



Utenriksdepartementet

Strategi

Strategi for norsk humanitær politikk

Handlekraft og helhetlig innsats



Innhold

.....	
1 Norges humanitære visjon og rolle	6
Hovedmål	7
DEL I	
Et humanitært landskap i endring	9
2 Det globale humanitære bildet	10
Langvarige, komplekse kriser og økte humanitære behov	10
Humanitær sektor i endring	10
Ulike humanitære kriser krever ulik respons	12
3 Internasjonal humanitærrett og humanitære prinsipper	14
DEL II Humanitær handlekraft: gjennomføring av norsk humanitær politikk.....	17
4 Beskyttelse og humanitær assistanse	18
Kriserammede mennesker i sentrum	18
Økt satsing på beskyttelse	19
Beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold	20
Beskyttelse av barn og unge	21
Beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne	22
Beskyttelse mot våpen og eksplosiver under og etter konflikt.....	23
Rask, effektiv og prinsipiell respons	24
Kontanter i den humanitære bistanden	25
Humanitært diplomati	26
5 Helhetlig innsats	28
Samspillet mellom humanitær innsats, langsiktig utviklingspolitikk og fredsbygging	28
Utdanning og helse	
Helhetlig flyktningrespons	32
Forebygging, beredskap og klimatilpasning	32
6 Reform og innovasjon	34
Effektiv og helhetlig innsats krever endring og reform	34
Privat sektors rolle.....	36
Innovasjon	36
Grønn respons	39
Innovativ finansiering	39
7 Partnerskap	41
8 Kompetanse og læring	43
9 Oppfølging	43
10 VEDLEGG	44
Liste over forkortelser	44
Oversikt over humanitær terminologi	45
Oversikt over norsk humanitær bistand 2017	47
Det humanitære budsjettet 2008–2018.....	48

1 Norges humanitære visjon og rolle

Norge skal være en ledende humanitærpolitisk aktør og giver. Målet er å redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet i humanitære kriser, i tråd med det humanitære imperativ.

For å oppnå dette skal vi være tydelige på verdiene og prinsippene som danner grunnlaget for vårt humanitære engasjement. Norge skal fremme et multilateralt og normbasert system der folkeretten, herunder internasjonale menneskerettigheter, humanitærretten og de humanitære prinsippene, respekteres.

Norge har lange tradisjoner som aktiv pådriver for etterlevelse og videreutvikling av de internasjonale normene som ligger til grunn for det humanitære arbeidet. Minekonvensjonen, konvensjonen om klaseammunisjon og erklæringen om trygge skoler er noen eksempler. Vi har også engasjert oss for å styrke de operasjonelle rammebetingelsene for den globale humanitære innsatsen. Dette engasjementet skal videreføres. Vi skal ha et aktivt humanitært diplomati på områder der Norge kan gjøre en forskjell og ha mulighet til å oppnå resultater.

I et komplekst og polarisert multilateralt landskap vil det være viktigere enn noen gang å søke allianser som ikke bare inkluderer likesinnede land og tradisjonelle samarbeidspartnere, men også andre land og aktører enn dem vi vanligvis samarbeider med.

Denne strategien legger opp til økt satsing på beskyttelse mot væpnede angrep, vold, overgrep og brudd på menneskerettighetene i humanitære kriser. Beskyttelse av kvinner, barn og unge samt beskyttelse av sivile mot miner og andre eksplosiver skal løftes frem. Arbeidet med utdanning i krise og konflikt skal fortsette. Norge skal også være pådriver for beskyttelse av internt fordrevne og bidra til en samordnet og langsiktig respons på de store flyktingsituasjonene verden står overfor.

Norge skal arbeide for at menneskene som rammes av kriser, får større medvirkning og inkluderes som *deltakere*, ikke bare som mottakere av humanitær bistand. Den humanitære innsatsen skal være tilpasset de ulike behovene kriserammede mennesker har i ulike kriser. Kjønnsperspektivet skal være en

integriert del av innsatsen og kvinners rettigheter og deltakelse skal ha særskilt prioritet.

Norge skal ha en helhetlig tilnærming som ser ulike innsatsområder i sammenheng for å kunne forebygge og redusere fremtidige humanitære behov. Dette er særlig viktig innenfor prioriterte satsinger som utdanning og helse. Vi skal sette klimatilpassning og forebygging av naturkatastrofer høyt på den internasjonale dagsordenen og sikre godt samspill mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsbygging. Der det er mulig skal vår innsats understøtte lokale og nasjonale aktører.

Rask og effektiv respons på akutte behov er en humanitær hovedoppgave. Norge vil bidra til en sterkere humanitær sektor og selv bidra til større forutsigbarhet i den humanitære responsen for å redusere omfanget av akutte og varslede kriser. Vi skal være pådriver for en effektiv og koordinert internasjonal humanitær innsats.

Samtidig skal vi fra norsk side fremholde at det er nasjonale myndigheters plikt og ansvar å beskytte og hjelpe egen befolkning når den rammes av en humanitær krise. Oppgaven for det internasjonale samfunnet og de humanitære aktørene er å respondere der myndighetene ikke kan eller vil beskytte og bistå dem som har humanitære behov.

Norge skal vise åpenhet og vilje til å vurdere nye effektive løsninger, innovasjon og teknologi for å styrke den humanitære innsatsen, blant annet gjennom økt bruk av kontanter. Vi skal fremme grønn humanitær respons slik at miljø- og klimahensyn blir bedre integriert i det humanitære arbeidet.

I all hovedsak vil Norges humanitære midler bli kanalisert gjennom FN, Røde Kors-bevegelsen og norske humanitære organisasjoner. Vi skal gi våre partnere forutsigbarhet og fleksibilitet og samtidig stille krav til kvalitet og resultater. Norge skal også arbeide for at flere bidrar til å finansiere den globale humanitære innsatsen, og investere i gode humanitære fondsmekanismer globalt og på landnivå for at innsatsen skal bli samordnet og effektiv.

I responsen på humanitære kriser skal vi sette menneskenes behov og sårbarhet foran andre

hensyn. I møte med økende humanitære behov må det gjøres krevende prioriteringer. Det er ikke hensiktsmessig å spre innsatsen for tynt eller trekke innsatsen for raskt ut av én krise når det oppstår en ny. Beslutninger om norsk humanitær støtte vil avhenge av omfanget av humanitære behov, grad av finansiering fra andre givere og mulige samarbeidspartnere som har tilstedeværelse og tilgang. Disse beslutningene vil også tas i lys av innsatsområder og landsituasjoner som har særlig prioritet fra norsk side, og der vår innsats kan ha merverdi.

Det er viktig at den humanitære innsatsen videreutvikles gjennom kunnskap, læring og ved en bred kontaktflate med ulike aktører. Forskningsbasert kunnskap og dialog med ulike fagmiljøer, humanitære partnere og andre land skal bidra til at norsk humanitær politikk er best mulig tilpasset vår tids utfordringer.

Hovedmål

Den humanitære innsatsen skal redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet i humanitære kriser. I samarbeid med andre skal Norge:

- sikre at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse i tråd med de humanitære prinsippene
- medvirke til en helhetlig og rettighetsbasert innsats for å forebygge og redusere humanitære behov
- være pådriver for innovasjon og reform i humanitær sektor
- bidra til effektiv, fleksibel og forutsigbar finansiering av humanitær innsats



Den 26. april 2016 ble sykehuset Al-Thawra i Taiz City, Jemen sterkt skadet. Foto: © UNICEF/UN026945/Bashra

A man in a white lab coat is walking away from the camera towards a large window in a hospital room. The room contains medical equipment, including a gurney and several buckets. The entire image is overlaid with a semi-transparent red color.

DEL I
Et humanitært landskap
i endring

2 Det globale humanitære bildet

Langvarige, komplekse kriser og økte humanitære behov

I løpet av de ti årene som er gått siden Meld. St. nr. 40 (2008–2009) om norsk humanitær politikk ble lagt frem, er humanitære kriser blitt mer komplekse. De varer lenger og rammer langt flere. Antall mennesker som har behov for humanitær hjelp og beskyttelse som følge av væpnede konflikter og naturkatastrofer, har økt fra 53 millioner (2010) til 136 millioner (2018).¹

Mer enn 68 millioner mennesker er fordrevne fra sine hjem, internt i eget land eller over landegrensene. Antallet flyktninger er det høyeste siden FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) ble opprettet i 1950. Halvparten av disse er barn.² Mange av flyktningkrisene er langvarige, og enkelte har vart i generasjoner.

Humanitære kriser er sammensatte. I mange situasjoner er det nær sammenheng mellom konflikt, sårbarhet og klimaendringer, noe som blir forsterket av høy befolkningsvekst og rask urbanisering. Klimarelaterte kriser forekommer stadig oftere og rammer flere mennesker. Langvarige kriser reverserer utvikling og medfører økt fattigdom.

Væpnede konflikter fører til store humanitære lidelser. Mange av dagens konflikter finner sted i tettbefolkede områder, der sivile rammes hardt.³ Barn er spesielt utsatt: Ett av seks barn i verden bor i et konfliktområde, og antall barn som skades eller mister livet i væpnet konflikt har økt betydelig.⁴ Mange har ikke tilgang til utdanning og helsetjenester. Seksualisert og kjønnsbasert vold er et omfattende problem i konfliktsituasjoner. Det er særlig jenter og kvinner som rammes, men også gutter og menn.

Økende politisering av humanitær innsats og manglende etterlevelse av humanitærretten og de huma-

nitære prinsippene gjør det stadig vanskeligere å få tilgang til og beskytte kriserammede. Ofte er sikkerhetsrisikoen så høy at humanitære aktører hindres i å levere nødhjelp til dem som trenger det mest.

De globale humanitære behovene skyldes i stor grad langvarige, komplekse kriser. Gjennomsnittlig varer kriser dobbelt så lenge i dag som i 1990.⁵ Over to tredeler av den internasjonale humanitære bistanden går til land som har mottatt humanitær bistand i mer enn åtte år. I seks land har FN hatt årlige appeller i 13 år på rad.⁶ Mange kriser får begrenset oppmerksomhet og er kraftig underfinansierte.

Mellom 2007 og 2017 ble FNs samlede humanitære appell mer enn firedoblet,⁷ fra 5,5 milliarder til 24 milliarder dollar, men bare halvparten av appellen ble dekket inn i 2017. Selv om det aldri har vært gitt mer i humanitær bistand globalt, fortsetter gapet mellom humanitære behov og tilgjengelige ressurser å øke. Riktignok bidrar nye giverland i økende grad, men fortsatt er den humanitære bistanden svært avhengig av et fåtall vestlige land. Norge har siden 2013 økt det humanitære budsjettet med mer enn 50 prosent.

Humanitær sektor i endring

De seneste årene er den humanitære sektoren blitt større, mer profesjonalisert og mer effektiv. Humanitære aktører hjelper flere mennesker enn noen gang tidligere, og innsatsen er bedre koordinert og kvalitativt bedre. Langvarige, komplekse kriser og økte humanitære behov legger imidlertid stort press på det humanitære systemet, som opprinnelig var innrettet for å møte til dels andre utfordringer og behov. Vi ser også at de humanitære aktørenes kapasitet til å respondere i den akutte fasen av en krise er for svak, særlig i væpnet konflikt.

¹ Global Humanitarian Overview 2018, OCHA (publisert desember 2017) <https://interactive.unocha.org/publication/globalhumanitarianoverview/>

² UNHCR <http://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/5941561f4/forced-displacement-worldwide-its-highest-decades.html>

³ Se FNs New Urban Agenda <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

⁴ Children and Armed Conflict: What Existing Data Can Tell Us, PRIO, 2018

⁵ A Casement Lecture: Towards a Better System for Humanitarian Financing, Lowcock, 2018

⁶ ibid

⁷ Global Humanitarian Assistance Report 2017, Development Initiatives

Humanitær finansiering er ofte uforutsigbar og kort-siktig, mens de humanitære krisene ofte er varslede og langsiktige. Det er også vanskelig å mobilisere ressurser tidlig nok til å forebygge og redusere omfanget av varslede kriser. Dette gjør det krevende for humanitære aktører å planlegge for en lengre tidshorisont.

Humanitære kriser kan ikke løses med humanitære virkemidler alene. Mer helhetlig innsats er en forutsetning for å gjennomføre 2030-agendaen og innfri bærekraftsmålene. Gjennom dette rammeverket har stater forpliktet seg til målbar fremgang på områder som er avgjørende for enkeltmenneskers rett til å få dekket sine grunnleggende behov. Prinsippet om at ingen skal utelates (*Leaving no one behind*), krever økt og bedre koordinert innsats for å nå de mest sårbare.

Pågående reformer i FN, og det stadig tettere samarbeidet mellom FN og de multilaterale utviklingsbankene i sårbare stater og flyktnings situasjoner, bidrar til et bedre samspill mellom ulike innsatsområder.

Mer effektiv og helhetlig innsats er også viktige oppfølgingspunkter fra Verdens humanitære toppmøte i 2016. Her sluttet Norge seg til *Grand Bargain*-erklæringen (se boks 6.1). Målsettingen er å styrke humanitær innsats og redusere finansieringsgapet gjennom effektivisering, innovasjon og et bedre samspill med langsiktig utviklingsinnsats.

Det er nødvendig å investere mer i lokal og nasjonal kapasitet for å forebygge og møte de store humanitære utfordringene. Eierskap og deltakelse fra nasjonale og lokale myndigheter og organisasjoner vil kreve nytenkning når det gjelder partnerskap, inkludering, koordinering og finansiering.

