



# MER USTEMT ENN SAMSTEMT

Hvordan norsk politikk påvirker utvikling i fattige land



# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>5</b>	<b>1.0</b>	<b>INNLEDNING</b>
5	1.1	Hva er samstemthet?
6	1.2	Bistandspolitikk, utviklingspolitikk og utenrikspolitikk
<b>7</b>	<b>2.0</b>	<b>SAMMENDRAG</b>
<b>8</b>	<b>3.0</b>	<b>ILLEGITIM GJELD OG ANSVARLIG UTLÅN</b>
9	3.1	Norges rolle i den internasjonale gjeldsdebatten
9	3.2	Bilaterale utlån
10	3.3	Utlån gjennom Statens Pensjonsfond Utland
<b>11</b>	<b>4.0</b>	<b>STATLIG EIERSKAP OG INVESTERINGER</b>
12	4.1	Statlige eierskap i norske selskaper
12	4.2	Investeringer
13	4.3	Etiske retningslinjer for Statens Pensjonsfond Utland
<b>14</b>	<b>5.0</b>	<b>ULOVLIG KAPITALFLUKT, SKATT OG UTVIKLING</b>
14	5.1	Land-for-land-rapportering
15	5.2	Hemmelighold i skatteparadis
16	5.3	Åpenhet i utvinningsindustrien
<b>17</b>	<b>6.0</b>	<b>VÅPENEKSPORT</b>
18	6.1	Regelverk for våpeneksport
18	6.2	Statlig eierskap i våpenindustrien
19	6.3	Norsk innsats for en internasjonal våpenhandelsavtale
<b>20</b>	<b>7.0</b>	<b>KLIMA OG ENERGI</b>
21	7.1	Norges posisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene
22	7.2	Norske utslipp
23	7.3	Klimafinansiering
<b>24</b>	<b>8.0</b>	<b>HANDELPOLITIKK OG MATSIKKERHET</b>
25	8.1	Landbruk og mat
25	8.2	Fisk og industrivarer/handlingsrom
26	8.3	Globale spilleregler og forhandlingsstyrke
<b>27</b>	<b>9.0</b>	<b>KONFLIKT, FRED OG SIKKERHET</b>
28	9.1	Beskyttelse av kvinner i krig, konflikt og kvinners deltakelse i fredsbygging og konfliktløsning
28	9.2	Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner
29	9.3	Sammenblanding av militære operasjoner, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging
<b>30</b>	<b>10.0</b>	<b>KONKLUSJON</b>

Denne rapporten er skrevet av Kjetil Abildsnes, Kaare Bilden, Anne-Marie Helland, Harald Nyeggen Sommer, Ingrid Næss-Holm, Anja Riiser, Ida Thomassen og Jens Aas-Hansen.

Redaktør: Anja Riiser

Ansvarlig redaktør: Anne-Marie Helland

Forsidefoto: Før valget 2004. Soweto, Sør-Afrika, Fotograf: Ken Opprann/Kirkens Nødhjelp

Publikasjonsår: 2011

Layout: Antenna

Print: Brandprint





Foto: Ken Oppran/Kirkens Nødhjelp

## 1.0 INNLEDNING

I st.meld. nr. 13 (2008-2009) "Klima, konflikt og kapital - Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom" slår regjeringen fast at de vil:

- arbeide for at all norsk politikk blir mer utviklingsvennlig
- invitere Stortinget til å vurdere etablering av en praksis for årlig rapportering av hvor samstemt norsk politikk er på relevante områder med hensyn til konsekvensen for utviklingsland

I forbindelse med fremleggningen av forslag til Statsbudsjett for 2012 vil regjeringen presentere en samstemthetsrapport i tråd med stortingsmelding nr. 13. Dette er første gang Norge lager en rapport på samstemthet, til tross for at temaet har vært på agendaen i mer enn 10 år. Sverige har allerede på plass en slik vurdering annet hvert år, og Norge bør ta mål av seg å gjøre det samme.

Kirkens Nødhjelp applauderer regjeringens vilje til nå å vurdere samstemtheten i utviklingspolitikken. Vi mener allikevel det er en svakhet at regjeringen bedriver selv-vurdering og ikke innhenter eksterne og uavhengige aktører til gjennomgangen. Dette strider mot OECD/DACs evalueringsstandarder om uavhengighet og kan trekke troverdigheten av rapporten i tvil. En uavhengig vurdering ville også kunne sikre at bredden av de politikk-områder som er relevante for utvikling tas i betraktning, slik at regjeringen unngår å mistenkes for kun å velge ut politikkområder som er lite kontroversielle internt.

I denne rapporten har Kirkens Nødhjelp valgt ut noen viktige politikkområder som eksempel på hvilke temaer som må adresseres for å sikre at ikke utviklingspolitikken undergraves av andre politiske føringer preget av kortsiktige, økonomiske egeninteresser. Vi håper dette vil inspirere til videre diskusjon og forbedret politikk.

### 1.1 HVA ER SAMSTEMTHET?

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) definerer samstemthet for utvikling som:

*"Policy Coherence for Development means working to ensure that the objectives and results of a government's development policies are not undermined by other policies of that same government which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives where feasible."*

Samstemthet har dermed to nivåer; Et lands totale politikk skal ha en indre logikk og denne politikken skal ikke undergrave utviklingslandenes behov.

Norsk samstemthet i utviklingspolitikken handler i bunn og grunn om hvorvidt Norge gir med den ene hånden og tar med den andre. Rike land kan på den ene siden ha gode ordninger som bidrar til utvikling gjennom høye bistandsoverføringer eller gode investeringsordninger, og samtidig holde fattige land unna egne markeder. Videre har rike land ofte høye klimagassutslipp som fører til klimaendringer i allerede sårbare land. Dette fører til at konsekvensene av politikken blir et null-samspill. Samstemthet i utviklingspolitikken handler om å motvirke dette. Mens bistandspolitikken i stor grad retter seg inn mot konsekvensene av fattigdom, kan en samstemt utviklingspolitikk bidra til å løse årsakene til fattigdom.



## 1.2 BISTANDSPOLITIKK, UTVIKLINGSPOLITIKK OG UTENRIKSPOLITIKK

Når Kirkens Nødhjelp nå tar et kritisk blikk på regjeringens samstemthet i norsk utviklingspolitikk er det viktig å forstå hvor utviklingspolitikken plasserer seg i det politiske landskapet. Utviklingspolitikk, bistandspolitikk og utenrikspolitikk er ikke det samme, men de er tett knyttet sammen.

*Utviklingspolitikk* er all politikk som berører utvikling av kvalitativt bedre levevilkår for mennesker i utviklingsland. Utviklingspolitikken vil derfor berøre et bredt spekter av politiske områder så som handel, investeringer, klima og miljø, helse, utdanning, sysselsetting, migrasjon og teknologioverføring.

*Bistandspolitikk* er ett element i utviklingspolitikken, men verken det eneste eller det viktigste for å oppnå utvikling. Bistand er direkte økonomiske overføringer til utviklingsland som ledd i å redusere fattigdom, bidra til økonomisk og sosial utvikling, fordele ressurser og håndtere humanitære kriser. Slike overføringer vil være nødvendig i lang tid fremover for å motvirke de store

ulikhetene mellom fattige og velstående. Hva og hvilke land som kvalifiserer til bistand besluttes i OECDs utviklingskomité DAC i nært samarbeid med FN.

Utenrikspolitikken skal ivareta norske interesser og verdier i en stadig mer globalisert verden. Både bistandspolitikk og utviklingspolitikken er å regne som en del av norsk utenrikspolitikk, sammen med mange andre politiske områder. Denne "samordningen" er på mange vis et gode, fordi den skal bidra til å fremme sammenheng og helhet innenfor svært viktige politiske områder.

Bistanden har historisk sett i alt for stor grad vært preget av giverlandenes geopolitiske og kommersielle interesser og har ikke hatt fattigdomsbekjempelse og utvikling som viktigste mål. Selv om det er i Norges egeninteresse å bekjempe fattigdom og å fjerne årsakene til krig, konflikt og ufrivillig migrasjon mange steder i verden, betyr ikke dette at norske særinteresser skaper effektiv fattigdomsbekjempelse og en god utviklingspolitikk.



Foto: Hege Opseth/ Kirkens Nødhjelp

## 2.0 SAMMENDRAG

Det er bred enighet om at en effektiv fattigdomsbekjempelse krever en samstemt utviklingspolitikk for å oppnå bærekraftige resultater. Dette betyr at departementer som tidligere begrenset seg til å fremme norske særinteresser nå må tenke og arbeide langs flere dimensjoner.

**Illegitim gjeld og ansvarlig utlån:** Den norske regjeringen går langt i å anerkjenne prinsippene om illegitim gjeld og ansvarlig utlån på den internasjonale arenaen. Når det gjelder egen praksis har regjeringen så langt til gode å vise til resultater, utover slettingen av gjelden som ble tatt opp som følge av skipseksportkampanjen på slutten av 70-tallet. Det er ingen begrensninger på utlån gjennom SPU utover land det er rettet internasjonale sanksjoner av stort omfang mot.

**Statlige eierskap og investeringer:** Til tross for sterke uttalelser om viktigheten av miljø og etikk i statlig eide selskaper, viser norsk eierskapsutøvelse at det er styrking av selskapenes posisjon som er viktigst. Når det gjelder investeringer er styrkingen av Norfund som instrument positivt, men utover dette inntar Norge posisjoner der egeninteresser styrer, og ikke utviklingslandenes behov. Unntaket er SPUs retningslinjer for investeringer i aksjer og næringslivsobligasjoner. SPU fremstår langt på vei som en progressiv og ansvarlig investor.

**Ulovlig kapitalflukt, skatt og utvikling:** Norge har gått fra å være en pådriver for å få på plass et internasjonalt regelverk som skal forhindre skatteunndragelser, til en passiv aktør i hjulsporet til EU og USA. Regjeringen har ingen uttalt politikk når det gjelder skatteparadis, utover at den bidrar med midler til kapasitetsbygging av skatteetater i utviklingsland. Et område skiller seg ut: Norge er en pådriver i arbeidet med åpenhet i utvinningsindustrien, blant annet gjennom den aktive støtten til EITI.

**Våpeneksport:** Manglende sluttbrukererklæringer på våpensalg til NATO-land fører til at norske våpen

selges til tredjeland i krig eller konflikt. Videre risikerer Norge å selge våpen og våpenkomponenter til land som er ansvarlige for grove menneskerettighetsovergrep. Regjeringen har lovet at norsk ammunisjon skal merkes, men dette arbeidet er ennå ikke sluttført. Norge har en ledende posisjon i det internasjonale arbeidet med ATT og merking og sporing av ammunisjon.

