

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees / FNs høykommissær for flyktninger

1. Fakta

Type organisasjon: Humanitær

Etableringsår: 1950

Hovedkvarter: Genève

Antall landkontorer: 125

Leder: António Guterres, Portugal

Datoer for styremøter 2013: Møter i UNHCRs faste komite: 5–8. mars, 25–27 juni, 17–18 september

Møte i eksekutivkomiteen:
30. september – 4. oktober

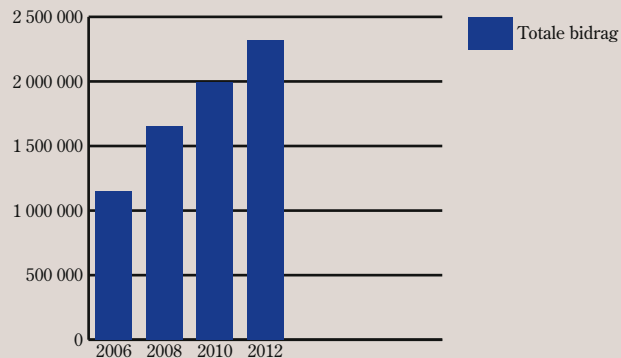
Norsk styreplass: Ja, i eksekutivkomiteen/den faste komité

Antall norske ansatte: 24

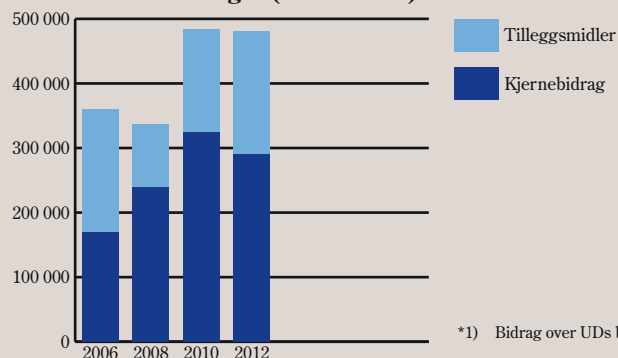
Ansvarlig departement:
Utenriksdepartementet

Webseite: www.unhcr.org

Totale inntekter (1000 USD)

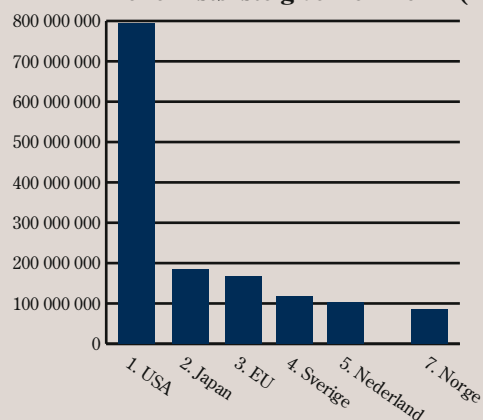


Norske bidrag*¹⁾ (1000 NOK)



*1) Bidrag over UD's budsjettområde

De fem største giverne i 2012 (1000 USD)



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Mandat og virkeområder

FNs høykommissær for flyktningers (UNHCRs) mandat etter Flyktningkonvensjonen av 1951 er å gi beskyttelse og assistanse til personer som er forfulgt og flykter på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell samfunnsgruppe, samt å finne varige løsninger på verdens flyktningproblemer. UNHCR gir også assistanse til internt fordrevne personer, selv om mandatet her krever beslutninger fra FNs styrende organer. I henhold til FNs klyngetilnærming og for å sikre en mer effektiv humanitær innsats har UNHCR en ledende rolle i beskyttelse, husly og administrasjon av leire for internt fordrevne. UNHCRs mandat omfatter ikke palestinske flyktninger (ca. 4,9 millioner), den oppgaven ligger under FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA). I praksis bistår UNHCR mange som ikke er flyktninger i streng forstand, og UNHCR opererer derfor normalt med samlebetegnelsen «persons of concern». UNHCR bidrar også til varige løsninger gjennom for eksempel assistert retur, lokal integrering og gjenbosetting av flyktninger fra første asylland. Dette påligger UNHCR i kraft av mandatet, men er ofte vanskelig i praksis, ettersom man er avhengig av politisk velvilje fra opprinnelsesland, vertsland eller tredjeland.

Organisasjonens virksomhet gjennomgås og overvåkes av Eksekutivkomiteen (87 medlemsland i 2012) som møtes formelt én gang i året, men flere ganger som «arbeidsgruppe» i den faste komiteen (Standing Committee). UNHCR rapporterer årlig til Generalforsamlingen og ECOSOC.