Nye aktører bidrar til global humanitær finansiering og respons. Privat sektor har fått en viktigere rolle. Bruk av kontanter og digital innovasjon redder liv og skaper nye muligheter, gir økt effektivitet og bedre resultater. Dette krever samtidig ny kompetanse, utfordrer eksisterende koordineringsmekanismer og gjør det nødvendig å jobbe på nye måter.

Garowe, Puntland i Somalia 2017.
Foto: Håvard Bjelland/Kirkens Nødhjelp



Ulike humanitære kriser krever ulik respons

Det er store forskjeller mellom ulike krisesituasjoner. For å kunne møte de faktiske behovene til befolkningen som er rammet, må den humanitære innsatsen i større grad tilpasses konteksten. Ulike humanitære kriser krever ulik respons.

Langvarige, komplekse kriser er blitt den nye normalsituasjonen. Mange land opplever en negativ spiral der nasjonale og regionale konflikter, kombinert med konsekvenser av klimaendringer og økt befolkningsvekst, legger press på ressurser og medfører alvorlig matusikkerhet. Dette øker i sin tur konfliktnivået og bidrar til mer flukt og migrasjon. Sårbarhet forsterkes av korrupsjon, organisert kriminalitet og voldelig ekstremisme. Menneskehandel er et stort problem i mange kriser. For å redusere sårbarhet og legge grunn-

laget for mer bærekraftige løsninger er det derfor behov for et bedre samspill mellom ulike aktører og innsatsområder.

Humanitær innsats for flyktninger finner ofte sted i land som ikke selv er part i konflikten, slik tilfellet er for eksempel i Jordan, Libanon og Bangladesh. Et stort antall flyktninger legger press på vertssamfunnets begrensede ressurser og infrastruktur. Følgelig kreves det en helhetlig innsats som tilgodeser både flyktninger og vertssamfunn, og som ivaretar vertslandets eierskap til arbeidet.

Væpnede konfliktsituasjoner er i sin natur politisert og uforutsigbare. En akutt hendelse kan være begynnelsen på en ny humanitær krise, men kan også oppstå i en allerede langvarig og kompleks krise. Eksempelvis kan vold blusse opp og føre til masseflukt, eller en epidemi kan bryte ut i et område der flyktninger og internt fordrevne har levd under



dårlige kår over lang tid. Humanitær innsats i uforutsigbare konfliktsituasjoner er svært vanskelig. Det er farlig, uoversiktlig og dyrt.

Noen av nåtidens største konflikter utspiller seg i byer og tettbefolkede områder der beleiring og isolasjon brukes som strategi av krigførende parter. Dette medfører høy dødelighet blant sivile og mange skadde. Barn er spesielt sårbare. Ødeleggelse av infrastruktur og et stort antall internt fordrevne i tettbefolkede strøk stiller humanitære aktører overfor andre utfordringer enn i rurale områder.

Naturkatastrofer forårsaker store humanitære lidelser. Kvinner og sårbare grupper er særlig utsatte. Akutte naturkatastrofer som flom, tropiske stormer og tsunamier ventes å være en økende utfordring i årene fremover. Samtidig vil sammensatte, langsomme naturkatastrofer skape nye humanitære behov. Denne type kriser oppstår over tid som følge

av klimaendringer og et sammenfall av andre årsaker. Et eksempel er *El Niño*, et klimafenomen som i økende grad fører til tørke, oversvømmelser og ekstremvær, og som har ødeleggende konsekvenser for millioner av mennesker i Afrika, Latin-Amerika og Sørøst-Asia.

De store forskjellene mellom krisesituasjoner krever med andre ord ulike typer innsats og ekspertise. Uavhengig av hvilke tiltak som iverksettes, skal disse imidlertid alltid baseres på behov, i tråd med målet om å redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet. God kontekstforståelse, humanitær handlekraft og etterlevelse av de humanitære prinsippene er avgjørende for å nå dette målet.



Fijeh-kilden i fjellene over Damaskus gir vann til fem millioner mennesker. I januar 2017 ble vannforsyningen kuttet, på grunn av kampene som raste. Damaskus mistet vannet i mer enn 40 dager. Vannkilden ble raskt satt i stand igjen gjennom vannekspertene fra Syrisk Røde Halvmåne, støttet fra Norge. Foto: Olav A. Saltbones/Røde Kors

3 Internasjonal humanitærrett og humanitære prinsipper

Humanitærrettens formål om å beskytte og hjelpe dem som rammes av konflikt, er en bærebjelke i norsk humanitær politikk.

Humanitærretten innebærer en rekke forpliktelser for partene i væpnet konflikt. Blant de viktigste er forpliktelsen til å beskytte sivile og sårede uavhengig av hvilken side de tilhører, å beskytte helsepersonell og medisinske fasiliteter, å skille mellom sivilbefolkningen og militære mål i krigføringen og å avstå fra angrep som vil kunne føre til uforholdsmessige sivile tap og skader (se boks 3.1).

Manglende respekt for og etterlevelse av disse reglene utgjør et stort problem i mange væpnede konflikter og fører til at sivile rammes hardt. Dette forsterkes av at mange av dagens væpnede konflikter finner sted i tettbefolkede områder.

Væpnede konflikter karakteriseres oftere enn før av et fragmentert aktørbilde der det er uklart hvem som til enhver tid er stridende parter. Ikke-statlige aktører, herunder terrornettverk, forholder seg ikke alltid til internasjonale normer og konvensjoner, noe som bidrar til at bildet blir mer komplisert. Utviklingen av ny våpenteknologi, herunder utvikling av autonome våpen og bruk av utradisjonelle krigføringsmetoder som cyberangrep, bidrar også til å utfordre etterlevelsen av de etablerte reglene i humanitærretten.

Flere sivile angripes og det er mer krevende å få humanitær tilgang og gi beskyttelse enn før.⁸ Helsepersonell, sykehus og ambulanser blir i økende grad utsatt for målrettede angrep i konfliktområder.

For å sikre trygg og uhindret tilgang til sivile er det viktig å ha dialog med de ulike partene i konflikt om deres plikt til å etterleve humanitærretten og om konkrete utfordringer knyttet til muligheten for humanitær tilgang til sivilbefolkningen.

Norge skal arbeide aktivt for å fremme etterlevelse av humanitærretten, motarbeide forsøk på å undergrave forpliktelsene som følger av humanitærretten, vise politisk engasjement når det forekommer brudd på reglene, og bidra til at bruddene dokumenteres og straffefølges. Videre skal Norge arbeide for at internasjonale tiltak mot terrorisme skjer i samsvar med humanitærretten og menneskerettighetene.

Det finnes gode eksempler på at beskyttelse av sivile settes på dagsordenen internasjonalt. Et flertall av verdens stater har i løpet av de siste tiårene klart å samle seg om flere viktige avtaler som videreutvikler internasjonal humanitærrett, som minekonvensjonen og konvensjonen om klaseammunisjon. Nye politiske initiativ, som den norsk-initierte erklæringen om trygge skoler (se boks 4.1), har bidratt til bedre beskyttelse av skoler mot konsekvensene av væpnet konflikt. Nylig vedtok FNs sikkerhetsråd en resolusjon om konflikt og sult som kan peke i riktig retning med hensyn til respekt for humanitærretten.⁹ Dette viser at det er mulig å drive normbyggende arbeid også i dagens komplekse multilaterale landskap.

Norges humanitære innsats er forankret i de humanitære prinsippene (se boks 3.2). Etterlevelse av disse prinsippene er viktig for å kunne nå frem til dem som har størst behov, særlig i konfliktrelaterte kriser. Norge skal velge samarbeidspartnere som arbeider for å etterleve de humanitære prinsippene.

Menneskerettighetene utgjør sammen med humanitærretten det grunnleggende normative rammeverket for humanitært arbeid. Det er avgjørende at den humanitære innsatsen er rettighetsbasert. Rettighetsbaseringen setter nødlidende i sentrum og innebærer vekt på deltakelse, ikke-diskriminering og ansvarliggjøring i tillegg til retten til liv, mat, helse og utdanning. Menneskerettighetene er særlig relevante

⁸ WHO Surveillance System for Attacks on Health Care: <https://publicspace.who.int/sites/ssa/SitePages/PublicDashboard.aspx>, Insecurity Insight, Aid in Danger: <https://data.humdata.org/dataset/sind-kik-country-incident-data>, Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict: <https://reliefweb.int/report/world/report-secretary-general-protection-civilians-armed-conflict-s2018462-enarru>

⁹ FNs sikkerhetsråds resolusjon 2417 (2018)

og vil alltid ligge til grunn for det humanitære arbeidet i situasjoner der humanitærretten ikke kommer til anvendelse, som i naturkatastrofer.

Også samvirket mellom humanitære og militære aktører kan være utfordrende for den prinsipielle humanitære innsatsen. Sammenblanding av roller mellom humanitære og militære aktører kan gjøre det vanskelig for befolkningen å skille mellom de politiske, militære og humanitære aktørene. Utøvelse av rollen som væpnet soldat i det ene øyeblikket og hjelpearbeider i det neste kan skape forvirring både blant sivile og stridende parter. Dette kan øke risikoen for angrep på humanitære hjelpearbeidere. Det er dessuten problematisk at enkelte stater i noen situasjoner bruker nødhjelp som del av en politisk eller militær strategi.

For å redde liv kan det enkelte ganger likevel være nødvendig med militær støtte til humanitære operasjoner, både når det gjelder logistikkstøtte og sikker tilgang til nødlidende. I skjæringspunktet mellom ulike typer innsats oppstår det mange dilemmaer som det er viktig å forholde seg til. Særlig gjelder dette bruk av militære kapasiteter i konfliktsituasjoner. Norge har støttet opp under arbeidet med internasjonale retningslinjer¹⁰ for å bidra til at internasjonal og utenlandsk militær støtte i humanitære kriser er basert på en tydelig rolledeling. Det er nødvendig at disse retningslinjene i større grad etterleves. Ifølge retningslinjene skal humanitære prinsipper alltid ligge til grunn, FNs overordnede koordinerende rolle skal anerkjennes, og militære bidrag skal være siste utvei når det ikke finnes tilsvarende sivile ressurser tilgjengelig. Selv om militære bidrag kan fylle humanitære gap i naturkatastrofer og i vanskelige sikkerhetssituasjoner, må dette engasjementet begrenses til unntakssituasjoner og være tett koordinert med humanitære aktører og vertslandet.

Boks 3.1 Internasjonal humanitærrett

Humanitærretten er bygd opp av en rekke konvensjoner og internasjonal sedvanerett som har utviklet seg over år, og som er bindende for alle. De fire Genève-konvensjonene fra 1949 utgjør sammen med tilleggsprotokoll I og II (1977) selve grunnpilaren i humanitærretten. De aller fleste land er statsparter til disse konvensjonene.

Boks 3.2 De humanitære prinsippene

De humanitære prinsippene springer ut fra Røde Kors-bevegelsens grunnleggende prinsipper og fra humanitærretten. Prinsippene skal ligge til grunn for humanitære aktørers operative innsats, både i konflikter og naturkatastrofer, slik det er nedfelt i resolusjon 46/182 og 58/114 fra FNs generalforsamling.

De fire prinsippene er:

Humanitet

Menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.

Upartiskhet

Humanitær hjelp skal gis upartisk, uten diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller politisk oppfatning.

Nøytralitet

Humanitær hjelp skal gis uten å ta parti i konflikter eller uoverensstemmelser av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.

Uavhengighet

Humanitære aktører skal opptre uavhengig av myndigheters politikk og handlinger.

¹⁰ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, 1994 – revidert 2007 (Oslo-retningslinjene), Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, 2004 – revidert 2006 (MCDA-retningslinjene)



Polio-vaksinasjoner for nylig ankomne i Lawan Karta leir for internt fordrevne. Baga, Borno State, Nigeria.
Foto: Yasmina Guerd/OCHA/unocha.org



DEL II

**Humanitær handlekraft:
gjennomføring av norsk
humanitær politikk**

4 Beskyttelse og humanitær assistanse

Den humanitære politikken operasjonaliseres gjennom humanitær assistanse og tiltak for å beskytte menneskene som rammes av humanitære kriser. Assistanse og beskyttelse er tett sammenvevde innsatser.

Med assistanse forstår vi, i bred forstand, materiell og logistisk støtte. Dette kan være tjenester og varer som helsehjelp, medisiner, mat, vann, sanitære tjenester, husly og utdanning.

Humanitære organisasjoner når i dag frem med assistanse til langt flere mennesker enn tidligere. Dette skyldes i første rekke mer finansiering, ny teknologi og bedre koordinerte måter å arbeide på. Humanitær assistanse er en viktig del av Norges humanitære innsats.

Vi vil videreføre engasjementet for reform av humanitær sektor og satse ytterligere på innovasjon for å oppnå bedre resultater. Dette innebærer blant annet fortsatt satsing på økt og bedre samordnet bruk av kontanter i den humanitære innsatsen.

Med beskyttelse forstår vi i en humanitær sammenheng styrking og etterlevelse av det folkerettslige rammeverket, herunder krigførende parters plikt til å beskytte sivile og andre sårbare grupper i væpnet konflikt mot væpnede angrep og konsekvensene av disse, i henhold til internasjonal humanitærrett. Beskyttelse omfatter videre, i alle humanitære kriser, operative tiltak som bidrar til beskyttelse mot vold, overgrep og brudd på folkeretten, inkludert internasjonale menneskerettigheter, som skjer som følge av den aktuelle humanitære krisen.

