



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 15

(2008–2009)

Interesser, ansvar og muligheter

Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk





DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 15

(2008–2009)

Interesser, ansvar og muligheter

Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk

Innhold

Innledning	7		5	Nordområdene vil fortsatt være av særlig betydning for Norge	44
Norske interesser og globalisering	8			5.1 Store endringer i nord siden slutten på den kalde krigen	44
Meldingens oppbygning	9			5.2 Nordområdene vil fortsatt være en sikkerhetspolitisk hovedutfordring	46
Sammendrag	10			5.3 En styrket rolle for EU og den nordlige dimensjon	46
Del I Utfordringer for norske interesser	13			5.4 Folkerettslige spørsmål	48
1 Globaliseringen utvider norske interesser	15			5.5 Grenseoverskridende og nyskapende samarbeid i nord	49
1.1 Staten og globaliseringen	16			5.6 Økende interesse for polarområdene og Arktisk råd	49
1.2 Globaliseringen utfordrer Norge ..	16				
1.3 Norge veves tettere inn i verdensøkonomien	18				
1.4 Norges utvidede interesser	20			6 Europeisering og nordisk samarbeid	51
2 Globaliseringens skyggesider og motkrefter	21			6.1 EUs betydning	51
2.1 Globaliseringen inkluderer og ekskluderer	21			6.2 EUs videre utvikling	53
2.2 Globaliseringens nye usikkerhet – nye sikkerhetspolitiske utfordringer	23			6.3 Europeisering legger rammer	54
2.3 Trusler mot Norge via global ustabilitet	23			6.4 Avtaler og samarbeid	54
3 Geopolitiske maktforhold og sikkerhetspolitiske konsekvenser	27			6.5 Fiskeripolitikk	56
3.1 Mot en multipolar verden	27			6.6 Et bredt nordisk samarbeid	57
3.2 Direkte trusler og utfordringer mot norske sikkerhetsinteresser	35			6.7 Europarådet og OSSE	58
4 FNs og globale organisasjoners sårbarhet og Norges avhengighet av internasjonal rettsorden	39			7 Utfordringer for en miljøbevisst energinasjon	60
4.1 Globalisering og geopolitisk endring utfordrer	39			7.1 Internasjonale utviklingstrekk	60
4.2 Det multilaterale systemets respons	39			7.2 Utfordringer for Norge	62
4.3 Spenninger mellom legitimitet og effektivitet	41			8 Økende migrasjon gir muligheter og utfordringer	66
4.4 Verdenssamfunnets normer og regler	42			8.1 Global migrasjon	66
4.5 Norges særlig dype avhengighet av internasjonal rettsorden	43			8.2 Innvandring til Norge	68
				8.3 Migrasjonens nasjonale og internasjonale verdi	70
				9 Kommunikasjonsrevolusjonen stiller nye krav ...	71
				9.1 Kommunikasjonsrevolusjon og utenrikspolitikk	71
				9.2 Omdømme og krav til åpent diplomati	73
				10 Aktørmangfold skaper nye handlingsrom og utfordringer ..	75
				10.1 Statens rolle utfordres	75
				10.2 De nye aktørene i utenrikspolitikken	76

10.3	Hvordan utnytte økte politiske muligheter?	80	14.5	En helhetlig norsk havpolitikk	120
			14.6	Den norske/nordiske modellen som ressurs	122
Del II	Utenrikspolitiske prioriteringer for å ivareta norske interesser .	83	14.7	Et godt omdømme	123
			14.8	Behovet for toleranse og flerkulturell forståelse	124
11	Fokus på interesser.	85	15	Ivareta norske energiinteresser.	125
11.1	Globalisering og interessepolitikk .	85	15.1	Norge skal være en klimabevisst energinasjon	125
11.2	Interesser	86	15.2	Stabil og forutsigbar leverandør av olje og gass	127
11.3	Verdier	86	15.3	Norge ønsker ikke politisering av markedet for olje og gass	128
11.4	Norges utvidede interesser	86	15.4	EU og norsk energipolitikk	128
11.5	Norge som utenrikspolitisk aktør . .	87	15.5	Energisikkerhet blir viktigere	130
11.6	Behovet for prioriteringer	88	15.6	Åpenhet, samarbeid og dialog	130
			15.7	Bedre forvaltning av energisektoren i utviklingsland	131
12	Fremme norsk sikkerhet i våre nærområder og globalt	89	16	Prioritere norske miljø-, klima- og ressursinteresser	134
12.1	Sikkerhetspolitikken skal ivareta Norges sikkerhetsinteresser	89	16.1	Internasjonale miljøinteresser	134
12.2	Norges sikkerhetspolitiske mål	90	16.2	Internasjonale miljøtrusler mot Norge	135
12.3	Sikkerhetspolitiske prioriteringer . .	91	16.3	Norsk påvirkning på miljøet i andre land	140
12.4	Norges sikkerhetsforankringer – en sikkerhetsvev	93	16.4	Styrket organisering av globalt miljøarbeid	142
12.5	En engasjerende politikk overfor Russland	99	16.5	Norske miljøinteresser innenfor EØS-rammen og i samarbeid med EU	143
12.6	Fokusere på Kina og Asia i norsk sikkerhetspolitikk	100	17	Bidra til global organisering innrettet mot nåtidens og framtidens utfordringer	145
12.7	Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel – behov for en helhetlig tilnærming	101	17.1	Internasjonalt samarbeid siden 1990 – et sammensatt bilde	145
13	Ta globalt ansvar gjennom norsk engasjementspolitikk	102	17.2	Forutsetninger for bedre global organisering	146
13.1	Begrunnelsene for norsk engasjementspolitikk	103	17.3	Norske hovedprioriteringer i reform av global organisering	146
13.2	Bistand og fattigdomsbekjempelse	103	17.4	FNs sentrale rolle i norsk utenrikspolitikk	147
13.3	Menneskerettigheter forplikter og utfordrer	105	17.5	Norsk politikk for reform av FN	148
13.4	Fred og forsoning er viktige satsningsområder	108	17.6	Sikkerhet	149
13.5	Humanitær bistand og politikk i møte med nye krav	110	17.7	Finanskrisen og global økonomisk organisering	151
14	Sikre økonomi og samfunnsinteresser i en globalisert verden	113	17.8	Global helse og utenrikspolitikk	153
14.1	Fremme norske økonomiske aktørers interesser	113	17.9	Systemutfordrer og støttespiller: EUs rolle som global aktør	154
14.2	EU/EØS som sentral økonomisk rammebetingelse	115	17.10	Mangfold, kompleksitet og behov for åpenhet	155
14.3	Handelspolitikkenes betydning for Norge	117			
14.4	Staten som investor og kapitalforvalter	119			

Del III	Virkemidler for en helhetlig forvaltning av norske utenrikspolitiske interesser ...	157	21	Videreutvikle utenrikstjenesten i møtet med globaliseringens utfordringer.....	165
18	Fokus på helhet i forvaltningen.	159	21.1	Løpende endringer og reformer...	166
19	Klarlegge globaliseringens konsekvenser for forvaltningen.	160	21.2	Styring av vekst	167
19.1	Mangfoldet i forvaltningens internasjonale arbeid øker.....	160	21.3	Service til norske borgere i utlandet	168
19.2	Internasjonaliseringen involverer stadig flere myndighetsorganer ...	161	21.4	Sikkerhet og kriseberedskap	168
19.3	Norsk forvaltning har et godt utgangspunkt	162	21.5	Styrking av utenrikspolitisk kompetanse.....	169
20	Styrke norske myndigheters samlede håndtering av utenrikspolitikken.....	163	22	Aktivt benytte åpent diplomati i handlingsrommet fra globaliseringen.....	171
20.1	Samordning i utenrikspolitikken ..	163	22.1	Et systematisk omdømmearbeid som del av norsk utenrikspolitikk .	171
20.2	Globaliseringen utvider og utfordrer samordningsansvaret ...	164	22.2	Internasjonalt kultursamarbeid i et åpent diplomati.....	172
			22.3	Åpent diplomati nasjonalt – Refleksprosjektet	174



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 15

(2008–2009)

Interesser, ansvar og muligheter

Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 13. mars 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Innledning

Det er nesten tjue år siden sist Stortinget ble forelagt en egen melding om hovedlinjene i utenrikspolitikken. Regjeringen varslet tidlig i inneværende stortingsperiode ønsket om å legge fram en stortingsmelding som drøfter hvordan globalisering og geopolitisk endring utfordrer Norges interesser i verden og hovedlinjer i utenrikspolitikken. Denne meldingen innleder siste fase i en omfattende serie med studier, publikasjoner og møter landet rundt i regi av prosjektet «Refleks – norske interesser i en globalisert verden» (Refleksprosjektet). Meldingen trekker blant annet på analyser og konklusjoner fra Refleksprosjektets grunnlagsrapport «Norske interesser – Utenrikspolitikk for en globalisert verden» som ble utgitt i september 2008.

Det er stor interesse for utenrikspolitikk i Norge. Til enhver tid foregår det en bred og engasjert debatt der media, forskningsmiljøer, privatpersoner og ulike politiske miljøer deltar aktivt. Utenriksdepartementet avholder og støtter årlig mer enn hundre åpne møter med deltakelse fra en lang rekke norske samfunnsaktører. Det bevilges midler til et mangfold av organisasjoner som engasjerer befolkningen i debatt om utenriks- og utviklingspolitikk. Stortinget drøfter to generelle uten-

rikspolitiske redegjørelser hvert år, europaspørsmål ved en rekke korsveier, og budsjetter, andre meldinger, proposisjoner og enkeltsaker i ulike sammenhenger.

Målet med Refleksprosjektet har vært å stimulere til en offentlig debatt og analyse av norsk utenrikspolitikk. Behov for åpenhet om det norske samfunnets internasjonale utfordringer og utenrikspolitiske dilemmaer, og ønsket om involvere og engasjere nye grupper, har stått sentralt i prosjektet.

Meldingens sentrale motivasjon er at globalisering og geopolitisk endring siden 1990 stiller norske interesser og forvaltningen av norsk utenrikspolitikk overfor nye og krevende utfordringer. Den er også et uttrykk for at Regjeringen tillegger åpenhet, analyse og debatt om utenrikspolitiske spørsmål stor verdi. Jo større global kompleksitet og endring, desto større behov for forankring og legitimering av utenrikspolitikken i det offentlige rom. Ikke minst i tilfeller der dilemmaer og konflikter mellom ulike interesser, og mellom interesser og verdier, utfordrer Norges linje i viktige utenrikspolitiske spørsmål.

På denne måten bidrar meldingen til Regjeringens samlede analyse og drøfting av hvordan globalisering og geopolitisk endring utfordrer det norske samfunnet. Mange av politikkområdene er nærmere beskrevet i andre dokumenter og styringsinstrumenter. Målet her er å bidra til fokus på og refleksjon rundt sentrale utviklingstrekk. Meldingen er den overgripende utenrikspolitiske delen av det vi kan kalle «Regjeringens globaliseringsprosjekt.»

Utenriksdepartementet har nylig lagt fram tre andre meldinger, henholdsvis St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*, St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* og St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*. Tilsvarende er St.meld. nr. 9 (2008–2009) *Perspektivmeldingen 2009* fra Finansdepartementet, St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* fra Forsvarsdepartementet, St.meld. nr. 18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring* fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* fra Nærings- og handelsdepartementet, St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* fra Miljøverndepartementet og St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning* fra Kunnskapsdepartementet, alle viktige elementer i Regjeringens samlede innsats for å møte globaliseringens utfordringer.

Den foreliggende meldingen har et langsiktig strategisk perspektiv. Den trekker veksler på de ovennevnte og andre kilder til kunnskap om framtidens utfordringer for Norge. Både de nevnte og en rekke andre departementer har deltatt aktivt i arbeidet med meldingen.

Norske interesser og globalisering

Meldingen løfter fram et tydeligere fokus på ivaretagelse av norske interesser i møte med en stadig mer kompleks og uforutsigbar verden. Utenrikspolitiske «interesser» er en sammensatt størrelse som har vært gjenstand for mye akademisk og politisk debatt. Men selve fundamentet ligger mer eller mindre fast. De grunnleggende interessene omfattes av bred politisk enighet og endrer seg ikke mye over tid. De ivaretas gjennom en politikk som søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier.

De siste tjue årene har vi opplevd store endringer med hensyn til hvordan norske interesser utfordres og best kan ivaretas gjennom utenrikspolitikken. Endringene omfatter også hvilke utenrikspolitiske redskaper som kan ivareta norske interesser. Den viktigste grunnen til dette, og den største forandringen, skyldes brede og dyptgripende globaliseringsprosesser og et nytt og mer skiftende geopolitisk og geoøkonomisk landskap i verden. En tydeligere bevissthet om interessebegrepet er derfor av betydning for evnen vår til å formulere klare mål for utenrikspolitikken.

De viktigste endringene siden 1990 kan oppsummeres som følger:

- Omfattende globalisering, der suverene stater utfordres av overnasjonale og transnasjonale prosesser og aktører. Prosessene drives fram av en kombinasjon av bevisste politiske valg og strukturelle utviklingstrekk. Disse omfatter revolusjonerende teknologisk endring, økonomisk liberalisering og et voksende kulturelt og ideologisk mangfold.
- Et geo- og sikkerhetspolitisk landskap som på drøye tjue år har gått fra supermaktrivalisering mellom USA og Sovjetunionen, via en unipolar orden dominert av USA til en i dag stadig mer multipolar orden der gamle og nye stormakter konkurrerer om økonomisk og politisk makt og innflytelse.
- Staten er fortsatt verdenspolitikkenes hovedaktør, men samtidig har antall aktører i internasjonal politikk økt betraktelig. Måten ulike typer aktører forholder seg til hverandre på blir stadig mer kompleks. Dette krever en politisk gjennomtenkning av strategier, allianser og konkrete utenrikspolitiske virkemidler.
- Klimaendringene truer grunnlaget for bærekraftig utvikling og preger i økende grad dagsordenen i internasjonal politikk.

Alle disse utviklingstrekkene fordrer en fornyet forståelse av hvordan norske interesser og norsk samfunnsutvikling henger sammen med og forholder seg til internasjonale utviklingstrekk. «Norske interesser» er enkle å etablere, og det er i tråd med lange norske tradisjoner politisk ønskelig å skape enighet om dem. Men vektleggingen av ulike interesser, de utfordringer disse møter, og forvaltningen av utenrikspolitikken for å ivareta Norges interesser, er allikevel noe som er og bør være gjenstand for vedvarende politisk debatt og faglig årvåkenhet.

Meldingens oppbygning

Meldingen drøfter tre overgripende spørsmål som gjenspeiles i meldingens tre hoveddeler:

1. Hvordan utfordres norske interesser av globale endringer og utviklingstrekk?
2. Hvordan kan utenrikspolitikken best ivareta norske interesser i en verden kjennetegnet av globalisering og geopolitisk endring?
3. Hvilke nye krav til virkemidler og forvaltning av utenrikspolitikken stiller dagens, og framtidens, globale landskap Norge overfor?

Det første spørsmålet (meldingens del 1) besvares gjennom ti enkeltkapitler. Hver enkelt av disse drøfter hvordan sentrale utviklingstrekk utfordrer

og skaper muligheter og handlingsrom for norske interesser på ulike tematiske områder.

Meldingens andre del er en gjennomgang av hvordan norsk utenrikspolitikk besvarer utfordringene og griper tak i mulighetene som er beskrevet i meldingens første del. Denne gjennomgangen består av seks sentrale interesseområder; sikkerhet, engasjement, økonomi og velferd, energi, miljø og klima og global organisering.

Meldingens tredje del tar for seg hvordan utfordringene fra globaliseringen og de utenrikspolitiske prioriteringene bør møtes på forvaltningsnivå. Hovedpoenget her er at globaliseringen krever en sterkere grad av utenrikspolitisk helhetstenkning og samordning mellom departementene, og større åpning vis-à-vis offentligheten og det omkringliggende samfunnet.

Sammendrag

Globale utfordringer

Den sentrale målsetningen i norsk utenrikspolitikk er å ivareta norske interesser. For Regjeringen er en interesseorientert utenrikspolitikk en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier. Kjennskap til og bevissthet om egne samfunnsinteresser er en forutsetning for en målrettet og forutsigbar utenrikspolitikk over tid, og et helt nødvendig referansepunkt for Norges kontakt og forhandlinger med andre land. Fokus på interesser er også avgjørende for å styrke evnen og muligheten til å prioritere mellom ulike behov, strategier og handlingsvalg i utenrikspolitikken.

Verden gjennomgår en periode kjennetegnet av brede globaliseringsprosesser og geopolitiske endringer. Dette innebærer en utfordring for norske samfunnsinteresser og stiller nye krav til utenrikspolitikken. Utviklingen skjerper dessuten behovet for prioritering. For å svare på den økte globale kompleksiteten søker Regjeringen å legge til grunn et «dobbeltprioriteringsprinsipp» som systematiserer to avgjørende hensyn: For det første, å fastlegge hvor viktige de interessene er som berøres av en gitt utvikling eller en gitt sak. Og for det andre, å avgjøre hvor relevant Norge er som aktør og i hvilken grad Norge kan gjøre en forskjell i det enkelte tilfellet. Konkret innebærer dette økt utenrikspolitisk tyngde til områder som er viktige for Norge og der vi samtidig spiller en rolle internasjonalt, slik som energi, maritime næringer, nordområdene og Russland, engasjementspolitikk og bidrag til global organisering.

Når verden veves sammen til ett globalt samfunn, betyr det at Norges utenrikspolitiske interesser ikke lenger kan avgrenses til snevre egeninteresser. Globaliseringen innebærer at nære norske samfunnsbehov og politiske verdier henger tett sammen. Utenrikspolitikken må derfor baseres på prinsippet om Norges «utvidede egeninteresser». Det finnes en rekke eksempler på dette: Sikkerhetspolitikken skal sørge for den enkelte borgers fysiske integritet og vern mot overgrep fra fremmede makter. Samtidig må den søke å ivareta liberale rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter som er helt avgjørende for å bevare fred mellom

land, og forebygge radikalisme og konflikter mange steder i verden. Fattigdomsbekjempelse og bidrag til positiv samfunnsutvikling i Afrika eller Midtøsten er forankret i internasjonal solidaritet, men er også nødvendig for å sikre den globale samfunnsveven som Norge er dypt avhengig av. Andre eksempler, blant annet klimautfordringen, globale helsetrusler og finanskrisens implikasjoner for norsk økonomi og velferd illustrerer på liknende måte behovet for en utvidet forståelse av norske interesser.

Verden preges fortsatt av urettferdighet og store forskjeller i makt og innflytelse – mellom land og mellom grupper i land. Globaliseringen gir spenninger og påvirker konkurransen om interesser og makt. Erfaringene fra det siste tiåret tyder på at globaliseringen kan produsere religiøse og nasjonale motkrefter, og økt konkurranse mellom ressurssterke og ressursvake grupper og land. Tilsvarende forekommer det også spenninger mellom økt økonomisk globalisering og arbeidstakere og næringsinteresser, både i Norge og globalt. Som et land som i stor grad har vunnet på globaliseringen, har Norge ansvar for å benytte utenrikspolitiske virkemidler og ressurser til å dempe denne typen spenninger og maktkonkurranse, både med hensyn til egne samfunnsinteresser og grunnleggende politiske verdier.

«Den norske samfunnsmodellen» er blitt et ressursreservoar og redskap for norsk utenrikspolitikk: med hensyn til å dempe globaliseringens spenninger og motkrefter, tilby kompetanse på internasjonal og nasjonal organisering og ressursforvaltning, og representere kollektive politiske verdier knyttet til rettstat, likestilling og ikke-diskriminering. Den globale samfunnsutviklingen betoner behovet for i større grad å anvende den norske modellen som utenrikspolitisk ressurs i tråd med ønsket om å bidra der Norge er relevant for andre lands interesser og behov.

Dagens globale utviklingstrekk og sammensetningen av norske sikkerhetspolitiske, ressursmessige og økonomiske interesser til havs tydeliggjør at Norge har en fundamental interesse av en vel fungerende regional og global rettsorden, der rett går foran makt og der forhold mellom stater reguleres gjennom en stadig tettere vev av forpliktende

normer, konvensjoner og lover. Regjeringen anser at det er av vital og overgripende utenrikspolitisk interesse for Norge å hindre at internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og -regimer blir svekket.

FN-systemet spiller fortsatt en nøkkelrolle for å ivareta en rettslig basert internasjonal orden. Fra et norsk interesseperspektiv er det likevel viktig å erkjenne at det er et økende gap mellom globale styringsutfordringer og FN-systemets kapasitet og evne til problemløsning. Sterkere regional utvikling i EU og andre deler av verden, tettere samarbeid mellom de ulike internasjonale og regionale nivåer, og inkludering av ikke-statlige aktører vil i så måte være tiltak for å befeste internasjonal orden. Finanskrisen øker trolig tempoet i endringen av globale styringsorganer slik at kartet raskere vil stemme med terrenget og nye stormakter, blant andre Kina og India, vil få en naturlig økende maktposisjon globalt.

Nordområdene og Norges forhold til Russland står sentralt og får voksende betydning i norsk utenrikspolitikk framover. Energisikkerhet og klimautfordringer gir nordområdene økt synlighet og tyngde. Georgia-krisen og dens etterspill har vist både Russlands potensial for maktutøvelse og sårbarhet, og uforutsigbarheten med hensyn til Russlands framtid blant annet i lys av finanskrisen. Utviklingen understreker betydningen av kombinasjonen tett naboskapspolitikk med Russland og forankring i euroatlantisk samarbeid.

EU er som forkjemper for en bedre global rettsorden viktig for norsk utenrikspolitikk. EØS-avtalen og andre avtaler mellom Norge og EU legger rammer for brede norske interesser og preger hverdagen for norske myndigheter og samfunnsaktører. Samtidig vil Norge forstå og utnytte mulighetene og handlingsrommet for Norge utenfor EU, blant annet i engasjementspolitikken og i havressurspolitikken. Spørsmålet om Norges tilknytningsform til EU er ikke tema for denne meldingen. Regjeringen legger eksisterende tilknytningsform til grunn både for påvirkningsarbeid overfor EU og for ivaretagelse av norske interesser globalt.

Norske interesser

Sikkerhet

Norske sikkerhetsinteresser utfordres gjennom betydelige endringer, både geopolitisk og gjennom globaliseringens nye usikkerhet. Til sammen gir dette økende uforutsigbarhet og et mer komplekst trusselbilde. NATO forblir Norges sentrale sikkerhetsforankring. Samlet er norsk sikkerhet best forankret gjennom en vev av komplementære sikker-

hetsarrangementer. I ivaretagelsen av Norges sikkerhetsinteresser prioriterer Regjeringen fremme av sikkerhet i nord og bidrag til global sikkerhet som er tett forbundet med norsk sikkerhet. Internasjonal rettsorden er en grunnpillars i norsk sikkerhetspolitikk.

Engasjement

Engasjementspolitikken rommer Regjeringens ambisjon om aktivt å utnytte globaliseringens positive sider og motvirke de negative. Engasjementspolitikken omfatter bistand og bekjempelse av fattigdom, arbeidet for menneskerettigheter, fred- og forsoningspolitikk og humanitær politikk og bistand. Den er verdimeslig motivert med utgangspunkt i uegennytte og menneskehetens felles interesser. Samtidig betyr globaliseringen at vi må forlate en snever forståelse av norske interesser og realpolitikk. Endringene gjør i økende grad fredsbygging, internasjonal organisering og menneskerettigheter til realpolitikk.

Økonomi

Utenrikspolitikk har alltid hatt et viktig ansvar for å fremme norske økonomiske interesser. Globaliseringen både utvider og utfordrer disse oppgavene, i takt med at utviklingen i internasjonal økonomi påvirker Norge i stadig større grad, og ved at norske næringsinteresser er blitt globale. Bidrag til økt innovasjon og verdiskaping i norsk næringslivs møte med en kompleks globalisert økonomi er en viktig utenrikspolitisk oppgave. Både finanskrisen og andre negative sider ved globaliseringen demonstrerer behovet for styring og regulering i internasjonal økonomi og politikk, og understreker den nordiske modellen som en politisk ressurs. En sentral utenrikspolitisk oppgave er å bidra til gode rammevilkår for internasjonal handel gjennom WTO-systemet, mer effektiv styring av økonomien for øvrig ved å styrke multilateralt samarbeid og institusjoner som FN, Verdensbanken og IMF, og videreutvikle styringssystemene i samarbeid med regionale, ikke-statlige og private aktører.

Energi

Norge er kjent i verden som en betydelig energiproduksjon. Norge er verdens nest største gassseksportør, femte største oljeeksportør og sjettede største produsent av vannkraft. De komplekse klima- og energisikkerhetskrisene verden står overfor utfordrer Norges energirole globalt, skaper økt interesse

for Norge som energinasjon og øker den utenrikspolitiske betydningen av norske energiressurser. Norges viktigste bidrag til energisikkerhet er å sørge for stabile leveranser av olje og gass til verdensmarkedet, og medvirke til at naturressurser ikke blir gjenstand for politisk og geopolitisk maktkamp og konkurranse. Regjeringen mener at Norge også har en særlig rolle med hensyn til systematisk arbeid for økt åpenhet i energimarkedene, dialog mellom produsenter og konsumenter, og støtte til bedre forvaltning av energiressursene i utviklingslandene.

Klima og miljø

Klimakrisen og truslene mot det globale økosystemet er en utfordring for norske interesser og gjør at det blir stadig viktigere å føre en aktiv internasjonal miljøpolitikk. Klimaproblemene, truslene mot det biologiske mangfoldet, spredningen av miljøgifter/kjemikalier, risikoen ved kjernekraftanlegg nær norskegrensen, farene for utslipp og forurensning langs norskekysten og vårt ansvar for å sikre en bærekraftig forvaltning av Arktis innebærer viktige utenrikspolitiske oppgaver for Norge. Norge har sterk interesse av et robust globalt styringsverk på miljøområdet, og arbeider aktivt for utvikling og reform av regionale og globale institusjoner. EU er en sentral støttespiller i arbeidet med globale miljø- og klimaløsninger.

Internasjonal organisering

Globalisering og geopolitisk endring utfordrer globale styringsinstitusjoner og understreker den sterke interessen Norge har av en robust rettsorden. Norge har derfor interesse av å arbeide aktivt sammen med andre land og aktører for å reformere og styrke FN og andre regionale og globale institusjoner. Det kan være et spenningsforhold mellom internasjonale institusjoners legitimitet og effektivitet, og disse spenningene antas å øke i en stadig mer multipolar verden, med nye aktører som krever sin legitime plass i globale styringsorganer. Finanskrisen akselererer trolig maktfor skyvningen vi ser globalt i favør av land som Kina og India. Regjeringen legger vekt på at Norge skal

være en lojal og konstruktiv, men samtidig kritisk og reformorientert støttespiller for FN som en sentral pilar i global styring. Samtidig krever det økende mangfoldet av aktører i internasjonal politikk at Norge søker nye allianser på ulike nivåer og i ulike institusjonelle sammenhenger, både innenfor statlige og ikke-statlige rammer, og av formell og uformell karakter.

Strategiske og operative utfordringer

Globaliseringen visker ut grensene mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. Utenriksdepartementet involveres tyngre i innenrikspolitiske spørsmål, mens andre departementer blir viktigere for gjennomføringen av norsk utenrikspolitikk. Det medfører at andre departementer og direktorater får økt internasjonal rolle og tyngde, bidrar med økte ressurser og utvider det utenrikspolitiske handlingsrommet. Samtidig vokser kompetansekravene og behovet for god samordning og konsistens i utenrikspolitikken. Dette både utfordrer og understreker Utenriksdepartementets oppgave med å samordne en helhetlig utenrikspolitikk.

Samtidens globale endringer understreker betydningen av å ha et løpende fokus på hvordan Utenriksdepartementet og resten av forvaltningen er rettet inn mot å håndtere framtidens internasjonale utfordringer. Framtidige reformer og endringer av utenriksforvaltningen bør begrunnes i en helhetlig og sektorovergripende tilnærming.

Kompetanse, relevans, nettverkstenkning og fleksibilitet vil bli avgjørende forutsetninger for utenriksforvaltningens framtidige evne til å kunne møte en stadig mer sammensatt og uforutsigbar verden. Dette vil kreve åpenhet mot det norske samfunnet og løpende debatt om utenrikspolitikken, og ikke minst endringsvilje og åpenhet internt i ulike grener av utenriksforvaltningen. Kompetanse og relevans fordrer også et skjerpet fokus på likestilling og økt involvering av nordmenn med innvandrerbakgrunn i forvaltningen av norsk utenrikspolitikk. En kompetent og representativ framtidig norsk utenriksstjeneste må speile det norske samfunnet.

Del I
Utfordringer for norske interesser

1 Globaliseringen utvider norske interesser

I omtrent førti år, mellom 1948 og 1989, definerte den kalde krigens ideologiske og territorielle rivalisering mellom USA og Sovjetunionen grunnbetingelsene for norsk utenrikspolitikk. I dag må den norske utenrikspolitikken sentrale premisser og utfordringer fortsatt defineres av geografi og ressurser, spesielt i nordområdene. Men vi utfordres også i raskt økende grad også av globalisering og geopolitisk endring. Dette stiller Norge overfor en rekke nye spørsmål, og utfordrer våre måter å tenke på utenrikspolitikk. Tradisjonelt har utenrikspolitikk dreid seg om å forvalte et nasjonalt samfunns interesser overfor omverdenen. Det blir nå stadig vanskeligere å definere presise økonomiske, sosiale, kulturelle og teknologiske grenser vis-à-vis omverdenen når samfunnets interesser skal ivaretas.

Det finnes mange definisjoner og forklaringer på hva vi mener med globalisering. Globalisering er en sammensatt historisk utviklingsprosess. Det handler om deregulering av internasjonale finansmarkeder og valutatransaksjoner, satellitter og fiberoptiske kabler, internett, internasjonalisering av forbruksvaner og kosthold, en global kunnskaps- og nyhetsindustri, internasjonale traktater og regimer og universalisering av menneskerettigheter. Mange legger vekt på ideologiske aspekter som liberalisering og vestliggjøring. Andre betoner internasjonalisering, universalisering og av-territorialisering. I denne meldingen legges det til grunn at globaliseringen omfatter prosesser og aktører som går på tvers av nasjonale grenser og dermed utfordrer suverene stater. Meldingen tar høyde for at dette er en langvarig og kompleks utviklingsprosess som skjer på en rekke ulike samfunnsområder samtidig, og at dette ikke er en retlinjet utvikling.

Globalisering innebærer helt konkrete endringer som hver enkelt av oss er i nærkontakt med nesten hele tiden. Vi opplever den gjennom vareutvalget i dagligvarebutikker, prisen på kinesisk produserte DVD-spillere, opphavlandet for klærne vi har på oss, eller kanaltilbudet på fjernsynet og de mest brukte lenkene på PCen vår. På felt etter felt har territorielle landegrenser mistet, eller i alle fall svekket, sin rolle som utenrikspolitisk styringsinstrument.

Samtidig har globaliseringen lengre historiske røtter. Utenrikspolitikken har lenge foregått i et verdenssamfunn i betydningen av at økonomi, kultur, kommunikasjon og politikk har strukket seg ut over nasjonalstatens formelle grenser. Selv det internasjonale systemet av suverene stater som vi tar for gitt, er egentlig resultat av en langvarig globaliseringsprosess. Det samme gjelder revolusjonen i informasjonsteknologi som gir oss muligheten til å oppleve begivenheter og kriser hvor som helst på jorden med mindre enn tre sekunders forsinkelse. Dette er ikke noe som har oppstått plutselig. Den globale medievirkeligheten er et produkt av en lang internasjonaliseringsprosess som har beveget seg i stadige teknologiske rykk og napp fra den første telegrafien i 1843, via telefonkabler, trådløse radiosignaler og satellitter, og til den første fiberoptiske kabelen ble lagt over Atlanterhavet i 1988.

Internasjonalisering er derfor ikke et nytt fenomen. Mye av det som i dag omtales som globalisering, er prosesser som har pågått over svært lang tid. I Europa har EU (inklusive EØS) de siste tiårene stått for en stor del av integrasjonen mellom forskjellige lands samfunn. Denne «europeseringen» er et særfenomen i verdensmålestokk. Globalisering må i de europeiske landene i stor grad forstås innenfor denne spesifikke europeiske rammen.

Globalisering er likevel noe mer og dypere enn internasjonalisering. Den bør ikke sidestilles med tidligere tiders økende gjensidig økonomisk avhengighet mellom land. Gjensidig avhengighet betyr at båndene mellom samfunn gradvis blir flere og tettere. Globalisering betyr at båndene er blitt så mange og tette at samfunnssystemer på ulike felt i praksis smelter sammen, at grensene mellom land på viktige samfunnsområder er nesten usynlige, og at det derfor ikke lenger gir mening å snakke om samfunn som økonomisk, sosialt eller kulturell atskilte og selvstendige enheter. Politiske vedtak som gjelder bare i ett land, kommer i stadig flere sammenhenger til kort for å styre samfunnsutviklingen. Globalisering er internasjonalisering i «n'te potens». Globaliseringen stikker dypere enn politikk. Den omformer hele samfunnet.

1.1 Staten og globaliseringen

Globaliseringen kaster om på mye, men man bør være forsiktig med å overdrive alt det «nye», eller å ta for hardt i med hensyn til å skille dagens globaliseringsprosesser fra liknende endringer tidligere i historien. Poenget er at globalisering omformer og bryter ned grenser omkring og innenfor samfunnet vi lever i, at dette skjer raskere og på mange flere samfunnsområder enn noen gang tidligere, og at konsekvensene og innvirkningen på folks daglige liv er langt større enn før.

At globaliseringen visker bort grensene mellom ulike land og samfunn vil ikke si at statene er i ferd med å dø ut, eller at nasjonale symboler, perspektiver og interesser, eller lokal tilhørighet, forsvinner. De fleste av nasjonalstatens grunntrekk består. Det dreier seg om formell suverenitet, nasjonal lovgiving, grenseovervåking, framdyrking av nasjonale, regionale og lokale særtrekk og kultur, frivillighet med hensyn til medlemskap i internasjonale organisasjoner, og inngåtte avtaler og traktater. De aller fleste av FN's knapt 200 medlemsstater har full rett og mulighet til å kutte forbindelsene med omverdenen. Og fortsatt bruker en hel del land på ulike måter grenser som utenrikspolitisk styringsinstrument. Ekstreme eksempler er Nord-Korea og militærjuntaen i Burma som de senere år en rekke ganger har kuttet internettforbindelsen med omverdenen.

Populære forestillinger om at globalisering innebærer en svekkelse av nasjonalstaten, er ikke dokumentert. Til dels er det tvert om. Ser man utviklingen i et historisk perspektiv er globalisering i betydelig grad et resultat av aktiv og vedvarende promotering fra stater, knyttet til bevisst og ønsket liberalisering av nasjonale og internasjonale markeder. En rekke av de landene som har vært mest fordypet i den globale utviklingen, er også blant de landene der staten har styrket seg mest de siste tiårene. Den såkalte globaliseringsindeksen som hvert år utarbeides av A.T. Kearney og Carnegie Endowment for International Peace understreker dette. Samtlige av de femten landene som er mest økonomisk, sosialt, teknologisk og politisk globalisert, er land som scorer høyt med hensyn til velfungerende statlige sektorer og sterk statsmakt. (Norge lå i 2007 på syttende plass på denne globaliseringslisten.)

Innenfor de aller fleste kunnskapsmiljøer og politiske miljøer er det etter hvert blitt allment akseptert at staten spiller en helt sentral rolle i den økonomiske globaliseringen. En velfungerende stat har vist seg nødvendig også for å få i gang og opprettholde et velfungerende marked. På en lang

rekke områder forutsetter framveksten av en global integrert økonomi staten som en betydelig aktør, noe som ikke minst har vært synlig i den aktive rollen statlige myndigheter i mange land har påtatt seg i å bekjempe finanskrisen. Erkjennelsen av statens nødvendige rolle innenfor et globalt samfunn har også kommet tydelig til uttrykk innenfor bistands- og utviklingspolitikken. Tiltak for å styrke og videreutvikle statsapparatet i utviklingsland, og å forhindre svekkelse og oppløsning av stater, har fått økt vekt i denne delen av utenrikspolitikken.

Flere utviklingstrekk de siste årene understreker staten og statlige aktørers tyngde og relevans i utenrikspolitikken. Mens lave oljepriser i 1990-årene ga store multinasjonale oljeselskaper (og deres vertsland) muligheter til å diktere pris- og investeringsvilkår, har høye oljepriser inntil høsten 2008 gitt en rekke energirike land betydelig økt makt og selvstendighet vis-à-vis internasjonale oljeselskaper. Russland, Venezuela, Algerie og Bolivia er eksempler på land hvor ressursnasjonalismen nå står sterkt. Tilsvarende rammer dagens finanskriser private finansinstitusjoner som inntil nylig hadde betydelig innflytelse i internasjonal økonomi. Statene utfordres også, men krisen øker utvilsomt statens legitimitet som vertsland og regulator av nasjonale så vel som internasjonale finansinstitusjoner.

1.2 Globaliseringen utfordrer Norge

Globalisering innebærer at det norske samfunnet er fordypet i, og vevd sammen med, omverdenen. Den skaper en lang rekke avgjørende sammenhenger mellom samfunnsutvikling i Norge og i svært mange land andre steder i verden. Noe av dette tar vi helt for gitt. Vi er for eksempel innforstått med at det å snakke om «det norske samfunnet» som en selvstendig enhet ikke gir mening stilt overfor globale miljøutfordringer, atomulykker, kriger mellom stormakter eller faren for utbrudd av globale sykdomsepidemier. Men i en høyt globalisert verden dreier det globale skjebnefellesskapet seg om langt mer enn håndtering av felles trusler og globale kriser. Samfunnsinstitusjonene og samfunnsutviklingen over hele verden er tett sammenvevd og forutsetter hverandre for å kunne eksistere. Her er noen eksempler:

Norsk sikkerhet

Afghanistan er en illustrasjon på hvor nært Norge i dag er flettet sammen med andre land og hvordan hendelser langt borte over tid kan få store conse-

kvenser. ISAF-operasjonen i Afghanistan – som opererer med et mandat fra FNs sikkerhetsråd – er NATOs viktigste engasjement, og NATO er ankerfestet for Norges territoriale sikkerhet. Afghanistan framstår derfor i 2009 som en av Norges viktigste sikkerhetspolitiske arenaer. Utviklingen i landet har innvirkning på Norge, både *direkte* via krigens betydning for NATOs framtidige utvikling, opiumsproduksjon, soldater og deres familie, og norsk partipolitikk og meningsmålinger, og *indirekte* via utviklingen av radikale islamistiske grupperinger og framtidig terroraktivitet. For få år siden var det få som forutså den betydning Afghanistan har fått for verden og for Norge.

Norge og klimaendringene

Det er vanskelig å tenke seg noe område der de globale sammenhengene er mer åpenbare, og grensene mellom nasjonale samfunn mindre relevante, enn når det gjelder klimautfordringen. Industrialiserte land har i stor grad skapt problemet, men råder ikke alene over ressursene og makten til å løse det. Det er utviklingslandene, ledet an av Kina og India, som dominerer framtidens utslippsscenarioer. Ubalansen mellom historisk ansvar og muligheter for å løse klimaproblemene gjør dette krevende og illustrerer en hovedutfordring for beslutningsevne i det internasjonale samfunnet. Norsk troverdighet og suksess i klimapolitikken er avhengig av effektive globale samarbeidsmekanismer. Norge har stor interesse av å styrke det globale forhandlingsmaskineriet på klima, samtidig som norske oljeinteresser utfordres og utfordres av framtidige klimaregimer.

Norge og globale helseutfordringer

I dag blir det stadig klarere at en verdensomspennende epidemi – eller den aller verste varianten, en pandemi – i ytterste instans handler om norsk sikkerhet, velferd og derfor ivaretagelse av sentrale norske interesser. Globaliseringens samtidighet gjør oss ekstra sårbare overfor utbredelsen av smittsomme sykdommer som vi har dårlig vern mot, enten det er multiresistent tuberkulose eller en kommende influensapandemi. Virus og bakterier har aldri kjent landegrenser, og smittsomme sykdommer kan nå bringes jorden rundt på få timer. Beredskap, forebygging og vaksineutvikling er derfor viktigere enn noen gang. I dette arbeidet som alle har interesse av ligger mange grunnleggende verdier knyttet til rettigheter, rettferdighet og økonomisk utvikling. Norge har for eksempel støttet kvalitetssikring av medisinske laboratorier i

Indonesia under konvensjonen mot biologiske våpen. Dette fordi fungerende og pålitelig medisinsk beredskap er viktig for å motvirke slike trusler, selv om tiltaket åpenbart også har en bredere nytteverdi.

Norges strategiske posisjon og Midtøsten

En ytterligere illustrasjon er knyttet til Midtøsten. På en rekke områder vil den politiske, sosiale og økonomiske utviklingen i Midtøsten i årene som kommer virke direkte inn på Norge. Noe av dette er ganske åpenbart, og er knyttet til enkle sammenhenger mellom stabilitet og utvikling i Midtøsten på den ene siden og oljepriser eller rekruttering til terrorgrupperinger og radikaliserings og religiøse motsetninger på den andre. Men sammenhengene er også mer intrikate. For eksempel vil Midtøstens framtid kunne være styrende for Norges strategiske posisjon og utsatthet. Vedvarende høy usikkerhet, uroligheter i oljeproduiserende land, og en eventuell spredning av konflikten i Irak, vil kunne øke den globale konkurransen om knappe energiresurser, forsterke interessen og behovet for å utvinne ressurser i nordområdene, og derfor påvirke Norges utsatthet og posisjon. Tilsvarende går det i dag en linje mellom klimaet og spenningen i det norske samfunnet med hensyn til ulike religioner og kulturer, og religiøse og politiske grunnforhold i Midtøsten. Den såkalte karikaturstriden i 2006 er et eksempel. Opptøyer i Oslo i januar 2009 i forbindelse med situasjonen i Gaza en annen. Følelsen av ekskludering og rekruttering av unge europeiske muslimer til radikale politiske grupperinger etter 11. september 2001 er et annet.

Norsk velferd

En annen global sammenheng finner man i tilknytning til det norske boligmarkedet. En stor andel av befolkningen i Norge velger å eie egen bolig, og finansierer kjøpet gjennom lån. De siste års lave rente har gjort det billig å ha lån, men samtidig bidratt til stor etterspørsel etter og kraftig prisvekst på boliger. Da renten i 2008 skjøt i taket, bidro det til at boligmarkedet nesten stoppet opp, og prisene faller fortsatt inn i 2009. Ettersom Norge har valgt å styre renten etter inflasjonen, vil prisen på importerte varer påvirke renten direkte. Denne koplingen har blitt særlig aktuell de siste årene fordi et raskt voksende volum av billige varer fra Kina har holdt prisveksten i Norge nede og dermed også renten lav. I Kina kan man produsere rimelige varer fordi man har stor tilgang på billig

arbeidskraft fra distriktene. Uten den rimelige arbeidskraften i Kina, ville prisveksten og dermed renten de siste årene nok vært høyere i Norge, noe som igjen ville dempet prisøkningen på boliger her i landet. Hvem akkurat denne virkningen av den økte importen fra Kina gavner er ikke entydig, men det viser at boligprisen i Norge henger sammen med tilstrømming av arbeidstakere fra distriktene til de industrialiserte områdene i Kina. Tilsvarende vil selv andre små endringer, skjevheter og reaksjoner knyttet til den kinesiske samfunnsutvikling kunne ha omfattende konsekvenser.

Norske næringsinteresser og engasjementspolitikk i konflikt?

I 2008 kom mer enn 50 prosent av norske eksportinntekter fra utvinning av olje og gass på norsk sokkel. Det er sannsynlig at Norges avhengighet av petroleumsressurser vil fortsette. Men det politiske bildet vil likevel endre seg, fordi en gradvis økende andel av inntektene vil baseres på utvinning i land i Asia og Afrika som har åpnet opp sine sokler for internasjonal olje- og gassaktivitet. Aserbajdsjan, Iran, Libya, Algerie, Nigeria og Angola er allerede åsted for betydelig aktivitet. Denne utviklingen stiller det norske samfunnet overfor mange nye og kompliserte utfordringer. Regionale utviklingstrender i Afrika, globaliseringens sideeffekter, lokale miljøspørsmål, menneskerettigheter og likestilling, korrupsjon og arbeid for demokratisering, og internasjonal og nasjonal lovutvikling i en rekke land og på en rekke ulike områder, får direkte relevans for Norge på mange felt. Brede spørsmål om lokal og global utvikling, og internasjonal organisering og styring, vil strekke seg langt utover det som til nå har vært den politiske rammen for norsk utviklingspolitikk. Og det oppstår nye dilemmaer og motsetninger som Norge tidligere stort sett kun har hatt et distansert og teoretisk forhold til.

1.3 Norge veves tettere inn i verdensøkonomien

Globaliseringen øker ytterligere omverdenens betydning for norsk økonomi og av arbeidet med å sikre velferd for norske borgere. Norge er av verdens mest markerte globaliseringsvinnere. Globaliseringen har gitt oss en betydelig velferdsgevinst. Norske bedrifter har fått et større eksportmarked, og norske forbrukere et større utvalg av varer og tjenester. Den har også gitt ytterligere muligheter til å konsentrere produksjonen i områder hvor

Norge har relative fortrinn som igjen gir oss velferdsgevinster gjennom økt verdiskaping. Det betyr at Norge, med god kapitaltilgang, rikelig tilgang på råvarer og relativt dyr arbeidskraft, kan importere arbeidskraftintensive varer billigere enn før og selge kapital- og råvareintensive produkter til en bedre pris.

Kinas framvekst som sentral global aktør illustrerer dette. Landets raske vekst gir høye priser for viktige norske eksportvarer som olje og gass, og blir etter hvert et stadig viktigere marked for en rekke norske produkter og tjenester. Kina bidrar dessuten til å holde inflasjonen og renter nede for norske husholdninger gjennom billig import av arbeidsintensive forbruksvarer som klær, sko, leker og enkel elektronikk. I tillegg rammer konkurransen fra Kina norsk næringsliv i bare begrenset grad fordi omstillinger i norsk økonomi siden 1980-tallet har fjernet mange av produksjonsstedene som ville blitt berørt av konkurranse med Kina.

Men hva med den norske velferdsstaten og den nordiske modellen for samvirke mellom verdiskaping, fordeling og sosial sikkerhet for den enkelte? Det er en frykt for at økonomisk globalisering skal redusere fagforeningenes rolle, gjøre høyt skattnivå og dermed aktiv fordelingspolitikk vanskelig, presse arbeidsstandarder nedover, føre med seg sosial dumping og en underklasse av lavstatusarbeidere, og gjøre fattige nordmenn fattigere og rike nordmenn rikere.

Nyere samfunnsforskning viser imidlertid, selv om dette er viktige og legitime globale utfordringer, at globaliseringen ikke har hatt slike konsekvenser i Norge (Halvorsen, Stjernø: Work, oil and welfare, Universitetsforlaget, 2008). Velferdsstaten lever i beste velgående, og har stor oppslutning. Årsakene er mange og sammensatte. Norge har alltid hatt en åpen økonomi, og har klart å kombinere olje- og gassvirksomheten og et høyt lønnsnivå med et konkurransedyktig næringsliv og lav arbeidsledighet. Stikkord er en høy arbeidsdeltakelse med stor andel kvinner i arbeidslivet, et fleksibelt arbeidsmarked kombinert med insentiver for å beholde arbeidskraft, sterke men samarbeidsorienterte fagforeninger og godt klima for entreprenørskap. Dette demonstrerer at den nordiske modellen står godt, også i en tid med betydelig turbulens i global økonomi hvor land med andre og mindre solidaritetsbaserte velferdsmodeller sliter.

Norge og andre nordiske land har altså høstet store gevinster ved å delta i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Utbredt samhandel med andre land har gitt grunnlag for spesialisering og utnyttning av våre relative fortrinn. Slik sett er økt

internasjonal integrasjon først og fremst en mulighet til å få mer igjen for egen innsats og ikke en trussel mot sysselsetting og levestandard. For å utnytte mulighetene må vi evne å gjennomføre framtidrettede og lønnsomme omstillinger. Dette krever høy deltakelse, innsats og skaperkraft i arbeidslivet, noe som blant annet stiller krav til et godt utdanningssystem på alle nivåer og et inkluderende arbeidsliv.

Men alt er ikke rosenrødt. Globaliseringen utfordrer norske økonomiske interesser, verdiskaping og velferd. Deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet kan også få negative konsekvenser, for eksempel ved at investorer taper penger, ved at bedrifter utkonkurreres eller opplever fallende etterspørsel, eller ved at husholdninger møter høyere priser på varer de vil kjøpe. Norske kommuners tap på investeringer i det amerikanske finansmarkedet har medført stengte kulturhus og barnehager i distrikts-Norge, og illustrerer hvordan norsk velferd kan påvirkes av utvikling i markeder utenfor Norge. Den globale nedgangskonjunkturen som vi nå er inne i har stor betydning for utviklingen i norsk økonomi det nærmeste året. Likevel er det ingen tvil om at Norge samlet sett har høstet store gevinster av å delta i den internasjonale arbeidsdelingen, og at slik deltakelse er avgjørende også i framtiden.

I likhet med de fleste andre vestlige land, utgjør en aldrende befolkning en stor utfordring i årene fram mot år 2050. Med fortsatt arbeidsinnvandring i denne sammenheng vil Norge framstå som et helt annet og mer flerkulturelt samfunn. «En nordmann» vil i økende grad framstå som et begrep om personer med nær tilknytning til flere land og kulturer. Utenrikspolitikken arbeidsområde vokser med økningen av innvandrerbefolkningen, blant annet som en funksjon av omfattende kontakt mellom innvandrere og deres hjemland. Et konkret uttrykk for dette er stadig tettere samarbeid om utlendingsforvaltningen mellom Utenriksdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justisdepartementet og ambassadene. Et viktig samarbeidsområde her er spørsmålet om rekruttering av helsearbeidere fra utviklingsland, som utfordrer bærekraften i disse landenes helse-systemer. Regjeringens politikk er at Norge skal avstå fra aktiv og systematisk rekruttering av helsepersonell fra utviklingsland.

Økt arbeidsinnvandring fra nye EU-land har samlet sett vært en klar fordel for norsk økonomi de siste årene. Innvandring av grupper med høy yrkesdeltakelse bidrar på kort sikt til å redusere flaskehalser i økonomien. Samtidig bedres balansen mellom yrkesaktive og yrkespassive, og der-

med også offentlige finanser. På lang sikt kan imidlertid ikke arbeidsinnvandring forventes å avhjelpe de statsfinansielle utfordringene knyttet til aldringen av den norske befolkningen, siden også arbeidsinnvandrerne blir eldre og det blir flere å dele oljeformuen på. Konsekvensene av dette for oppslutning om den norske velferdsstaten er gjenstand for debatt.

Vi må tørre å stille de vanskelige spørsmålene, og la dem farge tenkning og strategi for fremme av økonomiske- og velferdsinteresser:

- Hva skal vi leve av når oljen og gassen etter hvert blir mindre viktige inntekstkilder?
- Hvordan balanserer vi behovet for arbeidsinnvandring og helheten i norsk innvandrings- og inkluderingspolitikk?
- Hvordan sikre ønsket handlefrihet i velferdspolitikken samtidig som vi arbeider for sterkere regional og global styring med større normativ kraft og effektivitet?
- Hvordan bevare og videreutvikle posisjoner i det europeiske markedet når vi står utenfor de sentrale EU-organene som utvikler og fatter beslutninger?
- Hvordan bidra til økonomisk utvikling i fattige land samtidig som vi beskytter egne utsatte næringer?

Kunnskap

En bredt orientert utenrikspolitikk som skal ivareta norske interesser forutsetter oppdatert og relevant kunnskap på en lang rekke områder. Det er nødvendig å følge nøye med på kunnskapsutviklingens stadige nyvinninger med konsekvenser for norske interesser. Kunnskapsgrunnlaget må derfor utvikles bevisst og målrettet sett i forhold til utenrikspolitikken målsetninger, innhold og virkemidler. Utenrikspolitisk fokus på utdanning og forskning er nødvendig for å møte Norges behov for kunnskap og et viktig virkemiddel for å oppnå varige endringer innenfor ulike satsningsområder. SSB har regnet ut at humankapitalen utgjør 77 prosent av den norske nasjonalformuen, mot 12 prosent for olje- og gassreservene (2004). Relevant kunnskap og kompetanse er derfor ikke bare viktige innsats- og suksessfaktorer i dagens norske økonomi og samfunn. Det er også en forutsetning for norsk verdiskaping i framtiden, hvor nye hensyn må tas i sammenheng med spørsmål om energi, klima og miljø, bærekraft osv. Den norske forsknings- og høyere utdanningssektoren er derfor av stor verdi på flere nivåer også i utenrikspolitisk sammenheng.

1.4 Norges utvidede interesser

På grunn av den globale sammenvevingen er det norske samfunnets utvikling betinget av andre samfunn på en rekke områder og nivåer. De delene av norsk utenrikspolitikk som ofte er ansett som rent altruistiske eller verdibaserte områder – økonomisk utvikling og bistand, organisering av FNs evne til å løse humanitære kriser, fred og forsoning, demokratibyggning, rettsutvikling og institusjonsbygging – får derfor i økende grad realpolitisk relevans og betydning. Hvorvidt det eksisterer direkte kontakter og koplinger mellom Norge og et annet samfunn eller land, er ikke nødvendigvis vesentlig. Så lenge utviklingen et sted vil kunne ha økonomiske, sosiale eller politiske effekter med en viss global utstrekning, vil ikke nødvendigvis Norge ha betydelig mindre interesser i et land langt borte som Norge har få direkte bånd til enn et mer nærtliggende land der det finnes tette økonomiske og personlige kontakter og nettverk. Globaliseringen medfører en reduksjon av geografiske avstanders sosiale, sikkerhetsmessige og økonomiske betydning. Geografisk nærhet mister dermed mye av sin interessepolitiske forrang.

Innenfor media, forvaltning og det offentlige politiske ordskiftet eksisterer det en måte å diskutere utenrikspolitikk på som i liten grad tar høyde for det vi her omtaler som Norges utvidede interesser. Enkelt sagt tar ordskiftet vanligvis utgangspunkt i at det finnes to motsatte posisjoner i utenrikspolitikken: På den ene siden den sentrale realpolitikken, koplet til økonomi, sikkerhet og næringsinteresser. På den andre siden den myke, moralske og idealpolitiske funderte politikken som

av mange anses som uegennyttig og favner bistand, utvikling, menneskerettigheter, fredsskaping og engasjement for internasjonal solidaritet.

Det globaliseringen gjør er å gjøre denne enkle inndelingen mindre tydelig. Globalisering innebærer at Norges samfunnsinteresser utvides i retning av det tradisjonelle idealpolitiske feltet som dermed vokser i betydning. De delene av utenrikspolitikken som normalt har vært assosiert med idealpolitikk blir nødvendige virkemidler og kompetanse for å fremme norske samfunnsinteresser. Eller for å si det spisset: Kompetanse innenfor utviklingspolitikk eller internasjonal institusjonsutvikling blir nyttig realpolitisk, mens militær innsats også kan få en viktig idealpolitisk dimensjon.

Hovedmålet for utenrikspolitikken er å fremme det norske samfunnets behov for velferd og sikkerhet i en globalisert verden. Globaliseringen nødvendiggjør en utvidelse av det vi tradisjonelt har forstått med utenrikspolitiske interesser. Interessebegrepet må utvides både geografisk og til flere områder av utenrikspolitikken. Betydelige deler av det som normalt er blitt betraktet og drøftet som myke eller altruistiske deler av utenrikspolitikken bør oppgraderes som sentrale områder for å ivareta norske interesser. Vi må erkjenne hvordan kompetanse innenfor fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering er blitt viktige interesseressurser. Norges primære samfunnsmessige interesser kan i dag bare i begrenset grad ivaretas ved å forvalte nasjonale grenser mot omverdenen, og har i hovedsak å gjøre med den norske statens evne til å ivareta globale rammevilkår og tilpasse det norske samfunnet til disse.

2 Globaliseringens skyggesider og motkrefter

2.1 Globaliseringen inkluderer og ekskluderer

Globaliseringen gir betydelige samfunnsgevinster i store deler av verden. Norge framstår som en av globaliseringens fremste vinnere. Globalisering øker etterspørselen etter norske varer og tjenester, ikke minst gjennom vekststimulansen i asiatiske økonomier. Den gir oss rimelige kinesiske varer og har de siste årene dempet inflasjon og rentenivå. Dessuten unngår vi omfattende konkurranse med lavprisimport fra Asia fordi vi omstrukturerte oss bort fra flere konkurranseutsatte næringer som opplevde presset konkurranse på 1970- og 80-tallet. Arbeidsinnvandring gir sårt tiltrengte hender og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Utvider vi perspektivet utover økonomi, er det også en rekke andre positive effekter av globalisering. Tilbudet av mat i butikker og restauranter har eksplodert de siste tiårene, dagens unge er globale kulturbrukere av rang, og globaliserte medier informerer og motiverer til innsats for ofre for fattigdom, krig og konflikt verden over. Globaliseringen kan gjøre oss alle til globale borgere med global samvittighet.

Men globaliseringen er også fylt av motsetninger. Den produserer nasjonale, religiøse og politiske motkrefter og spenninger. Klimautslippene øker selv om det stadig utvikles mer miljøeffektiv teknologi. Mange opplever de negative sidene av globalisering langt sterkere enn de positive; det være seg arbeidsledige i fransk industri eller meksikanske bedrifter som utkonkurreres av Kina. Dagens finanskriser skyldes blant annet en mangelfullt regulert finansiell liberalisering i globaliseringens kjølvann. Og enda en omdreining: Globaliseringen vekker til live motreaksjoner som virker i motsatt retning. Det er for eksempel langt fra åpenbart at globalisering fører til mindre nasjonalisme. Historisk har det vist seg at utvisking av økonomiske og sosiale grenser mellom land snarere har hatt en tendens til å vekke til live sterke politiske, kulturelle og religiøse motkrefter, mange av dem forankret i nasjonalstaten og i det som framheves som kulturelle særtrekk og forskjeller.

Samfunnsforskeren Karl Polanyi bidrar til å sette globaliseringens motreaksjoner i historisk perspektiv. På slutten av annen verdenskrig, i 1944,

forsøkte han å forstå hva som var grunnen til at den langvarige internasjonaliseringprosessen som hadde preget europeisk historie i flere tiår fra omkring midten av 1800-tallet, stoppet opp i årene etter 1900 og gikk over i økt proteksjonisme, mindre åpenhet, og til slutt utbruddet av første verdenskrig. Hans forklaring var at de hurtige internasjonaliseringprosessene som europeiske samfunn hadde gjennomlevd, vekket til live sterke følelsesmessige, religiøse og nasjonalistiske motkrefter og ga rom for politikk som spilte på befolkningens følelser og frykt for samfunnsoppløsning og forandring.

I de senere årene er alt fra radikal islamisme og generelt økende interesse for religion til nasjonalt orienterte politiske partier og fremmedfrykt blitt forsøkt forklart nettopp som et uttrykk for den utrygghet og forandring som globaliseringen leder samfunnet inn i. Enkelte legger stor vekt på religiøse og kulturelle forskjeller og at disse vil forsterkes og skape globale fronter som følge av globaliseringen. En slik polarisering mellom «oss» og «dem», særlig mellom «islam» og «Vesten», for eksempel i ideene om «sammenstøt mellom sivilisasjoner», er problematisk og risikerer å bli selvpfylende. Det er en utfordring å motarbeide radikaliserede globale verdi- og identitetskonflikter som gjør det vanskeligere å leve sammen i sammensatte samfunn lokalt og globalt og tanker og politikk som bidrar til å forsterke slike konflikter. Globaliseringen innebærer at det kulturelle og identitetsmessige mangfoldet øker både internasjonalt og i Norge. Dette har en betydelig egenverdi som de aller fleste nyter godt av. Kulturelt mangfold er dessuten en viktig forutsetning for framtidig norsk velferd.

Utover de kulturelle, religiøse og identitetsbaserte motreaksjonene har globaliseringen også framprovosert politiske motbevegelser, herunder anti-globaliseringsbevegelsen hvor World Social Forum utgjør et viktig nettverk. World Social Forum arbeider for det de mener ville være en mer rettferdig verden og mot nyliberal økonomi og politikk. Forumet ble opprettet i 2001 som en motreaksjon til World Economic Forum i Davos. Anti-globaliseringsbevegelsen har sitt utgangspunkt først og fremst i kampen mot globaliseringens ekskluderer

dering av mange mennesker, det demokratiske underskuddet markedets makt kan føre til, og undergraving av statlig kontroll med innbyggernes velferd og fungerende velferdsstater. Finanskrisisens virkninger og synliggjøring av manglende styring med internasjonal økonomi og finans gir vind i seilene for globaliseringskritikere.

Selv om globalisering smelter samfunn sammen, og slik sett er en sosial, kulturell og økonomisk inkluderingsprosess som oppleves positivt av svært mange, vet vi samtidig at globalisering ikke inkluderer alle. Og selv om det kan dokumenteres at økonomisk globalisering gjør at de fleste får det bedre, er det også slik at noen faller utenfor og at forskjellen mellom de rikeste og de fattigste kan øke – både internt i de fleste land og når det gjelder forholdet mellom landene. Bekymring for noen av globaliseringens sideeffekter og skadevirkninger er derfor helt på sin plass. Det å stoppe opp eller reversere globaliseringen – om det var mulig – ville ikke være en realistisk strategi. Det ville undergrave framtidsmulighetene og utviklingen til hundrevis av millioner mennesker. Utfordringen består derfor, ikke minst i lys av finanskrisen, i å arbeide for en globalisering som i større grad er politisk styrt og som ivaretar en bærekraftig utvikling og sosiale og demokratiske standarder.

Vi ser også i Norge noen av de negative konsekvensene globaliseringen kan skape. Arbeidsplasser flyttes til utlandet. Finanskrisen fører til usikkerhet, frykt for fremtiden og til at arbeidsplasser forsvinner. Betydningen av å ha gode sosiale sikkerhetsnett, slik vi har i de nordiske landene, kommer tydelig fram. Det er sannsynlig at finanskrisen og særlig det globale realøkonomiske tilbakeslag som nå er i gang, vil gi enda større fokus på globaliseringens skyggesider og kanskje særlig på manglende sosiale sikkerhetsnett i samfunn på vei inn i verdensøkonomien på alvor. Men det er viktig å huske at de negative konsekvensene av økt proteksjonisme kan bli store.

Norge har, som en rekke andre land, vunnet mye på globaliseringen. Norge har derfor betydelig interesse av å være med på å administrere og styre den globale utviklingen på en slik måte at globaliseringen ikke undergraver seg selv. En slik undergraving kan skje enten ved at mange ikke får ta del i velferdsøkningen, at det oppstår nye konflikter om den globale tilgangen til og fordelingen av ressurser, det være seg mat eller andre goder, eller ved at globaliseringen vekker til live økt nasjonalisme og isolasjonisme fordi den etter hvert oppleves som en trussel mot samfunnets integritet, særtrekk og enkeltmenneskets følelse av trygghet.

Globaliseringens skyggesider og motreaksjoner gir slik en viktig begrunnelse for norsk engasjementspolitikk, herunder fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter og likestilling, miljø- og klimapolitikk og arbeidet for en bedre organisert verden. Det er i Norges interesse at flere får ta del i globaliseringens goder, og at verdenssamfunnet utvikler mer effektive strategier for at globaliseringen skal bli inkluderende og bærekraftig. Både utviklingspolitikken og Norges internasjonale engasjement for menneskerettigheter og demokrati er viktige virkemidler i kampen mot globaliseringens negative virkninger. Et eksempel er arbeidet Norge har tatt initiativ til for å forene Verdens handelsorganisasjons (WTO) og FNs arbeidsorganisasjons (ILO) dagsordener med fokus på anstendige arbeidsvilkår for dagens og morgendagens arbeidstakere, lokalt og globalt. Et annet er Norges internasjonale engasjement for likestilling og likeverd, med bakgrunn i erfaringer med den norske/nordiske samfunnsmodellen, og med utviklingspolitikken som viktig redskap.

Miljø- og klimautfordringene

Globaliseringen, klimautfordringene og økte trusler mot klodens økosystemer som følge av tap av biologisk mangfold og spredningen av miljøgifter, gjør det stadig mer relevant å snakke om norske miljø- og ressursinteresser. Miljøressursene utgjør menneskenes livsgrunnlag og velferd og kan ikke erstattes av andre ressurser. Samtidig som vi er avhengig av de tjenester økosystemene leverer, er også mennesket en del av jordens økosystemer. Dette er i tråd med prinsippene om økosystemtilnærming utviklet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Økonomisk vekst bidrar ofte til økt press på det globale miljøet og på økosystemene. Miljø- og naturressursgrunnlaget er avgjørende for norsk verdiskaping og velferd. Samtidig er vi avhengig av et velfungerende internasjonalt samarbeid for å sikre bærekraftig forvaltning av jordas ressurser og for å løse menneskeskapt miljøproblemer.

De globale klimaendringene er en av de største utfordringene verden står overfor i tiden framover. Klimaspørsmålet har i løpet av de siste årene steget raskt på den internasjonale dagsordenen. Uten nye klimatiltak vil skadene på naturmiljø og økonomi som følger global oppvarming bli svært store. Dersom klimaendringene ikke bremses gjennom omfattende nye politiske handlinger vil alle land risikere store samfunnsøkonomiske tap. Samtidig har det vært en voksende erkjennelse av at om klimaproblemet skal løses, kan det ikke defineres

snevert som et miljøspørsmål. Klimaendringene truer ikke bare miljøet, men også internasjonal fred, sikkerhet, velstand og utvikling. Det er derfor i mange land et økende fokus på klima langs flere sentrale dimensjoner i utenrikspolitikken, slik som internasjonalt diplomati og relasjoner, energipolitikk og energisikkerhet, internasjonal handel, internasjonal fred og sikkerhet/kriseforebygging, og innen utviklingssamarbeid. Arktis er særlig sårbar for klimaendringer. Klima er derfor for Norge en stadig viktigere del av Nordområdepolitikken.

2.2 Globaliseringens nye usikkerhet – nye sikkerhetspolitiske utfordringer

Selv om trusselen om en storkrig er betydelig redusert med den kalde krigens slutt har globaliseringen brakt med seg nye risikofaktorer. Noen av dagens mest alvorlige utfordringer og trusler; spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal terrorisme; er en direkte følge av globaliseringen. En annen negativ effekt er at nasjonale myndigheter har fått redusert kontroll over egen samfunnsutvikling. Mindre utviklede land vil i mindre grad enn velorganiserte land klare å nyttiggjøre seg fordelene av globalisering. I samspill med nedbrytende faktorer som etniske, religiøse eller andre politiserte interne konflikter er det fare for økonomisk, sosial og politisk ustabilitet og i verste fall statssammenbrudd. Feilslåtte stater medfører stor risiko for alvorlige humanitære lidelser, og kan lett bli en frihavn for internasjonale terroristgrupper, som Afghanistan under Taliban og Somalia. De nye truslene og utfordringene kan oppstå raskt, og er grenseoverskrivende, ofte med følger langt utenfor sitt opprinnelsessted. Utfordringene er ofte vanskelig å definere, og overgangen mellom fred, krise og krig blir tilsvarende vag. Med på listen over denne type utfordringer hører også nye globale miljø- og klimautfordringer og økt konkurranse om strategiske råvarer som olje, gass, fruktbar matjord og drikkevann.

Globalisering stiller med andre ord Norge overfor en ny type sikkerhetsutfordringer: trusler via ekstern ustabilitet. Dette betyr ikke at alle kriser og katastrofer i verden kan utgjøre en sikkerhetstrussel mot Norge. Det er tvert imot et viktig kjennetegn ved dagens globaliseringsprosesser at en rekke områder og hendelser i verden har begrenset eller ingen direkte relevans for det norske samfunnets utvikling, og dermed heller ikke for norsk sikkerhet. Poenget er imidlertid at i en høyt globalisert verden er muligheten til stede for at hendel-

Boks 2.1 Sikkerhetsparadoks

Globaliseringen stiller Norge overfor et nytt og kompliserende sikkerhetsparadoks: De samme globale sammenhengene og kreftene som i dag gjør samfunn rike, frie og trygge, åpner opp for nye risikoer og farer som både kan undergrave globaliseringen og skade de samfunnene som er vevd inn i globaliseringsprosessen, og samtidig redusere statsmaktens samlede styringskapasitet. De eksploderende matvareprisene våren/sommeren 2008 er et aktuelt eksempel på et slikt paradoks. Finanskrisen og dereguleringen av det internasjonale kapitalmarkedet, og økt risiko for hurtige spredninger av epidemier, som for eksempel SARS-viruset for noen år siden, er andre.

ser som i utgangspunktet framstår som marginale, og som skjer langt unna, kan vokse til noe langt mer og få direkte konsekvenser for norsk sikkerhet. Globaliseringen reduserer avstanders betydning og gjør en rekke nye, men ofte uforutsigbare forhold og sammenhenger, sikkerhetspolitisk relevante.

En illustrasjon på dette er utviklingen i Afghanistan, fra små og lokalt orienterte religiøse krefter (riktignok med støtte fra vestlig hold) som rekrutterte unge afghanere som soldater til borgerkrigen i landet på 1980- og 1990-tallet, til Afghanistan som scene for global sikkerhetspolitikk etter 2001. Et annet eksempel er sammenhengene mellom lokal helsepolitikk i for eksempel Asia og en mulig spredning av globale epidemier (pandemier) til Norge. På forskjellige måter vil også politikk og samfunnsutvikling i viktige enkeltland som USA, Russland, Kina og i Midtøsten kunne få betydning.

Sammen med direkte trusler mot norsk sikkerhet, se kapittel 3, gir de nye globale sikkerhetstruslene og utfordringene et mer komplekst trusselbilde enn noen gang.

2.3 Trusler mot Norge via global ustabilitet

Norge vil i årene som kommer stå overfor flere former for global ustabilitet og usikkerhet som vil kunne utfordre norsk sikkerhet og som det vil være av sikkerhetspolitisk betydning å forsøke å forhindre eller å begrense ringvirkningene av. Det

dreier seg om indirekte alvorlige – men ikke eksistensielle – trusler mot norsk sikkerhet.

Masseødeleggelsesvåpen og langdistanseraketter

En av de mest bekymringsfulle truslene i dagens globale landskap er spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistisk våpenteknologi (langdistanseraketter), enten til nye stater eller til ikke-statlige aktører. Spredningen av slike våpensystemer til ikke-statlige aktører kan ikke utelukkes og er særlig urovekkende. Som følge av utviklingen er hele ikke-spredningsregimet under betydelig press. Skulle ikke-spredningsregimet bryte sammen, vil det kunne få alvorlige konsekvenser for stabiliteten både regionalt og globalt. Det finnes ingen lettvinde svar i kampen mot spredning, og det vil være påkrevd med en bred tilnærming. Svaret ligger delvis i å fortsette ikke-spredningsarbeidet og arbeidet med nedrustning, og delvis i en økende erkjennelse av at diplomatiske tiltak alene kanskje ikke vil være tilstrekkelige. Dette er den direkte bakgrunnen for den økte oppmerksomheten om missilforsvar, både i en rekke hovedsteder og i NATO. De amerikanske planene om rakettskjold og missilforsvar er problematiske med tanke på ikke-spredning, nedrustning og behovet for lavere spenning mellom Russland og de vestlige landene. Det er positivt at president Obama har indikert at planene om rakettskjold vil bli vurdert på nytt.

De første årene etter den kalde krigens avslutning bar preg av omfattende kjernefysisk nedrustning. Mot slutten av 1990-tallet snudde dette på grunn av flere forhold: Økt risiko for at nye land og terroristgrupperinger skulle få tilgang til masseødeleggelsesvåpen og ballistiske missiler. India og Pakistan gjennomførte kjernefysiske prøvesprengninger. Det amerikanske senatet avviste å ratifisere Den kjernefysiske prøvestansavtalen. Det oppsto problemer mellom USA og Russland i samarbeidet om rustningskontroll og nedrustning. Terrorhandlingene 11. september 2001, Irak-krigen og andre terroraksjoner bidro til enda lavere interesse. Spenningsnivået mellom USA og Russland har økt. Både konvensjonelle og kjernefysiske rustningskontrollavtaler har kommet under press. På viktige områder er samarbeid blitt erstattet med økt alene-gang og gryende mistillit.

Det er flere nye utfordringer knyttet til kjernefysisk teknologi og kjernefysiske våpen:

- Den kjernefysiske nedrustningsprosessen har stagnert som følge av et økt spenningsnivå mellom flere atommakter og en forestilling om at terrortrusselen ikke tillater ytterligere nedrustning.

- Nye land – og terroristgrupperinger – ønsker å skaffe seg tilgang til kjernevåpen.
- Energiknapphet og økt global oppvarming synes å gi utbygging av sivil kjernekraft en renessanse. Dette er en stor ikke-spredningsutfordring, siden den anvendte teknologien kan benyttes også i våpenproduksjon.

Terror

Internasjonal terror kjenner ingen landegrenser og er nådeløs i valg av ofre og bruk av virkemidler. Intensiteten og utbredelsen av dagens terrorisme bærer bud om at vi står overfor en vedvarende trussel. Verken Norge eller andre land har noen garanti mot å bli rammet av alvorlige terroraksjoner. Høy kvalitet på nasjonal etterretning er essensielt i lys av dette. Det samme gjelder betydningen av effektiv informasjons- og erfaringsutveksling internasjonalt. Samtidig innebærer anti-terrorarbeidet viktige avveininger og mulige dilemmaer som vi deler med alle andre land. Blant annet handler det om hvor grensene går mellom legitime overvåkingsbehov og enkeltmenneskets rettssikkerhet.

Borgerkriger, statssammenbrudd og regional ustabilitet

Borgerkriger og konflikter i en rekke områder vil kunne ha betydelige globale ringvirkninger. For Norges del vil eventuelle vedvarende uroligheter eller konflikter i Russland, Kina, eller mellom land i Sør-Asia (Pakistan og India), Midtøsten, eller internt i disse ha direkte innvirkninger på Norges strategiske posisjon og grunnleggende globale sikkerhetsspørsmål knyttet til terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Potensielle utfordringer i årene som kommer vil være å forhindre statssammenbrudd og spredning av «anarkiske soner» for eksempel i Somalia, og konflikter mellom land og religiøse grupperinger i Pakistan og Irak. Piratvirksomheten utenfor Somalia er et eksempel på at sammenbrutte stater i tillegg til å oppføre seg som svarte hull i den globale rettsorden kan gi direkte sikkerhetsutfordringer. I dette tilfellet mot norske og andre rederier med krav til det norske forsvaret om å bidra med sikkerhet.

Konsekvenser av klimaendringer

Klimaendringene og miljøødeleggelse truer grunnlaget for en bærekraftig utvikling. Konsekvensene av klimaendringer med hensyn til befolkningsflytninger/klimaflyktninger eller kamp om knappe

ressurser vil kunne ta form av rene sikkerhetstrusler. De alvorligste scenariene forteller om mulig opptining av permafrost og tørke i sør som vil endre verdens geopolitiske tyngdepunkt, føre til store bølger av folkeflytting, rask havstigning eller dramatisk knapphet på vann og mat over hele jorden. I mindre dramatiske scenarier er det ikke usannsynlig at klimaendringer vil øke Norges strategiske posisjon hvis vedvarende smelting i nord gjør nordøstpassasjen til viktigste vannvei mellom Europa og Asia. Dessuten er det grunn til å frykte at økt konkurranse om knappe ressurser, flom, tørke og uår vil føre til konflikter og kriser som kan utfordre regional og global orden. Konsekvensene av klimaendringer vil i stor grad avhenge av hvor raske og brå klimaendringene blir. Ut fra dagens vurderinger er sannsynligheten for de mer moderate sikkerhetspolitiske konsekvensene betydelig større enn de mer ekstreme og brå scenariene.

Ressurs- og energisikkerhet

Vi er ved begynnelsen av det 21. århundre vitne til en økende global knapphet på strategiske ressurser som drikkevann, fisk, korn, metaller, fossil energi og tilgjengelige fornybare energikilder. En skjerpet konkurranse kommer til uttrykk i form av økte råvarepriser, til tross for store svingninger i oljeprisen, og intensivert utnyttelse av gjenværende ressurser både til lands og til havs. Som følge av overfiske er tidligere rike fiskeområder blitt svart hav, og oppmerksomheten vendes mot de gjenværende rike områdene, inkludert våre nordområder. Demografisk endring og velferdsøkning gir økt ubalanse på verdensbasis mellom tilbud og etterspørsel for en rekke strategiske råvarer. Dette vil kunne få sikkerhetsmessige konsekvenser i form av økt rivalisering land i mellom, og bruk av råvarer for politiske formål.

Den økte konkurransen om strategiske råvarer er særlig tydelig når det gjelder fossil energi. EU-området er illustrerende, med avhengighet av forsyninger utenfra som forventes å stige fra 50 til 70 prosent innen 2030, og med Russland, Norge og Algerie som de sentrale leverandørene. Utfordringene skjerpes av tilbøyelighet hos enkelte produsentland til å bruke råvaren til politiske formål. Som konsekvens er energisikkerhet på kort tid skjøvet høyt opp på den sikkerhetspolitiske dagsordenen både i EU-landene, USA og Kina. Større vestlige industriland ønsker å sikre leveranser uten å bli for avhengige av én enkelt leverandør (diversifisering). Dette får konsekvenser for Norge gjennom den økte betydning sentrale EU-land og USA tillegger Norge som strategisk energileverandør.

Globale helsetrusler

Det finnes en rekke ulike helserelevante spørsmål som i tenkte situasjoner vil kunne få vesentlige dramatiske konsekvenser for samfunn og enkeltmennesker. De mest omtalte er såkalte pandemier, blant annet fugleinfluenza. En pandemi er en sykdom som skyldes et smittestoff (virus m.m.) som få er motstandsdyktige mot, som smitter lett og som har stor og rask geografisk spredning. En annen aktuell utfordring er spredning av bakteriekulturer som har mutert og er resistente mot antibiotika. Verdens helseorganisasjon (WHO) regner med at nye pandemier vil oppstå.

Geoøkonomisk og strategisk usikkerhet

Fortsatt økonomisk vekst og utvikling i folkerike land som India og Kina vil bidra til å flytte verdens geoøkonomiske og geopolitiske tyngdepunkt i retning Asia. Dette vil endre Norges internasjonale avhengighet og øke sårbarheten med hensyn til militære, økonomiske eller andre former for ustabilitet ulike steder i Asia. Fortsatt økonomisk vekst i Asia vil også ytterligere kunne øke den strategiske viktigheten av norske olje- og gassressurser. Økende grad av blokkdannelse, nye strategiske allianser eller ideologiske spenninger i internasjonal politikk – for eksempel nye former for samarbeid mellom Russland og Kina, eller utligning av maktforhold mellom USA og Kina – vil også endre Norges sikkerhetspolitiske posisjon. Som stormakt på naturressurser (protein og fossilt brensel) vil Norge kunne komme i politisk og strategisk «klem» mellom enkelte av våre allierte med gjensidig konkurrerende interesser, eller mellom Russland og Europa i tilknytning til nordområdene.

Internasjonal organisert kriminalitet og menneskehandel

Den internasjonale organiserte kriminaliteten har økt som følge av globaliseringen og framveksten av et globalt marked. Denne formen for kriminalitet er som oftest drevet fram av store internasjonale kriminelle nettverk og innbærer både handel med mennesker, narkotika og våpen, og korrupsjon.

Menneskehandel er blitt en milliardindustri hvor det anslås at flere millioner personer rammes hvert år. Unge kvinner og barn er spesielt sårbare. Menneskehandel er avhengig av et marked som etterspør mennesker som «forbruksvarer» for utnyttelse til prostitusjon, tvangsarbeid eller for bruk av deres organer. Fattigdom og stadig

økende globale forskjeller skaper grobunn for den økende menneskehandelen, men samtidig er ikke fattigdom i seg selv automatisk en utslagsgivende faktor for denne type kriminalitet. Kombinert med et økende ressursgap mellom rike og fattige land, urbanisering og minoritetsproblematikk, er også krig og konflikt, arbeidsledighet, manglende likestilling, diskriminering, etniske og religiøse ulikheter, og strenge regler for innvandring, alle faktorer som bidrar til denne type kriminalitet.

FN og andre internasjonale organisasjoner har bidratt til økt bevissthet om problemet, og i Europa gjør EU, OSSE, Stabilitetspakten for Sentral- og Øst-Europa og Europarådet et viktig arbeid som Norge støtter aktivt i kampen mot menneskehandel. Menneskehandel foregår ofte som del av annen alvorlig og organisert kriminalitet, herunder narkotika og våpenhandel på tvers av landegrensene. Samlet sett angår denne formen for organisert kriminalitet i stor grad norsk nasjonal politikk, herunder lovverk for innvandring, arbeidsstandarder, prostitusjon og kjønnsbasert vold og nasjonalt narkotikaforbruk. Dette er både et eksempel på sikkerhetsutfordringer for Norge via ekstern ustabilitet og på hvordan globalisering bidrar til å bryte ned grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk.

Boks 2.2 Megakatastrofer

Det finnes risikoscenarier som åpner for eksistensielle megakatastrofer som vil kunne inntreffe og snu dagens situasjon på hodet. Med ett unntak dreier dette seg om ulykker og utilsiktede bivirkninger av menneskelig aktivitet. Selv om sannsynligheten er liten er det mulig å se for seg tre mulige megakatastrofer som raskt eller umiddelbart vil kunne true hele eller store deler av det norske samfunnets eksistens eller grunnleggende kjennetegn. Disse er følgende:

- Raskt eskalerende virkninger av klimaendringer.
- Ikke-forutsigbare/uunngåelige naturkatastrofer.
- Atomulykker med omfattende regionale og globale virkninger, og terrorangrep i Norge eller norske nærområder med bruk av atomvåpen eller andre masseødeleggelsesvåpen.

3 Geopolitiske maktforhold og sikkerhetspolitiske konsekvenser

3.1 Mot en multipolar verden

Staten er fortsatt den helt dominerende aktøren i internasjonal politikk. Statene, og særlig stormaktene er fundamentale for internasjonale makt- og innflytelsesforhold. Samtidig er ikke geopolitikken – den territorielt forankrede realpolitikken – den samme som før. Det er i hovedsak tre årsaker til dette:

For det første er statsmaktene, som beskrevet i kapittel 1, i økende grad tett sammenvevd gjennom økonomiske, politiske og sosiale globaliseringsprosesser.

For det andre må statene dele plass med et mangfoldig sett av internasjonale aktører; på den ene siden regionale organisasjoner som fører med seg regional integrasjon, felles regler, prinsipper og avtaler og samarbeid mellom regionene, og på den andre siden ikke-statlige aktører med evne til å sette dagsorden og påvirke, noe som har ført til et voksende antall transnasjonale utfordringer som kan utvikle seg raskt og få store følger.

Og for det tredje står vi i en historisk periode kjennetegnet av utvikling fra en bipolar, via en unipolar, til en multipolar verden med en rekke makt- og innflytessentra. Totalt sett utfordrer dette internasjonal orden og etablerte samarbeidsorganer og fører til spredning av makt. Samtidig skapes nye muligheter for samarbeid.

Stormakter som i dag utfordrer USAs posisjon globalt, er særlig Kina og India. Vi ser en østliggjøring av verden som vil forsterkes av den globale finanskrisen. Andre stormakter som Russland, Brasil og Sør-Afrika, øker også sin relative makt og innflytelse. Et spesielt tilfelle er EU, som har utviklet seg til å bli en regional og global aktør å regne med, delvis i kraft av unionens økonomiske og handelsmessige tyngde, felles institusjoner og politikk, og delvis på grunnlag av de største medlemslandenes innflytelse.

De ovennevnte aktørene utgjør et betydelig maktgrunnlag som kan kanaliseres gjennom globale og regionale organisasjoner som FN og NATO. Utviklingen i innflytelsesrike staters syn på internasjonale spørsmål og (styrke-) forholdet stormaktene imellom bidrar til å definere rammen for

norske interesser, på samme måte som globaliseringen. Dagens utfordringer er langt mer komplekse enn da to blokker sto i frossen konfrontasjon mot hverandre. Dette må gjenspeiles i Norges sikkerhetsforankringer.

Det følgende er en gjennomgang av utviklingen i forholdet mellom sentrale statlige aktører, konsekvensene for norske interesser og de direkte sikkerhetsutfordringene Norge står overfor som følge av dette.

USA er fortsatt dominerende, men vil utfordres

USA har, ved siden av Sovjetunionen, vært den dominerende globale makten i hele etterkrigstiden, økonomisk, militært, politisk, teknologisk og kulturelt. Landet bidro på avgjørende vis til etableringen av forpliktende internasjonalt samarbeid etter krigen, og har i det meste av etterkrigstiden sett sine interesser tjent med aktiv deltakelse i internasjonale institusjoner og regimer. På tross av at USAs dominans er i ferd med å reduseres, vil landet allikevel, i det minste det neste tiåret, forbli den sterkeste enkeltnasjonen og dermed fortsatt spille en betydelig rolle internasjonalt. USA vil ikke i samme grad som før alene kunne sette den internasjonale dagsorden eller utforme løsninger. Men amerikansk lederskap og engasjement vil fortsatt være viktig for å oppnå løsninger internasjonalt og bidra til en stabil internasjonal orden. USAs nye president Barack Obamas vektlegging av internasjonalt samarbeid og at USA igjen er beredt til å lede («ready to lead once more»), men med en utstrakt hånd og ved å gå foran som et godt eksempel, vil kunne få betydning. Som andre land vil USA uansett fortsatt sikre egne interesser.