**Klima og energi:** Norge har en progressiv posisjon og er en sterk forsvare av Kyotoprotokollen, men ønsket om å få godkjent karbonfangst og -lagringsfokusert som en del av den grønne utviklingsmekanismen trekker ned. Det gjøres for lite for å få ned norske klimagassutslipp. Det er mangel på koordinering, for få konkrete tiltak og Norge er langt fra å nå sine mål. Norge skal ha skryt for å bruke store summer på klimafinansiering, men da det finansieres innenfor bistandsrammen på 1 % av BNI, trekker det ned.

**Handelspolitikk og matsikkerhet:** Norge er proteksjonistiske og undergraver utviklingslands behov i internasjonale landbruksforhandlinger. I fisk- og industrivareforhandlingene har Norge liberaliseringskrav som ikke er samstemt med utviklingslandenes behov for å kunne beskytte egne markeder. Rent generelt er Norges posisjoner i internasjonale handelsforhandlinger preget av sterke egeninteresser som undergraver utviklingslands behov.

**Konflikt, fred og sikkerhet:** "Norges strategiske plan 2011-2013 for kvinner, fred og sikkerhet" er et svært godt utgangspunkt for å ivareta kvinners behov i konflikt-situasjoner, dersom den følges opp med midler. Norge har en solid posisjon internasjonalt når det gjelder støtte til FNs internasjonale operasjoner, men kan komme i utfordrende posisjoner dersom nye NATOs interesseområde definisjon blir tatt i bruk. Selv om norsk politikk tydelig har markert skillet mellom militær innsats, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging, står en hele tiden i fare for å legitimere en utidig sammenblanding. En står også i fare for å la sikkerhetsutfordringer styre prioriteringene i bistanden.

## 3.0 ILLEGITIM GJELD OG ANSVARLIG UTLÅN

Opp gjennom historien har rike land og internasjonale finansinstitusjoner ved mange anledninger lånt ut penger til autoritære og korrupte ledere i fattige land og til prosjekter med ingen eller negativ utviklingseffekt. Denne typen gjeld kan karakteriseres som illegitim gjeld. Sentralt i prinsippet om illegitim gjeld ligger det at ikke bare lånetaker, men også lånegiver har et ansvar for lånenes sosiale, miljømessige og økonomiske bærekraft.

Det finnes i dag ingen gjeldshåndteringsmekanismer som vurderer legitimiteten til eksisterende lån. Det finnes heller ingen internasjonalt anerkjente regler for ansvarlig utlån som skal hindre at ny illegitim gjeld oppstår. Men debatten pågår på flere arenaer både i Norge og internasjonalt.

Den norske regjeringen går langt i å anerkjenne prinsippene om illegitim gjeld og ansvarlig utlån, blant annet gjennom regjeringserklæringene fra 2005 og 2009. Erklæringen fra 2009 sier at regjeringen vil "arbeide for internasjonale gjeldsslettemekanismer for behandling av illegitim gjeld, et bindende internasjonalt regelverk for ansvarlig lånegivning og gjennomføre en norsk gjeldsrevisjon".

Politikken er videre godt forankret i stortingsmelding 13 (2008-2009) "Klima, konflikt og kapital", samt i utenrikskomiteens merknader til meldingen som utdyper og presiserer deler av politikken.



Foto: Jens Aas-Hansen/Kirkens Nødhjelp

## 3.1 NORGES ROLLE I DEN INTERNASJONALE GJELDSDEBATTEN

**Norsk politikk:** Regjeringen drøfter begrepet illegitim gjeld i et offisielt dokument første gang i Handlingsplan om gjeldslette for utvikling fra 2004. Her konkluderer regjeringen med at den vil "støtte en eventuell studie av "illegitim gjeld", gjennomført av de relevante multilaterale institusjoner, der målsettingen er å komme med praktisk gjennomførbare anbefalinger". Dette har senere blitt fulgt opp gjennom initiativ til studier i både FN og Verdensbanken.

I stortingsmeldingen "Klima, Konflikt og Kapital" fra 2009 sier regjeringen: "Gårdsdagens utlånspraksis bør studeres for å lage gode rutiner for fremtiden. Dette gir også grunnlag for å vurdere hvorvidt gammel, utestående gjeld er legitim. Her må det imidlertid oppnås enighet om kriterier som lar seg operasjonalisere i praksis." Meldingen sier videre at den vil "føre en aktiv politikk overfor internasjonale finansieringsinstitusjoner og andre kreditorer for å sikre en ansvarlig utlånspraksis".

I regjeringserklæringen som ble vedtatt senere samme år skjerpes formuleringene, og regjeringen erklærer at den arbeider både for "internasjonale gjeldsslette-

mekanismer for behandling av illegitim gjeld" og "et bindende internasjonalt regelverk for ansvarlig lånegivning".

**Vår vurdering:** Helt siden regjeringen i 2004 besluttet å ta initiativ til internasjonale studier om illegitim gjeld, har Norge hatt en ledende rolle blant kreditorland i arbeidet med å definere og utrede mulighetene for en internasjonal anerkjennelse av illegitim gjeld. Regjeringen hevder selv i den siste utviklingsmeldingen at den inntar en "mellomposisjon" mellom andre kreditorland og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Regjeringen har riktignok et potensial for å legge et større trykk på arbeidet med å få på plass en internasjonal gjeldsslettemekanisme. Til tross for dette inntar regjeringen, ved utenriksdepartementet, en diplomatisk, men offensiv rolle i relevante internasjonale fora for å få fart på gjeldssaken. Den fortjener ros for å opptre resultatorientert og for å uttrykke samstemthet mellom politikk ute og tiltak hjemme.

Vurdering: 😊

## 3.2 BILATERALE UTLÅN

**Norsk politikk:** Norge har i de siste tiårene slettet gjeld til en rekke fattige land. I hovedsak er dette koordinert med andre kreditorland og internasjonale gjeldssletteinitiativer. Denne gjeldssletten er rettet inn mot de aller fattigste landene og er begrunnet med låntakerlandets manglende evne til å betjene lånet uten at det får alvorlige utviklingsmessige konsekvenser. Den er ikke knyttet til diskusjonene om illegitim gjeld eller ansvarlig utlån.

Unntaket er da regjeringen i 2006 besluttet å slette den resterende gjelden til fem land tatt opp under den såkalte skipseksportkampanjen på slutten av 70-tallet. Regjeringen begrunnet gjeldssletten med at Norge hadde et "kreditoransvar" for at lånene ikke var økonomisk bærekraftige.

I 2009 fulgte regjeringen opp med å varsle en gjeldsrevisjon som skal gå igjennom norske fordringer og vurdere legitimiteten ved disse.

**Vår vurdering:** Regjeringen fortjener ros for at den er den første blant likesinnede land til å anerkjenne prinsippene om illegitim gjeld og ansvarlig utlån og til delvis å følge opp i praksis gjennom slettingen av

skipseksportgjelden. Den fortjener også ros for å initiere den første gjeldsrevisjonen i et kreditorland noen sinne.

Det er imidlertid fortsatt uklart hvor langt regjeringen har kommet med å gjennomføre revisjonen, hvor omfattende den blir og hvilke politiske konsekvenser den får. Det har blitt avdekket svært kritikkverdige forhold rundt lån gitt til Indonesia på 90-tallet da landet ble styrt av diktatoren Suharto. Spørsmålet er hvordan regjeringen vil forholde seg til dette og andre mulige tilfeller i forbindelse med en revisjon. Vil gjelden bli slettet, og vil retningslinjene for denne typen lån bli skjerpet i tråd med erfaringene? Svaret avhenger av samstemtheten mellom politikken som føres av utenriksdepartementet og av nærings- og handelsdepartementet den nærmeste tiden.

Vi mener regjeringen fører en solid politikk på dette feltet, men har til gode vise resultater i forbindelse med den varslede gjeldsrevisjonen.

Vurdering: 😊



## 3.3 UTLÅN GJENNOM STATENS PENSJONS- FOND UTLAND

**Norsk politikk:** Gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU) låner Norge ut 670 milliarder kroner til andre stater ved kjøp av statsobligasjoner og statsrelaterte obligasjoner (tall fra SPUs årsrapport for 2010). Størsteparten av lånene er gitt til andre rike land, men en betydelig andel er gitt til utviklingsland og land med korruperte og autoritære styresett. Noen eksempler på land er Tunisia, Kina, Forente Arabiske Emirater og Bahrain.

Investeringer i statsobligasjoner er ikke underlagt SPUs etiske retningslinjer. De er imidlertid underlagt "mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland". Tidligere la mandatet kun én etisk begrensning på denne typen investeringer, nemlig at fondet ikke skulle kjøpe statsobligasjoner utstedt av Burma. I 2009 ble formuleringen noe skjerpet og det sier i dag:

"Fondsmidlene skal ikke plasseres i rentebærende instrumenter utstedt av stater eller statsrelaterte utstedere i de særlige tilfeller der departementet har avskåret slike investeringer på bakgrunn av at det er rettet internasjonale sanksjoner av stort omfang mot et bestemt land og Norge har sluttet opp om sanksjonene." I innstillingen til stortingsmeldingen "Klima, konflikt og kapital" ber Stortinget regjeringen vurdere en

"fullstendig og offentlig revisjon av all gjeld utviklingslandene har til Norge", og trekker i samme avsnitt spesifikt frem utlån gjennom SPU. Denne utlånsformen blir imidlertid ikke omfattet i den varslede gjeldsrevisjonen.

**Vår vurdering:** Det er positivt at Pensjonsfondet brukes til lån og investeringer i utviklingsland, og Kirkens Nødhjelp hadde gjerne sett en økning av denne praksisen. Det er likevel kritikkverdigg at fondets portefølje av statsobligasjoner utstedt av utviklingsland ikke er samstemt med regjeringens øvrige varsomme utlånspolitikk, og at den ikke er omfattet av den varslede gjeldsrevisjonen. Dette på tross av Stortingets anbefaling. Skjerpningen av formuleringen i mandatet i 2009 har heller ikke medført noen reelle endringer i investeringsprofilen.

Utlånsformen, som ligger under finansdepartementet, mangler etter vår vurdering tilstrekkelig etisk styring. Den bør omfattes av regler for ansvarlig utlån og samstemmes med utenriksdepartementets og resten av regjeringens gjeldspolitik.