UNHCRs budsjett for 2013 beløper seg på nesten 5,3 mrd. USD eller nesten 31 mrd. NOK. Tradisjonelt har UNHCR hatt god inndekning. Med omlegging fra inntektsbasert til behovsbasert budsjettering i 2010 har budsjettet imidlertid steget dramatisk, uten at det har vært en tilsvarende inndekning i form av inntekter til UNHCR. Siden innføringen av behovsstyrte budsjett har inntektene stort sett ligget på under 2/3 av budsjettet. Begge har imidlertid økt dramatisk, hvilket er et tegn på at store giverland, selv i tider preget av finanskriser, anser UNHCR å være svært støtteverdig. Bare om lag tre % av virksomheten finansieres over FNs regulære budsjett, resten baseres på frivillige bidrag.

Oppnådde resultater i 2012

I Ved utgangen av året 2012 var det registrert til sammen 45,2 millioner personer på flukt på grunn av krig, konflikt eller forfølgelse, en økning på mer enn 2,4 millioner fra 2011. Av

disse var 937 000 asylsøkere, 15,4 millioner flyktninger (hvorav 4,9 millioner palestinere) og 28,8 internt fordrevne. UNHCR anslår at det totalt sett finnes 12 millioner mennesker som er statsløse, men har selv kun registrert i underkant av 3,5 millioner statsløse. Antallet «nye» flyktninger i 2012 var 1,1 millioner, mens tilsvarende tall for internt fordrevne var 6,5 millioner. Dette er det høyeste antallet UNHCR har registrert i dette århundre. Det er særlig krisen i Syria som i 2012 tvang mennesker på flukt.

Mange personer er fortsatt i det man kaller langvarige flyktningssituasjoner, og mer enn halvparten av alle flyktninger har sin bakgrunn i fem krigsherjede land: Afghanistan, Somalia, Iraq, Syria og Sudan. Utviklingsland huser ca. 80 % av verdens flyktninger, og det store flertallet bor i land som grenser til deres opprinnelsesland.

De fleste av de 10,4 millioner flyktningene som er «persons of concern» for UNHCR, mottok en eller annen form for beskyttelse eller assistanse av UNHCR. De tre største vertslandene for flyktninger i 2012 var Pakistan, Iran og Tyskland. 526 000 personer returnerte frivillig til sine hjemland, f.eks. til Afghanistan fra Pakistan, til Irak fra Syria, til Burundi fra Tanzania og til Elfenbenskysten fra Liberia. Det er noe færre enn i 2011. Det tilsvarende tallet for internt fordrevne var 2,1 millioner, vesentlig færre enn i 2011. Ca. 68 000 mennesker ble gjenbosatt som overføringsflyktninger i 2012, en svak oppgang. Flere plasser ble stilt til disposisjon (til sammen 86 000 plasser), og to nye land sa seg villige til å ta imot flyktninger, men på grunn av kapasitetsvansker kunne ikke UNHCR fremme nok saker. Norge har en årlig kvote på 1200 personer, hvorav de fleste er fordelt på fem flyktningssituasjoner.

2012 var et meget krevende år i UNHCRs mer enn 60-årige historie. I tillegg til de vedvarende krisene kom konflikten i Mali og Syria og en opptrapping av konflikten i DR Kongo til å legge beslag på store ressurser. Man var derfor tvunget til å foreta noen svært krevende prioriteringer og kuttet i kostnader og stillinger i Genève og ved landkontorene. Man gjorde utstrakt bruk av utsendt personell, både fra egne rekker, og gjennom såkalte stand by-partnerships. Fra NORCAP, som driftes av Flyktninghjelpen, fikk UNHCR 336 månedeverk i 2012. Man økte også flyfrakten av nødhjelpsutstyr og sendte 129 fly med frakt i 2012, mer enn en dobling fra 2011.