USA og Kina er på få tiår økonomisk og finansielt bundet sammen i dyp gjensidig avhengighet, og USA er også i ferd med å etablere et tettere strategisk samarbeid med India. Allikevel vil Europa, anført av EU, fortsatt være USAs nærmeste internasjonale partner. Men Europa og det transatlantiske samarbeidet blir mindre viktig for USA i en situasjon hvor regionale konflikter og globale utfordringer utenfor det euroatlantiske området dominerer dagsordenen, og ikke-europeiske aktø-

rer vil være klart viktigere enn før for å møte disse utfordringene.

Russland har ikke den supermaktstatus Sovjetunionen en gang hadde og det privilegerte forhold det innebar til USA. Russland er for USA i dag en regional stormakt med betydelige energireserver og -eksport, en viktig regional rolle, sete i FNs sikkerhetsråd og et stort antall kjernefysiske våpen. Utfordringen for USA – og for Russland – blir å finne fram til et tillitsfullt samarbeid på grunnlag av en ny situasjon og nye realiteter for begge land, der Russland tar rollen som ansvarlig og konstruktiv bidragsyter til løsning av regionale konflikter og globale utfordringer.

Det «bredere» Midtøsten har dominert Washingtons dagsorden siste tiår. Konflikt og ustabilitet, krig, terrorisme, energiforsyning og regionens store strategiske betydning er stikkord som gjør at Midtøsten fortsatt vil stå høyt på USAs agenda. President Obama har fra sin tiltredelse vist at han prioriterer Midtøstenpolitikken. USA vil sannsynligvis forsøke å redusere amerikansk avhengighet av import av olje fra Midtøsten, og søke å bidra til stabilitet og styrke regionalt samarbeid som kan gjøre det mulig å ivareta amerikanske interesser og videreføre USAs rolle i regionen med mindre militært nærvær. Energiforsyning og regionale konflikter som skaper ustabilitet og utfordringer også utenfor regionen, har utløst økt oppmerksomhet fra Washington overfor Afrika. Denne utviklingen ligger an til å fortsette. Styrket regionalt samarbeid og økt integrasjon i verdensøkonomien reduserer Latin-Amerikas tradisjonelle sterke avhengighet av USA. Samtidig har den økonomiske og sosiale utviklingen i landene sør for Rio Grande stor betydning for USA, blant annet når det gjelder innvandring, narkotikahandel og annen internasjonal kriminalitet.

Konsekvenser for Norge

En gradvis reduksjon i USAs makt og innflytelse til fordel for nye geopolitiske sentra og aktører vil ha konsekvenser også for Norge som tradisjonelt har hatt en kjerneinteresse i den euroatlantiske plattformen og dens allianser og partnerskap. USAs syn på og bruk av NATO, og forhold til EU og EUs sikkerhets- og forsvarspolitik, har en avgjørende utenrikspolitisk og sikkerhetspolitisk relevans for Norge.

Utviklingen av USAs forhold til Kina, spenning eller samarbeid, vil også være av stor betydning for norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Det samme gjelder USAs forhold til Russland, som vil påvirke både forholdet mellom NATO og Russ-

land og det generelle forholdet mellom Russland og vestlige land. USAs evne og vilje til å komme overens med nye stormakter i videreutviklingen av internasjonale institusjoner og global rettsorden vil være sentralt for Norge. USAs Midtøstenpolitikk, både med hensyn til den israelsk-palestinske konflikten, Irak, Iran, og i det «bredere Midtøsten» Pakistan og Afghanistan, og andre land og konflikter, er av stor viktighet også for norske interesser.

Oppsummeringsvis synes det klart at USAs nåværende og framtidige utenrikspolitikk er av stor viktighet for Norge, tatt i betraktning USAs fortsatt primære rolle globalt, Norges tette transatlantiske tilknytning sikkerhetspolitisk og at Norge ikke er medlem av EU. På et overordnet plan befinner det norske sikkerhetspolitiske handlingsrommet seg fortsatt innenfor et geopolitisk triangel som består av USA, Europa og Russland. Dette må reflekteres klart i utenrikspolitikken.

Russland vil spille en rolle som regional stormakt

Et av hovedmålene med russisk utenrikspolitikk etter Jeltsin har vært å gjenreise Russlands internasjonale posisjon. Det har lyktes å sette Russland på kartet igjen, og landet spiller i dag en større internasjonal rolle enn på 90-tallet, preget av økt økonomisk handlefrihet og internasjonale ambisjoner utad. Russland spiller en global rolle i viktige enkeltspørsmål som Irans atompolitikk, Midtøstenkonflikten og Nord-Korea, og i nedrustningspolitikk generelt.

Innad preges landet av maktsentralisering både politisk og økonomisk, blant annet i energisektoren der staten under Putin igjen har oppnådd total kontroll. Den politiske utviklingen, ikke minst når det gjelder demokrati, pressefrihet og respekten for menneskerettigheter, er bekymringsfull. Dette kommer klarest til uttrykk i forbindelse med situasjonen i Nord-Kaukasus. Forholdene er også blitt vanskeligere for opposisjonelle og for ikke-statlige organisasjoner. Russland er hardt rammet av finanskrisen og framstår som sårbart, men det er for tidlig å konkludere om økonomiske og politiske konsekvenser.

Forholdet til vestlige land har de siste årene blitt gradvis mer anstrengt. Dette har kommet til overflaten i en rekke saker, som spørsmålet om Kosovos status, rakettforsvar, Georgia-konflikten og NATO-utvidelse. Georgia-krisen skapte usikkerhet om Russlands videre kurs og skadet landets omdømme. Grunnleggende økonomiske realiteter der negative aspekter er forsterket med finanskrisen og en negativ demografisk utvikling, gjør at Russland, sammenliknet med USA og Kina, i første

rekke vil forbli en regional stormakt. Samtidig vil Russland i kraft av sitt territorium, tyngde som petroleumsseksportør og militære evne kunne spille en betydelig rolle, både når det gjelder Kaukasus, Sentral-Asia og Europa, inkludert de nordiske land.

Det russisk-amerikanske forholdet har tilspisset seg sammenliknet med 1990-årene. Amerikanske planer om rakettskjold, den russiske midlertidige opphevelsen (moratoriet) av CFE-avtalen (avtalen om konvensjonelle våpen i Europa) og uenighet om internasjonale spørsmål som Iran og Kosovo har bidratt til dette. Aktiv amerikansk støtte til Georgias og Ukrainas medlemskapsaspirasjoner i NATO har vært oppfattet som en trussel mot russiske interesser. Russisk engasjement i USA-skeptiske land i Latin-Amerika kan trolig sees på som et tilsvarende. Det vil vise seg hvordan forholdet utvikler seg med en ny administrasjon i Washington, under president Obama.

Russlands forhold til Europa er preget av gjensidig energipolitisk avhengighet og av at Russland har ulike bilaterale forhold til de enkelte europeiske landene, blant annet farget av energispørsmål. Samarbeidet mellom Russland og EU er pragmatisk, mens forholdet til NATO er mer anstrengt, og Russland er og blir skeptisk til videre utvidelser av NATO.

En multipolar verden er et uttalt mål for russisk utenrikspolitikk, ikke minst fordi dette anses å ville svekke USAs supermaktstatus. Russland vektlegger derfor forholdet til land som Kina og India. Russland har et godt forhold til India, med omfattende økonomiske forbindelser, et nært samarbeid om fredelig bruk av atomkraft og enkelte felles interesser knyttet til nedrustningsspørsmål. Forholdet til Kina baserer seg blant annet på russisk eksport av våpen, og etter hvert av olje og gass. Hensikten er til en viss grad på sikt å redusere den russiske avhengigheten av de europeiske gassmarkedene. Dessuten er det viktig for Russland å markere seg i Øst-Asia i lys av Kinas stadig sterkere posisjon regionalt og globalt. En del i Russland er skeptiske til Kinas geopolitiske ambisjoner. Denne skepsisen, et forhold også preget av spenninger, og det faktum at både Russland og Kina har størst interesse av sitt forhold til vestlige land, gjør ikke en tett, langsiktig russisk-kinesisk allianse sannsynlig.

Konsekvenser for Norge

Norge er tjent med et pragmatisk og godt samarbeid med Russland for å løse felles utfordringer i nord, for eksempel når det gjelder forvaltning og

miljø. Det bilaterale forholdet er godt, og på noen områder som utvinning av olje og gass, er vi i ferd med å inngå et særlig nært samarbeid. Samtidig gir Russlands nye stormaktspolitikk seg utslag også i nord med blant annet økt militær øvelsesaktivitet, noe som kan gjøre enkeltsaker krevende.

Russland er en arktisk stat med store interesser å ivareta, høy kompetanse og betydelige ressurser og ambisjoner når det gjelder Arktis.

Norges tilknytning til NATO er en viktig forsikring i et ellers asymmetrisk forhold. Derfor har NATO-Russland-forholdet stor betydning også for utviklingen av det norsk-russiske forholdet. Det samme gjelder EU, selv om Norge ikke er medlem. Et konstruktivt EU-Russlands-forhold er i norsk interesse – også fordi Norge og Russland ikke er konkurrenter, men til en viss grad deler interesser når det gjelder EU-landenes utvikling av infrastruktur for import av gass.

Tendenser til større motsetninger eller nye skillelinjer, reelt eller tilsynelatende, i Russlands forhold til både NATO og EU strider mot norske interesser. For Norge som Russlands naboland vil utviklingen i Russland, i russisk utenrikspolitikk og i forholdet mellom Russland og sentrale land og organisasjoner som USA, Kina, europeiske land, NATO og EU, og Vesten, generelt ha vesentlig sikkerhetspolitisk og utenrikspolitisk betydning. Det tjener norske interesser best dersom forholdet mellom Russland og de vestlige land er godt og Russland involveres i samarbeid om regionale og globale utfordringer. I det perspektivet er det naturlig at Norge er en pådriver for at Russland integreres i internasjonalt samarbeid, som WTO og OECD, og arbeider for et best mulig samarbeid med Russland i regionale fora og i NATO. Det er viktig for Norge å holde øye med finanskrisens konsekvenser for politikk, samfunn og økonomi i Russland. Russland forblir en sentral faktor for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

EU er den sentrale aktør i Europa og har styrket sin rolle globalt

Samarbeidet i EU har ført til stabilisering og løsning av konflikter i Europa og i Europas naboland. Særlig viktig er det hvordan de tidligere østblokklandene har kunnet forankre demokrati og markedsøkonomi på en stabil måte gjennom EU-medlemskap. En rekke utvidelser og en aktiv nabo-skapspolitikk, blant annet på Balkan, bidrar til sikkerhet og utvikling i en bredt geografisk definert region.

EUs rolle som global aktør er i stor grad knyttet til å videreutvikle og styrke FN og de andre multi-

laterale organisasjonene. EU har vist evne til å handle der FN har hatt begrensninger (f.eks. Kosovo, Sudan, Burma og Iran). Et sentralt spørsmål for EUs utvikling internt, regionalt og globalt det kommende tiåret er mulig EU-medlemskap for Tyrkia.

EU spiller en sentral rolle i mange internasjonale spørsmål, som klima, Georgia-konflikten, Balkan, Iran/atomsaken, Somalia og Midtøsten, og en viktig sikkerhetspolitisk rolle i spørsmål knyttet til internasjonal rettsorden.

Utfordringen for EU er å enes om felles holdninger i enkeltsaker innenfor sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) for å fortsette å øke sin betydning på den internasjonale arena. Lisboa-traktaten innebærer, dersom den blir ratifisert av alle medlemslandene, at det utenrikspolitiske feltet blir mer samkjørt og får større tyngde. EU vil uansett fortsatt preges av motstridende interesser og prioriteringer og derfor ha en begrenset internasjonal stemme i enkelte viktige spørsmål. Et stort antall nye medlemmer gir flere konkurrerende interesser og vanskeligere beslutningsprosesser. Vi ser også fortsatt behov og ønske om nasjonal selvhevdelse for de store EU-landene.

Sivile og militære EU-ledede operasjoner (ESDP) har vært EUs mest konkrete virkemiddel for å bidra til internasjonal stabilitet og utvikling. EU har hittil gjennomført 16 slike operasjoner på tre kontinenter. Sammenliknet med NATO har EU fortsatt klare begrensninger når det gjelder virkemidler til disposisjon. Samtidig har EU en kombinasjon av sivile og militære virkemidler som gjør unionen til en viktig sikkerhetspolitisk aktør.

EU har et strategisk partnerskap og hyppige toppmøter med USA, Kina, Russland, Brasil, India og Sør-Afrika, der internasjonale spørsmål drøftes. EUs samarbeid med USA er bredt og omfattende og reflekterer sterke historiske, kulturelle og demokratiske bånd. Tidligere transatlantiske kontroverser om EUs utvikling av sin sikkerhets- og forsvarspolitik er ikke fremtredende. EU-landenes sikkerhetspolitiske utfordring i forholdet til USA vil antageligvis særlig være USAs forventninger om tunge europeiske militære bidrag i internasjonale operasjoner. Selv om EUs politiske rolle er økende, er unionen i militært henseende klart underlegen USA, spesielt når det gjelder evne til global styrkeprosjeksjon, det vil si evne til å gjennomføre operasjoner med egne styrker på andre kontinenter.

EU-landene importerer rundt 35 prosent av sin gass fra Russland, og i noen av de østlige medlemslandene er avhengigheten av russisk energi nærmere 100 prosent. Til gjengjeld er Russland avhen-

gig av inntektene fra det europeiske gassmarkedet. Samtidig som EU-landene ønsker å diversifisere sin import av gass, har de forventninger til nye gassprosjekter i de russiske nordområdene. Konflikten i Georgia i 2008 bidro til å kjøle samarbeidsklimaet med Russland noe ned, men det viste seg samtidig i konflikten at EU hadde en rolle å spille som verken NATO eller andre aktører kunne innta.

EUs forhold til Kina og India er bredt og bygger fra EUs side blant annet på en erkjennelse av de to landenes enda mer sentrale framtidige rolle, både i Asia og globalt. I multilaterale organisasjoner og forhandlinger ser vi økt direkte kontakt mellom EU og tredje verdenaktører som G-77/NAM. EUs største medlemsland ser seg stadig oftere tjent med å kanalisere sine interesser gjennom EU framfor å spille sine nasjonale kort, både i internasjonale organisasjoner og i andre sammenhenger. Men vi ser også fortsatt tendenser til at de store EU-landene i kritiske spørsmål lar nasjonale interesser gå på bekostning av fellesskapets, som i energipolitiske spørsmål overfor Russland.

Konsekvenser for Norge

Medlemskap i EU står ikke på den politiske dagsordenen og er derfor ikke et tema i denne meldingen. Regjeringen har gjennom eksisterende tilknytningsformer, jf. stortingsmelding 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken, et velfungerende samarbeid med EU på de fleste områder av betydning for norske interesser. Et godt forhold har vist seg også å være i EUs interesse. Norge vil samtidig måtte arbeide for å sikre sine interesser overfor et europeisk fellesskap som naturlig nok i første rekke taler sine medlemslands sak, på samme måte som alle internasjonale aktører ivaretar sine interesser. Et sterkt og handlekraftig EU i globale og regionale spørsmål er i vår interesse, så lenge unionen støtter opp om den internasjonale rettsorden og bidrar til global sikkerhet, fred og utvikling. Norge er ikke bundet av EUs utenrikspolitikk eller sikkerhetspolitikk. Dette har hatt betydning i norsk Midtøstenpolitikk og freds- og forsoningspolitikk, blant annet ved at Norge ikke automatisk har sluttet opp om EUs «terrorliste» og slik har kunnet være en nøytral tilrettelegger på Sri Lanka og anerkjenne den palestinske samlingsregjeringen.

Klimatrusselen og WTO-forhandlingene er kanskje de viktigste sakene der EU kan gjøre en forskjell overfor USA, Kina, Brasil og India. Utviklingen i EUs forhold til Russland er av stor betyd-

ning for både økonomiske og sikkerhetspolitiske norske interesser.

EUs og Norges fokus i tilnærmingen til India, Brasil og Kina er ganske lik: handel og investeringer, miljø og klima, ren teknologi, menneskerettigheter, forskning, kultursamarbeid og omdømmearbeid. Norge er som europeisk EØS-land tjent med at EU videreutvikler sitt brede engasjement overfor India og Kina og prioriterer og oppnår framgang i sine menneskerettighetsdialoger, på klima- og miljøområdet og i antiterrorsspørsmål.

Norge er tjent med forutsigbarhet og langsiktighet i sine forbindelser med utlandet, både bilateralt og multilateralt. Regional og global integrasjon er derfor i norsk interesse, og utvikling av sterkere og bredere strategiske partnerskap mellom EU, USA, Kina, Russland og andre stormakter styrker i hovedsak rammebetingelsene for norsk utenrikspolitikk, med det forbehold at Norge ikke havner utenfor kommunikasjonskanalene.

Norge kan risikere å støte på utfordringer både som følge av uavklarte sider ved forholdet mellom EU og NATO og av et mulig tettere samarbeid mellom de to organisasjonene. Det vil også bli en utfordring for Norge hvis EU-landene velger å legge sikkerhetspolitiske diskusjoner av relevans for Norge i en EU-ramme istedenfor i NATO, blant annet i sin dialog med tredjeland som USA og Russland.

Asias framvekst er samtidens viktigste geopolitiske utviklingstrekk

Det viktigste utviklingstrekk i det internasjonale geopolitiske bildet er framveksten av Kina og India som stormakter. Siden begynnelsen av årtusenet har det vært en utbredt oppfatning at de såkalte BRICS-økonomiene (Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika) om få år vil dominere verdensøkonomien. Dette er imidlertid en svært uensartet gruppe, noe som illustreres ved at Kinas bruttonasjonalprodukt i dag, både målt i dollar og i kjøpekraft, er nesten like stort som de fire andre landenes til sammen.

Kina har siden landets reformprosess startet i 1978 opplevd en økonomisk utvikling uten sidestykke i verdenshistorien, og har alene sørget for 75 prosent av verdens fattigdomsreduksjon i denne perioden. Kina er i dag verdens tredje største økonomi, og vil med dagens utviklingstakt kunne bli verdens ledende økonomi om få tiår. I kraft av sin økonomiske tyngde har Kina potensial til å bli en global aktør på linje med USA. Man kommer ikke lenger utenom Kinas medvirkning når det gjelder å løse problemer av global karakter, som f.eks. finanskrisen, klimaendringer, energiforsyning og nedrustning. Kinas økende energibehov har fått konsekvenser både for det globale energimarkedet



Figur 3.1 Kina

Kilder: FN, SIPRI, FAO, REN21, IEA, FT Global 500, internetworldstats.com, IEA Key World Energy Statistics

det, verdens klimagassutslipp, økte oljeinntekter for Norge og rimelige varer produsert i Kina.

Kinas utenrikspolitikk er mye drevet av hensynet til ressurstilgang og preges av ansvarlighet, men samtidig med målsetning om å øke sin innflytelse globalt. Kina framstår fortsatt militært som en overveiende regional makt, og det vil ta mange tiår før landet har USAs evne til global styrkeprosjeksjon. I kraft av økonomisk tyngde demonstrerer imidlertid Kina et stadig mer globalt utsyn, som gir seg utslag både økonomisk og politisk. Beijing har stor innvirkning på alt fra globale økonomiske konjunkturer og miljøspørsmål til spørsmålet om internasjonalt militært engasjement i Afrika og det internasjonale arbeidet for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen til land som Nord-Korea og Iran.

Det vil være en utfordring for det internasjonale samfunnet i årene framover å styrke og underbygge Kinas rolle som ansvarlig internasjonal aktør og bidra til at Kina påtar seg et større internasjonalt ansvar i samsvar med sin økonomiske makt. Kina har tradisjonelt vektlagt sine bilaterale forhold framfor å arbeide multilateralt, og har i sin utenrikspolitikk nedfelt prinsippene om regional stabilitet og ikke-innblanding i andre lands indre anliggender. Kinas hurtig voksende engasjement i Afrika er en sentral del av denne utenrikspolitiske ekspansjonen. Samtidig ønsker Kina å framstå som en ansvarlig stormakt, og det kan derfor oppstå spenninger i kinesisk utenrikspolitikk når det gjelder det tradisjonelle ikke-innblandingsprinsippet.

Da et indisk romfartøy i november 2008 plasserte en sonde på månens overflate og påbegynte en tredimensjonal kartlegging av Jordas nærmeste nabo, markerte dette et høydepunkt i Indias romfartshistorie. Nyheten bekreftet også Indias posisjon på den globale arena og landets ambisjoner for årene framover. Verdens største demokrati har gjennom flere år opplevd en økonomisk veksttakt som har gått hånd i hånd med en gradvis økende politisk bevissthet og vilje til å bruke landets posisjon til å øve innflytelse i stadig videre geografiske sirkler. India søker fast plass i FNs sikkerhetsråd, og er en av de største bidragsyterne til FNs fredsbevarende operasjoner. Myndighetene i New Delhi vet at globale utfordringer knyttet til blant annet klima, internasjonal sikkerhet og fattigdomsbekjempelse vanskelig kan løses uten Indias aktive deltakelse, og viser med profilert opptreden at landet både kan og vil være med på å utforme morgendagens politiske dagsorden.

Samtidig styrker India det politiske, teknologiske og økonomiske samarbeidet med andre asiatiske stormakter, som Japan og Kina. Dette bidrar

til å forsterke dreiningen av det globale tyngdepunktet fra vest mot øst. Landet har også innledet en mer formalisert dialog, basert på felles interesser, med Brasil og Sør-Afrika. Også båndene til USA er blitt styrket, noe den nylig vedtatte avtalen om sivil bruk av kjernekraft vitner om. Dette har likevel ikke gått på bekostning av et fortsatt nært samarbeid med Russland når det gjelder utvikling av forsvarsmateriell. Med EU styrkes den politiske dialogen og handelssamkvemmet.

Selv om Kina ventes å overta posisjonen som verdens nest største økonomi, vil Japan fortsatt være en tung økonomisk aktør og en viktig global drivkraft for forskning og innovasjon. Samarbeidet med USA er tett, og de bilaterale allianseforpliktelsene er, ved siden av NATO, en hovedforankring for den amerikanske sikkerhets- og forsvarspolitikken. Trusselen fra Nord-Koreas atom- og missilprogrammer har ført til at Japan og USA i felleskap er i ferd med å etablere et rakettskjold over de japanske øyer, og det er økt debatt i Japan om styrking av forsvaret i lys av den bredere regionale rustningsutviklingen.

Indonesia er som verdens fjerde mest folkerike stat og tredje største demokrati, et land med potensielt økende betydning, som de siste årene har engasjert seg stadig sterkere i utenrikspolitiske spørsmål. Med sin geostrategiske beliggenhet, vektlegging av dialog og demokrati, verdens største muslimske befolkning og en grunnlov bygget på mangfold og religionsfrihet, er Indonesia en interessant og strategisk viktig samarbeidspartner. Indonesia spiller en aktiv rolle i globale spørsmål som nedrustning, ikke-spredning og handel, og har ambisjoner om å spille en brobryggerrolle mellom islam og vestlige land. Disse ambisjonene må samtidig sees i forhold til den innenrikspolitiske situasjonen og en skeptisk holdning mot USA og Israel. Globale utfordringer knyttet til klima kan ikke løses uten Indonesias aktive deltakelse.

Framtidens geopolitiske mønster vil i stor grad påvirkes av utviklingen i Asia. Potensialet for ustabilitet i denne regionen er stort, med flere uløste konflikter som Taiwan-spørsmålet og Korea-problematikken. Spenningen forsterkes av mangelen på effektive regionale sikkerhetsmekanismer. Hitil har USA vært den dominerende makt i Asia-Stillehavsregionen. Kinas forhold til land som Japan og India vil være avgjørende for stabiliteten i regionen. Kina vil være en sentral drivkraft for mulig økende rivalisering og konkurranseløp, både regionalt i Asia og globalt, spesielt i forhold til USA. Samtidig er den gjensidige avhengigheten mellom Kina og USA stor, og samarbeid dem imellom nød-

vendig for å løse mange av de mest sentrale utfordringene vi står overfor.

Konsekvenser for Norge

Den asiatiske regionens økende betydning stiller Norge overfor muligheter og utfordringer. Av særlig betydning er framveksten av Kina og India som økonomiske stormakter og nye geopolitiske tyngdepunkter. Kina er i dag den eneste aktør som kan utfordre USAs økonomiske og militære dominans. Derfor er forholdet mellom Kina og USA det mest avgjørende for framtidens globale mønster. Dette innebærer at allierte og partnere trolig vil forskyve sitt geopolitiske og sikkerhetspolitiske fokus bort fra Europa og mot Asia.

Hvordan forholdet mellom USA og Kina utvikles vil få konsekvenser for det vestlige sikkerhetssystemet, og dermed også for norsk sikkerhet. Et styrket samarbeid mellom USA og Kina er det som best tjener global sikkerhet, selv om vi ikke kan se bort fra at dette vil kunne øke utfordringene i det transatlantiske samarbeidet. Motsatt vil skarpere motsetninger mellom Kina og USA i utgangspunktet kunne virke samlende på vestlig side, samtidig som vi heller ikke kan se bort fra at EU vil ha et annet syn på en slik utfordring enn USA.

For Norge bør Kinas framvekst derfor også ses i lys av utviklingen av vårt eget forhold til USA, den euro-atlantiske sikkerhetsarkitekturens retning, NATOs framtid og Norges forhold til et EU med en sterkere rolle på det sikkerhetspolitiske området, utviklingen av internasjonale samarbeidsinstitusjoner og global rettsorden. Kina må vies større plass som en helt sentral faktor, som i økende grad gjennomsyrrer omtrent alle utenriks- og sikkerhetspolitiske områder som Norge engasjerer seg i, og Norge må bidra til å integrere Kina i verdenssamfunnet som en ansvarlig aktør.

Fordi India er blitt en aktør som resten av verden må regne med, vil det være i norsk interesse å styrke og videreutvikle det allerede omfattende samarbeidet mellom Norge og India, blant annet om sikkerhetspolitikk, handel og klima. Norge har inngått egne forsknings- og teknologiavtaler med både Kina og India.

Indonesias viktige økende betydning geopolitisk og som brobygger gjør landet til en interessant samarbeidspartner for Norge. De siste årene er samarbeid utviklet om mediadialog, med internasjonale konferanser på Bali og i Oslo som oppfølging av karikaturstriden i 2006, om FN's tusenårs-mål, om internasjonale helsespørsmål og om klima.

Det «bredere» Midtøsten er preget av ustabilitet

Høye oljepriser i årene etter USAs invasjon av Irak i 2003 har resultert i en enorm ressursoverføring fra vestlige og asiatiske konsumentland til energiprodusentene i regionen, noe som har forsterket særlig de arabiske Gulf-landenes tyngde som aktører i det internasjonale finansmarkedet. Imidlertid ligger det ikke an til at arabiske lands økende økonomiske vekt fører til tilsvarende politisk slagkraft. Til det er den politiske fragmentering og de indre rivninger i landene for store. Med andre ord er det få utsikter til framvekst av en selvstendig arabisk pol på linje med andre oppadstigende kraftsentra i en multipolar verden.

Snarere vil Midtøsten først og fremst forbli en arena for geopolitisk rivalisering mellom eksterne stormakter. I takt med sine økende energibehov har Kina meldt seg på banen. På samme tid er Russland på vei tilbake som en betydelig rustnings-eksportør til det lukrative våpenmarkedet i regionen. Både energipolitisk og sikkerhetspolitisk utfordres således USAs enestående dominans i Midtøsten fra perioden etter den kalde krigens slutt. Dette samtidig som USA, Israel og pro-amerikanske arabiske regimer møter forsterket motstand i egen befolkning og fra regionale stormakter og ikke-statlige aktører, i første rekke Iran i allianse med Syria og libanesiske Hizbullah, samt palestinske Hamas.

USA vil allikevel fortsatt være den viktigste spilleren i Midtøsten. Gjennom USAs spesielle forhold til og potensielle innflytelse over Israel sitter amerikanerne med en nøkkelrolle i arbeidet med en løsning på Palestina-konflikten og en bredere arabisk-israelsk fredsslutning. Det er derfor en grunnleggende utfordring for det internasjonale samfunnet å få USA til å sette Palestina-konflikten høyt på sin prioriteringsliste. Uten et direkte amerikansk engasjement overfor Iran vil det heller ikke være mulig å avklare Irans interesser og rolle i Midtøsten på en måte som tjener regional stabilitet. Tilsvarende vil det i fravær av en form for «grand bargain» mellom USA og Iran være vanskelig å sikre en fredelig avvikling av amerikanske styrkers militære nærvær i Irak. Sist, men ikke minst, vil det uten en amerikansk-iransk overenskomst være nærmest umulig å forhindre iransk kjernevåpenkapasitet og en eventuell væpning som i verste fall kan utløse et kjernefysisk rustningskappløp i hele regionen.

Konsekvenser for Norge

I takt med globaliseringen og voksende innbyrdes avhengighetsforhold internasjonalt er Midtøsten i

økende grad et nærområde for Norge og norsk utenrikspolitikk. Vedvarende uroligheter eller konflikter i Midtøsten og tilstøtende regioner har innvirkning på Norges strategiske posisjon og på grunnleggende globale sikkerhetsspørsmål knyttet til terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. På en rekke områder vil den politiske, sosiale og økonomiske utvikling i Midtøsten berøre Norge direkte. Så godt som alle land i verden berøres av konflikten i dette området, både politisk og økonomisk. Vedvarende uro i regionen vil kunne øke den globale konkurransen om knappe energiresurser, forsterke behovet for å utvinne ressurser i nordområdene, og dermed påvirke Norge i betydelig grad.

Det følger av de ovennevnte konsekvensene og USAs forhold til Israel at det er en sentral utfordring for Norge å bidra til at USA engasjerer seg aktivt og balansert i israelsk-palestinske forhandlinger om en enhetlig løsning på den israelsk-palestinske konflikten.

Afrika får økende global og geopolitisk betydning

Selv om utfordringene fortsatt er mange og store, finnes det grunnlag for optimisme på det afrikanske kontinentet. Aldri har kontinentet hatt så få krig, aldri så mange fredelige maktskifter og aldri en så vedvarende høy økonomisk vekst. Utviklingen på det sosiale og økonomiske området, en ny generasjon afrikanske statsledere og bedre styresett i de fleste land gjør at Afrika blir en stadig viktig global aktør, noe som underbygges av regionale og sub-regionale aktørers økende innflytelse, ledet an av utviklingen i Den afrikanske union (AU). Afrikas økende betydning skyldes ikke minst rikdommen på naturressurser og andre internasjonale aktørers ønske om samarbeid for å dra nytte av disse ressursene. Afrika blir en stadig viktigere leverandør av olje til land som USA, Kina og India, og med økt fokus på LNG (flytende naturgass) øker interessen for energiresursene i land som Angola, Nigeria, Algerie og Libya ytterligere. Kongobassenget er verdens nest største regnskog, og bevaring av regnskogen vil være en nøkkel i arbeidet med å stoppe global oppvarming. Matvarekrisen i 2008 er en utfordring for en rekke afrikanske land, men viser også det store potensialet som ligger i afrikansk landbruks- og næringsutvikling.

Afrikas ressurser og muligheter speiler samtidig kontinentets alvorlige problemer. Krig, konflikt og mangelfull økonomisk og politisk utvikling henger ofte sammen med kampen om naturressurser og velstående elites berikelse på fellesskapets

bekostning og tilgang til økonomiske verdier. Det internasjonale samfunnet har en klar interesse av å støtte de positive kreftene som arbeider for å bekjempe fattigdommen og de dype konflikten som fortsatt preger mange afrikanske land. Økonomisk og politisk framgang i Afrikas oljeland vil i økende grad være avgjørende for deres viktige bidrag til global energisikkerhet. Afrika rammes hardt av klimaendringene, men er også en viktig del av løsningen på klimaproblemene. Krig og anarki i mange afrikanske land bidrar til flyktningestrømmer og økt konfliktnivå globalt.

Sør-Afrikas utenrikspolitikk er forankret i landets sterke økonomiske posisjon i regionen – 40 prosent av det samlede bruttonasjonalprodukt for Afrika sør for Sahara – og landet har ambisjoner om å utvide sin plass både i Afrika og i verden for øvrig. EU er landets viktigste handelspartner, og det legges stor vekt på å videreutvikle det politiske og økonomiske forholdet til unionen. Sør-Afrika har tett økonomisk samkvem med både USA og Kina, og legger vekt på samarbeid mellom land i sør, blant annet gjennom sitt strategiske samarbeid med Brasil og India. Sør-Afrika er en pådriver for å utvikle Den afrikanske union (AU) til å bli et mer effektivt organ for regional økonomisk og politisk utvikling og integrasjon, og er tungt engasjert i en rekke fredsoperasjoner på kontinentet, særlig i DR Kongo og i Burundi. Landets økonomiske og politiske posisjon møter betydelig skepsis fra mange andre afrikanske land. Sør-Afrika vil bare kunne nå sitt mål om å være Afrikas stemme internasjonalt hvis landet legger seg på en politisk linje som stemmer overens med hovedstrømninger på kontinentet. Utfordringen er at denne ofte skiller seg fra vurderinger i vestlige land. Sør-Afrika er en tydelig stemme for multilateralt samarbeid, og FN-reform står sentralt på dagsordenen. Landet støtter lojalt standpunktene i Den afrikanske union og G77 når det gjelder FN-reform, noe som også henger sammen med ambisjonene om å få en permanent plass i Sikkerhetsrådet dersom dette blir utvidet.

Konsekvenser for Norge

Norge har sammenfallende interesser med Sør-Afrika i sentrale multilaterale spørsmål, særlig knyttet til fred og sikkerhet og humanitære spørsmål – med muligheter for å videreutvikle samarbeid om å styrke Afrikas egen kapasitet til fredsoperasjoner, med vekt på sivile komponenter. Norge spiller en aktiv rolle i mange internasjonale bidrag til konfliktløsning og fredsbygging i afrikanske land som Sudan og Burundi, på Afrikas horn og i Kongo-bassenget for øvrig. Norges

bidrag forankres i lang erfaring og kompetanse fra konfliktområdene gjennom blant annet utviklings-samarbeid, bred erfaring fra arbeid gjennom FN og andre multilaterale institusjoner om slike spørsmål, og tilgang til økonomiske ressurser gjennom det norske folks brede oppslutning om norsk engasjementspolitikk (se kap. 13). Miljø og klima er et annet viktig felt med muligheter for samarbeid.

Norge har også viktige interesser i utviklingen i afrikanske land. Norsk næringsliv hadde i 2007 investeringer på over 40 milliarder kroner i Afrika. Mer handel og investeringer mellom Norge og Afrika er i felles interesse og vil gi bedre avsetningsmuligheter for både norske og afrikanske produkter. Afrika er et viktig marked for norsk olje- og forsyningsindustri, og betydningen øker i takt med nye funn i land som Ghana, Uganda, Tanzania og Madagaskar. Norges økonomiske interesser og gevinster fra samarbeidet på petroleumsområdet forplikter, ikke minst på bakgrunn av konflikt og manglende utvikling i kjølvannet av afrikanske lands oljevirkosomhet. Dette utgjør noe av bakteppet for Regjeringens program «Olje for utvikling». Programmet samarbeider med en rekke afrikanske land om styrking av petroleumsforvaltningen i vid forstand. Norge støtter av samme grunn afrikanske lands engasjement i det globale åpenhetsinitiativet om ressursforvaltning (EITI), og en rekke andre utviklingspolitiske initiativer som bidrar til bedre styresett i afrikanske land.

Latin-Amerika, med Brasil i bresjen, framstår som mer selvsikkert

Mens USA under president Bush har hatt større fokus på andre deler av verden, har store endringer funnet sted i Latin-Amerika. Etter en periode med økte råvarepriser, økonomisk vekst og demokratiske valg av en rekke nye sentrums-/venstreorienterte presidenter, framstår landene i regionen, i langt større grad enn tidligere, som selvsikre og selvstendige.

Andre land har samtidig visst å dra fordel av vakuemet i forholdet til USA. Dette gjelder særlig Russland, men også Kina. EU har derimot ikke økt sin innflytelse i betydelig grad.

Latin-Amerika har i de senere årene lyktes mer enn tidligere i sine integrasjonsbestrebelse. Opprettelsen av den nye latinamerikanske organisasjonen UNASUR og en ny utviklingsbank, Banco del Sur, er tegn på at Latin-Amerika ønsker å framstå som en selvstendig region, med større fokus på regionens demokratiske og sosiale utvikling og uten overdreven amerikansk innflytelse. Selv om Venezuelas president Chavez har fått mye opp-

merksomhet i denne sammenheng, er det Brasils president Lula som framstår som den pragmatiske regionale drivkraften. Han har visst å bruke sin innflytelse til å dempe politiske kriser i emning. Brasil framstår i kraft av størrelse og tyngde som en leder i utviklingslandssammenslutningen G77, er en nøkkelnasjon i å framforhandle en ny WTO-avtale og er en viktig bidragsyter i spørsmål som klimaendringer, fattigdomsbekjempelse og sosiale ulikheter. Brasil har også lyktes i å tiltrekke seg betydelige utenlandske investeringer, og er i dag det landet utenfor EU og USA hvor Norge har de største investeringene.

Konsekvenser for Norge

Fra et norsk perspektiv vil et fredelig, ansvarlig og selvsikkert Latin-Amerika være positivt for den globale rettsorden og for norske næringsinteresser, spesielt innenfor petroleumssektoren. I lys av at Norge generelt har sammenfallende interesser med mange latinamerikanske land, er et samstemt Latin-Amerika positivt, også som inngangsbillett til samarbeid med øvrige G77 land. I den grad latinamerikanske land bestemmer seg for å løse sine utfordringer i egne organisasjoner, vil utfordringen for Norge bli å finne måter å komme i dialog med disse regionale strukturene på.

Brasils framvekst som en mer likeverdig partner i forholdet til andre tradisjonelt innflytelsesrike land gjør det til et sentralt land for Norge i klimasamarbeid, i arbeidet med å framforhandle en ny WTO-avtale og i Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. Norge og Brasil har inngått strategisk samarbeid for å bekjempe avskogingen i Amazonas, noe som innebærer betydelig norsk støtte til Amazonasfondet.

3.2 Direkte trusler og utfordringer mot norske sikkerhetsinteresser

Det første tiåret etter den kalde krigen var en periode da de fremste sikkerhetspolitiske utfordringene var knyttet til konflikter innenfor – ikke mellom – stater, brudd på menneskerettighetene og regional ustabilitet. Med 11. september 2001 ble i tillegg asymmetriske trusler i form av internasjonal terrorisme ytterligere forsterket. Alle disse utfordringene er fortsatt med oss – og ble gjennomgått i kapittel 2. I hele perioden framsto imidlertid de vestlige land, anført av USA, som det ubestridte globale tyngdepunkt. Som beskrevet, er dette bildet i endring med framveksten av nye stormakter som Kina og India og regional styrking av

Boks 3.1 Asymmetriske trusler

En asymmetrisk trussel er en trussel fra en relativt liten og svak aktør rettet mot en som er større og mektigere. Dette kan være både ikke-statlige og statlige aktører. I slike tilfeller tys det gjerne til uventede, ikke-konvensjonelle midler. Istedenfor å prøve å møte USA med høyteknologi, gikk terroristene 11. september 2001 til verket med billige, lavteknologiske midler.

tidligere stormakter som Russland. Dette er nye geopolitiske utviklingstrekk som vi allerede føler konsekvensene av, og som vil føre til endringer i globale maktforhold, og få sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge.

Ikke direkte eksistensielle trusler mot Norge

Norge står i dag ikke overfor eksistensielle trusler – selv om spredning av masseødeleggelsesvåpen og langdistanseraketter gjør at vi i verste fall igjen en gang kan stå overfor svært alvorlige trusler mot norsk territorium. Dette betyr allikevel ikke at alle klassiske territorielle sikkerhetstrusler og utfordringer utover dette forsvinner, eller at tradisjonelle forsvarspolitiske tiltak mister relevans. Blant alvorlige trusler og utfordringer inngår blant annet framtidig global ressursknapphet, økt strategisk betydning av nordområdene og Norges asymmetriske forhold til Russland. I tillegg kommer enkeltstående terrorangrep i Norge og trusler mot norske liv og interesser i utlandet. Selv om norske sikkerhetsinteresser ikke er mer utsatt enn før gir dette totalt, sammen med de globale og indirekte truslene og utfordringene som ble gjennomgått i kapittel 2, et mer komplekst trusselbilde for Norge enn noen gang.

Når det gjelder potensielle eksistensielle trusler mot Norge fra andre stater eller organiserte grupperinger er det åpenbart mulig å forestille seg ulike dramatiske scenarier. Og de siste hundre årenes europeiske historie minner om at det er hovmodig å fornekte muligheten for hurtige endringer. Alle land må ha beredskap for territorielle trusler som ikke kan utelukkes selv om de ikke har høy sannsynlighet. Ikke desto mindre er det ingen åpenbare scenarier som peker seg ut som direkte trusler mot norsk nasjonal sikkerhet i eksistensiell forstand.

Masseødeleggelsesvåpen, særlig atomvåpen, vil likevel forbli en alvorlig og vedvarende internasjonal utfordring. I enkelte regioner, først og fremst Midtøsten, står man overfor en reell fare for regionale rustningskappløp og ytterligere spredning av atomteknologi. Atomterrorisme eller ulykker ved sivile kjernekraftverk vil være en kontinuerlig utfordring. Men faren for overhengende atomtrusler mot Norge fra andre stater framstår som liten.

Det samme vil det være rimelig å hevde om *terrorisme*. Så lenge Norge deltar aktivt i den internasjonale stabiliseringsstyrken i Afghanistan eller i andre konflikter som har stor symbolverdi for ulike terrorist-grupperinger, kan ikke Norge ekskluderes fra gruppen land som må ha beredskap mot mulig terror. Sannsynligheten for at Norge skal være åsted for store spektakulære terrorangrep er imidlertid ikke stor, og terrorisme kvalifiserer ikke som en eksistensiell trussel mot norsk sikkerhet.

Den eneste direkte og mellomstatlige sikkerhetstrusselen som i løpet av de nærmest tiårene vil kunne få eksistensielle overtoner og framstå som en vesentlig endring av sikkerhetspolitiske rammevilkår, er spredningen av masseødeleggelsesvåpen og langdistanseraketter. Det kan ikke utelukkes at Norge, eller andre europeiske land, i løpet av de neste tiårene vil stå overfor trusselen fra langt-rekkende raketter eller andre typer ballistiske angrepsvåpen fra stater som er potensielt fiendtlige.

Det bør understrekes at det her er snakk om *eksistensielle* trusler. Hvis vi går ned på neste trinn av trusselstigen, til de ikke-eksistensielle truslene, vil disse inkludere mulige ønsker fra andre land om å oppnå fordeler i nord på Norges bekostning. Slike trusler krever gjennomtenkt beredskap.

De direkte, alvorlige, men ikke eksistensielle, truslene mot Norge

Fire direkte og potensielt alvorlige, men ikke eksistensielle, trusler framstår i årene framover som relevante.

– Svekkelse av norske posisjoner i viktige havområder

Norge har særlige rettigheter i og ansvar for store havområder. En betydelig andel av Norges fornybare levende ressurser, energiforsyning, inntekter, næringsliv, forskning, bosetting og generelle samfunnsutvikling er direkte knyttet til dette. Dette gir mange muligheter, men også spesielle utfordringer. *I et langsiktig perspektiv ville en mulig svekkelse*

av respekten for havrettens system kunne utgjøre en betydelig kilde til enkeltrusler, og trolig være den viktigste utfordringen mot grunnleggende norske interesser og norsk sikkerhet. Økende knapphet på levende og ikke-levende ressurser, og stadig klarere behov for en forsvarlig kyststatsforvaltning som respekterer havrettens friheter for andre stater, vil medføre økende utfordringer også for Norge. Manglende respekt for folkerettens system, parallelt med økt spenning mellom stormaktene, ville underminere den klarhet og forutsigbarhet som en rekke statlige og ikke-statlige aktører er helt avhengige av. Dette ville i siste instans utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet. Kyststatene rundt Polhavet har understreket betydningen av den internasjonale havrettens regler på dette området, ved ministererklæringen fra Ilulissat-konferansen på Grønland 28. mai 2008. En ukontrollert tilnærming ville representere en grunnleggende og langsiktig potensiell usikkerhet som må forstås i lys av det internasjonale samfunnets og de internasjonale institusjonenes relative sårbarhet, se boks 3.2.

– *Twister knyttet til ressurser og nordområdenes økte strategiske betydning*

Norge vil kunne bli stilt overfor nye episoder og eventuelt også situasjoner med fare for opptrap-

Boks 3.2 «Det internasjonale samfunn er Norges første forsvarslinje»

«Norge lever i dag av aktivitet i havområder vi har fått råderett over fordi vi har vært flinke til utnytte internasjonal lov og har vært pådrivere for å utvikle denne. Det norske Mare Nostrum bygger altså ikke på militærmakt, men på internasjonal lov. Hadde det vært mulig og ønskelig å få opp oljen og gassen fra havet i 1910, 1920 eller 1930 ville ikke Norge fått noe. Da ville datidens sterkeste sjømakt, the Royal Navy, ha sørget for britisk kontroll. [...] Det internasjonale samfunn henger sammen. Man kan ikke regne med at noen deler vil bestå om store og viktige institusjoner bryter sammen. Derfor er det i Norges interesse, i betydningen knallhard realpolitisk interesse, at det internasjonale samfunn opprettholdes og videreutvikles. Det internasjonale samfunnet er Norges første forsvarslinje, bokstavelig talt.»¹

¹ Ståle Ulriksen, forsker NUPI, «Hva er de viktigste sikkerhetstruslene Norge står overfor, og hvordan kan disse møtes?», (www.regjeringen.no/refleks) UD-notat (Refleksserien), juni 2007

ping til sikkerhetspolitiske kriser.¹ Også disse vil kunne være knyttet til Norges ansvar og rettigheter til havs, og konkrete spørsmål om fiskeri og petroleumsutvinning. Enkeltfaktorer som kan øke Norges sikkerhetsutfordring i nordområdene er blant annet:

Klimatiske endringer og smelting av is som vil kunne åpne opp for nye sjøruter i Nordishavet/Polhavet, økt kommersiell trafikk og økt nærvær av militære fartøyer, og dermed økning av områdets strategiske betydning.

Utviklingen av et (enda) mindre demokratisk og mer nasjonalt orientert politisk regime i Russland, gitt at asymmetrien i forholdet mellom Norge og Russland fortsatt er en faktor å regne med.

Økt kamp om knappe energiressurser, alvorlige langvarige brudd i leveransen av olje og gass til internasjonale markeder, for eksempel på grunn av krig i Midtøsten, som vil øke nordområdenes strategiske betydning.

– *Enkeltstående terrorangrep i Norge*

Det er ikke grunn til å tro at Norge peker seg ut som et hovedmål for gjentatte og store terrorangrep. Men det kan ikke utelukkes at Norge, og norske interesser i utlandet, vil kunne bli mål for enkeltstående terroraksjoner. Dette skyldes i det minste to forhold. For det første deltar Norge aktivt både politisk og militært på den internasjonale scenen for å bekjempe terroristgrupperinger, og enkelte vil derfor kunne anse Norge som part i gitte konflikter. Også norsk involvering i fredsprosesser, mekling og forsoningsprosesser vil kunne gjøre Norge til et mål for terroraksjoner fra enkeltgrupper. For det andre vil Norge kunne være terrormål ved at det finnes mål i Norge knyttet til andre internasjonale aktører eller stater. Logisk sett vil Norge måtte følge etter andre land med hensyn til å innføre sikringstiltak mot terrorisme knyttet til antatt attraktive mål for ikke å tiltrekke seg terroraktivitet. Med tanke på hva som har skjedd i andre europeiske land, kan man heller ikke i Norge avvise faren for rekruttering til ideologisk, religiøs eller politisk motivert terroraktivitet blant norske statsborgere.

Det er imidlertid viktig å være bevisst på at den faktiske trusselen mot Norge og effekten på det norske samfunnet av terrorisme, har å gjøre med hvordan det norske samfunnet selv reagerer og håndterer et eventuelt terroranslag. Terrorismen som sådan er heller ikke primært en sikkerhets-

¹ Dette er i tråd med NOU 2007:15 Et styrket forsvar, Forsvarspolitisk utvalg.

trussel. De viktigste tiltakene for å bekjempe terrorisme i Norge er ikke knyttet til militære og sikkerhetspolitiske virkemidler. Bred involvering og dialog er mer betydningsfullt. Ulike sider ved norsk engasjementspolitikk kan ha positive ringvirkninger som forebygger terror generelt, selv om mange vil advare mot for direkte koblinger mellom slik politikk og bekjempelse av terror.

– *Trusler mot norske liv og interesser i utlandet*

Vinteren 2006 ble Norges ambassade i Syria brent ned i forbindelse med striden om Muhammed-karikaturene. Noe senere ble Telenors kontorer i Pakistan angrepet i forbindelse med den samme karikaturstriden, og norske oljearbeidere kidnappet i Nigeria. Dette understreker en viktig utfordring og et nytt kjennetegn ved sikkerhetspolitikk i et høyt globalisert samfunn: Deler av Norges sikkerhetsinteresser «eksporteres» og «privatiseres». Det vil si at ivaretagelse av norske interesser, liv og eiendom må forstås videre enn innenfor Norges territorium. Ingen kan i dag utelukke terroranslag mot norske interesser og norsk tilstedeværelse utenfor Norge.

Svært mange steder i verden vil mange ikke se noen avgjørende forskjell mellom Norge som stat og norske selskaper og næringsinteresser. Det er derfor et toveis forhold mellom det offentlige og det sivile Norge i verden. Norge har siden 2001 vært aktør i en væpnet konfrontasjon med globale militante jihad-grupper, både i Irak, Afghanistan og som deltaker i FNs arbeid mot terrorisme. Dette er bevegelser og miljøer som opererer og angriper

mål over store deler av Midtøsten og deler av Afrika og Asia. Slik utviklingen i Irak og Afghanistan har vært en påminnelse om, har terrorisme visket ut etablerte skiller mellom sivile og militære, og mellom private og statlige interesser. Norske borgere og norske selskaper er potensielle terrormål – både ved sin egen framferd og fordi de er symboler på det norske.

I utenrikspolitikken vil det private og det offentlige Norge bli stående ansvarlig for hverandres opptreden. Den norske stats handlinger og disposisjoner får sikkerhetskonsekvenser for norske enkeltpersoner og private interesser. Og norske private selskapers opptreden får konsekvenser for staten. Samordning av «offentlige» og «private» deler av Norges utenrikspolitiske engasjement er dermed en utfordring for å ivareta det norske samfunnets totale sikkerhet.

Norge bør være ytterst bevisst disse utfordringene. På grunn av sin tunge økonomiske og politiske rolle knyttet til olje- og gassnæringen, er Norge sterkt representert i områder der terrortruslene er mest aktuelle. Dette gjelder ikke minst Midtøsten og Nord-Afrika. I disse områdene er sikkerhetsinteressene til det «private» og det «offentlige» Norge gjensidige, og det er viktig at ulike deler av Norge ser alle landets politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske interesser i sammenheng.

Piratvirksomhet mot skipsfarten i Aden-bukta utenfor kysten av Somalia med kidnappinger av hele skip og mannskap, og utenfor kysten av Nigeria og i deler av Sørøst-Asia, er også en trussel mot norske liv og verdier og blir en del av dette bildet.

4 FNs og globale organisasjoners sårbarhet og Norges avhengighet av internasjonal rettsorden

4.1 Globalisering og geopolitisk endring utfordrer

Globaliseringens økte hastighet og kompleksitet gjør det viktigere – og vanskeligere – å arbeide for en godt organisert verden. Jorda står overfor flere globale utfordringer enn noensinne: klima, terrorfare, kjernefysisk spredning, epidemier og fattigdom, matvarekrise og finanskriser. Dette er utfordringer som krever globale svar.

Internasjonal organisering og internasjonal orden er kjennetegnet av betydelig større grad av skjørhet og sårbarhet enn hva tilfellet er for innenrikspolitiske institusjoner. Vi må derfor være varsomme med å ta den orden som finnes på den internasjonale scenen for gitt. Svært mye av utenrikspolitikken vil i årene som kommer dreie seg om å bevare og videreutvikle den mellomstatlige orden som tross alt kjennetegner dagens verden, og unngå å falle tilbake til perioder med kaos som har kjennetegnet store deler av århundrene vi har bak oss. Internasjonal politisk stabilitet og organisering er en grunnforutsetning for å komme i nærheten av å løse de store globale utfordringene som ligger foran oss.

Dagens utvikling i retning av økt multipolaritet og kompleksitet setter multilaterale institusjoner under press. Interesse- og verdiforskjeller vil gjøre det vanskeligere å oppnå enighet om felles bindende beslutninger. Russlands og Kinas veto mot sanksjoner mot Zimbabwe og Burma, Kinas og Russlands motvilje mot operasjoner på Balkan, USAs veto mot en rekke Midtøsten-relaterte FN-resolusjoner det siste tiåret og tidligere, og uenighet om Irans kjernefysiske program er eksempler på hvordan geopolitisk divergens vanskeliggjør internasjonal enighet. SARS-epidemien viste også hvor viktig gjensidig tillit og samarbeid mellom land er for effektiv håndtering av slike kriser, og hvor lite som skal til for at mistenksomhet og konflikter sporer av nødvendige tiltak.

Dette har gått så langt at innflytelsesrike stemmer i Europa og USA har tatt til orde for å etablere en allianse av demokratier som et alternativ til FN. Hensikten med en slik organisasjon er ment å være at demokratier lettere kan oppnå enighet og hand-

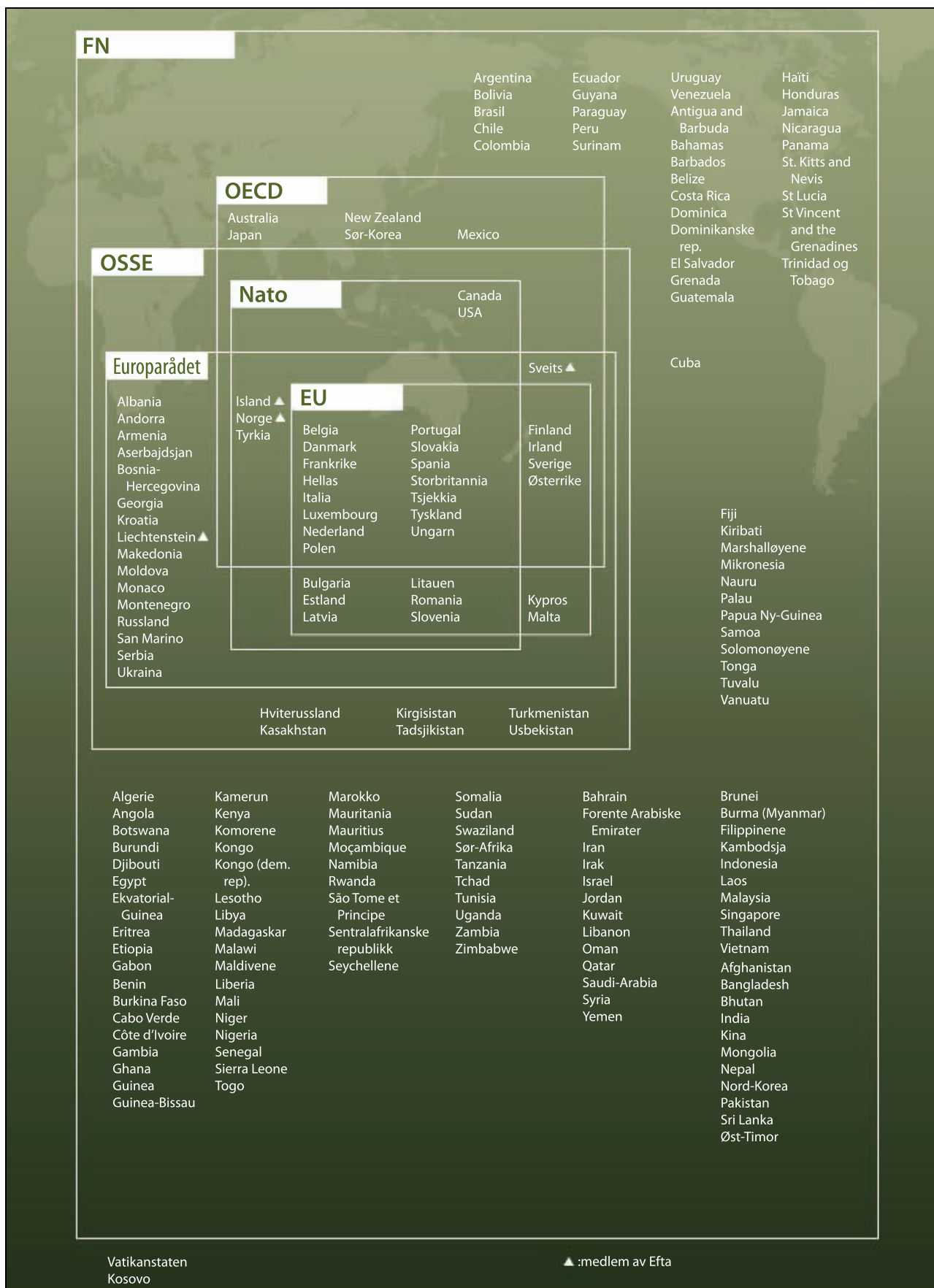
lingskraft og ikke trenger å få enhver enighet vannet ut til et meningsstynt «minste felles multiplum» av ikke-demokratier. Hvis vi, for diskusjonens skyld, skal si oss enige i at det vil være lettere å nå fram til enighet demokratier i mellom, enn for både demokratier og ikke-demokratier, må vi stille oss spørsmålet: Hva er best, å befeste en enighet blant likesinnede, eller å forsøke å bygge en skjør enighet på tvers av eksisterende ulikheter? En allianse av demokratier vil oppnå liten legitimitet blant land som ikke får være medlem av alliansen. Dette synliggjør et annet dilemma: Hvem definerer hvilke land som er demokratiske nok? Å erstatte FN med en arena for likesinnede demokratier er på en grunnleggende måte å gi opp troen på global dialog.

4.2 Det multilaterale systemets respons

Norge har sterke interesser knyttet til det multilaterale systemets framtid. Hvordan vil de multilaterale institusjonene, med WTO, IMF, Verdenbanken, WHO og øvrige FN-organisasjoner i spissen, takle de store økonomiske og teknologiske endringene på globalt plan, og forflytninger av maktens tyngdepunkter? Vil det skje en økende grad av regionalisering, i betydningen av at det vokser fram flere tett organiserte grupper av stater etter modell fra EU?

Graden av organisering og institusjonalisering i verden er raskt økende. Dette danner nye og tettere nettverk for å løse de utfordringene verden står overfor. Men en høy grad av institusjonalisering innebærer også spredning og oppsplitting av makt og internasjonale styringsinstrumenter, og øker problemene med samordning.

I 1980 var det omkring 12 000 mellomstatlige og ikke-statlige internasjonale organisasjoner i verden. I 2006 var tallet i overkant av 31 000. Sverming eller «swarming» av de globale styringsinstrumentene, er dette blitt kalt. Svært mye av økningen kommer fra veksten i antall ikke-statlige organisasjoner. Dette stiller de formelle multilaterale organisasjonene overfor betydelige utfordringer. En



Figur 4.1 Internasjonale organisasjoner og deres medlemsland

Omfanget av EØS-området framgår ikke direkte av figuren, men omfatter alle EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein.

lang rekke politiske prosesser og beslutninger flyttes ut til nye arenaer og aktører som G8, G20 og uformelle toppmøter i Davos og andre steder. Det er ofte svært mange ulike aktører involvert i ulike internasjonale prosesser, og de drar i ulik retning. Når det multilaterale handelssystem i WTO ikke leverer, blir mange land utålmodige og søker bilaterale avtaler utenfor rammen av WTO. Og kanskje viktigst: Dagens globale utvikling aktualiserer mange nye utfordringer som det ikke finnes noe etablert effektivt rammeverk for å løse.

Noen påstår at FNs problem i dag først og fremst er hvorvidt stormaktene velger å bruke organisasjonen og dens prinsipper eller ikke, slik som i forbindelse med Irak-krigen i 2003. Men dette er for enkelt. FNs problem er ikke kun et spørsmål om USAs vilje til å engasjere det multilaterale systemet og benytte seg av det såkalte «FN-sporet». Alle land er kollektivt ansvarlige for å få FN til å fungere. Vestlige land så vel som utviklingsland har vist manglende reell vilje til multilateralt samarbeid og reform. FNs problem er imidlertid også mer FN-internt: at FN som mellomstatlig organisasjon har vist betydelige effektivitetsproblemer. FN har behov for reformer for å reflektere endringer i verdens maktfordeling og nye viktige utfordringer. FN som organisasjon ble bygget for å møte de utfordringene som verden sto overfor i årene før og etter annen verdenskrig. Maktfordelingen i FNs sikkerhetstråd, med sine fem faste medlemmer, reflekterer også dette. Gjentatte forsøk på å gjennomføre nødvendige reformer av FN, blant annet gjennom FNs såkalte høypanels arbeid i 2004 og 2005, har gitt forbedringer, men mye gjenstår.

Utfordringene vi står overfor er viktige for det internasjonale samarbeidet videre framover. Der som verdens land ikke makter å tilpasse FN-systemet til endringene i verden, eller ikke effektivt makter å møte det som framstår som de viktigste kollektive oppgavene, vil enkeltland og grupper av land være nødt til, eller velge, å søke løsninger utenfor formelle, kollektive organisasjoner. Dette er trolig ikke minst relevante scenarier for kommende stormakter som India, Kina og Brasil. De som vil lide mest under dette, er små land med begrensede maktressurser.

Mye av utfordringen knyttet til framtidens globale orden dreier seg om å gjøre internasjonale organisasjoner relevante for globalt viktige land. Det er viktig å se til at organisasjoner som ble etablert i en verden dominert av vestlige land og Sovjetunionen evner å speile endrede globale maktstrukturer, blant annet en forskyvning østover, og å ivareta interessene til nye framvoksende stormakter og ikke brukes som et virkemiddel mot

dem. Her er det klare utfordringer all den tid et av de viktige arbeidsområdene for mange multilaterale organisasjoner er å fremme verdier og samfunnsformer som fra en asiatiske eller islamske synsvinkel ofte vil hevdes å være individualistiske og vestlige.

4.3 Spenninger mellom legitimitet og effektivitet

Dagens multilaterale system utfordres av to hovedtrekk i internasjonal politikk. Det ene er en skjedd innflytelse mellom land og regioner. Vestlig stormaktsdominans rår grunnen, formelt, som i Sikkerhetsrådet, og mer uformelt, som i Verdens handelsorganisasjon (WTO), Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. Det globale sør oppfatter at eksisterende internasjonale organisasjoner ofte fungerer som en mekanisme for å videreføre og forsterke innflytelsen til stormaktene anno 1945. BRICS-landenes framvekst og Asias voksende dominans på bekostning av USA og europeiske stormakter begynner å gjøre seg gjeldende, men spennet er fortsatt stort mellom kart og terreng.

Den andre viktige utfordringen har å gjøre med at globale problemer og utfordringer har antatt andre, og mer krevende former enn hva tilfellet var da mange av dagens internasjonale organisasjoner ble etablert. Stadig oftere møter vi spørsmålet om hvorvidt klimautfordringene, handelsforhandlingene i den pågående Doha-runden og den globale finanskrisen lar seg løse på de formelle multilaterale arenaene.

Vi står med andre ord overfor en dobbelt utfordring med å reformere de globale organisasjonene. Det er behov for endret intern maktfordeling og for større representativitet, og på samme tid for å øke det internasjonale samfunnets evne til å styre og regulere nye, mer sammensatte og sannsynligvis mer presserende globale problemer. Makter dagens generasjon av multilaterale organisasjoner utfordringene i spennet mellom økte krav til legitimitet og demokrati på den ene siden, og forventningen om økt global effektivitet og problemløsning på den andre?

Det gis ingen enkle svar på dette dilemmaet, utover det at både Norge og andre land har en sterk interesse av å intensivere innsatsen langs begge sporene. Det blir også viktig å investere mye politisk energi og klokskap i arbeidet med å håndtere konflikter mellom dem – for eksempel når 200 land forlanger å få sitte ved samme bord for å forhandle fram tekster om komplekse globale spør-

mål. Dette kan blant annet gi argumenter for en grunnleggende positiv holdning (om enn ikke ukritisk) til veksten i mer uformelle regionale og globale initiativer utenfor de formelle multilaterale rammene. Prosessen fram mot konvensjonen mot klasevåpen er et godt eksempel på positive initiativer som ble forsøkt framforhandlet i FN-regi, men der mulighetene til framdrift har vært langt større utenfor denne rammen.

Mens bedre representasjon og dermed bedre demokratisk global styring er et sentralt mål, er det viktig å ikke overdrive og fryse fast gårdsdagens konfliktbilde mellom rike land i nord og utviklingsland. Spesielt i WTO-sammenheng går interesser og konflikter i stadig større grad på tvers av de gamle skillelinjene mellom nord og sør. Det enkelte land definerer sine interesser i lys av egen nærings- og samfunnsstruktur, og landspesifikk balanse mellom eksportrettede næringer og aktører med behov for ulike former for beskyttelse. Disse nye samarbeids- og konfliktlinjene, som for eksempel går mellom ulike utviklingsland med motstridende interesser, bidrar i ett perspektiv til enda mer komplekse forhandlinger, med stadig nye og relativt flytende ad hoc-allianser. Samtidig innebærer oppmykning av etablerte ideologiske skiller et nytt handlingsrom og nye muligheter for brobygging fram mot felles løsninger av globale problemer.

4.4 Verdenssamfunnets normer og regler

Globalisering og global endring gjør det stadig viktigere for Norge å ikke bare fokusere på struktur og funksjon i globale institusjoner, men også på den politiske dagsordenen disse institusjonene fremmer. Det er ikke gitt at organisasjoner som inntil nå har blitt ansett å fremme interesser i tråd med norske posisjoner, vil gjøre det for all tid framover. Nye stormakter bringer nye ambisjoner og nye politiske mål til internasjonale fora. Et sentralt spørsmål i så måte er hvilken autoritet FN og relaterte institusjoner skal ha overfor stater som begår menneskerettighetsbrudd og/eller der hvor enkeltmenneskers sikkerhet og integritet er truet. Hvem skal ha forrang i slike spørsmål? Bør det være staten og statens sikkerhet? Eller bør det være enkeltmennesket, og prinsippet om universelle rettigheter hevet over staten? Med andre ord: Hva bør vi bry oss mest om? At staten er suveren og har grenser, eller hvordan folk faktisk har det på innsiden av grensene?

Historisk har internasjonal politikk alltid favorisert statsmaktens sikkerhet framfor enkeltmen-

nesket. I løpet av 1990-tallet skjedde det en viktig endring, og den kom fra mange steder. Den kom fra krigene på Balkan, fra Rwanda, fra Rushdie-saken, fra USA, fra Nelson Mandela. Men først og fremst kom utfordringen fra kjernen av FN-systemet i form av en åpning for å gripe inn på staters territorium for å beskytte enkeltmennesker mot statlige overgrep, eller mot ikke-statlige militser og grupperinger i land preget av borgerkrig og statsoppløsning. Dette skjedde for første gang i forbindelse med en humanitær operasjon for å beskytte irakiske kurdere i ukene etter Golfkrigen i april 1991 og ble senere gjentatt i forbindelse med flere såkalte humanitære intervensjoner. Rwanda-tragedien i 1994 rystet alle og bidro til en utvikling i retning av det som er blitt omtalt som et nytt «statslegitimitetsprinsipp», eller på engelsk som «responsibility to protect». Prinsippet innebærer at for at statsgrensene skal respekteres, må staten ivareta alle borgeres grunnleggende behov.

Dette prinsippet ble omtalt i sluttdokumentet fra FN-toppmøtet i 2005. Fra norsk side har det vært viktig at prinsippet ikke utlegges som en endring av bestemmelsene i FN-paktens kapittel VII om Sikkerhetsrådets maktmonopol. FN-paktens kapittel VII fastslår at staters bruk av militærmakt utover selvforsvar skal autoriseres av Sikkerhetsrådet. Denne båndleggelsen av militær makt var mulig under de særegne politiske forhold som rådet ved etableringen av FN etter den andre verdenskrig, og tilhører kjernen i den internasjonale rettsordenen det er i Norges interesse å ivareta. Norge støtter tanken om at legitim maktutøvelse hviler på ivaretagelse av borgernes grunnleggende behov, og motsatt at ulike former for forebyggende internasjonal innsats kan være påkrevd overfor stater som over tid ikke makter å ivareta disse behovene, men fastholder at bruk av militærmakt krever et mandat fra FN's sikkerhetsråd.

Dette er, og vil forbli, et avgjørende stridsspørsmål i internasjonal politikk. I noen grad har spørsmålet havnet i skyggen av kampen mot internasjonal terrorisme, men det vil dukke opp igjen. Og det vil være komplisert fordi de ulike stormaktene er grunnleggende uenige om disse sentrale etiske og menneskerettslige temaene, ikke minst Kina, Russland, USA og EU.

Disse spørsmålene er dessuten en del av et annet og mer omfattende spørsmål knyttet til verdier i internasjonal politikk. Det er betydelig splid mellom ulike deler av verden knyttet til avgjørende samfunnsverdier, og konfliktnivået er økende. Det er også grunn til å understreke at verdier som ligger til grunn i det norske samfunnet kan være mindre universelt gyldige enn hva vi kanskje har en

tendens til å mene, men også at det er betydelige globale verdivariasjoner knyttet til religion og individualistiske verdier. Dette betyr at man i framtiden vil måtte regne med spenninger og konflikt om verdispørsmål, og at det ikke er klart hvor pendelen vil bevege seg – i retning av universelt gyldige menneskerettigheter på tvers av grensene eller et tilbakefall i retning av nasjonalstatens absolutte og suverene posisjon i internasjonal politikk.

4.5 Norges særlig dype avhengighet av internasjonal rettsorden

Målt etter landterritorium er Norge et lite land. Inkluderer man derimot Norges 200-mils soner og kontinentalsokkelen i nordområdene, er Norge derimot stort, faktisk det 13. største landet i verden. Olje og gass står alene for omkring ¼ av norsk verdiskapning. Så mye som tre fjerdedeler av samlede norske eksportinntekter har de siste årene kommet fra økonomiske aktiviteter og ressurser til havs – olje/gass og fiskeprodukter.

Disse ressursene tas ofte som en selvfølge. I dag vokser de aller fleste i Norge opp med en sterk fornemmelse av Norge som en storforvalter av petroleums- og fiskeressurser. Dette er riktig, men det er også viktig å huske på grunnlaget for denne rikdommen. Mye av Norges rikdom er en direkte konsekvens av at det eksisterer en internasjonal rettsorden og internasjonale normer som de aller fleste land forholder seg til. For Norge er ikke minst FNs havrettskonvensjon av 1982 helt avgjørende. Den moderne havretten, som i stor grad ble utviklet gjennom multilaterale forhandlingene i løpet av 1970-årene, slår fast Norges rettigheter som kyststat, blant annet til å etablere 200-mils soner, og enerett til å undersøke og utnytte både levende og ikke-levende ressurser på kontinentalsokkelen.

Internasjonal rettsorden er imidlertid ikke noe som kan tas for gitt, verken historisk eller innenfor rammene av internasjonal politikk. Det vi i dag kaller det internasjonalt samfunn, er forankret i viktige prinsipper knyttet til statssuverenitetsprinsippet og FN-pakten, og har vokst fram særlig fordi både stormakter og småstater etter den andre verdenskrigen så seg klart tjent med et forutsigbart og rettsstyrt internasjonalt rom. Ikke minst USA spilte en nøkkelrolle som pådriver for de nye internasjonale institusjonene og spillereglene som ble utviklet. Det internasjonale samfunnets styrke og slitestyrke har alltid vært et omdiskutert tema. Det som i alle fall synes sikkert, er at internasjonal

orden til en viss grad er betinget av stormaktenes makt og interesse, og at den er skjørere enn det vi normalt forbinder med nasjonal rettsorden. Det vil derfor være uklokt og uhistorisk å ta rettsordenen for gitt eller å tro at den er statisk, og å glemme å fokusere på stadig vedlikehold og forbedringer som må til for å bevare og utvikle disse institusjonene og ordningene på en effektiv måte. Det er gode grunner til at Norge til stadighet bør minne seg selv på at Norges «Mare Nostrum» ikke bygger på norsk militærmakt, men på folkeretten, og at dersom det hadde vært mulig «...å få opp oljen fra havet i 1910, 1920 eller 1930, ville ikke Norge fått noe» (Ulriksen, se boks 3.2).

Vurderer man tallene for den delen av Norge som er knyttet til petroleums- og proteinressurser i havet, sier folkerettens betydning seg selv. I norsk offentlig debatt og politisk ordskifte framstår ofte Norges behov for å ivareta og videreutvikle internasjonal rettsorden som en hovedsakelig internasjonalistisk orientert sjenerøsitet. I virkeligheten er det et sentralt interessepolitisk mål knyttet til grunnleggende kjennetegn ved det norske samfunnet, og til hvor viktig det er for Norge at internasjonal politikk i minst mulig grad åpner opp for bruk av maktpolitiske virkemidler og for svekkelse av internasjonal rettsutvikling. Mye mer enn hva vi ofte er bevisst, befinner det norske samfunnet seg i en særstilling internasjonalt med hensyn til avhengighet av en robust internasjonal rettsorden. Og vi trenger denne rettsorden for å møte mange av vår tids store utfordringer, som klima, nedrustning og kontroll med skatteparadiser.

Samtlige av de femten til tjue landene i verden som samfunnsmessig kan sammenliknes med Norge, er dypt avhengige av globale rammevilkår. Multilaterale avtaler, folkerett, regler og reguleringer er avgjørende for å ivareta samfunnets behov og mål. Norge har imidlertid en særlig dyp avhengighet, og dermed en vedvarende realpolitisk interesse av, et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn. Dette skyldes spesifikke territorielle, ressursmessige og økonomiske kjennetegn ved Norge. Som en liten og åpen økonomi som er avhengig av utstrakt handel med omverdenen, har også Norge hatt stor fordel av at det finnes et rammeverk for det internasjonale økonomiske samkvemmet i form av internasjonale avtaler og organisasjoner som WTO, IMF og OECD, så vel som EØS-avtalen. Å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og regimer bør derfor betraktes som Norges primære og prioriterte utenrikspolitiske interesse.

5 Nordområdene vil fortsatt være av særlig betydning for Norge

5.1 Store endringer i nord siden slutten på den kalde krigen

Utviklingen internasjonalt er i økende grad også bestemmende for de utfordringer Norge står overfor i sine nærområder. Dette ser vi tydelig gjennom den økende globale knappheten på strategiske ressurser som olje, gass og fisk, forsterket i nord av interessemotsetninger knyttet til uavklarte jurisdiksjonsforhold. Globale klimaendringer er særlig merkbare i Arktis, noe som vil gjøre utvinning og transport av energi til et enda mer sentralt tema i framtiden. Klimaendringene vil også kunne føre til endrede vandringsmønstre for fiskebestander som kan bli utsatt for ytterligere press.

En grunnleggende endring i de geopolitiske forholdene i nordområdene og Arktis inntrådte med slutten på den kalde krigen og blokkdelingen mellom øst og vest. Under den kalde krigen var nordområdene preget av sin militærstrategiske betydning, spesielt i forbindelse med strategiske våpensystemer. Den politiske betydningen av denne dimensjonen har siden vært langt mindre. En markert økning i russisk militær aktivitet i de senere år etter en periode med relativ passivitet gjenskaper ikke situasjonen under den kalde krigen.

Den viktigste endringen etter årtusenskiftet er en ny og mer håndfast interesse for næringsvirksomhet og forskning som observeres hos alle arktiske stater, og hos andre aktører. Denne interessen viser seg også i en mer bevisst suverenitetshevdelse fra kyststatenes side. I et langsiktig perspektiv må vi regne med en forsterkning av denne utviklingen. Drivkrefter er i første rekke den globale knappheten på energiressurser, kombinert med antakelsene om store forekomster av olje og gass i nordområdene, men også økende etterspørsel etter fornybare levende ressurser, dvs. særlig fisk, og andre ressurser. Betydningen av Arktis i forskningssammenheng øker i forbindelse med klima- og miljøspørsmålene. Områdets betydning for transport-infrastrukturen mellom kontinentene ventes å øke, blant annet illustrert av planene om utnyttelse av Nordøst-passasjen, som blant annet er i Kinas og andre asiatiske lands

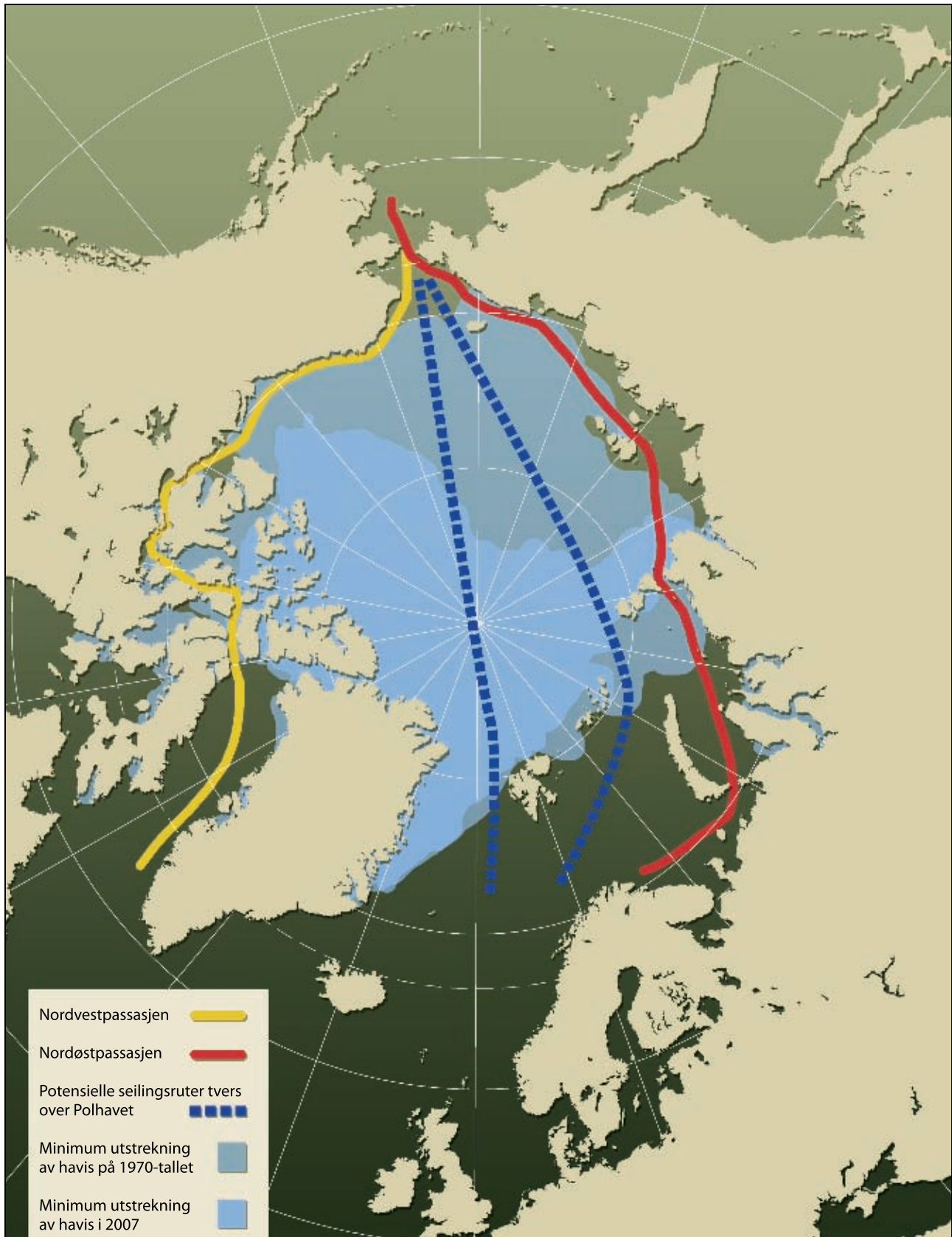
interesse, og andre potensielle sjøruter gjennom Polhavet (se fig. 5.1). Økt transport av olje/gass som følge av forventet olje- og gassutbygging øker risikoen for ulykker og akutt forurensning i områder med sårbare fiskebestander og biologisk mangfold.

Den korteste vei fra produsent til marked går i mange tilfeller gjennom Polhav-bassenget, og økt tilgjengelighet som en følge av mindre is er en faktor som påvirker det generelle aktivitetsnivået i regionen, samtidig som dette er en del av den globale klimautfordringen. Havområdene rundt Grønland og Svalbard vil være utfordrende for skipsfarten som følge av omfattende drivis og skruis. Ny og økt aktivitet i Polhavet vil kunne stille større krav til rednings- og forurensningsberedskapen i området. Økt skipsfart, blant annet i form av cruisetraffikk og fiske, vil sammen med annen kommersiell aktivitet i Polhavet kunne øke betydningen av søk- og redningsberedskapen på Svalbard. Økt aktivitet i Polhavet vil kunne øke presset på Svalbards naturmiljø på lengre sikt.¹

Alle arktiske stater står overfor store utfordringer i utviklingen av sine nordlige områder, og utfordringene er i hovedsak felles for alle land. Overalt er det store avstander og spredt befolkning, og en infrastruktur – jernbane, veier, flytraffikk m.m. – som ikke er tilpasset morgendagens behov. Et tynt befolkningsgrunnlag betyr også at det kan bli mangel på kvalifisert arbeidskraft. Utvikling av olje- og gassforekomstene under havbunnen krever enorme investeringer, og ny avansert teknologi må utvikles. Parallelt med dette må man definere forholdet mellom økonomisk utvikling på den ene siden og hensynet til bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet på den andre. Det må også etableres nødvendige standarder for helse, miljø, sikkerhet og beredskap. Selv om den nye dynamikken i nordområdene er markant, vil den utviklingen vi øyner ta tid.

Alle de nevnte utfordringene kan best løses i et tett internasjonalt samvirke, og behovet for dette er stort i nordområdene. Den russiske interessen for utenlandsk deltakelse, finansielt og teknolo-

¹ Regjeringen legger fram en stortingsmelding om Svalbard våren 2009.



Figur 5.1 Ismelting i nord og transportruter

gisk, i utviklingen av det gigantiske Stockmangassfeltet i Barentshavet, bunner i et reelt behov, og tilsvarende vil gjelde for utviklingen i hele regionen. De næringsveiene man kan se for seg som viktige i framtiden, er gjennom-internasjonalisert. Dette gjelder også våre store havområder. Vi er tjent med å oppmuntre, ikke dempe, den våknende internasjonale interessen for nordområdene. Det er ikke riktig å beskrive den økende interessen for nordområdene som et kappløp. Det er gjennom internasjonalt samvirke at vi kan oppnå de beste resultatene i nord.

De fem kyststatene i Polhavet – Canada, Danmark, Norge, Russland og USA – er enige om at dagens folkerettslige instrumenter (dvs. konvensjoner og annet regelverk) regulerer staters atferd i og rundt Polhavet. Ismelting i Arktis påvirker ikke dette. Dette ble blant annet bekreftet av ministererklæringen fra Ilulissat 28. mai 2008. De grunnleggende reglene i FNs havrettskonvensjon anerkjennes av alle, selv om USA ikke har tiltrådt konvensjonen, og konvensjonens mekanismer for fastsettelse av kontinentalsokkelens yttergrense benyttes lojalt av alle berørte stater. Men økt aktivitet gjør videre politikk- og regelutvikling påkrevd, og understreker viktigheten av at alle de fem kyststatene i Polhavet forplikter seg i henhold til eksisterende konvensjoner og avtaler. Dette blir en sentral utfordring for norsk utenrikspolitikk framover. Innenfor skipsfart, miljøvern og ressursforvaltning eksisterer det også andre avtaler og anerkjente regler og prinsipper som gir viktige avklaringer også for Polhavet. Utfordringen er først og fremst å sikre tilslutning til og gjennomføre eksisterende internasjonalt regelverk og prinsipper på en effektiv måte. Samtidig medfører de omfattende endringene som finner sted, et behov for kontinuerlig å vurdere behov for ytterligere tiltak og samarbeidsordninger og reguleringer innenfor havrettens rammer.

Endringer i Norges forhold til Russland i nord

En historisk endring i nord som inntrådte med bortfallet av øst-vest-skiellet, var at det oppsto nye muligheter for å utvikle samarbeidet med Russland.

Norges forhold til Russland er godt, og vi er på flere områder samarbeidspartnere. For eksempel har Norge og Russland i over tretti år hatt et konstruktivt samarbeid om forvaltning av felles fiskebestander. Samtidig gir Russlands fornyede stormaktsstatus seg utslag også i nord, særlig ved landets markering av nasjonale interesser i ressurs- og suverenitetsspørsmål. Det er ikke en formåls-

tjenlig strategi å søke løsninger på mange utfordringer i nord med militære midler. Det er et bredt sivilt samarbeid som trengs. Vi kan likevel ikke utelukke at interessekonflikter på disse områdene kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. Nordområdene har dessuten fortsatt stor militærstrategisk betydning som hjemmebase for Russlands sjøbaserte kjernefysiske styrker. Områdets betydning som øvelsesområde er økende. Russisk militært nærvær utenfor vår kystlinje er gjenopptatt og øker i omfang. Som illustrasjon var antallet russiske flyvninger utenfor Norge i 2007 større enn i hele perioden 1991–2006. Dette militære nærværet utgjør ingen direkte militær trussel mot Norge, men det understreker områdets militærstrategiske betydning, og det gjør Russland til en fortsatt viktig faktor i norsk sikkerhetspolitikk.

5.2 Nordområdene vil fortsatt være en sikkerhetspolitisk hovedutfordring

Nordområdene vil fortsatt være en hovedutfordring – eller rettere sagt et sett av utfordringer og muligheter – i norsk sikkerhetspolitikk. De mest sannsynlige direkte utfordringer mot Norges sikkerhet, suverene rettigheter, suverenitetsutøvelse og interesser i årene som kommer vil være begrensede krenkelser, episoder og forsøk på å begrense vår politiske handlemulighet. Disse utfordringene er kvalitativt annerledes enn dem Norge sto overfor under den kalde krigen, men de er ikke nødvendigvis mindre krevende for oss. Håndteringen av dem vil kreve et bredt spekter av virkemidler, både innenfor nasjonale, allierte og andre regionale rammer.