Vurdering: ☹️

### DOKUMENTER:

- Statens Pensjonsfond Utland, årsrapport (2010)
- *Politisk plattform for flertallsregjeringen, Soria Moria II (2009)*
- *Stortingsmelding 13, Klima, konflikt og kapital (2008-2009)*
- *Pressemelding: Norge sletter gjeld fra skipseksportkampanjen (2007)*
- *Politisk plattform for flertallsregjeringen, Soria Moria-erklæringen (2005)*
- *Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland*
- *Handlingsplan om gjeldslette for utvikling (2004)*

## 4.0 STATLIG EIERSKAP OG INVESTERINGER

Utenlandsinvesteringer er en svært viktig kilde til kapital for mange utviklingsland og kan bidra til økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom i form av jobber, skatteinntekter, kunnskap og profitt. Da risikoen ved å investere i utviklingsland oppfattes ofte som høy, er det vanskelig å tiltrekke seg investeringer fra utlandet. Utviklingsland tilbyr derfor ofte insentiver i form av skattefradrag eller spesielle eksportsoner som kan redusere verdien av investeringene. Det internasjonale regelverket for investeringer gjennom WTO, bilaterale investeringsavtaler, kontrakter og internasjonal patentlovgivning legger også viktige begrensninger på utviklingslandenes muligheter til å tjene på utenlandsinvesteringene. I tillegg til dette har det de senere år vært en økende trend at bistandsmidler brukes for å utløse private investeringer. Dermed går investeringene til land som ellers ikke ville ha fått dem, samtidig som man i teorien får mer ut av hver bistandskrone. Utviklingseffekten for de fattigste er foreløpig uklar.

Den norske stat er en av verdens største finansielle aktører gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU). SPU eier anslagsvis 1 % av verdens totale aksjemarked. Finansdepartementet er den formelle eieren av SPU og tar de overordnede beslutningene om hvor stor andel av fondet som skal plasseres i ulike eiendeler som aksjer, obligasjoner og eiendom. Norges Bank har ansvaret for den operative forvaltningen. Investeringene fordeles på aksjer (ca 60 %), obligasjoner (ca 35 %) og eiendom (ca 5 %). Verdien pr. 18. januar 2011 var (uoffisielt) beregnet til 3 139 milliarder kroner, godt over en halv million kroner pr. innbygger i Norge. Selskapene som SPU har eierandeler i, forventes å opptre i henhold til internasjonalt anerkjente, globale standarder for selskapsstyring.



Foto: Olav A. Saltbones/Kirkens Nødhjelp

## 4.1 STATLIG EIERSKAP I NORSKE SELSKAPER

**Norsk politikk:** Regjeringen mener at statlig eierskap er viktig for å skape langsiktig trygghet og bidra til næringsutvikling i Norge. Omfanget av det statlige eierskapet bidrar også til å holde bedrifter, virksomheter og kompetanse i Norge.

Samtidig gir regjeringen også uttrykk for et annet motiv med statlig eierskap. I st.meld. nr. 10 (2008-2009) skriver regjeringen "Bedrifter med statlig eierskap skal være ledende i å ta samfunnsansvar. Staten skal bidra til dette gjennom aktiv eierskapsutøvelse." I st.meld. nr. 13 (2010-2011) står det at regjeringen vil "... bruke det statlige eierskapet til å øke selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar." Selv om regjeringen her gir klart uttrykk for et av målene ved det statlige eierskapet og definerer en aktiv eierskapspolitikk som virkemiddelet, reduseres samfunnsansvar til en forventning og ikke et krav.

Regjeringen forventer at selskapene ivaretar miljøhensyn og bidrar til bærekraft gjennom blant annet utvikling og bruk av miljøvennlig teknologi (st.meld nr. 10).

**Vår vurdering:** Til tross for at de overordnede målene i de to stortingsmeldingene er samstemte, har regjeringen langt mer detaljerte forventninger til selskapene i meldingen som omhandler næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (St.meld. nr. 10 (2008-2009), enn

## 4.2 INVESTERINGER

**Norsk politikk:** Regjeringen anser "Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland" (Norfund) som et viktig verktøy for å øke investeringene i de fattigste landene. Bevilgningene til Norfund øker stadig. Fra 2010 til 2011 ble bevilgningen økt fra 585 millioner i 2010 til 1,01 mrd kroner.

Regjeringen har begrenset Norfunds muligheter til å investere via noen skatteparadis. Videre bør Norfund også unngå å investere i jurisdiksjoner utenfor OECD eller i jurisdiksjoner som Norge ikke har inngått en informasjonsutvekslingsavtale med.

Et viktig prinsipp for regjeringen er å oppnå samme vilkår som EU. Samtidig vil den "ivareta hensynet til utviklingslandenes utviklingsnivå og behov for politisk handlingsrom" i avtalene som Norge fremforhandler bilateralt og gjennom EFTA. Regjeringen har foreløpig valgt ikke å inkludere bestemmelser om investeringsbeskyttelse i avtalene med de fattigste utviklingslandene og vil ikke stille krav om liberalisering av tjenestesektoren og ønsker fleksible patentbestemmelser for utviklingsland.

i meldingen om aktivt statlig eierskap (st.meld nr. 13 (2010-2011)).

Det kan synes som at regjeringen i større grad vektlegger å styrke norske selskapers posisjon i utlandet, enn å ivareta etikk og miljø. Regjeringen signaliserer at samfunnsansvar ikke skal være et sett med særregler for norske selskaper.

Et aktuelt eksempel er Statoils tjæresandsengasjement i Canada. Til tross for at dette er en av de mest forurensende måtene å utvinne olje på, har regjeringen flere ganger stemt ned forslag om å trekke selskapet ut av denne virksomheten. Den faktiske eierskapsutøvelsen er ikke samstemt med målene for eierskapspolitikken.

Kirkens Nødhjelp har oppfordret regjeringen til å oppnevne et ombud for bedrifters samfunnsansvar som kan få innsyn, etterforske og refse selskaper som ikke tar ansvar for etikk og miljø. I tillegg vil et slikt ombud kunne jobbe for juridisk bindende regler både i Norge og internasjonalt. Regjeringen har i stedet oppnevnt et kontaktpunkt for OECDs retningslinjer med manglende tyngde og mandat til å gjøre den jobben et ombud kunne gjort.

Vurdering: 😞

**Vår vurdering:** Norfund synes å virke etter hensikten og kan vise til gode resultater. Norfund regner at for hver bistandskrone som brukes til energiinvesteringer mobiliserer 10 andre. Utfordringen er å måle utviklings-effekten av slik bistand. Det er påpekt at verktøyene er mangelfulle. Norfund blir dog regnet som best i klassen på måling av resultater. Til tross for dette, er det en fare for å stirre seg blind på vinn-vinn situasjonene næringsutviklingen kan skape. Økonomisk vekst er en forutsetning for utvikling, men må følges av nødvendig statlig kompetanse, lovgivning og kapasitet.

Begrensningene i bruken av skatteparadis som Norfund er pålagt, er ikke dekkende. OECD inneholder mange land og områder med høy grad av hemmelighold. Informasjonsutvekslingsavtalene Norge inngår med skatteparadis vil dessuten ikke gi utviklingsland innsyn.

Regjeringens politikk for de bilaterale handels- og investeringsavtalene er på papiret positiv. Men i praksis kan det virke som norske interesser, EFTA-partnere og EU overstyrer utviklingslandenes behov. Et eksempel er avtalen med Colombia, som inneholder sterkere

patentbeskyttelse enn den WTO krever. Det blir hevdet at etableringsretten avtalen gir strider mot Soria-Moria-erklæringen og innskrenker det politiske handlingsrommet til Colombia. Dette er stikk i strid med regjeringens uttalte intensjoner. En konsekvensutredning med sikte på å avdekke negative utviklingseffekter vil kunne fange opp denne type mangel på samstemthet. Samtidig er det positivt at regjeringen ikke inngår investeringsavtaler som begrenser utviklingslands handlingsrom.

## 4.3 ETISKE RETNINGSLINJER FOR STATENS PENSJONSFOND UTLAND

**Norsk politikk:** Regjeringen har pålagt SPU to etiske forpliktelser. SPU skal sikre høy avkastning til en moderat risiko. Videre skal grunnleggende rettigheter hos de som berøres av selskapene fondet har investeringer i, respekteres. Denne delen av de etiske forpliktelsene fremmes både gjennom eierskapsutøvelse og utelukkelse av selskaper fra fondets investeringsunivers.

De etiske retningslinjene skal SPU ivareta gjennom aktivt eierskap overfor selskapene. Stemmegivning er den mest brukte formen for aktivt eierskap, og fondet fokuserer eierskapsutøvelsen hovedsakelig innenfor seks satsingsområder. Tre av satsingsområdene omhandler god selskapsstyring. De tre andre satsingsområdene er miljø og samfunnsmessige forhold: barns rettigheter, klima og vannforvaltning.

Utelukkelse av selskaper foregår på to måter. Den første er negativ filtrering i forkant av investeringer. Pr. dags dato filtreres og utelukkes selskaper som produserer eller selger våpen som ved normal anvendelse bryter mot grunnleggende humanitære prinsipper og menneskerettigheter eller produserer tobakk. Positiv filtrering innebærer en begrensning i investeringsuniverset til virksomheter som på en eller annen måte fremstår som fordelaktige i forhold til etiske spørsmål, miljø, fattigdomsbekjempelse og liknende. Ca 20 milliarder av SPU er avsatt for investeringer i grønn teknologi.

### DOKUMENTER:

- *Prop. 1 S (2010-2011) Det Kongelige Utenriksdepartement.*
- *Prop. 1 S (2010-2011) Det Kongelige Nærings- og handelsdepartement.*
- *Meld. St. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi.*
- *Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.*
- *NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak.*
- *St.meld. nr. 13 (2008-2009): Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom. Utenriksdepartementet.*
- *St.meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.*
- *Statens Pensjonsfond – Utland etiske retningslinjer.*

Regjeringens politikk for å øke investeringer i utviklingsland gjennom Norfund, er langt på vei samstemt dersom den gjennomføres korrekt sammen med andre tiltak. I avtalene regjeringen inngår med utviklingsland synes i noe større grad å være preget av norsk egeninteresse enn gode intensjoner.

Vurdering: 😊

**Vår vurdering:** Det er positivt at fondet har avsatt ca 20 milliarder til investeringer i grønn teknologi, men manglende satsning på investeringer i lavinntektsland svekker fondets utviklingsprofil. Arbeidet med investeringsprogrammet for fremvoksende markeder i Oljefondet synes stillestående. Det hevdes at det trengs mer tid og analyser, til tross for at organisasjoner som Norfund, SwedFund og FinnFund investerer med god avkastning i Afrika.

