



Innst. S. nr. 249

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.meld. nr. 32 (2008–2009)

**Innstilling fra utenrikskomiteen om Noregs delta-
king i den 63. ordinære generalforsamlinga i Dei
sameinte nasjonane (FN) og vidareførte sesjonar
av den 62. generalforsamlinga i FN**

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Generalforsamlinga hausten 2008 (GF63) blei i stor grad prega av dei mange globale krisene – matvarekrise, energikrise, global oppvarming, og ikkje minst finanskrisa – som verdssamfunnet blei råka av. I tillegg fekk presidentvalet i USA og – om enn i mindre grad – sommarens krig i Georgia og Kosovo-spørsmålet på ulike vis innverknad på forhandlingsprosessane og utfallet av generalforsamlinga.

FNs generalsekretær Ban Ki-moon blei sett på prøve på alle desse områda. Mange medlemsland etterlyste sterkare leiarskap og meinte at generalsekretæren burde ha reagert tidlegare, og på eige initiativ teke fatt på dei utfordringane krisene førte til. Bakgrunnen for dette er ei oppfatning om at FN, som einaste globale organisasjon, burde ha spelt ei viktigare rolle.

President for Generalforsamlinga, tidlegare sandinistisk utanriksminister i Nicaragua, Miguel D'Escoto Brockman, forsøkte under slagordet "eit meir demokratisk FN" å styrkje rolla til Generalforsamlinga. Initiativet fall i god jord hos det store fleirtalet av medlemslanda. Problemet er at Generalforsamlinga manglar "verktøy" til faktisk å gjere noko, bortsett frå å arrangere høgnivåmøte med avgrensa utfall. I tillegg blei det i løpet av hausten klart at ein "aktivistisk" president kan skape gnissingar og kompetansestrid med generalsekretæren. Denne utviklinga blir oppfatta som lite fruktbar for organisasjonen.

1.1 Viktige saker og hendinger som påvirker den 63. generalforsamling

Finanskrisen

I kjølvatnet av den internasjonale finanskrisa gjorde FNs generalsekretær seg til talsmann for verdens fattige og tok til orde for ein grøn økonomi. Men generalsekretæren kom seint på bana når det gjaldt handteringa av krisa. Det gjorde at FN ikkje fekk noka sentral rolle under G20-møtet i Washington, og at organisasjonen ikkje er med i dei arbeidsgruppene som blei nedsette til å sjå nærmare på handteringa av krisa. FN har heller ikkje klart å skape særleg merksemd om det viktige arbeidet mot fattigdom, og mange medlemsland har i løpet av hausten oppfordra organisasjonen til å ta på seg ei meir aktiv rolle.

At generalsekretæren opptredde nølande, gav presidenten for Generalforsamlinga større spelerom. Han utnemnde mellom anna ein kommisjon som skal komme med tilrådingar om reform av det internasjonale monetære og finansielle systemet.

FN-konferansen om finansiering for utvikling vedtok i Doha i desember at det skal arrangerast ei FN-konferanse om finanskrisa, den økonomiske krisa og korleis dei verkar inn på utvikling.

Saman med dei andre nordiske landa er Noreg i dialog med FNs fond og program om korleis dei kan bidra til å motverke dei konsekvensane finanskrisa kan få for dei fattigaste.

Presidentvalget i USA

Sjølv om USA heldt fast ved sine tradisjonelle haldningar under haustens Generalforsamling, medverka valet og utsiktene til eit skifte i administrasjon til ein mindre spent atmosfære. Dessutan skapte det forhåpningar om ein ny og meir konstruktiv amerikansk FN-politikk. Ikkje minst gjeld det på klimaområdet.

Klima og miljø

Diskusjonane rundt resolusjonane om miljø og klima under Generalforsamlinga bar preg av at det går føre seg forhandlingsprosessar på andre arenaer. Det er utbreidd frykt for at ei semje om tekstar i FN vil verke bindande på forhandlinga om ein ny internasjonal klimaavtale i København. G77 vegrar seg mot ein tekst der det blir antyda at også desse landa må ta ansvar når det gjeld å kutte i utsleppa av klimagassar. Så langt har desse kunna skuve USA og andre store forureinarar framfor seg. Derfor er det avgjerande kva som blir den nye klimapolitikken til USA.

Klimaspørsmål og førebuingane til København-toppmøtet er blant hovudprioriteringane til generalsekretæren i året som kjem.