5.3 En styrket rolle for EU og den nordlige dimensjon

Interessen i EU for nordområdene er økende. Dette er også i norsk interesse som del av en regional internasjonal forankring. Med økt interesse fra EU-institusjonene og EU-landene åpner det seg nye muligheter og utfordringer.

EU's interesse er knyttet til forskning og miljøpolitikk, men også til fiske- og fiskeriressurser, energi, sjøtransport, klimaendringer og industriutvikling. Drivkreftene for den økte interessen er blant annet klimaendringene som har særlig synlige effekter i de sårbare nordområdene og samtidig skaper forventninger om økt tilgang til ressurser, økte transportmuligheter og voksende næringsvirksomhet i nord. Disse interessene er

Boks 5.1 Sikkerhetspolitiske aspekter ved norske energiinteresser i nord

Olje- og gassutvinningen på norsk sokkel har gradvis flyttet nordover. Dette gir særlige utfordringer knyttet til Norges behov for å utvikle systemer for overvåkning og kontroll av ulike maritime aktiviteter i disse områdene i samarbeid med våre naboland. Betydelige norske økonomiske investeringer og interesser vil også søkes ivaretatt gjennom nært samarbeid med Russland, som er verdens største gasseksportør og en av de største oljeeksportørene. Som energileverandør er Russland i en sterkere posisjon globalt enn under sovjettiden. Russiske interesser og russisk aktivitetsnivå i nord må forventes å bli stadig sterkere. Dette må ses i sammenheng med økt interesse for energiressursene i nordområdene og vårt asymmetriske forhold til Russland.

Russland er Norges nabo og samarbeidspartner på en rekke felt, og samtidig vår markedsmessige konkurrent innen olje og gass. Norge og Russland vil kunne ha ulike syn og ulik praksis med hensyn til rollefordelingen mellom bedrifter og myndigheter i nord. I den sikkerhetspolitiske tenkningen vil det være sentralt å definere hvilke oppgaver som bør håndteres av henholdsvis privat og offentlig sektor, nasjonalt, i samarbeid med NATO-allierte, innenfor en nordisk ramme, av aktuelle EU-organer, og ikke minst på hvilke områder det bør tilrettelegges for et nært samarbeid med Russland.

Forutsigbarhet og langsiktighet står sentralt i Regjeringens nordområdesatsning. Parallelt må

Norge være forberedt på å håndtere internasjonale interessemotsetninger omkring framtidig utnyttelse av petroleumsressursene. En konsekvent og tydelig politikk basert på folkeretten, herunder den internasjonale havrett som har gitt betydelige klargjøringer av ansvarsfordelingene til havs, vil være den beste garanti for at eventuelle interessemotsetninger blir forsvarlig håndtert. I et sikkerhetspolitisk perspektiv vil vektlegging av for det første åpenhet og ansvarlige kontrollprosesser fra myndighetens side, og for det andre internasjonal rettsorden, være viktig.

Klimaendringer og ismelting kan åpne nye sjøruter i Nordishavet og øke mulighetene for transport av olje og gass (LNG) vest- og østover, med et mangfold av kommersielle aktører. Et slikt scenario vil bety at både gamle og nye markeder kan nås raskere og billigere. Dette vil styrke energiforsynings sikkerheten men også kunne øke risikoen for ulykker med miljøskadelige utslipp.

En kombinasjon av økende etterspørsel etter fossilt brensel på verdensbasis og høyere aktivitetsnivå i nord som følge av nye funn og mer avansert offshoreindustri vil medføre større interesse fra flere land for uavklarte suverenitetsspørsmål i nord. Samtidig vil en generell sikkerhetspolitisk utfordring i et alliert og europeisk perspektiv være at det tar tid før land som ikke har direkte deltakerinteresser i nordområdene, vil oppleve og ta inn over seg de sikkerhetspolitiske utfordringene.

sammenfattet i en melding om arktiske spørsmål fra EU-kommisjonen i november 2008. Norge har gitt innspill til Kommisjonen i arbeidet med strategien, som gir et godt grunnlag for tettere kontakt med EU om nordområdene. Samtidig reflekterer meldingen fra Kommisjonen at det er store variasjoner mellom medlemslandenes interesser i nord. EUs fiskerinasjoner må ventes å prioritere fiskerierinteressene, mens andre medlemsland vil fokusere på andre ressurser i tillegg til at flere land vektlegger verneinteresser.

EUs nordlige dimensjon ble i 2006 omdannet til Den nordlige dimensjon, med EU, Island, Norge og Russland som likestilte partnere. Dette er blitt en interessant samarbeidsarena, blant annet innenfor helse, miljø og transport.

Både fra EU-land og Kommisjonen er det de senere år vist interesse for de folkerettslige spørsmålene knyttet til havområdene ved Svalbard. Det legges ikke skjul på at dette har sitt utspring i interessepolitiske betraktninger. Fra norsk side er det viktig å holde fast ved havrettens og den øvrige folkerettens regler som gir et trygt grunnlag for norsk myndighetsutøvelse. Dette synspunktet deles av EU-kommisjonen.

I forholdet til EU har Norge lenge framstått som en betydelig aktør på ressursforvaltningsområdet. EUs økte interesse for nordområdene bidrar til å styrke Norges rolle som ansvarlig forvalter ytterligere. Norge og EU har de senere år gått inn i et nært samarbeid om å bekjempe ulovlig fiske. Dette omfatter primært fisket i nordområdene, der

Norge innenfor rammen av det bilaterale fiskerisamarbeidet tildeler EU årlige fiskekvoter. EUs økte interesse for nordområdene kan imidlertid bety et økt press på de levende marine ressursene og havmiljøet, og det kan potensielt sette norske forvaltningsregimer under press. Dette forutsetter at Norge etablerer infrastruktur som gir tilstrekkelig oversikt, kontroll og informasjon om maritime aktiviteter i disse store havområdene. Det vil i tillegg være krevende å innfri store forventninger til framtidig olje- og gassvirksomhet, og overvåkning og kontroll av virksomheten.

Utfordringen for Norge er å videreføre dialogen med EU og sentrale medlemsland, bidra til å øke forståelsen for norske interesser i nordområdene og fremme kunnskap om Norges sentrale rolle som ressurs- og kunnskapsforvalter i nord. Målet må være at Norge skal ha partnere å spille på, og kanaler for å fremme våre interesser hvis interessemotsetninger av forskjellig slag oppstår i nordområdene.

5.4 Folkerettslige spørsmål

Noen av de viktigste folkerettslige utfordringene Norge har stått overfor den senere tid er knyttet til våre havområder. De siste årene er det oppnådd en serie avklaringer av stor betydning. Disse omfatter overenskomsten med Russland om den maritime avgrensning i Varangerfjordområdet av 11. juli 2007, avtalen med Danmark/Grønland av 20. februar 2006 om avgrensningen av kontinentalsokkelen og fiskerisonene i området mellom Svalbard og Grønland og forhandlingsprotokollen med Danmark/Færøyene og Island av 20. september 2006 om avgrensning av kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil i det sørlige Smutthavet. Det er likevel fortsatt utestående spørsmål knyttet til den geografiske utstrekningen av Norges rettigheter og forpliktelser som kyststat etter havretten. I fiskevernsonen ved Svalbard er det også noe ulike syn på hvilke skranker som gjelder for norsk myndighetsutøvelse.

Kontinentalsokkelens utstrekning

Etter FNs havrettskonvensjon av 1982 skal kyststater med kontinentalsokkel som strekker seg lenger ut fra kysten enn 200 nautiske mil legge fram dokumentasjon på dette for Kommisjonen for kontinentalsokkelens utstrekning. Kyststaten kan på grunnlag av Kommisjonens anbefalinger fastsette utstrekningen av sin kontinentalsokkel ut mot de store havdyp med endelig og bindende virkning. Norge la i november 2006 fram dokumentasjon på konti-

mentalsokkelens utstrekning i Smutthavet i Norskehavet, i Smutthullet i Barentshavet og i Polhavet.

Avgrensningen i Barentshavet

Norge og Russland har overlappende krav i et havområde på omlag 175.000 kvadratkilometer i Barentshavet og Polhavet. Det er enighet mellom partene om at ingen undersøkelser etter eller utvinning av olje- eller gassforekomster skal finne sted før en avtale om en avgrensningslinje er på plass. En avgrensningsavtale vil utløse et betydelig potensial for samarbeid ikke minst knyttet til eventuell olje- og gassvirksomhet.

Fiskevernsonen ved Svalbard

Det er noe ulike syn på hvilke skranker som gjelder for norsk myndighetsutøvelse i fiskevernsonen ved Svalbard. Enkelte gir uttrykk for at Svalbardtraktatens bestemmelser gjelder også i fiskevernsonen. Fra norsk side har alltid vært lagt til grunn at Svalbardtraktaten gjelder for øygruppen og territorialfarvannet, og derved ikke i områdene utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Dette samsvarer også med ordlyden i traktaten. Russland, Spania, Island og Storbritannia er blant de land som har gitt uttrykk for at de ikke er enige i det norske synet, men også disse har ulike syn seg imellom. Det har også tidvis kommet protester på norske håndhevels tiltak overfor utenlandske fiskefartøyer som har brutt gjeldende fiskerireguleringer i fiskevernsonen.

Polhavet

Klimaendringene har ført til at isdekket i Polhavet er betydelig redusert. Dette åpner for nye aktiviteter. Det er betydelig internasjonal oppmerksomhet rettet mot Polhavet, med ulike krefter som søker å påvirke utviklingen. Som en av de fem kyststatene rundt Polhavet er det en viktig oppgave for Norge å bidra til klarhet og forutsigbarhet knyttet til de folkerettslige rammene i dette området, og å delta i samarbeid om en ansvarlig forvaltning av dette området.

Svalbard

Den norske suvereniteten over Svalbard er anerkjent av hele verdenssamfunnet. Gjennom Svalbardtraktaten av 1920 er norske myndigheter blant annet forpliktet til ikke å diskriminere personer og selskaper fra partene i traktaten på nærmere angitte næringsområder. Russiske interesser har gitt uttrykk for at det vurderes ulike former for ny

virksomhet på øygruppen. Også ny virksomhet fra russiske selskaper eller borgere vil måtte finne sted innenfor rammene av norsk lovgivning.

5.5 Grenseoverskridende og nyskapende samarbeid i nord

Samarbeidet i Den euroarktiske Barentsregion (Barentssamarbeidet) ble etablert på norsk initiativ i 1993. Her deltar foruten de nordiske land og Russland også EU-kommisjonen. I de fire landene som utgjør Barentsregionen, har navnet blitt et identitetsmerke. De nordlige fylkene i fire land har gjennom konkret samarbeid om felles prosjekter utviklet et felles samarbeidsrom der regionens egne interesser og prioriteringer står i fokus. Det er blitt en viktig regional aktør i nord og en arena og kanal for samarbeid. Barentssamarbeidet er også et framstående eksempel på at viktige dimensjoner ved Norges forhold til Russland utvikles på en positiv måte innenfor en multilateral ramme.

Aktiv deltakelse og engasjement fra fylker, fylkeskommuner og lokale institusjoner og enkelt-

Boks 5.2 Kultur i nord

Kultur har vært et sentralt satsningsområde i det regionale samarbeidet i nord. Det grenseoverskridende kultursamarbeidet dekker et vidt spekter, fra små lokale samarbeidsprosjekter og idrettsarrangementer til store internasjonale festivaler. Kulturprosjekter står sentralt i folk-til-folk-samarbeidet i Barentsregionen. «Nye vinder i Barentsregionen», samarbeidsprogrammet for 2008–2010, fokuserer på det kulturelle mangfoldet i Barentsregionen og nordområdene. Det norske kulturprogrammet Barentskult er et nytt program for nyskapende og grenseoverskridende kultur i nord.

Barents Spektakel er en årlig mønstring av alle typer frivillige organisasjoner og profesjonelle kunstnere fra alle kulturfelt i Barentsregionen. Her går regionens mangfold tydelig fram: I Barentsregionen er det fire land, men flere folk og etniske grupper, blant annet tre urfolk. NRK Samí Radio har en enestående posisjon og har et godt samarbeid med de andre samiske TV- og radiostasjonene i Sverige, Finland og Russland. Riddu Riddu-festivalen spiller en viktig rolle innenfor kultursamarbeidet.

Boks 5.3 Urfolk i nord og globalt

De norske samenes globale rolle som ledende urfolk har gjort dem til rollemodeller for urfolksgrupper over hele verden. Samenes engasjement er globalt. Deres erfaringer og kunnskaper om urfolkene og urfolk-kulturens mulighet til å overleve blir lyttet til i mange fora og er en viktig kilde for å spre interesse for kunnskap fra Nord. I Barentsregionen er de norske samene pådrivere for bedre levekår for den samiske befolkningen i Nordvest-Russland og for nenetsere og vepser i samme region. For hele nordkalotten er samene en viktig inspirasjonskilde og partner for urfolkene i Nord-Amerika og på Grønland.

personer har lagt grunnlaget for et bredt nettverk av folk-til-folk-kontakter. Samarbeidet omfatter økonomi og handel, fiskeri, energi, kultur, utdanning og forskning, urfolksamarbeid, ungdom, helse, miljø, redningssamarbeid, samferdsel og turisme. Et hovedmål har vært å bidra til regional stabilitet og utvikling. Den kanskje største suksessen er en normalisering og allmenn avmystifisering av forholdet mellom vanlige folk. Mens det for femten år siden knapt var tre tusen grensepasseringer årlig over Storskog grensestasjon, er det i dag over 100 000.

Det er i dag etablert over førti norske bedrifter i Murmansk. Norske og russiske myndigheter arbeider sammen for å lette grensepassering. Målet er på sikt å legge til rette for økt mobilitet med tanke på behov for arbeidskraft ved forventede større utbygginger både i Finnmark og Nord-Russland, til lands og til havs. En slik utvikling vil kunne få stor betydning i hele regionen.

Norge og Russland har et nært fiskerisamarbeid. En blandet fiskerikommisjon fastsetter årlige fiskekvoter og andre forvaltnings- og regulerings tiltak. Kommisjonen kan vise til et omfattende institusjonalisert samarbeid og gode resultater i form av bærekraftige og produktive fiskerier.

5.6 Økende interesse for polarområdene og Arktisk råd

En merkbart større interesse for nordområdene, Arktis og polarområdene har også ført til en vitalisering og styrking av Arktisk råd. Utviklingen i

Arktis gir Arktisk råd en viktigere rolle i en rekke saker. Arktisk råd samler de arktiske kyststatene sammen med Sverige, Finland og Island. En lang rekke stater, inklusive Kina og andre asiatiske land, ønsker å bli faste observatører. Det samme gjør EU-kommisjonen. Norge er positiv til slike søknader. Dette befester Arktisk råd som det sentrale politiske forum for å drøfte arktiske spørsmål.

På samme måte som Barentsrådet har Arktisk råd deltakelse av urfolk. I 2007 ble det etablert et internasjonalt sekretariat for Arktisk råd i Tromsø. Norge har under sitt formannskap 2006–2009 lagt

særlig vekt på spørsmål som berører en helhetlig ressursforvaltning, spørsmål i forbindelse med klimaendring og en styrking av rådets rolle som politisk organisasjon. Det pågår i regi av Arktisk råd en omfattende kunnskapsinnhenting knyttet til spørsmål som havisens tilbaketrekning, smeltende grønlandsis og redusert permafrost og snødekke. Skal Arktis, slik vi kjenner området idag, kunne bevares for framtiden, trenger vi en global klimaavtale om omfattende reduksjoner av de menneskeskapte klimagassene i atmosfæren.

Boks 5.4 Forvaltningsplan Barentshavet

Økosystemene i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten har svært viktige miljøverdier og inneholder levende ressurser som er grunnlag for betydelig næringsaktivitet. Området inneholder blant annet betydelige fiskebestander av torsk, sild og lodde, store kaldtvannskorallrev og fuglefjell av internasjonal verdi. Det er svært viktig å sikre dette havområdets grunnleggende økosystem i et langsiktig perspektiv slik at det forblir rent, rikt og produktivt.

Området har et stort potensial for fremtidig verdiskaping. De nordlige havområdene og Barentshavet har tradisjonelt hatt fiskere og marin transport som primærbrukere. Dette bildet er i dag i sterk endring. Utvinning av olje og gass, transport av olje langs kysten, hovedsakelig fra Russland, økende trafikk med cruiseskip langs kysten og i områdene rundt Svalbard og marin bioprospektering er nye virksomheter som krever samordning, interesseavveining og regulering i forhold til tradisjonell virksomhet.

Regjeringen la i 2006 frem forvaltningsplanen for Barentshavet og områdene utenfor Lofoten. Formålet med denne var å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet. Planen klargjør de overordnede rammene for eksisterende og ny aktivitet i havområdet og legger stor vekt på å legge til rette for bredde og mangfold i næringsutviklingen i landsdelen. Derfor er det viktig å legge til rette for sameksistens mellom ulike næringer, særlig fiskeri, sjøtransport og petroleumsaktivitet. I planen fremheves det at enkelte områder fremstår som særlig verdifulle og sårbare i miljø- og ressursmessig forstand, og at det må være høyere aktsomhet ved aktivitet i disse områdene, og behovet for en nyansert vurdering av tiltak ut fra det enkelte delområdets karakteristiske trekk, blant annet type og grad av sårbarhet.

Forvaltningsplanen skal oppdateres i 2010.

Kilde: Utdrag fra St.meld. nr. 8 (2005–2006) Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

6 Europeisering og nordisk samarbeid

6.1 EUs betydning

Norsk samfunnsliv er tett vevd sammen med europeiske partnere og kolleger. Fire femtedeler av norsk import og eksport kommer fra eller går til EU. Utviklingen i Europa er derfor viktig for norske interesser og en sentral referanse for norsk innenriks- og utenrikspolitikk.

Det pågår store endringer i det politiske landskapet i Europa. Samarbeid på tvers av landegrensene styrkes og utvides, og nye former for problem- og konfliktløsning vokser fram. EU står sentralt i denne utviklingen, både som organisasjon med overnasjonale trekk som selv bidrar til å styre og skape endringer, og som møteplass for dialog og samarbeid mellom suverene medlemsstater. Over tid spiller EU en viktigere rolle i den samlede veven av europeiske og euroatlantiske samarbeidsformer.

EU var tidligere et avgrenset samarbeid mellom et begrenset antall vesteuropeiske stater. Unionen er i dag atskillig mer omfattende med 27 medlemsstater og en befolkning på nær en halv milliard mennesker. Norges interessemessig viktigste europeiske naboland, Sverige, Danmark, Polen, Tyskland og Storbritannia, er medlemmer. Flere land er i forhandlinger, og andre har søkt om medlemskap. EUs utvidelser har bidratt til å fremme stabilitet og solidaritet i Europa.

EUs bistand og klare betingelser for både medlemskap og annen tilknytning har gitt viktig stimulans til søkerland og har bidratt til at reformer går i riktig retning på områder som økonomisk utvikling, demokrati, rettsstat, administrativ kapasitet og vern om minoritetsrettigheter. Stadig nye land ønsker medlemskap og en tettere tilknytning til EU. I Tyrkia og i alle landene på Balkan anses europeisk integrasjon av de fleste som en viktig forutsetning for stabilitet og økonomisk utvikling. Samarbeid og medlemskap i Middelhavsunionen kan også bidra til å fremme integrasjon.

Parallelt med at antallet medlemsstater har økt, har det politiske samarbeidet fått en mer omfattende dagsorden. Nye utfordringer knyttet til for eksempel finanskrisen, klimapolitikk, energisikkerhet, helsepolitikk og innvandring omfattes i økende grad av EU-samarbeidet. De aller fleste

politikkområder har etter hvert fått en europeisk dimensjon, og gjennom samarbeidet viskes også skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk gradvis bort. Samtidig som territorielle skillelinjer får endret betydning, vokser nye skillelinjer og konfliktlinjer fram på europeisk nivå, for eksempel langs politikkenes høyre-venstre-akse i Europaparlamentet.

Størrelse og omfang stiller store krav til å utvikle legitime og effektive styringsverktøy. I løpet av de siste tiårene har EU hatt en rekke omfattende reformer av sine institusjoner. Traktatendringer har over tid endret maktbalansen mellom de ulike EU-institusjonene (Europakommisjonen, Rådet og Europaparlamentet), mellom EU og medlemsstatene, og også mellom ulike medlemsstater. Lisboa-traktaten er ratifisert av de aller fleste land, men to land gjenstår (Tsjekkia og Irland). Alle tjuesju medlemsland må ha ratifisert før traktaten kan tre i kraft. Spørsmål om åpenhet, demokrati, deltakelse og identifikasjon har stått i sentrum for mye av kritikken og debatten omkring EUs styringssystem. Disse temaene har også vært sentrale i forbindelse med reformprosessene.

Norges tilknytning

Det er i Norges interesse å ha en velfungerende tilknytningsform som sikrer et godt samarbeid med de europeiske institusjonene og medlemslandene. Norge er ikke medlem av EU. Regjeringen legger til grunn at Norges forhold til EU bygger på eksisterende tilknytningsform. Det vises til stortingsmelding nr. 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken.

Hovedfundamentet i norsk tilknytning til EU er EØS-avtalen, som sikrer deltakelse i EUs indre marked med fritt varebytte og fri bevegelighet for tjenester, personer og kapital, og samarbeid knyttet til en rekke tilgrensende områder. Sammen med Island og Liechtenstein utgjør Norge, EFTA-siden i EØS-samarbeidet. EØS-avtalen har bidratt til et intensivt samarbeid med EU i løpet av de siste femten årene.

Etter hvert som samarbeidet i EU har blitt utvidet til nye områder, har Norge utviklet en rekke nye samarbeidsordninger. De mest omfattende er

Boks 6.1 EØS-midlene bidrar til et trygt og solidarisk Europa

EØS-avtalen har en målsetning om å redusere sosiale og økonomiske ulikheter i Europa. Norge deltar for å skape et solidarisk og trygt Europa. Gjennom EØS-finansieringsordningene (EØS-midlene) bidrar Norge til å nå disse målene og i tillegg styrke de bilaterale forbindelsene mellom Norge og mottakerlandene.

EØS/EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein stiller til rådighet til sammen 1,307 milliarder euro i perioden mai 2004 – april 2009. Norges bidrag utgjør om lag 97 prosent av det totale beløpet som stilles til rådighet, som tilsvarer 61 euro per nordmann per år.

EØS-midlene går til investerings- og utviklingsprosjekter i EUs tolv nye medlemsland, samt Hellas, Portugal og Spania, på områder som miljø, klima, energi, bærekraftig utvikling, bevaring av europeisk kulturarv, helse og barn, forskning, utdanning og Schengen-tilpasning.

Norge har lagt stor vekt på at deler av midlene skal bidra til å styrke det sivile samfunnet i mottakerlandene. Det er derfor opprettet særskilte fond for frivillige organisasjoner i de fleste mottakerlandene. Disse støtter tiltak innenfor miljø, menneskerettigheter, demokrati og sosial inkludering, og kapasitetsbygging. Likestilling er et tverrgående hensyn. Den totale støtten er i underkant av 85 millioner euro.

Norske miljøer kan delta som samarbeidspartnere i prosjektene. Så langt har i gjennomsnitt 15–20 prosent av prosjektene vært støttet av en norsk partner. EØS-midlene skaper økt kontakt og samarbeid mellom Norge og mottakerlandene. I tillegg bidrar EØS-midlene til et positivt omdømme for Norge.

knyttet til justisområdet (Schengen-avtalen) og EUs utenriks- og forsvarspolitiske samarbeid. Norge og EU har et betydelig samarbeid om fiskeriforvaltning.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i EUs forskningssamarbeid, der norske bedrifter, virksomheter og forskere gis full adgang til EUs forskningsaktiviteter og -programmer. Gjennom EØS-finansieringsordningene, som er en avtale om økonomiske tilskudd, særlig til de nye medlemslandene, bidrar Norge med betydelige beløp til sosial og økonomisk utjevning.

Norske interesser i bred forstand i nordiske og europeiske land.

Norges forhold til våre nærmeste naboer og europeiske partnere er kjennetegnet ved:

- En overordnet felles interesse av å oppnå økonomisk og sosial utvikling og utjevning i Europa. Dette har også viktige tillits- og sikkerhetsbyggende aspekter. Også Norge nyter godt av at EU gjennom utvidelser til tjuesju land har bidratt til demokrati, politisk stabilitet og økonomisk utvikling i stadig større deler av Europa. EØS-finansieringsordningene er et håndfast bidrag som gir muligheter for et enda tettere samarbeid på mange områder (se fig.x).

- Økonomisk samarbeid og samkvem med landene i EØS-området er avgjørende for dagens norske økonomi og velstandsnivå.
- Felles interesse av å samarbeide om løsning av miljø- og klimautfordringer (jf. kap. 16).
- EU er vårt viktigste marked for olje og gass, med Tyskland, Storbritannia og Frankrike som de største eksportmarkedene (jf. kap. 15).
- EU er Norges viktigste marked for eksport av sjømat. Frankrike, Danmark og Polen var i 2008 de største enkeltmarkedene.
- Mange felles utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske interesser og et samarbeid i utvikling på utenriks-, sikkerhets- og forsvarsområdet med nordiske og europeiske land (jf. kap. 3).
- Felles interesse av å utnytte de mulighetene som et integrert samarbeid i Europa gir, blant annet gjennom EØS med markedsadgang og et åpent arbeidsmarked, men også for å bekjempe utfordringer som sosial dumping, korrupsjon og organisert kriminalitet.
- Felles reisefrihetsområde gjennom Schengensamarbeidet, der indre grensekontroll har opphørt. Det er i alle Schengen-landenes interesse at kontrollen av den felles yttergrensen skjer på en måte som er effektiv, men samtidig human og rettferdig.
- Sterke kulturelle bånd til våre naboland. De nordiske landene er tett sammenvevd historisk, kulturelt og samfunnsmessig. Norsk kul-

	Import (varer og tjenester) til Norge (2007) Tall i mill. kroner	Eksport (varer og tjenester) fra Norge (2007) Tall i mill. kroner	Samlede norske direkteinvesteringer i utlandet (per 2006) Tall i mill. kroner	Samlede utenlandske direkteinvesteringer i Norge (per 2006) Tall i mill. kroner
Polen	5 458	4 520	5 067	67
Storbritannia	66 370	253 261	33 740	53 300
Frankrike	26 704	75 221	14 321	40 189
Tyskland	73 677	120 300	27 526	21 614
De nordiske landene	168 605	134 013	204 428	192 439
– Danmark	49 231	41 135	32 917	68 854
– Finland	18 297	14 713	12 903	10 604
– Island	1 266	2 083	671	1 534
– Sverige	99 811	76 082	157 937	111 447
De baltiske landene	6 354	2 427	6 466	24
De nordiske EU-landenes andel av EU	35 %	17 %	48 %	47 %
EUs andel av total (verden)	70 %	76 %	55 %	70 %

Figur 6.1 Norske økonomiske interesser i nordiske og europeiske land

Tallene for norske direkte investeringer i utlandet er heftet med betydelig usikkerhet. Direkte investeringer inneholder kun eierposter som representerer mer enn 10 prosent av selskapets aksjeverdi. Derfor faller Statens Pensjonsfond – Utland utenom.

Kilder: Statistisk Sentralbyrå og Menon Business Economics

tur og norske kunstnere har alltid hentet inspirasjon og kunnskap fra kontakt med de store kulturelle strømmingene i Europa. Så også i dag. For eksempel er Tyskland sentral som nedslagsfelt for internasjonaliseringen av norsk kunst og kultur, ikke minst litteratur, og utgjør en bro over til den globale scene. Nordisk kultursamarbeid er særdeles levende på alle områder. I de baltiske landene er det stor interesse for nordisk og norsk kultur. Landene er naturlige samarbeidspartnere. Det er klare tendenser til at baltisk kultur framstår som en del av et felles nordisk uttrykk.

6.2 EUs videre utvikling

I omtale av EU stilles ofte spørsmålet om unionen utvikler seg i bredden eller i dybden. EU har med en rekke utvidelser helt klart utviklet seg i bredden, og vil fortsette i dette sporet. Når det gjelder

dybden i samarbeidet har utviklingen utvilsomt vært langsommere enn mange regnet med på 1990-tallet. Samarbeidet blir ikke desto mindre gradvis – ofte etappevis – også dypere, for eksempel innenfor forsvarssamarbeidet, justis- og innenrikssamarbeidet og miljø, og vil fortsette også i denne retningen, særlig hvis Lisboa-traktaten blir ratifisert av alle medlemslandene.

EU tegner ikke til å bli føderalistisk eller en «superstat». De mellomstatlige aspektene i samarbeidet, samordnet i Rådet og gjennom stats- og regjeringssjefenes toppmøter, styrker seg. Nasjonale ledere prioriterer ut fra sine respektive lands interesser og forholder seg til sitt hjemmepublikum. EU kjennetegnes av kontinuerlige og forhandlinger og kompromisskultur, men kompromissviljen er i varierende grad til stede når interesser og prioriteringer er motstridende. Med 27 medlemsland og pressede institusjoner vil EU også i årene som kommer preges av alliansebygging mellom hovedstedene. Alliansene vil fortsette

å gå på kryss og tvers, avhengig av interesser i de enkelte sakene. Fellesskapsløsninger velges når medlemslandene ser at det er i deres interesse.

EUs utvikling vil sannsynligvis fortsatt preges av lite gjennomsliktige prosesser og av mange europeeres økende mistillit til nasjonale og europeiske ledere og EUs byråkrati. Mistillit, ved siden av frykt for og motstand mot økonomisk globalisering, er en viktig grunn til at utviklingen i dybden de siste årene har bremsset opp. Fransk og nederlandsk nei til EUs forfatningstraktat i 2005 og det irske nei til Lisboatraktaten i 2008 er eksempler på dette. Finanskrisen og dens konsekvenser kan forsterke spenninger også i europeiske land. Våren 2009 står mange land, spesielt i Sentral- og Øst-Europa, overfor en dyptgripende økonomisk krise.

Europeiske land er ikke like, og de politiske kulturene svært forskjellige. For eksempel ønsker et flertall franskmenn et mer sosialt og politisk Europa, mens briter og sentraleuropeiske land vil at EU først og fremst skal konsentrere seg om det indre marked.

EUs utvikling i årene framover vil sannsynligvis være en kombinasjon av slike motstridende tendenser.

6.3 Europeisering legger rammer

EØS-avtalen innebærer en forpliktelse til aktiv innarbeiding av EUs regelverk der dette omfattes av EØS-avtalen. Saksområder som det tidligere i hovedsak ble arbeidet med innenfor en nasjonal ramme, har blitt «europeisert», og utformingen av politikk og regelverk på mange tradisjonelt innenrikspolitiske områder skjer nå i stor grad i en europeisk ramme. Ifølge Kommunenes Sentralforbund kan mellom 50 og 70 prosent av alle saker i kommunesektoren føres tilbake til vedtak om reguleringer som er tatt inn i norsk lovverk gjennom EØS-avtalen. Denne europeiseringen visker bort skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk i langt større grad enn tradisjonelt internasjonalt (mellomstatlig) samarbeid.

Selv om Norge ikke er medlem, berøres vi bredt gjennom EØS-avtalen og annet europasamarbeid, noe som gir en ny type utfordringer og muligheter for norske interesser: hvordan være godt integrert i EU-prosesser med betydning for norske interesser, hvordan samordne på politisk og faglig nivå i Norge for å sikre at ulike hensyn avstemmes på en god måte i definering av norske interesser og utforming av norske posisjoner, og hvordan og i hvilke faser kan Norge medvirke i eller forsøke å påvirke EUs institusjoner, europeiske organisasjo-

ner og medlemsstatene? En generell utfordring er spesifikke kompetansekrav, gjerne en kombinasjon av kunnskap om faglige spørsmål og erfaring med EU- og EØS-prosesser.

6.4 Avtaler og samarbeid

EØS-avtalen har bred betydning for norske interesser

EØS-avtalen er den mest omfattende avtale Norge noen gang har inngått. Den sikrer blant annet norske bedrifter de samme konkurransevilkår i det indre marked som bedrifter i EU-land, og gir Norge tilgang til EUs samarbeid på en rekke samfunnsområder av betydning for norske interesser, slik som utdanning, forskning og miljøvern. EØS-avtalen er også den viktigste nordiske samarbeidsavtalen Norge noen gang har inngått. Det var gjennom EØS-avtalen at Norden omsider fikk sitt felles hjemmemarked.

EUs samarbeid i det indre marked er i stadig utvikling, gjennom utvikling av nytt regelverk og etablering av prosjekt- og programsamarbeid. Dette gjør at EØS-avtalens betydning for Norge har økt.

EØS-avtalen gir Norge rett til å delta i deler av EUs forberedende arbeid før forslag til nytt regelverk for det indre marked fremmes av Europakommisjonen. Norge deltar imidlertid ikke i beslutningsprosessene i Rådet og Europaparlamentet, men forsøker gjennom et aktivt informasjons- og påvirkningsarbeid overfor EU-systemet og EU-land å bidra til gode løsninger. Dette er et utfordrende arbeid der både formelle og uformelle kanaler må tas i bruk. Erfaringen viser at Norge kan ha størst mulighet til medvirkning på områder der vi har ressurser, kompetanse og erfaring.

EØS-avtalen omfatter:

- Deltakelse i det indre marked, dvs. fritt varebytte og fri bevegelse for tjenester, kapital og personer.
- Harmonisering av regler og krav som kan stilles til varer og tjenester for å ivareta hensyn til helse og sikkerhet, miljøvern og forbrukerinteresser.
- Felles konkurranseregler og regler for statsstøtte.
- Programsamarbeid, herunder forskning og utvikling: Det ble mellom 2003 og 2006 inngått 850 europeiske prosjektkontrakter med norske deltakere. Norsk utbetaling til programmet i 2008 var rundt 1 milliard kroner og økes

gradvis til 1,6 milliarder i 2013. Dette utgjør 75 prosent av norske utbetalinger under EØS-avtalen. Norske prosjektkontrakter tilbakefører omtrent de samme beløpene. Gjennom sine samarbeidspartnere får norske deltakere viktig tilgang til kunnskap og nettverk.

- Mer enn 14000 norske studenter har vært på utveksling gjennom *Erasmus*. Norske læresteder har mottatt omtrent like mange utenlandske studenter.
- Over 125 000 norske elever har deltatt i skolesamarbeid gjennom *Comenius*-programmet siden 1994.

EØS-avtalen omfatter blant annet ikke:

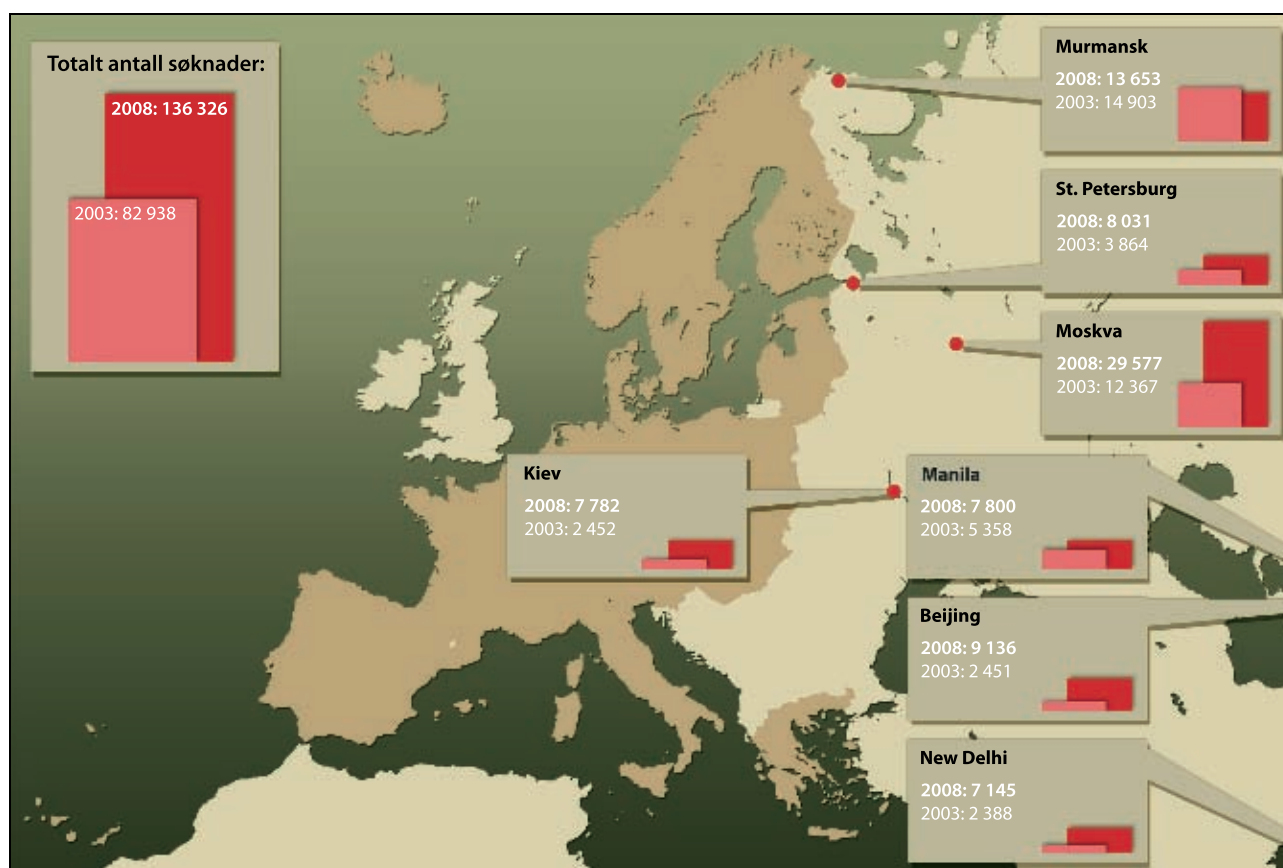
- EUs tollunion, med felles tollsatser og felles handelspolitikk overfor tredjeland.
- EUs felles marked for landbruksvarer og felles landbrukspolitik.
- EUs felles fiskeripolitikk
- EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid.
- EUs justis- og politisamarbeid.

- Andre nye saksfelt som er kommet inn i EU-samarbeidet siden inngåelse av EØS-avtalen, som Den økonomiske og monetære union og felles valuta (euro).

Schengen-avtalen og et voksende europeisk justis- og innenrikssamarbeid

Et felles reisefrihetsområde som Schengen-samarbeidet oppretter, er på mange måter et nødvendig tillegg til retten til fri personbevegelse i hele EØS-området. Det er derfor naturlig at Norge og de andre nordiske landene omfattes av et slikt samarbeid – også på grunn av passfriheten som de nordiske landene nøy godt av siden 1957. Schengen-samarbeidet inneholdt opprinnelig hovedsakelig regler som skulle kompensere for bortfallet av grensekontroll mellom medlemslandene, men har utviklet seg til å bli et langt bredere samarbeid om felles utfordringer når det gjelder organisert kriminalitet, terrorisme, ulovlig innvandring og andre typer migrasjon.

Justis- og innenrikssamarbeidet har de seneste årene vært blant de raskest voksende og politisk



Figur 6.2 Visumsøknader til Schengen-området mottatt ved norske utestasjoner, 2003 og 2008

Tallene viser antall mottatte visumsøknader for de syv norske stasjonene med størst antall søknader i 2008.

Kilde: Utlendingsdirektoratet

viktigste samarbeidsområdene i EU. Schengen-avtalen knytter Norge til viktige deler av EUs samarbeid på dette feltet, men den raske EU-integrasjonen på området gjør også at spørsmål som er viktige for Norge faller utenfor Schengen og vårt bilaterale samarbeid med EU. Dette gjelder for eksempel deler av EUs samarbeid mellom politi- og justismyndigheter, prosessene for harmonisering av rettsregler og gjensidig anerkjennelse av avgjørelser, EUs asylpolitikk og –praksis og EUs samarbeid med tredjeland både når det gjelder forsøkene på å styre migrasjonsstrømmene og å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.

Norge deltar i utformingen og gjennomføringen av alle EUs rettsakter og tiltak som faller inn under Schengen-samarbeidet. Dette omfatter stort sett alle initiativer som er knyttet til kontroll av den felles yttergrensen, og til regelverk og praksis for passering av denne grensen (visumregler). I tillegg har Norge flere andre avtaler med EU på justis- og innenriksområdet. Norge deltar fullt ut i det såkalte Dublin-samarbeidet, som gir regler for hvilken stat som skal behandle en søknad om asyl. I tillegg har Norge samarbeidsavtaler med Europol (EUs politiorganisasjon) og med Eurojust (EUs samarbeidsorgan for påtalemyndighetene). Norge har også avtale med EU om overlevering av lovbrytere, tilknytning til den europeiske arrestordren, og en avtale om gjensidig rettslig bistand. I tillegg er det oppnådd enighet om norsk tilknytning til EUs regelverk om forsterket politisamarbeid, det såkalte Prüm-regelverket.

Norge står overfor de samme utfordringene som EU på justis- og innenriksfeltet. Med ansvar for vår del av den felles yttergrensen, dvs. Norges grense til Russland, men også alle flyplasser og havner hvor reisende kommer direkte fra land utenfor Schengen-området, blir vi både direkte og indirekte påvirket av EUs politikk på justis- og innenriksfeltet. Det er derfor en utfordring å følge EUs utvikling tett.

Eksempler på utfordringer for norske interesser som berøres av Schengen-avtalen

- Norge er på grunn av sin geografiske plassering skjermet for mye av den direkte innvandringen til Europa fra tredjeland, også den ulovlige. Et spørsmål er hvordan vi bør bidra til kontrollen av de deler av grensen som er under særlig press.
- Det praktiske politisamarbeidet internt i EU er i rask utvikling. For å hindre at Norge blir et fristed for organisert kriminalitet er det viktig

at vi deltar i dette samarbeidet, blant annet gjennom Prüm-regelverket.

- Som resten av Europa opplever Norge at det kan være vanskelig å returnere ulovlige innvandrere til opprinnelseslandet. Hvordan kan vi gjøre et samarbeid om retur mer effektivt?
- Sammenhengen mellom migrasjon og utvikling er gjenstand for økende oppmerksomhet også fra norsk side. EU har stort fokus på dette, og som tung utviklingspolitisk aktør vil Norge kunne påvirke politikktutviklingen gjennom erfaring og kompetanse.

6.5 Fiskeripolitikk

Fiskerinæringen er Norges nest største eksportnæring og et viktig bidrag til arbeidsplasser og sysselsetting langs kysten. Førstehåndsomsetningen av oppdretts- og villfanget fisk nærmer seg tjue milliarder kroner, nærmere en og en halv prosent av Norges brutto nasjonalprodukt. Eksportverdien ligger på rundt 40 milliarder kroner, noe som utgjør om lag fire prosent av samlet norsk eksport. Av dette går ca. 60 prosent til EU-markedet. Verdimessig får EU dekket i underkant av 20 prosent av sitt fiskekonsum fra Norge. EU er det viktigste markedet for norsk fisk og norske fiskevarer. Både EUs felles fiskeripolitikk og europeisk handelspolitikk er av stor betydning for norske fiskeriinteresser. Selv om EØS-avtalens Protokoll 9 dekker handelen med sjømat, kan norsk eksport bli møtt med antidumpingtiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. Protokoll 9 gir nulltoll og tollreduksjon for en rekke viktige norske fiskeriprodukter, men fortsatt ilegges omtrent 60 prosent av norsk sjømateksport toll på EU-markedet.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU er basert på den bilaterale fiskeriatvaten av 1980, avtaler med de nåværende skandinaviske EU-landene og brevveksling av 2. mai 1992 om utvikling av det bilaterale fiskerisamarbeidet. Den bilaterale rammeavtalen forplikter partene til samarbeid om forvaltning og vern av de levende marine ressursene. På grunnlag av avtalen inngår Norge og EU årlige kvoteavtaler.

Norge og EU har de siste tiårene hatt et nært samarbeid om ressursforvaltningen, og samarbeidet er gradvis blitt utvidet til nye områder. For å sikre en forsvarlig forvaltning og bidra til stabile rammebetingelser for næringen har Norge og EU blitt enige om forvaltningsstrategier som er styrende for årlige kvotefastsettelse.

Kontroll med uttaket av fisk og tiltak mot overfiske står sentralt i samarbeidet. Ulovlig, urappor-

tert og uregulert fiske (UUU-fiske) er den største utfordringen for bærekraftige og lønnsomme fiskerier. Dialogen med EU handler om hvordan man skal hindre at «svart» fisk kommer inn på markedet. Her har det vært særlig viktig å få på plass avtaler som sikrer at EU-landene kontrollerer fangstene som landes der. I 2006 inngikk Norge og Kommisjonen en avtale som sikrer bedre overvåking og kontroll av fisket, og i 2007 trådte det nye regimet for havnestatskontroll i kraft i hele det nordøstatlantiske området, inkludert EU. Dette er et system som sikrer at både flaggstater og havnestater må ta ansvar for å kontrollere landingene av fisk. Overfisketallene viser at dette har vært et svært effektivt tiltak. I 2007 ble overfisket halvert sammenliknet med året før.

Regelverket for ilandføring av fisk er ikke harmonisert mellom Norge og EU, og for Norge er det viktig å få gjennomslag for et regime som innebærer at dagens utkastpåbud i EU erstattes av en generell ilandføringsplikt. EUs utkastpolitikk innebærer at store mengder fisk kastes på havet og dermed ikke blir registrert i fangsstatistikken. Denne praksisen vanskeliggjør en forsvarlig forvaltning av fellesbestandene. I kvoteavtalen for 2009 ble Norge og EU enige om en rekke tiltak for å komme dette problemet til livs.

6.6 Et bredt nordisk samarbeid

Det nordiske samarbeidet vil fortsatt være grunnleggende og viktig for Norge. I bunn ligger en stor grad av felles forståelse og erfaringer, verdi- og interessefellesskap.

Norge legger stor vekt på politisk dialog med de nordiske landene. Samarbeidet byr på muligheter som kan utvikles, også sett i sammenheng med europeiske samarbeidsspørsmål. Det formelle samarbeidet består av Nordisk Råd, som er parlamentarisk organ, og regjeringssamarbeidet i Nordisk Ministerråd. Årlige roterende formannskap gir landene mulighet til å sette politisk preg på aktivitetene. Island har formannskapet i Ministerrådet i 2009. Statsministrene, som har det overordnede ansvaret for regjeringssamarbeidet, lanserte blant annet i 2007 et globaliseringsinitiativ som nå følges opp i Ministerrådet.

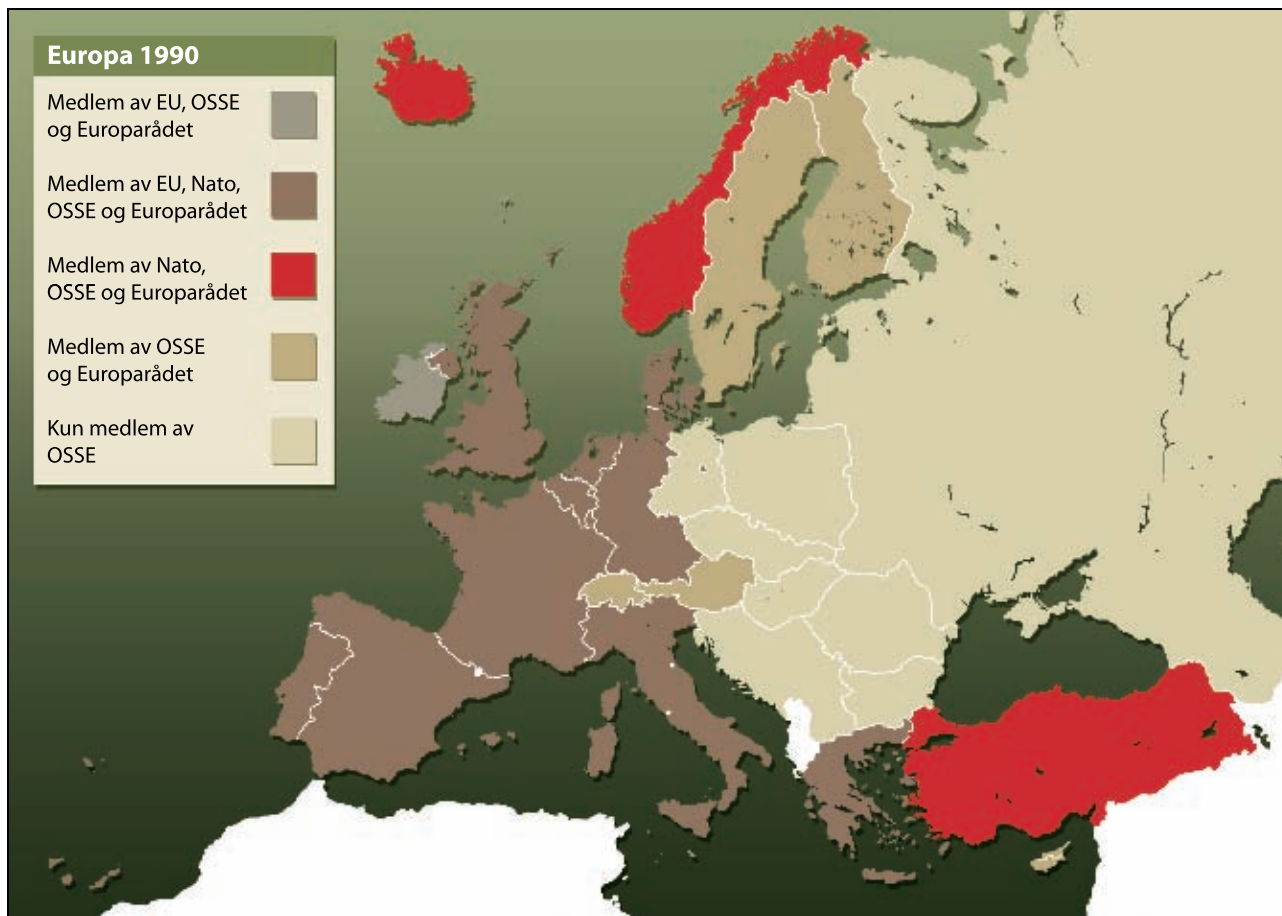
Norden som region har et kultur- og språkfellesskap som gir svært gode forutsetninger for å møte utfordringene i en globalisert verden. Landene legger vekt på Norden som foregangsregion på sentrale samfunnsområder som teknologitvik-

ling og forskning, og mulighetene som ligger i dette for å minske faren for sosial utestenging. Det samarbeides på en rekke viktige fagområder som kultur, utdanning og forskning, miljø, energi, næringspolitikk, regionalpolitikk, og helse og sosialpolitikk, og legges stor vekt på samarbeidet med Nordens nabofolk i de baltiske landene og i Nord-Vest-Russland. Det er utviklet et nært samarbeid med andre regionale råd, som Arktisk råd, Barentsrådet og Østersjørådet. Det er i norsk interesse å se disse regionale samarbeidsformene under ett i norsk nærområdepolitikk og være gjenkjennelig i politiske prioriteringer.

EØS-avtalen har de siste årene knyttet de nordiske landene enda tettere sammen økonomisk. Avtalen sikrer like konkurransevilkår i Norden og fremmer økonomisk integrasjon på en måte som det tidligere ikke har vært mulig å få til i en rent nordisk ramme. EØS-avtalen har dempet negative følger for det nordiske samarbeidet av at de nordiske landene har valgt forskjellige tilknytningsformer til EU. På mange måter er EØS-avtalen Norges viktigste nordiske samarbeidsavtale.

Norges nordiske naboland er våre nærmeste partnere på en rekke områder. Til grunn for fellesskapet og partnerskapet ligger verdier, historie og kultur, en felles nordisk modell innenfor rettslige tradisjoner, det sivile samfunn, den sosiale modell, økonomi, arbeidsmarked, miljø og utviklingspolitikk. Den nordiske modellen er grunnleggende i møte med globaliseringens utfordringer – men modellen vil også selv utfordres av globaliseringen. Som økonomiske samarbeidspartnere og handelspartnere er de nordiske landene i en klasse for seg, som beskrevet i Figur 6.1 i begynnelsen av kapitlet. Et nordisk samarbeid i utvikling, særlig utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, gjennomgås i kapittel 12.

Samarbeidet i Østersjøregionen som helhet har mange dimensjoner og vil fortsette å være viktig for norske interesser. Ikke minst med tanke på utfordringer og muligheter når det gjelder vekst og velferd, bekjempelse av internasjonal kriminalitet, miljø, energi og næringssamarbeid. Norges forhold til de baltiske landene og det nordisk-baltiske samarbeidet har hatt stor betydning siden slutten av 1980-tallet og Sovjetunionens oppløsning. Samarbeidet har utviklet seg gjennom flere faser. De baltiske landenes EU- og NATO-medlemskap har vært avgjørende for den videre utviklingen. For Norge vil videreført kontakt gjennom en rekke samarbeidsmønstre fortsatt ha stor verdi. Dette gjelder også forholdet til Polen.



Figur 6.3 Europa 1990: Organisasjoner

6.7 Europarådet og OSSE

Europarådet

Samarbeidet i Europarådet har som hovedmålsetting å fremme demokrati, rettsstaten og respekt for menneskerettighetene i hele Europa. Et bredt samarbeid på disse områdene bidrar til fred og trygghet. Europarådet er den eldste av de store europeiske samarbeidsinstitusjonene og vil i 2009 markere sitt 60-års jubileum. Samarbeidet i Europarådet preges i dag i betydelig grad av at Russland og andre land i Sentral- og Øst-Europa er blitt medlemmer. Ved Berlin-murens fall i 1989 var det 23 medlemsland, mot 47 i dag.

Konflikten i Georgia i 2008 viste at Europarådet har betydelige utfordringer i flere av de nye medlemslandene. Det store antallet klager til menneskerettsdomstolen fra de nye medlemslandene setter også Europarådets menneskerettighetssystem under press. Det er også krevende politiske oppgaver i forholdet til EU og et stort behov for indre reformer i organisasjonen.

Framtidige utfordringer blir å sikre Domstolens effektivitet og framtid og påse at alle medlemslandene etterlever de forpliktelsene de har påtatt seg når det gjelder menneskerettigheter, rettsstat og demokrati, og dermed sikre grunnleggende rettigheter på disse områdene for alle Europas innbyggere. Norge er en erklært pådriver for reform og effektivisering av det europeiske menneskerettighetssystemet, styrking av politisk og interkulturell dialog, samarbeid med andre europeiske organisasjoner (EU og OSSE) og effektivisering av arbeidet i organisasjonen.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)

OSSE har en bred tilnærming og deltakerkrets og er et viktig redskap for politisk dialog og samarbeid for å forebygge og håndtere konflikter i hele OSSE-området. OSSEs arbeid for sikkerhet og samarbeid er viktig. Respekt for grunnleggende menneskerettigheter, demokratisk styresett og rettsstatens prinsipper og vekt på økonomisk og

sosial utvikling er nødvendige forutsetninger for varig sikkerhet og stabilitet.

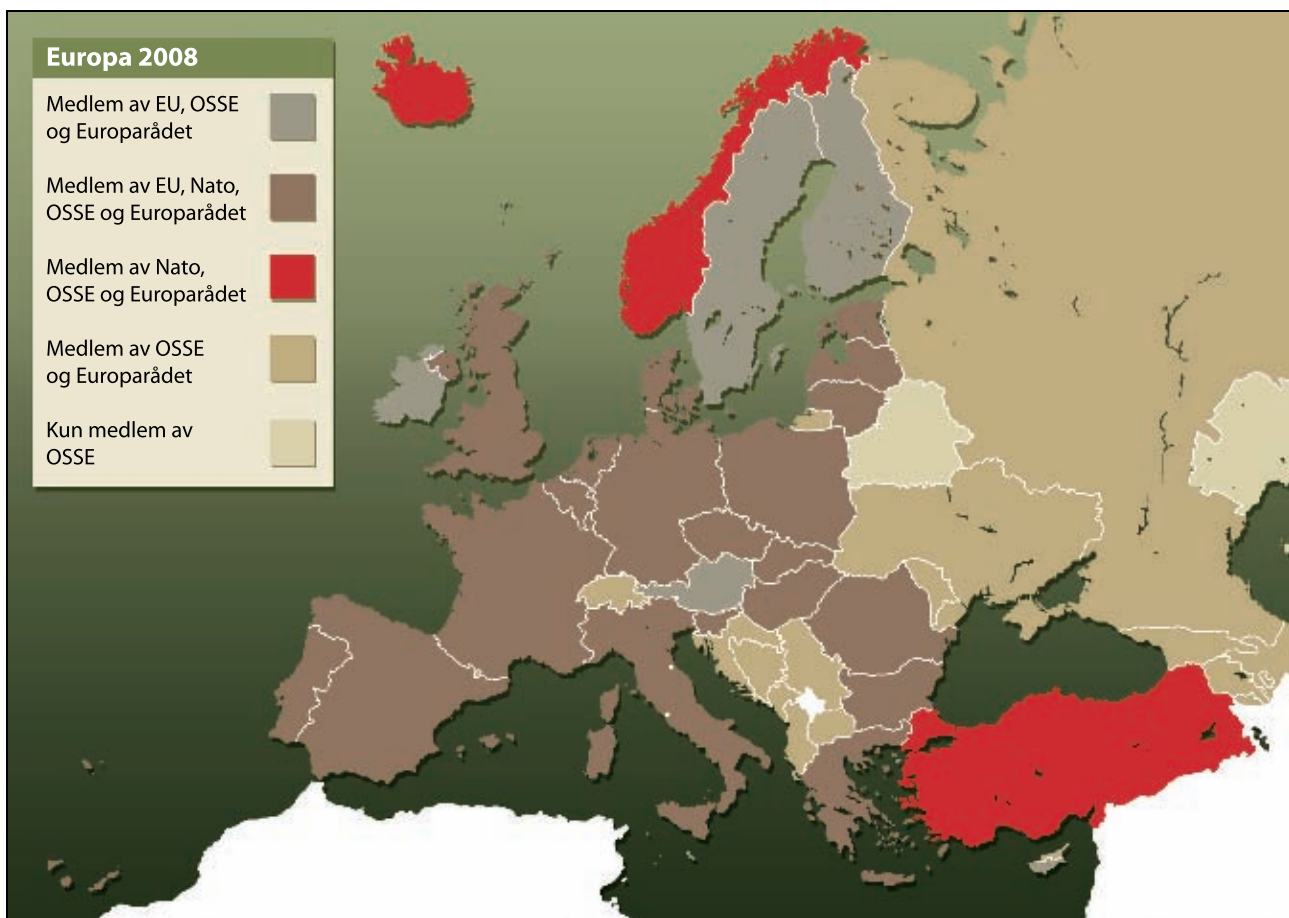
OSSE har viktige oppgaver når det gjelder å bidra til å møte utfordringer i forbindelse med etniske og regionale konflikter, organisert kriminalitet, handel med mennesker, våpen og narkotika og internasjonal terrorisme. Andre viktige arbeidsområder er arbeidet med menneskerettigheter, bygging av rettsstaten og valgspørsmål, innsats på politisektoren, politireform, inklusive grensekontroll, håndvåpen og destruksjon av ammunisjon. Organisasjonen arbeider for å styrke samarbeidet med Afghanistan, med vekt på grensesikkerhet mot de sentralasiatiske landene.

OSSE har en omfattende og viktig feltaktivitet. Gjennom 19 sendelag i 18 av OSSEs 56 deltakerland støtter organisasjonen demokratisk utvikling, menneskerettigheter og rettstatens prinsipper i land på Vest-Balkan, Ukraina, Hviterussland og Moldova og i Sør-Kaukasus og Sentral-Asia.

Krigen mellom Russland og Georgia i august 2008 var et tilbakeslag for fredelig konfliktløsning i

Europa, og den russiske anerkjennelsen av de to utbryterområdene Abkhasia og Sør-Ossetia har medført at konflikten er mer fastlåst enn før. Det har som følge av dette heller ikke lyktes organisasjonen å bli enige om en forlengelse av mandatet til sendelaget i Georgia som følge av russisk anerkjennelse av de to utbryterområdene Abkhasia og Sør-Ossetia. Norge er opptatt av at OSSEs arbeid for sikkerhet og samarbeid videreføres. Med grunnlag i det utvidede sikkerhetsbegrepet framstår organisasjonen som et naturlig forum for drøftelser av de felles sikkerhetspolitiske utfordringene deltakerlandene står overfor.

OSSEs valgobservasjonsinstrument er særlig verdifullt for å sikre at medlemslandene lever opp til sine forpliktelser på dette området. OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) gjør et viktig arbeid og har utviklet en internasjonalt anerkjent metodikk som gjelder hele valgprosessen.



Figur 6.4 Europa 2008: Organisasjoner

7 Utfordringer for en miljøbevisst energinasjon

7.1 Internasjonale utviklingstrekk

Nyere norsk historie er i høy grad knyttet til våre energiressurser. I mer enn 100 år har vannkraftressursene vært sentrale for utvikling og drift av i stor grad internasjonalt orientert norsk industri. Med oppdagelsen av petroleum på norsk kontinental-sokkel kunne Norge legge grunnlaget for ny industriutvikling og økt velferd.

I 2009 markerer Norge at det er førti år siden det første oljefunnet ble gjort på norsk sokkel. Gjennom denne perioden har Norges viktigste petroleumspolitiske mål ligget fast. Fra starten av var det bred politisk enighet om at petroleumssressursene skulle bidra til verdiskaping i Norge, velferdsøkning for hele befolkningen og skape grunnlag for næringsutvikling.

I dag er petroleumssektoren vår viktigste næring. Den har bidratt vesentlig til norsk velferdsutvikling. Sektoren står for omtrent en fjerdedel av brutto nasjonalprodukt (BNP). Statens inntekter fra petroleumssektoren utgjør nesten en tredjedel av statens totale inntekter. Med inntekter fra denne virksomheten har vi bygget opp et fond – Statens pensjonsfond – Utland, som nå er på størrelse med den totale verdiskapningen i Norge i løpet av et år (BNP).

I løpet av Norges tid som petroleumsproducent har det vært flere perioder med store prissvingninger og usikkerhet i de internasjonale energimarkedene. Som oljeeksportør har Norge hele tiden blitt påvirket av utviklingen i de internasjonale rammevilkårene på energiområdet. Under den kalde krigen opplevde Norge betydelig interesse for hvilken petroleumspolitik vi til enhver tid førte. Vi etablerte en egen og uavhengig energipolitisk kurs i denne krevende perioden.

Et viktig mål som Norge satte seg var at olje- og gassressursene skulle bidra til etableringen av en konkurransedyktig industri. Norsk petroleumindustri består av både oljeselskaper og en internasjonalt orientert leverandørindustri med bred kompetanse. Det er et viktig norsk mål å legge til rette for at norsk petroleumindustri kan lykkes internasjonalt, slik at den også kan skape verdier når produksjonen på norsk sokkel faller. Men internasjonalisering vil ikke kunne erstatte grunnrenten

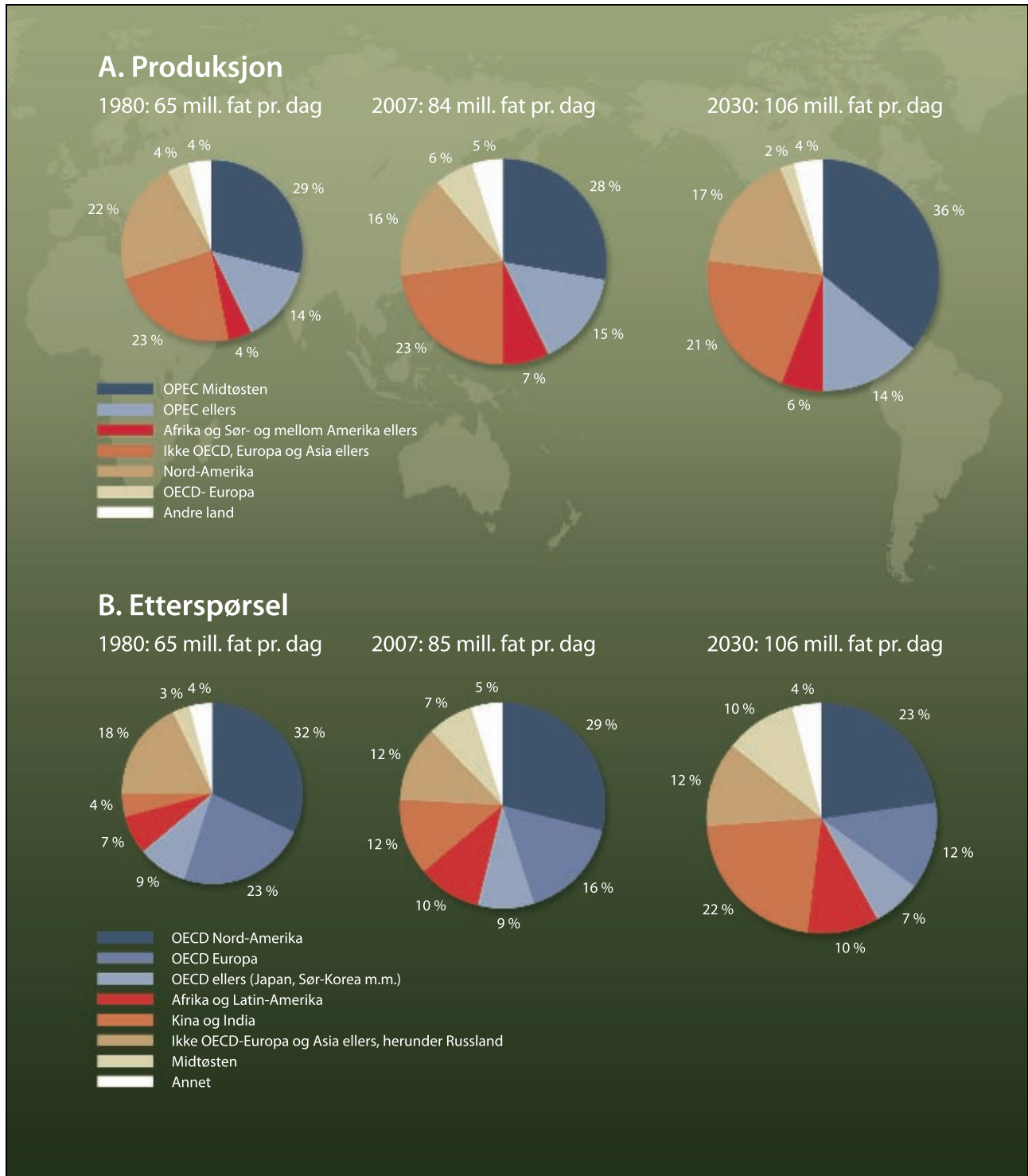
som tilfaller det norske samfunn fra utvinningen av petroleumssressursene på norsk sokkel.

Endringer i energimarkeder og -politikk påvirker norske interesser først og fremst ved at det virker inn på inntektene fra petroleumssektoren. Endringene vil også kunne påvirke Norges rolle og posisjon i regionale og globale sammenhenger. Følgende internasjonale utviklingstrekk er spesielt viktige for Norge som energinasjon:

Klimaspørsmålets sentrale plass i nasjonal og internasjonal politikk utfordrer oljeindustrien og land som henter mye av sin verdiskapning og eksport fra produksjon av fossile brensler. Utvinning av olje og gass har miljømessige sider, som klimautslipp og utslipp til vann og luft. Dette er nøye regulert. Petroleumssektoren i Norge har alltid hatt miljøspørsmål høyt på dagsordenen. Omfattende virkemiddelbruk har redusert utslipp til luft og vann, og har gitt betydelige tiltak og miljøforbedringer. Likevel er det behov for videre teknologisk framgang hvis ikke petroleumssektoren skal fortsette å være en av de viktigste kildene til utslipp av klimagasser.

Store svingninger i oljeprisen. De siste årene har vi igjen sett enorme svingninger i oljeprisen, fra 70 dollar fatet høsten 2007 til 147 dollar sommeren 2008 og så under 40 dollar tidlig i 2009. Store svingninger i oljeprisen skaper usikkerhet om framtidig prisutvikling, utfordrer energiindustri og myndigheter, og gjør langsiktig planlegging svært krevende. Lave priser svekker bedriftenes motivasjon for å bygge ut fornybar energi. Usikkerhet omkring framtidig pris gir økt risiko og reduserer derved investeringene i nye olje- og gassprosjekter. Raske endringer i oljeprisen kan ha store økonomiske virkninger globalt og for enkeltland; sammen med prisøkning på matvarer bidro høye oljepriser tidlig i 2008 til en vanskelig situasjon for en rekke utviklingsland. Store politiske ringvirkninger vil kunne følge i kjølvannet av slike endringer.

Bekymringer for energisikkerhet. Flere forhold bidrar til at spørsmål om energisikkerhet igjen har kommet høyere opp på den politiske dagsorden. I et langsiktig perspektiv forventes en betydelig økning i etterspørselen etter olje og gass. Mange land har nå en stigende importavhengighet, særlig av olje, men også av gass. Produksjonen av konvensjonell



Figur 7.1 Produksjon og etterspørsel etter olje

Kilder: International Energy Agency: World Energy Outlook 2008-referansealternativ og Finansdepartementet

olje utenfor OPEC er avtagende og OPECs markedsandel igjen stigende. Også gassressursene er konsentrert i et fåtall land utenfor OECD. Begrenset ledig produksjonskapasitet i OPEC gjorde også at politisk uro og frykt for produksjonsbortfall i enkelte land bidro til rask prisoppgang. Tilsvarende har konflikten mellom Russland og Ukraina skapt

usikkerhet omkring forsyningssikkerhet. Bekymring omkring energiforsyningssikkerhet kan medføre at energiimporterende land iverksetter tiltak for å redusere forbruket av olje og gass, til fordel for blant annet kull. Norges svar må være å opptre som en forutsigbar energileverandør.

Forholdet mellom produsenter og konsumenter. Høye priser har motivert reforhandling av avtaler med internasjonale oljeselskaper. Det er blitt vanskeligere for disse selskapene å få tilgang til petroleumsressurser. Mange er redde for at dette vil redusere tempoet i leting etter og utvinning av nye ressurser, på et tidspunkt da ressursene ut fra et energisikkerhetssynspunkt etterspørres mer enn noensinne. Situasjonen utfordrer også internasjonal oljeindustri (inklusive den norske) til å utvikle nye samarbeidsformer, med vekt på bidrag til utvikling av lokal industri. Oljeprisfallet fra slutten av 2008 vil kunne ha betydning for disse forholdene framover.

Økt fokus på og press mot nordområdene. Dagens fokus på Russland som energiaktør, og avsmelting og større isfrie havområder som følge av klimaendringene gir økt fokus på utviklingen i de energirike nordområdene og i Arktis. I følge US Geological Survey kan de arktiske områdene romme 30 prosent av verdens uoppdagede ressurser. Dette kan åpne for betydelig økonomisk aktivitet i regionen. Samtidig frykter mange for konflikter mellom en miljø- og ressursansvarlig utvikling av sårbare områder i Barentshavet og Arktis på den ene siden, og voksende press for raskest mulig utbygging av nye felt og utskipping av energileveranser fra området på den andre.

«Ressursfellen». En stor andel av de gjenværende olje- og gassressursene i verden finnes i land med ikke-demokratisk styresett, betydelige brudd på menneskerettighetene og manglende åpenhet. Korrupsjonsskandaler som involverer oljeindustrien og manglende sosioøkonomisk framgang i land med betydelige oljeinntekter viser hvor viktig det er at selskapene er seg sitt samfunnsansvar bevisst. Den internasjonale olje- og gassindustrien er avhengig av å lykkes i disse landene. Kompetansen til den internasjonale petroleumsindustrien er nødvendig for at ressursene i mange av disse landene skal kunne utvinnes på en effektiv måte. For å kunne møte verdens energibehov på mellomlang sikt, er det påkrevd med betydelige investeringer i petroleumssektoren i mange av disse landene.

Disse utviklingstrekkene illustrerer at energipolitikk har viktige utenrikspolitiske sider. Energipolitiske relasjoner karakteriseres ofte av gjensidig avhengighet mellom land. Norges posisjon og politikk som energinasjon gir tyngde og synlighet på mange viktige internasjonale politiske arenaer. Dette er en utenrikspolitisk ressurs med betydelig potensial, men hvor det også er fallhøyde om man trår feil. Det bidrar til offentlig interesse, nasjonalt og internasjonalt, for hvordan Norge balanserer sine energiinteresser opp mot øvrige politiske hensyn.

7.2 utfordringer for Norge

De globale energiutfordringene står høyt på dagsordenen for enhver regjering med ansvar for å sikre forutsigbare energiforsyninger til befolkningen. Norge er slik sett i en gunstig posisjon ved å være selvforsynt med fornybar vannkraft til elektrisitetsproduksjon. De siste årenes høye oljepriser har gitt oss rekordinntekter. Forutsigbar og bærekraftig utvikling på norsk sokkel vil således fortsatt være Norges viktigste energipolitiske interesse i lang tid framover;

Hva er så våre viktigste utfordringer? Hvorfor berører dagens globale energipolitiske turbulens viktige utenrikspolitiske interesser for Norge, som i utgangspunktet er selvforsynt med energi? Svaret henger nært sammen med globalisering og geopolitisk endring. Utfordringene for norsk utenrikspolitikk kommer både i form av muligheter til ytterligere verdiskaping, inntekter og positive koblinger til andre politikkområder, og i form av utfordringer og risiko som må håndteres klokt for å kunne ivareta norske interesser på en god måte. Følgende forhold hører med i dette bildet:

Klimatrusselen og norske energiinteresser

Bakteppet for klimautfordringene er den fortsatte veksten i etterspørselen etter fossil energi. Siden forrige stortingsmelding om hovedspørsmål i utenrikspolitikken ble lagt fram 1989/90, har energiforbruket økt med nærmere 40 prosent. To tredjedeler av veksten i energiforbruket har vært i land utenfor OECD som i utgangspunktet har et lavt energiforbruk per capita. Veksten i energiforbruket skyldes først og fremst økt transport og økt bruk av elektrisitet som følge av økonomisk utvikling og sterk befolkningsvekst. Denne utviklingen har løftet mange hundre millioner mennesker ut av fattigdom. Det er fortsatt et stort udekket behov for energi. 40 prosent av jordas befolkning har ikke tilgang til elektrisitet eller gass til matlaging og oppvarming. Mer enn halvannen milliard mennesker er helt uten tilgang til elektrisitet.

Selv i land som i de senere år har opplevd betydelig økonomisk vekst, er energiforbruket per innbygger fortsatt lavt. Om lag 40 prosent av jordas befolkning bor i India og Kina, men deres energiforbruk utgjør ennå bare 20 prosent av globalt konsum. På lengre sikt forventes det derfor at veksten i energiforbruket vil fortsette. Beregninger som Det internasjonale energibyrået (IEA) har foretatt, viser at ved en videreføring av dagens politikk antas energiforbruket å øke med nærmere 50 pro-

sent fram til 2030. Olje, gass og kull utgjør i dag 80 prosent av globalt energiforbruk.

Utfordringen for verden blir å framskaffe og levere den etterspurte energien samtidig som vi ivaretar jordens klima. En rask omlegging i energiforbruket er krevende å få til uten betydelige konsekvenser økonomisk, politisk og sosialt. Den forventede veksten i energirelaterte klimagassutslipp knytter seg nærmest utelukkede til forventet økonomisk vekst og befolkningsøkning i utviklingsland. Økt transport og elektrisitet bidrar mest til de økte CO₂-utslippene. Hvis vi ikke lykkes risikerer vi både alvorlige klimaendringer, høye og ustabile priser på energi og fortsatte mangelfull utvikling i fattige land. Med dagens teknologiske løsninger er ikke nåværende sammensetning i energiforbruket forenlig med en nødvendig reduksjon av klimagassutslippene. Derfor er det behov for en ambisiøs klimapolitikk på energiområdet, blant annet knyttet til energieffektivisering, CO₂-fangst og -lagring (CCS) og fornybar energi.

Norge har en klimavennlig elektrisitetsforsyning basert på nær 100 prosent fornybar vannkraft. Dette betyr at vi har et smalere grunnlag for å begrense klimautslippene enn andre land, noe som også gjør det mer krevende å oppnå store utslippsreduksjoner. Hovedutfordringen ut fra et internasjonalt energiperspektiv ligger i følgende dilemma: Alle energiprognoser viser at etterspørselen etter fossile brensler fram mot 2030 vil være økende, ikke minst på grunn av forventet vekst i utviklingsland. Samtidig fordrer løsninger av klimaproblemet betydelige kutt i utslippene fra fossile brensler i den samme perioden. Dilemmaet er en utfordring for alle land og energiaktører, like mye for energiimportører som for energieksportører.

Et hovedspor for en vellykket energiomlegging er økt fokus på energieffektivisering og sterk satsning på fornybare energikilder. Norge har gode forutsetninger for å bidra til det kvantespranget som trengs for fornybar energi, særlig der norsk energikompetanse allerede ligger godt an: vannkraft, solenergi og vindkraft til havs på sikt. Norge bør også gå foran som et godt eksempel når det gjelder redusert energiforbruk og energieffektive løsninger innenfor industrien, i bygninger og i transportsektoren.

Det andre hovedsporet for en klimabevisst olje- og gassnasjon er å satse tungt på internasjonalt samarbeid og teknologiutvikling innen dekarbonisering av fossile brensler – kull, olje og gass. Regjeringen har derfor sterkt fokus på arbeidet med å utvikle teknologi for fangst og lagring av CO₂ gjennom flere større CCS-prosjekter.

Viktig for norsk omdømme

Norske energispørsmål har i mange tiår vært gjenstand for internasjonal interesse. Globaliseringens kommunikasjonsrevolusjon synliggjør Norges posisjon som energinasjon langt mer enn tidligere. Jo høyere oljepriser og dertil hørende bekymring for importregninger og sikkerhet for energiforsyninger, desto mer synlig blir forvaltningen av ressurser og inntekter fra norsk sokkel. Norsk forvaltning av ressurser og inntekter må ses i sammenheng med en demokratisk tradisjon med sterke institusjoner og en levende samfunnsdebatt. Som et eksempel har Statens pensjonsfond – Utland (SPU) de siste to årene fylt atskillige spaltemetre i seriøse internasjonale media. Vinklingene har vært positive, med fokus på vellykket politikk og Norge som et forbilde når det gjelder åpenhet i forvaltningen av statlige investeringsfond.

Trusler mot energisikkerhet berører norske interesser

Krigen i Georgia sommeren 2008 ga næring til frykt i mange av Russlands naboland, ikke minst for sikkerheten i energileveransene. Krigen understreket også sårbarheten i det vitale nettet av rørdninger fra energirike land i den kaspiske regionen gjennom blant annet Georgia til Europa. Stående gass-konflikter mellom Russland og Ukraina virker i samme retning, senest opplevd i januar 2009. Norges privilegerte ressursituasjon setter oss i en særstilling. Men forholdet mellom Russland og ulike grupper land i Europa og Asia påvirker norske interesser og vårt politiske handlingsrom i nærområdene. Vår hovedstrategi overfor Russland på energiområdet er engasjement og samarbeid ut fra forskjellige, men ikke uforenlige, strategiske plattformer. Eventuelle konfrontasjonsstrategier mot Russland fra nære allierte innebærer derfor en balansegang, hvor Norge har en klar interesse av å bidra til samarbeid og omforente løsninger.

Nordområdene gir både muligheter og krevende utfordringer

Vi har viktige men også sammensatte energiinteresser i nordområdene. Stormakters energisikkerhet og lokale næringsinteresser tilsier rask utbygging av olje- og gassfelt på både norsk og russisk sokkel. Miljøhensyn tilsier en forsiktig tilnærming av hensyn til klimaet og for å sikre at antatt sårbare hav- og landområder ikke risikerer for store belastninger. Gjennom forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten har det blitt

identifisert særlig verdifulle og sårbare områder med noen av verdens største bestander av sjøfugl, fisk, sjøpattedyr og unike kaldtvannskorallrev. Dette er områder det skal tas spesielle hensyn til ved vurdering av krav til og begrensninger i næringsaktivitet. I tillegg kommer betydningen av å avklare utestående maritim avgrensning mot Russland.

Norsk energiindustri globaliseres – viktige oppgaver for norsk utenrikspolitikk

Norsk petroleumsindustri globaliseres i et tempo vi ikke har sett tidligere. I 2007 omsatte leverandørindustrien for 95 mrd kroner i utlandet. Denne industrien skaper tusenvis av arbeidsplasser langs norskekysten, men henter allerede en betydelig andel av sine inntekter internasjonalt. De globale markedenes rolle øker raskt i betydning for Statoil-Hydro og et voksende antall mindre norske oljeselskaper. Videre omsettes oljen på børs i globale markeder, og med Norges oppstart innen flytende naturgass (LNG) globaliseres også deler av norsk gasseksport.

Det er ikke bare innenfor petroleum at Norge gjør seg gjeldende internasjonalt. Norge er verdens sjette største vannkraftprodusent og størst i Europa. Norge har allerede bygd ut størsteparten av det tilgjengelige vannkraftpotensialet. Norske industri- og konsulentselskaper har derfor i økende grad fokusert på oppdrag i utlandet. Det er også en økende interesse for å investere i vannkraftverk i utlandet. Gjennom sterk vekst de senere år, også utenfor Norge, er nå Statkraft blitt Europas ledende produsent av fornybar energi. SN Power, som eies av Statkraft og Norfund, har en omfattende aktivitet i Latin-Amerika og Asia og et raskt økende antall vannkraftprosjekter.

Det er en viktig utenrikspolitisk oppgave å bistå den norske energiindustrien i dens internasjonaliseringsbestrebelse. Kombinasjonen av kompetanse, teknologi og forvaltningserfaring fra mer enn 100 år med utbygging av vannkraft og 40 års oljevirkosomhet på norsk sokkel er et sterkt salgskort for en norsk globalisert energiindustri. Fremme av norske næringsinteresser på dette området er en viktig oppgave for norsk utenrikstjeneste, Olje- og energidepartementet og INTSOK. Norske politikere har en viktig døråpnerrolle i disse markedene. De siste årene er det opprettet flere ambassader med samarbeid med oljeindustrien som viktig formål (Algerie, Kasakhstan). Ambassader i Moskva, Baku, Luanda og Abuja arbeider tett opp mot norsk energiindustri og fremmer deres interesser.

Dersom en konsekvens av dagens finanskriser er at nasjonalstater treffer tiltak for å beskytte nasjonale industrier og markeder, vil det være negativt for norsk leverandørindustri innenfor både fornybar energi og petroleumssektoren. Det er derfor klart i norsk interesse å arbeide for at krisen ikke gir næring til økt proteksjonisme i energi-sektoren som i økonomien for øvrig.

«Ressursfellen» er en utfordring både for norske myndigheter og for selskaper i en rekke oljeland verden over. Hvor langt kan vi gå i å forfølge norske økonomiske interesser i land med manglende demokrati og systematiske menneskerettighetsbrudd, og i tilfeller hvor oljeinntektene ikke synes å bidra positivt til økonomisk og sosial utvikling for befolkningen? Den norske grunnholdningen i slike spørsmål, for petroleumssektoren så vel som øvrige næringer, har vært samfunnsbevisst nærvær i de enkelte land og internasjonalt samarbeid om normer og etikk framfor investeringsbegrensninger og boikott. Dette blant annet ut fra forhold som i) vanskeligheter med å etablere klare kriterier for hva som aksepteres og ikke, ii) tvil om hva som kan oppnås ved ensidige norske tiltak og iii) tro på dialog og samarbeid med land med betydelige styresettproblemer, framfor konfrontasjon og utestengning. Det norske Olje for Utvikling-programmet (OfU) har som hovedmål å bidra til bedre forvaltning av petroleumsressursene i utviklingsland – politisk, økonomisk og miljømessig. Den nylig fremlagte stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar (St.meld. nr. 10 (2008–2009)) drøfter disse spørsmålene i mer detalj.

Norges samarbeidsrolle mellom oljeprodusenter og konsumenter

Netto energiimportører frykter høy oljepris og usikre leveranser av olje og gass. Viktige investeringer i framtidig produksjon trues på grunn av usikkerhet og ekstreme prissvingninger. Geopolitisk endring nærer opp under ressursnasjonalisme og truer med å bremse viktige investeringer og utvikling av nye felt av stor betydning for importlandene (og deres oljeselskaper). Det er manglende åpenhet og dialog mellom dem som sitter med de store olje- og gassressurser i verden, og de sentrale forbrukerlandene i EU, Kina, India og USA. Store oljereserver finnes hos land som mangler kompetanse, teknologi og noen ganger også ressurser til å sette press på leting og produksjon. De internasjonale selskapene har teknologi og motivasjon, men kontrollerer mindre enn 20 prosent av de aktuelle reservene. Det er derfor behov for aktører

med legitimitet i begge leire som kan spille rollen som brobyggere.

Stabile priser på et rimelig høyt nivå er viktig for å få til investeringer og økt energisikkerhet. Det gir også insentiver til energieffektivisering og investeringer i fornybar energi. Åpenhet og dialog mellom aktørene i energimarkedene har vært et sentralt element i norsk energipolitikk. Dette vil redusere usikkerhet og derigjennom kunne bidra til mer stabile energimarkeder og økt forsynings-sikkerhet. Med bakgrunn i den svært høye oljepri-sen sommeren 2008 har henholdsvis Saudi Arabia og Storbritannia nylig avholdt samarbeidsmøter mellom eksportører og importører av petroleum for å bidra til mer stabilitet i energimarkedene. Mexico vil arrangere et ministermøte om oljesam-arbeid i 2010.