Det er også påtakelig at Norges Banks brev til finansdepartementet som omtaler investerings- og strategiunivers ikke i det hele tatt nevner etiske hensyn. En klarere og mer helhetlig integrering av etiske prinsipper, samt det faktum at etiske prinsipper faktisk avgrenser SPUs investeringsunivers, bør med i en slik analyse.

Kirkens Nødhjelp mener at SPU står langt på vei frem som en etisk og ansvarlig finansaktør, og har et godt etisk rammeverk knyttet til sine investeringer i utenlandske selskaper. I et samstemthetsperspektiv, trekker det imidlertid ned at fondet ikke i tilstrekkelig grad bruker positiv screening der utviklingsformål brukes som kriterium.

Vurdering: 😊



## 5.0 ULOVLIG KAPITALFLUKT, SKATT OG UTVIKLING

Ulovlig kapitalflukt er et enormt problem for utviklingsland. For perioden 2000-2008 var den ulovlige kapitalflukten fra utviklingsland beregnet til mellom 725 og 810 milliarder dollar i året. Tapt skatt for utviklingsland er anslått til 160 milliarder dollar.

Skatteunndragelse, kriminalitet og korrupsjon er følger av hemmeligholdet som tilbys av verdens rundt 60 skatteparadis. Samtidig er skatteinntekter avgjørende for enhver stat og danner grunnlaget for samfunnskontrakten mellom innbyggerne og de folkevalgte.

I utvinningsindustrien er problemene spesielt store. Med høye inntekter følger store utfordringer. Det er dette som kalles ressursforbannelsen. Å bekjempe korrupsjon, sikre statens inntekter og fordeling av disse er spesielt viktig i denne sektoren.

Mer åpenhet både fra selskaper og stater fremheves som svaret på disse utfordringene. Blant forslagene til tiltak er land-for-land-rapportering og en multilateral avtale om automatisk informasjonsutveksling.

### 5.1 LAND-FOR-LAND-RAPPORTERING

**Norsk politikk:** Utenriksdepartementet har gjentatte ganger uttalt seg positivt til land-for-land-rapportering og har gitt økonomisk støtte til å arbeide med temaet både i Norge og i utlandet.

Regjeringen vurderer i skrivende stund om det er grunnlag for å innføre land-for-land-rapportering, en regnskapsstandard som kan avsløre skatteunndragelse, men venter foreløpig på nye EU-regler på området. Dette ble varslet i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet og senere bekreftet av Finansminister Sigbjørn Johnsen den 14. juni da han sa:

- Dette er et veldig viktig krav. Det pågår nå en prosess i EU om å innføre strengere regler for selskaper. Hvis EU mot formodning ikke skal klare å bli enige, er vi forberedt på å innføre regler på egenhånd.

**Vår vurdering:** Kapitalfluktutvalget anbefalte en gjennomgang av norsk regnskapslovgivning med sikte på å få norske flernasjonale selskaper til å rapportere på en måte som vil gjøre det lettere å avdekke skatteunndragelse. I etterkant av utvalgets anbefalinger har USA lovhjemlet en slik rapportering i den nye finansloven og det forventes nye direktiver i EU.

Regjeringen har på dette feltet ikke maktet overgangen fra å være blant landene som blåste liv i debatten internasjonalt til å gjøre noe konkret på nasjonalt nivå. Ved å vente på EU mister Norge initiativet og dermed også muligheten for å påvirke de konkrete reglene som nå utformes. Regjeringen kunne også foreslått å innføre slik rapportering i selskapene der staten har eierandeler. Statoil rapporterer langt på vei etter en slik standard allerede. Eierskapsmeldingen er positiv til land-for-land-rapportering, men igjen mangler den nasjonale tiltak.

Det er også uklart hva som ble resultatet av samarbeidet mellom justis-, finans-, nærings- og utenriksdepartementet på temaer som kapitalflukt, innovativ finansiering, investeringer, handel, gjeld og skatt, som ble varslet i UD's statsbudsjett 2010-11.

Regjeringen har i utviklingspolitikken satt seg ambisiøse mål som har brutt ny grunn internasjonalt. Denne politikken har så langt ikke blitt fulgt opp med tilsvarende nasjonale regler av andre relevante departement.

Vurdering: 😊

## 5.2 HEMMELIGHOLD I SKATTEPARADISER

**Norsk politikk:** Regjeringen har inngått en rekke nye bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadis. Disse vil i noen grad bedre tilgangen på informasjon om norske privatpersoners plasseringer i disse landene. Norge er også aktiv gjennom Organisasjonen for økonomisk samarbeid i Europa (OECD) og det relaterte Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes som har ansvar for oppfølging av disse avtalene.

Det er inngått et samarbeid mellom skatteetaten i Norge og skatteetatene i Mosambik, Tanzania og Zambia. Norge støtter også afrikanske skatteadministrasjoner. Utenriksdepartementet har dessuten varslet at man skal satse på å få til en internasjonal konvensjon om åpenhet i finanssektoren.

Det finnes så langt ingen politiske retningslinjer for hvordan Statens Pensjonsfond Utland (SPU) og Statens Pensjonsfond Norge (SPN) skal forholde seg til de problemene hemmeligholdet i skatteparadisene skaper.

**Vår vurdering:** Systemet med de bilaterale informasjonsutvekslingsavtalene er komplisert og vanskelig å implementere for utviklingsland. Sivilsamfunnsorganisasjoner har argumentert for multilaterale avtaler om automatisk informasjonsutveksling. Slike avtaler kan, om de

designes riktig, være enklere for utviklingsland å dra nytte av. I en samstemt politikk burde man også ha vurdert utviklingslands interesser i slike sammenhenger.

SPU har investert i mange selskaper med virksomhet i utviklingsland og som samtidig er tilstede i skatteparadis. Det er grunn til å tro at flere av disse selskapene på ulike vis bruker skatteparadis til unngå eller unndra seg skatt. Regjeringen har så langt ingen uttalt politikk på området. Det er varslet et forventningsdokument om åpenhet fra Norges Bank – men innholdet er ennå uklart. I en samstemt politikk bør et slikt dokument også ta hensyn til utviklingslands interesser, ved for eksempel å stille strengere krav til sektorer som utvinningsindustrien.

Det finnes også eksempler på at regjeringen trekker i samme retning. Her er det verdt å nevne Skatteetatens bidrag til kapasitetsbygging av skatteetater i utviklingsland.

Konklusjonen blir igjen at regjeringen gjennom friske anslag har bidratt til en internasjonal debatt som man i liten grad har fulgt opp med nasjonale tiltak. Det ligger et uutnyttet potensial i den politikken som føres.

Vurdering: 😊



Foto: Kirkens Nødhjelp



## 5.3 ÅPENHET I UTVINNINGSIKSTRINDUSTRIEN

**Norsk politikk:** Regjeringen har et bredt engasjement for å fremme åpenhet i utvinningsindustrien. Norge er en aktiv støttespiller til, og huser sekretariatet for Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Gjennom programmet Olje for Utvikling (OFU) får utviklingsland med petroleumsressurser tilgang til norsk ekspertise. Formålet er å utnytte ressursene til folks beste og på en miljømessig forsvarlig måte. Norsk ekspertise har med tilsvarende formål også blitt gjort tilgjengelig i gruve-sektoren. I Zambia har myndighetene, med norsk støtte, utformet ny lovgivning for kobbersektoren i landet.

**Vår vurdering:** Norges omfattende kompetanse innen oljesektoren gjøres tilgjengelig for et utvalg utviklingsland gjennom OFU. Dette arbeidet involverer fagmiljøer fra i alt fire departementer og er et eksempel på at utviklingspolitikken går utover Norad og UD. Dette er positivt. Programmet for å gjøre tilsvarende innenfor gruveindustrien har gode resultater.

Samtidig er det en trend at bistandsmidler og politikk knyttes tettere opp til staters egeninteresse. Gitt Norges store økonomiske interesser innen olje og gass, kan det bli en utfordring at politikken samstemmes med norske interesser snarere enn utviklingslandenes interesser.

Gjennom EITI samarbeider næringsliv, sivilsamfunn og myndigheter om et minimum av åpenhet innenfor utvinningsindustrien. Det viser vilje til samstemthet at Norge, som eneste rike land, har fått godkjenningstempel av organisasjonen. Samtidig blir det stadig tydeligere at lista for å bli medlem i EITI, ligger lavt og at ethvert selskap av en viss størrelse og fra visse land blir godkjent. Det er åpenbart positivt at man har klart å enes om en minimumsstandard, men arbeidet må ikke stoppe med det.

Norge er eier i en rekke selskaper i utvinningsindustrien, både gjennom SPU, SPN og direkte eierskap. Eksisterende forventninger om at både statseide og selskap i porteføljen engasjerer seg i EITI og lignende prosesser kan med fordel styrkes og gjøres mer eksplisitt.

Det er uklart om arbeidet med åpenhet i utvinningsindustrien følges opp i den generelle politikken til olje- og energi-, finans-, miljø- og næringsdepartementene. Med dette forbeholdet blir konklusjonen at regjeringen her fører en politikk der ulike departementer trekker i samme retning som målsetningene for utviklingspolitikken.

Vurdering: 😊

### DOKUMENTER:

- NOU 2009: 19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak.
- Prop. 1 S (2010-2011) Det Kongelige Utenriksdepartement.
- St.meld. nr. 10 (2008-2009). Bedrifters samfunnsansvar i en global økonomi.
- Regjeringens Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.
- St.meld. nr. 13 (2008-2009): Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land.
- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.
- St.meld. nr. 13 (2010-11): Aktivt eierskap: Norsk statlig eierskap i en global økonomi.

## 6.0 VÅPENEKSPORT

Hvert år mister mer enn 740.000 mennesker livet som følge av væpnet vold. De aller fleste som rammes av væpnet vold bor i fattige land, mens våpnene i stor grad blir produsert i rike land. Tilgang på håndvåpen og andre konvensjonelle våpen forlenger og forverrer kriger og konflikter, og bidrar til kriminalitet, frykt og lidelser. I følge FN utgjør væpnet vold en humanitær trussel og er et av de største hindrene i oppnåelsen av FNs tusenårs mål for utvikling.

For å begrense væpnet vold er det avgjørende å styrke kontrollen med både den legale og den illegale våpen-

handelen. Det er viktig å styrke kontrollen ved utførsel av våpen, men også muligheten for å kunne spore tilbake hvordan en eventuell utførsel har havnet på avveie.

