

008

Statsministerens kontor

2003/4183-6

SSØ/SK/JB

27.05.2004

Makt og demokratiutredningen høringsuttalelse - Norad

Norad er en av mange institusjoner som er bedt om å gi en høringsuttalelse til sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Norad som direktorat har hatt som hovedoppgave å forvalte deler av utviklingssamarbeidet og være faglig rådgiver i utviklingsspørsmål. Norads erfaringsgrunnlag vil derfor være hentet fra bistandsland og ikke fra norske forhold. Norad har valgt å lese sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen som en veileder for å ”måle” vår demokratiforståelse i Norge opp mot hva vi gjør i utviklingssamarbeidet. Norads kommentarer er knyttet til rettighetsbasert utvikling og til støtte til frivillige organisasjoner.

- *Norad har særlig merket seg diskusjonen om forholdet mellom folkemakt og domstolsmakt, ikke minst diskusjonen om forholdet til internasjonale menneskerettigheter. Vi konkluderer med at Norad oppfatter at rettighetsbasering er en del av en internasjonal trend som reflekteres i strategier hos både bilaterale og multilaterale givere. Langt på vei er dette også en tilnæringsmåte som reflekteres i landenes egne utviklingsplaner. Maktutredningen ser Norge som en isolert tilfelle, og man burde forholdt seg til den internasjonale diskusjonen om temaet.*
- *De dilemmaene Maktutredningen peker på i organisasjonsutviklingen er relevante for en bistandstilnærming. Selv om observasjonene er gjort med basis i Norge kan de lett la seg oversette til andre land.*

I følge nåværende instruks er Norads hovedoppgave å:

- bistå Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene med faglig rådgivning på det utviklingspolitiske området
- bistå Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene i arbeidet med kvalitetssikring av norsk utviklingssamarbeid
- initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer av utviklingssamarbeidet
- forvalte tilskuddsordninger på utviklingsfeltet i henhold til årlig tildeling fra Utenriksdepartementet

Regjeringen har nylig lagt frem en stortingsmelding (St.meld.nr.35) 2003 -2004), ”Felles kamp mot fattigdom”. Meldingen er en oppsummering av innsatser og strategier i norsk utviklingssamarbeid. Denne meldingen bør derfor sammenholdes med sluttrapporten fra Maktutredningen, ikke minst for å bedre forstå bistanden som en del av Norges humanitære innsats.

Norad har valgt å kommentere to temaer, forholdet mellom folkemakt og domstolsmakt og utvikling av organisasjonene. Disse temaene, oversatt til bistandsterminologien, blir diskusjonen om **rettighetsbasert utvikling** og **støtte til sivilt samfunn**. Dette igjen er stikkord som må settes inn i en større sammenheng og faller under et av hovedsatsningsområdene for norsk bistand, nemlig støtte til ulike styresetttiltak. Norads rolle er å gi råd på feltet og påse at hensynet til godt styresett og gjennomføring av menneskerettslige prinsipper er ivaretatt i norsk bistand.

I Stortingsmelding nr. 35 gis anvisning på hva styresett er og hvilke grunnleggende trekk som gjør et styresett til et godt styresett. Det heter,¹ ”Blant de viktigste er lovgivende institusjoner med legitimitet og folkelig forankring, organisering av statens sentrale institusjoner på en måte som respekterer maktfordelingen mellom utøvende og lovgivende myndighet, så vel som rettsvesenets uavhengighet og ivaretagelse av sentrale rettsstatsprinsipper...

Korrupsjonsbekjempelse er også et sentralt element i godt styresett. Respekt for kvinners rettigheter og mulighet til bred deltakelse i samfunnslivet, samt kvinners representasjon i styrende organer, må inkluderes i arbeidet med godt styresett.”

Rettighetsbasert utvikling.

Norad har særlig merket seg diskusjonen om forholdet mellom folkemakt og domstolsmakt, ikke minst diskusjonen om forholdet til internasjonale menneskerettigheter.

Det er norsk utviklingspolitikk å bidra til at menneskerettighetene gjennomføres i våre samarbeidsland og fremme en rettighetsbasert utvikling. Norad har argumentert med at tilnærmingen gir folk og interessegrupper en juridisk plattform og større legitimitet for å hevde sine krav. Når staten gjennomfører sine forpliktelser er det annerledes enn at staten gjør så godt den kan i en velferdspolitik. Den vil også kunne trekkes til ansvar dersom pliktene ikke oppfylles. Det er også en diskusjon om hvorvidt menneskerettighetene gir mottakerlandene et argument for at giverlandene har internasjonale forpliktelser. Videre bidrar prinsippet om likhet og ikke-diskriminering til å sette fokus på intern politikk, for eksempel svake grupper.

Selv om alle rettighetene i prinsippet er like viktige, kan statene langt på vei selv bestemme hva de skal prioritere å arbeide med. Menneskerettslige prinsipper gir anvisning på å prioritere innen de økonomiske mulighetene staten har. Staten må da utvikle planer og mål, basert på etterprøvbare indikatorer for hvordan forpliktelsene skal gjennomføres. Videre er det en forutsetning at det finnes institusjoner som kan passe på at staten gjør jobben sin. Dette er uavhengige domstoler, ombud osv. Givernes utfordring er å støtte landenes menneskerettighetsforpliktelser og utviklingsplaner. Denne tilnærmingen er en videreføring av operasjonalisering av mottakeransvaret.

