

stor sannsynlighet bli etablert et uavhengig revisjonsorgan (Independent Audit and Oversight Committee) som ikke bare rapporterer til ledelsen, men også direkte til medlemslandene gjennom formannskapet i Eksekutivkomiteen. Diskusjonen i styrende organer om mandatet til denne komiteen er nå i slutfasen.

UNHCR har vedtatt å basere regnskap på den såkalte "International Public Sector Accountability Standard" (IPSAS) fra 1. januar 2012, noe som vil gjøre det mulig å publisere en IPSAS-godkjent finansrapport for 2012.

3. Norsk politikk overfor UNHCR

Norge er en sterk og uttalt støttespiller for UNHCR. Norge har et sterkt engasjement i flyktningsspørsmål og er den 5. største bidragsyteren (nest største målt per innbygger). Kjernebidraget til UNHCR i årene 2009 til 2011 har vært på 290 millioner kroner. I tillegg kommer støtte til virksomheten i enkelte land.

Norge ønsker ikke bare å være en god giver, men også en relevant og god samarbeidspartner i spørsmål knyttet til konkrete flyktningssituasjoner og fremtidige utfordringer. Langvarige flyktningssituasjoner er et tema der Norge har bidratt med politisk og finansiell drahjelp. Et eksempel er situasjonen for eritreiske flyktninger i Øst-Sudan, den eldste flyktningssituasjonen hvis man ser bort i fra palestinerne i Midtøsten. Gjennom et samarbeid med utviklingsaktørene og sudanske myndigheter prøver UNHCR å avvikle leirene og integrere flyktningene lokalt. Norge støtter disse bestrebelsene både med humanitære og utviklingsmidler, samt gjennom gjenbosetting av eritreiske flyktninger på overføringskvoten. Også i Iran har Norge engasjert seg for gjennom en såkalt strategisk bruk av gjenbosettingsinstrumentet, det vil si uttak av overføringsflyktninger kombinert med en dialog med vertslandets myndigheter om økt beskyttelse av den store gruppen som forblir i landet. Denne prosessen har vært krevende og kan bare lykkes dersom iranske myndigheter ønsker å samarbeide.

Norge har lenge vært en pådriver for å sikre UNHCRs mandat og ressurser til å ta ansvar for internt fordrevne, en gruppe som har langt svakere rettsvern enn flyktninger. Norge har også engasjert seg for at UNHCR skal kunne hjelpe personer som flykter som resultat av naturkatastrofer, såkalt miljøfordrevne. Dette er mennesker som ikke har krav på beskyt-

telse i henhold til Flyktningkonvensjonen, men som likefullt ofte har et like stort beskyttelsesbehov. De fleste vil være internt fordrevne, mange kun for kortere tid. UNHCR har en pragmatisk tilnærming hvor man er villig til å yte assistanse der man har kapasitet og der vertslandet tillater det. Dette er en linje som Norge støtter. Klimaendringene vil med stor sannsynlighet føre til at antall miljøfordrevne mangedobles i fremtiden og sammen med UNHCR vil Norge arbeide for at spørsmålet om beskyttelse av miljøfordrevne får økt internasjonal oppmerksomhet.

Norge har i flere år arbeidet for å få UNHCR til å styrke kjønnspektivet i sitt arbeid og få opp andelen kvinner i ledende stillinger i organisasjonen. Norge har deltatt i en styringsgruppe for å påse at UNHCR gjennomfører sin egen AGDM-plan (se over). Som del av AGDM-innsatsen inngår beskyttelse av lesbiske, homofile, bifile, trans- og interkjønnede. Det er ingen konsensus blant medlemslandene når det gjelder denne gruppens beskyttelsesbehov, og desto viktigere å støtte UNHCRs bestrebelse i så måte.