Den norske regjeringen ønsker å bidra til å løse konflikter og skape fred. Samtidig er Norge en betydelig eksportør av våpen, våpendeler og ammunisjon. I 2010 eksporterte Norge forsvarsmateriell for 3,9 milliarder kroner. Norsk eksport av forsvarsmateriell er tett knyttet opp til sikkerhetspolitiske vurderinger og industrien er underlagt egne lover, forskrifter og retningslinjer for eksport.



Foto: Bente Bjercke/Kirkens Nødhjelp

## 6.1 REGELVERK FOR VÅPENEKSPORT

**Norsk politikk:** Norge skal ikke selge våpen til land i krig, borgerkrig eller der krig truer. Eksport av våpen og ammunisjon fra Norge skal bare skje etter en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. I tillegg heter det blant annet at det skal vurderes hvorvidt den planlagte eksporten i betydelig grad vil hindre en bærekraftig utvikling i mottakerstaten.

I regjeringserklæringen Soria Moria II skriver regjeringen at den vil: "oppretholde og videreutvikle et strengt regelverk for norsk våpeneksport. Regjeringen har som mål å innføre sluttbrukererklæring fra alle land, og arbeide for at dette blir norm i NATO." Utenriksminister Jonas Gahr Støre har presisert at dette arbeidet vil gjøres innenfor rammen av NATO.

**Vår vurdering:** Til tross for hovedprinsippene, eksporterer Norge våpen til allierte i NATO og Norden uten å kreve noen garanti for at norske våpen ikke blir solgt videre til et tredjeland uten norsk samtykke. Vi kan ikke vite om norske våpen blir solgt videre til land som Kongo, Sri Lanka, Israel eller Saudi-Arabia. Til tross for hva

regjeringen lover i Soria Moria II, ønsker den ikke å innføre krav om sluttbrukererklæringer ved salg til NATO-land og Norden før dette er blitt en norm i NATO.

Med gjeldende retningslinjer og praksis risikerer Norge også at norsk forsvarsmateriell blir brukt til å krenke menneskerettigheter og demokrati. Norge solgte i 2010 forsvarsmateriell til udemokratiske regimer og land som bryter menneskerettighetene, inkludert Saudi-Arabia, Libya og Egypt.

Hovedprinsippene som ligger til grunn for kontrollen med den norske våpeneksporten, er et godt utgangspunkt for en ansvarlig våpeneksport i lys av fattigdomsbekjempelse og utvikling. Problemet er at retningslinjene og gjeldende praksis ikke er samstemt med intensjonen i prinsippene. Med dagens praksis risikerer Norge at norske våpen ender opp i kriger og konflikter, bryter grunnleggende menneskerettigheter og hindrer bærekraftig utvikling i utviklingsland. Til tross for at regjeringen lovet i Soria Moria II at den ville opprettholde og videreutvikle et strengt regelverk for norsk våpeneksport, har dette foreløpig ikke ført til noen endring i gjeldende praksis.

Vurdering: 😞

## 6.2 STATLIG EIERSKAP I VÅPENINDUSTRIEN

**Norsk politikk:** Den norske stat er eier i flere norske våpenselskaper. Blant de statseide våpenselskapene er ammunisjonsprodusenten Nammo AS med fabrikker i flere land. For eksport fra norske fabrikker i utlandet gjelder de lover og eksportregler som er fastsatt i de landene hvor de er lokalisert.

Nammo AS er den eneste norske ammunisjonsprodusenten. I regjeringserklæringen Soria Moria II skriver regjeringen at den vil: "arbeide for at merking og sporingsmekanismer for norske våpen og ammunisjon utbedres, og jobbe for tilsvarende systemer internasjonalt."

Praksis for merking av ammunisjon er ikke omtalt i eksisterende lovverk eller retningslinjer. Norge følger NATOs merkingspraksis. Stortinget har bedt regjeringen om å se nærmere på forslag om å merke hver enkelt patron med selger, førstekjøper og produksjonsparti.

Så lenge det ikke er enighet om et internasjonalt bindende instrument, mener regjeringen at det er viktig at norske bedrifter gjennomfører gode merkings- og sporingsystemer og at det er viktig at norske bedrifter tar initiativ til dette. I samarbeid med industrien, vil regjeringen derfor fortsette å se på muligheter for utbedring av merkings- og sporingsmekanismene som gjennomføres av norske produsenter.

**Vår vurdering:** Landene Nammo AS har fabrikker i praktiserer eksport av forsvarsmateriell til flere land Norge ikke tillater eksport av våpen og ammunisjon til. Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for det statlige eierskapet i våpenproduserende selskap. Departementet anser det imidlertid ikke som sitt ansvar å legge seg bort i reglene som disse selskapene følger når det gjelder eksport fra fabrikker i andre land, til tross for at regjeringen i Eierskapsmeldingen fra 2011 uttrykker forventninger om at statseide selskap skal

være ledende i arbeidet med blant annet samfunnsansvar og menneskerettigheter. Regjeringen har ingen kontroll over norsk våpeneksport fra fabrikker i utlandet, og er derfor ikke samstemt med prinsippene for norsk våpeneksport.

Regjeringens løfte om å arbeide for at merking og sporingsmekanismer for norske våpen og ammunisjon utbedres,

er svært positivt. Det er imidlertid uklart om og hvordan regjeringen har tenkt til å følge dette opp. Selv om hver enkelt patron blir merket i dag, merkes den ikke tilstrekkelig. Manglende åpenhet gjør det vanskelig for en uavhengig sporingsinstans å spore norsk ammunisjon tilbake til førstekjøper og produsent.

Vurdering: 😞

## 6.3 NORSK INNSATS FOR EN INTERNASJONAL VÅPENHANDELSAVTALE

**Norsk politikk:** I Soria Moria II skriver regjeringen at den vil "bidra til en internasjonal regulering av den ukontrollerte spredningen av våpen og ammunisjon. Vi vil arbeide for en sterkere regulering av handel med, og besittelse av håndvåpen."

Norge har deltatt aktivt på flere arenaer for å sikre god eksportkontroll og forhindre ulovlig internasjonal handel med håndvåpen, både i og utenfor FN. To av sporene hvor Norge prioriterer sin innsats på nåværende tidspunkt, er arbeidet med væpnet vold og utvikling og arbeidet for å få på plass en internasjonal juridisk bindende avtale for å regulere handelen med konvensjonelle våpen, Arms Trade Treaty (ATT). I tillegg arbeider Norge aktivt, både innenfor FN og i andre internasjonale fora, for å drive frem enighet om et internasjonalt bindende instrument for merking og sporing av håndvåpen, herunder også ammunisjon.

For Norge er det viktig at ATT bidrar til en reell endring i land hvor bruk og tilgang på konvensjonelle våpen fører

til væpnet vold, menneskelige lidelser og til brudd på internasjonal humanitærrett og grunnleggende menneskerettigheter. Norge er derfor opptatt av at avtalen må inneha klare bestemmelser som adresserer dette. Norge mener også at ATT må omtale ofrenes rettigheter, samt samarbeid og assistanse som mekanismer for gjennomføring av avtalen. Norge jobber også for å innlemme ammunisjon i avtalen, samt krav om sluttbrukererklæringer og at avtalen må gjelde alle typer transaksjoner.

**Vår vurdering:** Regjeringen fortjener ros for sin innsats for en internasjonal våpenhandelsavtale. Norges posisjoner ligger langt, fremme også i internasjonal sammenheng, og er langt på vei i tråd med det Kirkens Nødhjelp og andre sivilsamfunnsorganisasjoner anser som nødvendig for at avtalen skal kunne forhindre at væpnet vold hemmer utvikling.

Vurdering: 😊

### DOKUMENTER:

- *St.meld. nr. 25 (2010-2011): "Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2010, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid".*
- *Svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Trine Skei Grande til utenriksminister Jonas Gahr Støre datert 02.06.2010.*
- *Soria Moria II.*
- *St.meld. nr. 13 (2010-2011): "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi".*
- *Retningslinjer av 28. februar 1992 for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål.*
- *St.meld. nr. 13 (2008-2009): Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.*



## 7.0 KLIMA OG ENERGI

Menneskeskapt klimaendring vil ramme fattige og sårbare land og mennesker hardest. Dette er i seg selv en enorm utfordring for målene om utvikling og fattigdomsbekjempelse, men samtidig er det grunnleggende urettferdig da disse landene har minst ansvar for klimaendringene.

Samtidig som det er helt essensielt å begrense klimaendringene så mye som mulig, har rike land et ansvar for å bøte på den skaden som allerede har skjedd og som vil bli større da alle de negative effektene av de klimaendringene det er for sent å gjøre noe med. På samme måte som klimatrusselen er global, må også

løsningen være global. Arbeidet med å få på plass en internasjonal klimaavtale som regulerer verdens utslipp av klimagasser og pålegger rike land å betale sin del av klimaregningen til fattige lands arbeid med å tilpasse seg klimaendringene og skape en utvikling basert på klimavennlig energi, er det viktigste i så måte.

Mens det arbeides med en klimaavtale kan vi ikke sitte passivt og vente før vi handler nasjonalt. Derfor har vi i tillegg til Norges innsats i klimaforhandlingene, valgt å se på Norges nasjonale utslippsmål og norsk klimafinansiering.



Foto: Anette Os/Kirkens Nødhjelp

### 7.1 NORGES POSISJONER I DE INTERNASJONALE KLIMAFORHANDLINGENE

**Norsk politikk:** Norge har som mål å være en brobygger i de internasjonale klimaforhandlingene og legger stor vekt på å forstå utviklingslands interesser og posisjoner. Norge har sagt seg villig til å kutte sine utslipp med 30 % innen 2020 basert på 1990-nivå, og er villig til å øke til 40 % dersom dette kan bidra til en god avtale. Samtidig har Norge markert seg med flere forslag om innovative finansieringskilder som kan sikre betydelige summer til ren energi og tilpasningstiltak i utviklingsland, og et internasjonalt regime for skogbevaring og redusert avskogning hvor også urfolks rettigheter skal respekteres. Norge er også en forkjemper for et mest mulig juridisk bindende regime og ønsker en ny forpliktelsesperiode under Kyoto-protokollen.