Krigen i Georgia og Kosovo-spørsmålet

Før Generalforsamlinga var det spekulert i korleis forholdet til Russland og tendensane til ein ny kald krig ville gjere seg gjeldande i FN. Utslaga blei mindre enn venta. Sjølv om spenninga var der, var ikkje Russland dramatisk meir sjølvhevdande i prosessane i Generalforsamlinga enn før.

Russarane kunne dessutan innkassere ein liten siger når det gjaldt Kosovo-spørsmålet. Generalforsamlinga var splitta, men bad likevel Den internasjonale domstolen i Haag om ein rådgivande uttale om kor vidt Kosovos sjølvstendeerklæringa var lovleg. Stort sett gjekk skiljelinja mellom dei som hadde anerkjent Kosovo som sjølvstendig stat, og dei som ikkje hadde det. Noreg, saman med blant andre Island, røysta for vedtaket. Haldninga blei grunngitt med behovet for å bidra til stabilitet i regionen og omsynet til fredeleg tvisteløysing.

FN-reform

Stillstanden i reformarbeidet som prega fjoråret, er avløyst av forsiktig framdrift og optimisme. FN er godt i gang med å gjennomføre anbefalingane til reformpanelet om å levere betre gjennom ei samordning av bistandsverksemda på landnivå. Ein handlingsplan for harmonisering av økonomiregelverk og administrative rutinar for FN-systemet er i ferd med å bli sett i verk, og mellomstatlege forhandlingar er i gang.

Tryggingrådet

Ved valet av fem nye medlemmer til Tryggingrådet fekk Island berre 87 stemmer og tapte mot Tyrkia og Austerrike. Det kan vere ein indikasjon på at desse vala er i ferd med å bli meir ubereknelege, og dessutan at små land har fått mindre sjansar til å bli valde.

I spørsmålet om reform av Tryggingrådet er frontane framleis steile, og det har ikkje vore råd å

komme vidare med spørsmålet i Generalforsamlinga. Trass i semje om å starte mellomstatlege forhandlingar i plenum i første del av 2009 er det få som ventar ei løysing i løpet av året.

1.2 Områder der Norge har markert seg

Helse og klima

Toppmøta om Afrika og tusenårsmåla sette sitt preg på Generalforsamlinga i opningsveka. Gjennom høgt profilerte initiativ, med statsministeren i spissen, styrkte Noreg si stilling som ein framtrekande helse- og klimanasjon. Den norske innsatsen for å styrkje helsetenestene og få ned mødre- og barnedødstala fekk brei merksemd, likeins støtta til FN-arbeidet mot avskoging og global oppvarming.

Med utspring i utanriksministerens initiativ til Oslo-erklæringa om "Global helse og utanrikspolitikk" frå 2007 fekk Noreg gjennomslag for å setje temaet på saklista i FN. Dette er første gongen eit slikt overgripande helsetema blir teke opp til behandling i Generalforsamlinga.

Fattiges tilgang til lov og rett

Eit anna initiativ Noreg fekk gjennomslag for under haustens Generalforsamling, var arbeidet med fattiges tilgang til lov og rett. Noreg var pådrivar for kommisjonen som la fram sin rapport om temaet i juni 2008. Vedtaket i Generalforsamlinga kan på sikt styrkje FN i arbeidet med å gjere det mogeleg for fattige å registrere eigen eigedom og skaffe kreditt, slik at dei på den måten kan komme seg ut av fattigdommen. Resolusjonen blei forhandla fram i allianse med sentrale utviklingsland.

Likestilling

Det er brei semje om at FN må styrkje kvinne- og likestillingsarbeidet, og i 2009 skal forhandlingane om ny likestillingsarkitektur ta til. Dette er eit viktig skritt i retning av eit meir relevant, effektivt og resultatorientert FN. Noreg spelar ei sentral rolle i desse prosessane gjennom eit tett nordisk samarbeid og strategiske alliansar med utvalde utviklingsland.

Eit sterkt norsk engasjement i Doha-prosessen gav god uttelling for norske prioriteringar i erklæringa om finansiering for utvikling. Styrking av kvinners stilling som effektivt middel til å auke ressursane til utvikling blei stadfest i slutterklæringa.

Kamp mot korrupsjon

I Doha-erklæringa ble det òg påpeikt at tiltak for å hindre skatteunndraging og ulovleg kapitalflyt er viktig i kampen mot fattigdommen. På same måten som Monterrey-konsensen styrkte erklæringa FN's rolle som den sentrale arenaen for å utvikle globale mål og normer i utviklingspolitikken.

Migrasjon

Medlemslanda er framleis ikkje samde om kvar og korleis migrasjon skal behandlast i FN. Eit kompromiss om å arrangere ein ny høgnivådialog i 2013, som sikrar at migrasjon og utvikling blir debattert i FN-samanheng, må likevel reknast som eit skritt i rett retning.

