbeidet for og utforske og utvikle innovative finansieringsmekanismer
- bidra til at også FN-systemet involveres i dette arbeid for å øke tilslutningen til slike tilnærminger.

6.7.3 Handel og investeringer

FNs viktigste funksjoner for å fremme utviklingslands deltakelse i verdenshandelen har vært forankret i FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD), som hadde en storhetsperiode på 1960- og 1970-tallet, bl.a. gjennom fremforhandling av internasjonale avtaler for å stabilisere prisen på råvarer. Etter omformingen av GATT til Verdens handelsorganisasjon (WTO) på 1990-tallet har UNCTAD ikke lenger noe forhandlingsmandat,

og stadig flere utviklingsland er blitt medlemmer av WTO. UNCTAD har måttet ta konsekvensen av dette ved å søke komplementære funksjoner i forhold til WTO. Samarbeidet mellom WTO og UNCTAD har utviklet seg positivt de senere år, bl.a. har UNCTAD bistått utviklingsland som ønsket å bli medlem av WTO, med forberedelser som har vært nødvendige foran medlemskapet.

UNCTAD og WTO samarbeider også nært om Det internasjonale handelssentret ITC i Genève. Norge støtter her bl.a. et program om etisk handel. ITC har vist fremgang mht. resultatbasert styring selv om det fortsatt er rom for forbedringer.

UNCTAD har i dag sine viktigste funksjoner knyttet til kunnskapsforvaltning, spesielt analyse og utredning om handel og investeringer. UNCTADs rapporter om handel og utvikling (Trade and Development report), om investeringer (World Investment report) og om de minst utviklede land har gjennomgående holdt høy kvalitet. UNCTAD har også programmer knyttet til kapasitetsutvikling og teknisk/faglig rådgivning knyttet til handelslette, investeringer og gjeldsbetjening. Norge har støttet flere av disse rådgivningsprogrammer, men med relativt beskjedne beløp.

Norge og andre vestlige land har i dag begrenset interesse knyttet til UNCTAD. Vårt engasjement i forhold til organisasjonen er gradvis nedprioritert over flere år. UNCTAD er også et av de FN-organer som av og til foreslås nedlagt eller slått sammen med andre FN-organer. For utviklingslandene har UNCTAD imidlertid nyttige funksjoner knyttet til analyse, faglig rådgivning og kapasitetsbygging – i tillegg til en symbolverdi. De har således motsatt seg alle forslag om nedleggelse, sammenslåing med andre FN-organer eller nedprioritering og sørger generelt for at UNCTAD kommer godt ut av konkurransen om ressurser i FNs regulære budsjetter.

Norge har vært engasjert i reform av UNCTAD i flere omganger, bl.a. for å begrense antallet mellomstatlige underorganer og fremme mer fokuserte debatter og programmer. Mange av disse reformforslag er nå gjennomført. UNCTAD er imidlertid en organisasjon som domineres av mellominntektsland, og vår innflytelse mht. fortsatte reformer må anses å være begrenset.

Norge bør

- Fortsatt kunne delta i reformprosesser i UNCTAD. På dette område vil vi imidlertid ha både begrensede interesser og begrenset innflytelse. Initiativ og drivkreftene bør derfor komme fra de største brukerne av UNCTADs tjenester, dvs fra utviklingslandene selv.

6.8 FN-systemet og andre globale kjerneoppgaver

FN-systemet har viktige funksjoner også på andre områder enn de som er omtalt ovenfor. På områder slik som post-konfliktsituasjoner, godt styresett, anstendig arbeid og flere andre områder spiller FN-organer nøkkeleroller i det internasjonale samfunns responsmekanismer på disse utfordringer.

På andre områder kan FN-systemet ha viktige støtteroller for operasjonelle funksjoner som også ivaretas av andre aktører, inklusive regionale organisasjoner, det sivile samfunn og av medlemslandene selv. FN-systemet kan således ha viktige støtteroller og katalytiske funksjoner for å nå utenriks- eller utviklingspolitiske mål, ut over sine egne kjernefunksjoner.

6.8.1 Post-konflikt og sårbare stater



Forberedelser til valg i Khartoum, Sudan.
(UN Photo/Mohamed Siddig)

FNs utviklingsarbeid var fra starten nært knyttet opp til nasjonsbygging i stater som nylig hadde fått sin selvstendighet. Å bistå utviklingsland i oppbygging av kapasitet til å bygge opp grunnleggende stats-

funksjoner og samfunnstjenester har siden vært en sentral oppgave for FN. Dette kommer særlig til uttrykk i land som har vært gjennom kriser eller konflikter. FN har vært viktig i en lang rekke slike landsituasjoner, slik som Mosambik, Namibia, Rwanda, Burundi, Øst-Timor, Sierra Leone, Liberia og nå Nepal, Afghanistan og andre.

Å bygge opp en institusjonell kapasitet for raskt å kunne bistå land i post-konfliktsituasjoner er en stor utfordring for hele det multilaterale systemet. Arbeidet er nært knyttet opp til både humanitære operasjoner, fredsoperasjoner og fredsbygging. Fra den humanitære delen av FN har man lenge pekt på de institusjonelle og finansielle "gaps" som oppstår når akuttfasen i slike operasjoner er over og humanitære operasjoner trekker seg ut. I fredsoperasjoner er det viktig å bidra til at økonomisk virksomhet i et innsatsområde kommer i gang tidligst mulig for å skape arbeidsplasser og trygghet for oppbygging av varig fred.

FN blir også trukket inn i sårbare stater selv uten forutgående konflikter. Finanskrisen, økende matvarepriser og sosial uro i mange land viser at antallet sårbare stater ikke nødvendigvis vil gå ned, og at forebyggende tiltak er ønskelig. Et uforholdsmessig høyt antall land på Sikkerhetsrådets dagsorden tilhører gruppen av minst utviklede land. Også mellominntektsland som Tunisia henvender seg til FN etter regimeskifter for å søke råd og bistand for en endret politikk. FN må ofte forberede seg på oppgaver som kan bli bestemt av Sikkerhetsrådet på kort varsel, f.eks. hvis det skulle bli aktuelt med et fremtidig FN-nærvær i Libya etter en politisk løsning.

I FN-systemet er viktige funksjoner for gjenoppbygging etter konflikt lagt til UNDP og dets kontor for kriseforebygging og gjenoppbygging (BCPR). UNDPs mandat og langvarige erfaring med kapasitetsbygging av sentrale myndighetsstrukturer er av stor betydning for gjenoppbygging og forebygging av tilbakefall etter konflikt. UNDP har de senere år fokusert mer av sin virksomhet om sårbare stater (45 % av utgiftene) med Afghanistan som det største programland.

Norge har støttet dette viktige arbeid i FN helt fra starten og bør fortsatt gjøre det. Vi var f.eks. tidlig ute med en egen bevilgning for overgangsbistand, som muliggjorde tidlig støtte gjennom UNDP. FNs arbeid på dette område har vist gode resultater i

en lang rekke landsituasjoner etter konflikt. Dette er også et av de områder hvor verdenssamfunnet trenger et effektivt FN-system for å ivareta oppgaver som vanskelig kan ivaretas av andre aktører.

Til tross for de positive resultater som FN-systemet kan vise til, er det også klare reformutfordringer. FN-organers effektivitet og gjennomslagskraft kan være ujevne fra land til land. I noen risikoutsatte og sårbare områder er FN-organisasjonenes landrepresentanter og øvrig stab for svake i forhold til krevende oppgaver. Rekrutteringsprosedyrer og administrative rutiner er også her ofte for langsomme og tungvinte. FN-systemet bør i slike situasjoner styrke sine risikovurderinger, kommunisere tydeligere hvilke utfordringer og risikoer man står overfor, og hva som gjøres for å overkomme dem.

Verdensbanken har også styrket sin involvering i tidlig gjenreising og i sårbare stater. I World Development Report for 2011 om konflikt, sikkerhet og utvikling legges vekt på bankens rolle innenfor sine mandatområder, dvs. i å stimulere til arbeidsplasser, en mer inkluderende økonomiske vekst, institusjonsbygging og bedring av sikkerhet og rettsstaten. Flere av disse områder tangerer også inn på FN-systemets mandater og virksomhet. Det er allerede etablert strukturer for å styrke samarbeidet mellom FN-systemet og Verdensbanken på disse områder, bl.a. innenfor fredsbygging. Dette samarbeid bør styrkes ytterligere i tiden som kommer. Det bør legges vekt på å komme fram til avtaler basert på klarere arbeidsdeling og gjensidige forpliktelser til å søke synergier og komplementaritet, slik at man unngår rivalisering om mandater og midler. Som en hovedlinje vil det fortsatt være naturlig at Verdensbanken og finansinstitusjonene opprettholder et fokus på styrking av økonomisk og finansiell stabilisering av post-konfliktstater og sårbare stater, inklusive infrastruktur og større systemutfordringer, mens FN-systemet har et spesielt ansvar for de mer normative og politiske oppgaver.