Norge har også kjempet for at karbonfangst og -lagring skal inkluderes som teknologi og metode i den grønne utviklingsmekanismen. Norge har en vag posisjon når det gjelder spørsmålet om byrdefordeling mellom rike og fattige land. De mener at store utviklingsland som India, Kina, Brasil og Sør-Afrika må være med å påta seg forpliktelser, men har ikke formulert hvor grensen går mellom de landene som skal ha forpliktelser og de som skal unntas. Norge har heller ikke en klar posisjon på hva differensiering i forpliktelsene mellom land på ulike utviklingsnivåer bør bestå i. Selv om regjeringen ved flere anledninger har anerkjent sitt historiske ansvar for klimaendringene, er de lite interessert i et proporsjonalt forhold mellom "vår del av ansvaret" og "vår del av de kommende forpliktelsene".

**Vår vurdering:** Norge har generelt sett en fremtidsrettet posisjon i de internasjonale klimaforhandlingene. Store utslippskutt i rike land kombinert med en forståelse av at rike land både må finansiere utslippsreduksjoner og tilpasningstiltak i utviklingsland, stemmer godt overens

med hva som er i utviklingslands interesse. Spesielt har Norge markert seg med initiativer for å bevare regnskog og for å få på plass innovative finansieringskilder som kan sikre at finansiering av klimatiltak i utviklingsland blir ny og addisjonell til eksisterende bistand. I tillegg er Norge, blant de rike landene, kanskje den sterkeste forsvareren av Kyoto-protokollen, også i lys av siste tids uttalelser det eneste juridisk bindende regimet for regulering av klimagassutslipp.

I lys av Norges ønske om å fungere som en brobygger i forhandlingene, er det imidlertid skuffende at Norge ikke har formulert tydeligere hva en rettferdig klimaavtale vil innebære av byrdefordeling mellom rike og fattige land. Norge har et for snevert fokus på å få de store utviklingslandene til å påta seg forpliktelser, uten å legge tilsvarende press på andre rike land, eller å vise forståelse for at denne type forpliktelser henger sammen med vilje til å bidra med nye og addisjonelle midler fra rike lands side.

Norges kamp for å få godkjent karbonfangst og -lagring som en del av den grønne utviklingsmekanismen, kan undergrave denne som en mekanisme for overføring av fornybare energikilder og teknologi til utviklingsland, samt forlenge deres avhengighet av fossile energikilder. I tillegg undergraver det karbonfangst og -lagring som verktøy for å få ned de globale utslippene siden den grønne utviklingsmekanismen er en null-sums-mekanisme. Norge burde også tatt et langt større initiativ i tilpasningsforhandlingene og brukt de ressursene Norge besitter fra et omfattende bistandsarbeid, til å prege disse forhandlingene om det temaet som utviklingsland selv fremholder som det viktigste for dem.

Vurdering: 😊

## 7.2 NORSKE UTSLIPP

**Norsk politikk:** Regjeringen ønsker at Norge skal være et foregangsland i miljøpolitikken, og klima får en sentral rolle tidlig i regjeringserklæringen. Kyoto-forpliktelsene gir Norge rom for å øke klimagassutslippene med 1 % i forpliktelsesperioden i forhold til 1990 nivå, og regjeringserklæringen sier at den skal overoppfylles med 10 %. I tillegg har det blitt satt som mål at utslippene skal ned med 30 % innen 2020 hvorav 2/3 skal tas nasjonalt.

**Vår vurdering:** Til tross for høye ambisjoner har Norges utslipp økt med 8 % mellom 1990 og 2010. Dette er riktignok betydelig lavere enn den økonomiske veksten i samme periode, men regjeringen er langt fra å nå målet for forpliktelsesperioden under Kyoto, der Norge fikk anledning til å øke utslippene med 1 %.

Økningen er heller ingen god start for å nå de nasjonale målene om utslippskutt innen 2020. Ambisjonene om fornybar energi ikke høye nok. Forslaget som ligger til fornybardirektivet er å øke andelen med 9,5 % i forhold til 2005 innen 2020. Økningen er lavere enn gjennomsnittet i Europa. Og med mangel på konkrete klimatiltak som følge av en forsinket klimamelding blir det vanskelig å nå utslippsmålene.

Samtidig som Klimameldingen er forsinket og en fremtidig utslippsbane dermed ikke har blitt skissert, er det et paradoks at petroleumsmeldingen legger opp til økt utvinning fra sektoren som er dagens største utslippskilde i Norge. Dette synes å vise en mangel av koordinering eller samsvar mellom olje- og energidepartementet og miljøverndepartementet og dermed mangel på en helhetlig klimapolitikk fra regjeringens side.

Det er dessuten kun 2/3 av utslippsmålene for 2020 som skal tas nasjonalt. Resten skal oppfylles gjennom kvotekjøp. Det samme gjelder det vi ikke klarer å kutte av Kyoto-forpliktelsene samt overoppfyllelsen på 10 %. Det er videre usikkerhet knyttet til hvor store reduksjonene faktisk er ved kjøp av kvoter. Det er blant annet vanskelig å sikre at utslippskuttene er addisjonelle eller om kuttene uansett ville bli gjort. Risikoen for at utslippene øker andre steder er også til stede.

Vurdering: ☹️



Foto: Lisebet Skarpaas/Kirkens Nødhjelp

## 7.3 KLIMAFINANSIERING

**Norsk politikk:** I regjeringserklæringen slås det fast at bevilgningene til utviklingssamarbeidet skal holdes over 1 % av BNI. Norge er blant landene i verden med høyest bistandsnivå. Norges størrelse på klimafinansiering er også i verdensklasse.

I Stortingsmeldingen "Mot en grønnere utvikling" fra 2011 ser vi en vridning fra Regjeringserklæringen. Der sies det eksplisitt at opptrappingen av andelen av bistandsbudsjettet som går til klima- og miljøtiltak vil skje innenfor gjeldende bistandsramme. Dette betyr at andelen til det man i utgangspunktet kalte utviklings-samarbeid får mindre plass når klimatiltak i utviklingsland også skal inn i bistandsbudsjettet.

**Vår vurdering:** Miljø og utvikling henger utvilsomt sammen og begge områder er avgjørende for verdens fattige. Derfor er det ekstra viktig at det ene ikke går utover det andre, noe som er tilfelle dersom begge områdene innlemmes i samme budsjett uten å øke budsjetttrammene. Hvis dette gjøres er det de fattige som taper. Mens Norge skal ha skryt av bistandsnivået samt nivået på klimafinansieringen oppnås toppkarakteren allikevel ikke.

Avtalen fra klimatoppmøtet i Cancun som Norge støttet sier at klimafinansiering skal være ny og addisjonell. Det er den ikke dersom pengene kommer fra den lovede bistandsrammen. Den peker også på en balansert allokering av midlene.

### DOKUMENTER:

- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.
- St.meld. nr. 14 (2010-2011) Mot en grønnere utvikling - om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken.
- St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- Klimaforliket - Avtale om klimameldingen.
- St. meld. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk.
- St.prp. nr. 49 (2001-2002): Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.
- Norges posisjoner til klimakonferansen i Cancun, Mexico.
- Norges hovedprioriteringer i klimaforhandlingene.
- Olje- og energidepartementet: "Mål om norsk fornybarandel på 67,5 % i 2020".

I Norge er klimafinansieringen fordelt mellom om lag 10 % til tilpasningstiltak og 90 % til utslipps-reducerende tiltak. Blant de utslippsreducerende tiltakene som får mesteparten av pengene, er skogbevaring og satsing på fornybar energi de mest fremtredende. Hovedmålet er reduksjon i utslipp av klimagasser og ikke utviklingshensyn selv om prosjektene også tar sikte på å ta høyde for dette. Dessuten blir mellom-inntektsland forfordelt når land med mye regnskog og muligheter for vannkraftutbygginger blir prioritert.

Regjeringen anerkjenner selv gjennom stortingsmeldingen "Klima, konflikt og kapital" at det frem til nå er industrilandene som har ansvaret for det meste av de menneskeskapte klimagassutslippene. Det bør derfor følge som en konsekvens at industrilandene må bidra til å bøte på de skadene som klimaendringene skaper. Midlene til tilpasningsprosjekter må derfor skaleres opp. Selv om vi allerede finner tilpasning på bistandsbudsjettet må oppskaleringen på bakgrunn av de menneskeskapte klimaendringene dekkes av addisjonelle midler utover en-prosenten.

Norge skal ha skryt for sitt mål om en prosent til bistand. Regjeringen skal også ha skryt for villigheten til å finansiere klimatiltak med store summer. Men fordi disse områdene overlapper hverandre og spiser av hverandre, trekker dette ned vurderingen.

Vurdering: ☹️



## 8.0 HANDELSPOLITIKK OG MATSIKKERHET

“Handel er viktigere for oss enn bistand” sier de 53 statslederne i den Afrikanske Union (AU). De mener at endringer i de internasjonale handelsreglene er nødvendig for å bekjempe fattigdommen og dens årsaker, ikke minst for å skape arbeidsplasser. De totale bistandsoverføringene fra Nord til Sør er hvert år på ca 100 milliarder dollar. Verdien av global handel tilsvarer ca 15.000 milliarder dollar, men de fattigste landene er knapt involvert.

Handelspolitikk spiller en avgjørende rolle for fattige menneskers matsikkerhet og kampen mot sult. 70 % av verdens fattige er bønder, eller har en jobb i tilknytning til landbruket. Dette forklarer også hvorfor landbruk er et av de aller vanskeligste temaene i handelsforhandlingene. Mange av disse bøndene er selvbergingsbønder uten inntekt, og uten tilgang på kjøling og lagring

eller markeder. Om bare ei avling slår feil, er risikoen for katastrofe stor, siden fattige land har begrensede muligheter til å kompensere dette.

FN slår fast at det er ikke matmangel, men fattigdom og politisk vanstyre som er årsakene til sult. Mange utviklingsland har dessuten et enormt potensial for å øke avlingene på en bærekraftig måte, og tjene penger på eksport. Men dette skjer ikke, på grunn av manglende forutsigbarhet og lønnsomhet. Dette er årsaken til at FN er svært kritisk til måten rike land støtter og beskytter egen landbrukssektor på.

Endring av handelsreglene er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å bekjempe fattigdom. Samtidig trengs bistand og støtte til blant annet fagforeninger og bondekooperativer, sivilsamfunn og jordreform innad i fattige land.