Fredsbyggingskommisjonen

Ein sentral del av FN-reforma var opprettinga av Fredsbyggingskommisjonen i 2006. Gjennom tungt norsk engasjement i etableringsfasen har kommisjonen vist seg relevant både når det gjeld å vurdere fredsbyggingsbehovet i enkeltland og strategisk finansiering til ei rekkje land. Samtidig står ei rekkje utfordringar uløyste, ikkje minst når det gjeld å sikre at FN-systemet, internasjonale finansinstitusjonar og eksterne aktørar opptrer samordna, raskt og strategisk i tilnærminga til fredsbyggingsarbeidet.

Ytringsfrihet

Under opninga av Generalforsamlinga leidde utanriksminister Jonas Gahr Støre det første Trygve Lie-symposiet om grunnleggjande fridommar. Symposiet skal vere eit årleg norsk innslag, og i år var temaet "The State of Freedom of Expression: Access to Information as a Driver of Social Development". Blant paneldeltakarane var utanriksministrane i Indonesia, Sør-Afrika og Sverige.

Retter for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner

For første gong blei det halde eit tverregionalt innlegg i Generalforsamlinga om rettane til lesbiske, homofile, bifile og transpersonar. I alt 66 land, deriblant seks afrikanske, samla seg bak innlegget, som stadfesta at universalitet og ikkje-diskriminering er prinsipp som gjeld alle grupper, også dei med utgangspunkt i seksuell orientering. Noreg var med i kjernegruppa som fremja initiativet.

Arbeidstakerrettigheter

I samarbeid med Tanzania la Noreg fram ein resolusjon om å setje den nye ILO-erklæringa "Social Justice for a Fair Globalisation" på saklista i FN. Resolusjonen blei vedteken ved konsens og var eit viktig prinsipielt gjennombrudd for arbeidstakarrettar ("Decent Work") i FN-systemet.

FNs humanitære rolle

Noreg er pådrivar for å styrkje FNs humanitære rolle, både gjennom aktivitet og solide bidrag. Dette kom klart fram under årets høgnivåkonferanse om CERF (Central Emergency Response Fund), der

Noreg er fjerde største givar og åleine står for ca. 10 prosent av fondet for 2009 (42 av drygt 400 mill. US-dollar).

Afghanistan

Noreg har arbeidd aktivt og langt på veg fått gjennomslag for ei betrakteleg styrking av FN-operasjonen i Afghanistan (UNAMA). Budsjettet for 2009 vart dobla i høve til året før. Det inneber 115 nye internasjonale stillingar. Styrking av UNAMA-budsjettet blei gitt prioritet i arbeidet i 5. komité for å støtte opp under arbeidet til Kai Eide, som er spesialrepresentant for generalsekretæren i Afghanistan.

Havretts- og fiskerispørsmål

I år òg var den norske delegasjonen aktivt med i forhandlingane om havretts- og fiskerispørsmål. Når det gjeld fiskerispørsmål, meiner Regjeringa det er god grunn til å vere nøgd med resultatata, særleg med omtalen av utkast av fisk.

Samarbeid med andre land og grupper

Generelt kan det seiast at strategiske alliansar med sentrale utviklingsland og eit tett nordisk samarbeid har gitt stor utteljing når det gjeld å få gjennomslag for norske prioriteringar i FN-samanheng.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Vidar Bjørnstad, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund, Siv Jensen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Siri A. Meling og Erna Solberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, fra Senterpartiet, Åslaug Haga, og fra Venstre, Anne Margrethe Larsen, viser til komiteens tidligere understrekninger av at Norges utenrikspolitiske interesser er tjent med forpliktende internasjonalt samarbeid innenfor FN. FN er den viktigste arenaen verdenssamfunnet har for å finne felles løsninger på de felles utfordringer vi står overfor.

Komiteen har merket seg at Generalforsamlingen høsten 2008 (GF63) i stor grad ble preget av krisene av globalt omfang. Globale kriser som matvarekrise, energikrise, klimakrise og finanskriser har på mange måter truffet samtidig, og har til dels virket gjensidig forsterkende på hverandre. Komiteen ser disse krisene som de største utfordringene for FNs generalsekretær Ban Ki-moon, og det er etter komiteens mening viktig at FN går inn i disse utfordrin-

gene av globalt omfang, og at FN utviser det lederskap som mange ønsker at FN skal ha.