Norge bør

- Fremheve at UNDP i større grad bør ta et hovedansvar i FN-systemet på post-konflikt-gjenreising, og at ansvars- og rollefordeling mellom berørte organer blir tydeligere på dette området.

- Samarbeide med andre land for å gjennomgå eksisterende hindringer for et mer effektivt og resultatorientert FN-system i sårbare stater.
- Støtte utviklingen av nærmere samarbeid mellom FN og Verdensbanken, som også har trappet opp sitt engasjement i post-konfliktsituasjoner.

6.8.2 Godt styresett

Godt styresett er sentralt både for politisk stabilitet, for bærekraftig utvikling og for menneskerettigheter og likestilling. Arbeidet for å fremme godt styresett er således en viktig oppgave for mange deler av FN-systemet og det bredere mellomstatlige samarbeidssystem. I spørsmål knyttet til godt økonomisk styresett og offentlige finanser vil finansinstitusjonene slik som Verdensbanken og IMF være sentrale. De åpenhetskrav som stilles for medlemskap i WTO, utgjør likeledes et viktig bidrag til godt styresett.

Arbeidet for å styrke godt styresett på landnivå kan være sensitivt i forhold til landets myndigheter. Mange land vil vise til nasjonal suverenitet og avvise innblanding i det som oppfattes som indre anliggender. Rådgivning og kapasitetsbygging fra internasjonale aktører vil ofte kreve oppbygging av tillit over tid, bl.a. gjennom stedlig tilstedeværelse. For mange land vil det imidlertid være mindre sensitivt å motta råd og bistand fra FN enn f.eks. fra vestlige bilaterale aktører. Sensitiviteten kan imidlertid sette grenser for åpenhet om dette arbeidet lokalt. Den kan gjøre det vanskelig å vurdere hva som er resultatet av nasjonale myndigheters innsats, og hva FN kan krediteres for.

Innen utviklingssystemet er godt styresett en av hovedprioriteringene for UNDP. Fra nordisk side har man fremhevet at styresettpilaren bør være UNDPs viktigste strategiske fokus. UNDPs styrke er nærheten til myndighetene i utviklingsland og rollen som rådgiver og pådriver for godt styresett i forhold til myndigheter og parlamenter. Dette er en kompetanse det er stort behov for i årene som kommer i områder slik som Midtøsten og Nord-Afrika, i Afghanistan og i Sør-Sudan. Utviklingslandene har imidlertid motsatt seg en sterkere vektlegging av styresett i UNDPs strategiske fokus hvis det skjer på bekostning av andre utviklingspolitiske prioriteringer.

På politiske områder har FN-systemet en legitimitet og en erfaringsbakgrunn som vil være en viktig og nødvendig ressurs for det internasjonale samfunn også i årene som kommer. Et av disse områder er FNs erfaring gjennom UNDP og DPA i å støtte forberedelse og avholdelse av demokratiske valg. UNDP samarbeider med en av tre nasjonalforsamlinger i utviklingsland og bistår i organiseringen av valg hver annen uke, verden over. UNDP arbeider med å styrke demokratisk deltakelse også fra de fattigste deler av befolkningen og fra marginaliserte grupper.

Støtte til utvikling av demokratiske institusjoner er en annen viktig del av FNs arbeid med godt styresett, særlig i overgangssituasjoner. Utfordringen for FN og det multilaterale system er å kunne svare raskt, effektivt og koordinert på anmodninger om bistand som kommer. FN-systemet har lang erfaring både mht. de normative deler av dette arbeid, bl.a. gjennom FNs høykommissær for menneskerettigheter, men også i rådgivning og kapasitetsbygging av demokratiske institusjoner, bl.a. gjennom UNDP. Senteret for godt styresett som UNDP (Oslo Governance Center) har opprettet i Oslo, er en viktig del av dette arbeid. Senteret har bl.a. fått i oppdrag å utarbeide utkast til en strategi for UNDPs styresettarbeid fram til 2020 (Vision 2020).

FNs arbeid på dette område vil være særlig viktig i oppbygging av normer, regler og offentlige institusjoner – inklusive lokal forvaltning – men omfatter også støtte til organisasjoner i det sivile samfunn. En helhetlig tilnærming, med en etterspørselsside med fokus på deltakelse, en tilbudsside med fokus på institusjoner og basert på tverrgående internasjonale prinsipper slik som menneskerettigheter, likestilling, kamp mot korrupsjon etc., vil være ønskelig.

I en evaluering av norsk støtte til demokratistøtte gjennom FN publisert i mars 2011 kommer FN positivt ut mht. erfaring og evne til å identifisere relevante prosjekter. FNs unike legitimerende evne til å utvide det demokratiske rom i de land som inngikk i undersøkelsen, blir fremhevet. Vurderingen er mer avventende mht. bærekraft, fordi viktige programmer ble nedtrappet for tidlig av finansielle grunner, og til varig kapasitetsbygging hvor innsatsen flere steder synes å ha vært for individorientert snarere enn institusjonsorientert.

I lys av den vekt som en internasjonal rettsorden er tillagt i norsk FN-politikk, er oppbygning av en fungerende justissektor og bistand til opprettelse av en rettsstat viktig også for Norge. I hovedsak er dette en nasjonal oppgave. I post-konfliktsituasjoner, i sårbare stater og i andre overgangssituasjoner kan det for noen land være aktuelt å anmode om bistand fra det internasjonale samfunn. FN har lang erfaring på området i de land der FN har fredsoperasjoner eller politiske oppdrag og innenfor utviklingssamarbeidet.

Arbeidet med disse spørsmål omfatter flere deler av FN-systemet. Innenfor FNs arbeid med folkerettslige spørsmål er det opprettet en egen enhet som arbeider med bistand til undervisning, studier, distribusjon og respekt for folkeretten. Når slike oppgaver inngår i mandatet for fredsoperasjoner eller politiske operasjoner, ledes det av DPKO og DPA. UNDP har et eget program for styrking av lov og rett i konflikt- og post-konfliktsituasjoner og skal samtidig bidra til integrert støtte fra FN som helhet innen assistanse og koordinering av slik støtte. UNODC har et ansvar for kapasitetsbygging knyttet til transnasjonal kriminalitet, narkotika, korrupsjon etc. For å koordinere dette arbeid er det opprettet en Rule of Law Coordination and Research Group i FN-sekretariatet, ledet av FNs visegeneralsekretær.

Norge bør

- Bidra til at arbeidet med godt styresett og menneskerettigheter styrkes gjennom norsk multilateral støtte og bilateralt samarbeid, der viktige synergier mellom disse kanalene videre utnyttes for høyere felles måloppnåelse.
- Bidra til at UNDPs arbeid med godt styresett blir videre styrket, inkludert evnen til å respondere på nye behov og etterspørsel fra land og regioner i rask endring.
- Bidra til at UNDPs arbeid med godt styresett, inkludert arbeidet med menneskerettigheter og antikorrupsjon, i størst mulig grad også blir tverrsektorielle satsinger i program og aktiviteter tilhørende andre sektorer.

6.8.3 Forebygging av naturkatastrofer



*Jordanske FN-soldater fra MINUSTAH redder foreldreløse barn i Haiti fra oversvømmelser etter orkanen "Ike".
(UN Photo/Marco Dormino)*

Antallet humanitære katastrofer øker i antall og omfang og blir mer komplekse. Vi står overfor tendenser til sammenfall av konflikt og naturkatastrofer som representerer store utfordringer for det internasjonale samfunn, slik som på Afrikas Horn.

Mens nødhjelp etter naturkatastrofer er en primær-oppgave for de humanitære organisasjoner, er forebyggingstiltak en del av langsiktig bistand. Forebygging av naturkatastrofer i en eller annen form berører derfor en rekke organisasjoner i multisystemet. En internasjonal strategi for reduksjon av naturkatastrofer (ISDR) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2000 og betjenes av et sekretariat (UNISDR) med hovedsete i Genève.

UNISDRs mandat er knyttet til koordinering av arbeidet med reduksjon av naturkatastrofer til og å bidra til at strategier for risikoredusering er inkorporert i mer generelle utviklingsstrategier i FN og på landnivå. UNISDR forvalter også en større database som bygger på innspill fra alle relevante FN-organisasjoner om forskjellige typer naturkatastrofer, tørke, flom, sykkloner, jordskjelv og tsunamier. UNISDR kan derved analysere trender over de siste tiår, noe som danner utgangspunkt for en rapport om reduksjon av naturkatastrofer. (Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction).