UNHCR er også en viktig samarbeidspartner for Norge i landets egen asylopolitikk. Norge følger stort sett UNHCRs anbefalinger i spørsmål om asyl og gjenbosetter, som ett av relativt få land, 1200 såkalte overføringsflyktninger hvert år. Uttaket av disse flyktningene skjer i nært samarbeid med UNHCR. Mottak av overføringsflyktningene bidrar til å avlaste UNHCR ressursmessig uten at det registreres som bistand til organisasjonen. Viktigere er det kanskje at gjenbosettingen bidrar til en mer rettferdig byrdedeling. med de store vertslandene. Fortsatt er det slik at det er landene i regionen som primært bærer kostnadene ved flyktninger på verdensbasis.

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees / FNs høykommissær for flyktninger

1. Fakta

Type organisasjon: FN-organisasjon

Etableringsår: 1950

Hovedkvarter: Genève

Antall landkontor: 135

Leder: António Guterres (Portugal)

Dato for styremøter 2011: 1.-3. mars, 21.-23. juni, 21.-22. september, 3.-8. oktober

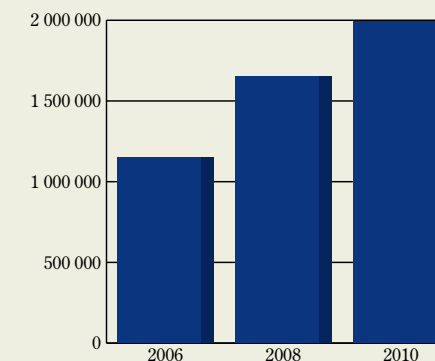
Norsk styreplass: Ja, i Eksekutivkomiteen

Antall norske ansatte: 23

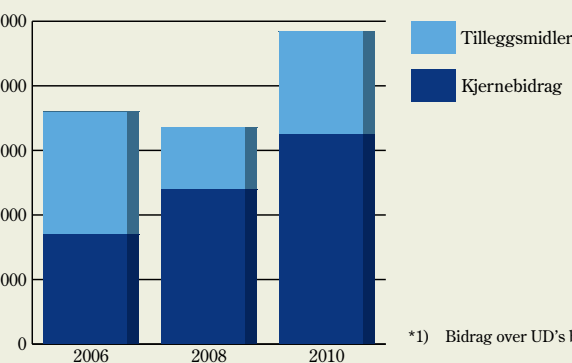
Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet (Justisdepartementet for overføringsflyktninger)

Website: www.unhcr.org

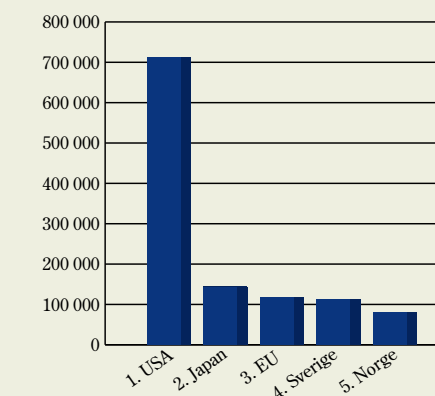
Totale inntekter (tusen USD)



Norske bidrag^{*1)} (tusen NOK)



Fem største givere i 2010 (tusen USD)



Utenriksdepartementet

Besøksadresse: 7. juni plassen/ Victoria Terrasse, Oslo

Postadresse: Postboks 8114 Dep. N-0032 Oslo

Ved spørsmål, kontakt Seksjon for budsjett og forvaltning på e-postadresse:

sbf-fn@mfa.no. Profilarlene er også tilgjengelige på: www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fn/fnorg_vurdering



UTENRIKSDEPARTEMENTET



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Mandat og virkeområder

UNHCRs mandat etter Flyktningkonvensjonen av 1951 er å gi beskyttelse og assistanse til personer som er forfulgt og flykter på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell samfunnsgruppe. Høykommissæren er også i økende grad engasjert i innsats for internt fordrevne personer, selv om mandatet her krever beslutninger fra FNs styrende organer og baserer seg på de muligheter UNHCR har gjennom allerede etablerte landkontorer. I henhold til FNs klyngetilnærming og for å sikre en mer effektiv humanitær innsats, har UNHCR en ledende rolle med hensyn til beskyttelse, husly og administrasjon av leire for internt fordrevne. UNHCRs mandat omfatter ikke palestinske flyktinger (ca. 4,8 millioner), som UNRWA har et eget ansvar for. I praksis bistår UNHCR mange som ikke er flyktinger i streng forstand, men personer som lever i flyktningliknende situasjoner, såkalt "persons of concern".