Norge har spilt og kan fortsatt spille en sentral rolle i dialogen mellom produsent- og konsument-land. Vi har tillit fordi vi er et lite, stabilt og politisk forutsigbart land, og en betydelig eksportør av olje og gass. Norge er nært både Europa og USA. Vi har felles grense og interesser med Russland. Videre er Norge et vestlig OECD-land, men med betydelig respekt i Midtøsten, Gulf-regionen og utviklingsland med oljeøkonomi. Vi er også fullt integrert i verdensøkonomien, men med en for-valtningsmodell med solid nasjonal kontroll over norsk sokkel. Vi har et delvis statseid oljeselskap (2/3 av aksjene) men med bred deltakelse av alle de store internasjonale selskapene.

8 Økende migrasjon gir muligheter og utfordringer

Økende migrasjon henger nært sammen med globaliseringen. Dette er også et politikkområde der grensene mellom utenriks- og innenrikspolitikken viskes ut. Ønske om arbeid, utdanning og samvær med familie fører sammen med fattigdom, voldelige konflikter og menneskerettighetsbrudd, til flytting over landegrensene og mellom verdensdelene. Avregulering, økonomisk liberalisering og demografiske endringer er blant faktorene som bidrar til økende migrasjon.

På mange måter er den viktigste forskjellen mellom Norge for tjue år siden og Norge i dag sammensetningen av den norske befolkningen – det nye «vi». Dette gir nye handlingsrom og perspektiver for utenrikspolitikken. Forvaltningen og utenriktjenesten står overfor utfordrende muligheter når det gjelder å dra nytte av kompetansen, nettverkene og forbindelsene til land og lokalsamfunn i andre deler av verden som den nye sammensetningen av den norske befolkningen gir muligheter til. Norges rolle som global aktør, og vår evne til å ivareta norske interesser i et globalt samfunn, forutsetter at det norske samfunnet nyttiggjør seg denne kompetansen. Den flerkulturelle utviklingen i Norge bør derfor ansees som en ressurs og benyttes både i utenriktjenesten og for å sikre et generelt høyt nivå når det gjelder global kompetanse og perspektivmangfold i norsk offentlig forvaltning og næringsliv. En aldrende befolkning og lav befolkningsvekst bidrar dessuten til at land i nord har en egeninteresse av å ta i mot migranter.

8.1 Global migrasjon

Det er mange og sammensatte årsaker til at mennesker flytter over landegrensene. Flukt fra krig, forfølgelse og katastrofer er viktige grunner, men de aller fleste flytter for å finne arbeid eller skaffe seg utdanning. En betydelig andel søker også gjenforening med familiemedlemmer som allerede har reist for å skaffe seg arbeid eller utdanning, som har flyktet eller som har inngått ekteskap.

I dag er det nærmere to hundre millioner migranter i verden. Antallet er fordoblet siden 1980 og tredoblet siden 1960. Samtidig er andelen migranter i verdens befolkning stabil, det vil si ca.

tre prosent. I følge OECD Migration Outlook 2008 utgjorde den utenlandskfødte befolkningen i 2006 12 prosent av den totale befolkningen i OECD-landene. Størstedelen av migrantene er arbeidstakere og deres familier. I underkant av ti prosent er flyktninger. Migranter er i ofte i en sårbar situasjon og utsettes for kriminalitet og overgrep. Halvparten av verdens migranter er kvinner. Det er viktig å være spesielt oppmerksom på kvinnelige og mindreårige migranternes utsatte posisjon, både i fluktsituasjoner og i forhold til utbytting og kriminalitet, blant annet menneskehandel.

Tall fra Verdensbanken viser at migrasjon fra sør til nord utgjør mer enn en tredjedel av all internasjonal migrasjon. For innbyggere i verdens fattigste land representerer migrasjon en ettertraktet, men begrenset mulighet for å komme ut av fattigdommen, siden personer fra disse landene står for bare en liten del av de globale migrasjonsstrømmene. I forhold til folketallet er den frivillige migrasjonen (til forskjell fra flyktninger og asylsøkere) størst i mellominntektsland som for eksempel Mexico, Marokko, Tyrkia, Egypt og Filippinene. Migrasjonen fra de fattigste landene går som en hovedregel til andre utviklingsland. Migrasjon kan bidra mest til fattigdomsreduksjon når ufaglært overskuddsarbeidskraft utvandrer fra fattige land, men kan virke negativt når det i hovedsak er faglært underskuddsarbeidskraft som utvandrer. Mye tyder derfor på at fordelene ved migrasjon er ujevnt fordelt. Migrasjon av ufaglært arbeidskraft fra de fattigste landene er svært begrenset, men fattige land er overrepresentert blant dem som har opplevd stor utflytting av høyt utdannede innbyggere.

Andelen kvinner og menn blant migrantene varierer regionalt. Tall fra Verdensbanken viser at migrasjonsstrømmer fra Afrika, Sør-Asia og Midtøsten er dominert av menn, mens strømmer fra Øst-Asia, Europa, sentral-Asia, Latin-Amerika og Karibia er dominert av kvinner. Kvinnelige migranter inngår blant annet i den såkalte globale omsorgskjeden. De fyller tomrom i helsesektoren i rike land, der de som leger og sykepleiere er kvalifisert arbeidskraft, og i private hjem – som husgjelder, barnepassere og billig arbeidskraft. Høyt utdannet arbeidskraft i fattige land søker seg ut på

Boks 8.1 Global migrasjon

- 200 millioner migranter globalt.
- Rundt halvparten av verdens migranter er kvinner.
- 16 millioner flyktninger, hvorav ca. 4,6 millioner palestinske flyktninger under UNWRAs ansvarsområde.
- Anslagsvis 20–30 millioner illegale migranter i verden.
- Pengeoverføringer fra migranter til deres opprinnelsesland utgjør flere hundre milliarder amerikanske dollar. Verdensbanken anslår at 200–300 milliarder amerikanske dollar sendes tilbake til utviklingsland årlig.
- 1/3 av verdens arbeidsmigranter bor i Europa.

Kilde: IOM/UNHCR/UNWRA

grunn av mangel på arbeid og lave lønninger i eget land. Kvinner migrerer i stor grad for å forsørge sine barn og gi dem muligheter til utdanning og en bedre framtid. Å kombinere omsorg for barn og familie med yrkesaktivitet vil alltid være en utfordring, for både mødre og fedre. Dette blir særlig problematisk når det dreier seg om arbeidsmigrasjon. For mange kvinner i fattige land blir imidlertid hensynet til inntekt og forsørging ofte avgjørende.

Sammenhengen mellom migrasjon og utvikling

Sammenhengen mellom migrasjon og utvikling får stadig større oppmerksomhet. Dette skyldes flere forhold. Penger som migranter sender til sitt opprinnelsesland, utgjør nærmere tre ganger så mye som all bistand. Arbeidserfaring og kunnskapstillegning som den enkelte tar med seg fra opphold i et annet land, virker positivt inn på egen etablering av næringsvirksomhet, forskning og offentlig tjenesteyting i hjemlandet. Det er på lengre sikt et økende behov for arbeidskraft i vestlige land, noe som har bidratt til at mange land har en svært aktiv rekruttering, spesielt av helsepersonell fra fattige land. Det har vokst fram en erkjennelse av at diasporaen, miljøer med tilknytning til egne eller foreldres/besteforeldres opprinnelsesland, har en viktig plass i det økonomiske og politiske samarbeidet mellom Norge og opprinnelseslandet.

Mangel på utvikling kan være årsak til migrasjon, samtidig som migrasjonspolitiske tiltak kan brukes som et aktivt virkemiddel for å skape utvikling. Det er de høyest utdannede som reiser mest. Migrasjonen vil fortsette å øke med globaliseringen. Det er et tankekors at globaliseringen har bidratt til at penger, varer og tjenester kan bevegges svært fritt over landegrensene, mens det fortsatt er betydelige restriksjoner på menneskers mulighet til å flytte til andre land.

Betydningen av hjerneflukt og pengeoverføringer

Fra et utviklingsperspektiv er det viktig at migranter får økte muligheter til lovlig opphold i mottakerland, anstendig arbeid og bedre tilgang til pengeoverføringer og andre finansielle tjenester, og ikke minst at det legges godt til rette for at de enkelt kan reise tilbake til opprinnelseslandet for kortere eller lengre opphold. Sesongarbeid er en form for midlertidig arbeid som kan legge til rette for sirkulær migrasjon. Norge har også et regelverk rettet mot russere i Barentsregionen, der det gis mulighet for arbeid i inntil to år i Norges tre nordligste fylker uten kompetansekrav. I stortingsmelding nr. 18 (2007–2008) uttalte regjeringen at den vil utrede muligheten for at ufaglærte arbeidstakere fra utviklingsland kan få midlertidig arbeid i Norge i forbindelse med bistandsprosjekter.

Behovet for arbeidskraft i vestlige land har ført til migrasjon av kvalifisert arbeidskraft fra mange utviklingsland – såkalt hjerneflukt. Migrasjonen øker med utdanningsnivå, og enkelte yrkesgrupper er mer attraktive enn andre. For eksempel er ingeniører og realister mangelvare i mange europeiske land. Størst konsekvenser får slik hjerneflukt for helsesektoren. På verdensbasis er det i dag en dramatisk mangel på helsepersonell. Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008) om arbeidsinnvandring og Stortingsmelding nr. 13 (2008–2009) «Klima, konflikt og kapital» om utviklingspolitikken behandler ulike utfordringer knyttet til hjerneflukt, og konsekvensene for norsk politikk. Tall fra FNs kvinneprogram, UNIFEM, viser at flere kvinner enn menn med høyere utdanning migrerer i alle regioner unntatt i Nord-Amerika, og at det er 10 prosent flere kvinner enn menn som emigrerer fra Afrika. Hjerneflukt har dermed konsekvenser også for likestilling og for mulighetene for å få kvalifiserte kvinner i ledende posisjoner i utviklingsland.

Fra et humanitært og utviklingsmessig perspektiv er det viktig å legge forholdene til rette for billigere, mer effektive og mer åpne pengeoverføringer. I dag forsvinner opp til 30 prosent i ulike

gebyrer, avhengig av hvor pengene sendes. Internasjonalt utgjør de private pengeoverføringene til utviklingsland to til tre ganger så mye som alle offentlige bistandsoverføringer til sammen. Migranternes pengeoverføringer til sine opprinnelsesland og investeringer fra disse miljøene utgjør svært store summer som er viktige for utviklingen i mange land, for vekst og fattigdomsbekjempelse og med tanke på mulig retur til opprinnelseslandet. De finansierer blant annet helsetjenester, utdanning og næringsvirksomhet. Også her er det kjønnsforskjeller. Mønsteret er at kvinner i større grad enn menn sender penger over tid, og de sender større summer til fjerne familiemedlemmer ifølge tall fra Verdensbanken.

8.2 Innvandring til Norge

Inn- og utvandring har gått i bølger for Norge som for andre land. SSB har publisert tall om utenlandsfødte helt tilbake til folketellingen i 1865. Den gang var 1,2 prosent av befolkningen på 1,7 millioner født i utlandet, de fleste av dem i Sverige. I 1920 hadde gruppen økt til 2,8 prosent. I mellomkrigstiden var det lite innvandring, og i 1950 var 1,4 prosent av befolkningen født i utlandet. Etter annen verdenskrig kom flyktningene fra Øst-Europa, og senere kom det arbeidsinnvandrere både fra Europa og resten av verden. Etter at det ble stopp for mesteparten av den ufaglærte arbeidsinnvandringen fra land utenfor Norden i 1975, er antall

flyktninger fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS økt. Med EU-utvidelsen har det skjedd en markant økning i innvandring fra EU-landene i Øst-Europa. I perioden 1990–2007 har i alt 328 000 personer med statsborgerskap fra et land utenom Norden innvandret til Norge og fått opphold her.

Både i Norge, i EU og globalt knyttes migrasjonspolitikken til utviklingspolitikken og til helse-, utdannings- og sysselsettingspolitikken. En kombinasjon av aldring i befolkningen og behov for arbeidskraft, både for å sikre fortsatt økonomisk vekst og sosiale tjenester, tilsier dette. Dette gjelder ikke bare i Norge, men i hele EØS-området, USA, Canada – og etter hvert ikke minst i Kina. Framtidsperspektivet om at det etter hvert kan bli større global konkurranse om arbeidskraft, og innvandringsens betydning for å sikre økonomisk vekst, har de senere årene ført til at det i mange land er etterlyst en politikk som fremmer migrasjon, særlig av høyt kvalifisert arbeidskraft. I Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008) Arbeidsinnvandring er det blant annet presentert tiltak som berører utenriksstjenesten, blant annet i omdømmearbeidet, informasjonsarbeidet og utlendingsforvaltningen. I dagens konjunktursituasjon kan imidlertid en del av innvandet arbeidskraft bli overflødig, i alle fall i en periode. Utfordringen på kort sikt kan dermed bli å sikre sysselsetting, og ikke så mye å øke tilfanget av arbeidskraft.

Gjennom globaliseringen får vi et stadig mer internasjonalt arbeidsliv. Det gir arbeidstakere og arbeidsgivere tilgang til et utvidet arbeidsmarked. Samtidig setter det krav til internasjonal kompetanse og mangfold i norsk arbeidsliv og gir større konkurranse om enkelte typer arbeidskraft mellom land.

Både det økende antallet flyktninger og det store antallet internt fordrevne utfordrer norsk utenrikspolitikk. Dette dreier seg om det politiske ansvaret for å beskytte sivile som er ofre i konflikter og om Norges forpliktelser overfor FN. Det handler også om mulighetene til å nå dem som har behov for beskyttelse, og om hvordan dette best kan skje.

Migrasjonspolitikken knyttes tettere sammen med utenrikspolitikken. Den europeiske rammen er helt sentral for norsk innvandringspolitikk. Norge kan ikke føre en politikk som skiller seg dramatisk fra nabolandenes og EUs politikk. Det europeiske perspektivet er dermed avgjørende. Regjeringen vil i 2009 legge fram en stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitikken i et europeisk perspektiv. Meldingen tar sikte på å gi en gjennomgang av sentrale deler av norsk flyktning-

Boks 8.2 Innvandring. Nøkkeltall for Norge

Det er 381 000 innvandrere i Norge, og 79 000 personer er norskfødt med innvandrerforeldre. Til sammen utgjør disse gruppene 9,7 prosent av befolkningen.

Det bor innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alle landets kommuner. Oslo har den største andelen med 140 000 personer, 25 prosent av befolkningen.

Halvparten av innvandrerne har bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

En av fem innvandrere har bodd i Norge i mer enn 15 år, og to av fem har bodd i fire år eller mindre.

Tre av fem norskfødte med innvandrerforeldre har bakgrunn fra Asia, og 15 prosent er 20 år eller eldre.

Kilde: SSB

og migrasjonspolitik, samt gi kunnskap om norsk samarbeid med EU på dette feltet, med særlig vekt på Schengen-samarbeidet. Videre tas det sikte på at meldingen vil trekke opp linjene for Norges samarbeid med EU på dette feltet for de kommende årene.

Det nye «vi»

Den internasjonale utviklingen preger også Norge. Andelen nordmenn med innvandrerbakgrunn i den totale befolkningen – dvs. personer som har innvandret selv, eller som har to foreldre født i et annet land – har økt fra 2,3 prosent i 1980 til 9,7 prosent i 2008. De som selv har innvandret, utgjør åtte prosent av befolkningen. Norge er i dag i midtsjiktet, men litt under gjennomsnittet blant OECD-landene når det gjelder andel personer med innvandrerbakgrunn. Befolkningsframskrivninger fra SSB og analyser fra OECD tilsier at denne utviklingen vil fortsette i årene som kommer.

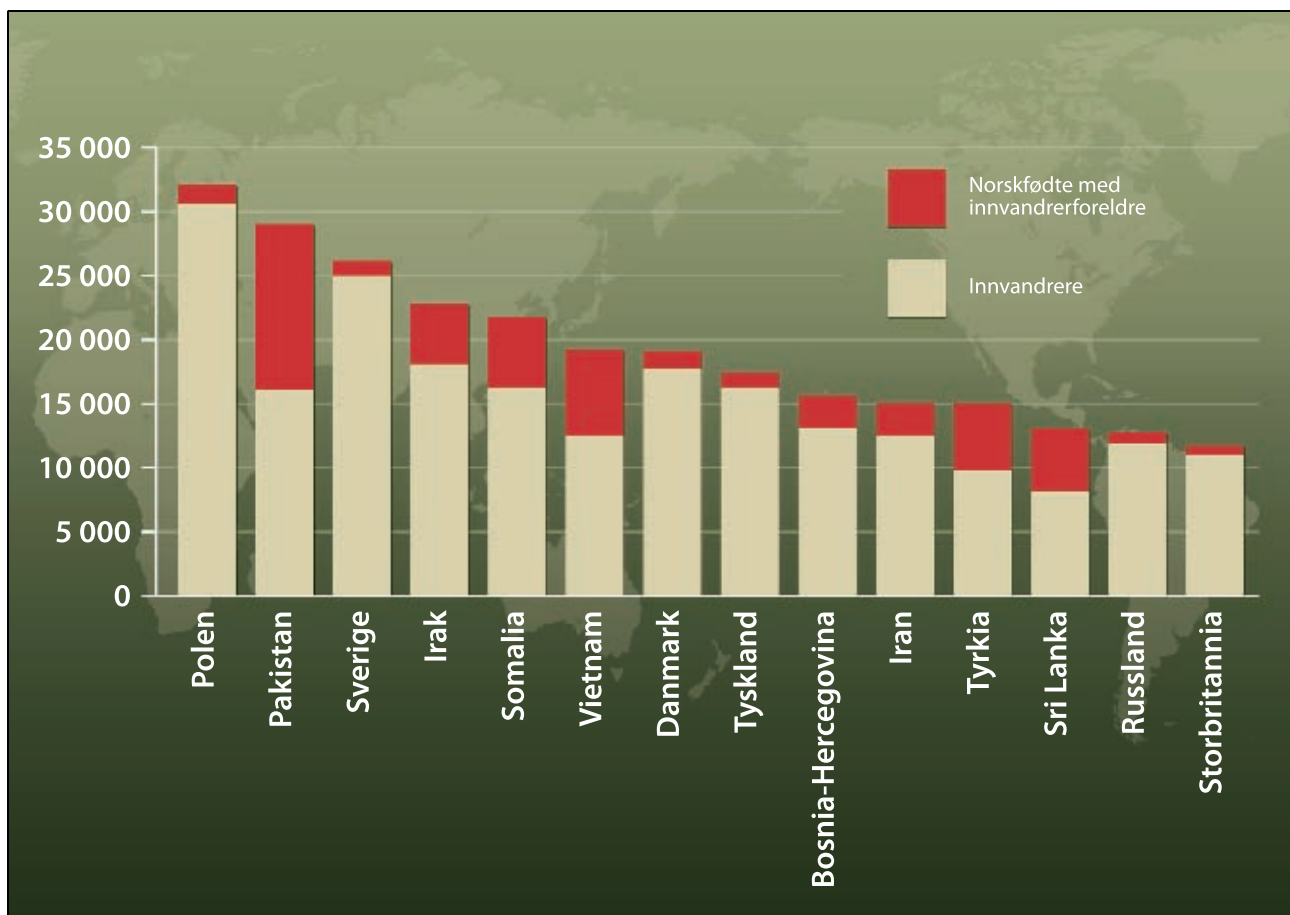
Det norske samfunnet er dermed blitt langt bredere og mer mangfoldig, både religiøst og kul-

turelt. Stadig flere venner seg til kulturelt mangfold. Mulighetene til å videreutvikle et moderne og inkluderende fellesskap er store. Utfordringene er knyttet til vår evne til å inkludere og involvere og til å bygge tillit til hverandre istedenfor å fremme mistenksomhet og frykt.

Migrantenes rolle i samfunnslivet og integrering

Mange faktorer påvirker integreringen og migrantenes politiske og økonomiske rolle og potensial. Hvilken rolle migranter spiller avhenger av hvordan vertslandet tilrettelegger for deltakelse i samfunnslivet, og i hvilken grad de ulike diaspora-miljøene benytter de mulighetene som finnes. Det er store forskjeller mellom ulike migrant- og diaspora-miljøer når det gjelder deltakelse i samfunnslivet i Norge.

Det er en nær sammenheng mellom migranters rettigheter og deres mulighet til å bidra til utvikling. De mest sentrale menneskerettighetsinstrumentene (den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, den internasjonale



Figur 8.1 De 14 største innvandrergruppene i Norge, 2008.

Tall pr. 1. januar 2008. Absolutte tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, kvinnekonvensjonen og konvensjonen om barns rettigheter) og arbeidsstandarder (de viktigste ILO-konvensjonene) er vesentlige også for migranternes rettigheter. Det er sentrale politikkområder for Norge, både nasjonalt og internasjonalt, å bidra til anstendige arbeidsforhold og å hindre sosial dumping og utbytting.

Mangfold gir muligheter for norsk utenrikspolitikk

Utviklingen i befolkningssammensetningen gir nye handlingsrom og perspektiver for norsk utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken må, som politikken på innenriksfeltet, gjenspeile utviklingstrekk i det norske samfunnet og engasjementet og interessene til alle som bor i landet. Norsk utenriksforvaltning har et godt stykke igjen for å ta høyde for endringene som migrasjon har ført med seg globalt og for det norske samfunnet. Kompetansen, nettverkene og forbindelsene til land og lokalsamfunn i andre deler av verden som den nye sammensetningen av den norske befolkningen gir, er lite utnyttede ressurser. Potensialet er stort, både knyttet til kompetanse, omdømme, og for å møte den demokratiske utfordringen som ligger i å speile befolkningssammensetningen i offentlige styringssystemer og forvaltning.

Utlendingsforvaltningen er viktig for stadig flere

Utlendingsforvaltningen er viktig for dem som ønsker seg til Norge, men også for næringsliv, turisme, forskning og kulturliv, og for de mange nordmenn med innvandrerbakgrunn som får besøk av foreldre, slekt og venner. Den 1.1.2008 hadde Norge 638 000 innbyggere med slik bakgrunn gjennom eget eller minst en av foreldrenes fødeland. Av disse har 57 prosent norsk statsborgerskap. Denne delen av befolkningen vil bli større i framtiden. Dette gir økende oppgaver til utlendingsforvaltningen, ikke minst til norske ambassa-

der og generalkonsulater (jf. del III, kap. 21). Det har særlig vært en betydelig og ressurskrevende vekst i antall visumsøknader.

8.3 Migrasjonens nasjonale og internasjonale verdi

Økende migrasjon og det nye «vi» gir nye muligheter. Det norske samfunnet vil nyte godt av en politikk som, blant annet gjennom økt deltakelse i utenrikspolitikk og i utviklingssamarbeid, utnytter de positive effektene av migrasjonen. Det flerkulturelle kan ses på som en strategisk politisk ressurs. Vi må ta innover oss at framtidens identiteter vil bryte ut av det nasjonale, og at mange vil ha sterke bånd i flere land og miljøer. I et bredt globalt perspektiv med vekt på internasjonalt samarbeid og gjensidig forståelse mellom land er dette en utvikling utenrikspolitikken bør ønske velkommen.

Kompetanse og nettverk er to stikkord for hva som så langt ikke har blitt nyttiggjort i norsk utenrikspolitikk. Dette gjelder både rekruttering til utenriktjenesten og bruk av de ressursene diaspora-miljøene i Norge har for utvikling og gjennomføring av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Dobbelte tilhørigheter, sammensatte identiteter og erfaring fra krig og konflikt har så langt ikke blitt identifisert som en ressurs, men snarere som en samfunnsmessig utfordring. At mange har bakgrunn som flyktninger eller på annen måte en tilknytning til politiske prosesser i eget eller foreldrenes opprinnelsesland, er noe vi må ha bevissthet om for å sikre en balansert og faktabasert politikk.

Migrasjon og globalisering dreier seg også om globalisering av talent. Vekst og utvikling vil være avhengig av evnen til å beholde og tiltrekke seg talent og kompetanse. En av forutsetningene er en utvikling i retning av et tolerant, flerkulturelt og inkluderende samfunn og arbeidsliv. Dette vil også ha positive effekter for norske aktiviteter i utlandet og for Norges omdømme.

9 Kommunikasjonsrevolusjonen stiller nye krav

Globaliseringen er uløselig knyttet til dagens verdensomspennende revolusjon innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Politikk og hverdags- og arbeidslivet endres stadig som konsekvens av denne hurtige utviklingen. Mediemonopolene er opphevet, partibindinger oppløst, og det er tilgang til utenlandske TV- og radiostasjoner. I dag kan et mangfold av aktører raskt spre sine budskap gjennom nye media- og informasjonskanaler. Det moderne kommunikasjonssamfunnet, preget av økt mangfold av globale mediekkanaler, ny teknologi og raskere tempo, har gjort informasjonskultur og nyhetsformidling grenseløs.

Disse endringene utfordrer utenrikspolitikens innhold, gjennomføring og formidling. Tempoet endres, og det samme gjør sammensetningen av hvilke saker som til enhver tid preger den utenrikspolitiske dagsordenen, og dermed også forvaltningen og utøvelsen av utenrikspolitikken. Utenrikspolitikken må i økende grad balansere mellom den foroverlente og kommuniserende utenrikspolitiske orienteringen, som ofte kjenne-tegner nyhetsmedienes dekning, og det tradisjonelle utenrikspolitiske behovet for langsiktighet, konsekvens og forutsigbar opptreden. Men teknologi og kommunikasjon gir også store muligheter som en moderne utenriksforvaltning må utnytte bedre i utforming og gjennomføring av politikken. Informasjonstilgangen stiller stadig større krav til utenriktjenestens kompetanse på analyse av innhold og avsender.

I tillegg til dette innebærer medie- og teknologisamfunnet, i kombinasjon med et stadig mer komplekst internasjonalt samfunn, et forsterket behov for åpent diplomati. Det stilles nye krav til dialog med ulike grupper, også i sammenhenger utenfor formelle politiske strukturer. Dessuten står utenrikspolitikken overfor et nytt ytre publikum som stiller andre krav til formulering og formidling av hva slags aktør Norge er, og hva som er norske interesser, verdier og prioriteringer. Kommunikasjonsrevolusjonen forutsetter et åpnere diplomati og sensitivitet med hensyn til kommunikasjon, nasjonalt og internasjonalt, for å fremme og ivareta hele spekteret av norske interesser – fra handel til sikkerhet.

9.1 Kommunikasjonsrevolusjon og utenrikspolitikk

Globale massemedia og internett har svekket mulighetene for monopol på informasjon og gjør lukkede samfunn og fjernliggende områder langt mer tilgjengelige. Økt åpenhet utfordrer regimer som tradisjonelt har kontrollert informasjonsflyten til å styre opinionsdanning. Grupper og enkeltpersoner som ikke har hatt adgang til tradisjonelle medier publiserer direkte sine budskap, noe som har gitt yttringsfriheten flere instrumenter å spille på.

Økt tilgang på informasjon har også synliggjort at flere er meningsberettigede i det utenrikspolitiske ordskiftet. Globale nettverk dannes og kommuniserer med en hastighet og et omfang som utfordrer etablerte makt- og innflytelsesstrukturer. Stadig nye plattformer og nettverk gjør at det er krevende å følge med og delta der diskusjonene er – utenfor etablerte organisasjoner og politiske strukturer. Det er nærmest ubegrenset tilgang på praktisk talt alle saksfelt. Det betyr at sortering og analyse av innhold, avsender og sammenheng er helt avgjørende. Nyheten om en katastrofe på den andre siden av kloden kan nå norske tv-seere i løpet av minutter. Dette gjør globale mediekkanaler til viktige premissleverandører for den politiske dagsordenen. Media bidrar til å sette agendaen, påvirker samfunnsdebatten sammen med andre aktører, og gir mulighet til å kommunisere bredt. Norske medias nyhetsfokus følger i stor grad den politiske debatten og knytter an til utenriksdeknningen hos dominerende globale nyhetsleverandører. Det er imidlertid ingen holdepunkter for å si at media har beslutningsmakt i utenrikspolitikken. Men samtidig bør ikke media og kommunikasjonsteknologiens betydning undervurderes.

Et annet, men parallelt fenomen er utviklingen av ulike sosiale nettsteder og medier – facebook, twitter etc. Ekstraordinære hendelser – «breaking news» – vil i økende grad først bli offentliggjort på nett og via mobiltelefoner av ikke-journalister. På det sosiale nettstedet Twitter ble det f.eks. rapportert fortløpende fra Mumbai mens terroraksjonen høsten 2008 pågikk, og det skjedde lenge før de ordinære mediene startet sin rapportering fra ste-

det. Opplysninger, bilder og film ble referert til av andre medier uten at man kunne verifisere kildene. Utfordringen er at det kan spres falsk og upresis informasjon fra meget komplekse og farlige situasjoner. Det kan få direkte konsekvenser for løsningsen av konflikter og for hvordan myndigheter og det internasjonale samfunn forholder seg til situasjonen. På den andre siden er denne formen for direkte og uredigert rapporteringen stor fordel fordi nyhetsformidlingen demokratiseres og offentligheten raskere får tilgang til nyheter.

Konsekvenser for utenriksforvaltningen

Denne nye informasjonsvirkeligheten har i det minste tre konsekvenser for utenriksforvaltningen:

For det første, et økende behov for ny kompetanse. Analyse av innhold og avsender blir stadig mer avgjørende, men også mer komplekst.

For det andre stilles det nye krav til åpenhet og dialog i en kunnskapsbasert etat som skal utforme politikk. Utenriksdepartementet har behov for et mer utadrettet kommunikasjonsarbeid med tydeligere roller, ansvar og intern koordinering.

Og for det tredje gir en endret global informasjonsvirkelighet nye muligheter for å drive åpent diplomati og omdømmeutvikling gjennom for eksempel kanaler som Norgesportalen. Innenfor en felles ramme har alle utenriksstasjonene i dag egne hjemmesider hvor budskapet kan tilpasses behov og målgruppe. Tilsvarende kan formidling av lyd og levende bilder på regjeringen.no åpne for å nå ut til nye målgrupper.

Konsekvenser for den globale økonomiske utviklingen

Det er i dag omkring 1,4 milliarder internettbrukere i verden. Dette er fjorten ganger mer enn for knapt ti år siden. Samtidig er det anslått at det finnes omkring 4 milliarder mobilabonnenter. 60 prosent av verdens befolkning har, eller har tilgang til, mobiltelefon.

På tross av dette finnes det en «digital kløft» i verden som går mellom rike og fattige. Selv om for eksempel bruken av internett har økt med over 1000 prosent fra år 2000 til 2008 i Afrika, har utviklingsland bare en prosent av verdens bredbåndlinjer. Mobiltelefoni har langt større global utbredelse enn internett og er dermed en av verdens viktigste kommunikasjonskanaler. Denne økningen er i hovedsak drevet fram av de såkalte BRICS-landene som til sammen har en tredjedel del av verdens mobilabonnenter. Kina alene har 600 millioner.

Boks 9.1 Telenor: Mobilsektorens bidrag til økonomien

Fra Telenors rapport om mobilsektoren økonomiske bidrag i utvalgte land hvor Telenor har selskaper:

Bangladesh 6 prosent av BNP i 2007. Det er anslått at mobilsektoren har skapt 111 700 arbeidsplasser (direkte og indirekte)

Pakistan: 5.1 prosent av BNP. 247 000 arbeidsplasser

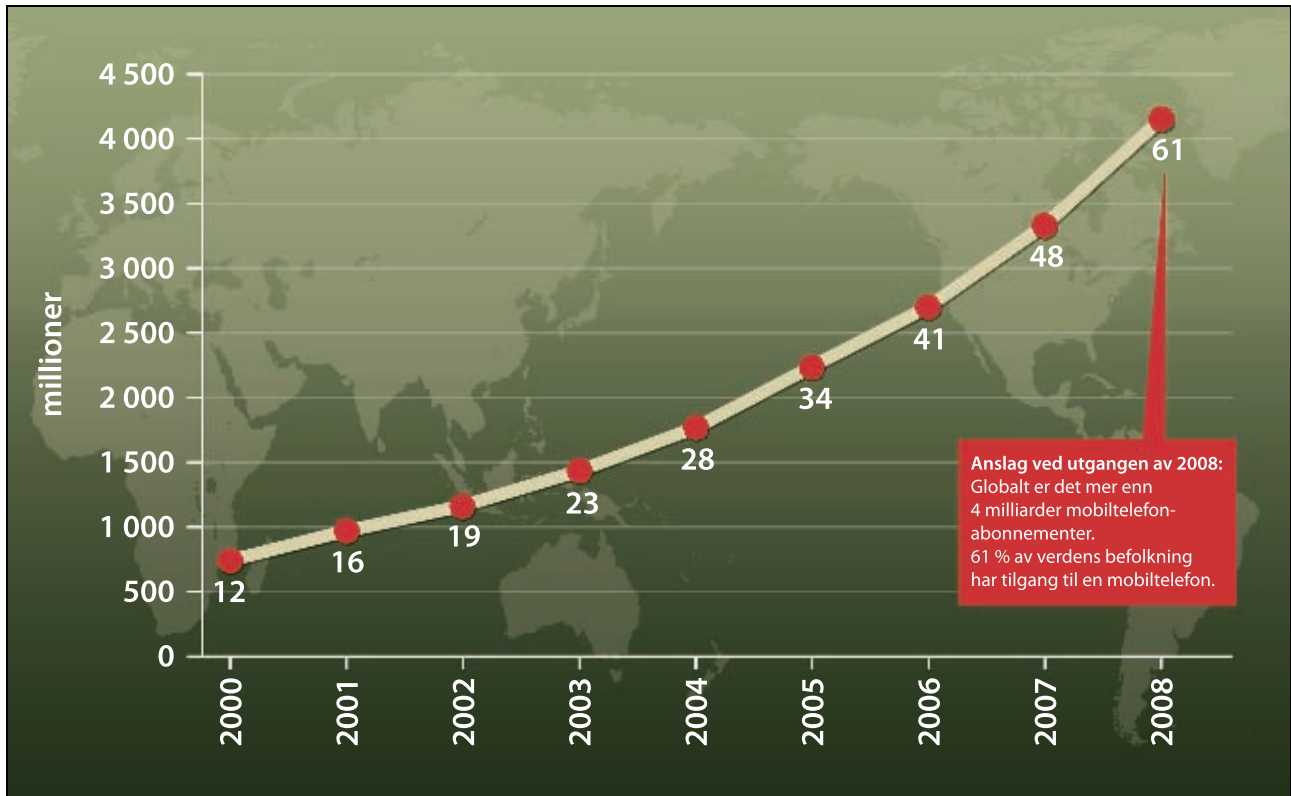
Thailand 4.9 prosent av BNP. 150 000 arbeidsplasser

Afrika har hatt en økning på 39 prosent mellom 2005 og 2007. 90 prosent av telefonabonnenter i Afrika er mobile. Mobil bredbåndteknologi er under utvikling mange steder, selv om det fortsatt i hovedsak er i den rike delen av verden.

Telekommunikasjon har dermed stor betydning innenfor utvikling. Noen eksempler er pengeoverføringer per mobiltelefon og prisinformasjon for landbruksvarer på lokale markeder. CGAP – Advancing financial access for the poor, arbeider med mikrofinans. «Mobile banking for the poor» er deres prosjekt som ser på hvordan mobil teknologi gir befolkningsgrupper tilgang på finansielle tjenester de ikke har kunnet nyte godt av tidligere. Den internasjonale telekommunikasjonsunionen arbeider for å «connect the unconnected» – at alle skal ha tilgang på telekommunikasjon innen 2015. Dette vil også ha betydning for andre deler av tusenårsmålene som helse, utdanning, sysselsetting og fattigdomsbekjempelse.

Nye trusler og krav til sikkerhet

I dagens kommunikasjonsvirkelighet har både tid og avstand antatt andre kvaliteter enn hva vi tradisjonelt har forholdt oss til. En enkelt hendelse kan i løpet av minutter spres globalt. Fordreid, forstørret eller satt i feil i sammenheng kan dette være kilde til uventede konflikter som det nærmest vil være umulig å være fullgodt forberedt på. Stadige dramatiske nyhetsvinklinger øker også presset på myndighetspersoner om å kommentere saker hurtig, og å klargjøre sin politikk og sine synspunkter. Det blir dermed mindre tid til å foreta analyser, vurdere handlingsalternativer eller kommunisere med andre stater. Samtidig øker kravet til beredskap, løpende kontakt med personell i kriseområ-



Figur 9.1 Mobiltelefonbrukere i verden. Vekst 2000–2008

Kilde: International Telecommunications Union, ITU World Telecommunication/ICT Indicators (WTI) database

det og evne til raskt å formidle et budskap gjennom massemediene.

Det finnes også tiltakende utfordringer knyttet til fare for dataangrep og elektronisk krigføring mot informasjons- og kommunikasjonssystemer på en rekke samfunnsområder. Det moderne samfunnet har vist seg å være sårbart mot angrep i det datagenererte rom, som i verste fall kan framkalle fullstendig sammenbrudd i vitale samfunnsfunksjoner som energiforsyning, transport, betalings-tjenester og matforsyning.

9.2 Omdømme og krav til åpent diplomati

Kommunikasjonsrevolusjonen har synliggjort den globale konkurransen om ideer og samfunnsmodeller, og den strategiske verdien av å få oppmerksomhet om verdier og synspunkter og mulighet til å være premissleverandør for stater og andre aktører.

Et positivt og tydelig norgesbilde er viktig for norske interesser på en rekke felter. Norges omdømme vil først og fremst være et produkt av det Norge og norske samfunnsaktører gjør hjemme

og ute, for eksempel i utviklingspolitikken, humanitær innsats, petroleumpolitikk, klimapolitikk, integreringspolitikk og næringslivets økonomiske og etiske atferd. Her innebærer nye kommunikasjonsformer en rekke utfordringer, blant annet at verden blir åpnere og bedre informert. Dermed forsterkes krav til sammenheng i politikken. Et eksempel er Muhammed-tegningenes konsekvenser for dansk og norsk utenrikspolitikk, og den åpenbare sammenhengen mellom det utenrikspolitiske og det innenrikspolitiske feltet.

Dette forholder seg også nært til et annet spørsmål, nemlig utfordringer og muligheter når det gjelder å bygge oppunder det norske omdømmet i verden gjennom såkalt «åpent diplomati» (breddediplomati). Omdømmearbeid kan formidle, forsterke og nyansere de bildene mennesker i andre samfunn har av Norge og dermed, som andre utenrikspolitiske verktøy, bidra til å fremme norsk velferd, sikkerhet og de verdier det norske samfunnet er bygd på. Åpent diplomati, omdømmearbeid og kultursamarbeid får økt betydning ikke bare for å markedsføre Norge, norsk kultur og norske produkter, men også for å fremme norske interesser i hele sin bredde, jf. også meldingens kap. 22.

Betydningen av kulturelt samkvem og kunnskapssamarbeid

Ivaretagelse av norske interesser er ikke forbeholdt materielle størrelser eller virkemidler. Ethvert samfunn og enhver kultur er avhengig av påvirkning utenfra for å utvikles. Møtet med andre kulturer bidrar til å styrke både det kulturelle mangfoldet og bevisstheten om egne identiteter. Kulturelle forskjeller bidrar til variasjon og utgjør en styrke for alle samfunn. Samtidig kan religiøse, etniske og kulturelle motsetninger forsterke politiske og økonomiske konflikter, både i og mellom samfunn.

Kultursamarbeid er basert på likeverd mellom kunstnere og aktører innenfor idrett, arkitektur, design og andre kulturfelter, med ulik bakgrunn, og kan bidra til økt forståelse, kunnskap – og gjensidig tillit. Begge parter kan få sin virkelighetsoppfatning utfordret. Dialogen mellom kulturene går gjennom stadig nye kanaler og øker i omfang både når det gjelder antall aktører og mangfoldige uttrykksformer. Disse dialogene former et nytt

globalt nettverk gjennom nye kommunikasjonskanaler som kan utfordre etablerte regler og normer – og virke truende for alle ideologier som er basert på absolutte sannheter.

Økt kunnskap og økt forståelse er konfliktforebyggende. Kunstnere og andre kulturaktører står for en del av denne kunnskapsformidlingen. Kulturens rolle i en internasjonal sammenheng – som pådriver for argumentasjon og overbevisning framfor økonomiske sanksjoner og militær makt – er et sentralt spørsmål i debatten om kulturens framtidige rolle. Forsknings- og utdanningssamarbeid og utveksling av forskere og studenter kan også bidra til kunnskap, forståelse og dialog. Mangfoldet i medietilbudet vil tilta, noe som vil svekke dagens og gårdsdagens dominerende aktører til fordel for mindre nyhetskanaler med spesifikke målgrupper, som er tilgjengelige for eksempel via nettet. Dette vil innebære at innsatsen for å nå fram med informasjon må spisses mot bestemte målgrupper, at informasjonskanalene vil bli flere og at kravene økes for å bli synlige.



Figur 9.2 Norges omdømme

Tabellene viser i hvilke land Norge oppfattes å ha det sterkeste omdømmet. Norges omdømme er generelt sterkest i nabolandene, mens omdømmet er svakt i land i Asia og Afrika. Eksempel: I Sverige har Norge totalt sett det 3. sterkeste omdømmet blant 35 land i undersøkelsen, mot bare det 21. sterkeste omdømmet av de 35 landene i India.

Kilde: Anholt Nation Brands Index 2007

10 Aktørmangfold skaper nye handlingsrom og utfordringer

10.1 Statens rolle utfordres

Fram mot 1990 ble staten sjelden utfordret som den primære aktøren i internasjonal politikk. I dag er mye annerledes, blant annet som følge av globaliseringen. Kommunikasjonsrevolusjonen med internett og medias løpende dekning av alle viktige begivenheter internasjonalt, har gjort profesjonelle organisasjoner og institusjoner av ulikt slag til sentrale aktører. Dette gjelder ikke minst deres evne til å sette dagsorden. Ikke-statlige aktører følger nå temaer og forslag gjennom internasjonale forhandlinger og helt fram til beslutning og gjennomføring i ulike globale fora. Denne typen aktører øker i antall og innflytelse, i takt med kompleksiteten, i spennet fra humanitære organisasjoner via store private fond til internasjonale terroristorganisasjoner. Fellesnevneren for disse er deres evne og vilje til global mobilisering og nettverksvirksomhet, og de økte mulighetene for påvirkning det gir på staters utenrikspolitikk og på globale institusjoner og agendaer. Vektleggingen av samfunnsansvar i kjølvannet av globaliseringen har i tillegg gjort både nasjonalt og internasjonalt næringsliv til en mer relevant aktør for å ivareta flere av norsk utenrikspolitikks målsetninger.

Samtidig må ikke endringene overdrives. Staten har blitt betydelig utfordret av globaliseringen de siste tiårene, men den er ikke dermed svekket. Langs noen dimensjoner er det snarere tvert imot. Både dagens finanskriser og de rekordhøye oljepriksene de siste årene kan på flere måter sies å ha styrket statens rolle, spesielt vis-à-vis sentrale markedsaktører innenfor finans, økonomi og energisektoren. Høye oljepriker og knapphet på olje tar makt og innflytelse fra private oljeselskaper som overføres til oljerike regjeringer rundt om i verden. Den internasjonale finanskrisen har ført til en omfattende søken etter statlig funderte reguleringsmekanismer for å redde økonomien fra dypere kriser og unngå at tilsvarende omveltninger skal gjenta seg. Krisen kan på denne måten også gi vitalitet og legitimitet til etablerte multilaterale institusjoner som Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet (IMF), Verdens handelsorganisasjon (WTO) og enkelte FN-organisasjoner.

Uansett vil aktørsammensetningen i internasjonal politikk framover bli mer kompleks og romme langt flere aktører enn det vi tidligere har vært vant til. Dette utfordrer norsk utenrikspolitikk. Likevel er det samlet sett langt flere fordeler og muligheter enn negative aspekter ved globaliseringens økte aktørmangfold. Mangfoldet gir Norge flere tangenter å spille på for å ivareta og fremme norske interesser. I arbeidet fram mot konvensjoner mot landminer og klasevåpen har en rekke ikke-statlige aktører, sammen med stater, vært sentrale forutsetninger for å vinne oppslutning og nå fram til endelige avtaler.

De mange internasjonale aktører og initiativer som i dag utfordrer formelle multilaterale institusjoner er først og fremst positive eksempler på institusjonell læring. De ivaretar mange globale fellesoppgaver på en ofte mer fleksibel måte enn formelle multilaterale aktører, samtidig som de ofte samarbeider nært med dem, og dermed også med statene. De bidrar, samlet sett, til mer effektiv global styring.

For Norge er kunnskap om hvordan man samarbeider med slike nye og ukonvensjonelle aktører en sentral forutsetning for å kunne dra vekslers på det voksende mangfoldet i internasjonal politikk. Her har både Utenriksdepartementet og en rekke andre departementer og etater allerede vunnet

**Boks 10.1 Sitat fra Frankrikes
utenriksminister Bernard Kouchner,
ved undertegning av konvensjonen mot
klasebomber**

«Jeg gratulerer nordmennene av hele mitt hjerte. De har sammen med de ikke-statlige organisasjonene vært motoren i denne prosessen. Det er imponerende hvordan politikere og det sivile samfunn har arbeidet sammen. De har forandret folkeretten, og det er organisasjonenes og politikernes felles verk. Organisasjonene kunne ikke ha gjort dette alene, fordi en regjering må foreslå endringer i lovene som regulerer internasjonale forhold.»

Kilde: Morgenbladet 6.12.2008.

mye relevant erfaring, ikke minst gjennom samarbeidet med det sivile samfunn i ulike deler av engasjementspolitikken (ofte kalt «den norske modellen»). Et konkret eksempel på vilje til læring er opprettelsen av en seksjon i Utenriksdepartementet som har fått navnet Globale initiativer og likestilling (GIL) i 2007. Ved opprettelsen av GIL tok man konsekvensen av at mye utenrikspolitikk i framtiden utvikles utenfor departementets og/eller statens domene. Norske interesser på mange områder ivaretas mest effektivt gjennom tett dialog og nære allianser med ikke-statlige aktører og fleksible offentlig/private samarbeidsgrupperinger nasjonalt og internasjonalt.

Men det er fortsatt mye å lære. Det må satses mer på kunnskap om og kommunikasjon og dialog med det store spennet av nye aktører. Utenriksdepartementet og andre departementer må fortsette å prioritere å åpne seg mot verden utenfor. Når fokus på det sivile samfunn, næringsliv og kultur, informasjon, kunnskap, kommunikasjon og nettverksbygging har fått økt betydning, blir åpenhet og ansvarlighet også viktigere. Dette temaet vil bli fulgt opp nærmere i meldingens del III som omhandler forvaltningen av framtidens utenrikspolitikk.

10.2 De nye aktørene i utenrikspolitikken

Men hvem er så de ulike nye aktørene som utfordrer statens rolle som premissleverandør og utøver i utenrikspolitikken? Vi vil nedenfor skissere noen eksempler på aktører som både utfordrer norsk utenrikspolitikk og gir den nytt handlingsrom.

Internasjonale private fond utfordrer statlige bistandsaktører

Private aktører på det humanitære/utviklingsmessige området, såkalte filantropiske fond, har vokst kraftig det siste tiåret i takt med stor vekst i global økonomi. Disse drives verken av profitt eller som del av offentlig sektor. De besitter egne og ofte betydelige finansielle ressurser, noen ganger i partnerskap med stater eller andre aktører. De arbeider for ideelle formål. De bidrar først og fremst med tjenesteleveranser, men i kraft av sin størrelse og sitt alliansepotensial legger de også i økende grad normative og politiske føringer på internasjonal bistand.

Den største og mest kjente av disse aktørene på bistandsområdet er Bill & Melinda Gates Founda-

tion, som kontrolleres av ekteparet Gates og Warren Buffett. Mellom 1994 og 2006 finansierte fondet bistandsrelaterte formål for 26 milliarder dollar globalt. Ved utgangen av 2007 hadde det en kapital på 38,7 milliarder dollar og 520 ansatte, og det er verdensledende innen forskning på fattiges sykdommer. Aga Kahn Foundation er en interessant aktør med asiatisk bakgrunn og forankring i den islamske verden, som de siste årene har samarbeidet nært med Norge i mange prosjekter, inklusive i Afghanistan og Pakistan.

En annen type fond er «The William J. Clinton Foundation», etablert og drevet av Bill Clinton. Stiftelsen har siden den gang vokst seg til en global frivillig organisasjon med mer enn 800 ansatte og frivillige under seg. I tillegg til å være en viktig aktør på det internasjonale bistandsområdet har Clinton også etablert årsmøtet i sitt «Clinton Global Initiative» som en arena som stadig trekker til seg politikere med internasjonale ambisjoner. Sammen med G8-møtene, «World Economic Forum» i Davos og EUs nylig etablerte «Europeiske Utviklingsdager» bidrar det til å utfordre, men også revitalisere, FN, Verdensbanken og OECD som arenaer for dialog på det utviklingspolitiske området.

George Soros og hans ulike stiftelser og fond, herunder «The Open Society Institute (OSI)» representerer en mer eksplisitt politisk rolle for globale filantroper, med større vekt på direkte politisk påvirkning. Med årlige budsjetter på mellom 400 og 500 millioner dollar er han en potensiell maktfaktor i det voksende globale nettverket av frivillige organisasjoner (NGOer).

Slike private aktører har uten tvil ressurser, kompetanse og energi til å gjøre en forskjell. De utvider valgmulighetene for utviklingslandenes regjeringer og reduserer andre givers relative innflytelse. Det kan gi friksjon og økte koordineringsutfordringer, men hvorvidt det er problematisk, avhenger av evne og vilje til samordning på flere sider av bordet. En problemstilling er knyttet til ansvarlighet. Dette er tunge aktører med store finansielle midler som i utgangspunktet ikke står til ansvar for andre enn seg selv. Det illustrerer hvorfor åpenhet i alle ledd og dokumentasjon av resultater er essensielt i internasjonalt utviklings-samarbeid.

Frivillige organisasjoner setter den globale politiske dagsorden

Mens man tidligere skilte mellom frivillige bistandsorganisasjoner og politiske organisasjoner som Amnesty International og Nei til Atomvåpen,

er nå det store flertallet av frivillige organisasjoner politiske operatører og påvirkningsagenter i tillegg til å være operasjonelle bistandsaktører. Innsamlende midler anvendes i tett samarbeid med media og internasjonale mediepersonligheter for å maksimere synlighet og politisk innflytelse. Samtidig samarbeider de stadig tettere og oftere med myndighetsaktører og næringslivet. Globaliseringen, med tilhørende medie- og kommunikasjonsrevolusjon, har ført til en betraktelig økning i disse aktørenes evne til nettverksbygging og politisk påvirkningsarbeid på tvers av grenser og aktører.

Organisasjonene som har jobbet fram EITI-initiativet (Extractive Industries Transparency Initiative, som bidrar til åpenhet om utvinning av, og inntekter fra, energiressurser) er eksempler på aktører som har vunnet betydelig innflytelse i internasjonal politikk. Global Witness, Revenue Watch Institute og Transparency International bidro sterkt til å sette åpenhet om transaksjoner i olje- og gruveindustrien på den internasjonale dagsordenen. De overbeviste blant andre britiske myndigheter om viktigheten av spørsmålet, og var og er sentrale drivkrefter i initiativet som Storbritannia lanserte i 2002.

Denne typen aktører ser det som grunnleggende for sitt arbeid nettopp å bygge slike koalisjoner mellom offentlig sektor, privat sektor og sivilsamfunnet. De har vært viktige med hensyn til dagsordensetting i flere politiske prosesser som har ført fram til avtaler på regjeringensnivå, herunder forbud mot landminer og klasevåpen, EITI-initiativet og Kimberley-prosessen (kampen mot blod-diamanter).

Tettere kontakt mellom stater og andre aktører

De senere årene har vi vært vitne til en kraftig framvekst av ulike typer samarbeidsinitiativer mellom stater og andre kategorier aktører. Det som samler dem er målet og visjonene for positiv samfunnsendring nasjonalt og globalt. Ofte er det initiativer fra aktører i det sivile samfunn som fører til at saker kommer på dagsordenen. Deretter kommer ofte interesserte stater gradvis på banen og formaliserer prosesser som kan føre fram til internasjonale avtaler. Norge har inntatt en aktiv rolle i mange av disse prosessene, Canada, Storbritannia og de andre nordiske landene likedan. Felles for flere av initiativene er at de utvikles langt unna formelle FN-arenaer, men beveger seg gradvis i retning av FN-tilknytning ettersom aktørene blir flere og behovet for global legitimitet øker.

Et interessant eksempel på slike initiativer er allerede omtalte EITI (Extractive Industries Trans-

parency Initiative), som er et partnerskap mellom stater, utvinningsselskaper/næringsliv og det sivile samfunn. Initiativet er en frivillig basert og løs sammenslutning, men utøver innflytelse blant annet gjennom nye allianser. Samtidig henter EITI sin legitimitet fra både effektiv agenda og drift, og et bredt medlemskap med henholdsvis regjeringer (i nord og sør), private selskaper og sivile samfunnsaktører som sitter ved samme bord og har lik stemme. Både spørsmålenes politiske sensitivitet (avdekking av korrupsjon i regjeringer og næringsliv) og behovet for tett og likeverdig samarbeid mellom noen (ikke alle) stater og en rekke andre typer aktører, gjør formelle globale fora som FN til en lite egnet organisatorisk ramme for initiativets virksomhet. Således kan EITI sies å skape handlingsrom som eksisterende fora ikke hadde kunnet ivareta.

Kimberley Process Certification Scheme (Kimberley-prosessen), er et tilstøtende internasjonal initiativ hvor også næringslivet spiller en framtrædende rolle. Kimberley-prosessen ble igangsatt for å bryte forbindelsen mellom handel med uslepne diamanter og væpnede konflikter. Prosessen star-

Boks 10.2 Forbud mot klasevåpen

Den norske regjeringen inviterte i 2006 FN, Røde Kors-bevegelsen og andre humanitære organisasjoner til et internasjonalt møte i Oslo da «Konvensjonen om inhumane våpen» ikke hadde ført til enighet om å starte en internasjonal prosess mot klaseammunisjon. Med det tok Norge på seg en ledende rolle i prosessen fram mot et forbud mot bruk, produksjon og overførsel av klasevåpen. Samtidig lå mange års aktiv innsats fra humanitære organisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner bak for å sette denne saken på dagsordenen. Prosessen fikk raskt støtte fra et stort antall stater verden over, og 107 stater deltok da konvensjonen om klaseammunisjon ble vedtatt i Dublin 30. mai 2008.

Forbudet omfatter alle de typer klasevåpen som man vet har skapt et humanitært problem, og anses således å ha satt en ny standard i den internasjonale humanitærretten. Konvensjonen ble signert i Oslo av 94 land i desember 2008. Konvensjonen har også full støtte fra det internasjonale samfunn gjennom FN, humanitære- og menneskerettighetsorganisasjoner og den internasjonale Røde Kors-bevegelsen.

tet formelt i mai 2000 på initiativ fra sørafrikanske myndigheter, sammen med flere andre diamantproduserende land i det sørlige Afrika, blant annet Botswana, etter at krefter i det sivile samfunn lenge hadde arbeidet aktivt for å sette saken på dagsordenen. Kimberley-prosessen har i dag over 70 tilsluttede parter. FN har deltatt i Kimberley-prosessen siden opprettelsen i 2000, og Norge siden slutten av 2001. Norge er full deltaker i prosessen gjennom innføringen av sertifiseringsordningen i norsk rett.

Innenfor helsepolitikk har omfanget av nye typer internasjonale aktører vokst kraftig de siste årene, i takt med sterkt fokus på helsespørsmål i oppfølgingen av FNs tusenårsmål. Den globale vaksinealliansen, GAVI, er et interessant eksempel. GAVI er en sammenslutning av stater, FN-organisasjoner, Verdensbanken, forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og privat sektor, og har som formål å øke verdien av innsatsen utover allerede eksisterende aktører og deres aktiviteter på vaksineområdet. Norge deltar aktivt og har forpliktet seg på høyt nivå til å delta i en fellesinnsats for at alle barn i verdens 75 fattigste land får tilgang til de vaksiner som er anbefalt av Verdens helseorganisasjon (WHO). De nye institusjonene på helseområdet, inkludert GAVI, arbeider typisk i nært samarbeid med FN-organisasjoner som UNICEF og WHO.

Næringsliv, samfunnsansvar og utenrikspolitikk

Norsk næringsliv internasjonaleseres i stadig større grad og norske myndigheter bidrar til rammevilkårene for næringslivets globalisering. I dette inngår nå i økende grad samarbeid med selskaper om engasjement i ulike utviklingsinitiativ – som for eksempel innenfor mikrofinans og kraftutbygging, hvor norske aktører besitter verdifull kompetanse. Samfunnsansvar-dagsordenen er i stadig utvikling. Slik blir næringslivet viktigere for måloppnåelse i aktuelle deler av utenrikspolitikken. Næringslivets atferd følges av et økende antall frivillige organisasjoner og konsulenter som har utviklet ulike standarder, indekser og rangeringer for å måle avstand mellom liv og lære. Blant de mange internasjonale standarder for samfunnsansvar finner vi OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper som binder myndighetene til å fremme retningslinjene overfor eget næringsliv. I tillegg eksisterer ulike FN-initiativer som FNs Global Compact (en frivillig nettverksorganisasjon med rundt 5000 medlemmer) samt FNs prinsipper for ansvarlige investeringer. Videre finnes en rekke bransjespesifikke prinsipper, herunder

Equator-prinsippene for finansinstitusjoner, forvaltet av Verdensbanken. Forsterket av medias rolle er dette med på å påvirke politikken og omdømmet til selskaper, som igjen i mange tilfeller spiller tilbake på Norges og andre staters omdømme.

Den voksende CSR-agendaen blir på denne måten en ressurs for norske myndigheter i utenrikspolitikken, men det gir også nye utfordringer. Signalisering av forventninger til næringslivet

Boks 10.3 Næringslivets samfunnsansvar i utlandet

Norske bedrifter har fått økt betydning i norsk utenrikspolitikk og utviklingspolitikk de senere årene. Stortingsmelding nr. 10 (2008–2009) om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi legger føringer overfor norske bedrifter og viser til den betydningen bedriftene har også for Norges omdømme. Samfunnsansvar handler om hvordan bedrifter integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i sitt forhold til interessenter på en frivillig basis, utover det å overholde lover og regler i det landet der de opererer.

Meldingen legger til grunn at næringslivets hovedmål er verdiskaping. Samtidig spiller bedriftene en stadig bredere samfunnsmessig rolle. Bedriftene bør bidra til en positiv utvikling uansett hvor i verden de opererer. Menneskerettigheter, arbeidstaker rettigheter, miljøhensyn og bekjempelse av korrupsjon er hovedelementer i bedrifters samfunnsansvar i internasjonal virksomhet. Regjeringen vil arbeide for å øke bruken og oppfølgingen av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, og støtte opp om arbeidet med samfunnsansvar i FN, blant annet FNs Global Compact. Bedrifter forventes å ha et bevisst forhold til samfunnsansvar innenfor sin «innflytelsessfære» og sikre at de ikke medvirker til uetisk atferd. Ansvar omfatter også bedriftens kontraktsparter og leverandører.

Framfor å etablere særnorsk lovgivning for samfunnsansvar, arbeider Norge for internasjonale forpliktelser som iverksettes og håndheves nasjonalt. Med hensyn til juridiske virkemidler for å styrke samfunnsansvaret, foreslår meldingen en utvidet opplysningsplikt om etiske retningslinjer og oppfølging av disse i regnskapsloven.

møtes raskt med ønsker om klare svar på spørsmål om hvilke retningslinjer myndighetene legger til grunn for vurdering av selskapers atferd. KOMPAKT ble opprettet i UD tilbake i 1998 som forum for å bidra til økt gjensidig forståelse og samarbeid mellom ulike aktører som involveres i spørsmål om næringslivets samfunnsansvar. Den nye Stortingsmeldingen om samfunnsansvar (St.meld. nr. 10 (2008–2009) bringer denne dagsordenen viktige skritt videre.

Statlige investeringsfond omfattes av utenrikspolitisk interesse

Statlige investeringsfond (Sovereign Wealth Funds, SWFs) har de siste årene skapt store overskrifter i internasjonale medier. De har på kort tid vokst til å bli sentrale spillere innenfor internasjonal finans. Internasjonalt debatteres det i hvilken grad slike statlige investeringsfond opererer med en skjult politisk agenda når de kjøper seg opp til betydelige eierandeler i større selskaper i Europa, USA og ellers i verden. Mange land, inklusive Frankrike og Tyskland, har markert klar skepsis og frykt for at slike fond sikter mot å skaffe seg andeler i strategisk industri, spesielt i den grad de gjør det på vegne av sine respektive regjeringer (Kina, Russland, Saudi-Arabia osv.). Finanskrisen har dempet den kritiske holdningen til statlige investeringsfond, men spørsmålet kan raskt klatre på dagsordenen igjen med andre konjunkturer.

Det norske «Statens pensjonsfond – Utland (SPU)» er verdens nest største statlige fond, og det disponerer i dag over 2000 milliarder kroner. Med utgangspunkt i overordnede retningslinjer gitt av Stortinget opererer SPU som et uavhengig fond og kan kun holde begrensede eierandeler i hvert enkelt selskap (maksimum 10 prosent). Dermed er det langt unna de forhold som vekker politisk bekymring i en rekke land verden over. SPU har også vunnet mye heder som modell for åpenhet blant statlige investeringsfond. Likevel risikerer fondet å rammes av mer eller mindre proteksjonistiske tiltak som vurderes innført, og som raskt kan komme til å gjelde alle statlige investeringsfond. Det har derfor blitt en viktig utenrikspolitisk oppgave å arbeide for forståelse for SPU's mål og investeringsprofil i viktige markeder verden over, ikke minst i USA og i mange EU-land.

I dette konkrete påvirkningsarbeidet på tvers av myndigheter og finansverden vies også de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond Utland stadig økt oppmerksomhet. De har blitt et viktig varemerke for Norges profil som ansvarlig forvalter av både oljeressurser og finansinntekter.

Når SPU velger å trekke seg ut av et selskap basert på de etiske retningslinjene, sender dette signaler som kan påvirke aktuelle næringsaktører utover det enkelte selskapet. Det samme kan alternativet til uttrekk, aktivt eierskap, innebære. I 2008 sluttet Norges Bank seg til Carbon Disclosure Project som samler inn og publiserer informasjon om bedrifters utslipp av drivhusgasser. Dette kan bli et viktig bidrag for å styrke bedriftenes miljørapportering. SPU er viktig for Norges synlighet og omdømme i utlandet.

Ikke-statlige aktører utfordrer norsk sikkerhets- og engasjementspolitikk

Globaliseringen har ført til en utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Dette ble ikke minst eksemplifisert gjennom terroranslagene på World Trade Center 11. september 2001. Den motiverer stadig bredere nedslagsfelt for norsk freds- og forsoningspolitikk. En viktig konsekvens er at norske myndigheter nå må forholde seg til en rekke nye væpnede aktører, og noen av dem anses av Norges allierte som terrorgrupper. Felles for mange er at de aktivt anvender globale nettverk for å fremme sin sak. Aktører som Hamas i Midtøsten, LRA i Uganda og LTTE på Sri Lanka vurderes av en rekke land som potensielle sikkerhetstrusler, men for Norge er de også aktører som vi noen ganger må forholde oss til i komplekse fredsprosesser.

Videre er også private sikkerhetsorganisasjoner kommet på banen som en ny type aktør på den sikkerhetspolitiske arenaen. Felles for sistnevnte er at de tilbyr tjenester som tidligere har blitt utført av nasjonale militærstyrker. Markedet for denne typen aktører vokser raskt. Det er for eksempel knapt en ambassade eller bistandsaktør i Irak som ikke benytter seg av deres tjenester. De har tilpasset seg dagens internasjonale sikkerhetsbehov med hensyn til terrorisme og næringslivsaktivitet i ustabile regioner. De er også hyppig brukt i militære oppdrag på Balkan og i Irak og Afghanistan. Deres oppdragsgivere er både regjeringer, private selskaper, humanitære aktører og frivillige organisasjoner, media og FN.

Kumulativt begynner private sikkerhetsselskaper å bli en betydelig størrelse. Selv om de ikke utfordrer regjeringers maktmonopol per se (de rekrutteres og lønnes for å styrke det), reiser deres framvekst mange spørsmål. Straffeimmunitet, menneskerettigheter, suverenitet og ansvarlighet med hensyn til overgrep mot sivilbefolkningen er gjengangere. Dette gjelder spesielt i mer lukkede land, hvor rettslig, statlig eller sivil kontroll er fraværende, og hvor media heller ikke setter over-

grep på dagsordenen. Det hevdes likevel som et positivt trekk at de er økonomisk effektive. De utfordrer FN der verdensorganisasjonen mangler evne til å stoppe vold, folkemord og borgerkriger.

Nye G-er utfordrer norsk utenrikspolitikk

Ulike uformelle konstellasjoner av land har i lengre tid møttes i ulike sammenhenger for å drøfte saker av felles interesse og forberede posisjoner til formelle multilaterale forhandlinger. G8 er det mest etablerte og medieombruste så langt, og består av de sju ledende industrinasjonene Frankrike, Japan, Tyskland, Storbritannia, USA, Italia og Canada, og dessuten Russland. EU-formannskapet og EU-kommisjonen møter også. G20 er i ferd med å seile opp som konkurrent i kjølvannet av at Kina, India, Brasil med flere nærmer seg sentrum av internasjonal politikk. Da finanskrisen var et faktum høsten 2008, valgte USA og EU å innkalle G20, og ikke G8, til det sentrale møtet om hvordan krisen skulle angripes og løses.

Finanskrisen har på mange måter påskyndet en prosess der mange nye og kommende stormakter forventer å bli hørt og lyttet til når globale spørsmål drøftes. Prosessen påskyndes også fordi noen G8-lands naturlige autoritet som ledende økonomier falmer i kjølvannet av en finanskrisen som har sin primære årsak i skakkjørt kapitalisme i sentrale vestlige land.

Det er for tidlig å spå noe om hvor sterk og sentral G20 blir som aktør i årene som kommer. G8 er på ingen måte avgått ved døden, og G5 – vetomaktene i gårldagens og dagens sikkerhetsråd i FN, dominerer fortsatt i kraft av rollen de fikk utdelt etter annen verdenskrig. Men G20 (eller tilsvarende) framstår likevel som et sannsynlig nytt kraftsentrum i internasjonal politikk. En rekke av de utenrikspolitiske dokumentene som forberedte presidentskiftet i USA høsten 2008 forholdt seg til en slik størrelse som en viktig arena for USAs neste president.

Selv med moderat styrking av G20 som forum – fra dagens uformelle og ad hoc-pregede dagsorden, utfordres norsk utenrikspolitikk. Norge kan aldri aspirere til medlemskap i et slikt forum. Som G8 opprinnelig, har G20 foreløpig først og fremst fokusert på økonomiske problemstillinger. I den sammenheng har organisasjoner som OECD og Det internasjonale pengefondet (IMF) – hvor Norge er medlem – gode muligheter til å bli premissleverandører. Det gir muligheter også for Norge til å bidra. Når vi ikke er med i EU, som har en relativt sentral rolle inn mot G20, er vi forøvrig henvist til uformelle sonderinger med G20 land for

å få innsyn i og eventuelt komme med innspill til dagsordenen. Det er også en utfordring for norsk FN-politikk at FN synes å stå svakt i den nye G20-strukturen, mens Bretton Woods-organisasjonene og Verdens handelsorganisasjon, WTO, har mer sentrale roller. Dette kan endre seg i positiv retning for FN når andre temaer enn finanskrisen kommer på dagsordenen.

Men proporsjoner er viktig. Norge har sterk interesse av bedre global styring, også i sammenhenger hvor Norge av naturlige grunner ikke deltar. G20 kan komme til å dyrke fram nettopp den dynamikken som skal til for å bevege både klimaforhandlinger og handelsforhandlinger bort fra lammende nord/sør- og andre konflikter som hindrer framgang. Verken for klima- eller handelspolitikken kan imidlertid G20-landene operere alene. Det er nødvendig med reelle multilaterale løsnings- og avtaler i begge tilfeller. Samtidig er det på ingen måte gitt at G20 eller liknende størrelser utvikler seg i retning av mer fasttømrede organisasjoner. Mer sannsynlig vil det fortsette som løse og relativt uforpliktende sonderingsfora, men som kan vokse til noe større og fastere dersom man faktisk lykkes med effektiv koordinering av sentrale globaliseringsspørsmål.

10.3 Hvordan utnytte økte politiske muligheter?

Mangfoldet av ulike nye aktører på den utenrikspolitiske arenaen skaper først og fremst nye muligheter og økt handlingsrom i internasjonal politikk, noen ganger til erstatning for fastfrosede multilaterale strukturer. Norges muligheter til å øve innflytelse i et slikt aktørmangfold vil ikke minst avhenge av vår kompetanse og synlighet på områder hvor vi har forutsetninger for og interesse av å spille en rolle. Evnen til nettopp å forstå og spille på aktørmangfoldet selv om det utfordrer etablerte strukturer, er viktig for å lykkes, illustrert blant annet gjennom Norges rolle i det omtalte klasevåpeninitiativet. Utfordringene tilsier skjerpet fokus på hva som tjener våre interesser, og på hvordan vi kan synliggjøre og effektivisere vår evne til å gjøre en forskjell. Evne og vilje til prioritering blir viktigere jo mer komplekse aktør- og alliansemønstrene blir globalt.

De nye aktørene utfordrer ofte stater og formelle multilaterale organisasjoner som FN. Men samlet sett utfører de først og fremst funksjoner som formelle aktører har dårligere forutsetninger for å ivareta, og de tilfører globalt samarbeid sårt tiltrengt dynamikk og energi. Det kan riktignok

være tilfeller hvor Norge utfordres ved at organisasjoner vi er medlem av utfordres av aktører hvor vi ikke har noen formell rolle. Dette fordrer skarp analyse av hvordan norske interesser berøres, men også av hvordan utfordringene kan anvendes som ressurser i nødvendige reformprosesser i multilaterale organisasjoner. Blant annet på det internasjonale helseområdet er det mange positive

eksempler på at det siste skjer, hvor formelle (WHO) og mer uformelle (GAVI, Gates Foundation) aktører utnytter gjensidig avhengighet og de ulike aktørenes fortrinn til felles beste. En sentral målsetning må derfor være å arbeide for effektive samarbeidsformer mellom formelle multilaterale aktører og mangfoldet av nye aktører.

Del II
Utenrikspolitiske prioriteringer for å ivareta
norske interesser

11 Fokus på interesser

Den sentrale målsetningen i norsk utenrikspolitikk er å ivareta norske interesser. For Regjeringen er en interesseorientert utenrikspolitikk en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og de politiske verdiene som ligger til grunn for samfunnet. Det er flere grunner til at det er viktig å løfte fram interesseperspektivet i utenrikspolitikken. For det første er det viktig å fokusere på interesser for å tydeliggjøre hvilke utenrikspolitiske mål vi setter oss, og hva politikk og prioriteringer bør baseres på. For det andre er interesser et bærende fundament i kontakt og forhandlinger med andre land. Uten referanse til egne og andre lands interesser blir det raskt uklart både hvorfor vi forhandler og hva vi forhandler om. Noen interesser er gitt. Andre er i bevegelse og må forstås og begrunnes fortløpende.

Bevissthet om, og drøfting av, det norske samfunnets grunnleggende behov, muligheter og særtrekk er et av utenrikspolitikken få kontinuerlige styringsinstrumenter. Alternativt vil politikken raskt kunne bli ufokusert og tilfeldig. Vi risikerer å styre etter gamle reflekser, etablerte forestillinger og kortsiktige impulser fra mer eller mindre høylytte samfunnsaktører. Fokus på interesser er derfor også en forutsetning for å kunne prioritere mellom ulike mål, og understreker i hvilken grad utenrikspolitikk handler om valg og prioritering mellom alternative løsninger og strategier.

11.1 Globalisering og interessepolitikk

Vektlegging av interesser i utenrikspolitikken er ingen ny politisk øvelse verken i Norge eller blant de land Norge normalt sammenlikner seg med. En lang rekkes stortingsmeldinger skrevet av ulike norske regjeringer har på ulike måter drøftet hvordan Norge best kan forvalte og fremme sentrale norske samfunnsbehov. Vi mener likevel at det i dag foreligger særlig gode grunner til å foreta en ny, overgripende gjennomgang av Norges utenrikspolitiske interesser. Dette skyldes ulike former for globaliseringsprosesser som på nye måter er i ferd med å omforme det norske samfunnet, og samfunnets grensesnitt og koblinger til omverde-

nen. Regjeringen mener at dagens og framtidens globaliseringsprosesser nødvendiggjør en revitalisert tilnærming til Norges utenrikspolitiske interesser. Dette gjelder i særlig grad på tre overgripende områder:

Økende behov for strategiske prioriteringer i utenrikspolitikken: Globaliseringen av det norske samfunnet og oppløsningen av grenser mellom nasjonale samfunn, stiller utenrikspolitikken overfor større prioriteringsbehov. Den viktigste grunnen til dette er at svært mange forhold rundt omkring i verden vil kunne få betydning for, og innvirkning på, det norske samfunnet. Mengden av potensielle tiltak, ønsker, aktører og innsatsområder, er nærmest ubegrenset. For å føre en strategisk, effektiv og fokusert utenrikspolitikk der det prioriteres mellom smått og stort må derfor politikken underlegges en klar forståelse av hva som er norske hovedinteresser og viktigste mål.

Økende behov for å se norske interesser i et globalt politisk perspektiv: Globalisering innebærer at det norske samfunnet mer enn tidligere har utviklet en ekstra dyp avhengighet av et globalt samfunnsfelleskap. Endringer av politisk, teknologisk, sosial, økologisk, militær eller humanitær art over hele kloden har direkte og komplekse virkninger på det norske samfunnet. Det er ikke mulig for en norsk regjering å ivareta det norske samfunnets interesser uten samtidig å bidra til å trygge globale fellesgoder. De vedvarende globaliseringsprosessene som Norge i dag er en del av, og som sannsynligvis vil prege verden i overskuelig framtid, utvider Norges utenrikspolitiske interesser både geografisk og til nye politiske felt.

Økende behov for å forlate en snever forståelse av norsk interessepolitikk: Som en konsekvens av globalisering og Norges dype avhengighet av globale fellesgoder er det nødvendig å forlate en snever forståelse av norsk interessepolitikk. Globaliseringen innebærer en utvidelse av Norges realpolitiske verktøykasse. Klassiske skiller mellom den «myke» idealpolitikken og den «harde» realpolitikken gir i dag mindre mening. Norsk kompetanse innenfor fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering bør i norsk utenrikspolitikk prioriteringer og gjennomføring også ansees som viktige realpolitiske ressurser. I tillegg

innebærer dagens globale utvikling en markant mangfoldiggjøring av antall og type relevante aktører og arenaer i internasjonal politikk. En fornuftig og framoverskuende forvaltning av det norske samfunnets behov forutsetter at utenrikspolitikken er tilpasset denne utviklingen og dermed strekker seg utover den tradisjonelle stat til stat-politikken som er utenrikspolitikken utgangspunkt.

11.2 Interesser

Det er legitimt og nødvendig å fremme interesser som vanligvis forstås som nasjonale egeninteresser: å bidra til grunnleggende sikkerhet for det norske folk, til gode rammevilkår for norsk verdiskaping og vekst gjennom blant annet internasjonale handelsforhandlinger, og til velferd for norske borgere i en stadig mer globalisert og uforutsigbar verdensøkonomi.

Samtidig vil det alltid være grunnlag for konflikter mellom ulike interesser, som for eksempel offensive og defensive interesser i WTO-forhandlingene. Tidsperspektivet er også sentralt i tolkning og drøfting av interesser: Maksimering av økonomisk vekst uten hensyn til klimaproblemene kan undergrave forutsetningen for økonomisk aktivitet på lengre sikt. Umiddelbare gevinster i interessebaserte tvister kan innkasseres på bekostning av våre dypere interesser i både gode naboforhold og robuste globale fellesskapsløsninger der rett går foran makt.

11.3 Verdier

I selv de mest hardbarkede realpolitiske forståelsene av nasjonale interesser har det alltid vært klare elementer av verdier. Med verdier forstås her ikke-materielle beveggrunner for politikk basert på politisk, etisk, religiøs eller annen overbevisning. Spør man nordmenn om hva som er viktig for dem i utenrikspolitikken, og hvilke interesser den bør fremme, vil nesten alle svar ha elementer av verdibaserte utsagn. Sikkerhetspolitikken skal sørge for den enkelte borgers fysiske integritet og vern mot overgrep fra fremmede makter, men også de politiske og demokratiske verdiene, slik som universelle menneskerettigheter, som konstituerer det norske fellesskapet som samfunn. Økonomisk verdiskaping innenfor (viktige norske sektorer som) energi, skipsfart, fiskerier og finans sikrer norsk velferd, men ikke for enhver pris dersom man risikerer å undergrave Norges troverdighet og respekt i verdenssamfunnet eller en bærekraftig global

utvikling. Økonomi og velferd sikrer lønn på konto, men forutsetter også institusjonelle og politiske mekanismer med betydelig elementer av verdibaserte premisser.

I utenrikspolitikken henger interesser og verdier ofte nært sammen, og de forutsetter hverandre i gjennomføringen av framtidens utenrikspolitikk. Nordområdepolitikk er et godt eksempel. Her er det mye klassisk interessepolitikk: hevding av suverenitet og råderett over territorium og naturressurser, tilrettelegging for verdiskaping med lovende muligheter for norsk næringsliv, og utvikling av naboskapsforholdet til Russland i øst. Samtidig er det mange utfordringer med verdimesige dimensjoner: Utvikling og normalisering gjennom folk-til-folk-samarbeid med stor vekt på kultur. Forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten fra 2006 legger de overordnede rammene for aktivitet i forvaltningsplanområdet. Klimautfordringen kan komme til å gjøre det samme for hele Arktis-området, inklusive Barentshavet. Og til grunn for norske rettigheter i nordområdene ligger folkeretten, en omfattende kodifisering av normer som skal sikre (ikke minst mindre stater) at rett går foran makt i internasjonal politikk.

11.4 Norges utvidede interesser

Globalisering og geopolitisk endring gjør at interesser og verdier veves stadig tettere sammen. Sammenveving av samfunnsinstitusjoner på tvers av kloden gjør det norske samfunnet direkte avhengig av samfunnsutvikling og hendelser mange steder i verden, og ofte med umiddelbar virkning. I 2009 utgjør for eksempel et høyland i Asia – Afghanistan – NATOs viktigste engasjement, NATO er Norges tyngste sikkerhetspolitiske forankring, og Afghanistan er et sentralt tema i den norske utenriksdebatten. Suksess i Afghanistan er viktig av hensyn til det hardt prøvede afghanske folk, kontroll med internasjonal narkotikatraffikk, bekjemping av terrorisme og dens motivasjonsgrunnlag, og NATOs integritet og samhold. Noe liknende kan man si om sammenvevingen av kinesisk og norsk samfunnsutvikling. Kina har de siste årene bidratt til nordmenns velferd gjennom (bidrag til) høy oljepris, billig import og dermed redusert press mot norsk rentenivå. På den andre siden kuttes norske kommuners velferdstilbud på grunn av mislykkede investeringer i kollapsede finansinstitusjoner i verdens største økonomi.

Utvidelsen av norsk interessepolitikk kan også illustreres med henblikk på et annet sentralt felt av

norsk utenrikspolitikk: utøvelsen av, og begrunnelsen for, norsk engasjementspolitikk (bistand, humanitær politikk, fred og forsoning, og arbeid for menneskerettigheter og demokrati). Den sentrale og historiske begrunnelsen for engasjementspolitikken er uegennyttig basert i ønsket om å bidra til et bedre liv for mennesker rundt om i verden. Samtidig gir globalisering og øvrig geopolitisk endring engasjementspolitikken en fornyet og forsterket begrunnelse ved at den på ulike måter bidrar til å realisere mål som er i norsk interesse. Noen konkrete illustrasjoner:

i) Den globale kommunikasjonsrevolusjonen bringer verden inn i norske stuer og øker nordmenns behov for å være respektable globale borgere, bidra til å begrense menneskelig lidelse og til å arbeide i bedrifter som realiserer viktige verdier (og ikke bryter dem ned). Den driver menneskerettigheter og ytringsfrihet stadig nærmere kjerne av norske interesser, i betydningen politiske verdier som konstituerer Norge som sivilisert samfunn.

ii) Slik utfordringene i Afghanistan illustrerer, er de engasjementspolitiske tiltakene som Norge deltar i for å fremme utvikling i landet vel så viktige utenrikspolitiske instrumenter for å oppfylle verdenssamfunnets ambisjoner i Afghanistan som NATOs militære nærvær.

iii) Et omfattende engasjement i FN og Verdensbankens utviklingsagenda fremmer uegennyttige mål, men bidrar også til å videreutvikle globale styringsorganer av betydning for Norge, og styrker Norges omdømme blant mange land som etter hvert får større tyngde i internasjonal politikk.

iv) Norges rolle i fredsprosesser er i utgangspunktet altruistisk motivert, men vi bidrar sammen med andre aktører til å bringe til veie fellesgoder. Norsk synlighet øker og gir tilgang til viktige aktører i internasjonal politikk som det ellers er krevende for et lite land som Norge å få i tale.

Endelig innebærer globaliseringen – og utvidelsen av interessefeltet i norsk utenrikspolitikk – en ytterligere økning av Norges behov for en robust regional og internasjonal rettsorden og et sett av effektive globale institusjoner til å opprettholde og videreutvikle en slik orden. Dette har lenge vært en kjerneinteresse for den åpne kyst-, handels- og energinasjonen Norge med grense til Russland. Globalisering og geopolitisk endring fordyper denne interessen ved at verden blir enda mer kompleks og uforutsigbar, konfliktnivået større, trusselbildet mer sammensatt, stormaktene flere, alliansene mer skiftende og norsk øko-

nomi og velferd enda tettere innvevd i globale prosesser. Dermed blir det en svært viktig utenrikspolitisk oppgave å bli bedre til å fremme norske interesser gjennom aktiv bruk av det globale rettsordensapparatet, ikke minst i arbeidet for å løse klimaproblemene og for å øke globale økonomiske institusjoners effektivitet i lys av finanskrisen.

11.5 Norge som utenrikspolitisk aktør

Globalisering og geopolitisk endring retter også søkelyset mot Norges rolle og identitet som utenrikspolitisk aktør. Vi står overfor en kombinasjon av kontinuitet og endring. Geografi, historie, næringsstruktur og kultur legger mye av premisene for hvem vi er og for hvordan vi forstår våre identiteter og roller i verden. Regjeringen legger for eksempel stor vekt på å forstå og utnytte de egenskapene ved landet vårt hvor vi er store og gjør en forskjell i internasjonal økonomi og politikk. Mye av dette er knyttet til norske kyst- og havområder: olje og gass, fisk og fiskeriprodukter, skipsfart, Norges nye rolle som betydelig finansiell aktør i og med Statens pensjonsfond-Utland (SPU), og dessuten ressursene, utfordringene og mulighetene i nordområdene. Regjeringen vil prioritere strategier og tiltak som setter oss bedre i stand til å utnytte våre fortrinn på disse områdene, både med hensyn til økt økonomisk verdiskaping hjemme og ute, og gjennom større politisk synlighet og resultater på områder hvor norsk kompetanse er etterspurt globalt.

Globaliseringens sammenveving av det globale, det nasjonale og det lokale øker den utenrikspolitiske betydningen av hvordan det norske samfunnet er organisert. Den norske samfunnsmodellen kjennetegnes ved gode fellesskapsløsninger, dialog og forhandlinger i politiske prosesser og i arbeidslivet, høy velferd, jevn fordeling og vekt på likestilling og ikke-diskriminering. Et godt sikkerhetsnett og gratis tilgang til helse og utdanning er viktig for den enkelte, og har gjort det lettere å få til nødvendige omstillinger. Norge er blant de industrilandene som har hatt høyest økonomisk vekst de siste 15 årene. Det gjelder også utenom olje- og gassvirksomheten. En omstillingsdyktig økonomi har gitt høy verdiskaping og gjort oss bedre rustet til å håndtere den økonomiske uroen vi er inne i. God fordeling og et rettferdig skattesystem er også avgjørende for oppslutningen om velferdsstaten. Dessuten legger velferdsordningene og en aktiv likestillingspolitikk til rette for høy yrkesdeltakelse. Regjeringen vil stimulere til høyttanking og debatt om hvordan disse ulike

uttrykkene for den norske samfunnsmodellen kan anvendes mer effektivt i samarbeidet med andre land og aktører, og derigjennom bidra til at norske utenrikspolitiske interesser ivaretas.

På samme tid møter våre identiteter og forståelsen av det norske i verden nye utfordringer og muligheter som følge av migrasjon og en ny og bredere sammensetning av det norske samfunnet. Gjennom migrasjon, populærkultur og ny teknologi bidrar globaliseringen til et mangfold av individ- og gruppeidentiteter. Internett og globale media kanaliserer og forsterker impulsene. Innenrikspolitik og utenrikspolitikk smelter sammen. Globaliseringen øker gjennom dette det utenrikspolitiske handlingsrommet, for eksempel ved de ressurser nordmenn med innvandrerbakgrunn kan tilføre språklig, kulturelt og kompetansesmessig. Samtidig kan ny kompromissløs vekt på identitet internasjonalt og identitetsbaserte motreaksjoner på globalisering, gi nye spenninger som det er vanskelig å forholde seg til på grunn av innfløkte mønstre på tvers av land og regioner. Karikatur-saken fra 2006 var et eksempel på dette.

11.6 Behovet for prioriteringer

En gjennomdrøfting av norske interesser er også et godt politisk utgangspunkt for å prioritere mellom oppgaver i forvaltningen av norsk utenrikspolitikk. Globaliseringen har økt antallet oppgaver og valgmuligheter, og har også medført økt fare for at den politiske agendaen blir definert av tilfeldige enkelthendelser og av medieaktører, løsrevet fra overgripende politiske strategier. Evne og vilje til prioritering av innsats og ressursbruk blir derfor stadig viktigere. For Regjeringen foreligger det to enkle prioriteringsprinsipper for ressursbruk og innsats i utenrikspolitikken: på den ene siden, gra-

den av viktighet og relevans for det norske samfunnet, og på den andre siden, Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell. Enhver betydelig norsk utenrikspolitisk innsats bør begrunnes ut fra vurderinger av begge disse prioriteringskriteriene.