Sekretariatet, som administrerer et eget fond for reduksjon av risiko for naturkatastrofer, samarbeider med en tilsvarende enhet i Verdensbanken. I evalueringer har UNISDR fått kritikk bl.a. for manglende fokus og dårlig styring. Kritikken er gjennomgått sammen med andre av UNISDRs støttespillere og vil ligge til grunn for oppfølgingstiltak i tiden som kommer. Etter norsk syn trenger vi et sterkt og aktivt FN for å fremme forebyggingsagendaen. Dette gjelder bl.a. de raskt voksende storbyer i utviklingsland som pga. sin konsentrasjon av befolkning og økonomiske, fysiske og sosiale infrastruktur er særlig utsatt for klimaforverring og ekstremvær.

Norge har engasjert seg sterkt i arbeidet for forebygging av naturkatastrofer. En strategi for hvordan Norge kan bidra til å forebygge humanitære katastrofer, ble lagt fram i en st.meld. nr. 9 (2007-2008), som har et eget kapittel om multilaterale partnerskap, herunder en styrking av FN. Spørsmålet om forebygging av naturkatastrofer er også integrert i norsk strategi for klimatilpasning og i st.meld nr. 14 (2010-2011) "Mot en grønnere utvikling".

Norge har også engasjert seg sterkt i arbeidet med å integrere en forebyggingsagenda i klimaforhandlingene. Oppfølging av rapporten om et globalt rammeverk for klimavarsling under Verdens meteorologiske organisasjon bør være et viktig element i dette arbeid.

Norge bør

- Fortsette å bygge opp under UNISDRs arbeid og oppfordre til sterkt og effektivt lederskap. Det er særlig viktig at ISDR leverer som forkjemper for forebyggingsagendaen internasjonalt.
- Fortsette å arbeide for at forebyggings- og tilpasningsagendaen integreres i en ny klimavtale.

6.8.4 Befolkningsvekst

Demografiske utviklingstrekk vil påvirke både de politiske og de økonomiske utviklingstrekk i det 21. århundre. Nye FN-prognoser for befolknings-tilveksten i verden tyder nå på en fortsatt økning til over 10 millioner i 2100 i stedet for den forventede avflating rundt 9 milliarder. Prognosene utarbeides

av Befolkningsavdelingen i FN-sekretariatets økonomiske og sosial avdeling (DESA), som er en autoritativ database og kilde for befolkningsstatistikk.

Allerede i 2011 vil verdens befolkning nå 7 milliarder. Trendene i endringene av den demografiske sammensetningen av befolkningen ventes å fortsette. Andelen unge mennesker ventes fortsatt å øke i den fattige delen av verdens land, mens det i industrialiserte land ventes en fortsatt aldring av befolkningen. Dette stiller landene overfor store utfordringer når det gjelder utforming av politikk og planlegging av tiltak.

FNs befolkningsfond (UNFPA) spiller en viktig rolle når det gjelder å bistå land med å gjennomføre folketellinger og husholdsundersøkelser. Fondet er en pådriver for at befolkningsanalyser skal ligge til grunn for utvikling av nasjonale utviklingsplaner og politikktutvikling om sammenhengen mellom befolkning og utvikling. UNFPA har lenge vært utsatt for politisk press rettet mot den delen av mandatet som dreier seg om seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, særlig arbeid knyttet til familieplanlegging. Fondet og fondets leder har imidlertid høy oppslutning blant medlemslandene. Norge er en stor bidragsyter til FNs befolkningsfond.

Norge er innvalgt som medlem av FNs kommisjon for befolkning og utvikling for perioden 2012-2016. Kommisjonen har som mandat fra FNs generalforsamling å overvåke, gjennomgå og vurdere gjennomføringen av handlingsprogrammet fra den internasjonale konferansen om befolkning og utvikling (ICPD) i Kairo i 1994. Kommisjonen spiller en viktig rolle ved å legge føringer for arbeidet med seksuell og reproduktiv helse og reproduktive rettigheter. Kjernen er at alle kvinner og menn har rett til å bestemme over egen seksualitet og om og når de ønsker barn. Arbeidet omfatter blant annet familieplanlegging, helsetjenester i forbindelse med svangerskap og fødsel og beskyttelse mot seksuelt overførbare sykdommer. Som medlem av kommisjonen er Norge også opptatt av å fremme seksuelle rettigheter, både når det gjelder kvinner og menns rett til å bestemme over egen seksualitet og rettigheter for seksuelle minoriteter.

6.8.5 Migrasjon og utvikling



Flyktninger fra Libya i matko i transittleir nær grensen til Tunisia. (UN Photo/OCHA/David Ohana)

Ulikheter i forventet demografisk og økonomisk utvikling har gjort at migrasjon kan bli en av de store globale utfordringer i det 21. århundre. Spørsmålet har stått på den internasjonale dagsorden helt siden den annen verdenskrig, men fortrinnsvis i regionale sammenhenger. I global sammenheng er det ingen konsensus mellom land med stor befolkningstilvekst og arbeidsløshet som oppmuntrer til migrasjon, og de land og regioner som ønsker å skjerme seg mot en for stor uønsket tilstrømning.

På det internasjonale plan er IOM (International Organization for Migration) den mest representative mellomstatlige organisasjon med sine 132 medlemsland. IOM er basert på prinsippet om at ordnet migrasjon er positivt både for migranter og samfunn. Organisasjonen har viktige funksjoner knyttet til logistikk og transport av migranter, inklusive retur til opprinnelsesland. IOM er ikke formelt en FN-organisasjon, men samarbeider med flere deler av FN-systemet. IOM har vært gjenstand for kritikk fra utviklingsland og rettighetsbaserte organisasjoner for deler av denne virksomhet.

Selv om det ikke er internasjonal enighet om hvordan migrasjonsutfordringene kan ordnes, er det behov for et forum for internasjonale drøftelser om de utfordringer man står overfor. Oppfølgingen av et høynivåmøte i FN om migrasjon og utvikling i 2006 er det hvert år senere arrangert et globalt forum for migrasjon og utvikling (GFMD). Også dette forum ligger på utsiden av selve FN-systemet, men GFMD er i praksis det eneste forum for forberedelser til et nytt høynivåmøte om migrasjon og utvikling i 2013.

Møtene i GFMD bringer sammen aktører fra immigrasjons- og utviklingsmiljøer og skal i utgangspunktet arbeide spesielt med temaer som tvungen migrasjon/retur, migranternes rettigheter og utvikling, former for lovlig migrasjon som fremmer utvikling, og politisk og institusjonell koherens. I dette arbeidet har Norge lagt særlig vekt på de utviklingsfremmende effektene av internasjonal migrasjon og hvordan disse kan styrkes, for eksempel i forhold til private pengeoverføringer og investering i utvikling lokalt. Ambisjonene var å flytte fokus fra en polarisert debatt om migranternes rettigheter til en bredere agenda som også inkluderer utvikling.

Dagsordenen for GFMD har hittil vært preget av migrasjonsmyndigheter i medlemslandene, som har ønsket et fokus på spørsmål som grensekontroll og håndhevelse av nasjonale migrasjonslover og restriksjoner. Det har vært mindre rom for å drøfte aspekter ved migrasjon i relasjon til utvikling. Det har gjort GFMD mindre relevant for de statlige utviklingsmiljøene samtidig som man ønsker at disse skal delta. Det vil også være ønskelig at FNs utviklingssystem og frivillige organisasjoner gis bedre tilgang til forumet.

Sveits tok på kort varsel over formannskapet i 2011. Dette har gitt muligheten til en omorganisering av GFMD, hvor man vil arrangere mer operative regionale og/eller tematiske møter. Disse vil kunne ut i et mindre, men fremdeles globalt forum. Denne løsningen vil forhåpentligvis i større grad evne å bringe relevante aktører sammen og i neste omgang kunne lage mer operative anbefalinger.

6.8.6 Anstendig arbeid



*Kaffeplukking på Øst-Timor.
(UN Photo/Amrtine Perret)*

Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) arbeid med å sikre respekt for minimums arbeidsstandarder er et av FN-systemets viktigste bidrag i den økonomiske globalisering, mht. både krisehåndtering og det mer langsiktige utviklingsarbeid.

Gjennom ILO er det – med full deltakelse av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner – fremforhandlet et stort antall konvensjoner som internasjonale arbeidsstandarder, med tilhørende overvåkingsinstrumenter. Blant disse er grunnleggende konvensjoner mot tvangsarbeid (1930), organisasjonsfrihet (1948 og 1949), forbud mot diskriminering (158) og mot barnarbeid (1999).

ILOs agenda for anstendig arbeidsliv dreier seg om arbeidsplasser, arbeidstakerrettigheter, sosial beskyttelse og rettferdighet, sosial dialog og trepartssamarbeid. Likestilling er i kjernen av agendaen for anstendig arbeidsliv. Større samstemthet i det internasjonale systemet for en mer rettferdig globalisering og en opphenting av vekst etter finanskrisen basert på arbeid og større sosial rettferdighet har vært i fokus. ILO er bl.a. en bidragsyter til G-20s arbeid med konsekvensene av finanskrisen for sosiale områder.