En hovedutfordring ved vår tids kriser er knyttet til beskyttelse av kriserammede mennesker. Nasjonale myndigheter, det internasjonale samfunn og humanitære aktører har i for liten grad håndtert denne utfordringen. Norge vil satse ytterligere på beskyttelse, med særlig vekt på seksualisert og kjønnsbasert vold, barn og unge, flykninger og internt fordrevne, samt på beskyttelse mot våpen og eksplosiver under og etter konflikt.

Den norske innsatsen for beskyttelse og assistanse skal være rettighetsbasert og innrettet mot behovene til de mest sårbare. Den skal sette menneskene som er rammet i sentrum. Norge vil arbeide for rask, effektiv og prinsipiell respons i alle deler av innsatsen. Vi skal utøve et aktivt humanitært diplomati for å sikre etterlevelse og videreutvikling av de internasjonale normene og for å styrke rammebetingelsene for det humanitære arbeidet.

Kriserammede mennesker i sentrum

Norges humanitære innsats skal ta utgangspunkt i menneskene som er rammet av krise og deres behov. Ansvarlighet overfor dem som er berørt (*Accountability to Affected Populations*), er et bærende prinsipp. Å engasjere en kriserammet befolkning betyr at humanitære aktører må legge til rette for at de det gjelder, uten diskriminering og forskjellsbehandling, kan delta aktivt i planleggingen og gjennomføringen av den humanitære innsatsen. Det handler om verdighet og om å ta ansvar for eget liv og helse. Kriserammede mennesker skal også kunne holde de humanitære organisasjonene ansvarlige for kvaliteten på og effektiviteten i den humanitære innsatsen. Innsatsen vil få større effekt, legitimitet og eierskap når vi inkluderer dem det gjelder.

Bruk av ny teknologi og digitalisering i den humanitære innsatsen styrker muligheten for å sette de kriserammede i sentrum. Digitalisering og håndtering av data skaper samtidig nye utfordringer. Det er særlig viktig at innsamlede data behandles på en slik måte at det ikke oppstår nye beskyttelsesutfordringer.

Sårbare grupper rammes ulikt i humanitære kriser. Med sårbare grupper menes dem som er særlig utsatt i humanitære kriser, blant annet religiøse og seksuelle minoriteter, barn, eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Sårbare grupper må inkluderes slik at responsen tilpasses deres respektive behov. Også ungdom må bli hørt og tatt hensyn til.

All innsats må ta hensyn til at jenter og kvinner og gutter og menn har ulike behov. Kvinners rettigheter og deltakelse skal prioriteres. Arbeidet vil bli gjennomført i tråd med blant annet *Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet* og *Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling*.

Regjeringen vil

- arbeide for at kriserammede mennesker inkluderes i planlegging og gjennomføring av humanitær innsats, med særlig vekt på kvinners rettigheter og deltakelse.

Økt satsing på beskyttelse

Internasjonal humanitærrett, flyktningretten og de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene utgjør det folkerettslige rammeverket for beskyttelse. I det humanitære arbeidet skilles det mellom beskyttelse av sivile i væpnet konflikt i henhold til humanitærretten, og konkrete beskyttelsestiltak i alle former for humanitært arbeid. Dette omfatter også situasjoner utenfor væpnet konflikt, der humanitærretten ikke gjelder.

Norge skal styrke satsingen på beskyttelse i krise og konflikt. Beskyttelse av kvinner, barn og unge, samt beskyttelse av sivile mot miner og andre eksplosiver skal gis særlig prioritet. Som del av denne satsingen vil Norge søke å ta nye initiativ for å styrke beskyttelsesinnsatsen, både globalt og på landnivå, blant annet gjennom styrkede partnerskap og innovasjon. Norge skal også være pådriver for beskyttelse av internt fordrevne og bidra til en rettighetsbasert, samordnet og langsiktig respons på de store flyktningsituasjonene.

For å styrke beskyttelsen av sivile er det avgjørende at hjelpearbeidere har trygg tilgang til nødlidende i tråd med humanitærretten. Angrep på hjelpearbeidere er et omfattende og økende problem. Helsepersonell og helsefasiliteter er særlig utsatt.

Dette hindrer livreddende hjelp og får store konsekvenser for helsesektoren både under og etter kriser.

Manglende godkjente dokumenter som bekrefter identitet, sivil status, familie og eiendomsforhold er en betydelig utfordring for mennesker som er rammet av kriser. Dette fører til økt sårbarhet og har store konsekvenser for tilgangen til beskyttelse og assistanse, både under og etter kriser. Tapte dokumenter, eller manglende anerkjennelse av disse, rammer særlig enslige kvinner og barn. Norge vil løfte denne problemstillingen internasjonalt og støtte tiltak for at kriserammede får godkjente dokumenter, ikke minst ved økt bruk av innovasjon og teknologi.

Mange mennesker forsvinner i krise og konflikt og forblir savnet. Dette har langvarige humanitære konsekvenser for familier og lokalsamfunn. Det primære ansvaret for å forhindre forsvinninger og respektere pårørendes rett til informasjon om savnede ligger hos myndighetene. Når et familiemedlem har status som savnet, medfører det en stor psykisk belastning og mange praktiske og juridiske utfordringer for de etterlatte, ikke minst for kvinner. Norge vil i samarbeid med andre aktører arbeide for økt oppmerksomhet om disse utfordringene og vil støtte relevante tiltak.

Regjeringen vil

- være pådriver i internasjonale fora og støtte tiltak som styrker beskyttelse av sivile
- arbeide for styrket beskyttelse av hjelpearbeidere og helsepersonell
- støtte tiltak som bidrar til at kriserammede mennesker har nødvendige dokumenter som bekrefter identitet, sivil status, familie og eiendomsforhold
- styrke innsatsen for å forebygge forsvinninger og finne savnede.



Unge flyktninger fra Sør-Sudan engasjerer seg som frivillige i arbeidet mot seksualisert og kjønnsbasert vold, Pagirinya flyktningleir, Uganda. Foto: Aidah Nanyonjo/UN Women Uganda

Beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold

Seksualisert og kjønnsbasert vold er en omfattende utfordring i humanitære kriser. I mange konflikter brukes seksualisert vold og overgrep som en krigføringss metode. Jenter og kvinner er særlig utsatt, men også gutter og menn rammes. Vold og overgrep mot gutter og menn krever økt oppmerksomhet og innsats.

Beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold skal ha høy prioritet i den norske humanitære innsatsen. Norge skal være pådriver for økt internasjonal innsats, og vil øke støtten til operasjonelle tiltak innen forebygging og oppfølging av overlevende. Psykososial støtte vil være en viktig del av dette arbeidet. Videre vil vi bidra til at våre partnere har kapasitet og kompetanse på området.

Vi vil støtte eksisterende prosesser og tiltak, samt søke nye initiativ og partnerskap som kan bidra til å bekjempe seksualisert og kjønnsbasert vold i humanitære situasjoner. Dette kan eksempelvis være holdningsskapende arbeid overfor stridende parter, politi eller lokale ledere. Behovet for økt beskyttelse av kvinner og barn som er særlig utsatt for menneskehandel, barne- og tvangsekteskap og organisert prostitusjon vil bli prioritert.

Regjeringen vil

- styrke innsatsen mot seksualisert og kjønnsbasert vold ved å ta nye initiativ og øke støtten til relevante tiltak, som psykososial oppfølging av overlevende
- prioritere tiltak som beskytter mot menneskehandel og organisert prostitusjon i humanitære kriser.



Khamir leir for internt fordrevne, Jemen 2017.
Foto: Giles Clarke/OCHA. <http://www.unocha.org/>

Beskyttelse av barn og unge

Barn og unge er spesielt sårbare og har særskilt behov for beskyttelse. De er særlig utsatt under militære angrep i tettbefolkede områder, og mange rekrutteres til væpnede grupper. Risikoen for overgrep er høy, og mange blir traumatiserte etter å ha vært utsatt for eller vitne til drap, lemlesting og seksuelle overgrep. Derfor er psykososial oppfølging viktig.

Beskyttelse av barn og unge skal ha høy prioritet i det humanitære arbeidet. Norge skal være aktiv i ulike fora og arbeide for at det internasjonale samfunnet styrker innsatsen for beskyttelse av barn og unge. Vi skal prioritere støtte til tiltak som forebygger vold og overgrep mot barn og unge, samt oppfølging av ofre. I samspill med innsats på andre politikkområder skal Norge arbeide for å forebygge rekruttering av barnesoldater og styrke arbeidet med reintegrering i samfunnet.

I mange kriser opplever barn og unge at skolen blir utsatt for militære angrep. Arbeidet for trygge skoler vil derfor fortsatt være en viktig satsing i det humanitære arbeidet (se boks 4.1).

Mange barn og unge blir overlatt til seg selv i humanitære kriser, uten omsorg fra sine nærmeste. Ofte mangler de identitetspapirer, blant annet fordi fødsler ikke er blitt registrert. Dette kan svekke muligheten for statsborgerskap og tilgang til helse-tjenester og utdanning.

Regjeringen vil

- støtte tiltak og initiativ som styrker beskyttelsen av barn og unge i krise og konflikt
- støtte arbeidet med beskyttelse av skoler i kriserammede land og mobilisere økt tilslutning til erklæringen om trygge skoler
- gjennom internasjonalt talsmannsarbeid rette søkelyset mot krigføring som rammer barn og unge
- styrke arbeidet for å forhindre at barn skilles fra sine omsorgspersoner i humanitære kriser, og bidra til at forbindelsen blir gjenopprettet når kontakten er brutt.

Boks 4.1 Erklæringen om trygge skoler

Sammen med Argentina ledet Norge konsultasjonene som førte til erklæringen om trygge skoler (Safe Schools Declaration), som ble lansert i mai 2015. Erklæringen har som hovedmål å hindre angrep på skoler og universiteter samt å forebygge militær bruk av slike institusjoner. Stater som slutter seg til erklæringen, forplikter seg blant annet til å gjennomføre Retningslinjene for beskyttelse av skoler og universiteter mot militær bruk i væpnet konflikt (*Guidelines for Protecting Schools and Universities from Military Use during Armed Conflict*). Dette er praktiske retningslinjer som bidrar til å forhindre militær bruk av utdanningsinstitusjoner og dermed unngå at de blir ansett som militære mål. Erklæringen skal også øke bevisstheten om hvordan konflikt hindrer tilgang til trygg skolegang for millioner av barn. 37 stater sluttet seg umiddelbart til erklæringen da den ble lansert i 2015. Tre år senere har 76 stater sluttet seg til.

Beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne

Antallet fordrevne som følge av konflikt har økt kraftig de seneste årene. To tredeler av de fordrevne er på flukt i eget land, mens resten har krysset landegrensene. I tillegg kommer et stort antall sårbare migranter, som ikke defineres som flyktninger etter flyktningkonvensjonen, men som like fullt kan ha behov for humanitær bistand. Jenter og kvinner på flukt er spesielt sårbare for utnyttelse, vold og seksuelle overgrep.

Til grunn for Norges arbeid for beskyttelse av flyktninger ligger først og fremst forpliktelsene i flyktningkonvensjonen av 1951, med protokoll av 1967. Internt fordrevne er i motsetning til flyktninger ikke gitt særskilt internasjonal beskyttelse utover det som er nedfelt i menneskerettighetene og humanitærretten. Samtidig er deres humanitære behov sammenliknbare med, og i mange tilfeller større enn, flyktingers behov. Det siste store globale fremskrittet for beskyttelse av internt fordrevne fant sted da FN vedtok *Guiding Principles on Internal Displacement*¹¹ i 1998. Fortsatt er det bare Den afrikanske union (AU) som har vedtatt en konvensjon for beskyttelse av internt fordrevne (Kampala-konvensjonen)¹².

Norge har i flere år hatt en internasjonal pådriverrolle for å styrke beskyttelsen av internt fordrevne, særlig ved å løfte frem denne utfordringen i FN. Dette

engasjementet er krevende i et multilateralt klima der flere stater påberoper statssuverenitet som grunn for ikke å utvide det internasjonale beskyttelsesregimet, til tross for store humanitære behov der de internt fordrevne befinner seg. Regjeringen skal videreføre det internasjonale engasjementet for internt fordrevne.

Mange nødlidende utenfor hjemlandet er ikke beskyttet under flyktningkonvensjonen. De kan likevel ha humanitære behov for assistanse og beskyttelse i tråd med det humanitære imperativ. Et eksempel er behovene som oppstår som følge av uakseptable forhold i transittland, som situasjonen i Libya de senere årene.

Situasjonen for mennesker på flukt kan være sammensatt og kompleks. Ofte følger migranter og flyktninger de samme rutene. Enkeltmenneskers rettslige status kan også endre seg underveis. Dette kan komplisere arbeidet med å fastsette status og gi beskyttelse.

Regjeringen vil

- videreføre Norges engasjement for beskyttelse av og assistanse til flyktninger
- være pådriver i FN for å gi internt fordrevne økt beskyttelse og å bidra til varige løsninger.

¹¹ Resolusjonsteksten på FNs nettside: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>

¹² Konvensjonsteksten på AUs nettside: https://au.int/sites/default/files/treaties/7796-treaty-0039_-_kampala_convention_african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_e.pdf

Beskyttelse mot våpen og eksplosiver under og etter konflikt

Som ledd i den humanitære innsatsen for å styrke beskyttelse av sivile og sikre etterlevelse av internasjonal humanitærrett i væpnet konflikt, arbeider Norge mot bruk av våpen og krigføringsmetoder som har store skadevirkninger særlig for sivilbefolkningen. Dette følger av forpliktelser Norge har påtatt seg som statspart til ulike konvensjoner og avtaler, og av nye globale humanitære initiativ Norge stiller seg bak.