Svært ofte vil det være politiske spenninger og faktiske motsetninger mellom ulike interesser, mål og prioriteringer i norsk utenrikspolitikk. Globaliseringen forsterker en rekke dilemmaer og vanskelige avveininger. Disse bør alltid være gjenstand for en bredest mulig demokratisk debatt. Samtidig er det en av utenrikspolitikkenes hovedoppgaver å etterstrebe en gylden middelvei der interessenmotsetninger kan forenes, og å foreta velfunderte valg der interesser og/eller verdier ikke lar seg forene. Eksempler på slike avveininger kan være i) mellom (materielle) interesser, som i WTO-forhandlingene der Norge har defensive interesser på landbrukstoll og offensive interesser på toll for industrivarer ii) mellom interesser og verdier, slik som i spørsmålet om norske næringsinteresser og norske posisjoner og synlighet på menneskerettighetsområdet, eller iii) mellom ulike verdier, når for eksempel norsk fredsdiplomatisk behov støter mot hensynet til en tydelig profil i kampen for menneskerettigheter og den internasjonale straffedomstolens rolle.

Interessefokus gir økt tyngde og relevans til norsk engasjementspolitikk. Fra flere hold er det blitt uttrykt frykt for at vektlegging av norske interesser kan fortrengte det uegennyttige og etiske fundamentet for norsk bistand og engasjementspolitikk for øvrig. Dette er en sentral debatt. Regjeringen understreker at solidaritet vil være en hovedbegrunnelse for norsk utviklings- og øvrig engasjementspolitikk. Interesseargumentene er supplerende. De bidrar til å utvide og styrke både motivasjonsgrunnlag, rekkevidde og resultater for en politikk som primært er uegennyttig fundert.

12 Fremme norsk sikkerhet i våre nærområder og globalt

For å kunne ivareta våre sikkerhetsinteresser og definere mål og prioriteringer på grunnlag av interessene, må vi forholde oss til et komplekst bilde av utfordringer og trusler, beskrevet i meldingens første del, kapittel 2 og 3.

12.1 Sikkerhetspolitikken skal ivareta Norges sikkerhetsinteresser

Sikkerhetspolitikken oppgave er å ivareta Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser. Interessene må derfor formuleres klart. Særlig i lys av skiftende omgivelser og sikkerhetsutfordringer:

Statssikkerhet – Det grunnleggende sikkerhetsbehov knyttet til statens eksistens, suverenitet og integritet. Ivaretagelsen av vår suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet er en helt grunnleggende sikkerhetsinteresse.

Samfunnssikkerhet – Nye sikkerhetsutfordringer, som ikke direkte truer statens eksistens, har vokst fram siden den kalde krigens slutt. Selve samfunnsstrukturen har blitt mål for anslag fra ikke-statlige aktører, særlig terrorgrupper. Derfor er det behov for økt oppmerksomhet om å ivareta befolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og skade.

Menneskelig sikkerhet – Internasjonale utviklingstrekk siden 1990 har også ført til økt behov for beskyttelse av enkeltmennesket, der menneskerettigheter, retten til liv og personlig trygghet og et trygt miljø står i sentrum.

I tillegg er beskyttelse av vår økonomisk trygghet og velferd og av vårt livsmiljø grunnleggende sikkerhetsinteresser. Dette har nær sammenheng med betydningen av de store ressursene Norge forvalter på kontinentalsokkelen og i våre store havområder. Ressursene i disse områdene utgjør en sentral forutsetning for verdiskapningen og samfunnsutviklingen i Norge. De er dessuten av strategisk betydning for andre stater.

Dette knytter viktige norske interesser til den globale utviklingen på energisektoren, til andre staters interesser på dette området, og til beskyttelse av olje- og gassinntallasjoner. Det knytter dem også til internasjonale regler og prinsipper om havenes frihet og forvaltning av ressursene i havet.

FNs havrettskonvensjon bekrefter Norges rettigheter som kyststat på kontinentalsokkelen og i en 200 miles økonomisk sone og er grunnpremisset for norsk forvaltning og utnyttelse av ressurser til havs. En svært stor andel av Norges inntekter, næringsliv, forskning, bosetting og generell samfunnsutvikling er direkte knyttet til havområdene. Mye av Norges rikdom er en direkte konsekvens av at det eksisterer en internasjonal rettsorden og internasjonale normer som de aller fleste land forholder seg til, og normgivning og samarbeid gjennom internasjonale institusjoner. *Å fremme styrking av den internasjonale rettsorden og multilaterale styringssystemer er ikke bare Norges viktigste utenrikspolitiske interesse, men også en grunnleggende og langsiktig sikkerhetspolitisk interesse.*

Norske sikkerhetsinteresser er knyttet til utviklingen av en internasjonal rettsorden som sikrer fred, stabilitet, sikkerhet og rettsstatens prinsipper, økonomisk trygghet, og livsmiljøet og sentrale verdier som menneskerettigheter og demokrati, innenfor en regional og en global ramme. I tillegg kommer at Norges bidrag til en multilateral verdensorden under FN med vekt på folkeretten og menneskerettigheter er et uttrykk for internasjonal solidaritet, og at det er en grunnleggende og langsiktig norsk sikkerhetsinteresse fordi det er i små og mellomstore lands interesse å etablere internasjonale kjøreregler. Regjeringen går derfor aktivt inn for å styrke FN's rolle i konfliktløsning og gjennom å øke våre bidrag til FN-ledede operasjoner.

Det er en sentral norsk sikkerhetspolitisk interesse å opprettholde det transatlantiske interessefellesskapet gjennom NATO. Alliansen er en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk gjennom det kollektive forsvar og samarbeidet med nære allierte. Norge legger vekt på å opprettholde NATOs tradisjonelle rolle knyttet til forsvaret av medlemslandene. Siden 1990 har vi også sett et økende omfang av grenseoverskridende trusler og usikkerhet via global ustabilitet. Norges sikkerhetsinteresser må derfor også ivaretas ved å bidra til stabilitet utenfor det euroatlantiske området. Globale utfordringer knyttet til regionale konflikter, brudd på menneskerettighetene, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen

kan ofte bare løses gjennom direkte inngrep fra det internasjonale samfunn. Norges globale engasjement favner vidt med deltakelse i operasjoner ledet av NATO, FN og EU.

Det er i norsk interesse å delta i og bidra til et sikkerhetspolitisk og forsvarspolitisk samarbeid i rask utvikling i Europa, både gjennom deltakelse i EU-landenes forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid og globale engasjement (ESDP) og i samarbeid med våre nordiske naboland.

Norge har en grunnleggende sikkerhetsinteresse av å engasjere Russland i et godt tosidig forhold og bidra til at Russland samarbeider godt med det vestlige fellesskap. Dette er viktig, både for den internasjonale utvikling generelt og for stabiliteten i våre nærområder. Samarbeid med Russland er en viktig del av norsk nordområdepolitikk.

12.2 Norges sikkerhetspolitiske mål

Norges sikkerhetspolitiske målsetninger på grunnlag av våre grunnleggende sikkerhetsinteresser er ifølge stortingsproposisjon nr. 48 (2007–2008):

- Å forebygge krig og framveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

I forlengelsen av disse målene kan fire spesifikke konsekvenser for norske sikkerhetspolitiske prioriteringer understrekes:

Internasjonal rettsorden er en grunnpilar i norsk sikkerhetspolitikk

Den viktigste framtidige enkelttrusselen mot det norske samfunnets sikkerhet og territorielle integritet er en svekkelse av dagens internasjonale rettsorden og de multilaterale styringssystemene. Andre deler av norsk utenrikspolitikk, handlingsvalg og orientering bør vurderes i lys av dette hovedpremisset for norsk sikkerhet. Vurderinger og tiltak for å bevare og videreutvikle det internasjonale samfunnet og internasjonal rettsorden bør gis eksplisitte sikkerhetspolitiske begrunnelser. En opprettholdelse og videreutvikling av interna-

sjonal rettsorden og internasjonal multilateral styring er et *hovedmål* i norsk utenrikspolitikk. Det er derfor viktig å vurdere både kjente og nye områder der denne orden kan styrkes.

Et viktig mål for Norge i denne sammenheng vil til enhver tid være å vurdere egne tiltak for å bidra til at stormakter og framvoksende stormakter prioriterer folkerettslig basert multilateralt samarbeid.

Nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske satsningsområde

Utfordringene i nærområdene våre er i stor grad et resultat av internasjonale hovedutfordringer og lar seg bare løse i brede internasjonale rammer. Utfordringene berører norske økonomiske og politiske interesser og samfunnsikkerhet. De forebygges og håndteres med et bredt spekter av virkemidler innenfor rammen av Regjeringens nordområdepolitikk som angår de fleste statsrådenes arbeidsfelt. Samtidig kan det heller ikke utelukkes at utfordringer i nordområdene kan få sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske konsekvenser. Derfor har Forsvaret en viktig rolle i nord.

Viktig å bidra til global krisehåndtering

Globale utfordringer knyttet til regionale konflikter, svake stater og asymmetriske trusler fra ikke-statlige aktører gir en risiko for *usikkerhet via ekstern ustabilitet*, dvs. at hendelser som i utgangspunktet framstår som lite viktige for oss og som skjer langt unna, i langt større grad enn tidligere vil kunne vokse til noe langt mer og få direkte konsekvenser for norsk eller regional sikkerhet. Dette er med på å begrunne en klar norsk målsetning om å bidra til fred, kamp mot fattigdom, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden. Norsk sikkerhet vil her forutsette nasjonale sivile og militære ressurser, nasjonal kompetanse og internasjonal organisering for å håndtere et bredt spekter av global ustabilitet.

Norge bør utvikle en regional sikkerhetsvev

Norges ubestridte sikkerhetspolitiske hovedforankring vil fortsatt være alliansepolitikken og NATO.

Norge bør ha som mål å plassere seg innenfor og utvikle en mangefasettert og tettest mulig sikkerhetsvev – eller et nettverk av ulike forsvarspolitiske, økonomiske, teknologiske og institusjonelle former for samarbeid som har som mål å skape nye stabiliserende bånd, minske sårbarheten og dempe

konfliktpotensialet knyttet til særlig utsatte deler av Norges geografiske og ressursmessige interesser. Ankerfester som supplement til alliansepolitikken og det transatlantiske fellesskapet vil være forskjellige typer tosidig og flernasjonalt samarbeid med nordiske naboland, EU og viktige allierte, og Russland. Herunder militært samarbeid med naboland, nordiske ordninger og samarbeid, bred og dyp deltakelse i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) og det europeiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet (ESDP) og tett spesifikt og nordområdeorientert samarbeid med Russland.

12.3 Sikkerhetspolitiske prioriteringer

Ivareta Norges sikkerhet i nord

En rekke av utfordringene på ressursområdet som ikke utløser NATO-alliansens sikkerhetsmekanismer og garantier er av en slik karakter at de må håndteres i en nasjonal ramme. Forsvaret har her en viktig rolle knyttet til overvåkning og etterretning, suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, og bidrag til episode- og krisehåndtering. Relevant militær tilstedeværelse i nordområdene vil fortsatt være viktig for å bidra til stabilitet og forutsigbarhet. NATO er viktig som stabiliserende faktor og som ramme for et militært forsvar av Norge. Vi må arbeide for at våre viktigste alliertes oppmerksomhet mot norske nærområder styrkes. Regjeringen har lagt vekt på å holde alliansen og Norges allierte orientert om utviklingen i nord, og vi ser i dag en større interesse for våre nærområder enn for bare få år siden. NATO er fortsatt bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk og vil være vital i håndteringen av alle sikkerhetsutfordringer som ikke er av en slik karakter at de håndteres i en ren nasjonal ramme. En utfordring vil være å utvikle en vev av supplerende forankringer og tilknytninger, herunder samarbeid innenfor nordiske rammer og forankring i europeiske hovedsteder og i EU.

Sikkerhetsutfordringene i nord understreker ikke minst betydningen av å prioritere samarbeid med Russland, herunder forsvarssamarbeidet, for å skape tillit og bygge ned motsetninger. Også andre typer samarbeid med Russland har et sikkerhetspolitisk aspekt ved at lokalt, regionalt og internasjonalt samarbeid bidrar til tillit og forebygger motsetninger.

– Ivareta norske rettigheter i nord

Regjeringen legger stor vekt på videreføre og styrke Norges rolle som pådriver for gjennomføring og videreutvikling av de folkerettslige ram-

mene for havområdene. Norge har lang og omfattende erfaring fra multilaterale og bilaterale prosesser knyttet til disse oppgavene. Det har skaffet oss bred kompetanse på dette feltet. Dette utgjør et godt fundament for å ivareta norske interesser og bidra til samlende løsninger internasjonalt.

Konsolidering og gjennomføring av havretten på en måte som sikrer stabilitet, ansvarlig ressursutnyttelse og beskyttelse av havmiljøet, er en overordnet målsetning for norsk havpolitikk, som også er viktig i et utviklingsperspektiv. Aktiv deltakelse i, og støtte til internasjonale organisasjoner og fora der havrettsspørsmål behandles, er viktige tiltak for å bidra til dette, både globalt og regionalt. Med nabostater gjennomføres forhandlinger for å skape klare og forutsigbare rammer for myndighetsutøvelse og ressursutnyttelse, og nasjonalt gjennomføres tiltak knyttet til egne jurisdiksjonsområder.

Fastsettelsen av yttergrensene for Norges kontinentalsokkel vil være et viktig bidrag i arbeidet med å skape klarhet og forutsigbarhet knyttet til forvaltningen av havområdene i vår nærhet. Arbeidet er blitt utført i nært samråd med nabolandene våre for å sikre felles forståelse av aktuelle problemstillinger. Også den gjenstående delen av prosessen, herunder formalisering av grenselinjene mot våre naboland, vil bli gjennomført på best mulig måte for å sikre Norge de rettigheter og forpliktelser som følger av havretten.

Avgrensningen av kontinentalsokkelen og 200 milssonene er fortsatt det viktigste utestående spørsmål i vårt bilaterale forhold til Russland. Det er oppnådd betydelig framgang siden drøftelsene ble igangsatt i 1970, men det er likefullt vanskelige spørsmål som gjenstår. Arbeidet med å finne en helhetlig løsning på grunnlag av havretten videreføres med høy prioritet.

Ansvarlig forvaltning av levende marine ressurser og bekjempelse av ulovlig, uregulert og urapportert fiske er helt sentrale elementer i norsk politikk både nasjonalt og internasjonalt. Effektiv kontroll med at gjeldende reguleringer overholdes er et helt nødvendig virkemiddel for å nå disse målene. I fiskevernsonen ved Svalbard drives ikke-diskriminerende kontroll av norske såvel som utenlandske fartøyer. Ved overtredelser av gjeldende reguleringer blir egnede reaksjoner iverksatt. Eventuelle reaksjoner vil ikke påvirke norsk gjennomføring av slike tiltak. Samtidig legges det vekt på å skape grunnlag for tillit ved å forklare grunnlaget for og nødvendigheten av norske tiltak.

Svalbard-samfunnet er i stadig utvikling og består i dag av flere nasjonaliteter enn noensinne. Økt internasjonal interesse for pol-områdene blant annet knyttet til klimaforskning bidrar til dette.

Utviklingen innebærer behov for nye reguleringer, blant annet for å sikre at øygruppens unike miljø ivaretas. Norske myndigheter legger stor vekt på lojal etterlevelse av Svalbard-traktatens bestemmelser i vår myndighetsutøvelse.

Som en av de fem kyststatene til Polhavet (Canada, Danmark/Grønland, Norge, Russland og USA), har Norge et særlig ansvar for utviklingen i Arktis. På norsk invitasjon møttes rettssjefene for de fem kyststatene i Oslo i oktober 2007 for å drøfte rettslige spørsmål knyttet til Polhavet. Norge deltok aktivt i utformingen av Ilulissat-erklæringen som utgjør en viktig politisk plattform for å håndtere kommende utfordringer knyttet til Polhavet. Regjeringen legger vekt på at Norge fortsatt skal spille en aktiv rolle i diskusjonene om og samarbeidet knyttet til Polhavet.

Ta globalt ansvar gjennom norske bidrag til global sikkerhet

En sentral sikkerhetspolitisk prioritering for Regjeringen er å bidra til global sikkerhet. Deltakelse i internasjonale operasjoner i regi av FN og NATO, og også EU hvor vi ikke er medlem, er i dag en integrert del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Norge deltar kun i militære operasjoner med FN-mandat. Norges militære deltakelse ute er et uttrykk for internasjonal solidaritet, og vi har en lang tradisjon for å stille opp i internasjonalt arbeid for stabilitet og fred. Like viktig er en realpolitisk erkjennelse av at norsk sikkerhet i dagens globaliserte verden er nært forbundet med internasjonal sikkerhet, og at utfordringene i en del tilfeller må håndteres der de har sin opprinnelse. Global ustabilitet rokker ved mange av våre sikkerhetsbehov, og det er i dag internasjonal enighet om at ressurssterke land må bidra til internasjonale fredsopera-

Boks 12.1 Norges Afghanistan-engasjement

Norge deltar aktivt i det brede internasjonale engasjementet i Afghanistan for å bidra til stabilisering, gjenoppbygging, demokratiutvikling og vekst. Med et nivå på 750 millioner kroner per år i perioden 2008–2012 er Afghanistan en av de største mottakerne av norsk utviklingsbistand.

I tillegg til et militært nærvær og opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker har Norge et stort og langsiktig sivilt engasjement med hovedvekt på utvikling av rettsstaten – inkludert bekjempelse av korrupsjon – kapasitetsbygging, utdanning og lokal utvikling. I tillegg bidrar en betydelig humanitær innsats til å dekke grunnleggende behov i en utarmet befolkning.

Norge legger særlig vekt på å støtte afghanske planer og prioriteringer, og på å sikre afghansk eierskap til egen utvikling («afghanisering»). Det er bare afghanerne selv som kan bygge og utvikle landet sitt. Vår oppgave er først og fremst å bidra til at afghanerne får bygget opp egen kompetanse og kapasitet til å gjøre denne jobben selv.

FNs operasjon i Afghanistan, UNAMA, har fått et viktig oppdrag med å sikre effektiv koordinering av den internasjonale utviklingsinnsatsen i Afghanistan. Norge er opptatt av at UNAMA sikres tilstrekkelige ressurser og kvalifisert personell for å kunne lykkes i sin oppgave.

Sikkerhet er en forutsetning for stabilitet, gjenoppbygging, utvikling og framtidstro. Den

skjøre sikkerhetssituasjonen i Afghanistan forutsetter fortsatt militært nærvær, men det vil være større mulighet for å lykkes hvis det satses mer ressurser og oppmerksomhet på politiske og sivile virkemidler, inkludert støtte til nasjonalt sivilt politi. Å oppmuntre til – og støtte – bred deltakelse i forsoningsinitiativ kan utgjøre viktige bidrag til langsiktig stabilisering og sikkerhet. Slike initiativer må bygge på afghanske tradisjoner, prinsipper og prioriteringer, og ledes av afghanerne selv.

I altfor mange år var den ledende strategien for Afghanistan preget av den militære innsatsen i kampen mot terror. Det internasjonale samfunnet la lenge ikke nok vekt på betydningen av statsbygging, politiske reformer, utviklingsinnsats, nasjonal forsoning eller grep for å involvere nabolandene i stabiliseringen av landet. Et politisk stabilt og økonomisk bærekraftig Afghanistan vil være avhengig av et ansvarlig og konstruktivt engasjement også fra nabolandene, særlig Pakistan. Pakistans utvikling kan bli like avgjørende for stabiliteten i regionen som for utviklingen i Afghanistan. En bredere enighet mellom India, Pakistan, Afghanistan og Iran som hindrer at lokale og regionale konflikter brukes mot hverandre, kan bidra til stabilitet og skape nye muligheter for økonomisk samarbeid i regionen som fører til utvikling.

Boks 12.2 Masseødeleggelsesvåpen, nedrustning og ikke-spredning

Regjeringen mener det er mulig å oppnå økt sikkerhet for alle med et betydelig lavere rustningsnivå enn i dag (jf. stortingsmelding nr. 27 (2007–2008) Nedrustning og ikke-spredning). Omfattende nedrustning vil i tillegg kunne frigjøre store ressurser til utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Trusselen fra masseødeleggelsesvåpen står i en særstilling. Samtidig er det håndvåpen som tar flest liv (se kap. 13.5 om humanitær nedrustning).

Biologiske og kjemiske våpen tilhører fortiden og tjener ingen fornuftige sikkerhetspolitiske eller forsvarspolitiske mål. Regjeringen kan ikke akseptere at enkelte land ønsker å holde åpen en opsjon om å anvende slike våpen til avskrekkingformål i regionale konflikter. Derfor må de to konvensjonene som forbyr disse våpenkategoriene ratifiseres av alle land. Alle eksisterende lagre av biologiske og kjemiske våpen må snarest avvikles. Dette er ikke minst viktig fordi slike lagre representerer en vedvarende fristelse for grupperinger som ikke vil nøle med å anvende ulovlige stridsmidler i terroraksjoner.

Når det gjelder atomvåpen, er målet en fullstendig avskaffelse. Gjennom Ikke-sprednings-

avtalen (NPT) er atommaktene folkerettslig forpliktet til kjernefysisk nedrustning. Dette er en prosess som i dag må revitaliseres, og det påhviler særlig USA og Russland – som de dominerende kjernevåpenmakter – et ansvar for å vise lederskap i så måte.

De fleste atommaktene har pålagt seg selv å ikke foreta nye kjernefysiske prøvesprengninger. Det vil øke vår kollektive sikkerhet om slike intensjoner blir omsatt til bindende forpliktelser ved at de aktuelle land ratifiserer Den kjernefysiske prøvestansavtalen (CTBT). Et annet bidrag til økt global sikkerhet vil være igangsettelse av forhandlinger for å forby produksjon av spaltbart materiale til våpenformål. Det er videre viktig å hindre at et mulig missilforsvar fører til et nytt rustningskappløp.

Utbygging av sivile kjernekraftverk inngår ikke i norsk energipolitikk. Vi må imidlertid akseptere at et stort flertall land ikke deler dette synet, og mange av disse anvender, eller ønsker å anvende, kjernefysisk teknologi til energiproduksjon slik de har rett til i henhold til Ikke-spredningsavtalen (NPT). Siden slik teknologi også lett kan brukes til våpenproduksjon representerer den økte utbyggingen av sivile kjernekraftverk en stor ikke-spredningsutfordring.

sjoner. Som et land med næringsinteresser forgrennet på alle kontinenter er det også i vår egeninteresse å bidra til global sikkerhet. Et eksempel er bidrag til bekjempelse av piratvirksomhet, blant annet i Aden-bukta utenfor Somalia.

Vår sikkerhetspolitiske tilknytning reflekteres ved at vi prioriterer deltakelse i operasjoner i regi av FN og NATO-operatører med FN-mandat. På denne måten bidrar vi til å opprettholde disse organisasjoners relevans. Det er et norsk siktemål å kunne øke deltakelsen vår i FN-ledede operasjoner. Norsk engasjementspolitikk (bistand og utvikling, fred og forsoning, humanitær bistand og arbeid for menneskerettigheter og demokrati) må forstås som bidrag til global sikkerhet, stabilitet og rettferdighet og slik både som uttrykk for en solidaritetstankegang og for norsk realpolitisk egeninteresse. Norsk politikk for humanitær nedrustning (se kap. 13.5), blant annet bidrag til prosesser som førte fram til Minekonvensjonen i 1997 og Konvensjonen om klasevåpen i 2008, viser at norsk sikker-

hetspolitikk og engasjementspolitikk ses i sammenheng.

Bekjempelsen av internasjonal terror krever en nyansert tilnærming. En langsiktig strategi må bidra til en positiv økonomisk og politisk utvikling i de landene hvor mye av fenomenet har sin opprinnelse. Samtidig gjør terrorismens grenseoverskridende karakter det nødvendig at militære styrker bidrar til det internasjonale samfunnets bekjempelse av terrorgrupper der de har sin forankring, som i Afghanistan.

12.4 Norges sikkerhetsforankringer – en sikkerhetsvev

Norge har et bredt sett av forankringer, samarbeidsordninger og dialoger for å bygge opp under vår sikkerhet. Utfordringene beskrevet i meldingens del I viser at vi er tjent med at internasjonale sikkerhetsutfordringer løses med basis i folkeret-

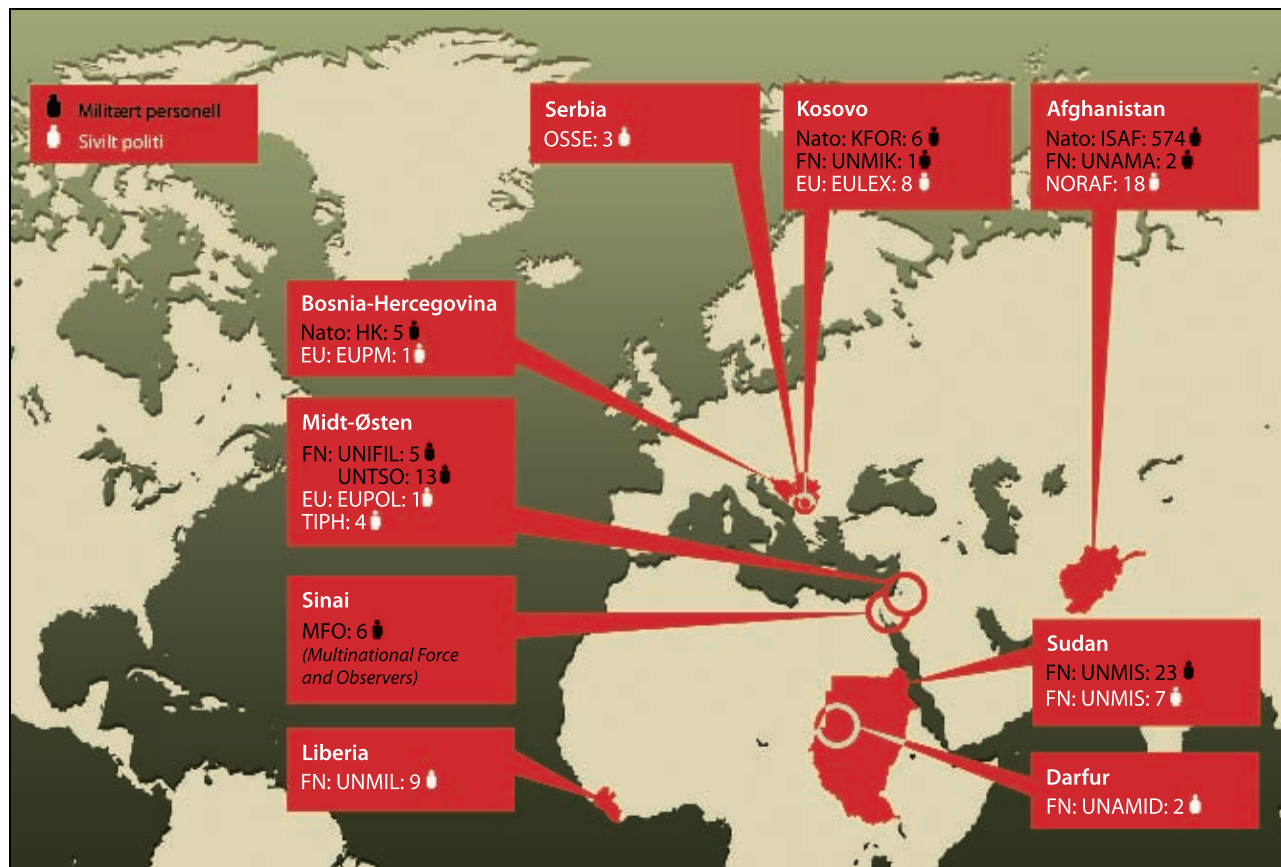
ten og multilaterale sikkerhetsordninger. Fra norsk side vil vi bidra aktivt til å styrke FNs rolle. Ingen annen organisasjon har det samme spekter av virkemidler og den samme globale legitimiteten som FN. Utfordringen er å bidra til at FNs virkemidler fungerer bedre sammen i arbeidet for langsiktig og helhetlig fredsbevaring og fredsbygging. En internasjonalt anerkjent rettsorden med utgangspunkt i FN-systemet er en sikkerhetspolitisk grunnpilar.

I tråd med Regjeringens tiltredelseserklæring («øke deltakelsen sivilt og militært i FN-operasjoner») er politideltakelsen i FN-operasjoner i Afrika økt. I dag har Norge militære, politi og fengselspersonell i FN-operasjoner i Liberia (UNMIL) og Sudan (UNMIS og UNAMID) foruten i Midtøsten (UNTSO, UNIFIL og TIPH) og i Afghanistan (UNAMA), se figur 12.1. Vi er i tillegg i ferd med å utplassere personell i Tsjad (MINURCAT). Hele kontingenten vil etter planen være på plass innen 1. juni 2009. Regjeringen har dessuten løpende kontakt med FN med tanke på framtidige bidrag til operasjonen i Den demokratiske republikken Kongo.

I tillegg til å delta med personell i operasjonene er Norge en aktiv støttespiller i arbeidet med å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner. Norge har også bidratt til å støtte FN i videreutviklingen av konseptet for integrerte operasjoner, basert på politiske, militære, humanitære og utviklingsmessige virkemidler. Viktige innsatsområder er blant annet: sikkerhetssektorreform, styrking av afrikansk fredsoperasjonskapasitet ved å støtte opplæring av afrikansk sivilt personell og politi med sikte på deltakelse i operasjoner, integrering av kjønnspektivet, beskyttelse av kvinner og forebygging av seksuell vold. Norge er en pådriver for styrket samarbeid mellom FN og regionale organisasjoner, som NATO, EU og AU. Dette brede norske engasjementet er med på å gi legitimitet til FN og den verdensorden som er grunnnet på FN-pakten.

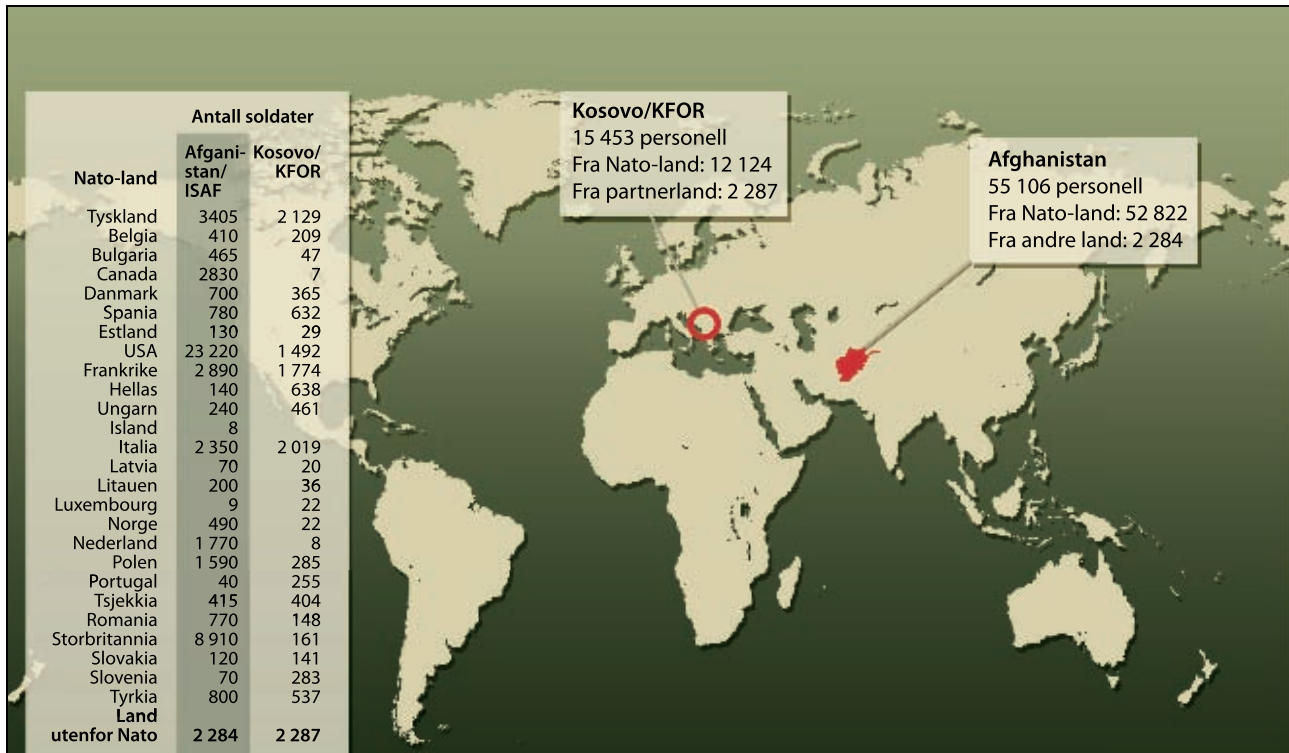
NATO er Norges grunnleggende sikkerhetsforankring

Norge har vært aktivt med i NATOs operasjoner på Vest-Balkan og i Afghanistan, og har lenge vært blant de land som i forhold til innbyggertall og mili-



Figur 12.1 Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, 2009

Kilder: Forsvarsdepartementet og Politidirektoratet



Figur 12.2 NATO-operasjoner internasjonalt, januar 2009

Kilde: NATO

tære ressurser stiller mest personell til NATO-ledede operasjoner. Norge har de siste årene lagt stor vekt på stabilisering av landene i det tidligere Jugoslavia og har stått i fremste rekke for å sikre at ingen land blir stående utenfor alliansens samarbeidsmekanismer. De siste landene i regionen, Bosnia-Hercegovina, Montenegro og Serbia er innlemmet i Partnerskap for Fred.

Norges uten sammenlikning viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddel og forankring siden annen verdenskrig har vært NATO. Dette gjelder fortsatt, men i en annen internasjonal virkelighet og med andre utfordringer. NATO overlevde den kalde krigen, har vært gjennom endringer og fått utvidet antall medlemmer. Politisk og strategisk har NATO beveget seg fra å være en ren nordatlantisk forsvarsorganisasjon til å bli en politisk og militær sikkerhetsorganisasjon som fra og med 1999 også omfatter operasjoner utenfor medlemmenes territorium, av den typen som nå foregår i Afghanistan. Alliansens fokus har utviklet seg utover det militære og forsvarspolitiske, mot demokratibyging og utvikling overfor partnerland og i dialog med andre organisasjoner. NATO har også vokst i størrelse og struktur. Ved siden av tolv nye medlemsland inkluderer NATO i dag et nettverk av partnerskap, praktiske reformverktøy og et råd for

dialog og konsultasjoner mellom NATO-land og partnere (EAPC, Det euro-atlantiske partnerskapsrådet). NATO er fortsatt attraktiv for nye land.

NATO som organisasjon har vist en betydelig evne til å fornye seg og tilpasse seg endringer i globale sikkerhetspolitiske rammevilkår. Det er sannsynlig at NATO vil opprettholde sin posisjon så lenge sentrale aktører har interesse av å videreutvikle alliansen. USAs erfaringer i Irak og Afghanistan, der de har opplevd egne militære begrensninger og dermed gjenoppdaget betydningen av formelle allianser, har igjen ført til økt amerikansk interesse for NATO. Reelle behov hos de fleste europeiske land, uavhengig av utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid, har også ført til økt interesse for å videreutvikle alliansen.

NATO er noe helt annet i dag enn under den kalde krigen. Men NATO vil forbli den grunnleggende forsvarsgaranti for sine medlemsland og et forum for sikkerhetspolitiske drøftinger selv om EU-landene flytter en del politiske diskusjoner til interne EU-sammenhenger. Georgia-krisen i 2008 forsterket NATO-landenes fokus på alliansen som forsvarsgaranti. Dette har ført til en erkjennelse av at det er behov for å legge større vekt på alliansens tradisjonelle rolle knyttet til kollektivt forsvar. Dette er problemstillinger som er aktuelle også for

Norge i lys av utfordringene i våre egne nærområder.

– Nærområdeinitiativet

I sammenheng med diskusjonene om behovet for å styrke NATOs kjerneoppgaver og å rette større oppmerksomhet på utfordringer knyttet til forsvar av alliert og tilstøtende territorium, har Norge fremmet det såkalte *nærområdeinitiativet*. Dette har blitt støttet av en rekke andre medlemsland. Store deler av medlemslandenes ressurser de siste årene har vært brukt på operasjoner som geografisk ligger utenfor alliert territorium – og da i første rekke i Afghanistan. Derfor er initiativet et viktig bidrag til å konkretisere alliansens oppgaver og høyne dens profil og kompetanse på eget territorium. Et hovedformål med nærområdeinitiativet er å tydeliggjøre NATOs relevans i medlemslandene, blant annet ved økt øvingsaktivitet på alliert territorium og en tettere kobling mellom NATOs kommandostrukturer og nasjonale forsvarsstrukturer.

Uavhengig av nærområdeinitiativet og i tråd med strategien for nordområdepolitikken har Norge satt fokus på utviklingen i *nordområdene* gjennom nordområdedialoger med en rekke land, men også med EU og NATO. Den norske orienteringen er møtt med interesse i NATO.

– NATOs reaksjonsstyrke

Alliansens reaksjonsstyrke, *NATO Response Force (NRF)*, skal kunne gå hurtig inn for å løse en rekke typer oppdrag over en periode på opp til 30 dager alene, for så å følges opp av andre styrker. For Norge er NATO en garanti for at vår nasjonale forsvarsevne vil styrkes i en eventuell anspent situasjon og NRF et middel som kan settes raskt inn.

Fra norsk side har vi sammen med flere andre allierte lagt vekt på at NRF øker sin øvelsesaktivitet. Vi bidrar kontinuerlig med utstyr og personell til styrken, og underbygger slik konkret alliansesolidariteten vår. Imidlertid har det vist seg krevende å skaffe tilstrekkelig med mannskaper og utstyr til veie for at styrken kontinuerlig skal kunne ha fullt oppsett. Dette skyldes for en stor del at de fleste medlemslandene har store ressurser bundet opp i pågående operasjoner. Det har i de siste årene også vært diskutert i NATO om man ikke burde sette inn hele eller deler av NRF i vanskelige operasjonsområder som Afghanistan. En slik anvendelse har imidlertid vist seg vanskelig å enes om i alliansen.

Den nye oppmerksomheten om Alliansens kjerneoppgaver må ikke føre til at NATOs evne til

å gjennomføre operasjoner i andre deler av verden svekkes. Det er i dag nær sammenheng mellom vår deltakelse hjemme og ute. Forventningen om at våre allierte vil engasjere seg til fordel for norske interesser dersom vi skulle få behov for det, henger nært sammen med vår vilje til å delta ute i NATO-ledede operasjoner, forankret i FN-pakten og med et klart FN-mandat.

– NATOs strategiske konsept

Det er sannsynlig at NATO i 2009 vil sette i gang en revisjon av sitt *strategiske konsept*. Dette vil kunne åpne for en bredere diskusjon om alliansens roller og oppgaver for å tilpasse NATO til nye utfordringer. Fra norsk side støtter vi en oppstart av dette arbeidet. Vi er blant annet opptatt av å finne den rette balansen mellom NATOs oppgaver ute og hjemme (jf. nærområdeinitiativet) og et sterkere og synligere engasjement for nedrustning og rustningskontroll. Spenninger og ulike syn må forventes i diskusjonene framover.

Norge har arbeidet særlig nært med Tyskland om et eget *nedrustningsinitiativ* i NATO. Formålet er å få til en sterkere integrering av nedrustningsdimensjonen i alliansens arbeid.

En utfordring har vært å bidra til at USA finner det formålstjenlig å anvende NATO i krisehåndtering basert på alliansens konsensusprinsipp, snarere enn å søke «koalisjoner av villige» basert på nye fortolkninger av internasjonal rett som går på tvers av folkeretten. Det er i Norges interesse å sikre at USA og vestlige land sammen bevarer internasjonal legitimitet. Framtidige utfordringer og kriser vil best kunne møtes på basis av en bred internasjonal oppslutning. Derfor er det en sentral utfordring for Norge å styrke internasjonal anerkjennelse og legitimitet for de globale og regionale multilaterale organisasjonene som underbygger Norges sikkerhet. Dette gjelder FN og NATO hvor vi er medlem, og også i økende grad EU hvor vi deltar med styrkebidrag og i materiellsamarbeid. EU har økende betydning for global sikkerhet og dermed også for norsk sikkerhet.

Regjeringen arbeider for at det transatlantiske interessefellesskapet skal videreutvikles og styrkes. Støtte fra, og samspill med, USA vil fortsatt være avgjørende for at Norge skal kunne sikre bærekraftige løsninger på våre sikkerhetspolitiske utfordringer. Dette gjelder både for stabiliseringsoppgaver fjernt fra våre grenser, for det multilaterale samspillet i FN og NATO, og for utfordringene i våre nærområder. Derfor vil Regjeringen utvikle en bred dialog med den nye amerikanske administrasjonen under president Obama. Regjeringen ser

en stor egenverdi i å kunne stille opp sammen med USA og det øvrige verdenssamfunn i fredsbevarende oppdrag, både i en FN-, NATO- og EU-ramme. Dette gir økt legitimitet til et multilateralt system med basis i folkeretten.

Maktforskyvningen østover byr på utfordringer og muligheter. USA vil måtte forholde seg til Kina og India som partnere for å kunne utøve politikk som skaper legitimitet og sikrer støtte til stabiliseringsoppgaver, gjenoppbygging og internasjonalt samarbeid.

EU og norsk sikkerhet

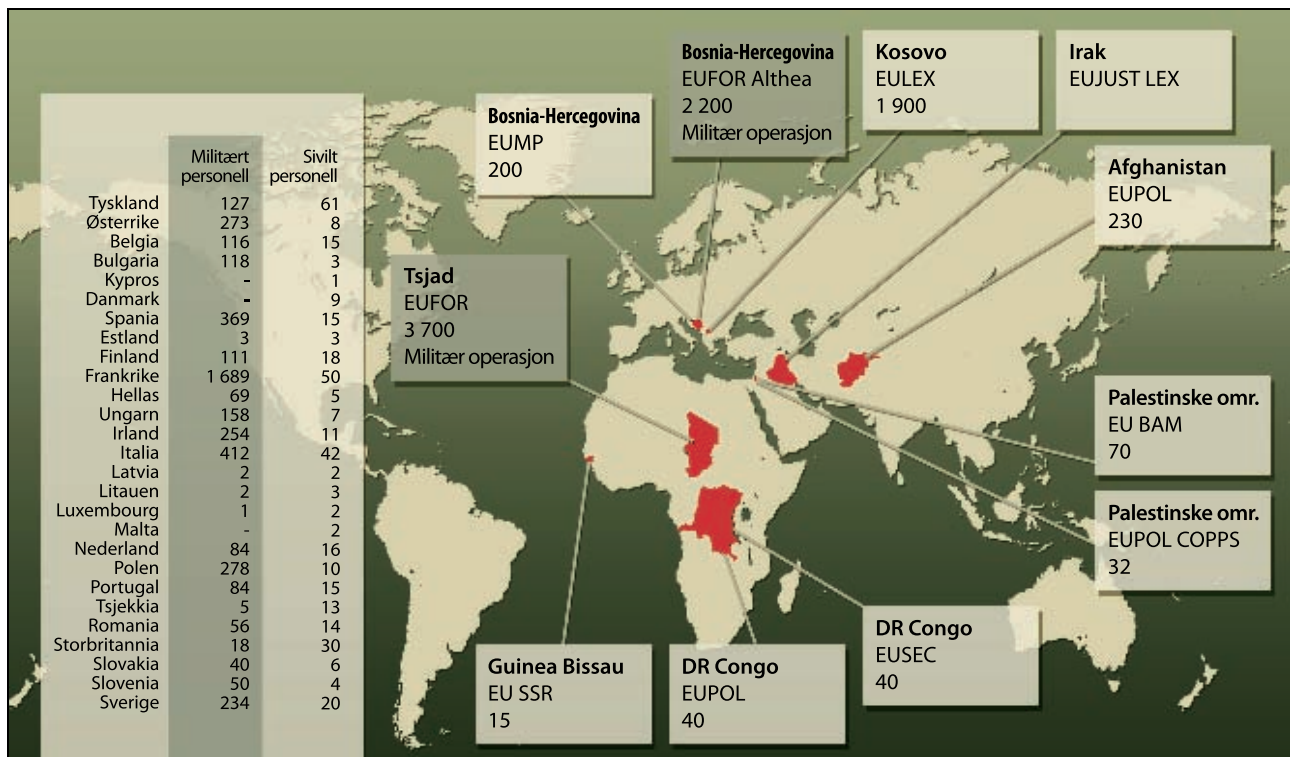
Den framtidige relevansen av og styrken i Norges sikkerhetspolitiske forankring i NATO vil påvirkes av utviklingen i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik, og av forholdet mellom NATO og EU. EUs forsvarssamarbeid har siden 1998 utviklet seg raskt både politisk og operativt, selv om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk også har hatt en del politiske tilbakeslag. EU vil sannsynligvis fortsette å utvikle seg og få økende betydning i den euroatlantiske sikkerhetsarkitekturen. EUs rolle vokser også med hensyn til global sikkerhet gjennom sitt sivile og militære engasjement på en rekke områder, og i kraft av å være den viktigste internasjonale støttespilleren for FN, for multilaterale løsninger

og for den globale rettsorden. Konfliktene i Georgia og Aceh viste dette.

EU har nå erfaring fra et tosifret antall større og mindre sivile og militære operasjoner, og kan anses å ha et mer helhetlig sett med virkemidler enn NATO (som fortsatt har langt større militære evner og større evne til å planlegge og lede operasjoner).

Det er etter hvert betydelig enighet om at de to organisasjonene bør utfylle hverandre og samarbeide. De viktigste aktørene – herunder USA – har et pragmatisk syn på forholdet mellom dem. På tross av dette er forholdet fortsatt vanskelig, hovedsakelig på grunn av uenighet mellom NATO-landet Tyrkia og EU-landet Kypros. Dette spenningsforholdet har alltid vært en utfordring for Norge.

EUs sikkerhetspolitiske relevans for Norge er stor, og vil sannsynligvis bli større. Dette skyldes tre forhold: At norsk deltakelse i EUs forsvarssamarbeid utvides, og at dette forsvarssamarbeidet får økt betydning i den euroatlantiske sikkerhetsarkitekturen at EUs bidrag til global sikkerhet gjennom ikke-militært engasjement er omfattende, utfra engasjementspolitisk tenkning som ligger tett opp til den norske og, viktigst, at EU har sikkerhetspolitisk relevans for Norge i kraft av å være den viktigste internasjonale støttespilleren for glo-



Figur 12.3 EU-operasjoner internasjonalt, 2008

Kilde: Det franske forsvarsdepartementet

bal rettsorden og global styring gjennom multilaterale institusjoner. EU bidrar med andre ord både i økende grad både til å svare på norsk usikkerhet via global ustabilitet (jf. kapittel 2), og på den største potensielle framtidige enkeltrusselen for Norge, nemlig en svekkelse av det rettslig regulerte og organiserte internasjonale samfunnet (jf. kap. 3).

Norge har en grunnleggende interesse av at samarbeidet mellom EU og NATO fungerer godt. Regjeringen legger vekt på et bredt og aktivt engasjement overfor EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske feltet. Våre bidrag gjør Norge til en troverdig og konstruktiv partner som støtter opp om europeiske interesser og verdier. Det er imidlertid ingen gjensidige forsvarsforpliktelser – heller ikke mellom medlemslandene – slik som i NATO. Norge har ikke desto mindre kunnet dra nytte av den viktige forsvarskonseptuelle og teknologiske utviklingen hos våre europeiske naboer og gitt bidrag til EUs krisehåndteringsevne, noe som har gitt oss god anseelse hos våre samarbeidspartnere i Europa og muligheten til å samarbeide med våre nordiske naboland. Norge har deltatt i en rekke EU-ledede krisehåndteringsoperasjoner. Vi bidrar blant annet til de sivile operasjonene i Afghanistan og Kosovo.

I takt med EUs økende rolle på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området har Norge interesse av å knytte seg nært opp til EUs forsvarssamarbeid (ESDP). Norges medvirkning på dette området er begrenset til de rettigheter vi har som alliert ikke-medlemsland i forbindelse med deltakelse i EU-ledede operasjoner. Deltakelsen vår i EUs nordiske innsatsgruppe er også i denne sammenheng viktig fordi den gir mulighet til å støtte opp om og medvirke i utviklingen av EUs forsvarssamarbeid. Vi deltar bare i EU-ledede operasjoner som har et klart FN-mandat.

Samarbeide med de nordiske landene

De nordiske landene er Norges nærmeste partnere i internasjonal politikk, blant annet i FN og i nordområdene. Et nært utenrikspolitisk samarbeid er utviklet over tid. Avslutningen på den kalde krigen åpnet for et nærmere nordisk samarbeid om sikkerhetspolitikk og forsvar, noe som tidligere ikke var mulig. Regjeringen søker å koordinere en rekke av sine bidrag til NATO- og EU-operasjoner med de øvrige nordiske landene. Landene planlegger dessuten å etablere en felles styrke for deltakelse i FN-operasjoner i Afrika, og å bistå de afrikanske landene i kompetansebygging for fredsooperativ innsats.

Nordisk samarbeid finner i hovedsak sted innenfor en ramme på fem land, men også i andre konstellasjoner når det er hensiktsmessig. Det er Regjeringens mål å videreutvikle samarbeid om felles utfordringer i nordområdene og i det nordlige Atlanterhavet og Arktis med hensyn til nye utfordringer som klima, energi og miljø og nabolskapet vårt med Russland. Dette ses også i sammenheng med Regjeringens ambisjon om å styrke NATOs og de allierte lands oppmerksomhet om de særlige utfordringene vi står overfor i nordområdene.

Den finske, norske og svenske forsvarssjefen la tidlig i 2008 fram en rapport med en rekke forslag til samarbeid på forsvarsfeltet. Forsvarssjefene viste til at moderne forsvarsteknologi blir stadig mer kostbar, og at dette tilsier samarbeid. En rekke prosjekter som ikke lar seg gjennomføre i en nasjonal ramme, kan la seg realisere i fellesskap. I en kronikk som forsvarssjefene skrev sammen sommeren 2008, heter det: «Stadig flere land står nå overfor et valg mellom enten å utvikle kapasiteter, eller å etablere et gjensidig forsterkende samarbeid med andre land».

Nordisk sikkerhetspolitisk dialog og samarbeid er betydelig styrket de siste årene. De institusjonelle skillelinjene i Norden består, men landene inngår i dag i et økende samarbeid med gjensidig nytteverdi innenfor rammen av både FN, NATO og EU. Hovedårsaken til den positive utviklingen, som Norge har arbeidet aktivt for, er endringene i det strategiske landskapet etter 1990. Dette har resultert i svensk og finsk tett samarbeid og partnerskap med NATO, norsk deltakelse i EU-ledede operasjoner, og de baltiske landenes inntreden i NATO og EU. Det har oppstått en forståelse av et strategisk interessefellesskap knyttet til geografi, interesser, verdier og samhandling på tross av ulike tilknytningsformer til ulike organisasjoner.

Den fornyede dynamikken i samarbeidet mellom de nordiske landene kommer særlig til uttrykk innenfor det praktiske forsvarssamarbeidet, med hovedvekt på fredsoperasjoner i regi av FN, NATO, EU og OSSE, støtte til sikkerhetssektorreform, og i økende grad også materiellsamarbeid. NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Peace Support) fungerer som et viktig virkemiddel for å samordne planlegging og deltakelse i fredsoperasjoner. Med de baltiske landenes inntreden i NATO og EU har det nordiske forsvarssamarbeidet blitt utvidet til et nordisk – baltisk forsvarssamarbeid.

Thorvald Stoltenberg fikk i juni 2008 i oppdrag av de nordiske utenriksministrene å utarbeide en uavhengig rapport med forslag om hvordan et nor-

disk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål kan utvikles de neste 10–15 årene. Rapporten ble overlevert utenriksministrene i Oslo i februar 2009.

I rapporten legger Stoltenberg fram tretten konkrete forslag. Her foreslår han at de nordiske land sammen tar mer ansvar for havovervåkningen rundt Norden og luftovervåkningen i nordiske luftrom. Han foreslår at de nordiske landene som et første skritt sammen tar ansvaret for luftovervåking over Island, og at Norge inviterer Danmark og Island til å gå inn som partnere i utviklingen av et havovervåkningssystem for det nord-vestlige Atlanterhav («BarentsWatch»).

Stoltenberg foreslår videre at det etableres en nordisk amfibisk enhet som kan settes inn i internasjonale operasjoner, og som bør få spesifikk arktisk kompetanse. Det foreslås en nordisk maritim enhet som består av elementer fra de nordiske lands kystvakter og redningstjenester, og som kan patruljere sammen i havområdene rundt Norden. Det foreslås også at de nordiske landene går sammen om å etablere en stabiliseringsstyrke som kan settes inn med FN-mandat i skjøre stater eller stater som har brutt sammen. En slik styrke bør, ifølge Stoltenberg, både ha militære og sivile komponenter.

Rapporten har en egen del om samfunnsikkerhet. Her foreslås det at de nordiske landene bygger opp felles kompetanse på digitale angrep mot det nordiske området, en egen nordisk katastrofeenhet og en nordisk etterforskningsenhet for krigsforbrytelser utført av borgere som bor i de nordiske landene.

I rapporten pekes det på at man under utviklingen av et nordisk forsvarssamarbeid kan nå et punkt der et eller flere nordiske land kan spesialisere seg på visse oppgaver og få ulike, men utfyllende roller. Stoltenberg foreslår at de nordiske regjeringene utsteder en gjensidig solidaritetserklæring der landene på en forpliktende måte klarer hvordan de vil reagere dersom et nordisk land blir utsatt for et ytre angrep eller for utilbørlig press. Forslagene i rapporten vil bli gjennomgått av de enkelte landene og formelt behandlet av de nordiske utenriksministrene våren 2009.

12.5 En engasjerende politikk overfor Russland

Norges forhold til Russland vil alltid ha to dimensjoner: Norge og Russland er naboland med en lang rekke konkrete spørsmål som skal håndteres, og samtidig inngår Norge i den vestlige sikkerhetsstruktur (NATO) og er integrert i sentrale deler av

det institusjonaliserte samarbeidet i Europa (EØS, Schengen, Norden). Oppgaver, utfordringer og muligheter i vår russlandspolitikk må vurderes i lys av hvordan vi kan fylle disse to rollene - hvordan vi evner å utvikle naboforholdet til Russland samtidig som vi forankrer våre interesser i en multilateral sammenheng.

For å balansere asymmetrien i forholdet mellom Norge og Russland er det viktig for Norge at også Russland er en del av internasjonale organisasjoner og prosesser. En tettere integrering i strukturer, og ansvarliggjøring med tanke på internasjonale regelverk og forpliktelser, kan også bidra på sikt til at russisk atferd blir mer forutsigbar. Norge er tjent med fortsatt å støtte russisk medlemskap i organisasjoner som WTO og OECD, og å virke for at samarbeidet i NATO-Russland-rådet videreføres og utvikles. Å stenge Russland ute fra internasjonale fora som reaksjon på overtredelse av forpliktelser og internasjonale normer, vil i de fleste tilfeller virke mot sin hensikt, og vil kunne bidra til å styrke antidemokratiske, antivestlige krefter og stimulere til innadvendthet.

Norges interesser i forhold til Russland er ikke begrenset til det rent økonomiske, eller til konkrete samarbeidsspørsmål i nord, og de går selv sagt langt utover det sikkerhetspolitiske, jf. blant annet kapittel 15 om norske energiinteresser. Det er av stor betydning for Norge som naboland og medlem av verdenssamfunnet at det russiske samfunnet beveger seg i retning av større forutsigbarhet, styrket demokrati og rettssikkerhet og respekt for menneskerettighetene. Et samfunn med svake demokratiske institusjoner eller utilfredsstillende ivaretagelse av rettssikkerhet og menneskerettigheter vil være mindre stabilt og representere en latent risiko. Korrupsjon, manglende innsyn og åpenhet, og vilkårlighet i rettsapparatet representerer i tillegg et problem for investeringer og økonomisk samarbeid, slik flere norske selskaper har erfart. Samarbeid og dialog på alle nivåer kan bidra positivt på lengre sikt. Det sivile samfunn i Russland er svakt utviklet og har vanskelige vilkår. Det er viktig at Norge fortsetter å gi bidrag til prosjektsamarbeid med Russland, blant annet for å fremme samarbeid mellom frivillige organisasjoner, selv om det ikke kan forventes store resultater i nærmeste framtid.

Norge har i løpet av det siste tiåret oppnådd et kvalitativt nytt og dypere samarbeid med Russland. De politiske forbindelser er nære og gode, og kontaktene på nær sagt alle områder – folk-til-folk og kultur, forskning og utdanning, næringsliv og samhandel – utvikler seg i positiv retning. Det norsk-russiske samarbeidet om viktige oppgaver i hav-

områdene i nord, har gjensidig interesse. Et eksempel er de gode resultatene i bekjempelsen av ulovlig, uregistrert fiske. Utfordringene i Barentshavet knyttet til olje- og gassutvinning, bevaring av et rent havmiljø, redning og beredskap og bærekraftig forvaltning av fiskeressursene, kan bare løses gjennom samarbeid og engasjement. Når det gjelder olje- og gassutvinning til havs, har Norge teknologi og erfaring som kan komme til nytte i Russland. Samtidig er det i norsk interesse at utbyggingen i russiske havområder skjer på en miljømessig forsvarlig måte. I samarbeidet om utvikling av Stockman-feltet er det fra norsk side et mål å bidra til at høye standarder for helse, miljø og sikkerhet skal ha en framtrædende plass.

I en tid der en sterkere russisk selvhevdelse synes å være ledsaget av større vilje til å konfrontere internasjonalt aksepterte normer, og til å la motsetningene mellom Russland og vestlige land øke, spør enkelte om det er mulig å videreutvikle det gode forholdet til Russland uten å gå på akkord med hva vi står for sammen med våre allierte. Men det er ingen motsetning mellom å delta aktivt i NATO, og å utnytte mulighetene for samarbeid med Russland så langt det er mulig. Å begrense kanalene for dialog som en reaksjon på russiske handlinger vi ikke måtte være enige i, vil ha den motsatte effekt av det vi ønsker. En åpen, konsekvent og engasjerende politikk overfor Russland bør også være alliansens politikk. Selv om Russland i den situasjonen som oppsto etter innmarsjen i Georgia ønsket å distansere seg fra samarbeidet med NATO, har vi fra norsk side lagt til grunn at Norge og Russland fortsatt har en grunnleggende felles interesse av å bevare og utvikle det gode naboskapet, og innretter oss som tidligere mot konstruktivt samarbeid til felles beste på alle områder der det er naturlig og fruktbart.

For Norge som Russlands naboland er det viktig å motarbeide tendenser til motsetninger mellom Russland og EU og NATO. Det er gjennomgående viktig å vise fasthet og langsiktighet overfor Russland. Det er like fullt i NATOs interesse å samarbeide med Russland om nye globale sikkerhetsutfordringer. Det er på samme måte i vår interesse at Russland bidrar sammen med det internasjonale samfunn i vanskelige globale spørsmål som for eksempel Irans atomprogram og Midtøsten-konflikten. Det er også i norsk interesse at Russland har et godt samarbeidsforhold til EU.

Samtidig er det viktig å erkjenne i hvilken grad Russland kan inkluderes i europeisk og annet vestlig samarbeid, eventuelt i hvilken grad det vil oppstå motsetninger, vil være avhengig av Russland selv – av hvordan landet selv definerer sin geopoliti-

tiske rolle ved bevisste veivalg og ved sin atferd i regionale konflikter og andre situasjoner der det foreligger ulike interesser.

12.6 Fokuserer på Kina og Asia i norsk sikkerhetspolitikk

Den rivende sikkerhetspolitiske utviklingen i Asia de siste årene får etter hvert også konsekvenser for Norge. En kontinuerlig tilpasning av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk er nødvendig for å kunne møte en verdensorden i rask endring. De politiske og militære berøringspunktene med regionen blir stadig fler. Utviklingen i Kina, også sikkerhets- og forsvarspolitikken, er særlig markant. For å styrke Regjeringens Kina-strategi på dette området har Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og våre utenriksstasjoner i den asiatiske regionen samarbeidet med forskningsinstitusjoner i inn- og utland for å komme i inngrep med Kina på måter som er realistiske, men som også ivaretar et visst ambisjonsnivå.

Et mer aktivt Kina i FNs Sikkerhetsråd får virkninger for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. At Kina er nabo med Afghanistan og Pakistan og en stor investor i disse landene gjør Kina til en interessant samtalepartner. Som verdens femte største atommakt har Kina også stor betydning for sikkerhets- og forsvarspolitisk utvikling i regionen. Dette har innvirkning på Regjeringens arbeid for å styrke det globale nedrustnings- og ikke-spredningsregimet.

Regjeringen har de siste årene hatt en økt og svært nyttig dialog med de mest sentrale landene i Asia, foruten Kina også India, Japan og Sør-Korea, for å forstå deres perspektiver, søke dialog om sentrale sikkerhetspolitiske spørsmål og utvikle mulig samarbeid. Spørsmål av felles interesse har vært nedrustning og ikke-spredning, fredsoperasjoner, energispørsmål, maritim sikkerhet og ikke minst arktiske spørsmål.

Også USAs sterke politiske, økonomiske og militære satsning på alliansepartnere i Asia er uttrykk for et ønske om å være styrket til å møte regionens utfordringer. Dette får følger for Washingtons strategiske tenkning om Europa og Norge, og vil kreve nytenkning og engasjement for å sikre norske interesser.

Stortingsproposisjon nr. 48 («Langtidsplanen for Forsvaret») vurderer at framveksten av Asia vil få stor sikkerhetspolitisk betydning. Sammen med en styrket politisk representasjon ble en forsvarsattaché stasjonert i Beijing vinteren 2009. Utenriks-

departementet har etablert et eget prosjekt for å vurdere virkningene for norsk sikkerhetspolitikk.

12.7 Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel – behov for en helhetlig tilnærming

Forsvaret er et av de viktigste virkemidlene for å bidra til å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet og til å ivareta våre interesser. I håndteringen av framtidens komplekse sikkerhetsutfordringer vil militære kapasiteter ses i sammenheng med andre virkemidler. Aktiv bruk av militære virkemidler må være siste utvei eller en integrert del av en helhetlig tilnærming.

Ute viser utfordringene i land som Afghanistan og Kosovo at det uten sikkerhet levert med militære virkemidler ikke er mulig å oppnå den økonomiske og samfunnsmessige utviklingen som er en forutsetning for varig stabilitet. Norge har derfor tatt en ledende rolle i FNs arbeid for utvikling av flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner hvor formålet er at programmer og operasjoner på politisk, militær, utviklingsmessig og humanitær side skjer koordinert og som del av en overordnet strategisk plan.

Erkjennelsen av sammenhengen mellom sikkerhet og utvikling er også bakgrunnen for den økte vektlegging av forsvarsrettet sikkerhetssektorreform og forsvarsreform som sikkerhetspolitiske virkemidler for å styrke stabilitet og gode styresett i konfliktområder og skjøre demokratier. Dette gjøres ved å sette mottakerlandene i stand til å øve demokratisk kontroll over de militære styrkene og utvikle dem slik at de kan utføre sine oppgaver effektivt, med særlig vekt på internasjonale fredsoperasjoner.

I Norge har det endrede risikobildet med økt vekt på samfunnsikkerhet medført et endret mønster for sivil-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvarskonseptet. Dette innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet om forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold. Slik støtte fra Forsva-

Boks 12.3 Norsk forsvarspolitik

Forsvaret må være rettet inn mot mangfoldet av utfordringer og komplekse utviklings-trekk. Derfor må vi videreutvikle et moderne og fleksibelt innsatsforsvar til bruk hjemme og ute. Dette krever en operativ struktur kjennetegnet av samtrente elementer som i en fellesoperativ ramme kan løse oppdrag i hele konfliktspekteret. For dette kreves militære styrker med både reaksjonsevne og utholdenhet, og samtidig kvalitet, strategisk og taktisk mobilitet og evne til egenbeskyttelse.

Utfordringene i nærområdene våre tilsier at Forsvaret, med støtte fra samfunnets øvrige ressurser, på egen hånd må kunne løse en rekke nasjonale oppgaver knyttet til overvåking og etterretning, suverenitetshevdelse og episode- og krisehåndtering. Forsvaret må samtidig dimensjoneres med sikte på aktiv deltakelse i FNs, NATOs og EUs fredsstøttende operasjoner. Forsvaret må kunne samvirke med sivil sektor, både her hjemme innenfor rammen av totalforsvarskonseptet, og i forbindelse med operasjoner ute hvor det stilles stadig større krav til sivil-militært samarbeid.

Forsvaret må være alliansetilpasset, det vil si i størst mulig grad bygge på NATO-standarder, slik at det kan fungere i en alliert ramme i hele konfliktspekteret, både i forbindelse med kollektivt forsvar hjemme og ute og i forbindelse med deltakelse i NATO-ledede fredsoperasjoner. Allmenn verneplikt er avgjørende både for å gi Forsvaret en nødvendig forankring i samfunnet, og for å sikre tilgang på personell.

ret favner vidt og omfatter blant annet søk og redning, bistand i forbindelse med ulykker, kriser og naturkatastrofer og annen bistand til politiet.

13 Ta globalt ansvar gjennom norsk engasjementspolitikk

Norge har et omfattende engasjement for bekjempelse av fattigdom, humanitære spørsmål, freds- og forsoningsarbeid og internasjonalt arbeid for menneskerettigheter og demokrati. Hovedsiktemålet er å bidra til et bedre liv for sårbare mennesker og grupper i fattige deler av verden, for slik å realisere grunnleggende menneskerettigheter og fredelig samfunnsutvikling. I denne meldingen anvendes «engasjementspolitikk» som ramme og metode for Norges arbeid med viktige fattigdoms- og globaliseringsutfordringer. Det får fram verdiene disse viktige politikkområdene har som utgangspunkt, og plasserer utfordringene i et interesseperspektiv. Samtidig er det spesifikke utfordringer og dilemmaer knyttet til hver av engasjementspolitikkenes fire hovedårer.

Engasjementspolitikken omfatter sentrale arbeidsområder og konstitusjonelt ansvar for både utenriks- og utviklingsministeren, og innebærer også på noen felt økt samarbeid med andre departementer. Viktige deler er primært utenriksministerens ansvar. Store deler av utviklingsministerens portefølje inngår i engasjementspolitikken. Videre går utviklingspolitikken som definert i stortingsmelding nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital utover engasjementspolitikken som definert her, blant annet på klimaområdet.

Engasjementspolitikken er først og fremst uegennyttig motivert. Den er forankret i sentrale etiske prinsipper og verdier som ligger til grunn for det norske samfunnet. Dette er prinsipper og verdier som utgjør beveggrunnen for et stort antall nordmenns engasjement i internasjonale spørsmål og er dyrket fram som en viktig del av Norges utenrikspolitiske identitet. På den annen side gir dagens brede globaliseringsprosesser og geopolitisk endring engasjementspolitikken en fornyet betydning ved at den på ulike måter bidrar til å realisere mål som også er i norsk interesse. Et uttrykk for dette finner vi i konflikten i Afghanistan, eller for eksempel i sammenhengen mellom fred og politisk utvikling i Midtøsten og samfunnspolitiske spørsmål i Norge.

Klasevåpenprosessen illustrerer at engasjementspolitikk også kan ses på som en metode: gjennom kombinasjon av politisk vilje, diplomatisk håndverk, økonomiske virkemidler, utradisjonelle

allianser med ikke-statlige organisasjoner og land i sør, bidro Norge på en avgjørende måte i forhandlingsprosessen som ledet til at nærmere 100 land undertegnet konvensjonen i Oslo i desember i fjor.

Engasjementspolitikk har tradisjonelt hatt bred tilslutning i Stortinget. Den blir stadig mer relevant som *globaliseringspolitikk*, i betydningen av å motvirke globaliseringens negative sider og øke utviklingslands muligheter til å dra veksler på globaliseringens positive sider. Den gir med andre ord muligheter for å utvikle politiske redskaper til å håndtere en rekke av de utfordringene som ble gjennomgått i del I av denne meldingen. Norge har ressurser, erfaringer og kompetanse til å bidra globalt, og til å gjøre en forskjell. I tillegg har engasjementspolitikken økende realpolitisk relevans for norske interesser og samfunnsutvikling.

Finansielle ressurser er en avgjørende innsatsfaktor i engasjementspolitikken. Bistandsbudsjettet, som finansierer mye av engasjementspolitikken, er mer enn tredoblet siden 1990 og utgjør 26 milliarder i 2009. Fra og med budsjettåret 2009 har Regjeringen for første gang nådd målet om 1 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI).

Like viktig som penger er kompetanse, læring og evne til strategisk fokusering og samarbeid med en rekke andre aktører, nasjonalt som internasjonalt. Multilaterale aktører som FN og en rekke frivillige organisasjoner spiller nøkkelroller i gjennomføringen av engasjementspolitikken. Ved bevisst satsning i flere tiår har Norge vunnet betydelig erfaring og bygd opp kunnskap som må holdes ved like og videreføres i tiden som kommer. Samtidig tilsier kompleksiteten i utfordringene at Norge konsentrerer den faglig-strategiske innsatsen på områder hvor Norge har etterspurt kompetanse og oppleves som en relevant aktør.

Et fellestrekk i engasjementspolitikken er at det er krevende å måle og dokumentere resultater. Dette skyldes at den er orientert mot langsiktige mål og utviklingstrekk, at vi engasjerer oss for å løse svært komplekse problemer, og at sammenhengene av den totale innsatsen ofte er mer sammensatte enn på andre områder av utenrikspolitikken. For å bøte på dette legger Regjeringen derfor betydelig vekt på resultatorientering i de ulike delene av politikken. Utfordringene ved dokumen-

tasjon av resultater må aldri bli noen sovepute som legitimerer manglende fokus på kvalitet og effektivitet.

13.1 Begrunnelsene for norsk engasjementspolitikk

Den norske engasjementspolitikken er tuftet på tre hovedbegrunnelser:

i) Norges globale etiske ansvar: Norge har en grunnleggende tro på at alle mennesker har rett til et verdig liv, slik det er nedfelt i internasjonale konvensjoner om menneskerettighetene. Som et av verdens rikeste og mest fredelige land har vi en etisk plikt til innsats mot fattigdom og væpnet konflikt. Det handler om ansvar for å føre en politikk som best mulig ivaretar den enkeltes rettigheter, gjennom å avhjelpe lidelse og sikre grunnleggende behov, uavhengig av geografiske avstander og løstrevet fra andre politiske og strategiske overveininger. Dette er engasjementspolitikkenes primære begrunnelse.

ii) Engasjementspolitikken ivaretar norske interesser: Globaliseringen innebærer at engasjementspolitikken også bør tilføres en supplerende begrunnelse knyttet til det norske samfunnets egne interesser. Forhold langt utenfor norsk territorium har fått større betydning enn før og gir engasjementspolitikken strategisk betydning for norsk velferd og sikkerhet. Dette dreier seg ikke minst også om å skape grunnlag for effektiv global styring, en langsiktig måte å fremme globale, felles interesser på selv om det ikke eksisterer noen direkte og nåtidig kopling mellom det som skjer «der ute» og vår sikkerhet og velstand «her hjemme.» Som et land med begrensede maktmidler har Norge også en egeninteresse av å styrke det internasjonale samfunnets fellesskapsinnsats. Konflikter og kriser som tilsynelatende er uten koplinger til det norske samfunnet kan få konsekvenser for oss enten direkte eller indirekte ved å forme global utvikling.

iii) Norge har særlig relevans og kompetanse: I motsetning til verdens stormakter har Norge få store økonomiske og strategiske interesser globalt, og vi har ingen kolonial fortid. Derimot har Norge blant annet en internasjonalt anerkjent tradisjon som forvalter av store naturressurser, ikke minst på energiområdet. I tillegg kommer en særegen organisering av samfunnet som kjennetegnes av rettsstatsprinsipper, blandingsøkonomi, aktiv fordelingspolitikk, likestilling, et sterkt sivilt samfunn og konsultasjon og forhandling som tilnærming til løsning av viktige samfunnsoppgaver. Vi

har blant annet gjennom en aktiv familiepolitikk lyktes med å kombinere en god demografisk utvikling og relativt høye fødselstall med høy sysselsetting blant kvinner. Norge møter derfor betydelig interesse og etterspørsel etter norske erfaringer og kompetanse på dette feltet. Et annet område hvor Norge møter internasjonal interesse er arbeid for utsatte gruppers rettigheter og mot rasisme og diskriminering.

Engasjementspolitikken gir på denne måten en klar begrunnelse for at Norge bør prioritere sin innsats på de områder og de steder der både det etiske ansvaret og det globale behovet er stort, *samtidig* som Norges kompetanse er etterspurt – altså der Norge har en særlig mulighet til å kunne gjøre en forskjell.

13.2 Bistand og fattigdomsbekjempelse

Bistanden, slik den er begrunnet gjennom Stortingets innstillinger, skal ha fattiges behov og rettigheter i sentrum. Den skal lindre nød og bidra til utvikling og økonomisk vekst i fattige land. Den skal være mottakerorientert og slik stimulere til eierskap og ansvar hos dem som mottar bistand. Hensynet til kvinner og likestilling, og til bærekraftig utvikling og klima, har vært på dagsordenen lenge, men vektlegges i særlig stor grad av Regjeringen.

Bistanden er et sentralt strategisk fundament og finansieringsgrunnlag for engasjementspolitikken. Den har historiske røtter tilbake til gjenoppbyggingen etter annen verdenskrig og avviklingen av koloniene. Fram mot 1990 besto politikken av multilateral bistand gjennom FN og utviklingsbankene, samt gradvis voksende bilaterale landprogrammer. Mye bistand var sterkt preget av rivalisering mellom de to supermaktene under den kalde krigen. Med globalisering og geopolitisk endring siden 1990 har den internasjonale utviklingspolitikken skiftet karakter. Volumene er økt kraftig, fokus er satt på mottakeransvar, koordinering, avbinding/effektivitet, statsbygging og realisering av tusenårsmålene. Utdanning og helse forblir sentrale prioriteringer, men med økt fokus på bærekraftig forvaltning av disse grunnleggende samfunnssektorene i de enkelte landene.

Statsbygging vokst fram som en sentral utviklingspolitisk (og sikkerhetspolitisk) utfordring. Her er *bistand* et sentralt virkemiddel, men utfordringene med statsbygging innebærer samtidig økt fokus på sikkerhet og styrking av statsapparater som forutsetninger for utvikling. Dette utfor-

Boks 13.1**St.meld. nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom**

St.meld. nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom, ble lagt fram i februar 2009. Den viser hvordan tradisjonelle utenrikspolitiske og utviklingspolitiske målsettinger og virkemidler stadig kobles tettere sammen. Den framhever også betydningen av en samstemt politikk for utvikling, altså at den samlede effekt av norsk politikk skal understøtte vekst og fattigdomsreduksjon i utviklingsland.

Samstemt utvikling ble også omtalt i St.meld. nr. 35 (2003–2004), Felles kamp mot fattigdom, og drøftet av den daværende regjeringen (Bondevik II). Et bredt flertall i Stortinget ga sin prinsipielle tilslutning til dette i Innst. S. 93 (2004–2005). Regjeringen Stoltenberg II fulgte opp dette med å oppnevne det bredt sammensatte Utviklingsutvalget i 2006. Utvalget leverte sin rapport «Samstemt for utvikling?» (NOU 2008:14) i september 2008.

Den nye utviklingsmeldingen påpeker at norsk utviklingspolitikk skal påvirke faktorer som fremmer og hindrer utvikling, både på globalt og nasjonalt nivå. Den diskuterer de globale rammene for fattige lands utvikling og de muligheter, og også ansvar, som nasjonalstatene har for sin egen utvikling.

Meldingen legger også stor vekt på begrepet globale fellesgoder, som stabilt klima, internasjonal fred og sikkerhet, kontroll over smittsomme sykdommer og et velfungerende globalt finansmarked. Finansieringen av disse blir en stor utfordring framover. Fellesgodenes globale karakter gjør det vanskelig å plassere ansvar og fordele kostnadene.

Meldingen framhever klimautfordringene, voldelige konflikter og bedre styring av kapitalstrømmer som avgjørende for utviklingslandenes framtid. Dette er samtidig områder hvor Norge kan ta et særskilt ansvar.

Klima- og fattigdomskrisene er verdens to største globale utfordringer. De henger også nært sammen. Klimaendringene kan true den årelange innsatsen for utvikling og de gode resultatene som er oppnådd. Samtidig kan økonomisk vekst i fattigere land bidra til å forsterke

klimaendringene, om ikke det legges opp til en miljøvennlig og bærekraftig vekst. Krisene må løses i fellesskap – alternativet er å mislykkes på begge fronter. Norges største klimapolitiske innsats internasjonalt er knyttet til arbeidet for bevaring av skog. I tillegg legges det opp til en bredt anlagt innsats for ren energi og utvikling av karbonfangst og lagring.

De fleste av dagens konflikter foregår i fattige og sårbare stater. Voldelig konflikt forverrer fattigdom og reverserer utvikling. Flere konflikter har ringvirkninger langt utenfor sitt kjerneområde og har internasjonale konsekvenser. Norge har lang tradisjon for å bidra til konfliktløsning og fredsbygging, og har også vært utviklingsaktør. Samlet gir dette oss et godt utgangspunkt for utøve en politikk der sammenhengen mellom sikkerhet og utvikling løftes opp.

Fattige land er ofte rike på naturressurser. Men de er utsatt for mye korrupsjon, organisert kriminalitet og betydelig utbytting. Det forsvinner sju ganger så mye penger ut av utviklingslandene i ulovlig kapitalflukt, som det som kommer inn i form av bistand. Handel, remisser, investeringer og lån er inntektskilder som i sum utgjør langt mer enn bistanden. Meldingen legger vekt på å påvirke disse store kapitalstrømmene i en mer utviklingsvennlig retning. Kampen mot skatteparadisene og for bedre nasjonal forvaltning av naturressursene, og bedre kontroll med inntektene fra dem, blir regjeringens viktigste innsats i dette arbeidet.

Bistand er en unik finansieringskilde, ettersom giver og mottaker i fellesskap kan styre den direkte mot fastlagte mål. Norsk bistand utgjør kun fire prosent av den internasjonale bistanden. Det er viktig at vi ser vår innsats i sammenheng med de andre givernes, og at de ulike bistandskanalene brukes mer strategisk. Regjeringen vil derfor i større grad legge stat-til-stat-bistanden til områder der norsk kompetanse er særlig etterspurt og gir merverdi, mens multilateral bistand i større grad kan gå til øvrige sektorer.

drer tradisjonelle definisjoner av bistand, og problematiserer den ofte antatte harmonien mellom stabilitet, fred, demokrati, menneskerettigheter og fattigdomsreduksjon. Erfaringene fra forsøk på stats- og fredsbygging i postkonfliktsituasjoner viser konflikter mellom de ulike målene i utviklingspolitikken. Å sørge for lokalt eierskap og å bygge videre på eksisterende institusjoner og lokale aktører har vist seg avgjørende.

Norsk bistand utfordres av stadig mer komplekse aktørmønstre i land vi samarbeider med gjennom bistanden (jf. kap.10). Asiatiske land med Kina i spissen, en rekke Gulf-stater, store private fond og et stadig økende antall frivillige organisasjoner kommer i tillegg til mer konvensjonelle bilaterale og multilaterale aktører. Samarbeidsland får dermed større valgmuligheter. Dette har mange positive sider, men kan samtidig øke antall administrative belastninger og redusere påvirkningsmuligheter for giverland som Norge. Uansett utfordrer det oss til å tenke nytt om både hvor og hvordan vi satser i ulike deler av verden.

Relevans og resultater

En naturlig følge av dette er å ytterligere spisse norsk innsats i land og områder hvor vi allerede er tungt etablert, og hvor vi kan gjøre en forskjell gjennom betydelige finansielle bidrag, målrettet samarbeid med andre aktører og relevant kompetanse og erfaring. Med mer komplekse aktørbilder blir nettopp kompetanse, erfaring og relevans viktigere. I denne sammenhengen har den norske og nordiske samfunnsmodellen vist seg attraktiv som ressurs og modell i svært mange fattige land. Norske velferdsstatserfaringer og rettighetsfokus ligger til grunn for Regjeringens omfattende satsning på likestilling og kvinners rettigheter i utviklingspolitikken (Stortingsmelding nr. 11, 2007/08, På like vilkår).

Et annet eksempel er norske erfaringer med forvaltning av oljesektoren, der flere enn 20 land nå samarbeider med norske eksperter innenfor rammene av programmet «Olje for utvikling». Effektiv statlig styring kombinert med gode rammevilkår for næringslivet er en kritisk og svært etterspurt erfaring. Norsk kompetanse på ressursforvaltning, finansforvaltning og miljø innen oljesektoren er unik og kan bidra til å gjøre mange fattige land mindre bistandsavhengige om man makter å unngå det som ofte kalles «ressursfellen.» En viktig forutsetning for å lykkes i slike satsninger er effektiv utnyttelse av kompetanse og kapasitet på tvers av departementer, næringsliv og andre relevante samfunnssektorer.

Fokus på målretting og relevans i utviklingspolitikken er sentralt også i lys av at bistand bare er en av en rekke faktorer som påvirker et lands utvikling. Utviklingslandenes eksport gir i gjennomsnitt omkring 30 ganger mer inntekt enn bistand, mens direkte utenlandsinvesteringer er tre ganger større enn bistand, og økonomiske overføringer fra migranter utgjør trolig minst det dobbelte av samlet global bistand. Utviklingsmeldingen legger derfor stor vekt på tiltak for å bidra til at utviklingsland i større grad klarer å dra nytte av de store kapitalstrømmene. Den fokuserer spesielt på ulovlig kapitalflyt ut fra utviklingsland, som kan utgjøre så mye som sju ganger samlet bistand, og gjennomgår strategier for å begrense en slik drenering av fattige lands ressursbase. Det er også sentralt i dagens utviklingspolitikk at næringslivet i utviklingslandene har en nøkkeloppgave i enhver utviklingsprosess, med derav voksende fokus på verdiskaping og på hvordan utviklingspolitikken kan bidra til å fremme næringslivet i fattige land.

Økt kompleksitet er også en utfordring for fokus på effektivitet og resultatorientering på ulike områder i norsk bistand. Dokumentasjon og måling av resultater er avgjørende både av hensyn til mottaker og til norske skattebetalere. Det kan synes enkelt for individuelle prosjekter, men målet om eierskap hos mottaker og ønsket om å påvirke komplekse samfunnsprosesser over tid, godt samordnet med en rekke andre aktører, gjør resultatorientering krevende og sammensatt. Derfor må grunnleggende analyser av økonomiske, sosiale og politiske vilkår for utvikling gå hånd i hånd med mer eksplisitt måling og dokumentasjon av resultater. Norads nye resultatrapporter for norsk bistand er et viktig skritt videre i dette arbeidet.

13.3 Menneskerettigheter forplikter og utfordrer

Menneskerettigheter og demokrati er en sentral del av verdigrunnlaget det norske samfunnet hviler på. Å fremme respekt for universelle menneskerettigheter har derfor lenge vært en prioritert og integrert del av norsk utenrikspolitikk. Det er et langsiktig og overordnet mål å sikre allmenn respekt for universelle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle, uten hensyn til etnisitet, kjønn, språk, religion eller annen status. Bare land som respekterer grunnleggende menneskerettigheter kan over tid medvirke til å danne en stabil, internasjonal rettsorden. Dette er også Norge tjent med. Derfor skal Norges utenrikspolitikk også ha fokus på de utsatte, de undertrykte,

de svakeste i samfunnet. Og vår utenrikspolitikk skal bidra til å sikre respekt for individets ukrenkelighet.

I løpet av de seks tiårene som er gått siden den andre verdenskrig har det vokst fram en global anerkjennelse av at individet er bærer av rettigheter, og at legitim statlig maktutøvelse hviler på respekt for disse rettighetene. At 162 land hittil har sluttet seg til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og bare to land har unnlatt å slutte seg til konvensjonen om barns rettigheter sier sitt. Den økende anerkjennelsen av prinsippet om individets ukrenkelighet har også medført en tydelig endring i synet på staters absolutte suverenitet. Verdenssamfunnet forventes nå i større grad å gripe inn når stater utsetter sine borgere for grove og systematiske overgrep.

Kampen mot internasjonal terrorisme etter 2001 har utfordret denne utviklingen. En rekke land har satt beskyttelse av sentrale menneskerettigheter til side og latt viktige rettstatsprinsipper vike. Dette gjelder også land som tidligere holdt disse prinsippene høyt. Samtidig har det funnet sted en regional maktforskyvning som også har fått betydning for gjennomføringen av menneskerettighetene. Land som Kina, India og Russland har økt sin globale betydning. Som følge av globaliseringen av norsk næringsliv blir disse også stadig viktigere for Norge. Kinas økende involvering blant annet i Afrika er også en viktig del av dette bildet. Som følge av dette er vestlige lands lederskap på menneskerettighetsområdet betydelig redusert.

Skiftet i det internasjonale styrkeforholdet i menneskerettighetsarbeidet, slik det er beskrevet over, utgjør en av de viktigste utfordringene i Norges arbeid for menneskerettigheter og demokrati. I denne situasjonen må vi våge å være prinsipielle, samtidig som vi forholder oss aktivt til en ny, realpolitisk virkelighet. Vi må forsvare grunnleggende prinsipper som er universelle. Vi må arbeide med tradisjonelle partnere, men også vite å engasjere nye stater til samarbeid og fremme av menneskerettighetene. Vårt svar må være en strategisk og mer fokusert innsats overfor nye allianser av land og et fordypet samarbeid med ikke-statlige partnere.