¹ Se s. 131

All utvikling (og ikke bare utvikling betalt med bistandsmidler) skal være basert på de normer og verdier som er nedfelt i menneskerettighetene. Statene har en plikt til å respektere, beskytte og gjennomføre menneskerettighetene. Summen av en utviklingspolitikk som er basert på de ulike konvensjoner om sosiale, kulturelle, politiske og økonomiske rettigheter er en rettighetsbasert utvikling. Videre stiller menneskerettighetene krav til selve utviklingsprosessen. Prinsippet om "deltakelse" er helt sentralt og bør i sær omfatte berørte grupper. En rettighetsbasert politikk kan derfor være å sette disse gruppene i stand til å delta i utforming av politikk.

Rettighetstilnærmingen er et middel for å fremme en kvalitativ "god" utvikling. Menneskerettighetene gir en normativ ramme hvor man for eksempel sier at økonomisk vekst må foregå med respekt for arbeidslivsstandarder gitt av ILO. Dette innebærer blant annet forbud mot utnyttning av barn som billig arbeidskraft. Erfaringsmessig har også kvinnekonsensjonen vist seg nyttig som et middel til å fremme likestilling, som ILO konvensjonene 169 gir legitimitet til å ta opp urfolksspørsmål.

Parallelt forsøker man gjennom norsk bistand å bidra til å bygge institusjoner som støtter opp om gjennomføring av rettighetene. Dette kan være støtte til justissektoren, nasjonale kommisjoner for menneskerettigheter, riksrevisjoner og andre "vaktbikkje"-institusjoner. Man arbeider altså med rettighetstilnærmingen og institusjonstilnærmingen samtidig. Dette oppsummeres gjerne som støtte til gjennomføring av menneskerettigheter og styrking av demokratiet.

Betyr denne tilnæringsmåten at norsk bistand bidrar til å flytte makt fra de folkevalgte organer til domstolene? Eller over i et slags multilateral rom langt vekk fra de folkevalgte organer? Selv om Norad kan se innvendingene, vil vi likevel argumentere for at tilnæringsmåten gir en merverdi i bistandssamarbeidet.

Norad oppfatter at rettighetsbasering er en del av en internasjonal trend som reflekteres i strategier hos både bilaterale og multilaterale givere. Langt på vei er dette også en tilnæringsmåte som reflekteres i landenes egne utviklingsplaner. Maktutredningen ser Norge som et isolert tilfelle, og man burde forholdt seg til den internasjonale diskusjonen om temaet.

Støtte til sivil samfunn.

Norads støtte til det sivile samfunn komplimenterer den bilaterale bistanden og støtten til næringsutvikling og handel, og er med på å skape synergi mellom tiltakene – og dermed en øket utviklingseffekt. Formodningen er at når staten, næringslivet og det sivile samfunn samspiller, skapes det bærekraftig utvikling.

De nye retningslinjene for støtten til de frivillige organisasjonene, reflekterer en dreining fra behovsbaserte innsatser til rettighetsbasert bistand. Man forsøker å finne fram til samarbeidspartnere som har påvirkningskraft eller som har evne til støtte fattiges muligheter til organisering.

Støtten til norske frivillige organisasjoner er basert på en overbevisning om at organisasjoner med forankring i norske tradisjoner og samfunnsliv har gode forutsetninger for å bidra til samfunnsbyggende virksomhet i samarbeidsland. Det er likevel viktig å huske på at sivil

samfunn er en historisk realitet i de fleste land, og at vår forståelse av organisasjonene må prøves i den lokale konteksten.

Norad ser tendenser til at den folkelige forankringen i de norske organisasjonene svekkes og "profesjonaliseringen" øker. Dette blir tydelig hvor organisasjonene får rene oppdrag av bistandsmyndighetene, samtidig som at kravet til økonomiske egenandeler frafalles.

Maktutredningen (kap 4.3) peker på at frivillige organisasjoner i mindre grad enn før er et bindeledd mellom enkeltindividet og det politiske systemet i Norge. Noe av begrunnelsen for å støtte sivilt samfunn i samarbeidsland er nettopp for å lage denne koplingen. Men de samme dilemmaene som man ser i Norge er like tydelige i de organisasjonene som mottar norsk støtte. Mange "NGOer" vil være organisasjoner med sterke ledere og med sterk personfokus, men med begrenset medlemsmasse. Ofte vil en karriere i en NGO utgjøre en alternativ plattform til en politisk karriere, i andre tilfeller en videreføring av en politisk karriere.

Samtidig kan NGOene være effektive leverandører både av råd og tjenester. Disse problemstillingene blir tydelige i prosesser rundt de utarbeidelse av nasjonale fattigdomsstrategier (Poverty Reduction Strategies, PRSP) som involverer sivilt samfunn. Det er lettere å knytte til seg NGOer som behersker bistandsspråket og systemene, enn å finne de egentlige representative, folkelige uttrykkene. Vi ser også eksempler på at disse prosessene kan foregå uten tilstrekkelig involvering av folkevalgte organer, for eksempel parlamentene. Siden planene gir sterke føringer på bruk av offentlige midler, kan dette få negative konsekvenser for demokratiutviklingen. I denne sammenhengen er det viktig å støtte organisasjoner med kritiske røster. "Profesjonaliseringen", i betydning av at organisasjonene er helt bistandsavhengige, kan skape en uheldig sammenkopling av interesser.

Vi kan konkludere med at de dilemmaene Maktutredningen peker på i organisasjonsutviklingen er relevante for en bistandstilnærming. Selv om observasjonene er gjort med basis i Norge kan de lett la seg oversette til andre land.

Vennlig hilsen,

Tove Strand
Direktør