Norge har bidratt aktivt ved utviklingen og gjennomføringen av rettslig bindende avtaleverk som minekonvensjonen og konvensjonen om klaseammunisjon. Dette arbeidet har bidratt til å redusere antall mennesker som blir drept eller skadet som følge av miner, klaseammunisjon og andre eksplosiver under og etter konflikt.

Norge skal fortsette å verne om, og sikre økt tilslutning til, disse konvensjonene. For å bidra til ytterligere styrking av den globale mineinnsatsen, har Norge søkt presidentskapet for minekonvensjonen i 2019.

Videre skal vi fortsette arbeidet for at FNs våpenhandelsavtale mot illegal spredning av våpen (*Arms Trade Treaty*) får økt tilslutning. Vi vil støtte tiltak for sikring av våpenlagre for å forhindre at våpen og ammunisjon kommer på aweie under og etter konflikt.

Urbanisering av krigføring og bruk av eksplosive våpen i stort omfang i tettbefolkede områder er blant årsakene til at beskyttelsesbehovene har endret seg og økt i omfang. Norge skal arbeide for at kravene til beskyttelse av sivile i internasjonal humanitærrett etterlevs. Fokus skal legges på urban krigføring og de spesielle hensynene som folkeretten setter ved gjennomføring av militære operasjoner der. Videre skal det gis høy prioritet til arbeidet mot bruk av våpen som fortsetter å ta liv lenge etter at konflikten er over.

Regjeringen vil

- ta en internasjonal lederrolle i arbeidet mot bruk av våpen med uakseptable humanitære konsekvenser, og støtte opprydding av eksplosiver under og etter konflikt.



Hundefører fra Norsk Folkehjelp sammen med minehund i Santa Helena, Colombia.
Foto: Giovanni Diffidenti/ Norsk Folkehjelp

Boks 4.2 Norsk engasjement for global mineinnsats

Minekonvensjonen (1997) og konvensjonen om klaseammunisjon (2008) representerer det etablerte internasjonale regelverket som forbyr enhver bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og klaseammunisjon. Minekonvensjonen og særlig klasevåpenkonvensjonen var banebrytende ved at de etablerte klare forpliktelser til å bistå ofre for slike våpen. De har også bidratt til å fremme vilkår og rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse i en rekke rammede land. Etter mange år med synkende antall mineofre, har vi de siste årene sett ny bruk av miner og hjemmelagde eksplosiver i stor skala, særlig fra ikke-statlige aktørers side. Krigføring i urbane og tettbefolkede områder gjør at sivile er særlig utsatt. Beskyttelse av sivile mot eksplosive våpen er en prioritert humanitær oppgave. Norge er en av verdens største bidragsytere til innsatsen for å kartlegge og rydde landminer, klaseammunisjon og andre eksplosiver. Minerydding er et konkret og effektivt bidrag til at mennesker på flukt kan returnere til sine hjem, og til sosial og økonomisk utvikling.

Rask, effektiv og prinsipiell respons

Gjennomføringen av regjeringens humanitære politikk skal bidra til beskyttelse og humanitær assistanse der behovene er størst, og der Norge samtidig har forutsetning for å levere resultater i samarbeid med våre humanitære partnere.

Det siste tiåret er den globale humanitære innsatsen blitt kvalitativt bedre og kvantitativt større. De humanitære budsjettene har aldri vært større, og de humanitære organisasjonene har aldri nådd flere. I møte med økende behov og komplekse situasjoner er det likevel ikke nok.

Særlig i den akutte fasen av konfliktrelaterte kriser har humanitær sektor problemer med å respondere raskt nok og å nå ut til dem som trenger det mest. De mest sårbare befinner seg ofte i de vanskeligst tilgjengelige områdene. Der behovene er størst, er det ofte for få humanitære organisasjoner til stede som har nødvendig kunnskap om situasjonen, og som kan arbeide i tråd med de humanitære prinsippene.

Norge vil i samarbeid med våre humanitære partnere arbeide for raskere og mer effektiv respons på humanitære kriser der behovene er størst. Dette krever partnere som arbeider i tråd med de humanitære prinsippene, har solid lokalkunnskap

og god kontekstforståelse. Konfliktsensitivitet er avgjørende, og prinsippet om at responsen ikke skal ha utilsiktede negative konsekvenser («do no harm»), må ligge til grunn.

For å oppnå rask og effektiv respons på akutte behov vil Norge bidra med forutsigbar og fleksibel finansiering. Dette er finansiering som gir partnere handlingsrom til å omprioritere for å respondere på akutte behov i omskiftelige krisesituasjoner. Videre styrker det organisasjonenes beredskap til å respondere raskt når det oppstår nye kriser. Forutsigbar og fleksibel finansiering innebærer også en åpen dialog med partnere om risiko, kvalitet og resultater i det humanitære arbeidet. Hvordan organisasjonene og deres lokale partnere etterlever humanitære prinsipper, har en sentral plass i den dialogen.

Regjeringen vil

- arbeide for en prinsipiell, raskere og mer effektiv respons i samarbeid med våre partnere
- bidra med forutsigbar og fleksibel finansiering til humanitære partnere, og tilrettelegge for åpen dialog om risiko, resultater, kvalitet og etterlevelse av humanitære prinsipper.



6 313 familier mottar mat og husholdningsartikler med elektroniske kuponger på markedet i Kanyabayonga, Den demokratiske republikken Kongo. Flyktninghjelpen bidrar med smarttelefoner til hver selger på markedet.
Foto: Christian Jepsen/Flyktninghjelpen

Konter i den humanitære bistanden

Bruk av konter fremfor tradisjonell humanitær assistanse kan være et viktig virkemiddel for å svare på noen av utfordringene i det humanitære systemet. Det globale omfanget av bruken av konter er imidlertid fremdeles lavt.¹³ Norge har derfor påtatt seg rollen som pådriver internasjonalt for å fremme økt bruk og bedre koordinering av kontantbasert humanitær bistand og på den måten å bidra til reform.

Økt bruk av kontantoverføringer gir fordeler både for individer og lokalsamfunn. Det er også mer kostnadseffektivt enn annen type assistanse fordi utgifter til logistikk og administrasjon reduseres.

Et stadig økende antall studier og evalueringer konkluderer med at kontantprogrammer gir gode resul-

tater. Økt bruk av konter bidrar dessuten til å gi kriserammede mennesker tilbake verdigheten ved å styrke deres økonomi og sette dem i stand til selv å prioritere egne behov. Dette er også i tråd med en rettighetsbasert bistand. Bruk av konter kan gjøre det enklere å nå spesielt sårbare grupper, og kan være et effektivt virkemiddel for å nå befolkningen i vanskelig tilgjengelige områder. Konter gir også fordeler for lokalsamfunnet ved at økt etterspørsel i markedet skaper positive ringvirkninger i lokaløkonomien. Videre kan systemer for kontantoverføring i humanitære kriser være byggesteiner for fremtidige sosiale sikkerhetsnett. På denne måten bidrar konter til å bygge bro mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling.

Selv om studier viser at risiko for korrupsjon og mislighold reduseres ved bruk av konter, skal risikohåndtering inngå som en sentral del av alle kontantprogrammer. Programmene må også inn-

¹³ The State of the World's Cash Report, utarbeidet av the Cash Learning Partnership (CaLP): <http://www.cashlearning.org/downloads/calp-sowc-report-web.pdf>

rettes på en slik måte at de ikke svekker beskyttelse-sinnsatsen. Særlig skal kvinners interesser ivaretas.

Som ved all annen form for assistanse vil lokale forhold avgjøre i hvor stor grad det er hensiktsmessig å benytte kontantoverføringer, og kontanter må ofte benyttes sammen med annen type assistanse. Gode analyser av behov, markeder og sosiale forhold er derfor avgjørende. Kontanter bør benyttes på en måte som gir størst mulig valgfrihet og forutsigbarhet for dem som mottar støtten.

Regjeringen vil

- være internasjonal pådriver for økt og bedre koordinert bruk av kontanter, på en måte som gir størst mulig valgfrihet for mottaker og går på tvers av etablerte sektorer
- stille krav til våre partnere om bruk av kontanter der dette er det mest hensiktsmessige virkemiddelet.

Boks 4.3 Bruk av kontanter i humanitær bistand

Overføring av kontanter til individer, husholdninger eller grupper erstatter eller komplementerer tradisjonell bistand som mat, varer og tjenester. Beslutningen om bruk av pengene overføres dermed fra giver til mottaker. Kontantoverføringer kan gjøres med penger i hånden, gjennom banksystem eller andre pengeoverføringsmekanismer eller ved bruk av finansiell teknologi, som penger via mobiltelefon.

Humanitært diplomati

Som humanitærpolitisk aktør og giver står Norge overfor en rekke sammensatte utfordringer i årene som kommer. Vi må spørre oss hvordan og hvor Norge best kan bidra til å beskytte og bistå mennesker i nød.

Vårt engasjement skal ikke begrenses til å reagere når en krise oppstår. Norge skal arbeide for å forebygge humanitære kriser og i samarbeid med våre partnere bidra til å endre rammebetingelsene for det humanitære arbeidet. For å oppnå størst mulig humanitær handlekraft må vi se ulike innsatsområder og virkemidler i sammenheng. Gjennom freds- og forsoningsarbeid skal Norge arbeide for å fremme inkluderende politiske løsninger på konfliktrelaterte kriser. Skjæringsfeltet mellom politikk og humanitært arbeid er viktigere enn noen gang.

Humanitære aktører må ofte forhandle med myndigheter og væpnede grupper for å få trygg og uhindret tilgang til alle nødlidende. Spørsmål om tilgang kan bli sterkt politisert, og enkelte ganger blir problemer knyttet til humanitær tilgang lokalt en del av internasjonal politikk. Dette kan føre til bedre tilgang, men vel så ofte svekke hjelpeorganisasjonenes mulighet til å beskytte og bistå dem som er rammet.

Norge vil derfor arbeide for å avpolitiserer humanitær innsats og fremme et tydelig budskap om at humanitærretten og de humanitære prinsippene må respekteres for å beskytte sivile. Dette innebærer aktivt humanitært diplomati både internasjonalt og på landnivå. Hvilken tilnærming som vil ha størst effekt, avhenger av konteksten.

Geopolitiske endringer og store globale utfordringer stiller nye krav til internasjonalt samarbeid og det multilaterale systemet. FN har en unik legitimitet og rolle, både globalt og på landnivå. Som medlemsland og stor bidragsyter til FN ønsker vi å øve innflytelse for å sikre et mest mulig velfungerende FN, også på det humanitære området. Dette skal fortsatt være en viktig oppgave i norsk humanitært diplomati.

Befolkningen i de hardest rammede områdene har oftest de største behovene og er samtidig vanskeligst å nå frem til. Norge vil i samarbeid med våre partnere arbeide for å styrke tilgangen til de mest sårbare i humanitære kriser. Vi vil også videreføre dialogen med våre partnere om hvordan vi sammen kan styrke den prinsipielle humanitære innsatsen, særlig i væpnet konflikt.

Nye land og aktører har engasjert seg humanitært de siste årene. Ikke alle forholder seg til de humanitære prinsippene. Som ledd i vårt humanitære diplomati skal vi derfor ha en dialog med nye aktører om betydningen av humanitære verdier og prinsipper. Dette er også relevant for normgivende arbeid i internasjonale fora. Videre skal vi arbeide for å skape større bredde i det humanitære givergrunnlaget, utover de tradisjonelle OECD-giverne, og legge til rette for inkluderende samarbeid.

Regjeringen vil

- gjennom aktivt humanitært diplomati bidra til at stridende parter etterlever internasjonal humanitærrett
- ta internasjonale lederroller og støtte internasjonale initiativ som bidrar til bedre og mer koordinert humanitær innsats
- bidra til at våre samarbeidspartnere øker kompetansen og kapasiteten til å forhandle om humanitær tilgang.

Boks 4.4 Veileder om de humanitære prinsippene

Utenriksdepartementet har utarbeidet en veileder¹⁴ i samråd med flere norske humanitære organisasjoner. Formålet med veilederen er å styrke respekten for og etterlevelsen av de humanitære prinsippene.

Våre partnere møter løpende en rekke utfordringer og dilemmaer knyttet til etterlevelse av de humanitære prinsippene. Gjennom en åpen, strukturert og erfaringsbasert dialog om disse utfordringene ønsker vi å styrke organisasjonenes mulighet til å sikre prinsipiell humanitær respons. Veilederen skal være et levende verktøy som skal bidra til gjensidig læring og økt forståelse.

Prinsippene om humanitet og upartiskhet skal alltid ligge til grunn for den norske humanitære innsatsen. Prinsippene om nøytralitet og uavhengighet er virkemidler for å kunne få tillit og tilgang til å gi beskyttelse og humanitær assistanse på en human og upartisk måte. Hvordan nøytralitet og uavhengighet best etterleveres, avhenger av den humanitære konteksten. Nettopp fordi det ikke alltid finnes enkle svar på utfordringene de humanitære aktørene står overfor og de valgene som må tas, ønsker Norge å legge til rette for en erfaringsbasert tilnærming for å sikre at den humanitære innsatsen når de mest sårbare.

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hum-prinsipper/id2568659/?q=humanitære>. Utarbeidet som en oppfølging av evalueringsrapporten: 'Striking the Balance' Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance related to the Syria Regional Crisis.

5 Helhetlig innsats

Langvarige og komplekse humanitære kriser krever mer helhetlige tilnærminger og bedre koordinering mellom ulike aktører og virkemidler. Dette er førende prinsipper for Norges samlede innsats, i tråd med Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid* og det strategiske rammeverket for norsk innsats i sårbare stater og regioner¹⁵.