Organisasjonens virksomhet gjennomgås og overvåkes av Eksekutivkomiteen (85 medlemsland i 2011) som møtes formelt én gang i året, men flere ganger som «arbeidsgruppe» i den faste komiteen (Standing Committee). UNHCR rapporterer årlig til Generalforsamlingen og ECOSOC.

UNHCRs budsjett for 2011 beløper seg på til sammen ca. 18,5 milliarder kroner. Tradisjonelt har UNHCR hatt god inndekning. Med omlegging til behovsbasert budsjettering har budsjettet for 2010 steget dramatisk, med desto større sannsynlighet for underfinansiering. Bare om lag tre prosent av

virksomheten finansieres over FNs regulære budsjett, resten baseres på frivillige bidrag.

Oppnådde resultater 2010

I 2010 mottok 25,2 millioner mennesker beskyttelse av UNHCR, hvorav 10,5 millioner flyktinger og 14,7 millioner internt fordrevne. Det estimeres at det er opp mot 12 millioner statsløse mennesker på globalt nivå. Dette er imidlertid et problem som er vanskelig å kvantifisere, og UNHCR har kun data som dekker 3,5 millioner statsløse i 65 land. Utviklingsland huser 80 prosent av verdens flyktinger og de minst utviklede landene huser to millioner flyktinger. 75 prosent av verdens flyktinger bor i naboland til deres opprinnelsesland. Nær 200 000 flyktinger repatrierte frivillig i 2010, det laveste antall på over 20 år. Trenden var mer positiv for internt fordrevne, i 2010 var antallet returnerte mer enn 2,9 millioner, det høyeste antall på nesten 15 år. Ved utgangen av 2010 var 7,2 millioner flyktinger i det man kaller langvarige flyktningssituasjoner i 24 land. De tre største vertslandene for flyktinger er Pakistan (1,9 millioner), Iran (1,1 million) og Syria (1 million). Mer enn to millioner mennesker berørt av naturkatastrofer mottok støtte fra UNHCR i 2010. Nær 73 000 mennesker ble via UNHCRs gjenbosatt i 22 land som overføringsflyktinger, hvorav ca 1 200 til Norge. Av verdens 845 800 asylsøknader sendt i 2010, ble 11 prosent registrert av UNHCR. Over 15 500 av asylsøknadene kom fra barn på flukt alene. Kvinner og barn representerer i gjennomsnitt 49 prosent av menneskene under UNHCRs mandat.

Gjenbosetting i tredjeland kan være av strategisk betydning for å løse opp i langvarige flyktningssituasjoner. Det kan være med på å få vertslandene til å gi de gjenværende flyktingene bedre vilkår. I 2010 ble 73 000 flyktinger gjenbosatt og det er som regel de mest sårbare, som ikke er trygge i eller i stand til å greie seg i første asylland. Dette er lagt vekt på i uttakene av bhutanske flyktinger fra Nepal og afghanske flyktinger fra Iran. En forutsetning for å lykkes er politisk vilje i vertslandet.