Norge har støttet sterkt opp om arbeidet og om samarbeidet med ILO og IMF om dette spørsmål. Adgang til anstendige arbeidsplasser og sosial inkludering vil være en nøkkel både til utvikling, sikkerhet og stabilitet og til menneskerettigheter i det 21. århundre.

Regjeringen har vedtatt en strategi for anstendig arbeid som dreier seg om støtte til integrering av temaet i utenriks-, utviklings- og handelsspørsmål.

Samtidig er vi også engasjert i reformer av ILOs egen virksomhet som i dag er spredt på et stort antall programmer og satsningsområder. Det er bl.a. ønskelig å komme fram til klarere prioritering og større transparens i organisasjonens arbeid som idag er spredt på et stort antall programmer og satsningsområder.

Norge bør

- Videreføre prioriteringen av anstendig arbeid både i ILO, WTO, finansinstitusjonene og resten av utviklingssystemet, og reformer som kan bedre effektivitet og gjennomslag for dette viktige arbeid.



7.1 Menneskerettigheter

Å fremme respekt for menneskerettighetene (MR) er en prioritert og integrert del av norsk utenrikspolitikk og en nødvendig del av en stabil internasjonal rettsorden. Fremme av menneskerettigheter som et globalt fellesgode er uttrykk både for nasjonale egeninteresser og for internasjonal solidaritet.

FN har på grunn av sitt universelle medlemskap og sin globale legitimitet en helt sentral rolle i arbeidet med å fremme og beskytte menneskerettighetene. Siden opprettelsen har FN arbeidet med å utvide og utdype menneskerettighetene gjennom sentrale menneskerettighetskonvensjoner, erklæringer og andre normative instrumenter. En rekke overvåkingsmekanismer er opprettet for å påse at landene lever opp til de forpliktelser de har påtatt seg. Med opprettelsen av FNs høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR) har FNs menneskerettighetssystem også fått operative roller i forhold til rådgivning og kapasitetsbygging, og som pådriver og talsperson for MR både globalt og på landnivå.

Konferansesalen i Palais des Nations i Genève hvor FNs menneskerettighetsråd holder sine møter.

(UN Photo/Jean-Marc Ferré)

Etter hvert som FNs menneskerettighetssystem har vokst i omfang og ambisjon, har det samtidig kommet en motreaksjon fra de landene som ofte kritiseres for brudd på menneskerettighetene. Flere utviklingsland, særlig i Afrika og den muslimske verden, men også Israel og USA, har svart på anklager om menneskerettighetsbrudd ved å kritisere FN for doble standarder, selektivitet og skjulte politiske målsetninger. Polarisering mellom medlemsstater fra nord og sør om menneskerettighetsspørsmål utgjør et av de mest politiserte temaområder i FN-arbeidet, som også spiller over til utviklingslandenes holdning i andre reformspørsmål.

Etter at de fleste menneskerettigheter nå er nedfelt i normative instrumenter, vil de viktigste utfordringer for menneskerettighetsarbeidet i kommende år ligge

i beskyttelse av de universelle rettigheter og i økt nasjonalimplementering. For at Norge skal realisere den politiske målsetningen om å fremme respekt for internasjonale menneskerettigheter, vil FN i første rekke være relevant som forum for dialog om menneskerettigheter, som pådriver og talsperson for respekt for menneskerettigheter i alle land (Høykommissæren) og som overvåker etterlevelse av forpliktelser i menneskerettighetskonvensjonene (traktatorganene).

7.1.1 FNs menneskerettighetsråd (MR-rådet)

Menneskerettighetsrådet er FNs globale forum for overvåkning og debatt om menneskerettigheter. Rådet ble opprettet i 2006 for å erstatte FNs menneskerettighetskommisjon. Opprettelsen var en del av FN-reformen som ble enstemmig vedtatt av verdens statsledere på FNs høynivåmøte i 2005.

Rådet har tre hovedfunksjoner:

- **Normativ utvikling:** Det er i MR-rådet at den videre norm- og regelutvikling på menneskerettighetsområdet skjer. Selv om de fleste viktige beskyttelsesområder nå er dekket av eksisterende normer, kommer det stadig forslag om videreutvikling. Arbeidet med en tilleggsprotokoll til barnekonvensjonen vil – etter å bli vedtatt av MR-rådet – bli lagt ut for undertegning og ratifisering. I en arbeidsgruppe i Genève fortsetter særlig Afrika-gruppen forsøkene med å utvikle en tilleggsprotokoll til rasismekonvensjonen.
- **Tilsyn med gjennomføringen av menneskerettighetsforpliktelser.** Gjennom de 60 årene etter vedtakelsen av verdenserklæringen om menneskerettighetene har regelutviklingen på menneskerettighetsområdet vært formidabel. Et hovedformål med opprettelsen av MR-rådet var å styrke tilsynet med gjennomføringen av de rettigheter som er nedfelt i disse normene. Dette gjøres både gjennom MR-rådets mange uavhengige eksperter som gransker gjennomføringen av menneskerettighetene i ulike land og rapporterer til MR-rådet, og gjennom den universelle periodiske landhøringen (Universal Periodic Review) hvor alle FNs medlemsland eksamineres hvert 4. år.

- **Akutte situasjoner:** MR-rådet har mandat til å behandle akutte situasjoner med overgrep mot menneskerettighetene. Det er nok på dette området MR-rådet har størst problemer med å leve opp til forventningene mange hadde da Rådet ble etablert. Dette skyldes særlig at MR-rådet ikke har noen maktmidler tilgjengelig og sjelden kan be om mer enn at det utføres en granskning eller skrives en rapport. Etter at urolighetene startet i Libya, vedtok Rådet i en spesialsesjon en anbefaling om ekskludering av Libya som medlem, noe FNs generalforsamling fulgte opp. Rådet har også hatt flere spesialsesjoner, blant annet om Sudan, Burma, Sri Lanka, DR Kongo, Midtøsten og senest Syria.

De største utfordringer i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet er knyttet til sprikket mellom forpliktelser og realiteter, mellom retorikk og handling. Arbeidet med menneskerettigheter er politisk sensitivt. Konkret kritikk av land som bryter menneskerettighetene, har alltid vært omstridt og imøtegått av mange. Land som føler seg utsatt for kritikk fra MR-rådet, bruker ofte store diplomatiske ressurser innenfor sine respektive grupper for å sikre medlemskap i MR-rådet slik at de kan arbeide fra innsiden for å motvirke slik kritikk og for å kjempe mot kritiske vedtak.

Mens kampen mot internasjonal terrorisme svekket respekten for ufravikelige menneskerettigheter som forbudet mot tortur, og grunnleggende friheter som organisasjons-, forsamlings- og ytringsfrihet, har økende fokus på religion tilspisset motsetningsforholdet mellom vestlige og muslimske land. Debattene i FNs MR-råd og FNs generalforsamling om rasisme, religion og ytringsfrihet er svært kontroversielle. Sentralt står de islamske landenes initiativ for nye rettslige standarder som beskytter religioner mot nedsettende omtale. De afrikanske landene ønsker også å styrke kampen mot rasisme og rasediskriminering ved innskrenkning av ytrings- og mediafrihet på bekostning av ytringsfriheten. Et annet sakstilt som skaper mye splittelse, er også spørsmålet om diskriminering av kvinner og diskriminering basert på seksuell legning.

Samtidig har flere land med et annet syn på menneskerettighetene enn oss økt sin geopolitiske innflytelse. Den regionale fordelingen av plasser i MR-rådet har forsterket dette og resultert i omkamp om viktige menneskerettighetsprinsipper. Motsetningene forsterkes gjennom gruppedynamikk der de mest radikale landene ofte dominerer og blant annet motsetter seg landkritikk.

Generalforsamlingen vedtok ved opprettelsen av Menneskerettighetsrådet i 2005 at Rådet skulle foreta en gjennomgang av Rådets funksjoner og prosedyrer i første halvdel av 2011. Samtidig ble det besluttet at Generalforsamlingen innen fem år etter opprettelsen på nytt skulle gjennomgå status for Rådet.

I forbindelse med gjennomgangen la Norge fram endringsforslag for å styrke Menneskerettighetsrådet som et globalt forum for ansvarliggjøring og dialog om menneskerettigheter. Norge har gått inn for en styrking av reglene for landhøringene (UPR), der vi har konkrete forslag i forhold til endring av kriterier for beslutningsprosessen. Norge har også lagt vekt på at sivilt samfunn og nasjonale menneskerettighetsorganisasjoner må kunne delta i diskusjoner om Rådets arbeidsmetoder.