Ord og handling i arbeidet for menneskerettighetene

En annen utfordring er gapet mellom statenes forpliktelser og lovnader i internasjonale fora og realitetene på bakken. Dette gapet er i mange tilfeller dramatisk, og det bør være en oppgave for alle sta-

ter å arbeide for å redusere dette. Vår innsats for menneskerettighetsforsvarere og frie media er et ledd i denne tilnærmingen. Menneskerettighetsforkjempere – som journalister, menneskerettighetsadvokater, talspersoner for svake grupper – utgjør en bærebjelke i et demokratisk samfunn. En støtte til deres innsats er en investering i rettsstaten og demokratiske prosesser som Norge fortsatt vil prioritere.

I dette arbeidet må vi ha fokus på målet: I noen sammenhenger kan klar og tydelig protest mot pågående overgrep redde liv. I andre sammenhenger kan slike protester stenge kommunikasjonskanaler og sette liv i fare. Derfor må vi bruke et bredt spekter av utenrikspolitiske virkemidler og avstemme bruken til de oppgavene vi står overfor.

Ingenting kan erstatte den legitimitet FN og FNs ulike institusjoner og prosesser gir til arbeidet for menneskerettighetene. FN utgjør vår viktigste plattform i dette arbeidet. I 2006 ble FNs Menneskerettighetsråd etablert som en erstatning for den diskrediterte Menneskerettighetskommissjonen. Behovet for et globalt menneskerettighetsorgan og vår interesse av multilaterale løsninger tilsier engasjement og medvirkning. Dette er bakgrunnen for at Norge er kandidat til medlemskap i Menneskerettighetsrådet i 2009. Norge går foran i arbeidet for kvinner, barn og minoriteters rettigheter, og arbeid mot diskriminering generelt. Mange ser til oss, og som medlem i rådet vil vi ha større muligheter til innflytelse.

Samtidig vet vi at et medlemskap i Rådet vil stille oss overfor en rekke utfordringer. FNs Menneskerettighetsråd er det første organet som er sammensatt på en måte som speiler verden av i dag. Dette innebærer blant annet at afrikanske og asiatiske land til sammen er i flertall i Menneskerettighetsrådet. Koordinert opptreden fra disse gruppene bidrar til at rådet tidvis framstår som en arena for omkamp om prinsipper som står sentralt i vårt eget og andre liberale rettsstaters verdigrunnlag. Dette må vi arbeide for å motvirke.

Erfaring viser at gjennom nye arbeidsmåter, åpenhet og tverregionale allianser kan også et mindretall ha stor innflytelse. Samtidig ser vi at det på flere områder er mulig å bygge broer og sikre bred oppslutning om universelle prinsipper.

En nyvinning i Menneskerettighetsrådet er en mekanisme for gjennomgang av menneskerettighetssituasjonen i alle FNs medlemsland (Universal Periodic Review). At ordningen er universell har vært viktig for å imøtekomme den kritikk som var reist mot den tidligere Menneskerettighetskommissjonen, om at land i sør ble utsatt for uforholdsmessig kritikk fra land i nord. Norge skal levere sin rap-

port om nasjonal gjennomføring høsten 2009 og vil da på linje med alle andre land bli eksaminert. I denne prosessen vil vi være åpne om utfordringer vi selv har på menneskerettighetsområdet, og svare på kritikk eller spørsmål vi tidligere har fått fra internasjonale konvensjonsorganer. Prosessen har potensial til å styrke vårt eget arbeid med menneskerettigheter internasjonalt og kan benyttes som en del av grunnlaget for uteapparatets dialog med myndigheter, frivillige organisasjoner (NGOer), nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og menneskerettighetsforsvarere.

Godt styresett, åpenhet og deltakelse er avgjørende for å fremme en rettighetsbasert utvikling. I dag lever rundt 3,5 milliarder mennesker i land som er rike på petroleumsressurser, tømmer og mineraler. Med et godt styresett kan disse ressursene legge grunnlaget for utvikling og redusert fat-

tigdom. Samtidig kan petroleumsindustrien og andre norske investeringer i land med autoritære regimer være en utfordring for Norges arbeid for demokrati, menneskerettigheter og utvikling. Særlig kan virksomheten til selskaper der staten er deleier gi opphav til vanskelige avveininger. Her står vi overfor mulige motsetninger mellom to sett av interesser som begge er viktige for Norge – motsetninger som trolig vil tilta det neste tiåret etter som norsk petroleumsnæring vil øke sin aktivitet andre steder enn på norsk sokkel og med dette måtte forholde seg til en rekke vanskelige regimer. Mesteparten av verdens kjente fossile energireserver ligger nettopp i områder som ikke er demokratisk styrt, og der betydelige brudd på menneskerettighetene finner sted. Samtidig har vi voksende erfaring med nettopp denne typen spørsmål. Den nylig framlagte stortingsmeldingen om næringsli-



Figur 13.1 Menneskerettighetsdialog

Menneskerettighetsdialogene med Kina, Vietnam og Indonesia er viktige ledd i Norges menneskerettighetsarbeid. Hensikten med dialogene er å styrke dialoglandets gjennomføring av de internasjonale normene på menneskerettighetsfeltet. Dialogene omfatter årlige møter og en rekke samarbeidsprosjekter mellom norske organisasjoner/institusjoner og organisasjoner/institusjoner i dialoglandene. Dialogformen kjennetegnes av gjensidighet og stor åpenhet om sensitive spørsmål. Dialogen foregår mellom eksperter fra begge land som i tematiske arbeidsgrupper og gjennom prosjektsamarbeidet spør, forklarer, utveksler erfaringer og foreslår endringer. De årlige dialogmøtene er også en plattform for politiske samtaler med land som er viktige for Norge.

Kilde: Utenriksdepartementet

vets samfunnsansvar (Stortingsmelding nr. 10 (2008–2009) drøfter dette problemområdet inngående.

Meldingen om næringslivets samfunnsansvar minner blant annet om at det norske økonomiske nærværet i krevende land kan innebære økt handlingsrom i arbeidet for menneskerettigheter og demokrati. Ett eksempel er arbeidet for større åpenhet om pengetransaksjoner i petroleumsindustrien. Innsyn og åpenhet er grunnleggende for godt styresett. Åpenhet øker ansvarlighet, reduserer risikoen for korrupsjon og gir næring til demokratisk debatt. Her er EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), med sekretariat i Oslo og aktiv norsk medvirkning, et viktig globalt initiativ. EITI omfatter over 20 land i prosessen med å gjennomføre et sett med åpenhetskriterier for selskapers overføringer til vertslandets myndigheter.

13.4 Fred og forsoning er viktige satsningsområder

Siden begynnelsen av 1990-tallet har Norge investert økende økonomiske og personellmessige ressurser i arbeid for fred og forsoning. Norge er i dag engasjert i fredsarbeid i om lag 20 ulike land og geografiske områder. Fred- og forsoningsbevilgningen benyttes også til tiltak innenfor områdene interreligiøs dialog og politisk islam.

Den norske freds- og forsoningspolitikken er en integrert del av en langsiktig og helhetlig sikkerhetspolitikk. Norges innsats for fred, forsoning og utvikling springer ut av solidaritet og respekt for menneskets verd. Konflikter kan løses. Norge har kompetanse og ressurser til å gjøre en forskjell i flere (ikke alle) konfliktområder, og dermed en etisk plikt til å stille opp. Dette er den sentrale motivasjonen.

Men i tråd med et sentralt perspektiv i denne meldingen er politikken på dette området også et

viktig verktøy i ivaretagelsen av våre overordnede interesser i fred og stabilitet. Det å medvirke til fredslutninger mellom parter, eller å forlenge og holde i gang fredsprosesser som reduserer volden mellom parter i en krig, er dessuten en uhyre effektiv og kostnadseffektiv metode for å begrense menneskelige lidelser og fremme samfunnsutvikling, og kan bare gjøres av aktører som systematisk utvikler denne typen kompetanse over tid. Freds- og forsoningspolitikken må derfor sees både som et strategisk og et langsiktig norsk satsningsområde, og man bør være tilsvarende forsiktig med å måle politikken etter kortsiktige forventninger knyttet til enkeltsaker. Freds- og forsoningspolitikken er også instrumentell med hensyn til bred kunnskapsinnhentning og utvikling av viktige internasjonale nettverk, og er en viktig døråpner vis-à-vis norske partnere.

Regjeringen gir høy prioritet til freds- og forsoningsarbeidet. En rekke norske frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner er også involvert og bidrar på ulike måter til flere viktige freds- og forsoningsprosesser. Det tette samspillet og samarbeidet mellom norske myndigheter, frivillige organisasjoner og kunnskapsmiljøer er et særtrekk og en viktig ressurs ved den norske engasjementspolitikken innen fred og forsoning. Det samme gjelder et voksende samarbeid med en rekke internasjonale organisasjoner på området.

Norsk freds og forsoningsinnsats kjennetegnes av et bredt geografisk engasjement. Virkemidlene er mange og innbefatter blant annet tilrettelegging av forhandlinger og dialogprosesser, nøsting og identifisering av kontakter og parter i væpnede konflikter, analyse av konfliktmønstre og parter, humanitær bistand, menneskerettigheter og demokratiltak, utviklingssamarbeid og forskning, og bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner. Det norske engasjementet er slik sett et langsiktig prosessorientert arbeid, svært ofte på direkte oppfordring fra partene i en konflikt, for å fremme varige og stabile fredsløsninger – særlig i land som er i ferd med gjenoppbygging etter en voldelig konflikt.

Det er kun ved et fåtall konflikter at Norge har vært tilrettelegger for formelle forhandlinger. De mest kjente her er Midtøsten, Sri Lanka, Colombia og Filippinene. Norge engasjerer seg som hovedregel i nært samspill med andre aktører – ikke minst ulike FN-organisasjoner. I tillegg har det vært viktig å utvikle strategiske partnerskap med både norske og internasjonale organisasjoner og forskningsinstitusjoner, samt å mobilisere internasjonal oppmerksomhet omkring vedvarende konflikter. Norge opptrer svært sjelden alene. Norsk gjennomslag vil i stor grad være avhengig av vår

Boks 13.2 Fra Regjeringens handlingsplan i henhold til resolusjon 1325

Vi skal bidra til økt deltakelse og representasjon av kvinner i fredsbyggingsprosesser både lokalt og internasjonalt. Dette bygger på erkjennelsen av at kvinners medvirkning er nødvendig for å sikre varig fred.

Kilde: Regjeringens handlingsplan for oppfølging av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.

evne til å påvirke andre, arbeide med andre og ta ansvar med andre.

Ikke alle norske initiativer og prosesser omtales offentlig, eller er allment kjent. Erfaringen viser at det ofte er vanskelig å få partene i en konflikt til å gå åpent ut med informasjon om at de er engasjert i dialog, samtidig som de kanskje står midt oppe i intense stridigheter, hvor grupper vil kunne ha vanskelig for å akseptere et fredsinitiativ. I mange områder finnes det også enkelte som ser seg tjent med at stridighetene fortsetter, og disse grupperinger kan treffe tiltak dersom det skulle bli offentlig kjent at partene møtes med Norge som tilrettelegger. Et av Norges fortrinn i fred og forsoningsarbeidet er evnen til å holde en lav profil når situasjonen skulle tilsi dette.

Dialogens utfordringer

Norge søker også å bidra til en økt forståelse gjennom dialog, på tvers av religioner og politiske systemer. Dialog kan imidlertid være et meget kre-

vende virkemiddel, hvor man møter spenninger og dilemmaer knyttet til et ønske om å påvirke en parts framferd i tråd med universelle verdier, veid opp mot et ønske om å etablere tillit som en balansert aktør mellom partene. Det er imidlertid viktig å understreke at vårt engasjement i freds- og forsoningsprosesser ikke medfører at vi setter etiske prinsipper på vent, eller at de modereres og relativiseres. Norges orientering som tredjepart og tilrettelegger springer ut fra prinsippet om upartiskhet, men ikke nøytralitet med hensyn til parters framferd og atferd.

Som ikke-medlem av EU har Norge vedtatt å ikke automatisk slutte opp om EUs liste over personer, organisasjoner og enheter som omfattes av EUs felles holdning om tiltak mot terrorisme (EUs «terrorliste»). Regjeringen har siden dette valgt å forholde seg til FNs terrorliste. Oppslutning om EUs liste når vi ikke har medbestemmelserett i utvelgelse av stater eller grupper som listeføres, ville vanskeliggjøre Norges rolle som nøytral tilrettelegger i enkelte fredsprosesser. En slik rolle kan



Figur 13.2 Norges engasjement i freds- og forsoningsprosesser

Oversikten er ikke uttømmende.

Kilde: Utenriksdepartementet

bli vanskelig hvis en av partene føres på en liste som begrenser mulighetene for kontakt. Dette var en problemstilling da Norge åpnet for å forholde seg til den palestinske samlingsregjeringen, som omfattet Hamas, som er terrorlistet av EU. Det har også hatt betydning i forbindelse med Norges rolle som tilrettelegger på Sri Lanka hvor LTTE (tamiltigrere) er terrorlistet av EU. Som EU-medlem ville det ikke vært mulig for Norge å la være å slutte opp om EUs terrorliste.

Norges rolle i freds- og forsoningsarbeidet må vurderes i lys av måloppnåelse. Dette dreier seg blant annet om en vedvarende overvåking av ulike konflikter verden over, med sikte på å kunne vurdere om FN, andre aktører eller eventuelt Norge vil kunne bidra til å løse en konfliktsituasjon. Denne type operativ overvåking av konflikter krever et nettverk, og erfaring i å vurdere hvilke situasjoner som er modne for aktive tiltak. Norge har de siste årene brukt ressurser på å bygge opp et slikt nettverk og har jevnlig samråd med andre aktører om hva slags tiltak som kan iverksettes.

Viktige mål og avveininger

I utviklingen av og arbeidet med norsk innsats for fred og forsoning legger Regjeringen vekt på tre sentrale aspekter:

For det *første*, at prosessen er en viktig mål i seg selv. Dette vil si at igangsetting og ivaretagelse av fredsprosesser uansett utfall ansees å være et mål for å starte på en vei mot bileggelse av tvister. Prosesser vil i mange tilfeller være med på å ansvarliggjøre partene. Fredsforhandlinger er en læringsprosess der aktørene tvinges til å vurdere politiske alternativer til fortsatt bruk av vold. Selv i fraværet av en endelig løsning vil liv bli spart så lenge partene sitter ved forhandlingsbordet. Forhandlinger kan også redusere faren for at en mindre konflikt eskalerer. Samtidig må man løpende vurdere om en stagnert fredsprosess brukes som skuebrød av parter som ikke ønsker å dempe konfliktnivået eller søke fred.

For det *andre*, at norsk politikk bør søke både bredde og konsentrasjon. Det er viktig å ikke spre innsatsen for tynt. Samtidig vil en innsnevring av arbeidet omkring et avgrenset antall geografiske områder og prosesser kunne medføre at Norge mister relevans, fordi vi vil miste den nødvendige fleksibilitet og generelle kompetanse til å fungere som aktør på et bredt felt og overfor nye, viktige konflikter som vokser fram. Dette handler også om å bidra til det internasjonale ordskiftet om sentrale konflikter i vår tid. «Krigen mot terror» har for eksempel bidratt til et skjerpet fokus på militære

virkemidler for å forhindre at internasjonal terror får fotfeste i konfliktområder. Utviklingen i områder som Midtøsten, Irak, Afghanistan og Somalia viser imidlertid at militære virkemidler har sin begrensning. Fokus rettes nå i økende grad mot dialog og nasjonal forsoning i disse områdene, og Norge bør bidra til en slik utvikling.

For det *tredje*, at Norge tar høyde for den langsiktighet og risiko som følger med freds- og forsoningsarbeidet. At vekslende regjeringer har stått ved inngåtte fredsprosesser der Norge medvirker, er en fordel og en forutsetning for dette arbeidet. For at Norge skal kunne opptre som en aktør i fredsprosesser med reell innflytelse, og som gjør en relevant forskjell, stilles det store krav til seriositet og langsiktighet. Arbeidet med fred og forsoning er i større grad enn andre områder av utenrikspolitikken avhengig av personlige relasjoner og kompetanse, samt utvikling av nettverk med individuelle aktører over tid. Risikovilje er dessuten en helt sentral forutsetning for å involvere seg i konfliktsituasjoner og fredsprosesser mellom krigsparter. Det må derfor dyrkes fram en bred aksept for at fredsengasjementet ikke er konfliktfritt.

13.5 Humanitær bistand og politikk i møte med nye krav

Norges humanitære innsats har endret seg over de siste årene og står overfor en rekke utfordringer i tiden som kommer. Flere globale utviklingstrekk påvirker det humanitære arbeidet: Utviklingen går i retning av en mer multipolar verden med framvekst av nye stormakter. Det er sannsynlig at verden står overfor en økning i antallet humanitære katastrofer, blant annet knyttet til klima- og miljøendringer (tørke, flom og orkan) og mulige pandemier. Det er 25 millioner internt fordrevne i verden på grunn av naturkatastrofer. Migrasjonen og kampen om knappe naturressurser vil øke. Urbanisering og framveksten av «megabyer» med store slumområder vil medføre uoversiktlige humanitære utfordringer. Konfliktbildet blir også stadig mer komplekst. I tillegg til 16 millioner flyktninger rapporterer UNHCR om 26 millioner fordrevne på grunn av konflikter i mer enn 50 land. Det blir flere fragmenterte parter i konfliktene, særlig i Afrika sør for Sahara. Vi må regne med at det vil oppstå nye konflikter blant annet som følge av kamp om naturressurser og klimaendringer. Samtidig vil mange eksisterende konflikter forbli uløste.

En viktig konsekvens av de økte humanitære behovene er at Norge sammen med andre land må bidra til at det investeres i forebygging, klimatilpas-

ning og humanitær beredskap i langt større grad enn i dag. Dette stiller norsk engasjementspolitikk overfor nye utfordringer og avveininger. Ulike deler av engasjementspolitikken – utviklingssamarbeid, fred og forsoning og humanitær innsats – må ses i sammenheng og utvikles langs parallelle spor. I tillegg må kretsen av givere utvides kraftig.

Så lenge det internasjonale humanitære systemet er dominert av noen få og i hovedsak vestlige giverland, vil det ikke være i stand til å møte framtidens humanitære utfordringer. En stor utfordring er å globalisere humanitærpolitisk innsats, basert på de universelle humanitære prinsippene. Land som er sårbare for humanitære katastrofer, og som har erfaring fra store humanitære operasjoner, er verdifulle partnere for å videreutvikle det humanitære systemet.

G20-landenes økende politiske og økonomiske innflytelse bør føre til at de også tar et større ansvar for å redusere fattigdom og sårbarhet. Gjennom humanitært diplomati kan Norge bidra til å utvikle nye allianser, også med sikte på å skape større forståelse for humanitære verdier og det humanitære rom.

Dette engasjementet begrenser seg ikke til å reagere på humanitære behov, men handler også om å forebygge overgrep og unngå humanitære lidelser. Sammen med partnere ønsker Norge å endre rammebetingelsene for det humanitære arbeidet. Innsatsen må derfor også rettes mot årsakene til, og følgene av, kriser og konflikter.

Forebygging

Humanitære kriser krever politiske løsninger. Internasjonal humanitær innsats må ikke bli en erstatning for fredsmegling, effektiv klimatilpasning og bedre beskyttelse av sivile. Fred- og forsoningsarbeid, politisk dialog med berørte land, bidrag til internasjonale fredsoperasjoner, utviklingssamarbeid, klimasatsning, innsats for humanitær nedrustning og arbeid for å styrke menneskerettighetene er viktige bidrag til å forebygge humanitære lidelser.

Forebyggende innsats er desto viktigere når vi ser at en konfliktsituasjon kan strekke seg over flere (ti)år, som i De palestinske områdene, Colombia, Sudan, DR Kongo, Irak, Somalia, Afghanistan. De politiske, sosiale og psykologiske konsekvensene av kroniske kriser vil kunne føre til nye og uoverskuelige konsekvenser.

Klimatilpasning, forebyggende tiltak og styrket beredskap må i størst mulig grad foregå lokalt, i samarbeid med lokale og nasjonale myndigheter, frivillige organisasjoner og andre lokale partnere.

Norsk langsiktig bistand må i større grad fokusere på klimatilpasning og sårbarhetsreduksjon for utsatte grupper og samfunn, basert på landets egne prioriteringer.

Det humanitære rom

Det humanitære rommet er utsatt for et konstant press fra ulike politiske interesser. I mange av dagens konflikter foregår den humanitære innsatsen side om side med freds- og forsoningsinnsats, utviklingsbistand, internasjonal politiinnsats og militære fredsoperasjoner. En av de største utfordringene i slike sammensatte operasjoner er å oppnå en helhetlig tilnærming i den samlede innsatsen, samtidig som at de humanitære prinsippene ivaretas.

Å fremme respekt for humanitære grunnprinsipper og for internasjonal humanitær rett er en sentral del av norske engasjementspolitikk, og Norge vil arbeide for en klar rolledeling mellom humanitære organisasjoner, andre sivile aktører og militære styrker i stadig mer komplekse situasjoner. Norge vil jobbe for å styrke og videreutvikle humanitærretten, noe vi blant annet bidro til i forbindelse med vedtaket om en konvensjon mot klastevåpen i 2008.

Norsk humanitær engasjementspolitikk

Norge har som mål å være en ledende politisk og finansiell partner i den humanitære innsatsen og bidra til at det internasjonale samfunnet står best mulig rustet til å møte framtidens utfordringer. Hovedmålene i Regjeringens humanitære strategi fremlagt i september 2008 er å:

- sikre at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse,
- finansiere humanitær innsats basert på humanitet, upartiskhet og nøytralitet,
- ruste det internasjonale samfunnet til å møte framtidens globale humanitære utfordringer,
- forebygge og svare på humanitære kriser og igangsette gjenoppbygging av samfunn etter kriser.

Kjernen i humanitær innsats er å redde enkeltmenneskers liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion eller politisk tilhørighet. Gjennomføring av dette humanitære imperativet er en sentral del av norsk engasjementspolitikk. Samtidig som enhver stat har ansvar for å beskytte og hjelpe sin egen befolkning når den rammes av en humanitær krise, har det internasjonale samfunnet et medansvar for å bistå

når staten eller lokalsamfunnet ikke kan eller vil gi nødvendig beskyttelse og livreddende hjelp.

Norge har som mål å være en god humanitær giver ved å gi rask, fleksibel og effektiv respons i møte med skiftende humanitære behov, både i akutte og langvarige kriser. Som et ledd i oppfølgingen av den humanitære strategien og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Norges humanitære bistand vil Utenriksdepartementet framover gjennomføre en rekke endringer i forvaltningen av den humanitære bistanden. Blant annet vil vi i større grad benytte flerårige samarbeidsavtaler med utvalgte partnere samt styrke arbeidet med oppfølging og rapportering av resultater.

Regjeringen er også opptatt av at kjønnsensitive analyser legges til grunn for det humanitære arbeidet. Det er blant annet behov for bedre rapportering om resultater og erfaringer på dette området. Norge vil prioritere tiltak for beskyttelse av kvinner og barn mot kjønnsbasert vold.

Humanitær nedrustning

Humanitær nedrustning er å se nedrustning som en humanitær handling. Perspektivet er et annet enn ved tradisjonell rustningskontroll. Ved å ta utgangspunkt i de humanitære og utviklingsmessige konsekvensene av våpenbruk for innsats og prioriteringer i felt, og samtidig påvirke innretningen av de multilaterale prosessene vi deltar i til å reflektere dette, kan vi effektivt bidra til å styrke den humanitære nedrustningen. Det var slike prosesser som ledet fram til Landminekonvensjonen (1997) og Konvensjonen om klasevåpen (2008). Dette er sentrale bidrag til å styrke den internasjonale humanitære retten og menneskerettighetene, samtidig som de gir solide rammeverk for en effektiv gjennomføring i felt.

Humanitær nedrustning er en metode og strategi for å ta tak i problemer forårsaket av væpnet

vold. «Væpnet vold» er et samlebegrep som omfatter bruk av håndvåpen, eksplosiver, miner, klaseammunisjon og andre konvensjonelle våpen. I følge FNs utviklingsprogram, UNDP, dør eller lemlestes mer enn to millioner mennesker hvert år på grunn av væpnet vold. Staters og ikke-statlige aktørers bruk av og trussel om bruk av væpnet vold medfører omfattende brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Flertallet av de som rammes er fattige. Landene med mest omfattende problemer er også land i krig eller konflikt, enten pågående eller nylig avsluttede. Ressursvake og ustabile samfunn rammes hardest.

En fellesnevner for de ulike problemstillingene knyttet til væpnet vold er at sivile rammes på en uakseptabel måte gjennom brudd på menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett, og at voldsbruken er en direkte årsak til humanitære lidelser og manglende utvikling. Væpnet vold utgjør dermed et alvorlig humanitært og utviklingsmessig problem. FN anser at væpnet vold utgjør en av de største hindringene for å nå tusenårsmålene om utvikling.

På området håndvåpen finnes det ennå ingen internasjonal avtale om forbud eller regulering av bruk. Mange viktige aktiviteter og initiativer foregår gjennom regionale initiativer og institusjoner. Multilateralt er det i hovedsak fokus på tre initiativer: Arms Trade Treaty-prosessen (ATT), som har som formål å framforhandle en internasjonal standard for handel med konvensjonelle våpen, FNs handlingsprogram for håndvåpen, og Genèveerklæringen om væpnet vold, hvor blant annet Norge sitter i kjernegruppen. Fra norsk side er vi særlig opptatt av å prioritere innsats og støtte til prosesser som faktisk bidrar til å bedre situasjonen for enkeltmennesker og samfunn som er rammet av vold på en måte som krenker menneskerettigheter og hindrer utvikling.

14 Sikre økonomi og samfunnsinteresser i en globalisert verden

Norsk økonomi og velferd er svært avhengig av omverdenen. Slik har det «alltid» vært, helt siden skogbruk, skipsfart og fiskerier allerede for mange hundre år siden brakte norske varer til verden og førte penger tilbake i norsk produksjon, forbruk og velferd. Vi sparer og investerer overskuddet av det vi produserer i utlandet gjennom Statens pensjonsfond-Utland (SPU) og på annet vis. Uten stabile markeder i utlandet for vår olje og gass, offshore-industri, aluminium, fisk, telekommunikasjon, skipsfart osv. ville ikke Norge vært blant verdens mest velstående samfunn. Uten tilgang på råvarer, innsatsvarer og – tjenester og forbruksvarer og –tjenester fra utlandet ville vi ikke hatt de goder som det norske folk etterspør. Uten kontroll over den økonomiske sonen i våre egne farvann hadde vi ikke hatt petroleums- eller fiskeriressursene. Uten global innsats for å unngå alvorlige klimaendringer kan levevilkårene i Norge forringes betydelig.

Dette er bare noen eksempler på hvor internasjonalt eksponert norsk økonomi og velferd er, med tilsvarende stor betydning for utenrikspolitikken. FNs havrettskonvensjon, EØS-avtalen, WTO-avtalen, Kyoto-avtalen og sikkerhetspolitikk og stabilitet i nordområdene – alt dette er med på å sikre norske økonomiske interesser og norsk velferd, direkte eller indirekte. Disse og andre sider ved utenrikspolitikken er selvfølgelig også mer enn norsk økonomi og velferd, og for mange er andre aspekter tyngre og viktigere. Poenget her er, at med globaliseringens dyptgripende integrering av det norske samfunnet i verden for øvrig, er det få sider ved utenrikspolitikken som ikke berører norsk økonomi og velferd. Ansvar for internasjonale økonomiske spørsmål er fordelt på flere departementer. Et godt samarbeid mellom de berørte departementene er derfor viktig.

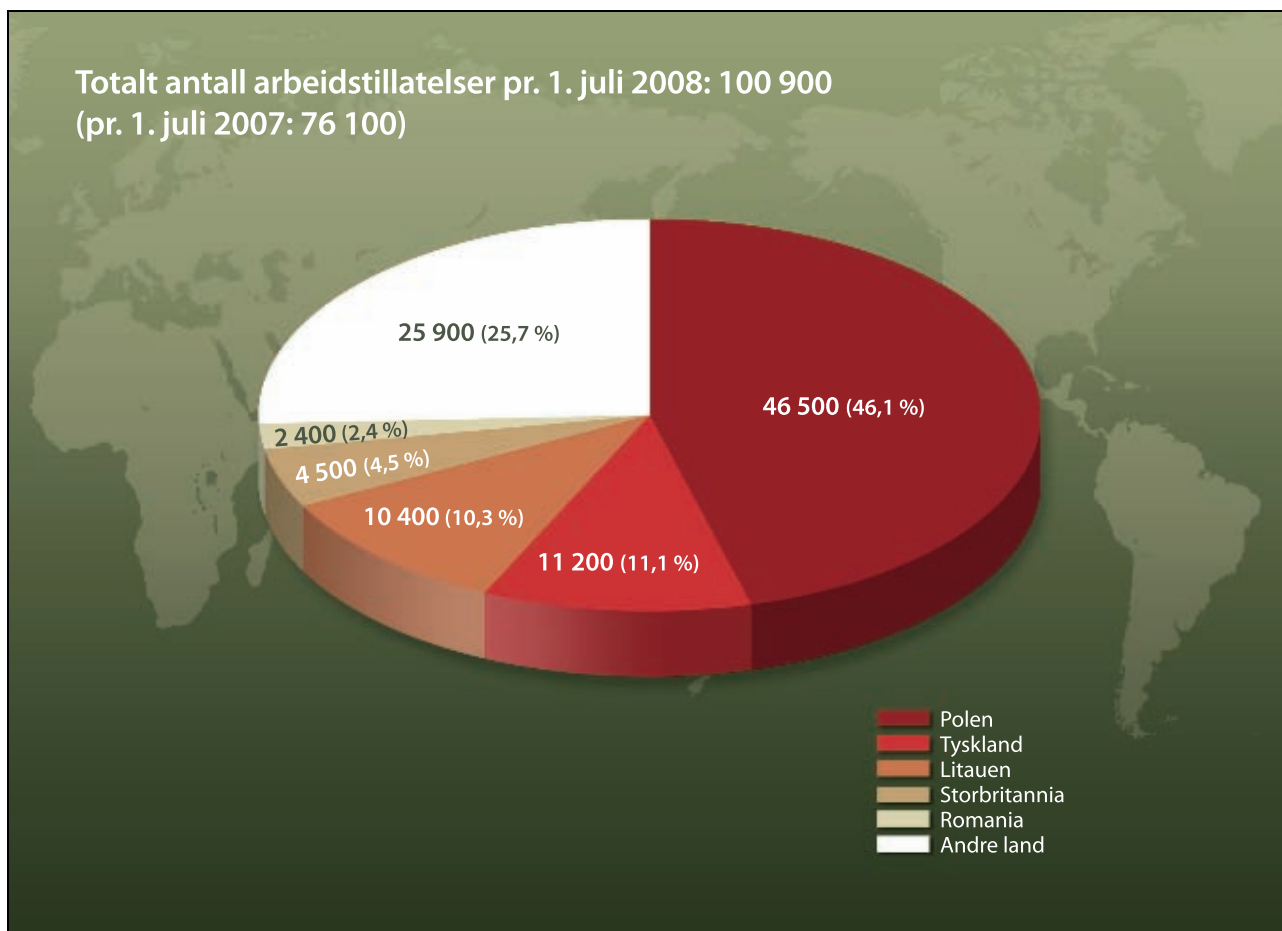
14.1 Fremme norske økonomiske aktørers interesser

Globaliseringens konsekvenser for norsk økonomi og velferd berører et bredt spekter av politikkområder. Skattepolitikken berøres fordi globalisering gjør det lettere for bedrifter å flytte aktiviteter mel-

lom land, eksempelvis for å unngå skatt. Næringspolitikken påvirkes fordi mange næringer får nye markeder og nye konkurrenter med økte krav til innovasjon og omstillingsevne. Arbeidsmarkedspolitikken berøres fordi arbeidsinnvandring medfører behov for å integrere dem som kommer i arbeidsmarkedet. Sosial- og helsepolitikken utfordres fordi nye befolkningsgrupper ankommer landet med andre helseproblemer og nye krav til trykdeapparatet. Justispolitikken får behov for fornying ettersom vi stadig må endre lovgivningen i henhold til internasjonale avtaler. Videre gir nye former for grenseoverskridende kriminalitet behov for endrede prioriteringer fra politiets side.

Men hvordan berøres utenrikspolitikken av globalisering, økonomi og velferd? Tradisjonelt har utenrikspolitikken hatt en viktig rolle i ivaretagelsen av norske økonomiske interesser. Utenriks-tjenesten ble opprettet for å ivareta norske næringsinteresser, opprinnelig i særlig grad skipsfarten. Ambassadene og Innovasjon Norge har vært, og er fremdeles, sentrale kontaktpunkter og døråpnere for norsk næringsliv, en funksjon som er særlig viktig for mindre bedrifter som satser internasjonalt. Handelspolitikk har alltid vært høyt prioritert i Utenriksdepartementet, i dag ikke minst på grunn av WTOs og den pågående Doha-rundens betydning for norske økonomiske interesser. Norge har her opparbeidet seg en sentral posisjon i de pågående forhandlingene. EU-samarbeidet gjennom EØS-avtalen er kanskje den viktigste oppgaven norsk utenrikspolitikk har i dag for ivaretagelse av norske økonomiske interesser.

Samtidig illustrerer ikke minst globale handels-spørsmål at utenrikspolitikk og økonomiske interesser henger nært sammen, og integreres stadig tettere. Handelspolitikk er i stor grad utenrikspolitikk. Handelspolitikken angår alle sider ved norsk økonomi og velferd, i den forstand at norske interesser i bred betydning ligger til grunn for all norsk handelspolitikk, det være seg globalt gjennom WTO, regionalt gjennom EØS, eller bilateralt og flersidig gjennom EFTA og frihandelsavtaler. Nasjonale, regionale og globale prosesser griper inn i hverandre. For en åpen og relativt liten økonomi som den norske er dette et avgjørende ele-



Figur 14.1 De fem landene med høyest arbeidsinnvandring (m/gyldig arbeidstillatelse) til Norge, pr. 1. juli 2008

Kilde: Utlendingsdirektoratet

ment. Den pågående forhandlingsrunden i WTO – Doha Development Agenda – er for eksempel økonomisk politikk, ved at den berører norske økonomiske interesser i landbruk, verksteds- og fiskerier næring, skipsfart, energi, telekommunikasjon, forsikring og andre tjenestenæringer; velferdspolitik, ved at den berører sentrale spørsmål i arbeidslivet (anstendige arbeidsforhold) og tilgangen på utenlandsk arbeidskraft; utviklingspolitikk, ved at et viktig formål er bedre integrering av utviklingsland i verdensøkonomien og det multilaterale handelssystemet i WTO; miljøpolitikk, gjennom de viktige koblingene mellom miljøreguleringer og internasjonal handel; og tradisjonell utenrikspolitikk, ved at den bidrar til utvikling av et bedre og mer stabilt nett av regelbaserte multilaterale avtaler og institusjoner.

Videre har utviklingsland gjort inntreden på en rekke arenaer som tidligere har vært forbeholdt de mer utviklede landene; globale produkter (biler, elektronikk, mobiltelefoni, osv.), landbruksvarer (frukt, grønnsaker, blomster, tropiske matvarer) og arbeidskraft. Kina er marked for norsk laks og

Brasil for norsk offshore-teknologi. Med andre ord «normaliseres» Norges handelspolitiske forhold til utviklingsland. Vi kan ikke lenger se den økonomiske verden som delt i to i nord og sør, eller industriland og utviklingsland. I årene som kommer vil det bli enda tydeligere at vi må vurdere det enkelte land på sine egne premisser, og ikke med sekkebetegnelsen «utviklingsland». Selv mange av de minst utviklede landene er viktige handelspartnere og vekstland for norske private investeringer. Bangladesh er et godt eksempel. Allerede nå kan man se at landenes økonomiske interesser og innflytelse, og dermed denne siden ved deres utenrikspolitiske interesse for Norge, varierer sterkt. Noen eksempler på at vi har reelle interesser er:

- Kina, India, Sør-Afrika og Brasil er store globale aktører.
- Chile, Sør-Korea og Thailand er viktige handelspartnere.
- Bangladesh, Qatar, Aserbajdsjan, Algerie, Angola og Namibia har betydelige norske investeringer.

Norske investeringer ute

Globalisering av økonomien handler ikke bare om mer omfattende handel, investeringer og migrasjon mellom land. Globalisering kjennetegner en utvikling der stadig flere land trekkes med i det internasjonale samfunn gjennom grenseoverskridende samhandling. Her spiller ikke minst Kina og India en viktig rolle. Også land i Latin-Amerika, Afrika og tidligere Sovjet-stater blir trukket sterkere med i den globale økonomien. Det er derfor heller ikke bare handel med varer og tjenester som binder oss nært opp til andre land. Gjennom de seneste tiår har norske bedrifter i økende grad funnet det lønnsomt å etablere virksomheter i utlandet. Selskap som Telenor, Norske Skog, Elkem og Aker Kværner hadde tidligere det meste av sin aktivitet her hjemme. I dag vokser disse og en rekke andre norske selskaper i all hovedsak utenfor Norges grenser. For mange av dem er Norge et marginalt marked. Selskapene har blitt globale aktører.

Når nye norske bedrifter etableres innenfor næringer som olje og gass, IKT, maritime tjenester, sjømat og alternativ energi, tenker de globalt. Energiselskapet REC og IT-selskapet Opera er eksempler på det vi kaller for «Born Globals», og de representerer en utvikling som setter nye krav til norsk politikk. Virkemidler for å fremme norsk økonomi og velferd er viktige oppgaver for norsk utenrikspolitikk, og norske ambassaders og generalkonsulaters plassering og oppgaver må vurderes i lys av globaliseringen.

Utenlandske investeringer i Norge

Omfanget av utenlandske selskaper som opererer i Norge, har økt kraftig de seneste tiårene. GE Health investerer i store produksjonsanlegg i Lindesnes og gir Norge en global rolle som produsent av medisinske kontrastvæsker. Det amerikanske oljeselskapet Conoco Phillips legger sitt regionale hovedkvarter til Norge. Yahoo velger å etablere et utviklingscenter i Trondheim for å ta del i og videreutvikle den unike kompetansen som Trondheims-miljøet har innenfor søketeknologi. Utenlandske investeringer tiltrekkes av gode norske forskningsmiljøer. Det er et mål at vi gjennom forskningspolitikken skal fortsette å være foretrukne partnere for internasjonale selskaper. Selskapene bringer med seg sentral kompetanse og viktige internasjonale nettverk som gjør det mulig for norske leverandører å vokse i nye og store markeder i utlandet. Politiske virkemidler som tidligere rettet seg mot selskaper på norsk jord, får i økende grad

betydning for store utenlandske selskap med aktiviteter i Norge. Det omgjør i praksis innenrikspolitiske virkemidler til utenrikspolitikk. Norsk politikk som tidligere ble ansett som av liten interesse for andre land, kan få en ny rolle fordi den berører viktige utenlandske aktører på norsk jord.

14.2 EU/EØS som sentral økonomisk rammebetingelse

EØS-avtalen sikrer at norske bedrifter og borgere har samme tilgang til EUs indre marked som bedrifter og borgere i EU-landene. Det indre marked baserer seg på et felles regelverk. En forutsetning for Norges rettigheter i dette markedet er at EUs regelverk fortløpende tas inn i EØS-avtalen etter hvert som dette utvikles.

Det regelverksbaserte samarbeidet i EØS gir bedre forutsigbarhet og større grad av likebehandling for bedrifter og borgere. Det vil ikke være nødvendig å orientere seg om regelverket i 30 land, når man nå kan forholde seg til ett sett med felles EØS-regler som gjelder både for hjemmemarkedet og de viktigste eksportmarkedene.

EØS-avtalen gjør også at det blir tryggere å investere i arbeidsplasser i norsk næringsliv med mye eksport eller produksjon i utlandet.

EØS-avtalen har bidratt til å styrke handelen og de økonomiske forbindelsene mellom Norge og EU. Det er imidlertid vanskelig å beregne avtalens betydning for den økonomiske utviklingen i Norge. Dette skyldes i første rekke at utviklingen i norsk økonomi også har blitt påvirket av en rekke andre forhold. Det er ikke mulig å isolere virkningen av EØS-avtalen fra de øvrige forholdene på en meningsfull måte. Det er slik sett også vanskelig å beregne i kroner og øre hva det ville innebære økonomisk at EØS-avtalen falt bort. Slike vurderinger ville også være avhengige av hvilke ordninger for markedsadgang som ville bli alternativet. Det økonomiske tapet vil bli desto større jo mer alternativet innebærer redusert markedsadgang til EU. Men EØS-avtalen utgjør en sentral ramme for regelverket som gjelder for norsk handel til vårt viktigste marked.

Handelen med EU-landene har økt betydelig siden 1994. Handelen med enkelte andre land har imidlertid økt noe mer, noe som må ses i lys av den sterkere økonomiske veksten i en del områder utenfor Europa. Like fullt utgjør eksporten av varer og tjenester i EØS-området 76,6 prosent av total norsk eksport.

EØS-avtalen omfatter også samarbeid på andre samfunnsområder. Miljø er et eksempel på dette.

Det er basert på erkjennelsen av at de fleste miljøutfordringene er grenseoverskridende og at en effektiv og ambisjøs miljøpolitikk fordrer bredt samarbeid. Helt fra EØS-avtalen ble inngått har det vært et norsk politisk ønske om å delta mest mulig aktivt og bredt i EUs miljøsamarbeid. I tråd med dette har Norge gjennom EØS integrert størstedelen av EUs miljøregelverk i norsk rett. Dette har både direkte og mer indirekte bidratt til å heve miljø-

standarden i Norge. Det er også et ledd i Norges aktive europapolitikk (jf. Regjeringserklæringen (Soria Moria) og St.meld. nr. 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken. Det er viktig for Norge å bevare EØS-avtalen som et fleksibelt og effektivt redskap i europapolitikken.

Selv om Norge på de fleste områder har beskjeden innflytelse på utformingen av EU-regelverk som senere innlemmes i EØS, er det sjelden pro-

Boks 14.1 Områder hvor Norge er spesielt interessante samarbeidspartnere for EU

Skipsfartspolitik. Norge var engasjert i arbeidet med å utforme EUs maritime politikk som ble endelig godkjent på EU-toppmøtet i desember 2007. I likhet med EU legger Norge vekt på en helhetlig tilnærming til maritime spørsmål. Det er god kontakt om oppfølgingen av den maritime politikken, særlig i forbindelse med Europakommisjonens skipsfartsstrategi som ble lagt fram i januar 2009. I strategien formuleres ulike tiltak for å opprettholde og videreutvikle en verdensledende posisjon for europeisk skipsfart på en miljøvennlig måte. Det samsvarer godt med ambisjonene i regjeringens maritime strategi fra oktober 2007. Målet er at Norge skal være en verdensledende maritim nasjon basert på framtidsrettede innovative og miljøvennlige løsninger. Samtidig skal Norge arbeide for å avvikle subsidiekonkurransen innenfor skipsfarten. I den forbindelse er det særlig relevant å arbeide inn mot EUs revisjon av retningslinjene for statsstøtte på dette området, som skal gjennomføres innen 2011.

Reform av EUs felles fiskeripolitikk. EU har innledet en prosess med sikte på å reformere sin felles fiskeripolitikk. Utgangspunktet er en erkjennelse av at reformen fra 2002 ikke er tilstrekkelig for å sikre bærekraftige fiskerier. EU ønsker å sikre stabile rammebetingelser for næringen og for kystkommuner som er fiskerihengig. Norge er EUs viktigste fiskerisamarbeidspartner. I lys av det godt etablerte bilaterale samarbeidet vil Norges bidrag til reformprosessen være av stor betydning.

Bærekraftig havbruk. EU ønsker å samarbeide med Norge, som er et framtrædende oppdrettsland, i forbindelse med utarbeidelse av gode kriterier for miljømessig bærekraftig havbruk. Dette omfatter forhold som for eksempel genetisk interaksjon mellom oppdretts- og villfisk, herunder rømming, forebygging og bekjempelse og forebygging av sykdom, reduksjon av

råstoff til forurensende utslipp og bruk av fôr fra bærekraftig forvaltede fiskebestander.

Energiområdet. Både Europakommisjonen og EUs medlemsland ser på Norge som en av sine viktigste, strategiske energipartnere.

EU importerer om lag halvparten av sitt energiforbruk, og denne andelen kan stige til 70 prosent om 15 år. Norge står i dag for 18 prosent av EUs gassimport, mot Russlands 25 prosent. Sikker tilgang til energi står øverst på dagsordenen. EU viser derfor stor interesse for hva som skjer i nordområdene.

Sosial rettferdighet, sysselsetting og økonomisk utvikling i Europa. EU viser økende interesse for «nordiske løsninger», hvor vi har lyktes med å kombinere et fleksibelt arbeidsmarked med sikkerhet for den enkelte, ved blant annet å utvise tillit, ta hensyn til hverandres interesser og ha like muligheter for alle som et hovedmål.

Likestilling. Norge har deltatt i EUs likestillingsamarbeid siden 1996, i Handlingsprogrammene for likestilling mellom kvinner og menn, og både ledet og vært partner i flere samarbeidsprosjekter. Blant annet har Barne- og likestillingsdepartementet ledet et prosjekt om kvinner og eierskap i næringslivet, og nå koordinerer Universitetet i Bergen et EU-finansiert prosjekt, FEMCIT, om kvinnebevegelsens rolle i samfunnsendring i europeiske land siden 1960-tallet. Norge deltar også i to ekspertnettverk, ett om likestilling i familie- og arbeidsliv og ett om jus og rettslig utvikling. Norge har en nasjonal ekspert på likestillingsområdet i Europakommisjonen og deltar både i Rådgivende komité og Programkomiteen. Dette gir oss innflytelse på utformingen av EUs likestillingspolitikk.

Innflytelse på Europas utvikling krever kunnskap, innsats, nettverk og engasjement. Hvilket ambisjonsnivå vi bør ha i norsk informasjons- og påvirkningsarbeid, må defineres fra sak til sak, avhengig av hvor viktig saken er for Norge.

blemer med å akseptere resultatene av EUs prosess, som vanligvis gir en forbedring av regelverket.

På noen få områder avviker imidlertid Norges situasjon såpass mye fra alle EU-land at vi ikke kan regne med at noen av dem som deltar i prosessen i EU, i praksis vil ivareta norske interesser gjennom å ivareta sine egne. Da må Norge forhandle med EU om særskilte tilpasninger før regelverket gjennomføres i Norge.

Regelverket for næringsmiddelproduksjon er innlemmet i EØS-avtalen, og handelen mellom Norge og EU med bearbeidede landbruksvarer (som for eksempel pizza, pasta, syltetøy, supper, bakervarer mm.) reguleres av protokoll 3 til EØS-avtalen. EØS-avtalen forplikter også partene til å gjennomgå vilkårene for handelen med basis landbruksvarer (kjøtt, meieriprodukter, frukt, grønnsaker m.m.) annethvert år med sikte på en gradvis liberalisering, men innenfor rammen av partenes landbrukspolitikk og på gjensidig fordelaktig basis. Det må påregnes et fortsatt press fra EUs side om en større åpning av det norske markedet. Et framtidig resultat av Doha-runden i WTO vil få stor betydning for handelen med landbruksvarer mellom Norge og EU.

Viktig påvirkningsarbeid overfor EU

Fremme av norske interesser overfor EU skjer både gjennom de formelle kanalene som EØS-avtalen gir og gjennom uformelt arbeid. Det er mange faktorer som påvirker muligheten for å innvirke på EUs prosess. De viktigste er kompetanse, erfaring, ressurser, evne til å utforme og formidle tydelige og klare posisjoner tidlig i prosessen, og hvor sterke interesser EU-land har i spørsmålet. Generelt er det nødvendig med et sterkt og vedvarende fokus på EU-/EØS-spørsmål på høyt politisk nivå for at Norge skal lykkes i å medvirke i EUs prosesser.

Arbeidet overfor EUs institusjoner i Brussel er fortsatt viktigst, og suppleres av arbeid direkte mot EU-landenes hovedsteder. Spesielt etter utvidelsen av EU fra 15 til 27 medlemmer har betydningen av direkte kontakt mellom hovedstedene økt. EU-foraene i Brussel er ikke tilstrekkelig som arena for å identifisere hverandres posisjoner, bygge allianser og avklare saker. En god ivaretagelse av norske interesser gjør det nødvendig også for Norge å arbeide aktivt inn mot EU-landenes hovedsteder.

I likhet med norske myndigheter arbeider mange norske bedrifter, arbeidslivets parter, interesseorganisasjoner og lokale/regionale myndigheter for å ivareta sine interesser overfor EU.

Mange av disse aktørene har eget kontor i Brussel. Mange medvirker i EUs prosesser gjennom sin deltakelse i bredere europeiske sammenslutninger. Norske myndigheter og andre norske aktører vil ikke alltid ha samme syn på hvordan EU/EØS-relaterte saker bør håndteres og løses. Men gjennomgående vil det være klare fellesnevner. Muligheten for norsk medvirkning og påvirkning er størst når alle trekker i samme retning innenfor sine respektive kanaler.

Som oppfølging av handlingsplanen i St.meld. nr. 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken utarbeidet Regjeringen en tiltaksplan som departementene har fulgt systematisk. De aller fleste av til sammen 96 tiltak er nå gjennomført.

For å bidra til tydelige europapolitiske prioriteringer og økt samordning i forvaltningen blir det nå årlig utarbeidet arbeidsprogrammer om EØS, utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis- og innenrikspolitikk. Hvert departement utarbeider også en egen strategisk plan for sitt arbeid overfor EU. Alle planene blir fortløpende offentliggjort på Europaportalen (www.europaportalen.no). For ytterligere å bidra til økt åpenhet om europapolitikken ble en EØS-notatbase offentliggjort samme sted høsten 2008.

14.3 Handelspolitikkenes betydning for Norge

Handelen med utlandet er av grunnleggende betydning for norsk velferd. Handelen gir norske produsenter anledning til å spesialisere seg, og dermed utnytte ressursene mer effektivt. Deltakelsen i det internasjonale varebyttet innebærer også at norske produsenter av varer og tjenester møter konkurranse fra produsenter i andre land. Stor omstillingsevne i norsk økonomi har gjort at denne konkurransen har bidratt til høy produktivitetsvekst og økt velferd i Norge. Samtidig har norske husholdninger og bedrifter fått tilgang på bedre eller billigere varer og tjenester fra mer effektive produsenter i utlandet.

Ut fra ulike politiske hensyn har norske myndigheter ønsket å skjerme produksjonen av enkelte varer og tjenester fra konkurranse fra utlandet. For varer gjelder dette de fleste landbruksvarer vi produserer her i landet, mens det for tjenester i hovedsak gjelder sektorer basert på norsk kultur eller andre samfunnsmessige særtrekk.

Norsk handelspolitikk må derfor fortsatt skape balanse mellom, på den ene siden Norges inter-

esse av bedre adgang til utenlandske markeder for de fleste norskproduserte varer og tjenester, og åpenhet for import av varer og tjenester som vi har behov for fra utlandet, og på den andre siden ønsket om å skjerme enkelte produksjonssektorer.

Norges handel med utlandet er særlig konsentrert om Europa – i første rekke EU. Det gjelder for de fleste varer og tjenester, og for både eksport og import. Likevel er norsk handelspolitikk i utgangspunktet global – forankret i WTO, – både for å ivareta ovennevnte offensive interesser, og for at handelspolitikken fortsatt skal ha sin plass som del av den samlede utenrikspolitikken. Økonomisk og handelspolitisk er det flere grunner til globalt fokus:

- De viktigste norske eksportvarer og – tjenester leveres til globale markeder. De fysiske mottakerne kan være i Europa, men prisene fastsettes globalt. Det er verdensøkonomien og ikke «bare» Europas økonomi som setter temperaturen på våre markeder.
- Veksten i verdensøkonomien har vært og vil, selv i den lavkonjunktur verden synes på vei inn i, fortsette å være i Asia, Latin-Amerika og i mindre grad Afrika.
- Etter hvert vil norsk eksport fokusere mer på fjernere markeder. De store norske selskapene (blant annet Hydro, StatoilHydro, Telemor, Norske Skog, Yara) er allerede globale. Veksten i lakseeksporten er utenfor Europa, markedene for offshore-teknologien ligger andre steder, osv.
- Norske investeringer – særlig Statens pensjonsfond Utland (SPU) – er investeringer i verdensøkonomien gjennom deltakelse med små poster i mange selskaper i de fleste sektorer i alle verdensdeler.
- EØS-avtalen er i denne forbindelse en velfungerende regional handelsavtale som sikrer norsk næringsliv adgang til EU-markedet og gir norske bedrifter og forbrukere tilgang til varer og tjenester fra EU-landene. Unntaket er deler av fiskeri- og landbrukssektorene.
- Tilsvarende er frihandelsavtalene som Norge inngår sammen med EFTA-partnerne Island, Liechtenstein og Sveits, viktige supplement til den globale, multilaterale handelspolitikken i WTO. Historisk er slike avtaler inngått for å unngå diskriminering i det bredere europeiske markedet. Etter hvert er det vel så mye fokusert på markeder i Asia, Afrika og Latin-Amerika som et eller flere av EFTA landene finner interessante. Vi har i dag 16 gjeldende avtaler. Gjennom EFTA forhandles det for tiden med India og Peru, og forarbeid gjøres for en mulig

avtale med Russland. I tillegg forhandler vi bilateralt med Kina. Disse avtalene er Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde.

Å få avsluttet den pågående forhandlingsrunden i WTO – den såkalte Doha runden som startet i 2001 – er norsk handelspolitikks førsteprioritet og hovedfokus på kort og mellomlang sikt. Vi har en rekke interesser som balanseres i disse forhandlingene. Først etter at denne åttende forhandlingsrunden i WTO er avsluttet, vil det være realistisk å bringe nye problemstillinger inn i det multilaterale handelssystemet. Flere grunnleggende problemstillinger vil komme på dagsordenen. Det er nok å nevne klimapolitikken og mer tradisjonelle miljøspørsmål, tilgangen til råvarer, eksportrestriksjoner, immaterielle rettigheter, anstendige arbeidsforhold (decent work) og arbeidstakerrettigheter, og ikke minst den kontinuerlige prosessen med å opprettholde handelssystemets betydning for utviklingslandenes integrering i verdensøkonomien.

Noen av de mest sentrale problemstillingene i Doha-runden sett med norske øyne vil være der også i årene som kommer og i framtidige forhandlinger:

- Bidra til det multilaterale handelssystemets legitimitet og effektivitet.
- Tilpasse det multilaterale handelssystemet og de multilaterale reglene til utviklingslandenes situasjon slik at de reelt sett har frihet til å utvikle sin egen økonomi og velstand, samtidig som de gradvis og i tråd med sitt utviklingsnivå forplikter seg til å påta seg de normale forpliktelser som det multilaterale system er bygget på.
- Opprettholde tilstrekkelig beskyttelse for og støtte til norsk landbruk, slik at det fortsatt kan drives landbruk i hele landet, samtidig som det skjer en betydelig reduksjon i tollsatser, innføring av nye tollkvoter og omlegging av landbruksstøtten i en retning som ikke vrir handelen. Dette vil være svært krevende for norsk landbruk, men vil likevel være nødvendig som ledd i utviklingen av et framtidig handelsregime for landbruksvarer der ikke minst mange utviklingsland har sterke interesser.
- Arbeide for bedre og mer stabil markedsadgang for eksport av norske industriprodukter (i første rekke sjømat og verkstedsprodukter) og tjenestenæringer (i første rekke skipsfarts-, energi-, telekommunikasjons- og forsikrings-tjenester), og samtidig erkjenne at utviklingslandene, som er de store nye markedene hvor det også for norsk næringsliv har interesse av bedret markedsadgang, har krav på å gjøre

som vi har gjort, nemlig å åpne sine markeder gradvis. Regjeringen har i denne sammenhengen droppet alle krav til utviklingsland om liberalisering av grunnleggende velferdsoppgaver.

- Oppnå global enighet om et sett avtaler som er gode nok til å sikre en regulert og velfungerende åpen verdensøkonomi, også i den nåværende motkonjunktoren preget av finanskrisen. Det er viktig å opprettholde ambisjonsnivået og fullføre forhandlingsrunden, slik at myndighetene i WTOs medlemsland kan vise markedene at de er forberedt på å stå imot det proteksjonistiske presset som finanskrisen har gitt støtet til. Regjeringen vil arbeide i alle relevante fora for å motvirke økt proteksjonisme.

Disse fem hovedproblemstillingene vil også i framtiden være sentrale i norsk og global handelspolitikk. Målet er et velfungerende, regelbasert og åpent multilateralt handelssystem basert på prinsippene for bærekraftig utvikling, som omfatter alle sentrale økonomiske aktører, og som gradvis også omfatter flere deler av den globale økonomien: landbruk, tjenester og markeder i utviklingslandene. For at WTO-systemet skal kunne leve opp til denne målsetningen, er det en forutsetning at det også er tilstrekkelig tilpasningsdyktig til å ta opp i seg nye problemstillinger og ta inn over seg nye maktstrukturer, herunder hensynet til anstendige arbeidsforhold (decent work), som regjeringen legger stor vekt på.

14.4 Staten som investor og kapitalforvalter

Statens pensjonsfond eies av det norske folk og kommende generasjoner av nordmenn. Den velstand som de nåværende generasjoner opplever, forplikter. Kapitalen fra Statens pensjonsfond – Utland stammer fra statens olje- og gassinntekter. Olje- og gassreservene vil ta slutt. Siden det er tale om begrensede ressurser, er det ikke rettferdig at rikdommene bare kommer få generasjoner til gode. Verdiene må sikres for etterslekten. Det vil være et viktig etisk ansvar å sørge for at fondets eiere får god avkastning av formuen over tid. Dette er et viktig bidrag for å sikre velferdsstaten i framtiden.

Statens pensjonsfond – Utland hadde et omfang på 1 992 mrd. NOK per 30. juni 2008. Statens pensjonsfond – Norge hadde på samme tidspunkt en beholdning på 113 mrd. NOK. Statens pensjonsfond beløp seg samlet til 2 105 mrd. NOK.

Samfunnsansvar og etiske retningslinjer

Fordi vi gjennom fondet forvalter en stor del av det norske samfunnets verdier både for dagens og framtidige generasjoner, er det viktig og nødvendig med tillit i befolkningen til arbeidet med fondet. Dette bygges ved stor grad av åpenhet om investeringer, resultater og fondets strategi.

De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland fastlegger forpliktelser som handler om ansvar for framtidige generasjoner av nordmenn og medansvar for mennesker og natur som berøres av de selskapene fondet investerer i globalt. Det er imidlertid mange problemer som ikke kan løses gjennom forvaltningen av fondet, men som løses bedre gjennom ordinære utenrikspolitiske kanaler, gjennom utviklingspolitikk og miljøpolitikk.

Ulike investorer har ulike institusjonelle rammer de arbeider under. Dette påvirker hvilke metoder og verktøy som egner seg for å ta hensyn til etiske spørsmål. I forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge legges det i hovedsak vekt på utvelgelse av gode selskaper og tett dialog med de samme selskapene etter at investeringen er gjort. Dette er mulig blant annet fordi fondet har investert i et begrenset antall selskaper i Norge, omlag 50, og fordi eierandelen – og derved påvirkningsmuligheten – i det enkelte selskap er relativt stor.

Det har vært økende oppmerksomhet om investoransvar generelt og om de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland spesielt. Dette kan bety at de etiske retningslinjene kan ha effekt utover det arbeidet som gjøres gjennom fondet. En slik effekt har ikke nødvendigvis vært til siktet, men er desto mer positiv. Bevisstgjøring er et første og viktig steg i retning av bred ansvarliggjøring av investorer og selskaper.

Som finansiell investor er det naturlig å være opptatt av en best mulig tilgang på informasjon om forhold som på kort eller lang sikt kan få betydning for en riktig verdsettelse av selskaper. Opplysninger om miljøkonsekvenser av et selskaps virksomhet kan være relevante i en slik sammenheng. I 2008 sluttet Norges Bank seg til Carbon Disclosure Project (CDP), en uavhengig organisasjon som samler inn og publiserer informasjon om blant annet bedrifters utslipp av drivhusgasser. Gjennom tilslutningen til CDP oppfordrer Norges Bank selskapene til åpenhet, og til å være en drivkraft i arbeidet for å redusere utslipp av klimagasser.

I november 2008 kunngjorde Norges Bank at banken deltar i et nytt opprop fra 135 fond, hvor man går inn for at de rike landene, i tråd med anbefalingene fra FNs klimapanel, kutter sine utslipp av

klimagasser med 25–40 prosent innen 2020, regnet fra nivået i 1990.

Betydningen av åpenhet

Forvaltningen av Statens pensjonsfond foregår med stor grad av åpenhet. Finansdepartementet legger årlig fram en stortingsmelding om forvaltningen av fondet.

Norges Bank redegjør også årlig for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland generelt, herunder for utøvelsen av eierskap. Det er over 7 000 selskaper i porteføljen og det gis informasjon om konkrete plasseringer i de enkelte selskapene. Videre offentliggjør Norges Bank sin stemmegivning i ulike selskaper, helt ned på enkeltaksnivå.¹ Dette må anses som en stor grad av åpenhet, sammenliknet med mange andre investorer. Det blir også rapportert fra dialoger med enkeltelskaper, eller grupper av selskaper, så langt dette er mulig. Mens en prosess pågår, vil man i mange tilfeller kunne oppnå størst påvirkning når de involverte har tillit til at det ikke offentliggjøres detaljer fra dialogen.

I forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland har man også en mekanisme for å utelukke enkeltelskaper. Terskelen for dette skal være høy. Kriteriene for utelukkelse angir at det skal være tale om grovt uetisk aktivitet. Dette gjelder selskaper som produserer inhumane våpentyper, selskaper som medvirker til grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon og andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland gir tilråding om filtrering og uttrekk, og basert på dette, beslutter Finansdepartementet om et selskap skal utelukkes fra fondets investeringsunivers.

Det er også stor åpenhet om arbeidet i Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland og om de anbefalingene Rådet gir til Finansdepartementet. Finansdepartementet offentliggjør beslutningene om å utelukke selskaper på grunnlag av Etikkrådets anbefalinger. Per desember 2008 er 29 selskaper utelukket fra Statens pensjonsfond – Utlands investeringsunivers, hvorav de fleste som følge av involvering i produksjon av kjernevåpen, klasevåpen eller landminer. To selskaper er utelukket på grunn av risiko for medvirkning til alvorlige eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene,

og sju på grunn av en risiko for medvirkning til alvorlig miljøskade.

Regjeringen har igangsatt en evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland med utgangspunkt i en bred høring av ulike samfunnsinteresser. Resultatet av evalueringen skal legges fram for Stortinget i den årlige meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond våren 2009.

14.5 En helhetlig norsk havpolitikk

Norsk velstand er i stor grad bygget på varer og tjenester fra havet, slik som fiskeri og havbruk, skipsbygging, skipsfart, offshore-virksomhet og marin bioteknologi. Det er økt oppmerksomhet om nye energikilder, kontroll av miljøfarlig last, nye og sikre maritime ferdselsårer, marin bioprospektering, mineralforekomster knyttet til havet, dyphavs-fiske på det åpne hav og beskyttede marine områder. Norsk havpolitikk i vid forstand har derfor stor betydning for vår nasjonale interessehevdelse.

Eventuelle klima- og havmiljøendringer kan gi nye forvaltningsutfordringer. For fiskeressursene kan dette bety endrede utbredelsesmønstre og mulig konflikt om hvem og hvor mye hver enkelt kan fiske. Ca. 90 prosent av bestandene Norge beskatter, deles med andre land. Internasjonalt samarbeid er avgjørende for Norge for å sikre en fornuftig forvaltning av bestandene. Norge må derfor bidra aktivt til at sentrale prinsipper for ansvarlig ressursforvaltning gjennomføres internasjonalt. Det er viktig for oss at lands forpliktelser til samarbeid om forvaltning av ressursene på det åpne hav, og utøvelse av plikter og rettigheter som kyst-, havne- og flaggstat, må videreutvikles innenfor havrettens rammeverk. Her må Norge bidra til at sentrale prinsipper for ansvarlig ressursforvaltning gjennomføres internasjonalt.

Fisk vil være avgjørende for å sikre menneskeheter mat i framtiden. Dette krever god og effektiv forvaltning. Store verdier står dessuten på spill. Verdensbanken har anslått et årlig inntektstap på omlag 50 milliarder US dollar som følge av overkapasitet i fiskeriene og ulovlig, urapportert og uregulert fiske. Sammen med en betydelig reduksjon av muligheter til økonomisk vekst både for oss og resten av verden, representerer dette en av vår tids største trusler mot bærekraftig utnyttelse av levende marine ressurser.

Norge er i global målestokk en betydelig havnasjon, og avhengig av å finne bærekraftige modeller og omforente internasjonale løsninger som kan ivareta ulike, og tildels sterkt motstridende, inter-

¹ I løpet av 2007 stemte Norges Bank i nær 40 000 saker, fordelt på ca. 4 200 generalforsamlinger.

esser og verdier. Vi må balansere bærekraftig utnyttelse med bevaring av ressurser, havområder og miljøsikker sjøtransport. Som kyststat og skipsfartsnasjon med rike naturressurser i havet er Norge derfor sterkt interessert i å bidra til å videreutvikle de internasjonale prosessene om regulering av hvem, hvor og hvordan havområdene og kysten brukes.

Forvaltning og bruk av havet skal ivareta økosystemenes bærekraft. Dette krever kunnskap om marine økosystemers og biotopers mangfold som grunnlag for en styrket overvåkning av ressurser og havmiljø som igjen kan danne grunnlag for bedre forvaltning. Økt bruk av marine og maritime ressurser og tjenester i tilknytning til havet krever en styrket og integrert nasjonal og internasjonal overvåkning av næringsaktiviteter og havmiljøet. Utvikling av internasjonale maritime transportkorridorer står sentralt i en bærekraftig havpolitikk, og trygg ferdsel gir miljøvennlig tilgang til det internasjonale markedet.

Økt globalisering blir også tydelig i handelen med sjømat. Norge eksporterer over 95 prosent av sin produksjon av fisk. Både myndigheter og markedet stiller strengere krav til sunn, trygg og spor-

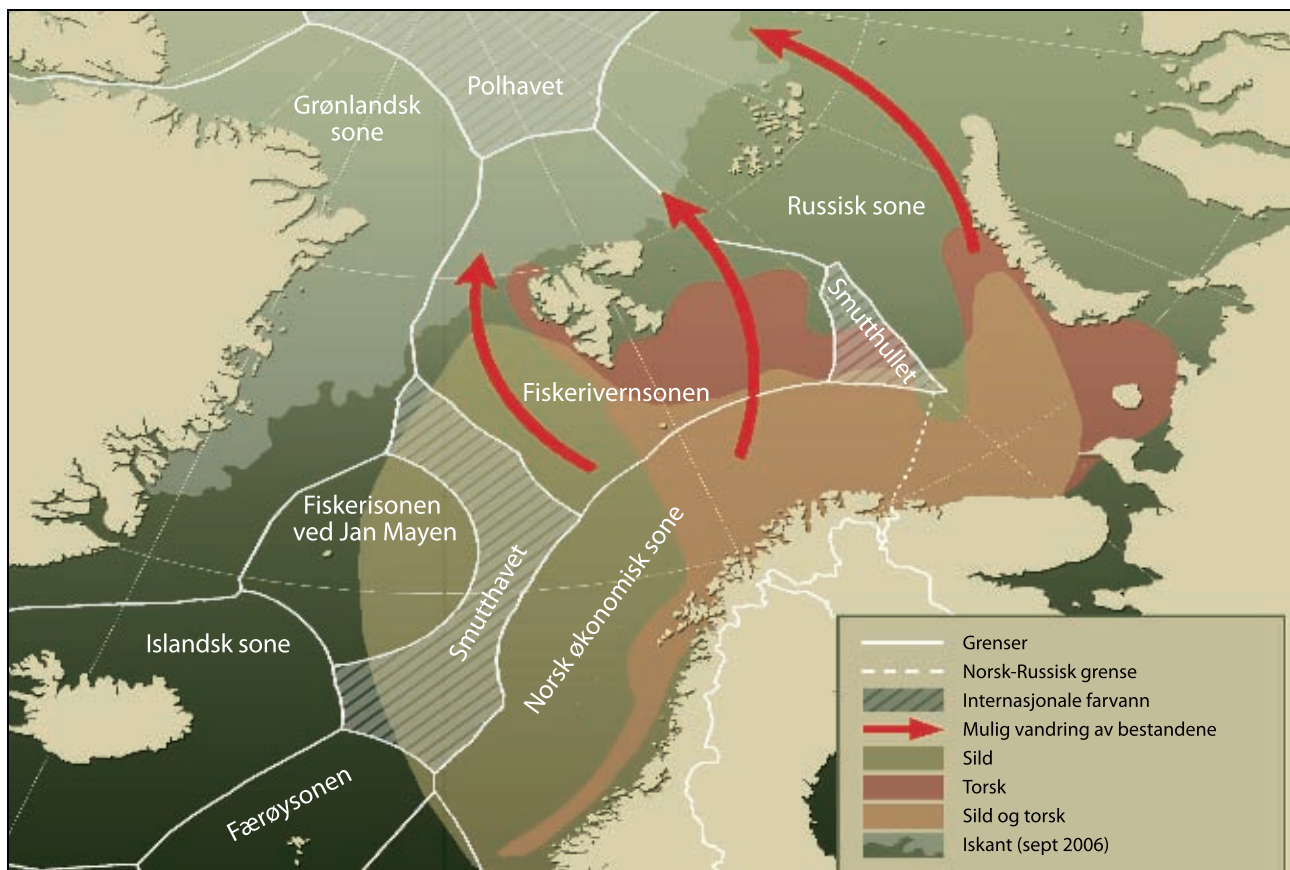
bar sjømat. Norsk sjømat har vært utsatt for handelspolitiske mottiltak på viktige markeder. Vi er derfor avhengige av et godt og velfungerende rammeverk for internasjonal handel som inkluderer hensynet til bærekraftig forvaltning av havressursene.

Orienteringen mot en helhetlig havpolitikk berører alle sider ved bruk av havet. Sektorinteresser og politikk må sees innenfor en større ramme som gjør det mulig å definere mål og handlinger som er bærekraftige og som tjener langsiktige norske, regionale og globale interesser. Det vil i fremtiden stilles stadig strengere krav til samordning, interesseavveininger og regulering av disse aktivitetene på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå.

En gjenkjennelig og helhetlig norsk politikk

Norge har stor erfaring med å bidra til å sette den internasjonale dagsorden innenfor havforvaltning, inkludert utforming av effektive forvaltningssystemer for fisk som har høy grad av legitimitet.

På områder der vi har spesiell kompetanse og nyter tillit, må vi utnytte og videreutvikle disse for-



Figur 14.2 Klimaendringer i havet og Norges marine ressurser

Kilde: Havforskningsinstituttet

trinnene i utformingen av gode samarbeidsstrategier med andre land. Norge må være tydelig, gjenkjennelig og konsekvent om egne interesser og verdier. Det må være en klar sammenheng mellom det vi gjør på hjemmebane og det vi gjør ute. Dette innebærer sektorielle interesseavveininger og prioriteringer. Norges evne og kapasitet til å påvirke bør være avgjørende i våre prioriteringer.

Vi vil derfor for det første sikre tilstrekkelig satsning på nasjonal og internasjonal kompetanse og innovasjon for å møte de nye havpolitiske utfordringene og støtte opp om en bred videreutvikling av det internasjonale regelverkbaserte systemet for forvaltning, miljø og handel.

Vi vil også sørge for en god samordning mellom involverte aktører nasjonalt og foreta nødvendige prioriteringer i relevante fora for ressursforvaltnings- og havspørsmål (blant annet FNs generalforsamling, FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) og EU).

Vi vil legge til rette for god markedsadgang i bred forstand, blant annet i Verdens handelsorganisasjon (WTO), gjennom våre EFTA-avtaler og på EU-markedet, samtidig som vi må møte de økte krav til bærekraft og til sunn og trygg sjømat som markedene stiller.

Vi vil videre bidra til utvikling og en mer rettferdig fordeling, blant annet gjennom handel, faglig bistand, teknologi- og kompetanseoverføring, og styrking av u-landenes kapasitet og evne til å høste fordeler av globaliseringen.

14.6 Den norske/nordiske modellen som ressurs

Norge og de andre nordiske landene har oppnådd gode resultater i form av materiell velstand, høy yrkesdeltaking og jevn inntektsfordeling. Den nordiske modellen er blant annet kjennetegnet ved omfattende fellesfinansierte velferdsordninger, høye investeringer i utdanning og et utstrakt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Sammen med stor vekt på utjevning, like muligheter og en aktiv og rettighetsbasert likestillingspolitikk har dette lagt til rette for et samfunn basert på samvirke og tillit, og vi har sluppet å bruke store ressurser på å sikre at lover, regler og avtaler blir fulgt.

Norge er i dag blant de land i verden som har høyest levestandard. Dette skyldes først og fremst at vi har en produktiv og omstillingsdyktig økonomi og høy yrkesdeltaking. Kvinnenes inntog i arbeidsmarkedet fra begynnelsen av 1970-tallet

har bidratt vesentlig til veksten i arbeidsstyrke og i verdiskaping. Det har gjort det norske samfunnet rikere, mer rettferdig og bedre i stand til å møte morgendagens utfordringer. Høy vekst i produksjon og etterspørsel og et godt fungerende arbeidsmarked er en viktig forklaring på at arbeidsledigheten i Norge er svært lav. Norges sterke økonomiske utvikling må også ses i sammenheng med en vellykket forvaltning av olje- og gassressursene på sokkelen. Inntektene fra utvinningen av olje og gass har kommet fellesskapet til gode, og bruken av disse har ikke svekket grunnlaget for vekst i fastlandsøkonomien.

Regjeringen mener den beste svaret på utfordringene fra en tettere integrert verden er å videreutvikle de grunnleggende trekkene ved vår samfunnsmodell. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk og gode fellesfinansierte ordninger for sikring av arbeidstakernes rettigheter gjør det lettere å takle nødvendige omstillinger i møte med store endringer i internasjonale rammebetingelser, enn det som er tilfellet i mange andre land. Som innbyggere i en åpen økonomi er det også i vår interesse å arbeide for bedre felles spilleregler i det globale økonomiske samkvemmet.

Det ligger betydelig sosial og politisk kapital i den nordiske modellen og i en stadig videreutvikling av den i møte med globalisering og øvrig geopolitisk endring. Eksempelvis er det blitt økt forståelse for at et godt offentlig sikkerhetsnett for alle bidrar til å gjøre arbeidsstyrken åpen for omstilling og jobbskifte. I samme retning bidrar ordninger som sikrer en godt utdannet arbeidsstyrke. Slike erfaringer spilles inn på ulike måter og i ulike fora, ikke minst i OECD-sammenheng. På denne måten omsettes norske erfaringer i potensiell utenrikspolitisk kapital. Omdømmeeffekten skal ikke undervurderes: måten vi har organisert samfunnet på i møte med global turbulens vekker oppsikt, trekker internasjonale medier og politikere til Norge og øker interessen for norske samfunnsaktører på den globale scenen. Dette i en verden hvor Norge isolert sett blir stadig mindre synlig.

Forvaltningen av oljesektoren er et godt norsk eksempel. En rekke land verden over etterspør norske erfaringer og bistand i håndteringen av egne energiutfordringer. Norsk respons er programmet «Olje for utvikling», som innebærer tett samarbeid mellom en rekke norske samfunnsaktører og som møter stor og økende etterspørsel globalt. USA, EU og andre større globale aktører er også opptatt av at Norge gjennom dette får tilgang i mange land som de finner det vanskelig å samarbeide med. Interessen for den norske modellen gir respekt, synlighet og interesse for politisk dialog

med viktige globale aktører, noe som også gir muligheter for å formidle norske synspunkter og interesser i helt andre og for Norge sentrale saksområder.

Anstendig arbeid – innsats for en sosialt akseptabel globalisering

Dagens finanskriser viser hvor galt det kan gå når politikerne gir opp forsøkene på å styre og regulere den globale økonomien. Den utdyper globaliseringsens allerede markante utfordring for arbeidernes rettigheter og velferd i mange land, slik vi så innledningsvis i meldingens kapittel 2. Ifølge tall fra ILO kan krisen gi 50 millioner nye arbeidsløse innen kort tid. Det kan igjen skape politisk uro og store sosiale spenninger.

Anstendige arbeidsforhold og respekt for arbeidstakernes rettigheter er avgjørende for en rettferdig og balansert samfunnsutvikling. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er det viktigste organet for utvikling og overvåking av grunnleggende arbeidsstandarder. Norge har deltatt aktivt i ILO siden grunnleggelsen i 1919, og har tradisjonelt vært blant de største givere til organisasjonens prosjekter i utviklingsland. Kamp mot barnarbeid er en sentral prioritering i norsk arbeid inn mot ILO. Norge har videre prioritert styrking av partene i arbeidslivet og samarbeidet mellom dem, likestilling og kvinners rettigheter i arbeidslivet, og bekjempelse av andre former for diskriminering.

Norge deltok aktivt ved utarbeidelsen av ILO-erklæringen fra juni 2008 om sosial rettferdig i lys av globaliseringen. Parallelt med dette tok Norge initiativ til en egen internasjonal høynivå-konferanse i Oslo i august samme år om «Anstendig arbeid – nøkkelen til sosial rettferdighet i en globalisert verden.» Dette gir bakteppet for Regjeringens nye strategi for å styrke arbeidstakerrettigheter globalt. Strategien samler Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Utenriksdepartementet, LO og NHO bak en plattform i sju punkter for en ansvarlig globaliseringspolitikk. Den norske ILO-komiteen, som består av de største arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, er en viktig aktør i den videre konkretiseringen av punktene. Som ledd i gjennomføringen av strategien undertegnet Norge høsten 2008 en avtale med ILO om 100 millioner kroner i støtte over to år. Styrket kontroll med og håndheving av lover og regler for arbeidslivsstandarder står sentralt i den internasjonale satsningen, som berører både norsk arbeidslivspolitik, handelspolitikk, utviklingspolitikk og

utenrikspolitikk. Videre ser Regjeringen det som viktig å stimulere til globale møteplasser og framdrift i arbeidet med å få til et helhetlig engasjement fra internasjonale organisasjoners side, herunder ILO, WTO og OECD i spørsmål som berører globalisering og anstendig arbeid. Strategien og øvrig innsats for anstendig arbeid er omtalt i mer detalj i St.meld. nr. 10 (2008–2009).

14.7 Et godt omdømme

En rekke, primært innenrikspolitiske, strategier og virkemidler skal tilpasse norsk økonomi og velferd til en globalisert verden. Regjeringen har nylig lagt fram stortingsmeldinger om arbeidsinnvandring (AID), om innovasjon for et nyskapende og bærekraftig Norge (NHD), og Perspektivmeldingen fra Finansdepartementet (FIN) som analyserer og foreslår veivalg for å sikre norske økonomiske interesser og velferd i et lengre tidsperspektiv. En ny forskningsmelding er på trappene, som sammen med Innovasjonsmeldingen tar tak i det som er en kjerneutfordring i møte med globaliseringen: å gjøre Norge til en moderne og framtidrettet kunnskapsnasjon som kan møte globaliseringen offensivt og skape verdier, nye arbeidsplasser og nye kilder til inntjening for å finansiere en fortsatt vital velferdsstat.

Dette er først og fremst innenrikspolitikk, men globaliseringen knytter det lokale og det globale sterkt sammen. Innenrikspolitikken får en sterkere global dimensjon, og utenrikspolitikken griper dypere inn i nasjonal politikk og må tilpasses nasjonale utfordringer og bygge på nasjonale ressurser i større grad enn før.

Omdømmepolitikken er ett eksempel. Norsk utenrikspolitikk er med på å forme Norges ansikt utad og hva som assosieres med Norge og «det norske». Dette har igjen betydning for hvordan norske bedrifter og deres produkter og tjenester blir tatt imot ute i verden, og for hvor attraktivt det er å etablere seg i Norge – og dermed for norsk økonomi og velferd. Bildet av Norge dannes ikke bare gjennom utenriksstjenestens aktiviteter og kampanjer, men gjennom alle de aktivitetene norske myndigheter og private aktører deltar i ute i verden.

Norske bedrifter opererer i konkurranse med bedrifter over hele verden. Et positivt bilde av Norge kan være med på å åpne dører og å selge norske produkter og tjenester. Hvis «norsk» assosieres med positive kvaliteter, kan norske produkter selges for en høyere pris enn produkter fra andre land, bare fordi de bærer merkelappen

«Made in Norway». Norske bedrifter er avhengige av god tilgang til kompetent arbeidskraft. Et positivt bilde av Norge, både samfunnslivet generelt og arbeidslivet spesielt, vil ha betydning for hvor lett det er å rekruttere spesialister og annen arbeidskraft til Norge, eller til bedriftenes virksomheter i utlandet.

Utenlandske bedrifter som etablerer seg i Norge, bidrar blant annet med kunnskap og teknologi, og vi ønsker derfor å tiltrekke oss slike investeringer. Et inntrykk av Norge som et land med lite konflikter, lite korrupsjon, stabile rammebetingelser, en effektiv offentlig sektor og arbeidskraft med høy kompetanse og arbeidsmoral, vil gjøre Norge til et attraktivt land å investere i. Et positivt bilde av Norge kan være en døråpner i kontakten med andre lands myndigheter og næringsliv for norske bedrifter som ønsker å etablere seg i utlandet. I forhandlinger om avtaler vil norske bedrifters posisjon som avtalemotpart påvirkes av holdningene til Norge og nordmenn. (Utenrikspolitisk omdømmearbeid beskrives i kap. 22.)

14.8 Behovet for toleranse og flerkulturell forståelse

I dag snakker en lang rekke aktører i næringsliv, akademia og offentlig administrasjon om den tredje globaliseringsbølgen. Den første handlet om varer og den andre om kapital og eierskap, mens den tredje knytter seg til globalisering av kompetanse og talent. Over tid vil Kina, India, Russland, Brasil, Sør-Afrika og en rekke andre land bygge opp kompetanse som gjør det mulig å konkurrere

direkte med de fleste næringer i OECD-landene. Da vil landenes evne til utvikling og vekst hvile på evnen til å tiltrekke seg kompetanse fra andre land. I USA er man allerede bekymret over at man ikke lenger klarer å trekke til seg like mange gode studenter og fagpersoner fra utlandet. Europa, Kina og enkelte andre asiatiske land suger til seg en stadig større andel av den typen internasjonal mobil høykompetent arbeidskraft som hadde USA som sitt førstevalg for ti år siden. Også Norge må ta denne utviklingen inn over seg, særlig i lys av den kommende eldrebølgen og det framtidige behovet for kompetent arbeidskraft fra andre land.

I følge Richard Florida, en ofte sitert amerikansk professor, lokaliseres talent der to andre t-er finnes: teknologi og toleranse. Land, byer og regioner som har sterke teknologimiljøer, og som kan vise til tolerante omgivelser med hensyn til flerkulturell forståelse, yrkesmessig og politisk spredning og et variert kulturliv, kan også vise til en sterk evne til å tiltrekke seg talenter. Det er også slike steder som kan vise til høy langsiktig økonomisk vekst og et dynamisk næringsliv. For at norske interesser skal kunne ivaretas, må man klare å håndtere disse utfordringene. Det gjøres ved at Norge utvikles til et attraktivt sted for lokalisering av kapital, teknologi, og talent. Både norsk næringsliv og offentlig sektor vil komme til å etterspørre et økende antall talenter fra andre land.

Da må Norge beveges i retning av et tolerant og flerkulturelt, mangefasettert og inkluderende samfunn og arbeidsliv. Også norske aktiviteter i utlandet vil stå sterkere dersom hjemlandet utvikler seg i en slik retning. Her ligger en viktig utfordring for norsk utenrikspolitikk i årene framover.

15 Ivareta norske energiinteresser

Norsk utenrikspolitikk på energiområdet handler om ivaretagelse av norske energiinteresser. Havområder der Norge i kraft av folkeretten har anledning til å lete etter og utvinne petroleum omfatter områder tilsvarende mer enn tre ganger norsk landareal. Et viktig hensyn i denne sammenheng er derfor effektiv norsk myndighetsutøvelse. Norsk energipolitikk dreier seg videre om å oppnå størst mulig verdiskapning gjennom produksjon og eksport av petroleum til verdensmarkedene og av vannkraft til Europa, og å etablere næringsvirksomhet basert på petroleum og vannkraft. Det er i norsk interesse at det legges til rette for transparente, langsiktige og forutsigbare betingelser for aktørene i energimarkedene.

Kort oppsummert ligger følgende hovedprinsipper til grunn for norsk energipolitikk i møte med de globale utfordringene som ble gjennomgått i meldingens del I:

- Norge tar klimaproblemene på alvor og vil være en klimabevisst energinasjon. Som betydelig eksportør av fossile brensler påhviler det Norge et særlig ansvar for å bidra til dekarbonisering av olje og gass, og å anvende vår bredt baserte energikompetanse i arbeidet for klimavennlige energiløsninger.
- Norge er opptatt av sosial og økonomisk utvikling i fattige land. Tilgang på energi er et viktig premiss for å nå utviklingspolitiske mål.
- Norge er og skal være en stabil og forutsigbar leverandør av olje og gass til det internasjonale markedet, og slik bidra til energisikkerhet regionalt og globalt.
- Norge skal arbeide internasjonalt for gode rammebetingelser og insentiver for energieffektivisering og utvikling av fornybare energikilder.
- Norge har en klar interesse av åpenhet, samarbeid og dialog som sentrale fundament for energimarked og energipolitikk, både regionalt og globalt.
- Norsk sokkel og norske investeringer globalt er og skal være i forkant med hensyn til miljøhensyn og balansering av hensynet til fiskeressurser.
- Norge har særlige forutsetninger for å bidra til at utviklingsland med olje- og gassressurser,

og med vannkraftressurser, utnytter disse på en ansvarlig og bærekraftig måte.