2. Vurderinger: Resultater, effektivitet og kontroll

UNHCR er høyst relevant i forhold til det mandatet det er gitt gjennom Flyktningkonvensjonen av 1951. Organisasjonen er viktig både som normleverandør, arena for diskusjoner om flyktningsspørsmål og som beskytter av enkeltpersoner og flyktninggrupper. Den operative innsatsen tilpasses behovet, men det primære er å sikre målgruppen en mulighet til leve trygt og med verdighet. Der de er selvhjulpne er bistanden som regel begrenset til sikring av juridiske rettigheter. Der flyktingene mangler mat, medisiner og tak over hode, kan UNHCR eller partnerorganisasjoner gå inn med konkret støtte til livets opphold. UNHCR er også en viktig forsvarer av det humanitære rom og støttespiller for humanitær reform, selv om oppfølgingen av reformen fortsatt synes å variere fra sted til sted. UNHCR må også sies å være en relevant og

effektiv aktør når det gjelder å sette nye saker på dagsorden, slik som spørsmål knyttet til urbane flyktinger og blandede flyktningstrømmer og beskyttelse av flyktinger i naturkatastrofer.

UNHCR vedtok i februar 2006 en såkalt Structural and Management Change Process. Per i dag er dette den mest omfattende interne reform gjennomført i noe FN-organ noensinne. Bakgrunnen for reformen var det utbredte syn (ikke minst blant giverland) at altfor store ressurser var bundet opp til driften av hovedkvarteret i Genève, på bekostning av fleksibilitet og kapasitet til å håndtere de voksende utfordringer for målgruppen globalt.

Strukturendringene er nå i hovedsak gjennomført, og har resultert i bl.a. kutt i antall stillinger i Genève og desentralisering av ansvaret for operasjonene. Kostnader til hovedkvarteret utgjør nå ca 10 prosent av budsjettet mot 14 prosent i 2006. Et system for resultatbasert styring er etablert, men er ennå ikke operativt overalt og har derfor ikke kunnet levere tall på resultater på globalt nivå. Styringsinstrumentet binder sammen planlegging, budsjettering og rapportering og skal føre til større grad av transparens, og ansvarliggjøring vis a vis målgruppen. Den siste etappen i reformprosessen er harmonisering av personalpolitikken (appointments, postings and promotions). Viktig i så måte er det resultatsbaserte målstyringsinstrumentet Focus, og etablering av tilsynsfunksjoner.

Den omfattende reformprosessen har frigjort ressurser til økt beskyttelse og assistanse i felt og har gitt UNHCR økt støtte blant giverland som tidligere var mer kritiske. Dette har kommet klart til uttrykk i styrende organer, men også i økt finansiell støtte. I asylpolitikken oppleves UNHCR som en ryddig og forutsigbar partner, selv om politiske hensyn tidvis tvinger UNHCR til å holde en lav profil. UNHCR er mange steder prisgitt myndighetenes velvilje, og må forhandle med dem for å oppnå best mulige resultater.

I likhet med mange andre FN-organisasjoner er UNHCR underlagt mange tunge prosedyrer som hindrer effektiv utnyttelse av organisasjonens ressurser. Det gjelder blant annet personalpolitikken til FN og krav til sikkerhet. Dette er spørsmål som har stor oppmerksomhet i UNHCRs toppledelse.

UNHCR har en sterk analyse/evalueringsenhet som rapporterer direkte til ledelsen. Den foretar hvert år en rekke evalueringer, både tematiske og geografiske. UNHCRs interne evalueringer holder en høy kvalitet og munner ut i anbefalingspunkter som ledelsen tilstreber å etterleve. At evalueringsenheten er så sterkt knyttet til ledelsen, kan sette spørsmål ved dens uavhengighet. På den annen side synes valg av evalueringer å basere seg på organisasjonens klart definerte behov og resultatene brukes aktivt i utvikling av politikk og forvaltning.