Vårt utgangspunkt var at det var urealistisk å tro at vi kunne forhandle oss frem til et mer effektivt menneskerettighetsråd. Man kan ikke institusjonalisere seg vekk fra de politiske realiteter som råder, og som alltid vil prege arbeidet med menneskerettigheter. Målet var å legge inn moderat styrkende forslag og unngå svekkelser. For ambisiøse forslag kunne bli møtt med motforslag som ville være mer ødeleggende for det maskineriet som møysommelig er bygget opp, enn det vi ville oppnådd av forbedringer. Menneskerettighetsrådet oversendte våren 2011 sin gjennomgang av sine egne arbeidsmetoder til Generalforsamlingen. Resultatet er fullt ut akseptabelt sett med norske øyne. Vi unngikk vesentlige tilbakeskritt og oppnådde forbedringer på en rekke områder.

Norges ambisjoner for Generalforsamlingens gjennomgang av status for MR-rådet var i utgangspunktet beskjedent. Vi konsentrerte oss om forslag som det var realistisk å få gjennomslag for. De norske hovedprioriteringene var en egen budsjettfullmakt eller mekanisme for uforutsette utgifter i forbindelse med spesialsesjoner i MR-rådet. Vi ønsker også en mer ryddig behandling av MR-rådets rapport til Generalforsamlingen hvor det inngår at Rådets anbefalinger skal behandles individuelt når det gjelder vedtak med finansielle implikasjoner og vedtak av normdannende karakter. Endelig vedtak om en gjennomgang av Rådets arbeidsmetoder og funksjoner og Rådets status vil bli fattet på Generalforsamlingen høsten 2011.

Også på menneskerettighetsområdet må man fastslå en betydelig reformtrettethet. Etter over ett års forhandlinger i New York om opprettelse av Rådet tok det ytterligere ett år i Rådet for å enes om en institusjonell sluttpakke. Under denne tiden ble det lite tid ellers til å fokusere på gjennomføring av landenes menneskerettighetsforpliktelser. Det er ikke mangel på regler eller prosedyrer som er hovedproblemet for brudd på menneskerettighetene, men mangel på politisk vilje til å gjennomføre de normer man har vedtatt. Erfaringen tilsier at arbeidet med menneskerettigheter styrkes best gjennom godt arbeid og gode initiativer i den daglige virksomhet.

Norge bør som medlem (eller observatør) av FNs menneskerettighetsråd

- Fortsette å gi klart uttrykk for vårt syn på menneskerettigheter, påpeke manglende beskyttelse av utsatte grupper og behovet for nasjonal implementering av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.
- Fortsette å fremme nye initiativ bl.a. for beskyttelse av menneskerettighetsforsvarere, diskriminering av utsatte grupper som kvinner og seksuelle minoriteter.
- Fortsette å arbeide på tvers av de ideologiske blokkene og nord/sør-skillet ved å bygge broer og opprette nye allianser. Skape tillit, bryte ned mistillit.

7.1.2 FNs høykommissær for menneskerettigheter

FNs høykommissær for menneskerettigheter ble opprettet som et resultat av FNs verdenskonferanse om menneskerettigheter i Wien i 1993. Fra å være et kontor i Genève med et titalls medarbeidere har Høykommissærens kontor (OHCHR) i dag over 1000 medarbeidere, hvorav mer enn halvparten i feltoperasjoner, inkludert i alle FNs fredsbevarende operasjoner.

Tidligere generalsekretær Kofi Annan foreslo som del av hans plan for reform av FN en vesentlig styrking av budsjettet til Høykommissærens kontor for å muliggjøre et sterkere lederskap på MR-området innenfor FN og en styrket tilstedeværelse i felt. På Høynivåmøtet i 2005 fulgte verdens statsledere opp reformforslaget med å opprette Menneskerettighetsrådet og vedta den foreslåtte styrkingen av Høykommissærens kontor.

Høykommissæren leder FNs innsats for menneskerettigheter. Høykommissæren skal tilby lederskap, arbeide objektivt og utdanne og utføre tiltak for å bistå enkeltmennesker og stater til å opprettholde menneskerettighetene. Prioriteringene for arbeidet til Høykommissærens kontor er nedfelt i OHCHR Plan of Action og Strategic Management Plan 2010-2011. Disse prioriteringene omfatter større engasjement i enkeltland, et nærmere samarbeid med relevante partnere på nasjonalt og lokalt nivå for å sikre at internasjonale standarder for menneskerettigheter blir gjennomført i felt, en sterkere lederrolle for Høykommissæren og et nært partnerskap med det sivile samfunn og FNs fond og programmer. Høykommissærens kontor finansieres delvis over FNs regulære budsjett og delvis ved frivillige bidrag fra medlemsstater, internasjonale organisasjoner, stiftelser og enkeltpersoner.

Høykommissærens rolle som global talsmann for menneskerettighetene er ikke uomstridt. De land som oftest blir kritisert for krenkelser av menneskerettigheter, fremmer stadig forslag som innebærer at MR-rådet skal ha mer kontroll over Høykommissærens rolle og aktiviteter. På den ene siden står de som ønsker en sterk og uavhengig høykommissær med vide fullmakter til å undersøke og uttale seg om menneskerettighetsovergrep (Vesten og Latin-Amerika). På den andre står de som ønsker å begrense Høykommissærens innblanding i det som oppfattes som indre anliggender, og som ønsker mer vekt på bistand innen kompetansebygging.

Norge har interesse av FNs høykommissær for menneskerettigheter som FNs talsperson for menneskerettigheter, som kan kritisere brudd på menneskerettighetene selv der hvor FNs generalsekretær velger å ikke uttale seg. Høykommissæren bør videre være FNs pådriver for at alle land skal respektere sine menneskerettighetsforpliktelser. Det vil likeledes være en viktig oppgave å overvåke integrering av menneskerettigheter i all FNs virksomhet.

Norge bør

- Fortsette å arbeide for å sikre OHCHRs uavhengighet i forhandlingene om handlingsplan og strategisk styreplan og i gjennomgangen av Rådet, og sikre at OHCHRs arbeid blir integrert i all FNs virksomhet med tilstedeværelse i fredsbevarende og politiske operasjoner.
- Fortsette å bidra til at OHCHR får tilstrekkelige midler gjennom det regulære budsjettet (5. komité) og subsidiært oppfordre andre givere (i tillegg til oss selv) til å støtte OHCHR.
- Fortsette å gi politisk støtte til OHCHR som FNs talsperson for menneskerettigheter.

7.1.3 Menneskerettighetskonvensjoner

Verdenserklæringen om menneskerettigheter som ble enstemmig vedtatt av FNs generalforsamling i 1948, har dannet grunnlaget for elleve såkalte kjernekonvensjoner på menneskerettighetsområdet, ofte med tilhørende protokoller. I tillegg er det vedtatt en rekke erklæringer samt andre normative instrumenter. Fra norsk ståsted anses ikke først og fremst behov for nye bindende normer, men styrket fokus på nasjonal oppfølging av gjeldende forpliktelser. Når det gjelder traktatorganene, har Høykommissæren for menneskerettigheter satt i gang en prosess med bred deltakelse for å se hvordan disse kan styrkes og effektiviseres. Denne prosessen som Norge har deltatt aktivt i, vil munne ut i en rapport fra Høykommissæren i 2012. Spørsmålet om styrking og effektivisering av FNs overvåkingsorganer vil være en løpende oppgave også i årene som kommer.

Det sivile samfunn spiller ofte en viktig rolle som pådrivere overfor medlemsstater i denne prosessen. Utenriksdepartementet arbeidet nært sammen med Sametinget i forhandlingene om den internasjonale erklæringen om urfolks rettigheter, som etter flere års forhandlinger ble vedtatt av Generalforsamlingen i 2007, og tilsvarende med Norges handikapforbund i forhandlingene om konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne i Genève og New York.

Fra norsk ståsted er det ikke identifisert ytterligere menneskerettighetsspørsmål som vil kreve egne konvensjoner. Der Norge engasjerer seg for bedre beskyttelse av menneskerettighetsforsvarere og utsatte grupper, kan det skje ved styrket nasjonal oppfølging av gjeldende forpliktelser. Med utgangspunkt i at menneskerettighetene gjelder for alle, har Norge engasjert seg for rettighetene til seksuelle minoriteter. Norges hovedbudskap er at stater må gjennomgå sine lovverk for å avkriminalisere homofil praksis, og at stater må treffe tiltak for å bekjempe vold og diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet. Norge har vært en pådriver i arbeidet for å utvikle viktige menneskerettighetsinstrumenter, særlig kvinnekonvensjonen, konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne og urfolkserklæringen.

Norge bør

- Fortsette å bidra til å sikre respekt for sentrale menneskerettighetskonvensjoner og oppfordre til universell ratifikasjon av de viktigste normer.

7.2 Kvinners rettigheter og likestilling

FN-systemet har hatt en avgjørende betydning i den internasjonale kamp for kvinners rettigheter og likestilling. Prinsippet om kvinners likeverd og like rettigheter ble slått fast allerede i FN-pakten og i FNs menneskerettighetserklæring fra 1948, og er senere utvidet gjennom en rekke konvensjoner og normative instrumenter vedtatt gjennom FN.