I 2012 lyktes det UNHCR å avvikle Mtabila-leiren, som i nesten 20 år har huset burundiske flyktninger. Mtabila-leiren lå i Tanzania, ikke langt fra grensen, og hadde høsten 2012 fortsatt nærmere 37 000 innbyggere. Da var 2700 personer, som man etter individuelle vurderinger anså fortsatt trengte beskyttelse, overført til en annen leir. UNHCR og myndighetene i Tanzania har siden 2011 ment at Burundi er et trygt land å returnere til, men beboerne i Mtabila-leiren har ikke villet vende hjem. Sommeren 2012 ble skoletilbudet avviklet og langsomt ble ytelsene til beboerne trappet ned. Samtidig ble det varslet at leiren skulle avvikles og iverksatt tiltak som skulle stimulere til retur, blant annet utdeling av matrasjoner og matvarehjelp de fem første månedene etter retur til Burundi. Returprogrammet ble gjennomført som et nært samarbeid mellom UNHCR, International Organisation for Migration (IOM), Røde Kors-bevegelsen, UNICEF, Verdens matvareprogram (WFP), FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) og myndighetene i Tanzania og Burundi. Til tross for betydelig motstand innledningsvis lyktes det UNHCR og samarbeidspartnerne å avvikle leiren. Norge støttet dette tiltaket med 20 millioner kroner. Trygg avvikling av slike langvarige flyktningssituasjoner er viktig for å gi folk en ny start, men også for å frigjøre ressurser til å bistå flyktninger i akutte situasjoner.

2. Vurderinger: Resultatarbeid, effektivitet og kontroll

Organisasjonens resultatarbeid

UNHCRs system for resultatbasert styring, omtalt som «results based management mechanism», bygger på fire elementer:

Et *resultatrammeverk*, bestående av seks underelementer:

1) operasjonene (normalt et landprogram), 2) målgruppe (population planning group), 3) overordnet mål (goal), 4) type bistand (rights group, som motsvarer grunnleggende behov), 5) konkret mål (objective) og 6) leveranse (output), et *budsjett* bestående av fire pilarer (flyktninger, statsløse, reintegrerings-tiltak og internt fordrevne), et *planleggingsrammeverk* og et digitalt *rapporteringsverktøy* kalt FOCUS, som etter hvert skal omfatte mer eller mindre alle deler av UNHCRs virksomhet.

Dette rammeverket har blitt til som et ledd i en mer omfattende strukturreform (se under) og har blitt justert som følge av prøving og feiling.

Systemer for planlegging og budsjettering

Budsjettet tar utgangspunkt i en helhetlig behovsvurdering, som utføres av multifunksjonelle team på bakken. Behovene identifiseres gjennom en sammenlikning av nåsituasjonen (basert på grunnlagsdata) og holder denne opp mot en standard som skal tjene som mål. Kostnadene ved en intervensjon for å dekke gapet danner utgangspunkt for budsjettet, som på globalt nivå kalles *Global Needs Assessment*.

I denne sammenheng gjør man bruk av to typer indikatorer, nemlig indikatorer for samfunnseffekt og for leveranse. Indikatorene for samfunnseffekt brukes for å identifisere behovene, fastlegge budsjettet og designe programmet, mens indikatorene for leveranse er en kvantifisering av innsatsen. Begge er viktige forutsetninger for rapportering av mål-opnåelse.

Kontroll og antikorrupsjon

UNHCR har primært fem kontrollfunksjoner. Disse er; 1) *revisjon* utført av Board of Auditors (BoA) og Office for

Internal Oversight Services (OIOS), 2) *inspeksjon* og 3) *etterforskning* utført av Inspector General's Office (IGO), 4) *evalueringer* utført av Policy Development and Evaluation Service (PDES) og 5) *gjennomganger* utført av Division of Programme Support and Management (DPSM). I tillegg opprettet UNHCRs eksekutivkomite i 2011 en Independent Audit and Oversight Committee (IAOC), som ble operativ i 2012. Komiteen har et overordnet rådgivende ansvar overfor både Eksekutivkomiteen og Høykommissæren i spørsmål vedrørende kontroll og revisjon i UNHCR. Dette for å sikre at systemet fungerer på en god måte. UNHCR har nylig styrket systemet med kontroll av midler som kanaliseres til samarbeidspartnere, såkalte «implementing partners». Det blir stadig viktigere siden disse mottar en stadig større andel av UNHCRs midler, både relativt og nominelt.

Institusjonsbygging og nasjonalt eierskap

UNHCR er ingen utviklingsorganisasjon og kan i mange situasjoner ikke forventes å bidra til nasjonal kapasitetsbygging eller institusjonsutvikling. Riktignok er de statene som har signert flyktning- eller statsløshetskonvensjonene pålagt en serie forpliktelser, eksempelvis til en asylvurdering og visse rettigheter dersom vilkårene er oppfylt, men ofte svikter statene sine forpliktelser. Dessuten er det mange land som ikke har undertegnet konvensjonene. Resultatet er ofte at UNHCR får ansvar for beskyttelse som i utgangspunktet påligger statene.

UNHCR har også som mål at myndighetene oppfyller sine konvensjonsforpliktelser (for de som har undertegnet konvensjonen) eller slutter seg til de samme konvensjonene. Dette gjør UNHCR enten gjennom sitt talsmannsarbeid eller praktisk bistand og kapasitetsbygging.