Samspeillet mellom humanitær innsats, langsiktig utviklingspolitikk og fredsbygging

Den globale humanitære innsatsen må trappes opp for at mennesker i nød skal få den beskyttelsen og assistansen de har krav på. Norges innsats skal være basert på de humanitære prinsippene og svare på akutte humanitære behov. Samtidig skal vi ha et langsiktig perspektiv som bidrar til mer bærekraftige løsninger.

Evalueringer av norsk og internasjonal innsats for å redusere sårbarhet og bygge motstandsdyktighet viser at det er viktig å få bedre samspill mellom den humanitære innsatsen, den langsiktige utviklingspolitikken og arbeidet for fredsbygging.¹⁶ Innsats for menneskerettighetene er også en sentral del av dette samspeillet. I FN er ideen om bærekraftig fred (*Sustaining Peace*) toneangivende. For å bygge varig fred og hindre nye utbrudd av vold og humanitære kriser, må FN-systemet jobbe bedre på tvers, sørge for inkluderende prosesser og for at fredsbyggende tiltak prioriteres. Bærekraftsmålene krever en mer helhetlig innsats, både på globalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dette omfatter også forebygging av natur- og klimakatastrofer. Derfor må vi se hele vårt virkemiddelapparat i sammenheng for å oppnå best mulig samlet effekt av innsatsen på ulike områder (se boks 5.2 om matsikkerhet).

Norsk humanitær innsats skal bidra til å redusere sårbarhet og legge grunnlaget for mer varige løsninger. Gjennom vår støtte skal kriserammede mennesker settes i stand til å møte egne behov, slik at de raskest mulig kan komme tilbake til en normal livssituasjon. Rehabilitering av skoler, helseklinikker og boliger, reparasjon av vannrør og vannkilder, humanitær minerydning og innsats for utdanning og helse er alle eksem-

pler på humanitære tiltak som kan bidra til å redusere enkeltmenneskers og lokalsamfunns sårbarhet.

Samtidig er det også en utfordring i langvarige kriser at humanitære organisasjoner må utføre arbeid knyttet til infrastruktur og tjenester. Dette kan skyldes at nasjonale myndigheter av ulike årsaker ikke tar sitt ansvar, eller at det er få utviklingsaktører til stede. Det er gode grunner til at humanitære organisasjoner påtar seg slike oppgaver i en kortere periode. Deres innsats kan bidra til at systemene ikke kollapser, og er nødvendig for å redde liv og lindre nød. Det vil alltid være en forutsetning at innsatsen gjennomføres i tråd med de humanitære prinsippene. Det er viktig at organisasjonene, der det er mulig, samhandler med og etter hvert overfører disse oppgavene til aktører som har kompetanse og ressurser til å utføre langsiktig utviklingsarbeid. I motsatt fall kan det svekke de humanitære organisasjonenes kapasitet til å svare på akutte behov. Det er nødvendig å understreke at infrastruktur og grunnleggende tjenester til befolkningen er myndighetenes ansvar. I langvarige konfliktsituasjoner står de humanitære aktørene overfor et uløselig dilemma dersom arbeidet de gjør, indirekte bidrar til å opprettholde konflikt. Det kan være tilfelle dersom stridende parter bruker ressurser på krigføring og overlater ansvaret for grunnleggende tjenester til humanitære organisasjoner.

En betydelig del av Norges langsiktige utviklingsinnsats går til land og regioner med høy grad av sårbarhet. Norge samarbeider også tett med FN, Verdensbanken og andre multilaterale aktører for å øke internasjonal innsats og oppmerksomhet om slike regioner. Innsatsen for å beskytte og bistå de mest sårbare og marginaliserte er avgjørende for å nå bærekraftsmålene.

Langsiktig utviklingsarbeid og stabiliseringsinnsats har, i motsetning til den humanitære innsatsen, som formål å gjøre noe med de grunnleggende årsakene til konflikt og sårbarhet. Formålet er å styrke staters, lokalsamfunns- og regionale aktørers evne til selv å håndtere og forebygge kriser i tillegg til å sikre at befolkningen har tilgang til grunnleggende tjenester. Dette omfatter tiltak som støtter opp om inklu-

¹⁵ Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/saarbare_stater/id2563780/

¹⁶ How to engage in long-term humanitarian crises: a desk review, NORAD, 2017

derende politiske prosesser og sikkerhetsmessig stabilisering, og som fremmer menneskerettigheter, godt styresett og rettsstaten, inkluderende vekst og bedre levekår.

Det er behov for større fleksibilitet og toleranse for risiko i den langsiktige bistanden når den brukes i sårbare stater og regioner. Det gjelder særlig risiko for ikke å oppnå resultater. Langsiktig bistand til sårbare stater og regioner kan måtte endres eller avvikles på kort tid. I slike tilfeller er det en risiko for at resultater svekkes eller reverseres.

Det er en økende erkjennelse av at flere utviklingsaktører må komme tidligere inn i langvarige humanitære kriser, både med ekspertise og mer bærekraftige finansieringsmodeller. Ikke minst gjelder dette i det multilaterale systemet. Utviklingsaktørene må ha tettere dialog med humanitære aktører, utvikle en større forståelse av sin merverdi i sårbare stater og regioner, og tilpasse seg en mer risikofyllt og stadig skiftende situasjon. Mange av organisasjonene som Norge støtter arbeider både humanitært og med langsiktige utviklingsprosjekter.

I et fredsbyggings- og utviklingsperspektiv legges det stor vekt på samarbeid med myndighetene. Der myndighetene ikke evner eller vil levere grunnleggende tjenester til befolkningen, kreves det nye tilnærminger. Verdensbankens engasjement er et godt eksempel. Innsatsen i sårbare land og regioner er blitt doblet gjennom Det internasjonale utviklingsfondet (IDA). Det er også etablert egne mekanismer for respons i kriser og flyktningsituasjoner, der midlene blant annet kanaliseres gjennom FN-organisasjoner som er til stede på landnivå. Videre er det opprettet innovative finansieringsordninger for å støtte mellominntektsland som har stor tilstrømming av flyktninger. Dette er særlig viktig med sikte på tiltak som bidrar til næringsutvikling og jobbskaping, og som gir mennesker mulighet til å skaffe seg et levebrød. Disse ordningene og mekanismene støttes av Norge. Norge er også pådriver for det stadig tettere samarbeidet mellom FN og Verdensbanken om konfliktforebygging og fredsbygging.

Økt innsats i skjæringsfeltet mellom humanitær innsats og utvikling krever også endringer hos givere som Norge, for eksempel ved større grad av koordinering og samarbeid i forvaltningen av utviklingsbistand og humanitær innsats, ikke minst på landnivå. Her vil våre ambassader spille en sentral rolle ved å bidra med mer helhetlige vurderinger og analyser.

Regjeringen vil

- være pådriver for en mer helhetlig innsats både globalt og på landnivå for å sikre bedre respons og redusere fremtidige humanitære behov
- støtte humanitære tiltak som reduserer sårbarhet for enkeltmennesker og lokalsamfunn
- arbeide for økt fleksibilitet og toleranse for risiko i langsiktig utviklingsarbeid i sårbare stater og regioner, og selv prioritere relevant utviklingsstøtte til slike områder
- se bruk av humanitære og andre relevante budsjettposter i et helhetlig perspektiv og videreføre ordningen med en fleksibel budsjettpost innrettet mot tiltak som fremmer stabilitet, forebygger konflikt, reduserer sårbarhet og bygger lokal motstandsdyktighet.

Boks 5.1 Helhetlig innsats i Irak

Norge har de seneste årene gitt omfattende humanitær støtte til Irak. Støtten har imøtekommet umiddelbare behov for beskyttelse og assistanse for de mange millionene sivile som ble rammet av ISILs krigføring og kampen mot gruppen. Norge gir fremdeles humanitær støtte basert på de humanitære prinsippene. Samtidig gis det stadig mer stabiliseringsstøtte fra andre budsjettposter, især gjennom FNs fond for rask stabilisering av områder som har vært underlagt ISIL. FN rapporterer at mange flyktninger og internt fordrevne som forsøker å vende hjem til disse områdene, drar tilbake til flyktningeleirene fordi husene deres ikke er blitt gjenoppbygd og tjenestetilbud og økonomiske muligheter er blitt dramatisk forverret. Tidlig gjenoppbygging og reetablering av tjenester er derfor avgjørende for at internt fordrevne skal kunne vende hjem, og for å forhindre oppblussing av væpnet konflikt. Gjennom vårt bidrag til FNs stabiliseringsfond, og i nært samarbeid med irakiske myndigheter, støtter Norge gjenoppbygging av grunnleggende infrastruktur (som elektrisitet, vann og kloakk), sosial infrastruktur (skole og helse) og politi/justissektoren i tillegg til å stimulere lokalt næringsliv. Dette bidro i 2017 til at antallet hjemvendte internflyktninger for første gang siden 2013 var høyere enn antallet internt fordrevne irakere.

Boks 5.2 Matsikkerhet

815 millioner mennesker har usikker eller begrenset tilgang til mat som følge av konflikt og klimaendringer.¹⁷ FNs medlemsland har vedtatt at sult skal være utryddet innen 2030. Matassistanse utgjør en betydelig andel av norsk humanitær bistand. Mye av denne støtten kanaliseres gjennom Verdens matvareprogram (WFP). WFP bidrar for eksempel til at 18,3 millioner barn får skolemat. Som del av den humanitære innsatsen for å redusere sårbarhet gir Norge også støtte til kriserammede mennesker for å sette dem i stand til å brødfø seg selv. De fleste sultkriser er varslede katastrofer, og mye kan derfor gjøres gjennom forebygging og tidlige tiltak. Samtidig gir Norge langsiktig bistand for å utvikle større robusthet mot svingninger i matproduksjonen. Dette skjer både bilateralt og gjennom multilaterale organisasjoner som FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD). Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk¹⁸ vil ha som målsetting å koble ernæring, matsikkerhet og klimatilpasset landbruk med de fem tematiske satsingsområdene i norsk bistand: utdanning, helse, næringsutvikling og jobbskaping, klima, fornybar energi og miljø, og humanitær bistand.



Screening av underernærte barn, Etiopia, 2016.
Foto: Håvard Bjelland/Kirkens Nødhjelp

Utdanning og helse

Nesten 37 millioner barn og unge mangler tilgang til utdanning i land som er rammet av krise og konflikt.¹⁷ Tilgang til utdanning er en menneskerettighet og en forutsetning for utvikling. Bærekraftsmålet for utdanning kan bare nås dersom det satses på utdanning også i humanitære kriser og i sårbare stater og regioner.

Mennesker som rammes av krise og konflikt, ønsker at deres barn skal få tilgang til utdanning. Skolegang kan bidra til beskyttelse og normalitet i hverdagen og gir muligheter for fremtiden. På denne måten har utdanning både en umiddelbar og en langsiktig positiv effekt for enkeltmennesker og deres samfunn. Skolen kan også brukes for å nå barn med ernæringstiltak og helsetjenester.

Likevel har utdanning tradisjonelt hatt lav prioritet i humanitær respons. Norge vil fortsatt være en global pådriver for økt tilgang til utdanning i krise og konflikt. Jenters utdanning vil tillegges særlig vekt. Utdanning skal være en integrert og prioritert del av den humanitære innsatsen. Norge vil arbeide for en sterkere og bredere base av givere til utdanning i krise og konflikt og for styrket samspill mellom humanitær og langsiktig innsats. Fondet *Education Cannot Wait*, som Norge var med på å opprette, bidrar til dette.

Myndigheter og utviklingsaktører har i for liten grad gjort investeringene som kreves for å sikre at barn og unge i sårbare stater og regioner får regelmessig tilgang til utdanning av god kvalitet. Også i langvarige flyktningsituasjoner er det nødvendig med økt støtte fra utviklingsaktørene.

Norges humanitære bistand skal bidra til beskyttelse av skoler og tilgang til utdanning av god kvalitet *før* forholdene ligger til rette for mer langsiktig innsats. Dette innebærer at utdanningstiltak som finansieres med humanitære midler, ikke skal forlenges når det er mulig å overføre ansvaret til myndigheter eller utviklingsaktører. Nasjonale myndigheter har ansvaret for utdanningssektoren. Dersom de av ulike årsaker ikke tar dette ansvaret, er det en oppgave for utviklingsaktørene å bidra med kapasitetsutvikling slik at det kan skje.

Det er også nødvendig å ha et godt samspill mellom den humanitære innsatsen og utviklingsinnsatsen for å nå bærekraftsmålet for helse.

Støtte til livreddende og grunnleggende helsetjenester er en viktig del av Norges humanitære innsats. Den har sammenfallende prioriteringer med utviklingsinnsatsen blant annet i arbeidet med kvinners, barns og unges helse, seksuell og reproduktiv helse og forebygging av pandemier og ikke-smittsomme sykdommer.

Langsiktige investeringer i helsesystemer bidrar til å opprettholde eller gjenopprette helsetjenester når kriser oppstår eller eskalerer. Med en helhetlig innsats vil Norge bidra til å styrke helsetjenestetilbudet og dermed forebygge nye helsekriser.

Det er også nær sammenheng mellom resultatene av humanitær helseinnsats og innsats på andre områder som mat, vann, utdanning og beskyttelse. Videre er det en økende bevissthet om behovet for tjenester innen mental helse og psykososial støtte i det humanitære arbeidet.

I humanitære kriser svekkes tilgangen til tjenester innen seksuell og reproduktiv helse. Kvinner utsettes for økt risiko ved fødsler, og mange opplever uønskede svangerskap. For kvinner som har menstruasjon, kan det være vanskelig å få tak i sanitetsprodukter.