Sentralt i denne sammenheng er FNs kvinnekonvensjon som ble vedtatt av Generalforsamlingen i 1979, og som trådte i kraft i 1981. I dag har 174 land, dvs. 90 % av FNs medlemsland, ratifisert konvensjonen. Den er dermed en av de menneskerettighetskonvensjoner som har størst tilslutning.



Første dag under Sør-Sudans folkeavstemning om uavhengighet. (2011) (UN Photo/Tim McCulka)

Arbeidet for kvinners rettigheter og likestilling har etter hvert blitt satt på dagsordenen for alle relevante FN-organer og ble etter hvert spredt på mange organisasjoner. Høynivåpanelet for koherens på systemnivå anbefalte i sin rapport etablering av en ny likestillingsenhet i FN med et mer helhetlig ansvar for oppfølgingen av arbeidet med kvinner og likestilling i FN-systemet.

Norge har vært en pådriver i prosessen med å utarbeide og følge opp konvensjonen. Vi har likeledes vært en pådriver for å innarbeide et likestillingsperspektiv i de politiske og utviklingsmessige deler av FN-systemet. På det politiske område har bl.a. sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet vært viktig.

På utviklingsområdet har Norge en egen handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling for perioden 2007-2009 som er forlenget til perioden 2010-2013. Denne skisserer fire tematiske prioriteringer: kvinners politiske deltakelse, kvinners økonomiske deltakelse, seksuell og reproduktiv helse og rettigheter og vold mot kvinner. Handlingsplanen har et eget kapittel om multilateral bistand, som formulerer krav som stilles fra norsk side til de organisasjoner som velges som bistandskanaler. Det forutsettes bl.a. at FNs bistand på landnivå skal ha en klar og integrert likestillingsprofil, og at kvinners rettigheter og likestilling integreres med eksplisitte mål i sine kjerneområder.

Den nye FN-organisasjonen for kvinners rettigheter og likestilling – som fikk navnet UN Women – ble opprettet gjennom resolusjon A/RES/64/289 System-wide coherence, vedtatt av FNs 64. generalforsamling 2. juli 2010. Opprettelsen av den nye organisasjonen innebærer en sammenslåing av fire eksisterende FN-mekanismer: Generalsekretærens spesialrådgiver for kvinner og likestilling (OSAGI), Sekretariatet for FNs kvinnekommisjon (DAW), FNs kvinnefond UNIFEM og studie- og opplæringsinstituttet INSTRAW. Den nye organisasjonen har et både normativt og operativt mandat og er dermed en nyskaping, som inkluderer både sekretariatsfunksjoner og operative roller. Dette gjenspeiles i organisasjonens budsjett som finansieres dels over FNs regulære budsjett (normative funksjoner/ sekretariatsfunksjoner), dels med frivillige bidrag (operative aspekter).

På det normative feltet er organisasjonen underlagt FNs kvinnekommisjon (CSW) og budsjettbehandlingen i Generalforsamlingens 5. komité. På det operasjonelle området er den underlagt et utøvende styre (Executive Board), som igjen rapporterer til ECOSOC og Generalforsamlingen. Styret består av 41 medlemmer valgt blant de fem regionale gruppene av stater (Afrika, Asia, Øst-Europa, Latin-Amerika og det karibiske område, Vest-Europa og andre stater "WEOG"), samt grupper av giverland (store givere og givere blant utviklingsland). Styret ble valgt i møtet i ECOSOC 10. november 2010. Norge ble valgt inn og kan regne med styreplass de fem første årene i kraft av vår posisjon som stor giver.

Organisasjonen ledes på undergeneralsekretærnivå (USG). Lederen utpekes av, og rapporterer til, FNs generalsekretær og deltar i FNs ledelsesorgan Chief Executives Board for Coordination. Tidligere president i Chile Michelle Bachelet tiltrådte som eksekutivdirektør 4. oktober 2010. Med uavhengig status og ledelse på visegeneralsekretærnivå (USG) får UN Women et betydelig styrket utgangspunkt for effektiv pådriverfunksjon, koordinering og ansvarliggjøring av hele FN-systemets innsats for kvinners rettigheter og likestilling, som en integrert dimensjon i alle deler av FNs arbeid for utvikling og fredelig sameksistens.

I lys av disse reformer vil oppgavene for Norge i kommende år i første rekke være knyttet til iverksettelse og konsolidering av de nye strukturer. Dette vil gjelde både de normative aspekter og det mer operasjonelle arbeid på landnivå for å bistå medlemsland til å følge opp internasjonale normer og mål.

7.2.1 Normative aspekter

Fra norsk side har vi lagt vekt på at organisasjonen må legge til grunn FNs kvinnekonvensjon CEDAW og og Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 og 1820 (+) om kvinner, fred og sikkerhet, i tillegg til handlingsplanen fra FNs 4. kvinnekonferanse i Beijing og erklæringen fra Generalforsamlingens spesialsesjon nr. 23 i 2000 "Beijing+5" (som stipulert i resolusjon A/64/L.56).

UN Women må arbeide i tett dialog med Kontoret til høykommissæren for menneskerettigheter (OHCHR) om oppfølgingen av FNs kvinnekonvensjon CEDAW, menneskerettighetsgjennomgang (universell periodisk rapport, UPR) og relevante spesialrapportører/mekanismer. Aktuelle saker på dagsordenen i Menneskerettighetsrådet inkluderer diskriminerende lover, vold mot kvinner, menneskehandel, mødre helse og diskriminering av seksuelle minoriteter. Etableringen av en ny arbeidsgruppe på diskriminering mot kvinner i lovverk og praksis bør løftes frem som en tematisk prioritering i en felles arbeidsplan mellom UN Women og OHCHR.

Oppfølging av UNSCR 1325 og 1820 mv. om kvinner, fred og sikkerhet (se kap. 5.2.6) bør stå sentralt for UN Women. Organisasjonen må definere sin rolle vis-à-vis FNs sikkerhetsråd i samarbeid med Generalsekretærens spesialrepresentant Margot Wallström og UN Action against sexual violence in conflict.

UN Women må finne egnede fora og kanaler for målrettet dialog med de land som fortsatt motsetter seg, eller i praksis ignorerer, vesentlige likestillingselementer, selv om de har ratifisert CEDAW.

7.2.2 Operasjonelle aspekter

UN Women bør velge seg ut noen hovedområder for operativ støtte/virksomhet. Blant disse fremstår arbeidet med kvinners politiske og økonomiske rettigheter og "empowerment", kvinner, fred og sikkerhet, herunder deltakelsesaspektet og vold mot kvinner, i fredstid så vel som under og etter konflikt, som særlig viktige. UN Women bør ikke selv iverksette prosjekter, men støtte opp om aktiviteter gjennomført av nasjonale myndigheter, sivilt samfunn og internasjonale organisasjoner.

Organisasjonen må avklare rolledeling og avgrensning til andre deler av FN-systemet for å klarlegge forventninger, roller og ansvarsdeling inn mot kjerneaktivitetene til FNs apparat for humanitær assistanse: Office for Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA), Høykommissæren for flyktninger (UNHCR), International Strategy for Disaster Risk reduction (ISDR), FNs barnefond UNICEF mht. jenters utdanning, FNs befolkningsprogram UNFPA og Verdens helseorganisasjon WHO mht. seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, herunder familieplanlegging, og Generalsekretærens strategi for barne- og mødre helse.

Det vil også være viktig at lederen av UN Women spiller en aktiv talspersons- og pådriverrolle i å fremme kvinners deltakelse og rettigheter i store og viktige prosesser og tematikk, som klima, energi, helse etc., samtidig som hun støtter opp om andre aktører som arbeider spesifikt med disse temaene.

7.2.3 Partnerskap og arenaer

Også UN Women vil være avhengig av å videreutvikle partnerskap med andre aktører, spesielt i det sivile samfunn. UN Women vil bli så sterk som partnerskapene den klarer å etablere. Organisasjonen må bidra til å øke den politiske oppmerksomheten rundt strategiske tema, heller enn å bli (oppfattet som) en konkurrent til arbeidet andre FN-organisasjoner gjør på likestillingsområdet.

Kvinnekommisjonen CSW er den viktigste arenaen for dialog med medlemslandene, men trenger en revitalisering. UN Women må bidra til å gjøre CSW til en bedre politisk plattform og et forum for reell dialog mellom medlemslandene og andre aktører som arbeider for likestilling. Menneskerettighetsrådet, Befolkningskommisjonen, Kommisjonen for sosial utvikling og de multilaterale finansinstitusjonene er andre viktige arenaer/partnere.

UN Women bør etablere formaliserte mekanismer for dialog med kvinneorganisasjoner og andre organisasjoner som fremmer kvinners rettigheter og likestilling, herunder bygge allianser med globale og lokale aktører engasjert i menns roller i likestillingsarbeidet.