Komiteen registrerer at FNs generalsekretær gjorde seg til talsmann for verdens fattige og tok til orde for en grønn økonomi. Komiteen registrerer at FN til tross for dette ikke fikk en sentral rolle under G20-møtet i Washington som omhandlet håndteringen av finanskrisen, og mener noe av dette nok kan skyldes at FN kom for sent med sine utspill, og som igjen hadde som konsekvens at FN heller ikke har en rolle i de arbeidsgruppene som ble nedsatt på G20-møtet.

Av diskusjonene under Generalforsamlingen finner komiteen grunn til å merke seg noen utviklingstrekk. Komiteen noterer at det foregår forhandlinger om klimareduserende tiltak flere steder parallelt, og at det derfor er tendenser til politisk motstand i ulike medlemsland mot at tekster vedtatt i FN skal virke bindende. Komiteen merker seg at noe av denne motstanden skyldes frykt mot at det skal legges bindinger på forhandlingene om en internasjonal klimaavtale i København. Komiteen merker seg også at G77 vegrer seg mot tekster som tar opp det faktum at alle land, inkludert de som forurenser mest, må ta et ansvar for å kutte utslippene av klimagasser.

Komiteen har merket seg at Norge har markert seg på områder som klima og helse, der mellom annet de norske initiativene for å få ned dødstallene blant mødre og barn, og for å hindre avskoging, fikk stor oppmerksomhet.

Komiteen har videre merket seg at reformarbeidet i FN igjen er preget av forsiktig framdrift og optimisme, og at FN er i gang med å gjennomføre rådene fra reformpanelet, som i hovedsak handler om å levere bedre gjennom en samordning av aktivitetene på landnivå.

Komiteen ønsker på dette punktet å vise til at Kofi Annan la fram sitt første reforminitiativ i 1997. Det har vært vanskelig å oppnå enighet om mange av forslagene, som var utformet med tanke på å nå tusenårsmålene, men også å imøtekomme økende kritikk mot FNs administrasjon.

Komiteen mener det er riktig å reformere FN, og viser til at Norge har hatt et langvarig engasjement for å reformere FN-systemet, noe som kommer til uttrykk gjennom en egen stortingsmelding om FN-reformer (St.meld. nr. 43 (1996–1997)) og statsminister Stoltenbergs posisjon som leder av FNs reformpanel. Komiteen vil igjen understreke at ett av hovedpoengene for Norge er at bedre samordning mellom FN-institusjonene vil kunne frigjøre ressur-

ser til utviklingshjelp. Tilleggsargumenter for reform er at FN må endres for å kunne tilpasses nye globale utfordringer, mellom annet klimatrusselen.

Komiteen støtter på dette grunnlag et reformert og mer effektivt FN som vil gjøre det lettere å oppnå resultater i avgjørende saker som internasjonal fred og sikkerhet, nedrustning, klima, menneskerettigheter og fattigdomsbekjempelse.

Komiteen viser til Norges kandidatur til FNs menneskerettighetsråd i 2009 er blitt støttet og at Norge i skrivende stund er tatt opp som medlem i rådet. Komiteen viser til komitémerknadene i Innst. S. nr. 271 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 20 (2007–2008), der komiteen skriver:

"Dersom Norge vinner plass i Rådet, mener komiteen at medlemskapet må benyttes for å eksponere og påtale menneskerettighetsbrudd uansett hvor de skjer."

Komiteen merker seg at Norges krav overfor FNs kontinentalsokkelkommisjon har ført fram, og at Norge i hovedsak har fått gjennomslag for de norske kravene som var fremmet for FNs kontinentalsokkelkommisjon med tanke på kontinentalsokkelen rundt Svalbard.

Komiteen har merket seg det arbeid som foregår i FNs komiteer generelt, og de initiativ Norge tar spesielt. Når det gjelder arbeidet i komiteene, vil komiteen fremheve arbeidet i 4. komité og slutte seg til en politikk for fredsoperasjoner med større samsvar mellom mandat og ressurser, og for bedre samarbeid mellom bidrag fra ulike nasjoner og vil slutte opp om nulltoleranse for seksuelle overgrep. Som en kommentar til arbeidet i 5. komité, vil komiteen slutte seg til den pakken med tilleggsbudsjett for 2009 som mellom annet styrker FN-operasjonene i Afghanistan (UNAMA).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 32 (2008–2009) – om Norges deltaking i den 63. ordinære generalforsamlinga i Dei sameinte nasjonane (FN) og vidareførte sesjonar av den 62. generalforsamlinga i FN – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 26. mai 2009

Olav Akselsen
leder

Anette Trettebergstuen
ordfører