15.1 Norge skal være en klimabevisst energinasjon

Norge står midt i et globalt klimadilemma. Utviklingsland trenger mer energi for å løfte folk ut av fattigdom, samtidig som globale klimahensyn tilsier reduserte utslipp av klimagasser fra fossile brensler. Klima og fattigdomsproblemene er de mest alvorlige utfordringene verden står overfor. Norge har derfor ambisiøse klimamål. Vi skal være et foregangsland både nasjonalt og internasjonalt for å redusere klimagassutslipp (se også kapittel 16 om norske miljøinteresser). En ambisiøs klimapolitikk forplikter, og vi må forvente at andre land og aktører følger nøye med på hvordan Norge balanser rollen som klimapådriver og petroleumsnasjon. Her skiller Norge seg klart fra andre oljeeksporterende land, som har hatt langt mindre ambisiøse mål i internasjonale klimaforhandlinger. Norge har vært en pioner på CO₂-avgifter i energisektoren. Regjeringen har også fått på plass politikk og programmer for støtte til nye fornybare energikilder.

Utgangspunktet i Regjeringens strategi for å møte klimadilemmaet på energiområdet er at dette er et ansvar vi alle må ta og ikke bare produsenter og eksportører av fossile brensler. Som en følge av norske reguleringer av utslipp til luft og vann er utslipp per enhet energi på norsk sokkel langt lavere enn verdensgjennomsnittet. I olje- og gassvirksomheten er det videre etablert et mål om null miljøfarlige utslipp til sjø. De siste årene har oljevirksomheten gjennomført en rekke tiltak for å redusere slike utslipp. Med de strenge kravene som gjelder for norsk sokkel, forventes det ikke at driftsutslipp fra petroleumsvirksomheten vil bidra til å øke forurensningsnivåene.

Så lenge etterspørselen øker globalt reduseres ikke global energiproduksjon. Klimautslippene kan øke dersom norsk olje og gass erstattes av mer forurensende produksjon andre steder. Eksport av norsk gass kan bidra til reduksjon av Europas kullforbruk og dermed klimautslipp.

Norge har en teknologi- og kompetansebase på energiområdet som gir interessante muligheter for å bidra til en klimavennlig framtid. Gjennom Regjeringens satsning på karbonfangst og lagring (CCS) er vi etablert som pådrivere også i den omfattende internasjonale innsatsen som nå mobiliseres for dekarbonisering av fossile brensler. Dette er en logisk strategi for ethvert klimabevisst land med betydelig utvinning av olje og gass. Stadig flere land viser interesse for dette arbeidet, også oljeprodusenter i Gulfen. Statsminister Stoltenbergs invitasjon til globalt toppmøte om karbonfangst og lagring (CCS) i Bergen i mai 2009 er et ledd i en langsiktig strategi for å skape maksimal interesse for og dynamikk i teknologiutvikling med sikte på dekarbonisering av fossile brensler.

Teknologi- og kompetansebasen på olje- og gassområdet gir også andre interessante klimapolitiske muligheter for Norge. Gjennom programmet «Olje for utvikling» støtter vi programmer i

regi av blant annet Verdensbanken for å minimere fakling av gass fra petroleumproduksjon utover det som må fakles av sikkerhetshensyn. Her har Norge troverdighet fra norsk sokkel. Lykkes man med kampen mot fakling i land som Nigeria og Angola, vil utslippene fra oljesektoren i disse landene reduseres betraktelig. Norge er også godt plassert til satsninger på havbaserte vindmøller, som både kan være svært effektive og unngå mye av den lokalt baserte motstanden mot vindmøller på land.

Det er sterk og stabil vind utenfor norskekysten og langt til havs. Energipotensialet er derfor stort, og det er betydelige muligheter for utbygging av havbasert vindkraft i Norge. Vi har teknologiske fortrinn for en slik satsning ved å dra nytte av kompetanse og erfaring fra petroleumsvirksomhet og maritime næringer for øvrig. Norge har også solid kompetanse på produksjon av fornybar

Boks 15.1 Norske energiinteresser

1. Utføre effektiv myndighetsutøvelse i utnyttelsen av energiressursene på norsk kontinentalsokkel, i samsvar med norske rettigheter, forpliktelser og ansvar etter folkeretten.
2. Videreføre Regjeringens/Olje- og energidepartementets løpende regulering og forvaltning av norske energiressurser forankret i Stortingets lover og forordninger.
3. Sikre en videre utvikling av norsk kontinentalsokkel som stimulerer verdiskaping og maksimerer inntekter til den norske stat.
4. Sikre en god og robust balanse mellom hensynet til nasjonal kontroll og verdiskaping og ønsket om fortsatt internasjonal (kommersiell) deltagelse i utviklingen av norsk kontinentalsokkel.
5. Sikre en god balanse mellom verdiskaping gjennom leting, produksjon og transport av petroleum og hensyn til sikkerhet, miljø og fiskeriinteresser.
6. Arbeide for økt forutsigbarhet og transparens i olje- og gassmarkedene.
7. Arbeide for størst mulig innflytelse på ytre rammevilkår som påvirker handlingsrommet for staten og norske kommersielle energiaktører, herunder EU-kommisjonen og reguleringsmyndigheter i viktige markeder i EU (UK, Tyskland, Frankrike) og USA.
8. Arbeide internasjonalt (overfor EU, viktige EU-land, USA, Canada, Russland), for økt forståelse for norske interesser og posisjoner blant annet om norske territorialkrav, samt i spørsmål om god forvaltning av miljø- og fiskeriinteresser i havområder med petroleumssaktivitet.
9. Støtte opp under norske kommersielle energiaktørers interesser i markeder globalt, herunder energiselskaper og bedrifter i leverandørindustrien.
10. Arbeide gjennom programmet Olje for Utvikling og sammen med relevante internasjonale aktører for å bedre styreset og forvaltning av petroleumssressursene i ustabile markedsområder.
11. Arbeide gjennom programmet Ren energi sammen med relevante norske og internasjonale aktører for å fremme utviklingen av fornybar energi.
12. Arbeide for et internasjonalt klimaregime som i) er kostnadseffektivt i forhold til å stabilisere/reducere klimagassutslippene til et ønsket nivå, ii) innebærer bruk av virkemidler som stimulerer til satsing på renere energi og energieffektivisering og iii) hvor det legges vekt på tiltak for å dekarbonisere og/eller på andre måter gjøre olje og gass til bærekraftige energikilder i en klimavennlig framtid.

energi, særlig produksjon av vannkraft og overføring av og handel med elektrisitet.

Norge er en vannkraftnasjon med lange historiske røtter. Vi er størst i Europa og verdens sjette største produsent av fornybar og klimavennlig vannkraft. Nær 50 prosent av Europas vannkraftreservoarer ligger i Norge. Vannkraften gjør at andelen fornybar energi av samlet energiforbruk er om lag 60 prosent, mens EU har som klimamål å oppnå 20 prosent fornybar energi innen 2020. Vannkraften gjør at Norge kan forsyne kontinentet med verdifull toppkraft og bli en viktig europeisk leverandør av strøm. Samtidig har vi allerede omfattende erfaringer med internasjonale investeringer og bistand spesielt til vannkraftsektoren i utviklingsland. Fortsatt mangler minst 1,6 milliarder mennesker tilgang til elektrisitet og andre moderne energitjenester. Stor kraftmangel i mange av disse landene, i kombinasjon med klimaendringer, gjør at norske bidrag til fattige lands kraftforsyning blir en vinn-vinn-strategi. Norske bistandsmyndigheter, i samarbeid med store deler av norsk energinæring, er tungt inne på dette området, og Regjeringen vil i tiden som kommer stimulere til ytterligere satsning. Det er også positivt at norske solenergiselskaper viser økt interesse for investeringer i utviklingsland. For eksempel har solenergi til landsbyelektrifisering et stort potensial.

Vår kunnskap og kompetanse innenfor energisektoren må brukes til å utvikle teknologi og finne klimaløsninger også utover petroleum og vannkraft. Norge er godt plassert til å utvikle vindkraft både til havs og på land. Solenergi, bioenergi og bølge- og tidevannskraft kan bli viktige bidrag. Gjennom satsning på energieffektivisering og nye fornybare energikilder kan Norge få et enda mer variert og miljøvennlig energisystem. Det er Regjeringens mål at Norge fortsatt skal være en ledende energinasjon i framtiden, og dette fordrer en kraftig økning i satsningen på fornybar energiproduksjon og energieffektivisering.

15.2 Stabil og forutsigbar leverandør av olje og gass

Norges viktigste bidrag til global energisikkerhet er i) aktiv og god forvaltning av norsk sokkel, ii) stabil og forutsigbar eksport av betydelige mengder petroleum, iii) voksende globalt engasjement fra en rekke norske olje- og forsyningsselskaper, iv) «Olje for utviklings»-bidrag til bedre forvaltning av petroleumssektoren i utviklingsland og v) intensivt arbeid internasjonalt for å sikre gode insen-

tiver for effektiv energibruk og utvikling av fornybare energikilder.

Norges omdømme som energiaktør ligger trolig aller mest i de betydelige mengder olje og gass Norge leverer til europeiske og globale markeder. Norge leverer betydelige andeler av Storbritannias, Frankrikes og Tysklands gassforsyning. Vi forsyner i 2009 EU med 18 prosent av unionens samlede gassbehov, og volumet er forventet å øke inn i neste tiår. Gassen omsettes i langsiktige kontrakter til markedsaktører i de enkelte landene, mens oljen i større grad omsettes i spotmarkedet.

Gjennom forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten er det identifisert mange områder som er særlig verdifulle og sårbare. Det er fortsatt store områder, særlig i nord, som i dag ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet. Norge har et ansvar for at det tas spesielle hensyn ved vurderinger av krav til og begrensninger i leting og produksjon i sårbare områder. Energisektoren er et nøkkelelement i Regjeringens nordområdestrategi, og forhold til andre land, for eksempel Russland, er viktig for å sikre en bærekraftig utvikling av havområdene i nord. Petroleumsvirksomhet bidrar til teknologiintensivt næringsliv i landsdelen. Den er også viktig for å bringe nok volum til å utvikle tjenestesektoren i nord. Utvikling av næringsklynger som grunnlag for sysselsetting og vekst betyr at petroleum vil kunne gi positive ringvirkninger, forutsatt at man innenfor rammene av dagens forvaltningsregime og den planlagte oppdateringen av forvaltningsplanen i 2010 finner gode og omforente miljøløsninger for energivirksomhet i nordområdene.

Norge har vunnet respekt for langsiktig og bærekraftig forvaltning av petroleumssressursene. Energiimporterende land og oljeselskaper vil ofte være interessert i en raskest mulig utvinning av olje og gass, men respekterer spillereglene Regjeringen og det norske demokratiet legger til grunn for oljepolitikken. Samtidig er det grunn til å forvente at et visst internasjonalt press for rask utvikling av nye reserver kan komme med høyere oljepris og mer akutt energimangel globalt. Økt bekymring for energisikkerhet vil virke i samme retning. Det vil uansett være behov for å finne en avveid balanse mellom utbygging og miljøhensyn for olje- og gassressursene utenfor Nord-Norge og i Barentshavet. Regjeringens syn på denne balansen ble fastlagt i forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet fra 2006. Planen skal revideres i 2010.

Regjeringen vil videreføre viktige prinsipper for norsk petroleumsforsvaltning. Det er viktig for Norge å legge til rette for verdiskaping gjennom

bærekraftig bruk av ressurser og goder og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet. Det er nettopp den langsiktige og ansvarlige forvaltningen av ressurser langs norskekysten som har gjort Norge til en betrodd partner for en rekke land og store energiselskaper. De ambisiøse planene for integrert ressursforvaltning i Barentshavet, innenfor folkerettens rammer, følger opp linjer som ble lagt i norsk oljehistories tidlige fase. Samtidig er det all grunn til å analysere de utviklingstrekkene vi ser, og være i aktiv og kontinuerlig dialog med viktige land og aktører som påvirker rammebetingelsene for framtidig politikk og ressursforvaltning i nordområdene.

15.3 Norge ønsker ikke politisering av markedet for olje og gass

Et viktig fundament for norsk petroleumpolitikk er at olje og gass omsettes i markedet og at dette ligger til grunn både for forvaltningen av norsk sokkel og for eksporten av petroleum. Den norske staten har alltid vært sentral gjennom politikk, lovgivning og regulering av virksomheten på sokkelen, men en rekke oljeselskaper konkurrerer om oppdrag og lisenser på vanlig åpent og kommersielt grunnlag.

Regjeringen mener at det tjener en ressursrik småstat vel å ikke politisere oljemakten ved for eksempel å subsidiere salg av energi til utvalgte utenlandske aktører eller å koble kontrakter til politiske konsesjoner. Norges petroleumsmakt vil, selv med dagens geopolitiske spenninger, vanskelig la seg operasjonalisere på en stabil og langsiktig måte. Det er krevende å konstruere empiriske eksempler på hvordan slik makt kan brukes, blant annet fordi vi trenger markedene i EU-landene vel så mye som de trenger norsk gass. Et sentralt utgangspunkt her er også distinksjonen mellom Norge som stat og regulator på den ene siden, og den store graden av autonomi som selv (helt eller delvis) statseide selskaper innehar i energimarkedet. Det er klare grenser for hva norske myndigheter kan gjøre i et marked der markedslogikken råder, og der selskapene er underlagt vanlige regler for eierstyring og kontroll. Handlingsrommet innskrenkes ytterligere gjennom forpliktelser Norge må leve opp til gjennom EØS-avtalen og som medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Det er også en annen dimensjon i dette: Selv om det er tenkelig at enkelte norske posisjoner kunne presses igjennom med petroleumsvåpen i bakhånd, ville helheten raskt bli negativ. Vi kunne

vinne noen småslag, men tape krigen. Dels ved at motparter tar igjen på andre områder hvor vi er sårbare, dels (og trolig viktigst) fordi vi raskt ville tape troverdighet som en stabil og sikker leverandør av energi til kompetitive markeder. Norges maktpolitiske kort ligger nettopp i den respekt og velvilje vi oppnår gjennom en selvbevisst, men forsiktig linje med hensyn til oljepolitisk maktbruk.

15.4 EU og norsk energipolitikk

Likevel: Mens det er avgjørende å skille markeder fra politikk, blir det stadig tettere koblinger mellom energipolitikken og utenrikspolitikken. Norges forhold til EU er et eksempel på det. Vi har i flere tiår forhandlet med EU og sentrale EU-land om våre gassinteresser. Gassalgs-monopol gjennom det såkalte Gassforhandlingsutvalget (GFU) er opphevet for å komme EUs liberaliseringskrav i møte. Det arbeides fortsatt kontinuerlig fra norsk side for å påvirke EUs energipolitikk.

EU er av særlig betydning for oss som energiproducent og eksportør både fordi EU er vårt viktigste eksportmarked, og fordi EUs politikk gjennom EØS-avtalen setter viktige rammer for norsk energipolitikk. Et aktuelt område i dag er å bidra til utviklingen av et positivt EU-regime for CO₂-fangst og lagring, hvor EU nå, i og med ny energi- og klimalovgivning, i stor grad kommer norske posisjoner i møte.

Energi har en framtrødende plass på EUs politiske dagsorden med fokus på forsyningssikkerhet, konkurranseevne, klima og bærekraftig utvikling. Dette påvirker Norges arbeid i forhold til politikkutvikling og mulig ny lovgivning.

EUs traktater inneholder ingen særskilte energibestemmelser. EU har likevel utviklet et energisamarbeid på konkrete områder på grunnlag av en rekke ulike traktatbestemmelser. Av særlig betydning er bestemmelsene om det indre marked og miljø.

Felles spilleregler og minstekrav er blant annet utviklet innenfor områdene olje, naturgass, energieffektivitet, fornybar energi, elektrisitet og på samarbeid innenfor teknologiområdet. Som følge av dynamiske endringsprosesser i EU innenfor energiområdet, er det av stor interesse for Norge å kunne være med på å påvirke utviklingen i regelverket. Det er viktig at norsk energi har stabile og forutsigbare rammevilkår for eksport og internasjonal virksomhet.

Vesentlige deler av energisamarbeidet i EU er av betydning for EØS-samarbeidets virkeområde. Samtidig må myndigheter og foretak i EØS-områ-



Figur 15.1 Sentrale gassrør til Europa

Kartet illustrerer de viktigste eksisterende og planlagte gassrørledninger til Europa. Russland, Norge og Algerie er de tre største gassleverandører til EU27 og stod i 2008 for hhv. 42 prosent, 25 prosent og 18 prosent av gassleveransene til EU.

Kilder: International Energy Agency (IEA), Gas Infrastructure Europe, Energy Information Agency og Gassco

det også innenfor denne sektoren forholde seg til EØS-avtalens alminnelige bestemmelser om for eksempel konkurranse, statsstøtte og monopoler. Også avtalens bestemmelser om miljø og forskning er viktige for energisektoren.

EØS-samarbeidets viktigste utfordringer på energisektoren knytter seg til den videre utviklingen av nye initiativ i forhold til det indre markedet for gass og elektrisitet, til nye forslag innen energifektivisering og fornybar energi og til andre miljøpolitisk motiverte virkemidler og deres virkninger for energisektoren gjennom EØS. Det legges stor vekt på å utnytte de mulighetene EØS-avtalen gir for innflytelse på nytt regelverk for hele energiområdet.

Som energinasjon påvirkes Norge i tillegg av mange av de deler av EU-landenes samarbeid på energiområdet som faller utenfor EØS-avtalen. EØS-avtalen omfatter for eksempel ikke skatter og

avgifter, kull og kjernekraft. Lovgivning innenfor disse områdene er derfor ikke EØS-relevant, men kan likevel få store virkninger blant annet ved at konkurranseforholdet mellom de ulike energibærerne påvirkes.

EU dekker en stor del av sitt energibehov gjennom import. EUs interesser på energiområdet vil i hovedsak være forbruker- og importorientert, mens Norge har store produsent- og eksportinteresser når det gjelder olje og gass. Norge har i tillegg en dominerende vannkraftproduksjon, mens EU-landenes kraftproduksjon i hovedsak er basert på kull, olje og gass, samt atomkraft. Denne situasjonen setter særlige krav til en aktiv norsk politikk overfor EU og medlemslandene. På enkelte områder er det likhetstrekk i EU og Norge i utviklingen av politikk og regelverk, blant annet innenfor regionale el-markeder.

15.5 Energisikkerhet blir viktigere

Ser man bort fra Russland, er Norge snart det eneste land i Europa som er selvforsynt med olje og gass, og som i mange tiår framover slipper å bekymre seg for energisikkerheten. I tillegg har vi høy selvforsyningsgrad av elektrisitet basert på fornybar vannkraft. Kontrasten til andre europeiske land er slående. Både nære allierte europeiske land/EU og stormakter som USA, Kina, Japan, India og EU anser nå i økende grad energisikkerhet som en presserende nasjonal så vel som utenrikspolitisk utfordring. Klimatrusselen både intensiverer og kompliserer utfordringene. På den positive siden vil strategier for reduksjon av klimautslipp, som for eksempel utbygging av mer fornybar energi, ofte bidra til å redusere avhengigheten av import av fossile brensler. Samtidig risikerer vi at knappheten på attraktive energibærere bare øker i den nødvendigvis langsiktige overgangen til karbonfrie energialternativer, og kampen om de knappe energiressursene kan i verste fall lede til alvorlige konflikter og krig.

Regjeringen vil i tiden som kommer se nærmere på hvordan Norge berøres av den økte oppmerksomheten om energisikkerhet, og hvordan norske interesser kan forfølges i samarbeid og dialog med andre land og i regionale og globale institusjoner. Og utfordringene kommer stadig nærmere. De siste årene har flere NATO-land arbeidet aktivt for en tyngre rolle for NATO i arbeidet for å sikre energiforsyningene til NATO-landene. Mens sikring av energiinfrastruktur i NATOs område i gitte situasjoner vil kunne påkalle NATO-tiltak, er Norge generelt svært skeptisk til militarisering av konflikter knyttet til energi. Ikke-militære internasjonale og regionale organisasjoner er bedre egnet til å løse slike konflikter. Ellers står nasjonale og internasjonale tiltak for å bekjempe terrorvirksomhet sentralt.

15.6 Åpenhet, samarbeid og dialog

Norsk energipolitikk internasjonaleses fordi norsk oljenæring globaliseres, og fordi globalisering, klimatrusler og geopolitisk endring påvirker energisikkerheten og trekker energipolitikk og utenrikspolitikk nærmere hverandre. Dette er en utfordring for norsk politikk, men gir også mange muligheter til å fremme viktige interesser og verdier. Det siste ikke minst fordi norsk politikk i internasjonale fora er og bør være gjenkjennelig ut fra sentrale premisser bak utviklingen av norsk oljevirkosomhet: i) åpenhet og fravær av korrupsjon

i forvaltning av ressurser og inntekter, ii) utstrakt og innovativt samarbeid med selskaper og myndigheter i en rekke land, iii) dialog og deltakelse i den demokratiske diskursen om norsk oljeforvaltnings framtid, iv) god miljø- og ressursforvaltning, og v) prinsippet om at petroleumsressursene skal komme hele samfunnet til gode.

Norge skal være en langsiktig, stabil leverandør av energi. Med store inntekter fra eksport av olje og gass er det særlig viktig for Norge med vel fungerende og stabile markeder for petroleum. Eksportører og importører av energi er avhengige av hverandre og begge parter er interessert i forutsigbarhet og stabile markeder. Åpenhet og dialog er et sentralt element i norsk energimarkedspolitik, og skal bidra til bedre informasjonstilgang, større forutsigbarhet, mindre usikkerhet og mer stabile markeder. Vi har vektlagt dialog bilateralt med viktige produsentland og konsumentland, og med ulike internasjonale organisasjoner der energi er et tema, særlig der dialog og kunnskaps- og analyseutveksling mellom konsument- og produsentland er en del av dagsordenen.

Samarbeid og engasjement er ikke minst viktig i den tilspissede energisikkerhetssituasjonen som en rekke europeiske land opplever i dag. I samtaler med andre land vektlegger Norge behovet for å samarbeide med Russland og trekke det inn i arbeidet med å finne felles løsninger på Europas energiutfordringer. Det må reageres klart, og så koordinert som mulig, dersom europeiske lands integritet og velferd trues gjennom kutt i energiforsyningene. Men Regjeringen tror det er langt dit, og at det ikke minst i dagens situasjon er avgjørende å bruke en rekke virkemidler som kan binde Russland, Ukraina og tilgrensende land opp til felles ambisjoner for Europas og verdens energiframtid.

Tett samarbeid med andre land er også sentralt i dagens drøftinger om behovet for globale institusjonelle løsninger på viktige energispørsmål (energisikkerhet, høye oljepriser, olje og klima m.v.). Av erfaring finner vi ofte grunn til å advare mot troen på at nye globale institusjoner automatisk kan løse problemer som regjeringer og selskaper ikke finner ut av. Samtidig vil Regjeringen ta høyde for alvoret og intensiteten i dagens energiutfordringer og vil investere betydelige ressurser i arbeidet med å finne gode løsninger – regionalt og globalt. International Energy Forum (IEF) bør være rammen for globale diskusjoner av denne typen spørsmål. Samtidig er Norge godt tjent med en aktiv rolle i International Energy Agency (IEA), som i utgangpunktet er en sammenslutning av energiimporterende land. IEA er viktig for Norge, ikke

minst i kraft av institusjonens analytiske kapasitet og arbeid med helhetlige løsninger på energi- og klimaspørsmål. Norge spiller også en aktiv rolle i Energicharteret.

Ved stiftelseskonferansen i Bonn 26. januar 2009 sluttet Norge seg til det nye internasjonale byrået for fornybar energi (IRENA – International Renewable Energy Agency). Formålet med IRENA er å fremme bruk av fornybar energi internasjonalt, særlig i utviklingsland. Regjeringen ønsker å bidra til å fremme bruken av fornybar energi, noe som vil være helt avgjørende dersom vi skal klare å redusere utslippene av klimagasser. Opprettelsen av IRENA gir et positivt signal før klimatoppmøtet i København senere i år. Det er Norges ambisjon at IRENA skal bli en effektiv og målrettet organisasjon for fornybar energi. Norge ser det som naturlig å delta i IRENA fra starten av, siden vi er blant de fremste innen fornybar energi og kan påvirke utviklingen av IRENA slik at det blir et effektivt verktøy i arbeidet mot en grønnere framtid.

Dialog er sentralt for å fremme norske energiinteresser i en stadig mer utfordrende global energivirkelighet. Regjeringen har intensivert arbeidet med energidialoger med viktige land de siste årene, blant annet med stor vekt på å forklare og vinne oppslutning om norske prinsipper for forvaltning av de ressursrike, men miljømessig sårbare nordområdene. Forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten har fått betydelig oppmerksomhet internasjonalt og er blitt presentert for blant andre Canada, USA og Russland. Russland har gjennom det bilaterale miljøsam arbeidet signalisert interesse for å utvikle tilsvarende tilnærminger til forvaltning av sin del av Barentshavet. Energidialogen med andre land fokuserer også på hvordan stater og selskaper kan samarbeide om en raskest mulig utvikling av teknologi for karbonfangst og lagring. Land som Kina, India, Brasil og Indonesia blir ikke minst i lys av klimautfordringene viktige dialogpartnere i tiden som kommer.

Dialog og utveksling av informasjon er grunnlaget for vår kontakt med OPEC. Det har aldri vært aktuelt for Norge å være medlem av OPEC. Vi deltar heller ikke på OPECs møter. Norge har i enkelte unntakstilfeller, på uavhengig grunnlag og som en naturlig del av vårt ressursforvaltningsansvar, iverksatt produksjonsregulerende tiltak som et bidrag til stabilisering av oljeprisen. Slike tiltak har vært truffet ut fra overordnede norske interesser når vi har ansett forholdene i oljemarkedet for å være ekstraordinære, i den forstand at oljeprisen har vært særlig lav eller med utsikter til å falle til et

nivå som i betydelig grad ville ramme norsk petroleumsvirksomhet og norsk økonomi.

Åpenhet, godt styresett og fravær av korrupsjon er viktige prinsipper i utviklingen av norsk oljeforvaltning. Som på norsk sokkel, har Norge også interesse av velregulerte og åpne energimarkeder regionalt og globalt. Her har Norge viktige næringsinteresser å forsvare inn mot EUs medlemsland, EU-institusjoner og i WTO for å nevne noen sentrale internasjonale fora. Samtidig arbeider Norge aktivt som partner i Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) for gjennom økt åpenhet om ressurs- og inntektsstrømmer å bidra til bedre forvaltning av olje- og gassektoren i land som ofte har betydelige styresett-problemer. International Energy Forum (IEF) arbeider med betydelig norsk støtte for bedre produksjons- og forbruksdata for olje, som er viktig for mer stabile og forutsigbare markeder og priser på fossile brensler.

15.7 Bedre forvaltning av energisektoren i utviklingsland

Norsk olje- og gassindustri legger stor vekt på å lykkes globalt – i takt med forventet reduksjon i olje- og etter hvert gassproduksjon på norsk sokkel. Norske energiinteresser er tjent med mest mulig åpne, stabile og forutsigbare globale markeder for investeringer og eksport. Viktige deler av virksomheten er avhengig av langsiktige perspektiver. Som i Nordsjøen trengs det ofte en horisont på minst 15–20 år for å godtgjøre større investeringer. Utover generell næringsfremme er derfor norske og andre lands myndigheters langsiktige arbeid for å bidra til konfliktløsning, utvikling og vekst i ustabile områder viktige bidrag til et investeringsklima som tjener norske interesser i vid forstand og som også bidrar til bedre forsyningssikkerhet internasjonalt.

Samtidig er det en stor utfordring at gjenværende olje- og gassressurser globalt i stor grad finnes i land med ikke-demokratisk styresett og til dels betydelige brudd på menneskerettighetene. Mange sliter med å omsette olje- og gassinntekter til økonomisk utvikling og vekst. Stater som er svake og sårbare i utgangspunktet, har vist seg svært utsatt for korrupsjon og vanstyre i kjølvannet av større oljeinntekter. Land som Nigeria har i følge IMF opplevd dramatisk forverrede vilkår for befolkningen etter mer enn 30 år med betydelige oljeinntekter.

Regjeringen forventer at norske selskaper følger nasjonale lover og regler og også legger vekt

på norske/vestlige standarder for god forretningskikk og globale normer og konvensjoner for menneskerettigheter og næringslivets samfunnsansvar. Olje-relaterte korrupsjonssaker for norske selskaper i Iran og Libya de siste årene illustrerer de store utfordringene man står overfor i disse markedene. Det norske programmet «Olje for utvikling» (OfU), som er motivert ut fra utviklingspolitiske målsetninger, forventes å bidra til bedre og mer åpen forvaltning av energiresursene i utviklingsland.

OfU trekker veksler på hele bredden i norsk oljekompetanse. Programmet har en bred tilnærming og omfatter kompetansebygging og institusjonssamarbeid innen ressourforvaltning, finansforvaltning og miljø og sikkerhet. Det trekkes også veksler på kompetansen i norsk petroleumsindustri. Her balanserer OfU og relatert norsk innsats flere ulike interesser: Norsk kompetanse er etterspurt nettopp fordi Norge har mye relevant erfaring; samtidig påpeker mange at programmet fungerer som døråpner for norsk oljeindustri. Distinksjonen mellom StatoilHydro og det politiske Norge kan raskt bli uklart i land med mindre vekt på skillerlinjer mellom politikk og butikk. Mange spør derfor om OfU bidrar til å gjøre dette skillet mer uklart.

Regjeringen erkjenner utfordringene på dette området. For å sikre et tydelig skille mellom næringslivsfremme og utviklingspolitikk, har OfU etablert retningslinjer for hvordan leverandørbedrifter og oljeselskaper skal kunne involveres i OfUs virksomhet. Samtidig opplever vi stor forståelse internasjonalt for at det nettopp er oljenasjoner med bred kompetanse og relevante erfaringer som best kan gi råd til nye oljeland. Situasjonen fordrer derfor en stor grad av åpenhet omkring alle relasjoner, inklusive hvordan ambassadene i aktuelle land kombinerer næringsfremme med bistand til myndighetenes oljeforvaltning og støtte til det sivile samfunn.

Norsk satsning på ren energi i utviklingslandene

Globalt kommer om lag halvparten av utslippene av klimagasser fra energiproduksjon. Veksten i termisk kraftproduksjon basert på kull og olje er en vesentlig utfordring i kampen mot menneskeskapt klimaendring. Samtidig er det i Afrika, Asia og Latin-Amerika et stort potensial for produksjon av ren og fornybar energi fra vannkraft, sol og vind. Manglende tilgang på moderne energi er også en begrensning for økonomisk og sosial utvikling i mange fattige land. For de fattige er prisen og tilgjengeligheten på ren energi dårlig, så de blir tvunget til en lite effektiv bruk av biomasse,

kull eller parafin. For næringslivet fører dårlig regularitet eller svak kapasitet på kraft til høye kostnader, begrensinger i produksjonskapasitet og færre nyetableringer av bedrifter. Utvikling av lokale og fornybare energiresurser vil øke forsyningssikkerheten og minske importavhengigheten i mange land.

Gjennom utbyggingen av vannkraft i Norge fra tidlig på 1900-tallet er det bygget opp betydelig kompetanse innenfor vannkraft og energiforvaltning. Vi har høy kompetanse knyttet til samlet planlegging for bruk og vern av vannressurser, og på sammenhengen mellom energi og miljø. Norge har siden tidlig 1990-tall vært en verdensleder når det gjelder markedsbasert kraftomsetning. I senere tid er det også utviklet kompetanse på sol og vindenergi. Norge har gjennom flere tiår hatt bistandsprosjekter for å bistå med utvikling av lover og regelverk, gjennomføring av reformer og organisering av energisektoren. Norske eksperter har også vært involvert i planlegging på sektoren, fra overordnede nasjonale planer til konkret planlegging og bygging av kraftverk. Denne type samarbeid er sterkt etterspurt. Norge har også vært en aktiv støttespiller for å styrke det regionale samarbeidet på energiområdet, blant annet i Nilen-bassenget og i det sørlige Afrika.

I tillegg til den kapasiteten som finnes i offentlige etater, ulike organisasjoner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner, er det en betydelig industriell kompetanse i norske energibedrifter. SN Power Invest, som eies av Statkraft og Norfund har investert og bygget en rekke vannkraftverk i Sør-Amerika og Asia, og har vist at en ved å bygge på norsk kompetanse og erfaring kan gjøre dette på et godt forretningsmessig grunnlag. Flere større norske energibedriftene er også interessert i å delta i utbygging av vannkraft i utviklingsland. For tiden er Trønderenergi, sammen med Norfund, i ferd med å fullføre et vannkraftverk i Uganda.

Energinasjonen Norge har gode forutsetninger for å bidra i utviklingslandenes bestrebelser på å møte energirelaterte utfordringer, samtidig som vi gjennom dette kan bidra til direkte reduksjon av utslippene av klimagasser. En styrket innsats med norsk utbygging av prosjekter med ren energi vil også være et viktig signal om overføring av teknologi til fattige land, noe som vil være meget relevant i klimaforhandlingene.

Regjeringen har derfor lansert initiativet *Ren energi for utvikling*-initiativet, som samler og målretter all norsk bistand på dette området. Initiativet omfatter støtte til kapasitetsbygging i energisektoren, slik at energiresurser blir utnyttet mer effektivt og planmessig. I tillegg er en viktig komponent

i initiativet å oppmuntre og støtte norske bedrifter til å investere i vannkraft og andre prosjekter for ren energi i utviklingsland. Slike investeringer forutsettes gjort på et kommersielt grunnlag, men strategisk støtte fra bistanden til blant annet planlegging kan bidra til å utløse beslutninger om gjennomføring av prosjekter.

Store befolkningsgrupper, særlig på landsbygda i fattige land, vil ikke få tilgang til moderne nettbaserte energi på mange tiår. Ren energiinitiativet omfatter derfor også støtte til ulike fattigdomsrettede tiltak som landsbygd-elektrifisering

med solenergi, mer effektive vedovner og mini-vannkraft til lokal bruk. Norge støtter også en rekke energiaktiviteter gjennom multilaterale programmer og prosjekter i FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene, foruten flere globale ren energi initativer.

Hvis en ser utover tiden for et ordinært bistandssamarbeid, er privat og statlig samarbeid på energisektoren også interessant som et varig samarbeidsområde mellom Norge og land med ressurser for vannkraft, sol eller vind, basert på felles politiske og kommersielle interesser.

16 Prioritere norske miljø-, klima- og ressursinteresser

16.1 Internasjonale miljøinteresser

«En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov». Slik definerte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987 begrepet bærekraftig utvikling. I Johannesburg-deklarasjonen om bærekraftig utvikling fra toppmøtet om bærekraftig utvikling i 2002 ga Norge, sammen med resten av verden, uttrykk for et felles ansvar for å fremme og styrke de tre gjensidig avhengige pilarene i bærekraftig utvikling: økonomisk utvikling, sosial utvikling, og miljøvern – på lokalt, nasjonalt, regionalt og globalt nivå. Norge har dermed både en interesse av, forpliktelse til og en felles global motivasjon i å arbeide for en bærekraftig utvikling.

Norske miljøinteresser er sammensatte. Vi er forpliktet til å følge opp internasjonale mål, som for eksempel å vesentlig redusere tap av biologisk mangfold innen 2010. Videre omfatter miljøinteressene å ivareta sentrale materielle verdier og behov, for eksempel knyttet til verdiskaping i fiskeri, landbruk og turisme. Norske miljøinteresser danner med andre ord grunnlag for viktige deler av norsk økonomisk utvikling og vekst. Å prioritere miljø er også et verdivalg, og det illustrerer hva Regjeringen mener med utvidede interesser og vår ekstra sterke interesse i forpliktende internasjonalt samarbeid. Vi forstår norske interesser til ikke bare å dreie seg om økonomiske interesser, men også om hvordan vi kan handle for å fremme våre verdier internasjonalt. Miljøspørsmål er en god illustrasjon på sammenhengen mellom interesser og verdier: det er nære koplinger mellom tilgang på naturopplevelser, livskvalitet, selvbilder og de politiske verdier vi ønsker å foredle og forsvare.

Regjeringen ønsker å bygge videre på den solide plattformen som miljø- og klimaspørsmålene har fått i det norske samfunnet, med utgangspunkt i følgende seks grunner til å ta våre internasjonale miljø- og klimainteresser på alvor:

- Hvis det globale samfunnets produksjons- og forbruksmønstre ikke legges om i en mer bærekraftig retning, vil presset på miljøet og på

økosystemtjenestene fortsette å øke og til slutt resultere i irreversible forringelser av vårt livsgrunnlag, og dermed reduserte valgmuligheter for kommende generasjoner.

- Mennesket har ingen moralsk rett til å ødelegge naturen, og Norge har ikke rett til å godta at arter utrykkes, og til å bruke opp ressursgrunnlaget til kommende generasjoner eller dem som er dårligere stilt enn oss.
- Hvis utslippene av klimagasser ikke reduseres, vil det få alvorlige samfunnsmessige, økonomiske og miljømessige konsekvenser for Norge.
- Sterkt norsk engasjement i globale miljøspørsmål, også der vi møter vanskelige avveininger, gir politisk troverdighet. Dette er en viktig ressurs i arbeidet med å engasjere andre land i de problemstillinger Norge er særlig opptatt av, som klima, miljøgifter, biologisk mangfold, nordområdene og bærekraftig forvaltning av fiskeressursene.
- Det er i Norges økonomiske egeninteresse å ta vare på miljøet for ikke å ødelegge bildet av Norge som et rent land, som deler av norsk eksport og verdiskaping tjener på.
- Norske borgere er opptatt av et rent miljø og bærekraftig forvaltning av naturressursene.

I utenrikspolitisk sammenheng er det naturlig å legge vekt på internasjonale dimensjoner ved norske miljø- og ressursinteresser, med fokus på klima- og øvrige internasjonale miljøtrusler mot Norge, og norske fotavtrykk på det globale miljøet. Samtidig er det slik at en rekke tilsynelatende nasjonale miljøspørsmål – alt fra barskogvern og vern av Trillemarka til god rovdyrpolitikk og opprettelsen av nasjonalparker, har viktige internasjonale dimensjoner. Dette ikke minst gjennom de forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom regionale og globale miljøkonvensjoner. Forholdet til EU og vedtak og regler innenfor EØS-avtalen er spesielt viktig – EU-dimensjonen i norsk miljøpolitikk har allerede i lang tid brutt ned grensene mellom det lokale/nasjonale på den ene siden, og det internasjonale og globale på den andre.

16.2 Internasjonale miljøtrusler mot Norge

Økende konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren, rask reduksjon av jordas biologiske mangfold samt stadig økende bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier er de tre største globale miljøtruslene i dag. Kampen mot disse truslene må prege Regjeringens internasjonale arbeid.

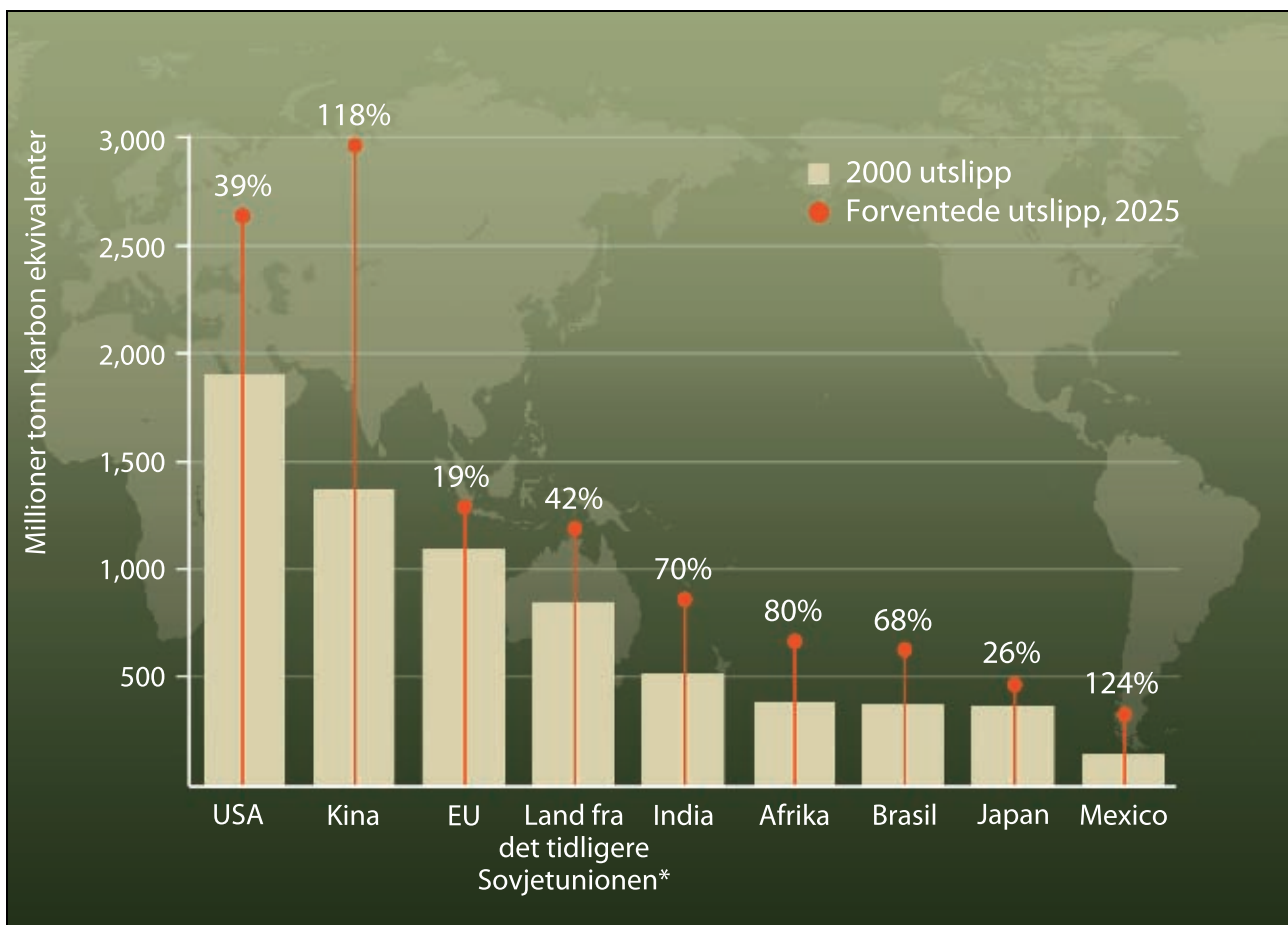
Klima

Norge har ambisiøse og krevende målsetninger på klimaområdet, noe som også innebærer at klima i dag framstår som en av de tyngste utenrikspolitiske utfordringene for Norge. Dette stiller utenrikspolitikken overfor helt nye utfordringer framover. Det er samtidig viktig at den utenrikspolitiske innsatsen gjøres til gjenstand for planlagte og langsiktige løp, snarere enn punktinnsetser. Klimaproblemets natur fordrer internasjonalt samarbeid, både om utslippsreducerende tiltak, og om tiltak

rettet mot tilpasning til de endringene som vil komme uansett reduksjoner i globale utslipp.

FNs klimapanel (IPCC) slår fast at den globale oppvarmingen må begrenses til to grader for å unngå farlige klimaendringer. Togradersmålet ligger derfor til grunn for Norges internasjonale klimapolitikk. Målet forutsetter bred deltakelse i et framtidig klimaregime. Vårt nasjonale mål er at Norge skal påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990. Målet er at omtrent to tredjedeler skal tas nasjonalt, når skog er inkludert. Videre skal Norge være karbonnøytralt i 2030 forutsatt at det foreligger en global og ambisiøs avtale.

Klimaproblemet krever omfattende tiltak i alle land. Norge vil derfor også i fremtiden være en aktiv pådriver for etablering av mest mulig ambisiøse og globale klimaregimer gjennom de internasjonale klimaforhandlingene, der FN's Klimakonvensjon og Kyoto-protokollen gir det sentrale rammeverket. Framtidige internasjonale klimaregimer bør ha globale utslippsrammer og kostnadseffektive mekanis-



Figur 16.1 Forventede utslipp av klimagasser i 2025

* Russland, Ukraina, de baltiske landene, Hviterussland, Moldova og landene i Kaukasus og Sentral-Asia

Kilde: Baumert, Kevin A., Timothy Herzog og Jonathan Pershing (2005) *Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy*. Washington DC: World Resources Institute

mer for å redusere utslipp, og inneholde insentiver for en raskere utberedelse av karbonfangst- og lagring og for å hindre utslipp fra avskoging og forringelse av skog. For å nå togradersmålet er det derfor helt nødvendig at USA og de store utviklingslandene som India og Kina omfattes av et nytt regime, samtidig som det utvikles og spres teknologi for fangst og lagring av CO₂.

I tillegg til å være en aktiv pådriver i de internasjonale klimaforhandlingene må Norge også arbeide for teknologisk endring gjennom en rekke andre bilaterale og multilaterale fora, slik at verdens økende energibehov kan dekkes på en bærekraftig måte. Klimaspørsmålene inngår i arbeidet i flere internasjonale organisasjoner der Norge er deltaker, f.eks. OECD, IEA, IMO og ICAO. Så lenge utslipp fra internasjonal transport ikke omfattes av Klimakonvensjonen, er det spesielt viktig at Norge er aktiv innenfor IMO og ICAO for å oppnå utslippsreduksjoner. Det er positivt at EU har besluttet å inkludere luftfart til og fra EU i sitt system for handel med klimakvoter fra 2012. Norge vil likeledes ha et aktivt forhold til øvrig utvikling av klima- og energipolitiske virkemidler i EU, også fordi dette er virkemidler som i stor grad vil måtte gjennomføres i Norge som del av EØS-avtalen.

Norge er en olje- og gassnasjon og kommer til å eksportere fossil energi i overskuelig framtid. I en framtid der energibehovet er stort samtidig som utslippene må reduseres vesentlig er det nødvendig med en bred satsning på energieffektivisering, omlegging til økt bruk av fornybar energi samt fangst og lagring av CO₂. Dette er områder hvor Norge kan bidra. Det er en målsetning at Norges satsning på fangst og lagring av CO₂ skal bidra til betydelige utslippsreduksjoner også utenfor Norge. Norge vil også anvende sin kompetanse innen energisektoren til blant annet utbygging av vindmølleparker til havs, samt utbygging av vannkraft i land der forholdene ligger til rette for det.

Uavhengig av hvilke utslippsreduksjoner som oppnås er klimaet i endring, og konsekvensene av et endret klima gjør seg gjeldende allerede i dag. Klimaendringene resulterer i mer intensivt og hyppig ekstremvær og tørke. Gradvise endringer, som havnivåstigning, vil påføre samfunnet betydelige kostnader, og disse kostnadene vil øke. Norge har kapasitet til å tilpasse seg de direkte virkningene av klimaendringene, mens mange sårbare utviklingsland, som bidrar minst til problemet, både rammes hardere og har mindre ressurser til å tilpasse seg. Vi har et ansvar overfor fattige deler av verden som rammes mye hardere av klimaendringer enn Norge. Industrilandene må bidra til at utviklings-

landene kan takle et endret klima. Det er dessuten av nasjonal interesse at Norge bidrar til at verdens matvareproduksjon er stabil, at verdens befolkning har tilgang på vann og at folk kan fortsette å leve i sine lokalsamfunn. På den måten vil de indirekte virkningene av klimaendringer, som økt konfliktnivå og migrasjon, kunne begrenses. Videre vil vi i vårt arbeid med å utforme både nasjonale og internasjonale klimatiltak prioritere initiativer som gir synergi med biologisk mangfold og andre miljøhensyn, ut over klima.

Vi har bare så vidt begynt å forstå hvordan klimaendringer kan påvirke spørsmål om fred, sikkerhet og helse. I 2007 ble klimaendringene og deres implikasjoner for sikkerhet for første gang debattert i FNs sikkerhetsråd, og EU har igangsatt arbeid for å få større klarhet i hvordan en kan møte de sikkerhetspolitiske utfordringene ved klimaendringene. Dette er en debatt vi også søker å følge fra norsk side. En av utfordringene er at trusselen føles abstrakt, og at mottiltakene ikke er godt definert. Klimaendringene vil ikke nødvendigvis være eneste kilde til konflikt, men vil kunne forsterke lokal og regional spenning knyttet til knappe naturressurser og øke antallet flyktninger fra land som rammes av konsekvensene av klimaendringene. Norge har også tatt mål av seg til å bidra til å mobilisere økt oppmerksomhet om de humanitære konsekvensene av klima- og miljøendringene, som en oppfølging av St.meld. nr. 9 (2007–2008) om forebygging av humanitære katastrofer og som et bidrag til arbeidet i FNs klimapanel. Temaet står sentralt i styrkingen av det bilaterale samarbeidet om forebygging med land som Kina, Vietnam, Bangladesh og Cuba.

I andre deler av utenrikspolitikken der klima kommer inn som et viktig element, vil det kunne være lengre tidsperspektiv. De dramatiske endringene i Arktis er et varselssignal for hele verden. Når polisen smelter, er det ikke bare isbjørnen som befinner seg i fare. Issmeltingen på land og til havs har ikke bare regionale konsekvenser, men vil få globale virkninger – mindre snø og is gir økt global oppvarming fordi solrefleksjonen avtar. Vi vil imidlertid oppleve økt interesse for ressursene i nordområdene ettersom tidligere utilgjengelig ressurser lettere kan utnyttes. Utnyttelse av naturressurser i det sårbare Arktis må skje på en mest mulig sikker og miljøvennlig måte. I Arktis kan også internasjonale konflikter om råstoffer true. Havrettskonvensjonen gir et juridisk rammeverk for fredelig bruk av havene som også er dekkende for Arktis. I en framtidsrettet utenrikspolitikk må vi imidlertid oppdage slike spirende konflikter tids-

nok og møte disse med vidsynte tiltak og fredelige løsninger.

Arktisk råd er den eneste sirkumpolære organisasjonen, og spiller en stadig viktigere rolle. Arktisk råd bør styrkes for å kunne møte virkningene av klimaendringer, særlig for polhavet. Det fortsette arbeidet under Arktisk råd for å utvikle miljøstandarder for utnyttelse av naturressurser er verdifullt. Det vil være viktig å øke Arktis råds evne til å viderefordre retningslinjer og kunnskap til andre internasjonale fora. Norge og andre arktiske land har en særlig viktig rolle i å spre informasjon om resultater fra forskning og overvåking av klimaendringene i Arktis. I det siste har Kina, Italia, Sør-Korea, Japan og EU-kommisjonen økt sitt fokus på Arktis, og har søkt observatørstatus i Arktis råd. Arktisk råd har et urealisert potensial for samarbeid mellom arktiske stater og ikke-arktiske observatører.

Fra norsk side ønsker vi å sette søkelys på sammenhengene mellom handelspolitikk og klimatil-tak. Handelspolitikken skal ikke hindre utviklingen av nye klimapolitiske initiativ, men klimatil-takene skal heller ikke innebære uberettigede eller vilkårlige restriksjoner for handelen. Det er behov for kompetanseoppbygging på feltet. Det er svært viktig at internasjonale regelverk på disse områdene fungerer gjensidig støttende. Handelspolitikken er en viktig og relevant del av arbeidet med internasjonale klimaavtaler, og sammenhengene mellom de internasjonale avtaleverkene må gjennomgås nærmere.

Klimautfordringene er omfattende og det er nødvendig å ha et langsiktig perspektiv på det internasjonale arbeidet. En omstilling til et lavutslippssamfunn og et samfunn som er i stand til å møte de klimaendringene som vil komme, vil endre premissene for internasjonalt samarbeid på en rekke områder og få store konsekvenser for den globale fordelingspolitikken, og dermed også for vår utenriks- og utviklingspolitikk.

Tap av biologisk mangfold

Tap av biologisk mangfold bidrar til at verdens økosystemer er i ferd med å forringes på en slik måte at viktige økosystemtjenester trues. Ny kunnskap om verdens økosystemer viser at mennesket har påvirket og ødelagt disse mer de siste 50 årene enn noen gang tidligere i menneskets historie. I dag tapes arts mangfoldet hundre til tusen ganger raskere enn det som har vært naturlig de siste millioner år. Dette er alarmende fordi økosystemer produserer varer og tjenester som mennesket er avhengig av. Det dreier seg om mat, vann, brensel,

medisin og bygningsmaterialer. Intakte økosystemer spiller dessuten en sentral rolle for klimaregulering, for kretsløp i vann, luft og jord, og gir en bedre beskyttelse mot naturkatastrofer.

Tap av biologisk mangfold er en ugjenkallelig prosess som bidrar til reduserte muligheter i framtiden. Økosystemtjenester er sentrale for menneskers levekår og utvikling i alle deler av verden. En reduksjon i kvaliteten på tjenestene vil påvirke oss alle. En internasjonal studie påpeker at denne tendensen vil påvirke oppnåelsen av FNs tusenårs mål. Norge vil arbeide aktivt for å styrke det globale kunnskapsgrunnlaget for biologisk mangfold og økosystemtjenester.

Årsakene til tap av biologisk mangfold er sammensatte. Endret arealbruk er vurdert som den største trusselen nasjonalt og internasjonalt. I tillegg er klimaendringer, introduksjon av fremmede arter, overhøsting og forurensning trusler mot det biologiske mangfoldet.

FNs konvensjon om biologisk mangfold er det viktigste internasjonale regelverket på området. Konvensjonens mål er vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, samt rettferdig fordeling av de goder som kommer ut av bruk av genetiske ressurser. Fra norsk side har det tradisjonelt vært lagt mest vekt på målet om bærekraftig bruk, og dette er en viktig del av utviklingspolitikken på miljøområdet. Bærekraftig bruk av biologisk mangfold bidrar til forsyning av ressurser som er nødvendige for menneskers levekår og utvikling, og til å sikre at disse ressursene tas vare på for bruk også for framtiden. Arbeidet med å framforhandle et nytt regime om tilgang til og fordeling av utbytte fra bruk av genetiske ressurser er prioritert fra norsk side. Et godt resultat vil ha stor betydning for en aktiv global oppfølging av konvensjonen. Norge viderefører her rollen som brobygger mellom industriland og utviklingsland i forhandlingene.

Skog er en del av verdens biologiske mangfold som spiller en stor rolle for globale økosystemtjenester, ikke minst i forbindelse med global klimaregulering. Skogen lagrer enorme mengder karbon og fungerer som en buffer for økte karbonutslipp ved å ta det opp fra atmosfæren. Dagens avskoging og forringelse av skog, som resultat av at skogområder tas i bruk til for eksempel jordbruk, reduserer denne viktige økosystemtjenesten, som bidrar til å stabilisere klimaet globalt. Dette er bakgrunnen for Regjeringens klima- og skoginitiativ, som ble lansert under klimaforhandlingene på Bali i 2007.

Klimaendringer vil i seg selv påvirke det biologiske mangfoldet, siden endringer i temperatur vil

endre de enkelte arters overlevelsessevne og dermed endre økosystemers sammensetting. Økt temperatur kan føre til at arter vandrer nordover, og norsk naturforvaltning må ta høyde for dette. Samarbeid og informasjonsutveksling med naboland lengre sør er viktig for å sikre at vi er best mulig forberedt på slike endringer.

Fremmede arter som utilsiktet blir introdusert i norsk natur, kan medføre alvorlig skade på norske arter og økosystemer, som for eksempel tilgroing av vassdrag og fortrenging av, og økt sykdom hos nyttearter. Kostnadene ved å rydde opp kan bli betydelig, og erfaringene viser at mange introduserte arter er vanskelig å utrydde. Lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, som kom til Norge som blindpassasjer ved import av laksesmolt i 1975, fører årlig til samfunnsøkonomiske tap i størrelsesorden 200–250 millioner kroner. Økt handel og transport samt mangelfulle kontrollmuligheter er blant årsakene til at nye arter introduseres i Norge. I 2004 ble den internasjonale konvensjonen om kontroll og behandling av ballastvann og sedimenter fra skip vedtatt. Dette er et svært viktig instrument for å løse problemet med spredning av fremmede arter i det marine miljøet. Norge har tiltrådt konvensjonen, men den har ennå ikke trådt i kraft.

Norge deltar aktivt i internasjonalt arbeid for å sikre det biologiske mangfoldet. Dette er viktig både for Norge som miljønasjon og fordi det berører norske interesser direkte. Arbeidet berører både handelsregelverket og klimaarbeidet. Det er prioritert å arbeide for å sikre en best mulig synergi mellom norske løsninger på de ulike utfordringene.

Miljøgifter

Miljøgifter er en alvorlig trussel for mennesker og miljø. Miljøgifter er stoffer som er giftige, lite nedbrytbare i naturen, og som hopper seg opp i næringskjedene. Når miljøgifter først er sluppet ut, tar det lang tid før nivåene i miljøet og næringskjedene reduseres, selv om utslippene stanses. Verdenssamfunnet har erkjent at bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke er forenlig med bærekraftig utvikling. FN-toppmøtet i Johannesburg i 2002 vedtok derfor et nytt mål om at skadelige effekter på helse og miljø fra bruk og utslipp av kjemikalier skal være minimert innen 2020.

Norge og nordområdene mottar betydelige mengder langtransporterte miljøgifter som kommer med luft- og havstrømmer, i tillegg til hva som slippes ut nasjonalt. I Norge er det gitt landsdekkende råd om å begrense inntak av stor rovfisk fra ferskvann på grunn av høye verdier av kvikksølv.

Kartlegginger i det arktiske miljøet har dokumentert høye nivåer av miljøgifter som PCB, DDT og kvikksølv tilført fra kilder utenfor Arktis. Dette går særlig ut over dyr høyt i næringskjeden, som isbjørn, polarmåke og spekkhoggere. De senere år er det også dokumentert at stoffer som PFOS og bromerte flammehemmere forurensner nordområdene i økende grad.

Internasjonal handel med en rekke produkter bidrar også til transport og spredning av miljøgifter. Produkter som inneholder miljøgifter, vil ved bruk og som avfall føre til utslipp og eksponering langt fra produksjonsstedet. Få produkter vi bruker er produsert i Norge eller spesielt for det norske markedet. Oppfølging av særnorske regler for kjemikalier i produkter er krevende både for importører og for tilsynsmyndighetene. Videre setter det internasjonale handelsregelverket krav til nasjonal virkemiddelbruk.

Med basis i en ambisiøs nasjonal kjemikaliepolitikk har Norge kunnet være en aktiv pådriver og initiativtaker i internasjonalt og regionalt kjemikaliarbeid, for eksempel innenfor utfasing av de farligste kjemikalierne, avfall og skipsopphugging. Regjeringen ønsker at Norge fortsatt skal spille en aktiv rolle på dette området. Det er inngått flere internasjonale avtaler om farlige kjemikalier og farlig avfall for å møte de internasjonale utfordringene. Norge arbeider for å inkludere flere miljøgifter i Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter og i protokollen for organiske miljøgifter i ECE-konvensjonen om langtransportert luftforurensning. Norge er også pådriver for å opprette en global avtale for å begrense utslipp av kvikksølv og andre tungmetaller. For at de globale avtalene skal få full effekt, er det også viktig å styrke arbeidet med kapasitetsbygging og teknisk assistanse til u-landene, slik at de settes bedre i stand til å følge opp forpliktelsene sine.

Ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske)

UUU-fiske innebærer samlet sett den største trusselen mot bærekraftig forvaltning av fiskebestander i norske havområder. Overkapasitet i fiskeflåtene og store profittforventninger bidrar til press på forvaltningsregimene. Innsats mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske er gitt høy prioritet av norske og samarbeidende lands myndigheter de senere årene. En rekke tiltak som forbud mot omlasting til sjøs og økt havnestatskontroll, er innført i Nordøst-Atlanteren. Bruk av bekvemmelighetsflagg og omlasting er i dag blant private selskapers viktigste virkemidler for å unnsnippe overvåking og kontroll. Disse spørsmålene har høy

prioritet i norsk fiskeri- og nordområdepolitikk, og Norge investerer også mye i et robust helhetlig regime for god fiskeriforvaltning.

Stortingsvedtaket fra 2006 om forvaltningsplanen for Barentshavet viderefører norsk politikk for en økosystembasert forvaltning av ressursene i havet, i tråd med FN-avtalen om fiske på åpent hav fra 1995 og FAOs Code of Conduct for Responsible Fisheries fra samme år. Formålet med forvaltningsplanen er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og naturverdier i Barentshavet og i havområdene utenfor Lofoten, innenfor rammer som opprettholder økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet. Planen skal klargjøre de overordnede rammene for eksisterende og ny aktivitet i havområdet, og legger dermed til rette for en avklart sameksistens mellom ulike næringer, særlig fiskeri, sjøtransport og petroleumsaktivitet. Norge er et av de første landene som har lagt fram helhetlige forvaltningsplaner for havområder, og EU og andre land beveger seg i samme retning med hensyn til forvaltningskriterier. Vi forvalter havet i fellesskap med andre og handlingene til våre naboer vil nødvendigvis påvirke miljøet i våre nasjonale farvann. Langtransportert forurensning er et godt eksempel på dette. Derfor er det viktig at sentrale aktører får en mest mulig sammenfallende forståelse av premisene for en økosystembasert forvaltning av havressursene.

I tillegg til et aktivt og løpende diplomati overfor sentrale land som Russland er regionale/internasjonale forvaltningsorganisasjoner viktige for oppfølging og kontroll: norsk/russisk fiskerikommisjon og den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) er her de mest sentrale. EU, ICES (det internasjonale havforskningsrådet) og FAO er i tillegg viktige fora for regelutvikling som gir premisser for andre aktørers holdninger i spørsmål som er svært viktige for Norge. De siste tiårene er det inngått en lang rekke bilaterale og regionale avtaler der god og bærekraftig forvaltning av fiskeressursene er formålet.

Risiko for radioaktiv forurensning fra Russland

Konsentrasjonen av atominstallasjoner og opphopning av radioaktivt avfall og kjernefysisk materiale i Nordvest-Russland representerer en risiko for radioaktiv forurensning gjennom utslipp og ulykker. Norge har en klar interesse av å begrense denne risikoen mest mulig. Det er derfor siden murens fall investert betydelige politiske og økonomiske ressurser, i samarbeid med Russland og andre land for bedre atomsikkerhet. Til sammen

er initiativet tilført 1,4 milliarder kroner. Mye har også skjedd uten Norge i førersetet – EUs nordlige dimensjons miljøpartnerskap (NDEP) hadde i 2007 150 millioner euro til rådighet for atomsikkerhetstiltak i Russland. G8-landene etablerte i 2001 sitt Globale partnerskap mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og -materiale. Dette er relevant for trusselbildet mot Norge i nord, og norske myndigheter deltar med en ramme på 150 millioner euro over ti år.

De viktigste milepælene til nå er et betydelig forbedret sikkerhetsnivå ved Kola kjernekraftverk, raskt økende tempo i opphogging av atomubåter, bygging av lager- og prosessanlegg for brukt brensel og avfall, samt håndtering av brukt kjernebrensel. Betydningen av størst mulig atomsikkerhet øker også i takt med voksende næringssamarbeid og tydelig fokus i de globale markedene på trygge og miljøvennlige produkter.

Russlands økonomiske vekst innebærer økte investeringer i atomdrevne installasjoner, koplet med økt vilje og evne til forsvarlig drift og sikkerhetstiltak. Norge og Europa må trolig leve med økt antall atomisbrytere, atomubåter, atomdrevne overflatefartøyer og flytende atomkraftverk i Nordvest-Russland i tiden som kommer. Som følge av dette bør Norge og EU prioritere samarbeid med russiske reguleringsmyndigheter om HMS (helse, miljø og sikkerhet) arbeidet i alle deler av russisk atomindustri, samt opprettholde innsatsen på de delene av arven fra den kalde krigen som fremdeles ikke er ryddet unna.

Miljøfarene ved produksjon og frakt av petroleum i norske havområder

Norge har lange tradisjoner med å utnytte de rikdommene havet gir. Økosystemene i havene inneholder levende ressurser som er grunnlag for betydelig næringsaktivitet, og det er svært viktig å sikre dette havområdets grunnleggende økosystem i et langsiktig perspektiv, slik at det forbli rent, rikt og produktivt. Selv om de norske havområdene tradisjonelt har hatt fiskere og marin transport som primærbrukere, er dette bildet i sterk endring i dag. Utvinning av olje og gass er en av de nye virksomhetene som krever samordning, interesseavveining og regulering i forhold til tradisjonell virksomhet. Økt klimafokus gir også næring til miljøinnvendingene mot videre utbygging av norsk sokkel – idet den for miljøbevegelsen gir debatten om tempoet i norsk oljeutvinning en ny og praktisk dimensjon.

Forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten legger rammene for petroleumsvirksomheten i

havområdene og vil skjerme særlig sensitive områder med sårbarhet mot påvirkning fra petroleumsvirksomhet. I tillegg møter nye felt i Barentshavet tøffere miljøkrav enn eksisterende virksomhet i Nordsjøen; blant annet tillates ikke lenger utslipp av produsert vann. Faren for store utblåsninger, med påfølgende tilsøling av strandsonen og skader på dyr og natur, er fortsatt den store bekymringen. Samtidig gjør fortsatt manglende kunnskap om økologiske sammenhenger i sårbare kystområder at diskusjonen om forvaltning versus vern blir vanskelig.

Den internasjonale dimensjonen er sentral, men det er samtidig viktig å presisere at norske aktører (primært ved Statoil/Hydro og Petoro) står for langt over halvparten av aktiviteten på norsk sokkel. Norsk og internasjonal oljeindustri samarbeider nært i sin strategi for åpning av nye områder for oljeleting, blant annet innenfor rammene av Oljeindustriens Landsforening (OLF). Videre representerer en samlet russisk oljesektor miljøutfordringer for norske havområder i nord. De formelle miljøstandardene er vel så høye i Russland som i Norge, men det reises ofte innvendinger mot manglende gjennomføring og overvåking av russiske aktørers miljøforpliktelser. Helheten i miljøbildet er derfor trolig langt mer positiv på norsk enn på russisk side.

Økt internasjonal interesse for olje- og andre ressurser i Arktis åpner nye miljøkapitler. Mye er usikkert her, men Norge gjør klokt i å investere tungt i miljøkompetanse og miljøinformasjon i takt med økt geopolitisk spenning og etterspørsel etter energiressurser i nord. Arktisk råd er her en viktig arena for Norge. Gjennom det norske formannskapet fra høsten 2006 til våren 2009 har det blitt lagt vekt på klimaendringenes virkninger i Arktis og en helhetlig ressursforvaltning, inspirert av tilsvarende arbeid for Barentshavet.

Skipsfarten langs norskekysten er underlagt omfattende regel- og kontrollverk men innebærer fortsatt betydelig risiko for miljøet. Teknologien forbedres, men trafikken øker også vesentlig i årene som kommer. Utskiping av olje fra Nordvest-Russland og vestover antas å øke fra 10 til kanskje 50 millioner tonn årlig innen 2015. Samtidig er russisk utskiping av olje langt større gjennom Østersjøen – rundt 80 millioner tonn i 2007. Russisk olje-flåte for global frakt holder jevnt over god kvalitet. Risikoen for større oljeutslipp langs kysten er vel så stor fra annen skipstrafikk som fra selve oljetransporten. Menneskelig svikt er viktigste årsak til slike utslipp (sentral faktor i 80 prosent av tilfellene), men bredspektret satsning på oljevernberedskap på land og for norsk og internasjonal kyst-

flåte gir resultater. Både norske myndigheter og rederinæringen deltar aktivt i internasjonalt samarbeid for redusert risiko på disse områdene, blant annet mot FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO).

16.3 Norsk påvirkning på miljøet i andre land

Norsk økonomi er globalisert. Norske økonomiske aktiviteter skaper utvikling, men belaster også miljøet og globale fellesressurser. Norske oljeinvesteringer globalt virker inn på lokale miljøforhold, både til havs og ved utvinning av oljesand i sårbare landområder. Reguleringsregimene i aktuelle land er som regel langt svakere enn på norsk sokkel, ikke minst når det gjelder miljø. Den norske skipsflåten ligger langt fremme miljømessig, men dens størrelse gir miljørisiko i andre lands havområder, og klimautslippene fra skipsfart vies nå økende interesse. Investeringer i vannkraft i utviklingsland kan være bra for klima og lokal økonomi, men kan ha uheldige miljøkonsekvenser lokalt. Private, norskeide aktører er store innen fiskeoppdrett globalt, og de økologiske utfordringene er vel så store i Chile som i Norge. Import av tropisk tømmer har ofte vært knyttet til avskoging og lite bærekraftig skogbruk. Under FN-konvensjonen om biologisk mangfold er økologisk fotavtrykk vedtatt etablert som en av de globale indikatorene for bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

Hvordan måler vi miljøpåvirkning?

Hvordan er egentlig situasjonen med hensyn til norske miljøavtrykk globalt? Hvordan måler man slike avtrykk, og hvordan ligger Norge an i forhold til land det er naturlig å sammenlikne seg med? Ikke så verst, i følge en grundig undersøkelse av vestlige lands belastning av det globale miljøet foretatt årlig av Center for Global Development i Washington DC. De siste årene har Norge vært helt i teten med hensyn til å gjøre minst skade på andre lands miljø. Deres «Commitment to development index» måler globale fotavtrykk på sju ulike områder – og miljø er ett av dem. Indeksen måler og sammenlikner vestlige lands miljøavtrykk ut fra blant annet klimautslipp, klimapolitikk (bensinavgifter osv.), subsidier til internasjonalt orientert fiskeriflåte, import av tropisk tømmer og deltakelse i viktige internasjonale miljøkonvensjoner.

Norsk økonomi er liten i global sammenheng, og miljøpåvirkningen målt i sum og ikke per innbygger blir derfor uansett begrenset i den store

sammenhengen. Ikke unaturlig er virkningen på mange måter størst i økonomiske sektorene hvor Norge betyr noe globalt: energi (olje/gass, samt vannkraft), fiskeri (spesielt investeringer i oppdrett) og skipsfart. Fotavtrykkene gjøres i all hovedsak av norske kommersielle aktører, og ansvaret hviler dermed i utgangspunktet på selskapene, og ikke på norske myndigheter. Samtidig er miljøproblemer et av de aller synligste uttrykk for den virksomhet et lands næringsliv driver i utlandet, og de hefter i noen grad ved gitte lands regjeringer, både symbolsk og reelt. Dels fordi vi ofte har å gjøre med selskaper med betydelig offentlig eierskap og selskaper som nyter godt av offentlige eksportstøtteordninger. Samtidig er det slik som vi har sett tidligere at forskjellen mellom norske myndigheter og kommersielle selskaper er langt tydeligere i vår bevissthet i Norge, enn hos myndigheter og sivilbefolkning i land som Irak, Nigeria, Chile og Mosambik.

Statens pensjonsfond – Utland: Statens pensjonsfond – Utland (SPU) står sjelden for mer enn en prosent av aksjene i selskaper de investerer i (aldri mer enn 10 prosent), og er dermed ingen primæraktør når det gjelder å bidra til miljøproblemer i andre land. Men fondets størrelse og interessen for den innflytelse fondet kan ha i miljø sammenheng har overbevist ansvarlige myndigheter om å ta «betydelige miljøproblemer» med i fondets etiske regelverk. Av de om lag 30 selskapene SPU til nå har trukket seg ut av i henhold til etikkregelverket, er tre uttrekk begrunnet med uakseptable miljøbelastninger. Utover denne negative insentivmekanismen arbeider blant annet miljøbevegelsen for at SPU bør prioritere investeringer i miljøvennlige selskaper. Fondet bruker også sin Eiermakt i direkte dialog med selskapene. Man har valgt å legge vekt på god selskapsstyring, ved å kreve at administrasjonen tar tilbørlig hensyn også til mindre aksjonærer, på tiltak mot bruk av barnearbeid hos leverandører og på at selskapene ikke skal drive lobbyvirksomhet mot klimatiltak. Norges Bank, som administrerer fondet, har også sluttet seg til «Carbon Disclosure Project» som oppfordrer bedrifter man investerer i til å rapportere om sine klimautslipp. Sammen med andre likesinnede pensjonsfond vil SPU kunne utøve et sterkt press på bedrifter dersom de velger å fokusere på miljøproblemer som truer global velferd.

Norsk vannkraftindustri: Øvrige fotavtrykk er begrensede, men kan være tunge nok i spesielle lokale sammenhenger. Vannkraft i utviklingsland har vært et stridstema lenge, med miljøvernorganisasjoner i kritisk opposisjon mot norske selskaper og offentlige aktører – inklusive bistandsmyndig-

heter. Norsk internasjonal vannkraftsatsning bygger på erfaringer og kompetanse fra sektoren i Norge. Norske aktører øker nå engasjementet i internasjonal vannkraftindustri. Norge er en betydelig internasjonal aktør på konsulent- og konstruksjonssiden innen vannkraft, og nå øker også norske investeringer og eierskap, blant annet gjennom delvis bistandsfinansiert engasjement fra Statkraft og Norfund. Miljøkritikken av internasjonal satsning på området utfordres nå (2009) av flere forhold: i) utbyggere har blitt flinkere til å integrere miljø- og urfolkshensyn også i utviklingsland med svake reguleringsregimer, blant annet med utgangspunkt i arbeidet til World Commission on Dams; ii) en rekke afrikanske land har opparbeidet et kritisk underskudd på elektrisk kraft, noe som øker bevisbyrden hos motstanderne av utbygging; og iii) raskt voksende klimabekymringer gir vannkraft fornyet tyngde, blant annet i konkurranse med atomkraft.

Norsk oljeindustri og lokale miljøproblemer: StatoilHydro opererer nå i 25 land, og norsk leverandørindustri knyttet til oljeindustrien i enda flere. Reguleringsregimene, herunder på miljøområdet, er ofte mindre strenge enn på norsk sokkel. Dette gir konkurransemessige utfordringer for selskaper som selv er motivert for å leve opp til høye miljøstandarder – i tilfeller hvor mindre ansvarlige selskaper får konkurransefordeler ved å ikke internalisere for eksempel renskostnader. Det er også oftest utenlandske selskaper som er operatører på felt hvor norske deltar, og operatøren dominerer ofte premisene for utbygging og drift av felt. Oljesand-prosjekter, som StatoilHydro nå er engasjert i i Canada, er ofte forbundet med store miljøutfordringer lokalt i tillegg til de globale klimadimensjonene.

Som for vannkraft er det imidlertid betydelig politisk oppmerksomhet her hjemme om hvilke miljøstandarder norske oljeselskaper følger ute. Det er derfor grunn til å tro at norske selskaper er blant de bedre på ivaretagelse av lokale miljøhensyn. I land som Angola er det utviklet et omfattende samarbeid mellom norske oljeselskaper, forskningsmiljøer og myndigheter i prosjekter for å sikre god balanse mellom miljø, fiskerier og oljevirksomhet. Samlet sett er det ikke grunn til å anta at norske oljeselskaper skaper store miljøproblemer lokalt der hvor de opererer – i flere tilfeller er de i forkant med anvendelse av kompetanse og samarbeidsmodeller fra en miljømessig avansert norsk sokkel.

En globalisert norsk oppdrettsnæring: Økologiske utfordringer og akutte miljøproblemer knyttet til fiskeoppdrett har vært velkjent siden nærin-

gens opprinnelse. Det er et viktig tema for Norge, gitt sektorens størrelse og økonomiske betydning, og også fordi Norge har ansvar for om lag en tredjedel av verdens gjenværende villaksressurser. Problemene knytter seg til forurensning av vann i berørte områder og migrasjon av oppdrettsfisk ut av anleggene, med mulig sykdomssmitte og øvrig skade på villfiskbestanden. Innblanding av gener fra oppdrettsfisk til villfisk kan betegnes som genetisk forurensning. Norske miljø- og ressursinteresser berøres gjennom miljømessig påvirkning av norskeid oppdrettsnæring i andre land. Verdien på norsk oppdrettslaks og ørret i 2006 var 17 milliarder kroner. Norske selskaper er dominerende aktører i mange av de viktigste oppdrettslandene globalt (blant andre Skottland og Chile), og samlet norskeid produksjon i disse landene nærmer seg nå volumet langs norskekysten.

Skipsfarten og miljøet: Norge kontrollerer en av verdens største handelsflåter, og er en av verdens fremste skipsfartsnasjoner. Internasjonal skipsfart transporterer over 90 prosent av verdenshandelen. Norsk skipsfartsindustri er dermed en viktig aktør i forbindelse med globale miljøutfordringer i verdens havområder. Skipsfarten har et bredt spekter av miljøutfordringer knyttet til både driftsutslipp til sjø og luft i tillegg til ulykkesutslipp. Enkelte miljøproblemer, som for eksempel spredning av fremmede arter med ballastvann, utlekking av miljøgifter fra bunnstoff og ulykkesutslipp fra laste- og bunkersoljetanker er særegne for skipsfarten. Norge tiltrådte en egen IMO-konvensjon om håndtering og rensing av ballastvann i 2007. Sammenliknet med andre transportformer er imidlertid skipsfarten en energieffektiv transportform. Internasjonal skipsfart slipper ut 2,7 prosent av de menneskeskapt CO₂-utslippene og har et stort potensial for reduksjon av klimagassutslippene. Norge arbeider for at utslipp fra internasjonal skipsfart skal bli inkludert i et globalt klimaregime.

Både næringen selv og norske myndigheter arbeider aktivt for å redusere skipsfartens miljøbelastning og bedre sjøsikkerheten og oljevernberedskapen. Norge spiller en aktiv rolle i disse spørsmålene i internasjonale organisasjoner som IMO (FNs sjøfartsorganisasjon). Utover det globale ansvaret har Norge en klar interesse i høye og effektive miljøstandarder i skipsfarten på grunn av risikoen for miljøskader fra skipsforlis langs norskekysten.

Ser man bort fra klima er Norges miljøpåvirkning på andre land alt i alt begrenset. Det skyldes en liten økonomi, og også en betydelig og voksende miljøbevissthet i de ??? miljø-relevante

næringene hvor Norge betyr noe globalt – petroleum, fiskeoppdrett, skipsfart og vannkraft.

16.4 Styrket organisering av globalt miljøarbeid

Globale miljøutfordringer krever globale svar. Utfordringene vi står overfor krever et mer forpliktende regelverk og en fastere global organisering av det internasjonale miljøarbeidet.

Miljøregelverket innenfor FN består av om lag 500 folkerettslige miljøvernavtaler. Dette er krevede å håndtere og ikke alltid tilstrekkelig samordnet. Regjeringen vil arbeide for bedre koordinering mellom miljøvernavtaler for å oppnå en mer effektiv håndtering av våre felles samlede miljøutfordringer.

FNs miljøprogram UNEP har en viktig rolle som global og regional arena for forpliktende mellomstatlig miljøsamarbeid og utvikling av det normative og legale miljøstyresettet. Med unntak av klima- og forørkningskonvensjonene er det UNEP som har gitt mandat til og drevet fram de fleste sentrale globale miljøkonvensjonene. UNEP må gis rom til å delta i utviklingen av nye diskurser om miljø og bærekraft. Regjeringen forventer at UNEP fortsatt vil spille en sentral, normgivende rolle i arbeidet med internasjonale konvensjoner, og opprettholde sin lange tradisjon som kunnskapsformidler på miljø- og klimaområdet. Norge er en betydelig økonomisk bidragsyter til UNEP.

Regjeringen mener at verden trenger et helhetlig, multilateralt rammeverk med FN i sentrum. Det må trekkes opp en miljøpolitisk agenda som kan gi retning for miljøinnsatsen både innenfor og utenfor «miljøpilaren» i FN. I tillegg må det gis rom for interaksjon og samarbeid med ikke-statlig sektor. FN må lykkes med å få til gode koblinger mellom det normative og den operasjonelle innsatsen for miljø og bærekraftig utvikling. Miljø må virke i et positivt samspill med FN's utviklingsarbeid og innsats på det humanitære området.

Rettslig forpliktende miljøvernavtaler er en sentral komponent i det internasjonale miljøstyresettet. Regjeringen mener det er helt sentralt å fortsette arbeidet for stadig bedre og strengere internasjonale miljøvernavtaler og ønsker at Norge fortsatt skal være pådriver for nye og utvidete forpliktelser. På globalt plan er de viktigste arenaene for forpliktende mellomstatlig samarbeid Klimakonvensjonen med Kyotoprotokollen, Konvensjonen om biologisk mangfold med Cartagena-protokollen, CITES-konvensjonen om handel med truede dyre- og plantearter, og avtalene om farlig

avfall (Baselkonvensjonen), handel med farlige kjemikalier (Rotterdamkonvensjonen) og organiske miljøgifter (Stockholmkonvensjonen).

Til tross for at disse avtalene til sammen spenner vidt tematisk, er de konkrete forpliktelsene bare et første skritt, og er rettet mot bare en brøkdel av de store miljøutfordringene verden står overfor. Da Kyotoprotokollen ble vedtatt, var det klart at den bare er et første skritt mot løsningen av klimaproblemene. Stockholmkonvensjonen om organiske miljøgifter regulerer bare 12 kjemikalier, mens langt flere miljøgifter truer miljø og helse verden over. For uorganiske miljøgifter (tungmetaller) finnes det enda ikke noe globalt regelverk. Et ytterligere eksempel er tap av intakt tropisk regnskog, et av verdens rikeste økosystemer, som kan fortsette på grunn av mangel på effektive internasjonale kjøreregler.

I tillegg kommer miljøhensyn i avtaler som primært ikke retter seg mot miljøutfordringene, herunder miljøinformasjon, som inngår i Aarhuskonvensjonen og deler av handelsregelverket. Miljøinformasjon er avgjørende for at befolkningen kan gjøre informerte valg, for eksempel ved kjøp av produkter som kan inneholde farlige kjemikalier. Handelsregelverket er i dag svært omfattende og tar for seg både tollsatser og regelverk. Utformingen av dette regelverket har stor betydning for Norges handlingsrom for å ta hensyn til andre, prioriterte politikkområder ut over økt liberalisering av handel. Det er således i Norges miljøinteresse å arbeide for å bevare dette handlingsrommet i det internasjonale handelsregelverket og sikre at dette og internasjonale miljøavtaler er sidestilte.

16.5 Norske miljøinteresser innenfor EØS-rammen og i samarbeid med EU

EU har en ambisiøs miljøpolitikk på europeisk nivå, som gjennomføres ved en omfattende regulering av alle miljøutfordringer fra avløp, avfall, industriforurensninger, kjemikalier, luft, hav, vann og jord, biologisk mangfold og klima og energi. Ettersom Norge tar EUs miljøregelverk og er forpliktet til å gjennomføre disse i norsk rett, blir det sentralt å delta i utviklingen av EUs miljøpolitikk. Fordi miljøproblemene er grenseoverskridende, har EUs interne miljøkrav ofte langt større direkte effekt i Norge enn nasjonale tiltak. Et offensivt EU med gjennomslag i regionale og globale miljøfora har større påvirkning på Norges samlede miljøtilstand enn rent norske tiltak. Eksempelvis mottar Norge mer enn 90 prosent av sur nedbør og mer

enn 90 prosent av en del farlige tungmetaller og kjemikalier som kvikksølv og bromerte flammehemmere via langtransportert forurensning. Norges motivasjon for aktiv deltakelse i utformingen av EUs politikk strekker seg derfor langt utover hva vi får gjennom EØS-avtalen som nasjonale forpliktelser.

Vi arbeider systematisk for å sikre aktiv deltakelse og medvirkning i utvikling av EUs miljøpolitikk. Gjennom EØS-avtalen får Norge delta i EU-kommisjonens ekspertgrupper og forvaltnings- og lovgivningskomiteer. Innen miljøområdet deltar vi i dag i ca. 60 av Kommisjonens ekspertgrupper og komiteer. Norge deltar med ulik intensitet i dette arbeidet ut fra en streng interesseprioritering. Fra en minimumsdeltakelse for å sikre riktig gjennomføring i norsk rett og enhetlig praktisering – til en omfattende deltakelse fra ekspertnivå og helt til miljøminister- og regjeringnivå for å søke å påvirke regelverksutforming og håndhevelse der Norge har særlige interesser.

Hvilke saker Norge særlig skal søke å påvirke, velges ut fra en samlet vurdering av norske interesser, fortrinn og muligheter for påvirkning. Påvirkningsarbeid er særlig krevende, og Norge kan bare ha reell mulighet for gjennomslag der vi har gode miljøpolitiske og faglige grunner og legger ned en betydelig innsats gjennom hele perioden, fra kommisjonsforslag til vedtakelse og evt. videre forvaltning. I tråd med dette prioriterer den norske innsatsen overfor EU for tiden klima og energi, kjemikalier og havmiljøforvaltning.

Det viktigste skillet på miljøområdet mellom EUs medlemsland og EFTA-/EØS-land er at EØS-land ikke deltar i diskusjonene når endelig beslutning om miljøregelverk vedtas i EU. Det er først når regelverket er vedtatt i EU, at Norge som EØS-land formelt skal ta stilling til om regelverket skal innlemmes i EØS-avtalen og eventuelt om det er behov for spesielle løsninger for Norge. Effektiv deltakelse og påvirkning forutsetter imidlertid utvikling av nasjonale posisjoner tidlig i prosessen. Det krever aktiv dialog og deltakelse i EUs beslutningsprosesser på et tidspunkt der saken ikke diskuteres i norske medier og utfallet er uklart. Det forutsetter med andre ord en langsiktig strategisk tilnærming, prioritering av ressurser til aktiv deltakelse fra tidlig i beslutningsprosessen og fram til endelig vedtak, noe som kan ta mange år.

Samarbeidet med EU strekker seg også utover EØS-avtalen. EU er gjennomgående en viktig motor i globalt og regionalt miljøarbeid og er eksempelvis en pådriver i de internasjonale forhandlingene om klima og biologisk mangfold. En ambisiøs klima- og energipolitikk i EU skal gi tro-

verdighet og gjennomslagskraft i klimaforhandlingene i København i 2009. EUs nylig vedtatte klima- og energipakke er en milepæl i europeisk sammenheng og vil legge viktige føringer på norsk politikk på området, også gjennom EØS-avtalen. Tilsvarende gjøres på flere områder, ved at EU utvikler nytt internt regelverk som så danner modell for videre utvikling av internasjonalt regelverk på området.