7.2.4 Samordning på tvers av FN-systemet

Kvinnens rettigheter og likestilling er en tverrgående oppgave som berører nesten alle sider av FNs virksomhet. UN Women må bruke sin posisjon i systemet til få FN-systemet som helhet til å levere bedre og overvåke fremgangen.

Det bør etableres overvåkingsrutiner for systemet som helhet med årlige rapporter om FN-systemets innsats for likestilling, inkludert sporing av budsjettmidler til kvinner og likestilling. Det må likeledes utvikles resultatmål og indikatorer for resultatmåling for FN som system.

UN Women må prioritere kapasitetsbygging i form av opplæringsstilbud og rådgivning, tilpasset ulike behov og kontekster for FN-systemets virksomhet.

Også FNs likestillingsarbeid vil bli vurdert etter de resultater som oppnås på landnivå. Et viktig formål med arbeidet for større koherens i FNs arbeid på landnivå (jf. kap. 6.3) er å gjøre det lettere for de FN-organisasjoner som ikke har en bred representasjon på landnivå å komme i inngrep med FNs integrerte landprogrammer. Det er derfor viktig at organisasjonen arbeider aktivt opp mot og inn i FN-reform og DaO-modellen. UN Women må i samarbeid med andre relevante FN-organisasjoner (særlig UNDP, UNICEF og UNFPA) etablere modeller for FNs arbeid med likestilling på landnivå, som kommuniseres tydelig til alle FNs landteam (UNCTs).

Organisasjonens nærvær på landnivå bør i prinsippet være etterspurt fra myndighetenes side. Innsatsen bør konsentreres om færre land i startfasen. Oppskalering bør først vurderes når man har funnet modeller som fungerer og har den nødvendige finansieringen på plass.

Organisasjonen bør styrke det regionale nivået og kapasiteten og kompetansen til å bistå landteamene (UNCTs) derfra.

UN Women bør etablere dialoger på landnivå med likestillingsaktører på myndighetsnivå, i parlamentet og i sivilt samfunn.

Norge bør

- Fremheve våre forventninger om at UN Women griper fatt i utfordringen med å operasjonalisere og konkretisere sitt mandat og rolle i forhold til FN-systemet globalt og på landnivå. Organisasjonens strategi/plan må være realistisk i forhold til budsjett og må legges fram for styret.
- Følge nøye med på fusjonen av de fire elementene OSAGI, DAW, UNIFEM og INSTRAW. Etableringen av én enhetlig organisasjon må bli noe mer enn summen av delene, og de beste erfaringene og praksisene må identifiseres og nyttiggjøres, mens utilfredsstillende rutiner og ansvarsforhold lukes ut. Bl.a. må organisasjonen få til gode administrative løsninger som forhindrer detaljstyring fra hovedkvarteret og ikke forsinker prosesser på landnivå, inkludert rutiner som er håndterbare for partnere. God ledelse og personalpolitikk må fremmes for at UN Women skal bli en god og sterk aktør.
- UN Women oppfordres til å vurdere potensial for å integrere sine budsjetter for fond og kampanjer inn i sitt regulære budsjett, slik at man samlet sett får en mer fleksibel og oversiktlig finansiell arkitektur samt forebygger fondenes og kampanjenes sårbarhet. Dette gjelder især det såkalte likestillingsfondet, opprettet i 2008/2009, som går rett inn i kjerneområdet for UN Women's virksomhet.
- I hovedsak å gi våre bidrag som uøremerkede kjernebidrag.
- Tilby egnede kandidater til ledige stillinger i UN Women, med sikte på at Norge er godt representert i organisasjonen
- Ta initiativ til en gjennomgang av enhetens effektivitet og relevans i henhold til definerte mål etter to år (2013).

Forkortelser

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions <i>Rådgivende komité for administrative og budsjettmessige spørsmål.</i>	CERF	Central Emergency Response Fund <i>FNs nødhjelpsfond</i>
ATT	Arms Trade Treaty <i>(foreslått) traktat om våpenhandel</i>	CFS	Committee on World Food Security <i>Komiteen for matvaresikkerhet</i>
AU	The African Union <i>Den afrikanske unionen</i>	CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research <i>Rådgivende gruppe for internasjonal landbruksforskning</i>
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery <i>UNDPs kontor for forebygging og gjenoppbygging etter kriser</i>	CND	Commission on Narcotic Drugs <i>FNs narkotikakommisjon</i>
BOA	Board of Auditors <i>FNs revisjonsråd</i>	COFI	Committee on Fisheries <i>FAOs fiskerikomité</i>
BRICS	<i>Samlebetegnelse for Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika</i>	CPC	Committee for Programming and Coordination <i>Komiteen for programplanlegging og samordning</i>
BWC	Biological Weapons Convention <i>Konvensjonen mot biologiske våpen</i>	CPD	Commission on Population and Development <i>FNs befolkningskommisjon</i>
BWI	Bretton Woods-institusjonene <i>Verdensbankgruppen og Det internasjonale valutafondet (IMF)</i>	CSocD	Commission for Social Development <i>Sosialkommisjonen</i>
CCPCJ	Commission on Crime Prevention and Criminal Justice <i>FNs kriminalitetskommisjon</i>	CSD	Commission on Sustainable Development <i>Kommisjonen for bærekraftig utvikling</i>
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons <i>Konvensjonen om forbud eller restriksjoner på visse typer konvensjonelle våpen</i>	CSW	Commission on the Status of Women <i>FNs kvinnekommisjon</i>
CD	Conference on Disarmament <i>Nedrustningskonferansen i Genève</i>	CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty <i>Fullstendig kjernefysisk prøvestansavtale</i>
CEB	Chief Executives Board <i>Samarbeidsgruppe for toppledere i det utvidede FN-system / FNs toppledergruppe</i>	CTC	Counter-terrorism Committee <i>Komiteen for arbeid med antiterror</i>
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women <i>FNs kvinnekonvensjon</i>	CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force <i>Samordningsgruppe for FN-organisasjoners og Interpols arbeid med antiterror</i>

CWC	Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their destruction <i>Konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt om ødeleggelse av dem</i>	ECOSOC	Economic and Social Council <i>FNs økonomiske og sosiale råd</i>
DaO	Delivering as One <i>Samarbeidsmodell for FN-organisasjoner på landnivå</i>	ECOWAS	Economic Community of West African States <i>Økonomisk sammenslutning for land i Vest-Afrika</i>
DAC	Development Assistance Committee <i>OECDs utviklingskomite</i>	EFA-FTI	Education for All- Fast-Track Initiative <i>Initiativ for raskere iverksettelse av programmer som fremmer utdanning for alle</i>
DCF	Development Cooperation Forum <i>Forum for utviklingssamarbeid (under ECOSOC)</i>	EFW	Expanded Funding Window <i>Flergiverfond for Delivering as one</i>
DESA	Department of Economic and Social Affairs <i>FN-sekretariatets avdeling for økonomiske og sosiale spørsmål</i>	ERC	Emergency Relief Coordinator <i>FNs nødhjelpskordinator</i>
DFS	Department for Field Support <i>FN-sekretariatets avdeling for støtte til feltoperasjoner</i>	FAO	Food and Agriculture Organization <i>FNs organisasjon for ernæring og landbruk</i>
DPA	Department of Political Affairs <i>FN-sekretariatets avdeling for politiske spørsmål</i>	FFD	Financing for Development <i>Finansering for utvikling</i>
DPI	Department of Public Information <i>FN-sekretariatet informasjonsavdeling</i>	FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty <i>(foreslått) Traktat mot spaltbart materiale</i>
DPKO	Department of Peacekeeping Operations <i>FN-sekretariatets avdeling for fredsbevarende operasjoner</i>	GFMD	Global Forum on Migration and Development <i>Det globale forum for migrasjon og utvikling.</i>
DSG	Deputy Secretary-General <i>FNs visegeneralsekretær (nr. 2)</i>	GSP	Global Sustainability Panel <i>Globalt panel for bærekraftig utvikling</i>
DSS	Department of Safety and Security <i>FN-sekretariatets avdeling for trygghet og sikkerhet</i>	G-20	Samarbeidsgruppe av verdens 19 største økonomier samt EU, dvs. Argentina, Australia, Brasil, Canada, Frankrike, India, Indonesia, Italia, Japan, Kina, Mexico, Russland, Saudi-Arabia, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tyrkia, Tyskland, Storbritannia, USA og EU.
ECA	Economic Commission for Africa <i>FNs økonomiske kommisjon for Afrika</i>	G-77	Group of 77 <i>Utviklingslandenes samordningsgruppe under Generalforsamlingen</i>
ECE	Economic Commission for Europe <i>FNs økonomiske kommisjon for Europa</i>	HLCP	High-Level Committee on Programmes <i>Arbeidsgruppe for programvirksomhet under CEB</i>