Tiltak som styrker innsatsen for jenters og kvinners reproduktive helse i humanitære kriser vil bli gitt høy prioritet. Dette inkluderer arbeidet med seksuell og reproduktiv helse på helseklinikker og sykehus i konfliktområder, herunder mobile klinikker som når ut til kvinner i områder som er vanskelig tilgjengelige.

Regjeringen vil

- videreføre satsingen på utdanning i krise og konflikt
- støtte livreddende og grunnleggende helsetjenester i den humanitære innsatsen
- øke støtten til arbeidet med seksuell og reproduktiv helse i krisesituasjoner
- bidra til bedre samspill mellom humanitær innsats og utviklingsinnsats innen utdanning og helse.

¹⁷ WFP's Annual Performance Report for 2017

¹⁸ Handlingsplanen lanseres høsten 2018

¹⁹ Global Education Monitoring Report 2016

Helhetlig flyktningrespons

På toppmøtet om flukt og migrasjon i New York i 2016 ble det enighet om å tenke nytt og mer langsiktig om den fremtidige flyktningresponsen. Høynivåerklæringen²⁰ fra møtet knesetter viktige prinsipper for fremtidens flukt- og migrasjonsrespons. Samtidig ble det vedtatt et rammeverk for internasjonal flyktningrespons, *Comprehensive Refugee Response Framework*. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) leder utrulling av dette rammeverket i en rekke land. I FN forhandles det også om en global plattform for flyktninger. Plattformen bygger på de samme prinsippene som rammeverket, og skal etter planen vedtas på FNs generalforsamling i løpet av 2018. Norge deltar i de formelle konsultasjonene om flyktningplattformen, og resultatet vil legge føringer for Norges innsats i årene som kommer.

Sentrale målsettinger for dette arbeidet er å bidra til en mer rettferdig og forutsigbar internasjonal ansvarsdeling, øke langsiktigheten i arbeidet for å bedre flyktingenes levekår der de er, og samtidig redusere vertslandenes behov. I dette ligger en anerkjennelse av vertslandenes store innsats for flyktninger, og av deres behov for støtte til å håndtere situasjonen og nå bærekraftsmålene. Myndighetene i disse landene kan være nølende til å tilrettelegge for langsiktig støtte til flyktningbefolkningen, blant annet for å opprettholde presset på flyktingene om å vende hjem når situasjonen i opprinnelseslandet tillater det.

Norge er en av de største bidragsyterne til UNHCR, som leder og koordinerer det internasjonale arbeidet med å beskytte og hjelpe flyktninger og er den største aktøren i FN-systemet på dette området. Målsettingene for det internasjonale flyktningarbeidet vil fortsatt være å finne varige løsninger i form av tilbakevending, gjenbosetting eller lokal integrering. Tilbakevending er den foretrukne varige løsningen, forutsatt at det skjer frivillig, trygt og i verdighet, samt på grunnlag av god informasjon om forholdene i opprinnelseslandet. Flyktninger må ofte vente lenge – og mange i flere tiår – på en varig løsning. Det er derfor nødvendig å se ulike virkemidler i sammenheng og bidra med langsiktig utviklingsbistand til flyktninger der de befinner seg i årene før en varig løsning kan komme på plass.

Regjeringen vil fortsatt prioritere å bidra til å hjelpe flyktingene der de er. Målsettingen er blant annet en bedre internasjonal ansvarsdeling og langsiktighet i innsatsen i opprinnelseslandene og nærområdene. Dette krever styrket koordinering mellom humanitær innsats og langsiktig utviklingsarbeid. Hensikten er å redusere flyktingers bistandsavhengighet og øke mulighetene for utvikling, og samtidig avlaste vertslandet for økonomiske utfordringer i langvarige flyktingsituasjoner. En helhetlig flyktningrespons skal øke flyktingenes verdighet ved at de får større mulighet til å ta kontroll over egne liv og egen fremtid. Regjeringen vil legge særlig vekt på kjønnsperspektivet, utdanning og beskyttelse i dette arbeidet.

Regjeringen vil

- arbeide multilateralt for en mer effektiv og samordnet innsats for flyktninger, i tråd med flyktningkonvensjonen og New York-erklæringen om flukt og migrasjon
- integrere kjønnsperspektivet, utdanning og beskyttelse som sentrale deler av en helhetlig flyktningrespons.

Forebygging, beredskap og klimatilpasning

Forebygging av katastrofer, humanitær innsats og langsiktig utviklingsinnsats gir best resultater og fungerer mest effektivt om de ses i sammenheng. Samtidig med at gode beredskapsordninger reduserer de negative konsekvensene av en katastrofe når den først inntreffer, bør målet være å unngå at det oppstår humanitære kriser. Konsekvensene av globale klimændringer og det økte antallet klimarelaterte naturkatastrofer rammer fattige land og sårbare grupper spesielt hardt. Konsekvensene kan være så dramatiske at de fører til humanitære kriser, som i mange tilfeller blir langvarige. Forebygging av slike katastrofer er derfor en forutsetning for å nå bærekraftsmålene.

²⁰ New York-erklæringen på UNHCRs nettside: <http://www.unhcr.org/57e39d987>

Det er en klar sammenheng mellom klimatilpasning og forebygging av klima- og naturkatastrofer på den ene siden og behovet for humanitær innsats på den andre. Sendai-rammeverket har gitt oss et internasjonalt sett med omforente mål og indikatorer for katastroforebygging samtidig som det har løftet forebygging og beredskap høyere på den internasjonale agendaen.

Selv om forebygging og beredskap koster, er det klart at katastroferespons og gjenoppbygging koster mer. Regjeringen er derfor med på å sette forebygging av klima- og naturkatastrofer og klimatilpasning på den internasjonale agendaen, og gjennom en ny strategi vil vi legge frem våre prioriteringer på dette området. Økt innsats for forebygging, risikoreduksjon og klimatilpasning skal være ledd i en helhetlig tilnærming til risikohåndtering og humanitær respons i katastrofer.

Regjeringen vil

- støtte innsats for forebygging, risikoreduksjon og klimatilpasning som ledd i en helhetlig tilnærming for å redusere sårbarhet og humanitære behov
- utarbeide en strategi for innsatsen innenfor forebygging og klimatilpasning.

Sandstormer kan oppstå på minutter, med vindstyrker på opptil 40 kilometer i timen. Slike stormer ødelegger ofte enkle boliger og kan i verste fall ta liv.

Foto: Ingrid Prestetun/Flyktningshjelpen



6 Reform og innovasjon

Effektiv og helhetlig innsats krever endring og reform

Det økende gapet mellom humanitære behov og tilgjengelige ressurser er et symptom på systemiske utfordringer som går langt utover den humanitære sektoren. Det trengs tiltak på flere plan. FNs høy-nivåpanel for humanitær finansiering har kommet med anbefalinger langs tre hovedspor:

- forebygge og redusere humanitære behov gjennom mer helhetlig innsats
- skaffe større ressurser gjennom innovative partnerskap, nye givere og nye finansieringsløsninger
- effektivisere og innføre nye måter å jobbe på (se boks 6.1 om *Grand Bargain*).²¹

Regjeringen vil prioritere arbeidet med disse spørsmålene.

FN har en nøkkelrolle både globalt og på landnivå for å sikre god koordinering, planlegging og gjennomføring innenfor ulike innsatsområder. Et velfungerende FN og samarbeid med ikke-statlige organisasjoner og nasjonale og lokale myndigheter der det er mulig, er en forutsetning for å sikre en effektiv og samordnet humanitær innsats. Her spiller FNs stedlige koordinator og FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) en sentral rolle.

Pågående reformprosesser i FN skal bidra til et mer effektivt og samordnet FN på landnivå, hvor de ulike FN-organisasjonene skal arbeide mer koordinert, på tvers av mandater, og levere bedre felles resultater. En sentral del av reformen innebærer å styrke FNs stedlige koordinator, som har ansvar både for det humanitære og det langsiktige utviklingsarbeidet, ved å gi funksjonen økte ressurser og mer autoritet. FNs generalsekretær har videre ønsket en dialog med givere, med sikte på å redusere den øremerkede støtten til organisasjonene og øke kjernestøtten, for å gjøre FN i stand til å levere resultater på en mer samordnet og kostnadseffektiv måte. Økt støtte til fond som fremmer samarbeid, for eksempel FNs nødhjelpsfond (CERF), er også en del av hans fore-

slåtte endringer innen finansiering. Norge støtter aktivt opp om generalsekretærens reforminitiativ, både politisk og finansielt. Norge støtter også konkrete samarbeidsinitiativ, som *New Way of Working*²², der ulike FN-organisasjoner og Verdensbanken kommer sammen for å finne nye løsninger. Ett virkemiddel er mer systematisk bruk av flerårige humanitære responsplaner som i større grad vektlegger tiltak for å styrke motstandsdyktighet. Økt koordinering mellom ulike aktører må imidlertid ikke gå på bekostning av fleksibilitet, hurtighet og uavhengighet, faktorer som er avgjørende for en effektiv humanitær respons.

Styrking av FNs humanitære arbeid er en viktig del av norsk FN-politikk. Måten Norge og andre givere støtter og finansierer FN på, har stor betydning for de resultatene som oppnås. Mer fleksibel og forutsigbar finansiering er en forutsetning for en mer effektiv humanitær innsats og bedre samspill med langsiktig utviklingsinnsats. Det er også nødvendig for å styrke humanitære organisasjoners akutte responskapasitet og handlekraft.

Med vårt store og flerårige tilsagn til CERF er Norge med på å sikre rask, effektiv og koordinert respons i akutte humanitære kriser. Det bidrar også til at underfinansierte kriser får sårt tiltrengte midler. Norge skal være pådriver for et mer effektivt og strategisk internasjonalt system for finansiering av humanitære kriser, blant annet bedre finansiering av varslede humanitære kriser gjennom ulike mekanismer og innovative finansieringsløsninger.

Mangfoldet i den humanitære sektoren må utnyttes bedre. For å møte de store humanitære behovene må lokale og nasjonale aktører få en mer sentral rolle. De har mange fortrinn, som kjennskap til lokale forhold, nærhet til rammede lokalsamfunn og tilstedeværelse før, under og etter en krise. Dette sikrer bedre koblinger mellom forebygging, respons og langsiktig utvikling.

Det er et internasjonalt mål å gi en større andel av humanitær bistand mest mulig direkte til lokale

²¹ High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General: Too important to fail - addressing the humanitarian financing gap (2016).

²² New Way of Working: <https://www.unocha.org/story/new-way-working>

aktører. For at lokale aktører skal få en mer fremtredende rolle, må deres kapasitet styrkes systematisk og over tid. Dette er også et viktig oppfølgingspunkt fra *Grand Bargain*. For å oppnå dette må vi se hele vårt virkemiddelapparat i sammenheng, blant annet kapasitetsutvikling ved bruk av langsiktige utviklingsmidler.

FNs humanitære landfond vil være en viktig kanal for norsk støtte ettersom fondene bidrar til en effektiv respons og god koordinering på landnivå. De er også viktige kanaler for å styrke lokal og nasjonal kapasitet i humanitære kriser. I 2017 gikk rundt 25 prosent av midlene fra landfondene direkte til nasjonale organisasjoner.²³

Samtidig må vi erkjenne at i noen situasjoner kan lokal kapasitet være så svekket at det gjør det vanskelig å svare på akutte behov. I andre tilfeller kan den lokale kapasiteten være sterk nok, men så politisk styrt at respons i tråd med de humanitære prinsippene ikke er mulig.

Humanitær innsats skal være så lokal som mulig og så internasjonal som nødvendig for å sikre at mennesker i nød får den hjelpen og beskyttelsen de har behov for.

Regjeringen vil

- bidra til et mer effektivt og strategisk innrettet internasjonalt system for finansiering av humanitær innsats
- være pådriver for FN-reform som setter kriserammede menneskers behov i sentrum, og som jobber mer koordinert og helhetlig på tvers av mandater
- bidra til å styrke lokal og nasjonal evne til respons i humanitære kriser, blant annet gjennom relevante fondsmekanismer, som FNs humanitære landfond
- gi flerårige bidrag til FNs nødhjelpsfond CERF.

Boks 6.1 Grand Bargain

Grand Bargain-erklæringen ble vedtatt under Verdens humanitære toppmøte (WHS) i 2016. Målsettingen med erklæringen er å redusere det humanitære finansieringsgapet gjennom effektivisering, innovasjon og bedre samspill med langsiktig utviklingsinnsats. Viktige områder er mer fleksibel og forutsigbar finansiering, bedre koordinering, styrket partnerskap med lokale og nasjonale aktører, inkludering av kriserammede, økt bruk av kontanter og digitale verktøy i den humanitære innsatsen og harmoniserte rapporteringskrav. Norge sluttet seg til erklæringen under WHS sammen med FN, frivillige organisasjoner og de største giverne.

Norge oppfyller allerede mye av det som ligger i *Grand Bargain*, blant annet gjennom store kjernebidrag og fleksible midler til FN og Røde Kors-bevegelsen. Norge gir også flerårige bidrag, både ved langvarige kriser og på tematisk prioriterte områder. Norge er en pådriver for økt bruk av kontanter i humanitær bistand. Videre arbeider vi for å styrke lokal og nasjonal kapasitet i humanitære kriser. Vår støtte til FNs humanitære landfond bidrar til dette og sikrer god koordinering av innsatsen. Vi skal ha dialog med våre partnere om hvordan og i hvilket omfang de samarbeider med lokale aktører. Internasjonalt arbeider vi med å harmonisere rapporteringskravene for å redusere rapporteringsbyrden for organisasjonene. Norge rapporterer på oppfølgingen av forpliktelsene fra WHS og *Grand Bargain* gjennom etablerte multilaterale prosesser.