UNHCR som organisasjon har også vært gjenstand for eksterne evalueringer, de siste av Sverige (2010) og Storbritannia (DFID 2011). Begge evalueringene har UNHCR skåret godt på. DFID-gjennomgangen har særlig interesse fordi den omfatter mange multilaterale organisasjoner og rangerer dem etter gitte kriterier. UNHCR kommer totalt sett ut i nest beste kategori, hvilket betyr at den vil kunne få økt støtte. UNHCR skårer over middels mht strategisk ledelse og resultatstyring, økonomistyring og kostnadsbevissthet, men under middels på partnersamarbeid (herunder vilje/evne til å innordne seg humanitær koordinering/reform), samt transparens og ansvarlighet ("accountability"). UNHCR skårer over middels på evne til omstilling, og regnes av DFID som en lydhør organisasjon som forsøker å balansere motstridende signaler fra giverne. Noen ønsker å begrense

innsatsen til kjernemandatet som er flyktinger, mens andre (som Norge) ønsker at UNHCR skal engasjere seg sterkere i arbeidet for internt fordrevne og personer som fordrives pga naturkatastrofer.

UNHCR er i 2011 gjenstand for en evaluering i regi av MOPAN (Multilateral Organizations Performance Assessment Network) et samarbeid mellom 16 land som i utgangspunktet vurderer utviklingsorganisasjonene. Nettverket har utviklet et felles verktøy for partnervurdering som skal vurdere organisasjonenes egnethet til å bidra til vedvarende resultater på landnivå. Vurderingen omfatter strategisk ledelse, operasjonell tilnærming, samarbeidsformer og institusjonell læring, basert på en kombinasjon av dokumentstudier (strategidokumenter, gjennomganger og evalueringer etc.) og spørreundersøkelser. Norge leder arbeidet og har hatt et godt samarbeid med UNHCR for å bidra til at analyseverktøyet skal bli mest mulig treffsikkert, også for en humanitærorganisasjon som UNHCR. Resultatet av evalueringen vil foreligge høsten 2011.

UNHCRs tilnærming er rettighetsbasert og baserer seg på de humanitære prinsippene uavhengighet, nøytralitet og upartiskhet. Man vektlegger mer og mer å bygge lokal kapasitet og arbeide gjennom partnerskap med lokale og internasjonale organisasjoner. Talsmannsfunksjonen er viktig, både for å skape forståelse for flyktinger og internt fordrevnes beskyttelsesbehov, men også å forsvare det humanitære rom og på den måten styrke sikkerheten til egne folk i felt. UNHCR ønsker også å være en sentral premissleverandør for en diskusjon internasjonalt om aktuelle og fremtidige utfordringer innenfor sitt mandat. Det er grunnen til at UNHCR har satt fokus på flere utviklingstrekk, slik som masseflukt med blandede grupper (asylum/migration nexus), urbane flyktinger, langvarige flyktningssituasjoner og internt fordrevne. UNHCR har også etterlyst et mer forutsigbart regime for beskyttelse av personer fordrevet av naturkatastrofer (såkalt miljøfordrevne), samt pekt på behovet for å finne egnede beskyttelsesmekanismer for fremtidens miljøfordrevne, som antas å vokse i antall som resultat av klimaendringene. UNHCR tilstreber i dag å ta hensyn til kjønn, alder og mangfold (AGDM: Age, Gender and Diversity Mainstreaming), i alle deler av organisasjonen, herunder personalpolitikk og virksomhet i felt. Den formulerte AGDM-politikken er god og UNHCR har jobbet systematisk for at den skal bli en del av bedriftskulturen. Det er likevel grunn til å tro at det er et stykke igjen, ettersom det tar tid å endre holdninger hos de ansatte. Miljøprofilen til UNHCR er ikke veldig tydelig, men det er utarbeidet retningslinjer og UNHCR forsøker å inn-arbeide miljøtiltak i sine programmer (blant annet skogplanting og solcellebasert belysning i leirene).

UNHCR har en generalinspektør som overvåker virksomheten. Tilsynsfunksjonene til dette kontoret har nylig blitt gjennomgått med sikte på å implementere anbefalingene fra det europeiske anti-korrupsjonsbyrået. Samtidig vil det med