Lærings- og endringsvilje

UNHCR vedtok i februar 2006 en såkalt *Structural and Management Change Process*. Bakgrunnen for reformen var det utbredte synet (ikke minst blant giverland) at altfor store ressurser var bundet til driften av hovedkvarteret i Genève

på bekostning av fleksibilitet og kapasitet til å håndtere de voksende utfordringene for flyktninger og internt fordrevne globalt.

Strukturendringene er nå gjennomført, og har resultert i bl.a. kutt i antall stillinger i Genève og desentralisering av ansvaret for operasjonene. Et system for resultatbasert styring er etablert. Det binder sammen planlegging, budsjettering og rapportering og skal føre til større grad av transparens og ansvarliggjøring vis a vis målgruppen. Fra og med 2010 har UNHCR hatt toårige budsjetter basert på behov.

3. Norsk politikk overfor UNHCR

Norge er en sterk og uttalt støttespiller for UNHCR, samarbeider nært med organisasjonen og er i dag den 7. største bidragsyteren. Norge ønsker ikke bare å være en god giver, men også en relevant og god samarbeidspartner i spørsmål knyttet til konkrete flyktnings situasjoner og fremtidige utfordringer. Langvarige flyktnings situasjoner er et tema der Norge har bidratt med politisk og finansiell drahjelp. Et eksempel er situasjonen for eritreiske flyktninger i Øst-Sudan, den eldste flyktnings situasjonen med unntak av palestinerne i Midtøsten. Gjennom et samarbeid med utviklingsaktørene og sudanske myndigheter prøver UNHCR å avvikle leirene og integrere flyktningene lokalt. Norge støtter disse bestrebelsene både med humanitære midler og utviklingsmidler, samt gjennom gjenbosetting av eritreiske flyktninger gjennom overføringskvoten.

Det siste er et eksempel på det man kaller strategisk bruk av gjenbosettingsinstrumentet, det vil si uttak av overføringsflyktninger kombinert med en dialog med vertslandets myndigheter om økt beskyttelse av den store gruppen som forblir i landet. Denne type koplinger er i ferd med å bli mer vanlig blant flere medlemsland, og har hatt positive virkninger både i Nepal og Iran.

Norge har lenge vært en pådriver for å påse at UNHCR tar ansvar og setter av ressurser til beskyttelse av internt fordrevne, en gruppe som har langt svakere rettsvern enn flyktninger. Erfaringsmessig kommer internt fordrevne gjerne i annen rekke når underskuddet på budsjettet er stort og UNHCR møter motstand fra medlemsland. Derfor er norsk innsats desto viktigere. Norge har også engasjert seg for at

Den siste etappen i reformprosessen er harmonisering av personalpolitikken (rekruttering, kompetanseutvikling og forfremmelser) med det resultatsbaserte målstyringsinstrumentet *Focus* og etablering av uavhengige tilsynsfunksjoner. Focus er nå operativt i en del landoperasjoner og er delvis tilgjengelig for myndighetene i land som er medlem av eksekutivkomiteen. Det har vært satt spørsmålsteget ved uavhengigheten til evalueringsfunksjonen og hvordan UNHCRs ledelse gjør nytte av evalueringer. Dette er området som UNHCR selv nå skal gjennomgå.

UNHCR skal kunne hjelpe personer som flykter som resultat av naturkatastrofer, såkalt miljøfordrevne. Klimaendringene vil med stor sannsynlighet føre til at antall miljøfordrevne mangedobles i fremtiden, også blant dem som blir nødt til å søke tilflukt i andre land. Her har UNHCR måttet senke ambisjonsnivået som resultat av motstand blant mange medlemsland.

Norge har i flere år arbeidet for å få UNHCR til å styrke kjønnspektivet i sitt arbeid og få opp andelen kvinner i ledende stillinger i organisasjonen. Som en del av innsatsen for å innarbeide hensynet til alder, kjønn og mangfold i virksomheten trappet UNHCR også opp kapasiteten til å beskytte lesbiske, homofile, bifile, trans- og interkjønnede (såkalt LHBTI-personer). Det er ingen konsensus blant medlemslandene når det gjelder denne gruppens beskyttelsesbehov, men desto viktigere at UNHCR gjør det som er mulig.

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

Utenriksdepartementet

Besøksadresse: 7. juni plassen/ Victoria Terrasse, Oslo

Postadresse: Postboks 8114 Dep. N-0032 Oslo

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

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



UTENRIKSDEPARTEMENTET