Foto: Olav A. Saltbones/Kirkens Nødhjelp

## 8.1 LANDBRUK OG MAT

**Norsk politikk:** I regjeringsplattformen Soria Moria II, hevder regjeringen at Norge har “et ønske om å fremme en mest mulig rettferdig internasjonal handelspolitikk.” Men regjeringen skriver også at “i handelspolitikken har Norge sterke interesser.” I internasjonale handelsforhandlinger står Norge sammen med EU og USA mot fattige lands krav om omlegging av rike lands landbruks-subsidier. Det er de mest produksjonsdrivende subsidiene som er mest kontroversielle. Årsaken er at denne subsidietyper fører til at rike land ofte har stor overproduksjon av landbruksvarer. Overproduksjonen dumpes på verdensmarkedet til en kunstig lav pris. Dermed utkonkurreres fattige land til tross for at de egentlig produserer billigst. Fattige land tvinges dermed til å produsere tropiske produkter som kaffe og bananer, som det allerede er stor overproduksjon av, og prisen er derfor lav eller uforutsigbar. Som begrunnelse for påstanden om at regjeringen fører en utviklingsvennlig handelspolitikk, viser den ofte til at Norge har hatt nulltoll for de fattigste landene. Imidlertid ble tollfritaket opphevet høsten 2010, da importen fra Botswana og Namibia ble vurdert som så stor at den truet norske økonomiske interesser.

**Vår vurdering:** Innen landbruk står Norge for en svært proteksjonistisk posisjon. Men på grunn av subsidiene er norsk landbrukseksport ikke uvesentlig, og ligger bare ca 20 % under EUs eksport, per capita. Norge eksporterer ikke direkte til u-land, men tar likevel en bit av

verdensmarkedet som u-land gjerne ville hatt. Hovedproblemet med norsk politikk er at vi bruker den samme formen for subsidier som EU og USA, landene som i størst grad ødelegger for fattige land. Norge kommer ut blant verstingene på internasjonale rangeringer over hvilke land som har den mest utviklingsvennlige handelspolitikken. Den såkalte nulltollordningen bidrar i størst grad til å ta brodden av kritikken, og bidrar i liten grad til å øke importen. Flere land bør inn i denne ordningen. Toll bør brukes for å få til en reell vridning i importen fra rike til fattige land. Men selv om regjeringen skulle gjeninnføre nulltollordningen vil dette ikke være tilstrekkelig til å si at Norge fører en utviklingsvennlig handelspolitikk, fordi fattige land fortsatt må konkurrere mot tungt subsidierte varer. FN sier derimot at rike land kan støtte eget landbruk gjennom såkalte dekoblede subsidier, så lenge vi kan garantere at subsidiert mat ikke eksporteres. Derfor bør Norge ta et internasjonalt initiativ for å få alle rike land med på å legge om fra produksjonsdrivende, over til bestemte former for dekoblede subsidier: støtte øremerket til kulturlandskap, distriktsbosetting og biologisk mangfold. En slik omlegging trengs også for å få et mer bærekraftig og miljøvennlig jordbruk i rike land som sikrer bøndenes levekår. Konklusjonen er at en samlet norsk handelspolitikk ikke er samstemt med norsk utviklingspolitikk.

Vurdering: ☹️

## 8.2 FISK OG INDUSTRIVARER / HANDLINGSROM

**Norsk politikk:** Verdien av norsk fiskeeksport har steget kraftig de siste årene og utgjorde i 2010 over 50 milliarder kroner i følge SSB. “Fisk og fiskeprodukter er en viktig eksportnæring og inntektskilde for Norge, og vi har derfor interesse av å øke inntektsmulighetene gjennom å bedre adgangen til andre lands markeder” sier Utenriksdepartementet. I Verdens Handelsorganisasjon (WTO) behandles landbruk som en egen sektor, mens fisk og industrivarer er en annen. Rike lands liberaliseringskrav innen fisk og industri vekker harme, fordi mange u-land mener det er nødvendig å beskytte sin unge eller fremtidige produksjon og markeder, med toll i en oppbyggingsfase. Men siden Norge her har offensive interesser, presser regjeringen på for økt liberalisering.

**Vår vurdering:** Rapporten “Making global trade work for people” fra UNDP bekrefter at det er en statistisk sammenheng (korrelasjon) mellom åpenhet i økonomien og høy økonomisk vekst. Men det er ikke grunnlag for å si at åpenhet nødvendigvis fører til vekst (kausalitet).

Derimot finnes det en rekke eksempler på at land lenge, med aktiv deltakelse fra statens side, har stimulert økonomien og bygd seg opp bak tollbeskyttelse for å bli konkurransedyktige på verdensmarkedet. Etterpå har disse landene liberalisert og åpnet opp for internasjonal konkurranse. Dette gjelder blant annet for land som Kina, Sør-Korea, Taiwan, Singapore og India. På den andre siden finnes det en rekke eksempler på at liberalisering som påtvinges fattige land har store, negative konsekvenser. På 1990-tallet førte strukturtilpasningsprogrammene til konkurs for store industribedrifter i Kenya, Kamerun, Malawi, Tanzania og Zambia. I iveren etter å selge oppdrettslaks til resten av verden, river den norske regjeringen også med seg fattige lands handlingsrom til å beskytte egne markeder og produksjon. Norsk politikk på dette feltet er ikke samstemt med norsk utviklingspolitikk, og for å få til dette bør Norge gå bort fra liberaliseringskravene overfor fattige land.

Vurdering: ☹️

## 8.3 GLOBALE SPILLEREGLER OG FORHANDLINGSSTYRKE

**Norsk politikk:** Den pågående forhandlingsrunden i WTO startet i 2001, men partene er fortsatt langt unna å komme til enighet om en ny avtale. Mens de multilaterale forhandlingene i WTO (der alle land er med) står i stampe, har det poppet opp en lang rekke bilaterale avtaler (mellom ett og ett land, eller mindre grupper av land). Fattige land har en bedre forhandlingssituasjon når de kan stå sammen i WTO enn når de forhandler alene mot rike land, bilateralt. I bilaterale forhandlinger kan rike land i større grad presse gjennom sine krav. Eksempelvis har Norge gått lenger i å stille krav i bilaterale forhandlinger enn i multilaterale. Det store antallet bilaterale avtaler er også i ferd med å bli svært uoversiktlig, og vanskelig å forholde seg til for fattige land, både under forhandlingene og i etterkant. Oversiktlige og forutsigbare globale spilleregler, i et multilateralt rammeverk, er en fordel for fattige land.

**Vår vurdering:** Den norske regjeringen skal ha ros for å ha etterstrebet åpenhet i WTO-forhandlingene, og vi håper at den etter hvert kommer til å være mer åpen også i bilaterale forhandlinger. Hovedårsaken til at WTO står i stampe er at rike land som Norge står steilt på sine kortsiktige, økonomiske egeninteresser. Da den

pågående forhandlingsrunden i WTO startet i 2001 var premisset at rike land skulle gjøre de største innrømmelsene. Derfor kalles dette utviklingsrunden. Målet var å gå fra regler som asymmetrisk favoriserer rike land, til asymmetriske regler til fordel for fattige land. Men rike land har ikke fulgt opp disse intensjonene. Norges posisjon er særs illustrerende. Norges spagatpolitikk, med proteksjonisme på landbruk, og liberalisme på fisk, er samstemt når det gjelder å ivareta kortsiktige, norske interesser innen ulike bransjer, men er ikke samstemt med langsiktige mål i utenriks- og utviklingspolitikken.

Norsk politikk er heller ikke samstemt med prinsippet om at alle land må gi opp noe, for å få til en avtale som på sikt kan være god for alle. Slik er Norge med på å sette det multilaterale systemet i fare. For å unngå dette bør Norge ta et internasjonalt initiativ for å få med de rike landene til å kutte ut sine krav om liberalisering i sør, og etterkomme fattige lands ønsker om bedre tilgang til rike lands markeder. Dette er særs viktig for å skape arbeidsplasser i fattige land og bekjempe fattigdom, og for å sikre globale spilleregler.

Vurdering: 😞

### DOKUMENTER:

- *Politisk plattform for flertallsregjeringen, Soria Moria II (2009).*
- *St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.*
- *NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land.*
- *Politisk plattform for flertallsregjeringen, Soria Moria-erklæringen (2005).*

## 9.0 KONFLIKT, FRED OG SIKKERHET

Voldelige konflikter og mangel på sikkerhet utgjør en alvorlig trussel mot menneskelig sikkerhet, menneskerettighetene og menneskelig utvikling. Fred er en forutsetning for bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Varig fred er ikke mulig uten deltakelse av kvinner. Dette anerkjennes i Sikkerhetsresolusjon 1325, vedtatt for 10 år siden. Til tross for det internasjonale samfunnets anerkjennelse av dette, gjenspeiler fredsforhandlinger kvinners marginaliserte posisjon generelt. Kun seks prosent av delegatene i fredsforhandlinger i perioden 2006-2008, var kvinner. Staten har ansvaret for å beskytte sine innbyggere mot folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensning. Der hvor staten ikke kan eller er villig til å ta dette ansvaret, har det internasjonale samfunnet et ansvar for å gripe inn, med egnede virkemidler. I sin ytterste konsekvens også med maktmidler, etter sanksjonering i Sikkerhetsrådet.

Rollefordelingen mellom stater, humanitære aktører og private aktører er under internasjonale intervensjoner blitt stadig mer uklart. Dette er ikke minst synlig i

Afghanistan der militære bruker kjøretøy som er til forveksling lik kjøretøy humanitære organisasjoner bruker. Rolleblendingen mellom militære og humanitære aktører representerer en sikkerhetsrisiko for de humanitære målene og reduserer mulighetene til å bistå sivil samfunn i konfliktsoner. Den økende bruken av private aktører som sikkerhetselskaper og leiesoldater i krigsindustrien undergraver folkeretten og menneskerettighetene. I kompliserte konflikter og i freds og forsoningsprosesser er det en utfordring å sikre tilstrekkelig rolle- og ansvarsfordeling mellom internasjonale militære, humanitære aktører og lokale myndigheter.

Retten til fred og sikkerhet gjelder for både kvinner og menn. Vold og konflikt truer alles sikkerhet, men rammer menn, kvinner og barn på særlige måter. Denne ulikheten må reflekteres i hvordan vi håndterer og responderer på konflikter. Seksuell vold, voldtekter, seksuelt slaveri og menneskehandel brukes i økende grad som strategisk våpen i krig og konflikt for å ydmyke, skremme og kontrollere motparten. Mangelen på beskyttelse og sikkerhet for kvinner er åpenbar.