²³ Towards a Better System for Humanitarian Financing, Lowcock, 2018

Privat sektors rolle

Privat sektor har potensial til å spille en mer sentral rolle også i humanitært arbeid, og den er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. Private aktører kan bidra ikke bare med finansiering, men også med kunnskap og teknologi som andre aktører ikke besitter. Partnerskap mellom humanitære aktører og næringslivet kan bidra til å utvikle og skalere opp nødvendig teknologi og nye løsninger og dermed ha større effekt enn det hver av partnerne ville oppnådd alene. Spesielt innen digital innovasjon og teknologi er det store muligheter for samarbeid mellom privat næringsliv og humanitære aktører.

Innsats fra lokalt næringsliv er viktig både under og etter kriser. Eksempelvis kan lokalt næringsliv i langvarige kriser stimulere lokale markeder, skape arbeidsplasser og bidra til økonomisk inkludering av flyktninger og internt fordrevne. Humanitære aktører bør derfor etterstrebe å kjøpe varer og tjenester lokalt der dette er hensiktsmessig. I land og regioner rammet av kriser kan det imidlertid være et begrenset antall økonomiske aktører som leverer etterspurte varer og tjenester, og korrupsjon kan være utbredt. Humanitære aktører må derfor ha god forståelse av lokale økonomiske forhold og markeder.

Der norske bedrifter har særlige fortrinn, kan de tilby teknologi og nyskaping som bidrar til en mer effektiv og bærekraftig humanitær respons. Dette kan være aktuelt i bransjer der norske bedrifter har spesiell kompetanse, som finansiell teknologi og grønne løsninger, eller har tilstedeværelse i land rammet av krise og konflikt.

Samarbeid med privat sektor i den humanitære innsatsen skal være resultatrettet og pragmatisk og ivareta humanitære prinsipper og humanitære aktørers integritet.

Regjeringen vil

- fremme involvering av lokalt næringsliv i humanitære kriser
- arbeide for bedre rammer for samarbeid mellom privat sektor og humanitære aktører.

Innovasjon

Den teknologiske utviklingen muliggjør omfattende endringer i det humanitære arbeidet. Med humanitær innovasjon menes nye produkter, samarbeidsformer eller løsninger som er målbart bedre enn de eksisterende. Innovasjonen kan knyttes til økt effektivitet eller bedre kvalitet. Løsningene kan være mer bærekraftige og miljøvennlige, gi økt beskyttelse eller ha andre positive ringvirkninger. Innovasjon og innovative løsninger kan videre føre til kostnadsbesparelser, som igjen kan bidra til å redusere det humanitære finansieringsgapet. Samtidig er det viktig å være bevisst på at noen nyvinninger vil kunne skape nye utfordringer knyttet til blant annet beskyttelse, korrupsjon eller manglende digital kompetanse.

En svakhet ved innovasjonsarbeidet i humanitær sektor er at de som rammes av kriser sjelden blir inkludert. Innovasjon i sektoren bremses også av kortsiktig finansiering, manglende risikovilje og svake bindeledd mellom humanitær sektor og næringslivet. Det er derfor behov for å fremme samarbeid om innovasjon, både mellom de humanitære organisasjonene og i samarbeidet mellom humanitær sektor og privat næringsliv.

Regjeringen vil prioritere innovasjon og nye måter å jobbe på som gir bedre og mer effektive resultater for kriserammede mennesker. Regjeringen vil også bidra til å skape nye møteplasser. Her vil etableringen av et norsk humanitært innovasjonsprogram i samarbeid med Innovasjon Norge være et viktig tiltak. Gjennom programmet vil det etableres innovasjonspartnerskap mellom humanitære organisasjoner og private aktører.

Regjeringen vil

- støtte innovative tiltak, spesielt innen beskyttelse og grønn humanitær respons
- styrke samspillet mellom humanitære aktører og næringsliv ved å etablere et norsk humanitært innovasjonsprogram.

WFP har i samarbeid med UNHCR innført irisskanning i flyktningleiren Zaatari i Jordan. Dette gir flykninger muligheter til å kjøpe mat i leiren uten bruk av kontanter, betalingskort eller kuponger. Mars, 2016.
Foto: Mohammad Batah/WFP



Den norskutviklede solcellelampen *SunBell* er levert i mer enn to millioner eksemplarer og inngår blant annet i UNHCRs standardpakke ved ankomst til flyktningleire.
Foto: Taral Jansen/K8



Grønn respons

Oppmerksomheten rundt miljø- og klimarelaterte sider ved den humanitære innsatsen må økes. Humanitære katastrofer og humanitær innsats legger press på miljøet og naturressursgrunnlaget, blant annet ved at flyktninger og internt fordrevne ofte er avhengige av ved eller kull for matlaging. Dette kan bidra til ressurskonflikter med lokalbefolkningen og skogferringelse i områder rundt leire der flyktninger og internt fordrevne bor. Videre kan kortsiktig planlegging av humanitære operasjoner medføre bruk av dyre og mer forurensende løsninger, for eksempel diesellagregater.

Regjeringen vil være pådriver for en grønn humanitær respons, som bidrar til at miljø- og klimaperspektivet blir bedre ivaretatt og integrert i alle ledd i den humanitære innsatsen. Grønn respons skal sørge for at innsatsen har minst mulig negativ effekt på miljø og klima. Her vil samarbeid med nasjonale myndigheter, privat næringsliv og andre aktører være viktig. Regjeringen vil legge til rette for mer bruk av ny teknologi og innovasjon, særlig innenfor miljøvennlige energiløsninger. Bruk av teknologi og innovative løsninger, som kontantoverføringer, vil også kunne føre til mindre omfattende logistikkoperasjoner og lavere klimautslipp.

Regjeringen vil

- stille krav til at våre partnere velger bærekraftige og mer miljøvennlige løsninger i sin humanitære innsats.

Innovativ finansiering

Nye og utradisjonelle former for finansiering er nødvendig for å tilpasse innsatsen til endringene i det humanitære landskapet slik at det oppnås bedre resultater for befolkningen som er rammet.²⁴

Med innovativ finansiering menes ordninger og modeller for finansiering som søker å svare på utviklingsutfordringer og humanitære oppgaver som ikke blir tilstrekkelig dekket av tradisjonelle givestrømmer. Målet med disse ordningene og modellene er også raskere og mer effektiv finansiering som gir bedre resultater enn tradisjonelle finansieringsmodeller. Innovative finansieringsmekanismer har ofte som mål å tiltrekke ny finansiering, gjerne fra privat sektor, og omfatter en rekke ulike modeller og tilnærminger, blant annet forsikringsbaserte ordninger mot naturkatastrofer, varslingsbasert finansiering, ulike former for privat-offentlig finansiering og risikodeling med privat sektor gjennom obligasjoner.

Innovative finansieringskilder vil være et viktig virkemiddel for å sikre økt, bedre og mer forutsigbar finansiering. Prognoser, varslingsystemer og gode beredskapsordninger vil stå sentralt. Nye finansieringsordninger vil også kunne bidra til at den tradisjonelle bistanden benyttes katalytisk for å mobilisere andre og større kapitalstrømmer.

Arbeidet med innovativ finansiering vil i stor grad måtte drives frem av humanitær sektor selv, i nært samarbeid med blant andre de multilaterale utviklingsbankene og privat sektor. Regjeringen vil støtte dette arbeidet og løpende vurdere investeringer i nye og innovative finansieringsordninger. Det kan også bidra til å utvikle gode finansieringsordninger for fremtiden. Vår tilnærming vil bygge på læring fra det langsiktige utviklingsarbeidet, for eksempel på områder som global helse, utdanning og skogbevaring.

Regjeringen vil

- bidra til å utvikle og investere i innovative finansieringsordninger.

²⁴ Det vil være en forutsetning at innovative finansieringsordninger som støttes er i tråd med Stortingets bevilgningsreglement og statens økonomireglement.

Boks 6.2 Prognosebasert finansiering

Mange naturkatastrofer kan varsles, og å handle tidlig er mer effektivt enn å reagere i etterkant. Det internasjonale nødhjelpsfondet til Røde Kors og Røde Halvmåne (DREF) har utviklet en prognosebasert finansieringsmekanisme. Denne bidrar til økt informasjonsdeling, rask beslutningstaking og forutsigbar finansiering umiddelbart før katastrofen inntreffer. Dette er en kostnadseffektiv mekanisme som bidrar til å redde liv og redusere menneskelig lidelse i varslede naturkatastrofer.

Landsbyen Mir Hassan Shar i Sanghar,
Khorri, Pakistan. Foto: Håvard Bjelland/
Kirkens Nødhjelp



7 Partnerskap

Norges humanitære prioriteringer omsettes i konkrete tiltak hovedsakelig gjennom FN, Røde Kors-bevegelsen og norske organisasjoner. Hvordan vi støtter og samarbeider med våre partnere, er avgjørende for resultatene vi oppnår både i det operasjonelle, det humanitærpolitiske og det normgivende arbeidet.

Norge velger partnere som arbeider i tråd med de humanitære prinsippene. Innsatsen skal være rettighetsbasert. Kvinners rettigheter og behov skal inkluderes i alle ledd i arbeidet, fra behovsvurdering og planlegging til gjennomføring og rapportering.

Geografisk tilstedeværelse og gode kunnskaper om kontekst vil tillegges stor vekt samt spesifikk kompetanse som er relevant for den aktuelle krisen. Dette bidrar til å sikre tilgang i krevende områder og gjør det mulig å målrette innsatsen mot de mest sårbare.

Våre partnere skal også ha et ansvarlig forhold til sine lokale samarbeidspartnere.

Samarbeidet med norske organisasjoner er en viktig del av Norges humanitære innsats. Tett samarbeid kombinert med klar rolledeling mellom norske myndigheter og organisasjonene har bidratt til å utvikle både norsk og internasjonal humanitær politikk og til å gjøre norske organisasjoner internasjonalt ledende på flere områder.

Dette samarbeidet ønsker vi å videreutvikle ved å inngå strategiske partnerskap med norske organisasjoner. Det vil i tillegg åpnes for avtaler med andre partnere som har geografisk eller tematisk merverdi.

Valget av strategiske partnere vil være basert på en åpen prosess og klare kriterier. Relevante kriterier vil blant annet være etterlevelse av de humanitære prinsippene, responskapasitet, humanitær tilgang og integrering av kjønnspektivet i alle deler av innsatsen.

De strategiske partnerskapene vil være viktige i arbeidet med å styrke vår humanitære innsats og nå målene i denne strategien. Med strategiske partnerskap vil organisasjonene få økt forutsigbarhet og større mulighet til rask og fleksibel respons. Dialog om risiko og resultater vil være et viktig element i dette samarbeidet.

Norge skal være pådriver for at FN har en samordnet og effektiv respons som bidrar til å redusere humanitære behov, og som legger grunnlaget for mer varige løsninger.

Videre skal Norge støtte opp om mandatet og rollen til Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) for å bevare og videreutvikle internasjonal humanitærrett. Norge vil fortsatt være en viktig støttespiller for ICRCs operasjonelle innsats.

Det er i all hovedsak norske organisasjoner som de seneste årene har hatt flerårige avtaler med Norge på det humanitære området. I 2018 undertegner imidlertid Norge for første gang en flerårig avtale med FNs nødhjelpsfond (CERF). Dette styrker den internasjonale koordineringen, bidrar til rask respons i akutte kriser og sikrer større midler til underfinansierte kriser.

Regjeringen vil vurdere å øke støtten til FN og ICRC i form av uøremerkede midler og flerårige avtaler. Dette vil gi organisasjonene større forutsigbarhet og større handlingsrom i den humanitære responsen. Omfanget av flerårige avtaler må avveies mot behovet for at Norge som giver har tilstrekkelig med tilgjengelige midler gjennom året til å kunne respondere når humanitære kriser oppstår eller eskalerer. Videre inngås alle flerårige avtaler med forbehold om Stortingets samtykke.

Målene og forpliktelsene som utgår fra *Good Humanitarian Donorship*²⁵ og *Grand Bargain*, ligger til grunn for Norges humanitære arbeid, deriblant målsettingen om å styrke nasjonale og lokale partnere.

Det er et overordnet politisk mål å forbedre, forenkle og effektivisere forvaltningen.

²⁵ *Good Humanitarian Donorship* (GHD) er et uformelt nettverk av 42 givere, herunder Norge, som arbeider for bedre koordinering og mer effektiv humanitær bistand. <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

Alle partnere skal ha retningslinjer og varslingsmekanismer for å forhindre vold og overgrep begått av hjelpearbeidere og for å hindre seksuell trakassering.

Regjeringen vil

- velge samarbeidspartnere som arbeider i tråd med de humanitære prinsippene
- inngå strategiske partnerskap med relevante norske organisasjoner

- vurdere ytterligere flerårige avtaler med, og uøremerkede bidrag til, sentrale internasjonale samarbeidspartnere
- kreve at organisasjonene som mottar norsk humanitær støtte, har en rettighetsbasert tilnærming og integrerer kjønnspektivet i alle deler av innsatsen.



Mars, 2016
Foto: Rejaf East/UN Photo

8 Kompetanse og læring

Humanitære kriser oppstår som oftest under krevende omstendigheter og i komplekse politiske situasjoner. Dette krever at utenrikstjenesten har relevant kompetanse og bruker sine samlede ressurser best mulig. Intern kompetansebygging på det humanitære feltet vil bli prioritert.