HLCM	High Level Committee on Management <i>Arbeidsgruppe for administrative spørsmål under CEB</i>	IFIs	International Financial Institutions <i>De internasjonale finansinstitusjoner (inklusive IMF, Verdensbankgruppen og regionale utviklingsbanker)</i>
IAEA	International Atomic Energy Agency <i>Det internasjonale atomenergibyrådet</i>	ILC	International Law Commission <i>Folkerettskommisjonen</i>
IASC	Interagency Standing Committee <i>Komité for samarbeid mellom de humanitære organisasjoner</i>	ILO	International Labour Organization <i>Den internasjonale arbeidsorganisasjonen</i>
IATA	International Air Transport Association <i>Den internasjonale organisasjonen for lufttransport</i>	IMF	International Monetary Fund <i>Det internasjonale valutafondet</i>
IBRD	International Bank of Reconstruction and Development <i>Den internasjonale bank for gjenreising og utvikling (Verdensbanken)</i>	IMO	International Maritime Organization <i>Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (før 1982: IMCO)</i>
ICAO	International Civil Aviation Organization <i>Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart</i>	INCB	International Narcotics Control Board <i>Det internasjonale narkotikakontrollrådet</i>
ICJ	International Court of Justice <i>FNs mellomfolkelige domstol</i>	INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women <i>Institutt for kvinneverdettet forskning og opplæring</i>
ICPD	International Conference on Population and Development <i>FN-konferansen om befolkning og utvikling</i>	IRENA	International Renewable Energy Programme <i>Det internasjonale program for fornybar energi</i>
ICRC	International Committee of the Red Cross <i>Den internasjonale Røde Kors-komité</i>	ITC	International Trade Center <i>Det internasjonale handelssenter (i Genève)</i>
ICSC	International Civil Service Commission <i>Den internasjonale tjenestemannskommisjon</i>	ITU	International Telecommunication Union <i>Den internasjonale union for telekommunikasjon</i>
IEA	International Energy Agency <i>Det internasjonale energibyrådet</i>	JIU	Joint Inspection Unit <i>FNs felles inspeksjonsgruppe</i>
IEG	International Environmental Governance <i>Internasjonalt miljøstyresett</i>	LDC	Least Developed Countries <i>De minst utviklede land (MUL)</i>
IFAD	International Fund for Agricultural Development <i>Det internasjonale fond for jordbruksutvikling</i>	MDG	Millennium Development Goals <i>Tusenårsmålene</i>
		MIC	Middle Income Countries <i>Mellominntektsland</i>

MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network <i>Nettverk for vurderinger av multilaterale organisasjoner</i>	PBC	Peace Building Commission <i>FNs fredsbyggingskommisjon</i>
		PBF	Peace Building Fund <i>FNs fredsbyggingsfond</i>
MSU	Mediation Support Unit <i>Støtteenhet for meglingsoppdrag (i DPA)</i>	PBSO	Peace Building Support Office <i>FNs støttekontor for fredsbygging</i>
NAM	Non Aligned Movement <i>Den alliansefrie bevegelse</i>	REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation <i>Reduksjon av utslipp fra avskoging og ødeleggelse av skog</i>
NATO	North Atlantic Treaty Organization <i>Den nordatlantiske traktatorganisasjonen</i>		
NGO	Non-Governmental Organization <i>Ikke-statlig (frivillig) organisasjon</i>	SG	Secretary General <i>FNs generalsekretær</i>
NORCAP	Norwegian Capacity <i>Norges beredskapssystem for personell til internasjonale operasjoner</i>	SRSO	Special Representative of the Secretary-General <i>Spesialrepresentant(er) utnevnt av generalsekretæren</i>
NOREPS	Norwegian Emergency Preparedness System <i>Norges beredskapssystem for forhåndslagret nødhjelpsmateriale</i>	SSOD	Special Session on Disarmament <i>Hovedforsamlingens spesialsesjon om nedrustning</i>
NPT	Non-Proliferation Treaty <i>Ikkespredningsavtalen</i>	TCDC	Technical Co-operation among Developing Countries <i>Faglig samarbeid mellom utviklingsland</i>
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs <i>FN-sekretariatets kontor for samordning av humanitære aktiviteter</i>	TDB	Trade and Development Board <i>Handels- og utviklingsstyret (UNCTADs styre)</i>
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development <i>Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling</i>	UN	United Nations <i>De forente nasjoner (FN)</i>
		UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan <i>FNs operasjon i Afghanistan</i>
OIC	Organization of the Islamic conference <i>Organisasjonen for den islamske konferansen</i>	UNAMID	United Nations.-African Union Mission in Darfur <i>FNs og AUs felles fredsbevarende operasjon i Darfur/Sudan</i>
OIOS	Office of International Oversight Services <i>FNs kontor for internt tilsyn</i>		
		UNCAC	UN Convention against Corruption <i>FNs konvensjon mot korrupsjon</i>
OSSE	Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) <i>Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa</i>	UNCCD	UN Convention to combat desertification <i>FNs konvensjon mot ørkenspredning</i>

UNCED	United Nations Conference on Environment and Development <i>FNs konferanse om miljø og utvikling (Rio-konferansen)</i>	UNFPA	United Nations Population Fund <i>FNs befolkningsfond</i>
UNCT	UN Country Teams <i>FNs landteam</i>	UNICEF	United Nations Children's Fund <i>FNs barnefond</i>
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development <i>FNs konferanse for handel og utvikling</i>	UNIDO	United Nations Industrial Development Organization <i>FNs organisasjon for industriell utvikling</i>
UNDAF	United Nations Development Aid Framework <i>FNs rammeverk for bistand (på landnivå)</i>	UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon <i>FNs fredsbevarende styrke i Libanon</i>
UNDC	United Nations Disarmament Commission <i>FNs nedrustningskommisjon</i>	UNHCHR	UN High Commissioner for Human Rights <i>FNs høykommissær for menneskerettigheter</i>
UNDG	United Nations Development Group <i>FNs utviklingsgruppe</i>	UNHCR	UN High Commissioner for refugees <i>FNs høykommissær for flyktninger</i>
UNDOCO	United Nations Development Operations Coordination Office <i>FNs kontor for koordinering av utviklingsaktiviteter på landnivå</i>	UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction <i>Den internasjonale strategi for reduksjon av naturkatastrofer</i>
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force <i>FNs observatørstyrke i Midtøsten</i>	UNITAR	United Nations Institute for Training and Research <i>FNs institutt for opplæring og forskning</i>
UNDP	United Nations Development Programme <i>FNs utviklingsprogram</i>	UNMISS	UN Mission in South Sudan <i>FNs operasjon i Sør-Sudan</i>
UNEG	UN Evaluation Group <i>FNs evalueringsgruppe</i>	UNODC	UN Office on Drugs and Crime <i>FNs kontor mot narkotika og kriminalitet</i>
UNEP	United Nations Environment Programme <i>FNs miljøvernprogram</i>	UNOPS	UN Office for Project services <i>FNs kontor for prosjektjenester</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization <i>FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur</i>	UNPSG	United Nations Civilian Police Support Group <i>FNs støttegruppe for sivile politifolk</i>
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate change <i>FNs klimakonvensjon</i>	UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development <i>FNs forskningsinstitutt for sosial utvikling</i>
		UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East <i>FNs organisasjon for hjelp til palestinaflyktninger i Midtøsten</i>

UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization <i>FNs observatørkorps i Midtøsten</i>
UNU	United Nations University <i>FN-universitetet</i>
UNV	United Nations Volunteers <i>FNs fredskorps</i>
UN Women	<i>FNs kvinneorganisasjon</i>
UNWTO	UN World Tourism Organization <i>Verdens turismeorganisasjon</i>
UPR	Universal Periodic Review <i>Universell periodisk gjennomgang (innenfor Menneskerettighetsrådet)</i>
UPU	Universal Postal Union <i>Verdens postunion</i>
WB	World Bank <i>Verdensbanken</i>
WEOG	West European and Other States Group <i>Gruppen av vesteuropeiske og andre stater</i>
WFC	World Food Council <i>Verdens matvareråd</i>
WFP	World Food Programme <i>Verdens matvareprogram</i>
WHO	World Health Organization <i>Verdens helseorganisasjon</i>
WIPO	World Intellectual Property Organization <i>Verdens organisasjon for intellektuell eiendomsrett</i>
WMO	World Meteorological Organization <i>Den meteorologiske verdensorganisasjon</i>
WTO	World Trade Organization <i>Verdens handelsorganisasjonen</i>

Utgitt av:
Utenriksdepartementet
Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00
Publikasjonskode: E-884 B
Design: Magnolia design as
Trykk: Grøset AS - opplag 2000
Forsidefoto: UN Photo/JC McIlwaine, Scan News/Cia pac,
UN Photo/Marco Castro, UD/ R. H. Simenstad



9 788271 778644
ISBN: 978-82-7177-864-4

Trykk: GRØSET™