Foto: Arne Grieg Riisnæs/Kirkens Nødhjelp



## 9.1 BESKYTTELSE AV KVINNER I KRIG OG KONFLIKT OG KVINNERS DELTAKELSE I FREDSBYGGING OG KONFLIKTLØSNING

**Norsk politikk:** Norge er for mange land et forbilde på likestillingsarbeid og bør ha som mål at også arbeidet med Sikkerhetsresolusjon 1325 er et eksempel til etterfølgelse. Regjeringens nye "Strategisk plan 2011-2013 for kvinner, fred og sikkerhet" har som mål å fremme kvinners innflytelse og deltakelse, samt styrke beskyttelsen av kvinner i væpnede konflikter. Planen utgjør et rammeverk for å sikre at alle sider ved Sikkerhetsrådets Resolusjon 1325 er integrert i all norsk innsats for fred og sikkerhet og er utarbeidet av Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Blant annet legger planen opp til at Norge skal bidra til å styrke kjønnsperspektivet og spesialkompetanse og i opplæring av politi, dommere, advokater og fengselsmyndigheter.

Sikkerhetsresolusjon 1325 og 1889 omhandler deltakelse av kvinner i fredsprosesser. Norge har som mål å øke andelen kvinner som deltar i freds- og forsoningsprosesser. Planen slår fast at Likestillingslovens § 21 skal benyttes i sammensetning av norske delegasjoner. Dette innebærer at det skal være en jevn kjønnsbalanse blant deltakere i de norske delegasjonene.

**Vår vurdering:** Det faktum at den strategiske planen for kvinner, fred og sikkerhet er et resultat av interdepartementalt samarbeid er positivt fra et samstemthets-

perspektiv. Videre er det positivt at planen identifiserer hvilke departementer som er ansvarlige for implementeringen av målene, men hvordan man skal sikre samhandling og bruk av erfaringer og ressurser fra de frivillige organisasjonene og deres partnere er uklart. Organisasjonene i sivil samfunn og de humanitære organisasjonene spiller en viktig rolle i å identifisere relevante kvinner og ressurser som bidrag til både økt kvinne-deltakelse og styrket beskyttelse.

Planen slår fast at både kvinner og menn skal være deltakere i norske delegasjoner. Dette målet kunne ha vært styrket ved at Norge stiller krav til alle forhandlingspartene om å sørge for at kvinner blir inkludert i delegasjoner på en likeverdig måte.

Arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet har ikke en egen budsjettpost i statsbudsjettet, men er et hensyn som skal integreres i all aktivitet og tiltak. Det gjør det vanskelig å følge midlene og måle effekten av bruken. I den strategiske planen følger det ikke noen budsjettmidler med de foreslåtte tiltakene. Denne tilnærmingen kan føre til at de foreslåtte tiltakene i planen står i fare for å konkurrere med andre prioriteringer og bli nedprioritert. Til tross for dette er regjeringens initiativ på området positivt.

Vurdering: 😊

## 9.2 NORSK DELTAKELSE I INTERNASJONALE OPERASJONER

**Norsk politikk:** Regjeringen vektlegger arbeidet med å forebygge konflikter. Dette arbeidet tar sikte på å styrke den internasjonale rettsorden med bedre styringsinstrumenter enn det globale samfunnet i dag har for å skape fred. Norge har som politisk mål å være aktive i internasjonale operasjoner innenfor rammen av FN, NATO og EU. Deltakelse i internasjonale operasjoner skal være forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat. Regjeringen prioriterer deltakelse i FN-ledende fredsoperasjoner.

Per dags dato deltar Norge i sju av FNs pågående operasjoner i DR Kongo, Liberia, Sør-Sudan, Sudan,

Libanon, Israel, Syria, Egypt, Kosovo og Haiti. I tillegg planlegger regjeringen deltakelse med militært personell i operasjonen i Abyei i Sudan.

NATOs "strategic concept", vedtatt i Lisboa 2010, legitimerer NATO-operasjoner utover eget territorium. Organisasjonen slår fast at kriser og konflikter utenfor NATOs grenser kan utgjøre en direkte trussel mot sikkerheten til alliansens territorium og befolkning. Til tross for at organisasjonen fastslår at Sikkerhetsrådet er rette organ for å sanksjonere maktbruk, forbeholder organisasjonen seg retten til selv å definere og intervensjon, dersom den opplever seg truet.

Norge deltar med ressurser i følgende NATO-operasjoner: Adenbukta og bekjempelse av piratvirksomhet, Afghanistan gjennom ISAF, observatører i Bosnia og Kosovo, samt med stabspersonell til NATO-operasjonen i Libya etter at den norske F16-styrken avsluttet oppdraget.

FNs manglende evne til å beskytte sivilbefolkningen i Rwanda førte til at begrepet "ansvar for å beskytte" (R2P) vokste frem i folkeretten. Første gang prinsippet ble brukt var gjennom sikkerhetsresolusjon 1973, der det ble åpnet opp for å bruke alle nødvendige militære virkemidler for å beskytte sivile i Libya. Norge bidrar med militære styrker gjennom NATO-operasjonen.

## 9.3 SAMMENBLANDING MILITÆRE OPERASJONER, HUMANITÆR BISTAND OG SIVIL GJENOPPBYGGING

**Norsk politikk:** For å ivareta det humanitære imperativet må innsatsen bygge på prinsipper om humanitet, uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet. Samtidig legger regjeringen vekt på å bidra til bedre koordinering mellom humanitære og politiske tiltak, slik at humanitær bistand blir et supplement til politiske tiltak, og ikke en erstatning for dem. Bare slik kan vi sikre en positiv langsiktig utvikling i et land eller en region. Norges humanitære innsats konsentrerer seg om land der det er store udekkede humanitære behov, og der tiltakene støtter opp under freds- og forsoningsprosesser.

Norge ønsker en klarest mulig rollefordeling mellom humanitær sivil og militær innsats i internasjonale operasjoner. Humanitære grunnprinsipper om nøytralitet og upartiskhet må ivaretas i den løpende sivil-militær koordinering. Dette ligger til grunn for Norges innsats blant annet i Afghanistan, hvor Norge er engasjert både med militære styrker, politibidrag, utviklingsbistand og humanitær bistand. Samtidig støtter Norge sterkt FNs såkalte integrerte tilnærming.

Norge vektlegger den såkalte norske modellen i freds og forsoningsarbeidet. Denne innebærer blant annet et nært samarbeid med norske frivillige organisasjoner, deres kontaktflate og kompetanse.

### DOKUMENTER:

- *Regjeringens politiske plattform.*
- *St.meld. nr. 13 (2008-2009) "Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom".*
- *"Strategisk plan for kvinner, fred og sikkerhet".*

**Vår vurdering:** Regjeringens vektlegging av FN-mandat som vilkår for deltakelse i internasjonale operasjoner er essensiell. Dagens konflikter er mer komplekse og stiller stadig sterkere krav til å se kompleksitet og å tilrettelegge for en helhetlig og langsiktig innsats.

Norges prinsipielle holdning understøttes også av NATOs strategiske konseptdokument. Men NATOs strategiske konseptdokument åpner også for intervensjon utenfor eget område dersom NATOs interesser er truet, noe som er en risiko i forhold til en samstemt utviklingspolitikk. Vårt inntrykk er at Norge så langt har balansert de ulike hensynene tilfredsstillende.

Vurdering: 😊

**Vår vurdering:** Et nært samarbeid mellom militære styrker og humanitære organisasjoner står i fare for å skape et samrøre mellom militære mål og de humanitære prinsippene om nøytralitet. Militære operasjoner er ikke nødvendigvis drevet av humanitære behov. Erfaringene fra Afghanistan viser at den norske politikken står i fare for å gi de militære styrkene kontroll over både militære, sivile og politiske prosesser. En kontroll de prinsipielt ikke bør ha, og som de praktisk ikke har kompetanse til å utøve.

Nasjonale og lokale myndigheter har ansvar for sivil gjenoppbygging i en rekonstruksjonsfase. Til tross for at norske organisasjoner er økonomisk støttet av norske myndigheter, er det lokale og nasjonale myndigheter som har ansvaret for samfunnsutviklingen. Norske bistandsorganisasjoner skal samordne og forankre virksomhet her, og ikke hos NATO-styrkenes prioriteringer for stabilisering.

Sammenblendingen mellom militær og sivil innsats setter oss i fare for å underordne utviklingspolitikken rike lands sikkerhetsbehov.

Vurdering: 😞

## 10.0 KONKLUSJON

Innledningsvis viste vi til at samstemthet har to nivåer; Et lands totale politikk skal ha en indre logikk og denne politikken skal ikke undergrave utviklingslandenes behov og at det i bunn og grunn handler om hvorvidt Norge gir med den ene hånden og tar med den andre. Som en tidligere statsminister fra Arbeiderpartiet uttrykte det "alt henger sammen med alt".

Samordning av departementenes arbeid er en komplisert og omfattende prosess. De ulike departementenes faglige ståsted og interesser kan være motstridende og de ulike fagdepartementene har naturlig nok ansvar for ulike områder som griper inn i hverandre. Denne rapporten presenterer et utvalg av politikkområder som

griper inn i hverandre og som har stor betydning for utviklingslands muligheter til å redusere fattigdom og skape økonomisk vekst.

Den norske regjeringen har en sterk normativ stilling i de fleste internasjonale fora der det ikke er sterke norske interesser å ivareta, så som sysselsetnings- eller distriktsinteresser. Regjeringen skal ha ros for å vise vilje til å se de ulike politikkområdene i sammenheng. Vi forventer at regjeringen følger opp med reell endring av politikk slik at Norge fremstår som samordnet på nasjonalt nivå og at den praktiske politikken ikke undergraver utviklingslands behov.



Foto: Bjarte Lien/ Kirkens Nødhjelp



# RAPPORT 04/2011

Kirkens Nødhjelp kjemper sammen med mennesker og organisasjoner over hele verden for å avskaffe fattigdom og urettferdighet.

Vi gir nødhjelp i katastrofer og jobber langsiktig for utvikling i lokalsamfunn. For å fjerne årsaker til fattigdom påvirker vi samtidig myndigheter, næringsliv og religiøse ledere til å ta riktige beslutninger.

Kirkens Nødhjelp er en felleskirkelig diakonal organisasjon for global rettferdighet. Vårt arbeid utføres uten intensjon om å endre menneskers religiøse tilhørighet.

For å sikre effektivitet og skape resultater er Kirkens Nødhjelp medlem av ACT Alliance, en av verdens største humanitære allianser. Alliansen består av kirkelige organisasjoner over hele verden og samarbeider med organisasjoner uavhengig religiøs forankring.

**Kirkens Nødhjelp – sammen for en rettferdig verden**