Norge skal ha en bred kontaktflate i det humanitære arbeidet. I land der Norge har diplomatisk tilstedeværelse, vil ambassadene ha en viktig rolle i arbeidet med å vurdere den humanitære situasjonen og følge opp organisasjonene som mottar norsk humanitær støtte. Ambassadene er også sentrale for å sikre helhetlig innsats og se ulike virkemidler i sammenheng.

For å styrke den interne koordineringen organiseres vårt engasjement i utvalgte land i landteam. Landteamene samler representanter fra ulike innsatsområder og gjør det mulig fortløpende å vurdere samspillet mellom humanitær bistand, stabiliseringsinnsats og mer langsiktig utvikling. Dette samarbeidet skal videreføres. Samordningen med andre departementer og etater skal styrkes ved at de trekkes tettere inn i arbeidet med landteam.

I samarbeid med Norad og våre humanitære partnere skal Utenriksdepartementet bruke evalueringer og gjennomganger for å styrke læring og ny kunnskapsutvikling i utenrikstjenesten. Nye initiativ og satsinger er ressurskrevende og forutsetter fagkompetanse på områder vi særlig ønsker å løfte, som kjønnsdimensjonen, barn og unge og innovasjon.

Vi skal søke samarbeid med andre givere for å dele kunnskap, og for å prøve ut nye samarbeidsformer som kan gi bedre resultater og lette vår egen og våre partners forvaltningsbyrde.

Samarbeidet med innovasjonsaktører og med norske og internasjonale forsknings- og kunnskapsmiljøer skal videreføres for å fremme nye løsninger, analysekapasitet og kunnskapsbaserte beslutninger i det humanitære arbeidet. Også våre humanitære partnere er verdifulle sparringspartnere her.

Regjeringen vil

- styrke den humanitære fagkompetansen i utenrikstjenesten
- videreføre samarbeidet med humanitære forsknings- og kunnskapsmiljøer.

9 Oppfølging

Denne strategien gjelder i fem år, fra 2019 til 2023. Det vil bli foretatt en midtveisgjennomgang, og oppfølgingen av strategien vil bli evaluert etter utløpet av strategiperioden.

10 VEDLEGG

Liste over forkortelser

ATT	FNs våpenhandelsavtale mot illegal spredning av våpen
AU	Den afrikanske union
CERF	FNs nødhjelpsfond
DREF	Det internasjonale nødhjelpsfondet til Røde Kors og Røde Halvmåne
FAO	FNs organisasjon for ernæring og landbruk
FN	De forente nasjoner
ICRC	Den internasjonale Røde Kors-komiteen
IDA	Det internasjonale utviklingsfondet
IFAD	Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling
Norad	Direktoratet for utviklingssamarbeid
OCHA	FNs kontor for koordinering av humanitær innsats
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
UNFPA	FNs befolkningsfond
UNHCR	FNs høykommissær for flyktninger
WFP	Verdens matvareprogram
WHS	Verdens humanitære toppmøte

Oversikt over humanitær terminologi

Ansvarlighet overfor rammet befolkning: De humanitære organisasjonene skal kunne holdes ansvarlige av kriserammede mennesker for kvaliteten på og effektiviteten i det humanitære arbeidet. Dette prinsippet, på engelsk *Accountability to Affected Populations* (AAP), innebærer også at kriserammede mennesker skal kunne delta og ha innflytelse på beslutninger uten diskriminering og forskjellsbehandling, og at menneskers verdighet, kapasiteter og ferdigheter anerkjennes.

Beskyttelse: Med beskyttelse forstår vi i en humanitær sammenheng styrking og etterlevelse av det folkerettslige rammeverket, herunder krigførende parters plikt til å beskytte sivile og andre sårbare grupper i væpnet konflikt mot væpnede angrep og konsekvensene av disse, i henhold til internasjonal humanitær rett. Beskyttelse omfatter videre operative tiltak i alle humanitære kriser, som bidrar til beskyttelse mot vold, overgrep og brudd på folkeretten, inkludert internasjonale menneskerettigheter, som skjer som følge av den aktuelle humanitære krisen.

Comprehensive Refugee Response Framework: Rammeverk for internasjonal flyktningrespons. Vedtatt på toppmøtet om flukt og migrasjon i 2016.

De humanitære prinsippene. Prinsippene om humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet som skal ligge til grunn for humanitære aktørers operative innsats. De springer ut av Røde Korsbevegelsens grunnleggende prinsipper og av humanitærretten. Se boks 3.2.

Do no harm: Et vær-varsom-prinsipp for å unngå utilsiktede skadevirkninger av humanitær innsats og utviklingsinnsats.

Education Cannot Wait: Fond for utdanning i kriser etablert i 2016. Fondet skal mobilisere politisk vilje til å styrke arbeidet med utdanning i kriser gjennom økt økonomisk støtte og bedre koordinering og samspill mellom humanitær innsats og langsiktig bistand.

Flyktning: En flyktning er i henhold til flyktningkonvensjonen en person som har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Det er et vilkår at hun/han befinner seg utenfor sitt hjemland, det vil si har krysset en internasjonal grense, og er ute av stand til, eller på grunn av frykt for forfølgelse, er uvillig til å påberope seg hjemlandets beskyttelse. Under tilsvarende vilkår omfattes også statsløse som befinner seg utenfor det land hvor han/hun har sin vanlige bopel.

Flyktningretten: Flyktningkonvensjonen av 1951 inneholder bestemmelser om hvem som er å anse som flyktning, om beskyttelse mot retur til områder hvor det er fare for forfølgelse (*non-refoulement*) og om hvilke rettigheter en flyktning har. Konvensjonens anvendelsesområde ble utvidet gjennom protokollen av 1967, som opphevet begrensninger med hensyn til tid og rom

Good Humanitarian Donorship: Initiativ og forum etablert av giverstater i 2003 for å dele erfaring og definere felles prinsipper og standarder i det humanitære arbeidet. Målet er en mer effektiv og prinsipiell humanitær innsats.

Grand Bargain: Erklæring vedtatt under Verdens humanitære toppmøte i 2016. Målet er å redusere det humanitære finansieringsgapet gjennom effektivisering, innovasjon og bedre samspill med langsiktig utviklingsinnsats. Se boks 6.1.

Humanitær assistanse: Med assistanse forstår vi, i bred forstand, materiell og logistisk støtte. Dette kan være tjenester og varer som helsehjelp, medisiner, mat, vann, sanitære tjenester, husly og utdanning.

Humanitær innovasjon: Nye produkter, samarbeidsformer eller løsninger som gir økt effektivitet og/eller kvalitet i det humanitære arbeidet.

Innovativ finansiering: Finansieringsordninger og -modeller som søker å svare på utviklingsutfordringer og humanitære oppgaver som ikke blir tilstrekkelig dekket av tradisjonelle giverstrømmer, og som søker å finansiere raskere, mer effektivt og med bedre resultater enn tradisjonelle finansieringsmodeller.

Internasjonal humanitærrett: Humanitærretten er bygd opp av en rekke konvensjoner og internasjonal sedvanerett. De fire **Genève-konvensjonene** fra 1949 utgjør sammen med tilleggsprotokoll I og II fra 1977 kjernen i internasjonal humanitærrett med sine regler om blant annet vern av sivile, beskyttelse av sanitetspersonell og behandling av krigsfanger og sårede og syke soldater. Se boks 3.1.

Internt fordrevne: Mennesker som er blitt tvunget til å forlate sine hjem på grunn av væpnede konflikter, situasjoner med utbredt vold, menneskerettsbrudd eller naturkatastrofer, og som ikke har krysset en internasjonalt anerkjent statsgrense.

Leaving no one behind: Prinsipp nedfelt i 2030-agendaen med bærekraftsmålene om at ingen personer, grupper, regioner eller land skal utelates.

Safe Schools Declaration/Erklæringen om trygge skoler: *Safe Schools Declaration* ble vedtatt i Oslo i 2015 og har som mål å styrke beskyttelsen av skoler i situasjoner av væpnet konflikt, gjennom at statene følger de tilhørende Safe Schools-retningslinjene om å unngå bruk av skoler og andre utdanningsinstitusjoner til militære formål i slike situasjoner, for å unngå at de gjøres til mål for militære angrep.

Sendai-rammeverket: Internasjonalt rammeverk med omforente mål og indikatorer for katastrofe-forebygging. Vedtatt på Verdenskonferansen om katastrofe-forebygging (*World Conference on Disaster Risk Reduction*) i 2015.

Oversikt over norsk humanitær bistand 2017²⁶

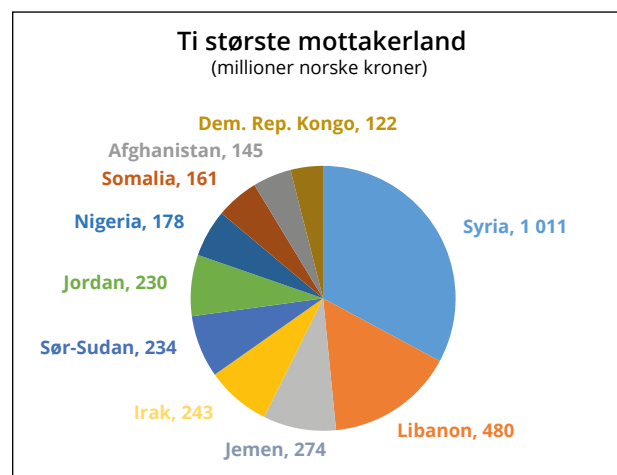
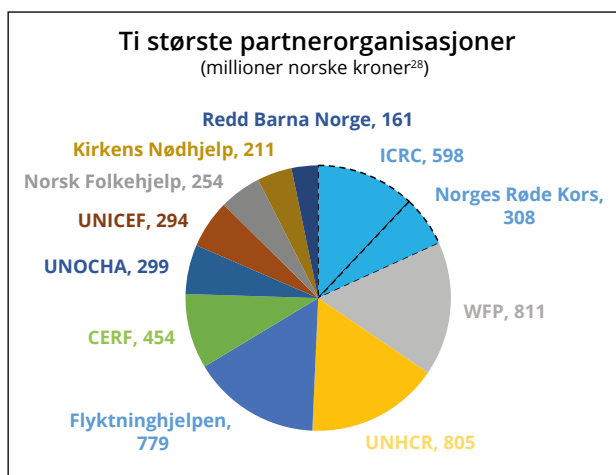
Totalt ble det i 2017 utbetalt 5,79 milliarder norske kroner over det samlede humanitære budsjettet²⁷.

Norge kanaliserte midlene gjennom våre samarbeidspartnere. De største var FN-organisasjoner (54 prosent) og norske og internasjonale hjelpeorganisasjoner (44 prosent).

Norges ti største partnerorganisasjoner var Røde Kors-bevegelsen (ICRC og Norges Røde Kors), WFP, UNHCR, Flyktninghjelpen, CERF, UNOCHA, UNICEF, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna Norge.

Norge ga støtte til mennesker rammet av humanitære kriser i 47 land. De ti største mottakerlandene²⁹ var Syria, Libanon, Jemen, Irak, Sør-Sudan, Jordan, Nigeria, Somalia, Afghanistan og Den demokratiske republikk Kongo.

Nesten en tredel³⁰ av den norske støtten var uøremerket eller mykt uøremerket, noe som betyr at våre partnerorganisasjoner selv fikk bestemme hvordan midlene skulle brukes. Norsk støtte ble brukt innenfor tematiske områder som utdanning, helse, humanitær minerydding, vann og sanitær, matsikkerhet, husly og bekjempelse av seksualisert og kjønnsbasert vold.



²⁶ Oversikten er kvalitetssikret av Norad STAT med unntak av andelen uøremerket/mykt uøremerket

²⁷ Inklusive salderinger, totalt utbetalt over kapittelpost 163.70, 170.74 og 170.73

²⁸ Beløpene er avrundet til nærmeste hele million

²⁹ Merk: Dette omfatter ikke uøremerkede bidrag til organisasjonene

³⁰ 32,6 prosent

Det humanitære budsjettet 2008–2018³¹

Budsjettår	Humanitær bistand	Naturkatastrofer ³²	Verdens matvareprogram (WFP)	FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)	Det humanitære budsjett i prosent av bistandsbudsjettet
2008	2 253 434	335 000	145 000	240 000	13,3 %
2009	2 110 000	335 000	145 000	240 000	10,8 %
2010	2 020 600	335 000	145 000	240 000	10,0 %
2011	2 075 600	458 000	145 000	290 000	11,0 %
2012	2 196 200	500 000	145 000	290 000	11,2 %
2013	2 313 600	500 000	170 000	300 000	10,9 %
2014	2 394 600	517 500	170 000	300 000	10,7 %
2015	3 339 042		212 000	300 000	11,7 %
2016	4 389 042		237 000	350 000	13,3 %
2017	4 436 124		277 000	350 000	15,0 %
2018	4 511 000		290 000	350 000	14,6 %

(Tall i tusen norske kroner)

³¹ Tabellen viser budsjettall for perioden 2008–2018 for poster nødhjelp og humanitær bistand under kapittel 163 og 170. Det gjøres oppmerksom på at for årene 2008 og 2009 lå også bistand til menneskerettigheter inne i posten for humanitær bistand. Budsjettallene ovenfor er saldert budsjett («blå bok») for de enkelte budsjettårene, det vil si at endringer i revidert nasjonalbudsjett og nysalderingen ikke er tatt med.

³² Humanitær bistand og naturkatastrofer ble fra 2015 slått sammen til én post i statsbudsjettet.

Utgitt av:
Utenriksdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000
Publikasjonskode: E-977 B

Forsidebilde: Barn på vei til skole i Aleppo, Syria 2017.
Foto: Nadim Sherum, Syria Røde Halvmåne.

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
07/2018 – opplag 700