Norge har spilt inn norske synspunkter på viktige elementer i utviklingen av EUs klima- og energipolitikk, senest til den såkalte klima- og energipakken. Det er videre nedlagt et betydelig samlet norsk påvirkningsarbeid i utviklingen av EUs nye kjemikalielovgivning (REACH), som det tok åtte år å få vedtatt. I tillegg til et meget omfattende norsk ekspertarbeid er det arbeidet på alle nivåer og gjennom alle faser, fra embetsnivå til miljø-, utenriks- og statsministernivå. Det er sendt brev og avholdt møter hvor norske synspunkter er formidlet til sentrale aktører i EU-kommisjonen, Europaparlamentet, EUs formannskap samt sentrale medlemsland. Det har også vært arbeidet aktivt med å sikre Norge deltakelse i Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA) og i de ulike komiteene under ECHA der det utvikles nytt kjemikalierregelverk, noe vi også har fått gjennomslag for.

Norge har samarbeidet tett med Kommisjonen og medlemslandene på alle sentrale miljøområder. EU har på enkelte områder bidratt til å skjerpe miljøstandarder i Norge. I noen internasjonale sammenhenger har Norge også kunnet dra nytte av sin posisjon utenfor EU. Vi har for eksempel kunnet være en spydspiss i arbeidet med et initiativ for et globalt bindende kvikksølvregime. Norge har sammen med Sveits og med flere EU-lands støtte

kunnet gå lenger enn det som har vært mulig med en samordnet EU-posisjon. Norge kan også ha en særlig rolle som kompromissøker og få en større rolle enn hva som vil være mulig innenfor EU, slik arbeidet med Cartagena-protokollen om genmodifiserte organismer (GMO), med rettigheter knyttet til bruk og patentering av genressurser og med klimaforhandlingene viser.

Norske miljøbidrag gjennom EØS-midlene

Norge bidrar med om lag 10 milliarder kroner til utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller i det utvidede EØS fra 2004 til 2009 gjennom EØS-midlene. Miljøvern og bærekraftig utvikling er to viktige satsningsområder. Et liknende program er på trappene for neste femårsperiode. EUs nye medlemsland har store miljø- og klimautfordringer. Det er i Norges interesse å bidra til å heve miljøkvaliteten i disse landene, og EØS-midlene sikter mot å gi viktige bidrag til dette arbeidet.

EØS-midlene er ubundne midler, og det er opp til mottakerlandene selv å prioritere hvilke prosjekter som skal støttes. Indikative allokeringer viser at rundt en fjerdedel av midlene vil bli benyttet til miljø- og klimarelaterte prosjekter. I tillegg kommer forskningsprosjekter innen miljø og bærekraftig utvikling, samt støtte til miljøprosjekter i regi av frivillige organisasjoner. Mange av prosjektene har norske samarbeidspartnere. Over hundre energi- og klimarelaterte prosjekter vil bidra direkte til å redusere klimagassutslipp, blant annet gjennom tiltak innen energieffektivisering og satsning på fornybar energi. Flere prosjekter har fokus på biologisk mangfold og bærekraftig jord- og skogbruk.

17 Bidra til global organisering innrettet mot nåtidens og framtidens utfordringer

Norge har sterke interesser i en global rettsorden; samfunnsmessig, økonomisk og sikkerhetspolitisk. Vi er lite land, har en svært åpen økonomi, en økonomisk viktig og miljømessig sårbar kystlinje, strategisk sentrale nordområder og utfordrende naboskap med Russland. Med globaliseringen og geopolitisk endring utvides interessefeltet i norsk utenrikspolitikk. Dette fordypet samtidig Norges interesse av en velfungerende rettsorden, hvor forhold mellom stater reguleres gjennom forpliktende normer og konvensjoner. En slik rettsorden avhenger av regionale og globale organisasjoner som både er effektive i løsningen av konkrete oppgaver, er relevante arenaer for debatt av viktige spørsmål, og er tilpasningsdyktige til en verden i rask endring.

Den kalde krigens slutt i 1990 brakte stor optimisme på det internasjonale samarbeidets vegne. Borte var konflikten som lammet FNs sikkerhetsråd. Øst/vest-konfrontasjonenes destruktive smitteeffekt i hovedkvarteret i New York, så vel som i en rekke konflikter og kriger rundt om i verden, var kraftig redusert. Det var også de grunnleggende konfrontasjonene som hindret framskritt i internasjonalt samarbeid. Endelig var tiden kommet for å realisere FN-systemets iboende egenkap som et sentralt nav for statenes streben etter fred, velferd og en bedre fordeling av verdens goder.

17.1 Internasjonalt samarbeid siden 1990 – et sammensatt bilde

20 år etter ser vi et broket bilde av suksess, midtels resultater og flere nederlag. På den positive siden har vi i dag et FN som tross mange prøvelser har fått en mer meningsfull rolle som global forhandlingsarena, normgiver og legitimerende instans for alt fra fredsinnsetning via kamp mot AIDS, til forum for høyt prioriterte klimaforhandlinger. FNs tusenårsstrategi for bekjempelse av fattigdom innen 2015 har gitt FNs arbeid på utviklingsområdet en helhetlig ramme. Globale helse- og AIDS-initiativ i og utenfor FN har nådd langt i kampen mot smittsomme sykdommer. Arbeidet

fram mot den internasjonale straffedomstolen (ICC) møtte stor motstand, men med vedtak på Roma-konferansen i 1998 og formell oppstart i 2003 har arbeidet for en bedre internasjonal rettsorden vunnet en viktig seier. Havretten er styrket, og den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) er i utvikling og får en viktigere miljørolle. Doha-runden i WTO møter motbør, men organisasjonens tvisteløsningsmekanisme blir et stadig viktigere redskap for små land i handelskonflikter. Irak-krigen ble ikke det varige nederlaget for FN som mange spådde; snarere er det bredden i FNs og det multilaterale samarbeidets tilnærming til konflikter, slik som i Irak og Afghanistan, som nå etterspørres, også i USA. Arbeidet gjennom FNs klimapanel, som la grunnlaget for reelle klimaforhandlinger på 1990-tallet, var et godt eksempel på hvordan FN kan tilrettelegge for god håndtering av ekstremt komplekse og politisk sensitive kunnskapsprosesser.

Men et globalt overblikk på internasjonalt samarbeid de siste 20 årene viser også begrensningene i hva som har vært mulig å realisere av aspirasjonene fra 1990. Krigene på Balkan fikk mange drømmer til å bryte i Europa. Folkemord i Rwanda, oppløsning av Somalia, millioner drept i vedvarende borgerkrig i Kongo og manglende evne til å beskytte befolkningen i Darfur er bare noen eksempler på hvordan det internasjonale samfunnet kommer til kort. For mange innledet «9/11» 2001 en ny tidsorden, med mer konflikt mellom regioner og religioner, mindre respekt for menneskerettighetene og frykt for pulverisering av den gryende globale drømmen fra 1990 om konsensus som forutsetning for effektivt globalt samarbeid. Manglende framdrift i tidskrisiske klimaforhandlinger og i Doha-runden om internasjonal handel demonstrerer hvor kort verdenssamfunnet har kommet. Finanskrisen fra 2008 og utover viser også hvor skjørt fundamentet for regulering av globale finanser er, og hvor tannløse globale institusjoner som Det internasjonale pengefond (IMF) viste seg å være da stormen satte inn.

Den generelle stemningen i tenketanker og andre utenrikspolitiske miljøer er på denne bakgrunn langt mer avventende enn i 1990 til hva som

kan oppnås gjennom regionalt og globalt samarbeid. Fram mot 2020 forventes mer turbulens og mindre effektive globale institusjoner enn det vi har sett de siste 20 årene – ikke det motsatte. Mange av konklusjonene fra denne meldingens del I trekker i samme retning, blant annet at en kompleks multipolar orden med et voksende antall stormakter innebærer nye utfordringer for et effektivt globalt samarbeid. Samtidig er de nye aktørenes frammarsj både gledelig og ytterst legitim. Det at globale institusjoner faktisk speiler de reelle maktforholdene i verden – at kartet stemmer bedre med terrenget, kan bidra til større legitimitet og mer effektiv global styring.

17.2 Forutsetninger for bedre global organisering

Vi har derfor også sterke interesser i å bidra til at dagens rettsorden og globale organisering opprettholdes og videreutvikles på områder av stor betydning for Norge.

Internasjonalt samarbeid er en logisk handling for å løse egne og felles problemer. Men å delta i samarbeid og organisering på globalt nivå er oftest sårbart. Stater bruker helt legitimt internasjonale organisasjoner som redskaper for å realisere egne interesser. Jo mer slike interesser er i konflikt mellom land og grupper av land, jo viktigere er det å stimulere til samarbeid og gode organisatoriske løsninger globalt. Men samtidig gjør også interessekonfliktene det vanskeligere å få samarbeidet og institusjonene til å fungere. Den kalde krigens lamrende grep om FNs sikkerhetsråd er et godt eksempel på dette. Moralen er at man aldri må ta effektivt internasjonalt samarbeid for gitt, spesielt ikke når interesser står skarpt mot hverandre. Samarbeid må dyrkes fram og støttes med insentiver. Interesse- og konfliktbildet bør derfor være godt analysert når saker fremmes i globale organisasjoner.

Multilateralt samarbeid utfordres også av en nærmest permanent forventningskrise. Medlemsstater har en tendens til å blåse opp forventningene til hva internasjonale organisasjoner skal løse av problemer, men er ofte mindre villige til å overføre den politiske tyngde og de mandater og ressurser som skal til for at organisasjonene skal kunne fungere effektivt. Mange saker kjøres inn i globale forhandlinger uten at interesser og vilje til samarbeid og kompromiss er sortert ut på hjemmebane. Derfor får FN og andre multilaterale institusjoner ofte skylden for manglende framdrift også når årsakene

primært er å finne i konflikter og manglende vilje til endring på nasjonalt nivå.

Disse forholdene skaper også utfordringer for det internasjonale samfunnets evne til å utvikle effektive institusjoner, og for sekretariatene som skal gjøre mye av jobben. Organisasjoner har gjerne en iboende tendens til å stivne og ikke være tilstrekkelig fleksible overfor stadig endrede krav og forventninger. Internasjonale organisasjoner står ofte overfor en uklarhet og uforutsigbarhet med hensyn til oppgaver og prioriteringer som forsterker slike problemer. Det multilaterale systemet som har vokst fram etter annen verdenskrig er blitt svært komplekst, med et stort antall organisasjoner med til dels overlappende mandater og mye rivalisering seg i mellom. Reformbehovene er store.

Globalisering og geopolitisk endring gjør samarbeid viktigere, og vanskeligere. En stadig mer sammensatt multipolar maktstruktur globalt skaper nye handlingsrom (for eksempel dynamikk rundt det nye G20 etter finanskrisen, og nye aktører) men utfordrer også etablerte normer, roller og arbeidsmåter i internasjonalt samarbeid. WTO- og klimaforhandlingene de siste årene viser hvordan kombinasjonen av nye stormakter og stadig økende antall deltakende land presser og nærmest lammer det globale beslutningsmaskineriet.

Nye geopolitiske aktører utfordrer også innholdet i den globale styringen – hva den skal handle om og fokusere på; Hva skal vi med global styring dersom globale institusjoner ikke lenger fronter norske interesser, og dersom mulighetene for å påvirke ut fra norske posisjoner blir mindre og mindre? Norge har i mange internasjonale forhandlinger forholdt seg til en «vestlig» dagsorden hvor sentrale allierte har dominert i kraft av maktforholdene slik de hittil har vært i globale institusjoner. Når maktforholdene nå er i markant endring, er det økende usikkerhet om de strukturelle rammene for framtidige forhandlinger og reformprosesser, og relevante organisasjoners politiske innhold og mandat. Menneskerettigheter og spørsmålet om ansvaret for å beskytte sivilbefolkningen i konfliktområder er eksempler på viktige temaer i dette bildet, og det er og vil bli flere.

17.3 Norske hovedprioriteringer i reform av global organisering

Strukturelle og politiske utfordringer for det internasjonale samarbeidet må tas i betraktning i videreutviklingen av en norsk politikk for bedre global

organisering. Følgende punkter legges til grunn for Regjeringens arbeid på dette området:

FN er i kraft av sin universelle rolle og sitt genuint globale mandat selve fundamentet i dagens globale organisering, og derfor også i norsk politikk på området. Det finnes ingen alternativer til FN. Jo mer multipolær og spenningsfylt verdensorden, desto viktigere blir det at FN samler alle land under én paraply for globalt samarbeid.

Samtidig er det viktig med fornyet fokus på hvordan og hvor effektivt dagens internasjonale organisasjoner og konvensjoner tjener norske interesser, og hvordan Norge kan arbeide enda mer målrettet for å fremme interessene våre. Det er også viktig å drøfte hvilke interesser og prioriteringer som bør forfølges i hvilke fora, som grunnlag for fordelingen av finansielle og menneskelige ressurser. Regjeringen vil arbeide for en enda mer strategisk tilnærming til prioritering og måloppnåelser i multilateralt samarbeid.

En rekke viktige samarbeidsfora finnes også utenfor FN. For Norge er regionale institusjoner som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Arktisk råd, Europarådet og Østersjøsamrådet eksempler på slike arenaer, i tillegg til EU. Regjeringen har intensivert norsk innsats inn mot organisasjonene, og vil ytterligere skjerpe fokus på hvordan vi kan bruke medlemskapet vårt her til å forfølge norske interesser i en styrket regional dimensjon av global rettsorden.

Norge bør, i tråd med det som ellers er formidlet i denne meldingen legge til grunn en positiv holdning dersom utviklingen nå går i retning av en G20-struktur for uformelt samarbeid mellom verdens største land og økonomier. Vår interesse i mer effektiv global styring tilsier en slik positiv tilnærming til en mer representativ og styringsdyktig uformell aktør (enn G8) som bringer sammen de tunge aktørene globalt. Samtidig må fokus skjerpes på hvordan norske interesser kan reflekteres og frontes inn mot et slikt samarbeid, og på hvordan de formelle fora hvor Norge er medlem, kan utnytte det momentum som G20 kan tenkes å skape. Til grunn for denne tilnærmingen ligger at G20 (eller tilsvarende) ekskluderer grupper land som de nordiske eller utvikler seg i retning av formelle beslutningsprosesser som erstatter FN-organer eller andre multilaterale institusjoner.

Norge bør fortsatt styrke arbeidet med reform av internasjonale organisasjoner (ikke bare FN), og legge vekt på hvordan økt effektivitet på en god måte kan forenes med legitime krav fra utviklingsland/nye aktører om mer demokratiske styringsstrukturer. Regjeringen stiller, og vil løpende stille, tydelige reformkrav til de enkelte organisasjonene,

og viker ikke unna vurderinger om redusert støtte i tilfeller hvor multilaterale aktører over tid ikke leverer som forventet. Samtidig legger Norge vekt på at slikt press fungerer mest effektivt når flest mulig land samarbeider om politikken inn mot den enkelte organisasjon.

Globale organisasjoner står overfor alvorlige overbelastningsproblemer, både i omfanget av utfordringer de skal løse, og når det gjelder styrings- og beslutningsstrukturene i krevende spørsmål som handel og klima. Det gis ingen enkle løsninger, men økt fokus på problemløsning i mer uformelle strukturer, og mer delegering til regionalt og subregionalt nivå, er stadig mer aktuelle tilnærminger.

17.4 FNs sentrale rolle i norsk utenrikspolitikk

I systemet av multilaterale institusjoner er FN i en særstilling. FN er unikt plassert som forum for utvikling av globale normer og konvensjoner (havrett og helse), som arena for internasjonale forhandlinger (klima) og som legitimerende instans for bruk av makt gjennom FNs sikkerhetsråd. FN har også en viktig bredere legitimerende funksjon for internasjonal politikktutvikling, forankret i en beslutningsstruktur hvor alle land har en stemme. FN-organer har viktige oppgaver, både gjennom koordinering av felles innsats i kriserammede land (Afghanistan) og som operativ aktør på landnivå i utviklingsland. På disse siste områdene har FN noen ganger svært sentrale oppgaver, men FNs operative rolle ikke er unik på samme måte som i de essensielle normative funksjonene nevnt ovenfor.

Norge er den syvende største bidragsyter til FN og femte største til FNs operasjonelle aktiviteter (i 2006). Dette er en viktig prioritering, og det viser for verden rundt oss at FN betyr mye for Norge, og at vi ønsker å være en engasjert global aktør som bidrar til bedre global styring. Nært og strategisk samarbeid med andre nordiske land er en viktig ressurs i dette arbeidet.

FN er gjennom sin brede, globale representativitet den sentrale arenaen for å komme fram til ny internasjonal rett. Følgelig har FN kunnet organisere politiske prosesser som har resultert i etableringen av blant annet Havrettstraktaten, den internasjonale straffedomstolen (ICC), og forbud mot anti-personell landminer. Her speiler FNs relevans eller mangel på sådan først og fremst medlemslandenes interesser. Kritikkk av FN for manglende evne til å håndtere for eksempel nedrustnings-

spørsmål eller klima blir således først og fremst en kritikk av FNs 192 medlemsland.

Ulike FN-organer er også helt sentrale for inn-samling og analyse av kunnskap om globale spørsmål, med FNs klimapanel (IPCC) som eksempel på vellykket organisering av en politisk sett svært viktig kunnskapsprosess fra slutten av 1980-årene. En klar utfordring er derimot FNs mangelfulle analytiske kapasitet på mange områder som Norge anser som viktige, herunder økonomisk utjevning mellom nord og sør. Verdensbanken er i slike sammenhenger en større og viktigere aktør enn FN.

FN har samtidig fått delegert myndighet fra stater til å løse problemer som ingen stat alene kan løse. UNDP og UNICEF har vært sentrale aktører i arbeidet med å redusere fattigdom i utviklingsland, og FNs fredsbevarende operasjoner har bidratt til internasjonal fred og sikkerhet. Allikevel er det FNs rolle som denne type operative aktør som har vært mest kritisert med hensyn til effektivitet og relevans. FN har i dag utviklet seg til et komplekst, og ofte lite oversiktlig, mangfold av organisasjoner og kommisjoner. Dette fører i praksis til at FN konkurrerer med en lang rekke andre aktører om oppmerksomhet og økonomiske midler, herunder IMF, Verdensbanken, WTO og OECD. På felt som er av avgjørende interesse for Norge – som for eksempel energi og sosial- og økonomisk utvikling, ser vi ofte at andre organisasjoner er viktigere enn FN. Og når det gjelder de politiske målene man har i engasjementspolitikken – som for eksempel fremme av kvinners rettigheter, godt styresett og anti-korrupsjon – er Verdensbanken i mange sammenhenger en tyngre operativ aktør overfor mottakerlandene i kraft av sin finansielle størrelse enn noen av FNs organisasjoner. Samtidig demonstrerer en FN-organisasjon som Verdens helseorganisasjon (WHO), gjennom sin tilpasningsevne og sitt samarbeid med nye aktører, den grunnleggende verdien av FNs hovedinnretning på det normative området.

17.5 Norsk politikk for reform av FN

Norge har en historie som en av FNs sterke støttespillere, og samtidig som en av de sterke pådrivere for å reformere organisasjonens byråkratiske og til dels uoversiktlige arbeidsmåte. FN-reform har de siste årene fått større oppmerksomhet, og Regjeringen har vært blant de mest aktive. Reformene omfatter de fleste av FNs arbeidsområder.

Reform av FNs operasjonelle virksomhet (utvikling, humanitært, miljø): Statsminister Stoltenberg

var en av tre medformenn for Høynivåpanelet («High-level Panel on System-wide Coherence»). Anbefalingene følges nå opp langs ulike spor, blant annet forhandlinger i Generalforsamlingen om en ny likestillingsenhet i FN, inkorporering av «ett FN» i en overordnet politikk for FNs utviklingsorganisasjoner og utprøving av «ett FN» i åtte pilotland. Norge er en sentral deltaker i alle prosessene.

Reform av FNs menneskerettighetsarbeid. Vedtaket som etablerer Menneskerettighetsrådet var ikke ideelt, og oppfølgingen er utfordrende. Men menneskerettighetsarbeidet er essensielt, og Norge velger å engasjere seg aktivt for å få til et best mulig resultat. Derfor prioriterer Norge å bli valgt inn som medlem av Rådet fra 2009.

Reform av FNs fredsbyggingskapasitet. Norge har tatt initiativ til og ledet et større internasjonalt arbeid for å bidra til å styrke FNs flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. Sluttrapporten fra dette arbeidet, med konkrete anbefalinger til videre tiltak, ble overlevert FNs generalsekretær høsten 2008. Videre har Norge vært blant lederne av FNs nye fredsbyggingskommisjon. Vi er også blant de mest sentrale bidragsytere til FNs fredsbyggingsfond. Dette er reformer som til sammen bidrar til å sette FN bedre i stand til å bistå i post-konflikt-situasjoner og gjenoppbygging.

Reform av FNs humanitære arbeid. Norge har vært en pådriver for reform av det internasjonale humanitære systemet, der FN har det overordnede koordinerende ansvaret. Etablering av FNs nødhjelpsfond og styrket sektorkoordinering på landnivå er viktige framskritt i denne sammenheng.

Reform av FNs budsjett og administrasjon. Norge har stilt klare krav til FNs ledelse om større åpenhet og innsyn og ansvarliggjøring i FNs administrasjon. «Olje for mat»-skandalen og uklare ansvarsforhold og oppfølging ved avsløring av seksuelle overgrep utført av FN-personell er klare eksempler på at dette er nødvendig. Norge er en sentral aktør i dette arbeidet, og bidrar blant annet til å bryte tendensene til å gjøre dette til en konflikt mellom ulike medlemsland.

Norge engasjerer seg i arbeidet for mer effektivt og relevant FN fordi vi trenger et FN som kan bidra til å forebygge og løse konflikter, bygge freden, bekjempe fattigdom og sikre en bærekraftig utvikling, øke respekten for universelt vedtatte menneskerettigheter, normer og regler; og være et forum for diskusjon og løsning av felles utfordringer. Vi trenger et FN som har troverdighet, og som selv etterlever de høye standarder som organisasjonen forvalter. FN gir vesentlige bidrag på alle disse feltene og etterspørres stadig mer. Derfor

Boks 17.1 Reform av FNs sikkerhetsråd

Når det gjelder fred og sikkerhet kan FNs sikkerhetsråd treffe beslutninger som er bindende for alle FNs medlemsland. Sanksjoner og militære inngrep er aktuelle reaksjonsformer.

Da FN-pakten ble fremforhandlet, var fem stater dominerende: USA, Sovjetunionen, Storbritannia, Frankrike og Kina. Disse fem sørget for at de alltid hadde størst innflytelse og alltid siste ord. De fikk fast plass i FNs sikkerhetsråd, med vetorett. Det hadde ikke blitt noe FN uten disse mekanismene. Det var videre et krav fra mange mindre land, som fryktet at bindende flertallsvedtak i Sikkerhetsrådet kunne bringe verden ut i en ny krig som ingen egentlig ønsket. Det kunne vetoretten forhindre. I tillegg velger Generalforsamlingen ti medlemmer til Sikkerhetsrådet av for to år av gangen. Norge var sist medlem i årene 2001 og 2002.

Når er det bred enighet om at Rådet må reformeres, og konkrete forhandlinger ble igangsatt i februar 2009. Kartet må tilpasses terrenget. Med unntak for Kina er de faste landenes makt og tyngde i verden på retur. Mange mener at India, Brasil, Tyskland og Japan bør få fast plass, i tillegg til to afrikanske land. Men viktige spørsmål melder seg, og illustrerer hvor krevende de høyst nødvendige reformer av FNs sikkerhetsråd kommer til å bli:

- Land som Italia, Pakistan, Sør-Korea, Mexico, Canada med flere er sterke motstandere av prinsippet om faste plasser. De mener det er uheldig at stormakter ikke kan stilles til ansvar for sine handlinger gjennom valg, nesten uansett hva de foretar seg. Er det ikke bedre å utvide med flere valgte plasser og heller åpne for at land som gjør seg fortjent til det kan bli gjenvalgt?
- Den afrikanske union krever vetorett for nye faste medlemmer. Men vil det bidra til at arbeidet for fred og sikkerhet blir mer effektivt, når vetoretten brukes for å hindre at verdenssamfunnet handler?
- Bør ikke oppmerksomheten heller rettes mot Rådets arbeidsmetoder? Bør man avskaffe vetoretten i saker som gjelder folkemord, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten?
- Er det mulig å bli enige om to land som kan representere Afrika for all fremtid?
- Hvis Tyskland får fast plass vil EU ha tre faste medlemmer i Rådet. Bør ikke EU nøye seg med én plass?
- Kan Brasil representere Latin-Amerika når de fleste latinamerikanske land ikke ønsker det?

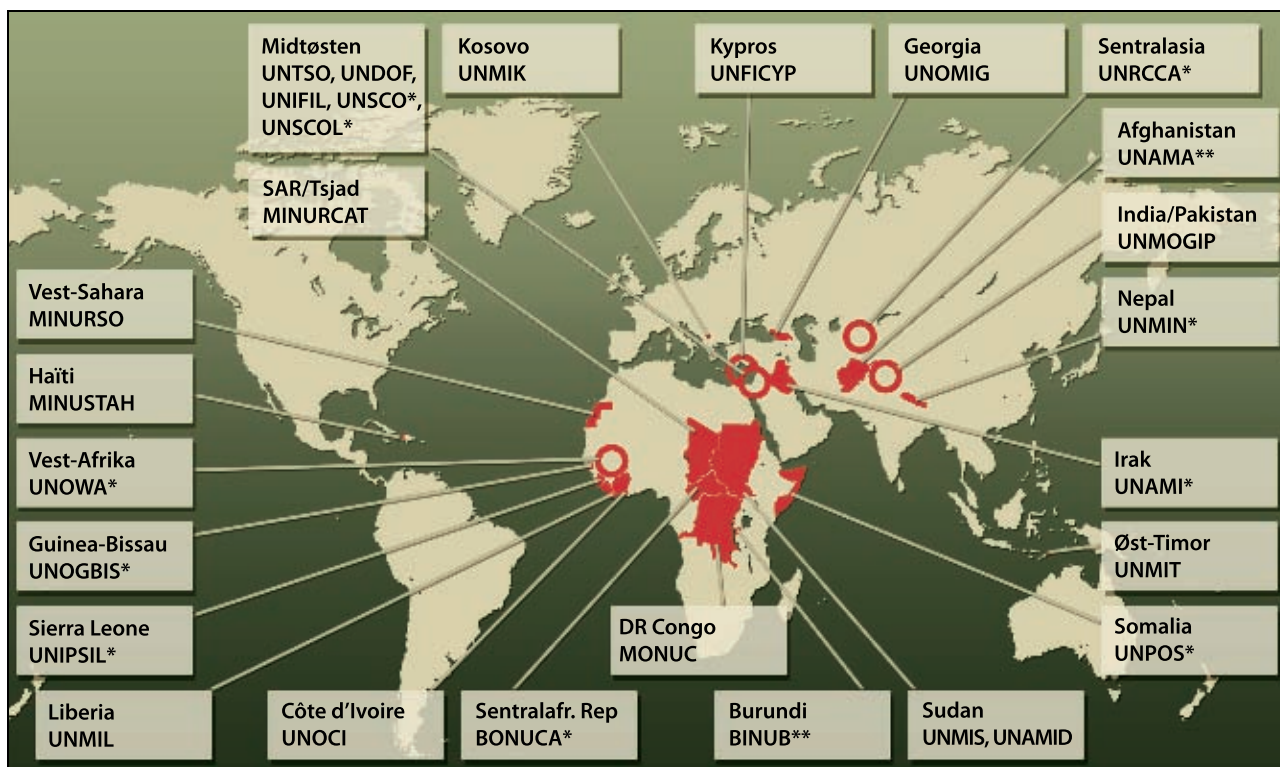
bidrar Norge tungt, både politisk og finansielt, til FN. Det må bli bedre samsvar mellom de oppgaver medlemslandene ber FN løse, og de ressurser som stilles til rådighet for å løse dem. Men vi ønsker oss mer av FN. Vi vil at organisasjonen skal bruke mindre ressurser på internt byråkrati slik at mer kommer de fattige, nødstilte og konfliktrammede til gode, og slik at effekten av FNs samlede innsats blir større enn med dagens fragmenterte innsats. Derfor vil vi reformere FN. Derfor engasjerer Norge seg i å utarbeide konkrete, gjennomførbare og effektive tiltak for et bedre FN.

17.6 Sikkerhet

På sikkerhetsområdet står Norge i dag overfor en situasjon som omfatter både utfordringer mot vår suverenitet og globale utfordringer som kan representere en trussel både mot vår samfunnsikkerhet og statssikkerhet. Dette har på den ene siden

ført til et mer helhetlig syn på sikkerhet hvor militære og sivile virkemidler sees i nær sammenheng. På den annen side har det bidratt til en nedtoning av skillene mellom globale organisasjoner som FN og regionale organisasjoner som NATO og EU. Økende samarbeid mellom de ulike organisasjonene (FN, NATO, EU og AU) er et bidrag til økt sikkerhet – også for Norge. Det har også økt Norges behov for å se sin sikkerhet i en bredere sammenheng.

På sikkerhetsområdet spiller FN en avgjørende rolle i hele spekteret av dagens utfordringer. Sentralt står å legitimere bruk av militær makt i konfliktområder, samt fredsoppretting og fredsbevaring. FNs fredsoperasjoner spiller en viktig sikkerhetspolitisk rolle, spesielt i Afrika, der FN er den viktigste fredsoperatøren sammen med Den afrikanske union (AU) som selv er i ferd med å få en tyngre fredsoperativ rolle. Indirekte kommer dette også Norge til gode ved at det bidrar til stabilisering som demmer opp for framvekst av internasjonal



Figur 17.1 FNs fredsoperasjoner, november 2008

* Politiske og fredsbyggingsoperasjoner ledet av Department of Political Affairs (DPA)

** Den politiske operasjonen UNAMA og fredsbyggingsoperasjonen BINUB er ledet av Department of Peacekeeping Operations (DPKO)

De resterende operasjonene er fredsoperasjoner ledet av DPKO

Kilde: FN

nal kriminalitet og terrorisme. Det er dermed i norsk interesse at forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid i permanente institusjoner som FN og NATO styrkes, og at det ikke legges vekt på koalisjoner av villige (Coalition of the willing).

Av samme grunner som Norges avhengighet av internasjonal rettsorden er det også gode sikkerhetspolitisk grunner for å støtte opp under FN ettersom en verden dominert av stormaktspolitikk ikke er i mindre staters interesse. Vi har mer enn noen gang behov for regler både for når og hvordan makt kan brukes. FNs handlekraft er gjennom sikkerhetsrådet helt avgjørende. Enighet i rådet kan ikke tas for gitt, gitt medlemmenes ulike verdigrunnlag og agendaer (se boks 17.1). Manglende enighet om FN-ledet innsats erfarte vi både i spørsmålet om Srebrenica og Darfur. FN gir også begrenset sikkerhet i betydningen «hard security». Det trengs altså i dag andre aktører for å møte sikkerhetsutfordringene vi står overfor i tillegg til FN.

NATO utgjør fortsatt en bærebjelke i det internasjonale sikkerhetssystemet og er den eneste regionale sikkerhets- og forsvarspolitiske allianse

hvor Norge er fullt medlem. På grunn av sin evne til omstilling framstår NATO i dag som relevant og som den sentrale ramme for transatlantisk sikkerhetssamarbeid og kollektivt forsvar. NATO har også en sentral rolle som aktør i internasjonale fredsoperasjoner. Kombinert med utfordringene både globalt og regionalt, gjør dette at NATO fortsatt vil være hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk, både som stabilitetsfaktor i nord, som ramme for forsvaret av Norge, og som hoveddrammen for vårt internasjonale militære engasjement.

Det er i prinsippet ikke noe motsetningsforhold mellom globalt multilateralt samarbeid og NATO. NATO ble etablert som en regional sikkerhetsorganisasjon med henvisning til Art. 51 i FN – pakt, og dagens NATO – operasjoner foregår i utgangspunktet etter anmodning fra FN og på basis av et FN – mandat. I arbeidet for internasjonal fred og stabilitet fungerer FN og NATO som gjensidig forsterkende organisasjoner. Det kan allikevel oppstå spenninger. Norge vil i slike tilfeller kunne komme i et dilemma mellom to grunnpilarer i norsk utenrikspolitikk: på den ene siden vår avhengighet av global rettsorden og multilateral

styring og på den andre sikkerhetsgarantier og alliansepolitikk/NATO. Dette så vi blant annet i spørsmålet om Irak.

Mest sannsynlig vil NATO fortsette å utvikle seg mot en kollektiv sikkerhetsorganisasjon med ansvar både for å bidra til stabilitet, sikkerhet og forsvar av menneskerettigheter i områder langt fra medlemslandenes territorium, og for forsvaret av medlemslandenes territorium. Dette vil stille store krav til medlemslandene i årene framover, ikke minst når det gjelder aktiv deltakelse og byrdefordeling i forbindelse med NATO-operasjoner i konfliktområder rundt om i verden.

EUs globale sikkerhetspolitiske rolle er økende. I tillegg til den dominerende rollen regionalt, vokser EUs betydning for global sikkerhet gitt deres sivile og militære engasjement på flere områder, samt viktige rolle som sentral støttespiller for FN, multilaterale løsninger og global rettsorden. EU framstår i økende grad som Europas talsmann overfor Russland, også i spørsmål av betydning for oss i nord. Dette understreker den økende betydning EU har for Norge. Innenfor rammen av ikke-medlemskapet og den brede enigheten på Stortinget vil vi bidra aktivt til EU-ledede operasjoner og aktiviteter. Forutsetningen er et klart FN-mandat.

17.7 Finanskrisen og global økonomisk organisering

Dagens tilbakeslag i verdensøkonomien kommer etter flere år med sterk oppgang. I denne oppgangsperioden bygget det seg opp store, globale ubalanser, med kraftig økning av underskuddet i både offentlig og privat sektor (særlig i USA), motsvart av en tilsvarende økning av fordringene i andre (særlig i Kina og Japan). Da uroen i finansmarkedene var på sitt kraftigste høsten 2008 koordinerte flere land tiltak for å stabilisere markedene. De fleste tiltakene ble trolig primært koordinert mellom sentralbankene, men krisen står også øverst på dagsorden for politikere og dominerer møter i fora som G8, G20, EU og IMF.

Dagens finanskriser slår inn i realøkonomien, den er nå global og får ringvirkninger i alle verdenshjørner. Konsekvensene for arbeidsplasser, velferd og utvikling er dramatiske, særlig for de aller fattigste som også rammes av matvarekrise. Moderne stater, også i våre nærområder, røkkes samtidig i sin stabilitet.

Den globale krisen i verdensøkonomien får betydning for maktforholdene og det utenrikspolitiske landskapet. Konsekvensene vil bli alvorlige gjennom økonomisk tilbakegang, økende arbeids-

ledighet og store sosiale spenninger. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, antyder en fare for 50 millioner nye arbeidsledige, noe som igjen kan skape politisk ustabilitet og store sosiale spenninger. I byer så nær oss som Reykjavik og Riga har nedgangstidene ført til store politiske protester og diskusjoner om nye veivalg.

Utenrikspolitiske utfordringer og norsk respons

I flere år har det blitt spådd at det bare har vært et spørsmål om tid før land som Kina og Indias store økonomiske vekst ville føre til at de får mer politisk innflytelse. Når Europa og USA nå er i resesjon er man enda mer avhengig av særlig Kinas økonomi. Finanskrisen kan bidra til å framskynde vår tids geopolitiske maktforskyvning.

I 2009 vil mesteparten av veksten i verdensøkonomien finne sted i nettopp disse landene. Tiltak mot krisen kan ikke diskuteres uten at de sitter ved bordet. Det blir heller ingen ny WTO-avtale om ikke land som India og rekken av utviklingsland som stiller seg bak, ser seg tjent med en slik ny avtale. Samme logikk vil gjelde for en kommende internasjonal klimaavtale. Utviklingslandene kan nå sette makt bak sine krav om byrdefordeling. Dette er en utvikling i riktig retning. Og utviklingen kommer ikke som et slags bytte etter krig – men som en erkjennelse i krise.

Dette handler med andre ord om reform av den internasjonale arkitekturen. En maktforskyvning, der land som India og Kina får en tyngre økonomisk og politisk rolle, er en av de viktigste begivenhetene i internasjonal politikk de siste årene. Samtidig må en slik utvidelse av kretsen forankres og legitimeres. Resten av verdens stater og folk må inkluderes. Vi må arbeide for at verdens land i opplyst egeninteresse velger å styrke det politiske bindingsverket av samarbeid og felles institusjoner på alle de områdene som krever bedre global styring; fra klima til finans, fra helse til migrasjon, og også på andre felt. I dette arbeidet må FN ha en sentral rolle.

Den internasjonale økonomiske krisen har ført til at ideen om – og troen på – markedets ufeilbarlighet er kraftig svekket. Den viser at dagens internasjonale økonomi trenger bedre regulering og mer effektivt tilsyn som kan hindre ubalanse og kollaps. Vi må arbeide videre for at en slik erkjennelse sprer seg. Finanskrisen har både svekket og styrket dagens internasjonale finansinstitusjoner. Svekket – fordi de verken forutså eller forhindret krisen fra å oppstå. Styrket – fordi behovet for tunge internasjonale økonomiske institusjoner nå er veldig klart. Det er derfor viktig at man nå utnyt-

ter de reformprosessene som er igangsatt til å få en grundig reform av finansinstitusjonene.

Et stort antall av verdens store samarbeidsfora er komponert etter fordelingen av makt i årene rett etter den andre verdenskrig. I dag er verden en annen. De internasjonale institusjonene taper i legitimitet og effektivitet når de henger etter i representativitet. Dette faktum tydeliggjøres når vi i dag ser mot disse samarbeidsorganisasjonene for lederskap. Det er tegn på endring. Da verdens største økonomier samlet seg for å diskutere internasjonale tiltak mot finanskrisen i november, skjedde ikke det innenfor en G7- eller G8-ramme. Det skjedde i en G20-krets, hvor land som Brasil, India, Sør-Afrika og Kina er sentrale medlemmer.

Mens det er positivt at G20 demokratiserer global styring og har vist handlekraftig lederskap mot finanskrisen, er det viktig at resultatene blir så multilaterale som mulig. Det er et sentralt prinsipp at alle land får anledning til å bli hørt. Derfor er det problematisk hvis G20 får for mye makt i formell forstand. Land som de nordiske som er utenfor G20, må trekkes inn i prosessen på egnet måte. Det blir viktig med så åpne prosesser som mulig, og at resultater fra for eksempel G20-møter blir spilt åpent inn i multilaterale fora som har en bredere medlemskrets.

Det er viktig at finanskrisen ikke reduserer vår bekjempelse av global fattigdom. Finanskrisen – og sårbarheten som den kaster mange mennesker ut i – tydeliggjør også betydningen av offentlige garanterte og universelle velferdsordninger. Dette er i tråd med den skandinaviske samfunnsmodellen. Utviklingsland, som ikke har noe med årsakene til finanskrisen å gjøre, merker allerede dens negative konsekvenser. Nye analyser fra Verdensbanken bekrefter at de fattige er dårligst rustet til å takle finanskrisen, og det er derfor viktig at tidligere forpliktelser om utviklingshjelp opprettholdes.

Det er også avgjørende at finanskrisen ikke blir brukt som unnskyldning for å redusere våre ambisjoner om å konfrontere klimakrisen. Vi må arbeide for at summen av økonomiske tiltak og tiltakspakker ikke bare gjenskaper strukturer og reguleringer slik de var før krisen. De nye tiltakene må stake ut en kurs som møter kravene fra klimaendringene med et betydelig løft for nye klimateknologier, forskning, mer bærekraftig produksjon og forbruk og sterkere incentiver for teknologioverføring til land i kraftig utvikling. EUs historiske beslutning før jul om å gjennomføre en ambisiøs klima- og energipakke viser alvoret i de globale klimaendringene.

Global organisering på handelsområdet

En av de største farene mot verdensøkonomien i lys av finanskrisen er at land oppretter nye proteksjonistiske barrierer. Slike tiltak kan sette i gang en kjedereaksjon av konkurrerende proteksjonisme over hele verden, noe som vil føre til en reduksjon i den samlede verdenshandelen. Norge, som har en åpen økonomi og er sterkt avhengig av internasjonal handel, vil kunne rammes hardt av en slik utvikling. Regjeringen vil derfor arbeide i alle relevante fora for å motvirke økt proteksjonisme. Vi vil også fortsatt bidra aktivt til at WTO-forhandlingene sluttføres.

Norge har sterke interesser av et åpent, stabilt, regelbasert, multilateralt økonomisk system som sikrer likebehandling av land uavhengig av størrelse, makt og politisk styresett, samtidig som det hindrer vilkårlig diskriminering og begrensninger for handelen med varer og tjenester. I dagens globaliserte verdensøkonomi er dette en interesse vi deler med de aller fleste andre land, herunder utviklingslandene. Det er viktig at det utvikles rammebetingelser for den økonomiske virksomheten som er preget av åpenhet og forutsigbarhet, noe som forankringen i et multilateralt regelverk bidrar til. En viktig side ved en slik tilnærming er å gjøre det vanskelig for særinteresser og lobbygrupper å endre politikken i sin favør på bekostning av fellesskapets interesser.

En framtidig global organisering på det handelspolitiske området bør derfor, i tillegg til det fundamentale prinsipp om åpne markeder, bygge på følgende prinsipper/elementer:

- *Legitimitet:* Systemet må bli oppfattet som demokratisk, inkluderende og tilgjengelig, basert på respekt for medlemslandenes forskjellige ståsted, politiske realiteter og muligheter. Alle land som ønsker det må være sikret medbestemmelse i beslutningsprosesser og avtaler, og det sivile samfunn må ha tilgang til prosessen, beslutninger og beslutningstagere.
- *Forutsigbarhet:* Systemet må være basert på forpliktende avtaler som gir økonomiske aktører i medlemslandene grunnlag for å treffe langsiktige investeringsbeslutninger.
- *Effektivitet:* Systemet må være i stand til å levere resultater, i form av nye og/eller justerte avtaler som fanger opp viktige problemstillinger som bærekraftig utvikling, klimaendringer eller arbeidsstandarder.
- *Utvikling:* Systemet må bidra til fattige lands integrering i verdensøkonomien ved å legitimere forskjellsbehandling av medlemslandene i tråd med deres utviklingsnivå.

- *Likebehandling*: Medlemslandene og deres økonomiske aktører må kunne forvente at de ikke blir gjenstand for vilkårlig diskriminering.
- *Fleksibilitet*: Innenfor rammen av regelverket og avtalte forpliktelser må systemet gi medlemslandene frihet til å utvikle og håndheve egen nasjonal politikk og reguleringer. Dette gjelder både utviklingslands spesielle situasjon og alle lands behov for reguleringer på viktige politikkområder som helse, miljø og forbrukersikkerhet.

Hovedpilarene i dette systemet vil fortsatt måtte være et stabilt, regelbasert, multilateralt avtaleverk som sikrer likebehandling av land, uavhengig av størrelse, makt og politisk system. I tillegg vil fortsatt det globale multilaterale systemet måtte suppleres med spesifikke, detaljerte og eventuelt mer forpliktende multilaterale, regionale eller bilaterale avtaler og institusjoner på spesialiserte områder.

Utfordringen er å finne balansen mellom prinsipper og interesser, herunder balanse mellom inkluderende demokratiske prosesser og effektive forhandlinger om kompliserte og økonomisk viktige avtaler, mellom føre-var-prinsippet og behov for å opprettholde høye standarder for viktige politikkområder som helse og miljø og utviklingslandenes krav om reell adgang til våre markeder, mellom de fattigste og andre utviklingslands behov for

preferanser og beskyttelse og Kina og andre vekst-økonomiers behov for markedsadgang.

I tillegg til en eventuell ny WTO-avtale er vi i dag også vitne til en kraftig framvekst av bilaterale handelsavtaler. Norge satser i stor grad på denne typen ordninger, og blir resultatet som det kan se ut til med hensyn til inngåelse, vil over 90 prosent av norsk handel være dekket av bilaterale avtaler. Slike bilaterale (og også subregionale og regionale) avtaler påstås å bidra til å undergrave multilateralismen, men dette trenger ikke nødvendigvis å være tilfellet. Med tilstrekkelig politisk vilje og skarp forhandlingsteknikk kan broer bygges mellom bilaterale avtaler og globale multilaterale rammeverk. Men det er grunner til å være på vakt, og også overvåke videre bilateralisering nøye og være villig til å utfordre en utvikling som vi selv er en del av.

17.8 Global helse og utenrikspolitikk

Det er i dag en klart erkjent sammenheng mellom en befolknings helse og mulighet til utvikling. Bedret helse bidrar til å redusere fattigdom og dermed samtidig til å redusere de sikkerhetstruslene som følger av fattigdommen. Norge har gjennom årene opparbeidet seg en ledende posisjon i arbeidet for sterkere globalt helsesamarbeid, ikke minst for økt fokus på tusenårs mål 4 og 5 om å redusere

Boks 17.2 WTO

GATT/WTO har gått fra 23 medlemmer i 1947 til 153 medlemmer i 2008. Fortsatt mangler Russland, noen land i Midtøsten som Iran og Irak, noen av de nye stater i Europa (Bosnia, Serbia og Montenegro) og enkelte utviklingsland. Allikevel er de aller fleste land i mer eller mindre aktive tiltredelsesforhandlinger og det er bare et spørsmål om tid før WTO kan sies å være universell.

I motsetning til blant annet IMF og Verdensbanken er WTO en konsensusorganisasjon, det vil si at ett land har en stemme. I realiteten har imidlertid aktører som USA og EU hatt stor innflytelse, men dette skyldes deres posisjon i verdensøkonomien som globale aktører mer enn WTO som institusjon. Også Kina, India og Brasil har fått styrket sin rolle som følge av endrede maktforhold i verden. Dessuten er det et klarere mønster enn tidligere at grupper av land – som MUL, Afrika-gruppen, ACP etc. – er reelle delta-

kere i forhandlingene gjennom sine talspersoner.

WTO er ikke en institusjon eller en avtale som detaljert regulerer et lands opptreden, men derimot et system som ser på resultater av lands handlinger mer enn hvordan handlingene utføres. I tillegg til de grunnleggende prinsipper om likebehandling (nasjonal behandling og mestbegunstigelse (MFN)) er systemet basert på

- at man kan etablere og gjennomføre de nasjonale reguleringer man trenger for å oppnå det ønskede beskyttelsesnivået på viktige politikkområder som miljø og helse.
- at man kan støtte og/eller beskytte sitt eget næringsliv, men ikke mer enn at det ikke skal virke vilkårlig og unødig handelshindrende eller diskriminerende.
- at man i hovedsak skal benytte internasjonale standarder og regler der slike finnes.

barne- og mødredødelighet. Dette har skjedd gjennom bruken av bistandsmidler og gjennom politiske initiativer innen rammen av FN og en rekke av det nye alliansene for bedret global helsesamarbeid.

Norge lanserte i 2006 et internasjonalt initiativ for løfte helsespørsmål i full bredde inn i utenrikspolitikken. Det samler viktige tråder i både utviklingspolitikken, utenrikspolitikken og spesifikt i norsk politikk for en mer effektiv globalisering som sikrer menneskers grunnleggende behov. Til grunn lå erkjennelsen av at utenrikspolitiske tiltak og virkemidler kan ha store konsekvenser for folkehelse i de land som er involvert. Samtidig er utenrikspolitiske virkemidler ofte nødvendig for å ivareta globale helsesikkerhetsutfordringer. Initiativet samlet i utgangspunktet utenriksministrene i Brasil, Frankrike, Indonesia, Norge, Senegal, Sør-Afrika og Thailand.

Helse- og utenrikspolitikk er et meget bredt tema med mange dimensjoner. Et viktig hensyn er å sørge for god sammenheng og dynamikk i samarbeidet mellom det sentrale multilaterale helseorganet Verdens helseorganisasjon (WHO) og en rekke nyere globale institusjoner på helseområdet, inklusive Gates Foundation, GAVI-alliansen og Det globale helsefondet (GFATM). I en felles erklæring i mars 2007 formulerte de syv landene i initiativet en felles dagsorden som bestod av til sammen ti prioriterte saksfelt innen tre hovedtema:

- *å sikre kapasitet for helsesikkerhet:* ved å utvikle kriseberedskap, bekjempe smittsomme sykdommer og møte den globale helsepersonell-krisen.
- *å møte truslene mot global helsesikkerhet:* i konfliktsituasjoner, i naturkatastrofer, gjennom å møte HIV/AIDS-epidemien og i truslene mot naturmiljøet.
- *å sikre at globaliseringen kommer alle til gode:* med helse-relevante utfordringer i utviklingspolitikken, i handels- og avtalepolitikken og i utviklingen av bedre styresett.

I en norsk utenrikspolitisk kontekst vil vi finne disse temaene igjen i en rekke ulike sammenhenger. Det sentrale er å sørge for å anvende også «helsebrillene» når en vurderer utenrikspolitikken, og vice versa. Slik blir bidrag til utvikling av helsesektoren en selvsagt del av vårt brede nordområdeengasjement overfor Russland, humanitære hensyn et avgjørende kriterium når vi avviser klaseammisjon som våpenkategori og hensynet til rettferdig fordeling og legitime nasjonale interesser et moment i utviklingen av global beredskap mot pandemisk influensa.

Reduksjon av barne- og mødredødelighet er blant FNs tusenårsmål hvor framgangen er dårligst og forpliktelsene lengst fra å kunne oppfylles. Norge har ført an internasjonalt i arbeidet med disse målene. Dette gjenspeiler seg i finansielle bidrag, aktivt arbeid for økt politisk oppmerksomhet på den internasjonale arenaen og fokus på kvinners rettigheter og likestilling.

Gjennom flere år har Norge opparbeidet seg en internasjonal lederrolle i det globale helsearbeidet. Det er viktig fra et globalt helseperspektiv. Men det er også et eksempel på at vårt engasjement på et område der vi har særlige forutsetninger for å gjøre en forskjell, gir oss lettere adgang til andre land, politiske sammenhenger og arenaer der vi kan knytte verdifulle kontakter, utvide våre nettverk og finne nye anledninger til å markere norske interesser.

17.9 Systemutfordrer og støttespiller: EUs rolle som global aktør

Med dagens tunge fokus på klimautfordringene er EU i en viktig posisjon på en stadig viktigere global arena. EU blir i økende grad en premissleverandør i globale og andre internasjonale organisasjoner som Norge må forholde seg til. EU vil også kunne framstå for andre regioner som eksempel på hvordan de kan oppnå regional representativitet, legitimitet og makt i globale organisasjoner. Samtidig er det høyst varierende hvor effektivt EU-landene samarbeider og hvor tydelig EUs politikk framstår i ulike fora. EU møter også motstand på grunn av sin arbeidsform i enkelte fora.

For Norge gjør EU som global aktør seg gjeldende på følgende områder: som støttespiller for en sterk internasjonal rettsorden gjennom multilateralt samarbeid, på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, og som aktør innenfor engasjementspolitikken som definert tidligere i meldingen. Inkludert landenes egen utviklingsbistand er EU uten sammenlikning verdens største utviklingsaktør. Samtidig er EU-bistanden fortsatt relativt lite koordinert til tross for at dette har fått økt fokus over de siste årene. EU framstår videre som en internasjonal aktør med økende betydning innenfor migrasjonspolitikk og bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terror. Økonomiske samarbeidsprogrammer, handelsavtaler og samarbeid med andre regionale organisasjoner hører også med i denne sammenheng.

Mange anser regionale organisasjoner som utfordrere til den globale orden i regi av globale institusjoner som FN og Verdens handelsorganisa-

sjon, WTO. Konfliktflaten vil trolig øke i takt med dynamikken i den regionale integrasjonen, og Norge vil trolig møte flere situasjoner der for eksempel EU og FN representerer konkurrerende kanaler for samarbeid. Likevel er det på de fleste områder mer dekkende å se på EU og andre regionale organisasjoner som byggeklosser i et globalt multilateralt system. EU forstås av medlemslandene som en sterk støttespiller av FN. Når globale institusjoner sliter, åpnes rom for regional organisering og integrasjon. Regionaliseringen kan slik hevdes å fremme regelstyre og multilaterale løsninger. EU har påtatt seg et betydelig ansvar for å gå i bresjen internasjonalt, ikke minst i forhold til klima- og utviklingsspørsmål.

Vi må fra norsk side ta inn over oss at Norge ikke kan komme utenom et dypt samarbeid med EU i arbeidet med primære norske interesser som globalt regelstyre og multilateral organisering, og oppdemning mot usikkerhet via global ustabilitet. Dette er først og fremst en positiv utfordring fordi Norge og EU står hverandre nært på de fleste områder i sitt globale engasjement. Norge må forholde seg til, og utnytte, at EU er en viktig internasjonal støttespiller for FN og et normstyrt, regulert og organisert samfunn, og løpende vurdere samarbeid på prioriterte områder av utenrikspolitikken.

Norge vil ha muligheter til å nå fram overfor EU ved å prioritere spesifikke områder hvor sterke norske interesser er sammenfallende med EUs, og hvor Norge kan stille med relevant kompetanse og ressurser. Målsetningen må være å spille på lag med EU for å oppnå økt gjennomslag globalt. Risikoen ved samarbeidet med EU er først og fremst økt kompleksitet på grunn av ekstra beslutningsledd og byråkratisering. Generelt bør valg av synlig «alenegang» eller samarbeid med aktører som FN, Verdensbanken, EU eller sentrale frivillige organisasjoner avgjøres ut fra hva som framstår som mest mulig effektiv realisering av norske interesser.

17.10 Mangfold, kompleksitet og behov for åpenhet

Som beskrevet i kapittel 10 innebærer globaliseringen framvekst av stadig nye aktører i det utenrikspolitiske bildet, men ofte uten at relasjonene til formelle multilaterale strukturer er avklart. En viktig dimensjon i debatten om «global governance» – global styring – handler om hvordan store selskaper, private stiftelser, frivillige organisasjoner og enkeltaktører har fått mer makt i internasjonal politikk og at viktige beslutninger flyttes ut fra for-

melle mellomstatlige fora til nettverk der staten kun er en – og noen ganger ikke engang den viktigste – aktøren blant flere. Disse ikke-statlige aktørene er pådrivere for nye normer, besitter viktig kunnskap og representerer økonomisk makt.

Norsk politikk har i stor grad trukket veksler på den ressursen som ligger i slike nye aktører – med kampanjene mot anti-personell landminer, håndvåpen og klasebomber som et eksempel og engasjement i en rekke nye globale helseinitiativer som et annet. Men det gjenstår å utvikle en helhetlig utenrikspolitisk strategi for hvordan «gamle» og «nye» aktører innen global styring best kan virke sammen.

I arbeidet med å finne nye løsninger på nye problemer er det viktig å arbeide på måter som gir impulser til brede multilaterale organisasjoner og prosesser. Nettverk med nye aktører kan bidra til nødvendig revitalisering av multilaterale prosesser. Men en viktig forutsetning er åpenhet og avklart arbeidsdeling. Initiativet for et forbud mot klasebomber og sju-landssamarbeidet innen nedrustning er gode eksempler på politiske initiativ tatt i randsonen av FN med det formål å styrke internasjonale regler, samt å målrette og fokusere multilaterale prosesser.

For Norges del betyr dette først og fremst at det er viktig å identifisere de tiltak og aktører som kan bidra til å (re-)vitalisere og styrke multilateralt samarbeid og global styring. Den «norske modellen» for tett samarbeid mellom stat, frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og bedrifter utgjør en potensielt interessant ressurs for å påvirke hvordan internasjonale organisasjoner forholder seg til andre aktører.

Vi er vitne til at en rekke beslutninger som før ble tatt på nasjonalstatlig nivå nå flyttes til internasjonale arenaer. Dette skaper et demokratisk underskudd i den forstand at det er lenger vei fra dem som fatter beslutninger til dem som påvirkes av disse beslutningene. Problemet aksentueres ved at representasjonen og stemmevektingen i internasjonale organisasjoner er fordelt på rike industriland mens effekten av deres beslutninger først og fremst rammer utviklingsland som har liten innflytelse over vedtak som fattes.

Diskusjoner om reform av FNs sikkerhetsråd, om endring av stemmevekting og valg av ledere for Verdensbanken og IMF, om arbeidsmetoder og uformell makt i WTO, formidler alle innvendinger mot multilaterale organisasjoner som det er gode grunner til å ta på alvor. Norge har, som allerede nevnt, interesse av å støtte reformer som vil skape en jevnere fordeling av rettigheter og plikter, mellom ulike land i internasjonale organisasjoner.

På kort og mellomlang sikt er det lite sannsynlig at vi vil lykkes med å komme til enighet om viktige reformer i disse organisasjonene. Interessemotsetningene er for store. Samtidig er det mulig at finanskrisen kan bidra til økt fokus på nettopp disse problemstillingene. Norge har sentrale interesser av å delta aktivt i arbeidet for reform, men bør samtidig løfte opp andre og mindre politisk vanskelige forslag til reformer i internasjonale organisasjoner.

Åpenhet og ansvarlighet er sentrale stikkord i forhold til disse problemstillingene. Et viktig skritt på veien mot å redusere problemene med demokratisk underskudd og mangel på kontroll med hva som foregår i internasjonale organisasjoner, er å ta til orde for større åpenhet og innsyn i hvordan

beslutninger fattes, på hvilket grunnlag og med hva slags begrunnelser. Åpenhet og innsyn gjør det mulig med større grad av kontroll og ansvarliggjøring av internasjonale byråkratiske beslutninger, og ikke minst staters atferd i slike fora. En slik strategi kan med fordel oppjusteres som et viktig ledd i å redusere det legitimitetsunderskuddet som kan observeres i deler av verden. En aktiv politikk på dette området samsvarer godt med norske verdier, og vil gi interessante muligheter for samarbeid med ikke-statlige aktører. Det er også i Norges interesse, blant annet gitt at Norge ikke kan forvente større formell representasjon når utviklingsland gradvis markerer tydeligere fotavtrykk innen globale organisasjoner.

Del III
Virkemidler for en helhetlig forvaltning
av norske utenrikspolitiske interesser

18 Fokus på helhet i forvaltningen

Globaliseringen gir nye muligheter og utfordringer for styring og interessehevding i norsk utenrikspolitikk. Meldingen har vist hvordan grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk viskes ut, hvordan de fleste fagfelt nå berøres av internasjonale prosesser, hvordan et mangfold av statlige og ikke-statlige aktører deltar i internasjonal politikk og hvordan dette påvirker Norges handlingsrom i utenrikspolitikken.

Globaliseringen er en utfordring for hvordan vi håndterer samspillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk. Voksende aktørmangfold er både en ressurs og en utfordring. Det stilles større krav til sektorovergrepene helhetstenkning, tydeliggjøring av prioriteringer og målretting av aktiviteter. Kravene øker også til kompetanse og ferdigheter i utenrikspolitiske spørsmål og prosesser. Særlig setter europeiseringen av norsk politikk som følge av avtaleordningene med EU store krav til kunnskap og samordning. Globaliseringen av sikkerhetspolitiske spørsmål og økt mobilitet reiser også viktige spørsmål omkring sikkerhet, kriseberedskap og service til publikum i inn- og utland. I tillegg er stadig flere bedrifter, organisasjoner og individer involvert i ulike grenseoverskridende aktiviteter. Dette skjerper forventninger og krav til utenriksforvaltningen, men gir samtidig større muligheter for åpenhet, dialog og samarbeid med et bredt sett av samfunnsaktører. Ny teknologi for kommunikasjon og organisering kan også bidra til å øke effektivitet, kvalitet og brukervennlighet i forvaltningen.

Regjeringens overordnede målsetning er at Norge skal bli bedre til å bruke mulighetene og sikre påvirkning på områder av betydning for norske interesser. En naturlig konsekvens er at Regjeringen løpende vurderer om forvaltningen av norske utenrikspolitiske interesser, dvs. utenriksfor-

valtningen i bred forstand, er innrettet og organisert så godt som mulig for å ivareta sentrale interesser og målsetninger. Godt oppdaterte virkemidler og en organisering som sørger for sammenheng (koherens) mellom interesser og verdier, innenriks- og utenrikspolitikk og de aktørene som opptrer på vegne av Norge internasjonalt, er sentralt for å sikre en helhetlig forvaltning av norske interesser.

Globaliseringen gir viktige utfordringer for forvaltningen av norske utenrikspolitiske interesser som kan møtes ved å:

- Styrke en helhetlig og sammenhengende tilnærming i norske myndigheters håndtering av utenrikspolitiske spørsmål
- Klargjøre og styrke Utenriksdepartementets og utenriksstjenestens rolle, bidrag og innretning
- Styrke kompetansen i utenrikspolitiske spørsmål og prosesser
- Ivareta sikkerhet og kriseberedskap som tar høyde for et komplekst bilde av utfordringer
- Yte god service og bistand til publikum i en globalisert verden
- Styrke Norges omdømme gjennom økt bruk av åpent diplomati

Det er nedfelt i Regjeringserklæringen (Soria Moria) at Regjeringen vil arbeide for en moderne og åpen utenriksstjeneste. Organiseringen av forvaltningen er Regjeringens ansvar. Formålet her er å presentere noen overordnede vurderinger av hvordan forvaltningen av utenrikspolitikken kan styrkes for å møte globaliseringens utfordringer og derigjennom bidra til en plattform for Regjeringens videre arbeid på området. Meldingen skisserer noen linjer for utenriksforvaltningens videre utvikling.

19 Klarlegge globaliseringens konsekvenser for forvaltningen

Utenrikspolitikk angår hele samfunnet. Med økt internasjonal aktivitet har stadig større deler av den norske forvaltningen blitt involvert i ulike former for grenseoverskridende samarbeid. I dag preges reformer innenfor de fleste politikkområder, som for eksempel miljø, utdanning, bistand, samferdsel eller økonomi av våre internasjonale omgivelser. Påvirkningen skjer på mange måter, for eksempel gjennom spredning av ideer, erfaring og kunnskap eller gjennom samarbeid om lover og reguleringer.

I stadig større grad utviskes derfor skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk. God løsning av oppgaver i nasjonal forvaltning forutsetter internasjonalt utsyn og involvering av internasjonale aktører. Den politiske dagsorden for internasjonale organisasjoner er i de siste tiårene også blitt betydelig utvidet, og etter hvert en integrert del av daglig problemløsning i forvaltningen.

En konsekvens av denne sammenvevingen av ulike politikkområder er at mer av de faglige premissene for utenrikspolitikken formuleres av ulike deler av den norske forvaltningen og det norske samfunnet. En annen konsekvens er at prioriteringsrekkefølgen mellom ulike politikkområder blir mindre åpenbar.

19.1 Mangfoldet i forvaltningens internasjonale arbeid øker

En økende andel av forvaltningen deltar i ulike typer internasjonalt samarbeid. Det er stort mangfold i de internasjonale oppgavene, og de skiller seg fra hverandre i omfang, grad av forpliktelse og type virkemidler.

En viktig del av det internasjonale samarbeidet har historisk sett vært knyttet til læring på tvers av landegrensene, for Norges del ofte i nordisk og europeisk sammenheng. Det har vært og er betydelig gevinst i å lære av hvordan andre land møter og løser sine problemer og utfordringer. Samarbeid har gitt kunnskap, teknologi og erfaring.

Bilateralt samarbeid: En annen viktig dimensjon er ulike former for bilateralt samarbeid som har som formål å fremme norske interesser gjennom økonomisk, politisk, kulturelt eller sosialt

samkvem med andre land. Bilaterale avtaler og samarbeid innenfor en rekke saksområder involverer i dag de fleste departementer og øvrige forvaltningsorganer. Utestasjonene er nøkkelaktører i den løpende internasjonaliseringen av norsk forvaltning. Samarbeid hjemover med forvaltningen (ut over Utenriksdepartementet) og med ikke-statlige aktører blir en stadig viktigere og større andel av mange ambassaders arbeidsoppgaver.

Multilateralt samarbeid: Multilateralt samarbeid innenfor rammene av ulike internasjonale organisasjoner, som for eksempel Nordisk Ministerråd, OECD, FN, WHO, WTO, EU og EFTA, bidrar til å etablere felles normer, reguleringer eller standarder på en rekke områder. De skaper arenaer for dialog og felles problemforståelse og problemløsning. Utenriksdepartementet representerer og samordner Norges interesser i en rekke slike fora. Samtidig deltar også mange andre departementer og øvrige etater aktivt. EU/EØS-samarbeidet er et særtilfelle, med spesielt bredt nedslagsfelt i norsk forvaltning og tilhørende sterke behov for samordning.

Som følge av globaliseringen har derfor i dag alle departementer et stort innslag av internasjonale aktiviteter. Det er vanskelig å tenke seg en forvaltningsoppgave eller forvaltningsinstitusjon som ikke har noen form for internasjonal tilknytning. På grunn av politikken og forvaltningens internasjonalisering kan vi snakke om framveksten av et fjerde styringsnivå i Norge. Det internasjonale nivået supplerer det kommunale, fylkeskommunale og statlige styringsnivå. Det er heller ikke alltid noe klart hierarki mellom de ulike nivåene. I praksis er derfor det norske styringssystemet et flernivåsystem med rike, mangfoldige og ofte komplekse sammenvevinger.

Den såkalte «Departementsundersøkelsen» (Egeberg, Lægred, Christensen m.fl., 1976, 1986, 1996, 2006) dokumenterer hvordan intensiteten i internasjonaliseringen i forvaltningen har økt i perioden mellom 1976 og 2006. Omkring tre av ti ansatte i departementene oppgir nå at en nokså stor andel eller en helt dominerende del av deres tid det siste året har gått med til internasjonale saker. I noen departementer er andelen vesentlig høyere. Det var en større relativ andel som oppga

at de arbeidet med internasjonale oppgaver i 2006 enn i 1996, og andelen var klart større enn i 1976. Undersøkelsen viser også hvordan stadig flere av de departementsansatte bruker en dominerende andel av sin tid på internasjonale oppgaver, og stadig færre departementsansatte er uberørt av globaliseringen. Når vi også samtidig har hatt en stor økning i antall ansatte i departementene, er det åpenbart at det absolutte antall tjenestemenn som er involvert i internasjonale oppgaver har økt betydelig. En egen undersøkelse utført av Utenriksdepartementet bekrefter disse tallene.

En spesielt viktig komponent i internasjonaliseringen av forvaltningen er EØS og samarbeidet med EU. EØS-avtalens omfang og dynamiske innretning har gjort at EU og EØS-avtalen har en sentral rolle i internasjonalisering av norsk offentlig forvaltning. En rekke nye lover, regler, standarder og tolkninger kommer som et direkte resultat av EØS-avtalen, eller som et resultat av det brede nettverk av samarbeid som er utviklet innenfor avtalens rammer. EØS-avtalen gir også anledning til at norske tjenestemenn kan delta i ulike arbeids- og ekspertgrupper under EU-kommisjonen for å bidra til å utvikle ny politikk. Undersøkelser viser at 63 prosent av medarbeiderne i norske departementer rapporterer at de i sitt arbeid på sine respektive saksområder er berørt av EU/EØS-avtalen og/eller Schengen-avtalen¹. Over halvparten oppgir at lover og regler på deres felt har sin opprinnelse i EU. Nesten ti prosent av de ansatte sier at de har kontakt med Europakommisjonen på månedlig basis og omkring ni prosent oppgir at de har kontakt med andre internasjonale organisasjoner.

19.2 Internasjonaliseringen involverer stadig flere myndighetsorganer

Det internasjonale arbeidet i forvaltningen er heller ikke avgrenset til sentralforvaltningen ved departementene. I økende grad involveres også den såkalte ytre etat, gjennom ulike direktorater, tilsyn og råd. Stadig flere av direktoratenes oppgaver omfatter en eller annen form for forpliktende internasjonalt samarbeid, og mange samarbeider svært aktivt med søsterorganer i andre land og internasjonale organisasjoner. For eksempel samarbeider ulike reguleringsmyndigheter

og tilsyn i Norge svært tett med sine søsterorganisasjoner i andre europeiske land og med nyetablerte europeiske eller andre internasjonale tilsynsorganer.

Kommuners og fylkeskommuners internasjonale rolle

Internasjonaliseringen av forvaltningen involverer også lokalforvaltningen. Kommunale og fylkeskommunale organer er nå sterkt involvert i internasjonale oppgaver og i internasjonalt samarbeid. Ifølge Kommunenes Sentralforbund har mellom 50 og 70 prosent av alle saker i kommunesektoren et innhold som kan knyttes tilbake til vedtak om reguleringer som er tatt inn i norsk lovverk gjennom EØS-avtalen. Internasjonale spørsmål og samordningsbehov påvirker tjenesteyting og politikk i hverdagen deres, og en rekke kommuner og fylkeskommuner deltar aktivt i internasjonalt samarbeid. Mange kommuner er med i ulike former for internasjonalt programsamarbeid, både i nærområdene, i Europa og i internasjonalt solidaritetsarbeid. Flere kommuner, fylker og regioner deltar også i ulike former for regionalt samarbeid på tvers av grensene.

Næringsliv og samfunn er globalisert

Internasjonal politikk er ikke noe bare staten og den offentlige forvaltningen er involvert i. Globaliseringen omfatter hele samfunnet og skaper nye muligheter og utenrikspolitiske arenaer for et bredt spekter av aktører.

En stor andel av norsk næringsliv og norske selskaper opererer i internasjonale markeder og har omfattende aktivitet og engasjement i utlandet. Økonomisk samarbeid med flyt av varer, tjenester, kapital og kunnskap gjør at næringslivets konkurransesituasjon er i stadig endring. Tilgang til og konkurranse om kunnskap og kompetent arbeidskraft er skjerpet. Globalisering reiser en rekke utfordringer for forvaltningen, inklusive Utenriksdepartementet, når det gjelder å drive en aktiv næringspolitikk og stimulere til innovasjon, skape nye arbeidsplasser og styrke industrielle miljøer i Norge. Fokus på næringslivets samfunnsansvar øker samarbeidsflatene mellom næringslivet og utenrikspolitikken (jf. kapittel 14).

Vi ser også at det sivile samfunn internasjonaliseres, med nye utfordringer for etablerte utenrikspolitiske aktører. Et økende antall organisasjoner og virksomheter er engasjert i ulike former for internasjonalt samarbeid, i form av folk-til-folk-samarbeid, deltakelse i internasjonale frivillige

¹ Jf. «Norsk sentralforvaltning og EU: deltakelse og innveving» av Jarle Trondal, Innlegg på konferansen «Kommunesektorens rolle i en globalisert verden», <http://www.kskonsulent.no/templates/Page.aspx?id=49644>.

organisasjoner eller aktiviteter knyttet til spesielle aksjoner og formål. I tillegg finnes det titusenvis av ulike nasjonale interesseorganisasjoner, og mange av dem har også en betydelig internasjonal aktivitet. På flere områder har det da også over tid vokst fram et særlig tett samarbeid mellom norske myndigheter og frivillige organisasjoner, som for eksempel innenfor internasjonale utviklingsspørsmål og humanitær bistand og politikk. Økt innslag av interesseorganisasjoner og økt mangfold av aktører reiser også spørsmål om hvordan det offentlige og det sivile samfunn kan samarbeide på måter som sikrer effektivitet og avklarte ansvarsforhold i utenrikspolitikken (kapittel 10 i meldingen drøfter disse problemstillingene).

19.3 Norsk forvaltning har et godt utgangspunkt

Regjeringen mener at Norge har et godt utgangspunkt i spørsmålet om hvordan utenriksforvaltningen i bred forstand kan organiseres mest hensiktsmessig. Det er over tid bygd opp betydelig erfaring i forvaltningen av internasjonale oppgaver. Sak-kunnskap og kompetanse i språk og forhandlings-teknikk er vektlagt i rekruttering og utvikling av forvaltningen. Mange ansatte har også spisskompetanse og erfaring fra ulike former for internasjonalt samarbeid, og flere har arbeidet i perioder i internasjonale organisasjoner. Kunnskap og erfaringer med hvordan man best skal løse internasjonale oppgaver er også lagret i organisasjonen, i den forstand at man over tid har etablert rutiner og regler for hvordan internasjonalt arbeid best skal organiseres, samordnes og koordineres. Utfordringen er derfor først å fremst å se på hvordan vi kan bygge videre på de gode erfaringene, og hvordan samordningen mellom ulike departementer og øvrige samfunnsaktører kan fungere best mulig, stilt overfor nye utfordringer.

Kvaliteten på norsk forvaltning er generelt sett god og scorer høyt på Verdensbankens ulike mål knyttet til effektivitet, retts- og forvaltningskultur og kontroll med korrupsjon. Målinger viser at det er en høy grad av tillit til forvaltningen og det politisk-administrative systemet i Norge. Kvaliteten på norsk offentlige forvaltning, og dens samspill med private aktører og andre samfunnsaktører, er sannsynligvis en av faktorene som bidrar til at Norge har møtt mange av globaliseringsutfordringene på en god måte.

Analyse av mulige organisasjonsformer i utenriksforvaltningen i lys av globaliseringens utfor-

dringer er heller ikke en særnorsk øvelse. Andre land står overfor mange av de samme utfordringene og er nå i ferd med å gjennomføre reformer. Flere land som Norge samarbeider mye med, blant andre Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og USA har nylig gjennomført omfattende analyser av temaet. Selv om det er åpenbare forskjeller mellom Norge og disse andre landenes utenriktjeneste, er det likevel mange fellestrekk i hvilke utfordringer de enkelte landenes utenriksforvaltning møter som følge av globaliseringen.

Videre er det betydelig kompetanse å trekke veksler på i norske akademiske miljøer som analyserer forvaltningen og forvaltningsreform. Det har også i løpet av de siste årene vært utført en rekke analyser internt i Utenriksdepartementet og i andre deler av forvaltningen for å sikre at virkemidlene og ressursene utnyttes på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Globaliseringens utfordringer peker i ulike retninger

Globaliseringen stiller forvaltningen overfor en rekke utfordringer, og det finnes ikke én enkel forvaltningsmessig løsning. Forvaltningspolitikken må ta utgangspunkt i dette mangfoldet. På den ene siden innebærer globaliseringen mer uforutsigbarhet, kompleksitet og raskere endringer i omgivelsene. I slike situasjoner vil det derfor isolert sett ofte være hensiktsmessig å innrette forvaltningen slik at man sikrer stor grad av fleksibilitet og omstillingsevne. Evne til effektiv problemløsning i dynamiske og komplekse omgivelser oppnås gjerne med høy grad av desentralisering og store muligheter for lokal variasjon. Ut fra et slikt perspektiv kan det derfor være hensiktsmessig at ulike deler av forvaltningen har stor frihet til å løse sine ulike internasjonale oppgaver og problemer og til å organisere sitt samkvem med sine omgivelser, klienter, brukere og kunder.

På den annen side bidrar globaliseringen til å øke behovet for helhetlig og sektorovergripende samordning. Det er større behov for å se ulike politikkområder i sammenheng og sikre at ulike interesser, mål og posisjoner prioriteres og veies mot hverandre. De politiske ansvarslinjene må også klarlegges og tydeliggjøres. I et slikt perspektiv kan det være hensiktsmessig at man også styrker samordningen og evnen til koordinering. Disse to hovedutfordringene peker i ulike retninger. Mulige konflikter mellom dem må håndteres aktivt ikke minst av dem som har ansvaret for samordning av norsk utenrikspolitikk.

20 Styrke norske myndigheters samlede håndtering av utenrikspolitikken

Utviklingen beskrevet ovenfor innebærer økt behov for samarbeid og samordning mellom departementene om internasjonale spørsmål. EU- og EØS-samarbeidet, innvandringsspørsmål, klimautfordringene og Regjeringens Nordområdesatsning er eksempler på temaer hvor en rekke departementer involveres løpende og hvor samarbeidsflatene øker i dybde og bredde. Dette betyr at innenrikspolitiske mål i økende grad må sees i sammenheng med utenrikspolitiske mål og virkemidler. *Miljøutfordringene* illustrerer godt hvordan internasjonale konvensjoner og dynamikken i EU-samarbeidet internasjonalsiserer forvaltningen av norsk politikk. *Internasjonal migrasjon* er et område hvor det er en løpende utfordring å samordne internasjonale krav med innenrikspolitiske målsetninger, og hvor god en samordning av politiske og administrative målsetninger mellom flere departementer er avgjørende for at Regjeringens overordnede mål skal kunne nås.

Utenrikspolitiske mål må også i økende grad sees i sammenheng med innenrikspolitiske mål, virkemidler og ressurser. Dette gjelder områder som innvandringsspørsmål, Nordområdesatsningen og utformingen av klima- og energipolitikk. Utenriksdepartementet bør stimulere til at de utenrikspolitiske målene og prioriteringene samordnes, forankres og innarbeides bedre i de ulike departementenes strategier og handlingsplaner.

Grunnlaget for samordning av utenrikspolitikken er gitt gjennom lover, sedvane og en løpende tilpasning til nye utfordringer i regjering og forvaltning. Nedenfor oppsummeres kort noen grunnleggende strukturer for styring og samordning av utenrikspolitikken. Deretter løftes det fram noen utfordringer på området.

20.1 Samordning i utenrikspolitikken

Utenriksministeren har ansvaret for samordningen av utenrikspolitikken, inklusive forholdet til andre stater og til internasjonale organisasjoner. Det er fastslått i lovs form at utenriksstjenesten har som primæroppgave å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, herunder både norske

særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land. Utenriksstjenestens oppgaver ivaretas av utenriksstasjonene og Utenriksdepartementet. Utenriksministeren bidrar til å sikre at konstitusjonelle og folkerettslige krav blir overholdt ved inngåelse av folkerettslige avtaler med andre stater. Dette gjøres blant annet gjennom rådgivning og samordning i forhold til andre departementer. Utenriksdepartementet har også ansvaret for det årlige traktatforelegg for Stortinget som regjeringen skal legge fram.

Det er også i samsvar med folkerettens regler og internasjonal statspraksis om staters representasjon i forhold til andre stater, samt om inngåelse av folkerettslige forpliktelser, at utenriksministeren aktivt utøver dette ansvaret. Dette er vesentlig for å bidra til at norske interesser ivaretas effektivt og med god samordnet kommunikasjon med andre stater og internasjonale organisasjoner. Dette bidrar også til å sikre at Norges folkerettslige forpliktelser, rettigheter og ansvar blir ivare tatt på en enhetlig og konsekvent måte.

Parallelt med voksende engasjement og medansvar i utenrikspolitikken fra en rekke departementers side, er det viktig å sikre at bredere utenrikspolitiske hensyn og folkerettslige forpliktelser ivaretas. Det er også viktig å forhindre at ulike deler av forvaltningen, som kan ha ulike interesser å ivareta, anfører motstridende synspunkter eller tilsagn i internasjonale forhandlinger. Derfor er det sentralt at nødvendig politisk samordning skjer i Regjeringen, samtidig som det også i den daglige virksomhet overfor andre stater og internasjonale institusjoner sikres en enhetlig norsk opptreden. Bredden i Norges internasjonale engasjement tilsier økt vekt på samordning.

Utenriksministeren har hovedansvaret for sistnevnte samordning, i nært samarbeid med andre departementer. På det omfattende EØS-feltet er for eksempel samordningsansvaret lagt til Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har også ansvaret for å samordne nordområdepolitikken, som også berører en rekke spesifikt nasjonale satsingsområder. Tilsvarende gjelder i WTO-forhandlingene som er svært viktige for norske interesser. Utenriksdepartementets samordningsoppgaver er

i tråd med de formelle føringene beskrevet ovenfor forankret i omfattende kompetanse og erfaring i håndtering av komplekse og ofte sektorovergripende forhandlingsprosesser. Videre besitter og utvikler Utenriksdepartementet løpende innholdsmessig kompetanse på områder hvor departementet har sentrale oppgaver i ivaretagelsen av norske interesser, som i EU/EØS og WTO-spørsmål, folkerettslige og forfatningsrettslige sider ved en rekke saksområder, sikkerhetspolitikk, klimapolitikk, humanitære spørsmål, menneskerettigheter og politikk i multilaterale institusjoner.

20.2 Globaliseringen utvider og utfordrer samordningsansvaret

Klimaspørsmålet illustrerer hvordan globalisering og øvrig internasjonal endring over tid har medført voksende internasjonalt engasjement for de øvrige departementene. I de internasjonale klimaforhandlingene samordner Miljøverndepartementet i kraft av sin fagkompetanse, men trekker betydelige vekslere på Utenriksdepartementets prosess- og forhandlingskunnskap. Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet har også viktige ansvarsområder i klimaforhandlingene. Finansdepartementet, som også blant annet deltar i EU/EØS-samordning øker sin internasjonale profil som følge av forvaltningen av Statens pensjonsfond-Utland. Finansdepartementet utformet i 2007 en egen strategi for departementets arbeid med internasjonale spørsmål.

Departementene er direkte engasjert i internasjonalt samarbeid på en rekke områder, også hva angår politikkutforming og regelutvikling. Det samme gjelder et stort antall direktorater og andre statlige institusjoner på de respektive fagfelter. Nasjonal politikkutforming er ledd i en vekselvirkning med deltakelse i internasjonalt forpliktende samarbeid. Ofte vil internasjonal enighet eller samordning også være en vesentlig forutsetning for måloppnåelse på viktige politikkområder.

Når en rekke norske myndighetsorganer opptrer internasjonalt, stilles særlige krav til samordning på ulike nivåer. Her utfyller øvrige departementer i økende grad Utenriksdepartementets samordnings-

ansvar som beskrevet ovenfor. De ulike departementenes kompetanse og erfaring blir en stadig viktigere ressurs i utenrikspolitikken. Det må legges til rette for arbeidsmåter og samarbeidsformer som utnytter slik erfaring og kunnskap best mulig.

Utvikling av nettverk, møteplasser og prosjekter trengs på flere områder for å sikre en mer helhetlig forvaltning av utenrikspolitiske interesser. Slike møteplasser kan gi større grad av samordning, rask og relativt kostnadsfri kommunikasjon, læring og utvikling innenfor ulike politikkområder og sektorer, på tvers av ulike departementer og politikkområder. Det finnes allerede mange slike samordningsfora, ikke minst som del av europapolitikken.

Det er viktig at forvaltningen bidrar til at også relevante samfunnsaktører utenfor forvaltningen, som ofte besitter viktig kunnskap og erfaring, i større grad kan involveres i ulike samordningsfora. Her bør man vurdere hvordan konsultasjonsfora med arbeidslivets parter, næringsliv, forskere, interesseorganisasjoner og lokal forvaltning kan videreutvikles. Dette framheves blant annet i stortingsmelding nr. 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken som sentralt for bedre forankring og politikkutforming i EU- og EØS-spørsmål. Ny teknologi bør benyttes for å lage virtuelle møterom og fora. På samme måte bør det vurderes hvordan man kan utvikle databaser og nettbaserte løsninger for utveksling av relevant informasjon.

Styrking av utestasjonene som samordningsorganer

En målsetning er at utestasjonene i enda større grad skal bidra til å sikre samordning. Dette innebærer at hele forvaltningen bruker utestasjonene som sine samarbeidspartnere, og at utenriksstasjonene i økende grad rapporterer til hele forvaltningen og for hele samfunnets interesser – i samspill med kompetansemiljøer i departementene. Tilsvarende er det viktig at departementer og andre aktører i forvaltningen informerer utenriksstasjonene om sine aktiviteter i aktuelle land, for slik å sette dem i stand til å samordne mest mulig effektivt.

21 Videreutvikle utenriktjenesten i møtet med globaliseringens utfordringer

Utenriktjenesten er en viktig ressurs for å ivareta norske interesser i en verden i sterk endring. Både Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene må være sentrale aktører og ha nødvendig kompetanse. Norske ambassader, delegasjoner og generalkonsulater skal spille en samordnende rolle for norsk forvaltning og samfunnet for øvrig. Tjenestens utelappat omfatter nå 109 fagstasjoner, med ca. 650 utsendte medarbeidere og i tillegg ca. 1000 lokalansatte.

Utenriksdepartementet er ansvarlig for å samordne utenrikspolitikken og utviklingspolitikken hjemme og ute, etatsstyringen av Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD), Fredskorpset og en rekke forvaltningsoppgaver og ulike støttefunksjoner for utenriktjenesten. Utenriksstasjonene

samarbeider med hele bredden av norsk sentral- og lokalforvaltning.

Globaliseringens og europeiseringens sammenveving av utenrikspolitikk og innenrikspolitikk gir behov for å tydeliggjøre utenriktjenestens rolle og funksjoner. Utenriktjenestens oppgaver utvides utover i verden som følge av globaliseringens kompleksitet og uforutsigbarhet, og innover i Norge i og med større behov for samarbeid med en rekke andre norske samfunnsaktører, og også en rekke internasjonale aktører. De samme samfunnsaktørene engasjerer seg på områder hvor utenriktjenesten tidligere har vært mer enerådende. Dette krever en god rolleforståelse hos alle parter.



Figur 21.1 Norsk utenriksrepresentasjon følger en verden i endring

Oversikt over norske utestasjoner med eksempler på nyetableringer i perioden 2004–2009. Flere stasjoner er nedlagt, flyttet eller har endret status i samme periode.

Kilde: Utenriksdepartementet

Globalisering og annen internasjonal endring forsterker kravene til utenriktjenesten som kunnskapsbedrift. Nye utfordringer stiller større og nye krav til blant annet språk- og kulturkunnskaper, regionkunnskap, kunnskaper i makroøkonomi, handelssamkvem, utviklingspolitikk, internasjonale organisasjoners virkemåte, samfunnsutviklingen i nye og gamle stormakter, ferdigheter i forhandlingsteknikk og innenfor sikkerhet og kriseberedskap. Utenriktjenestens ansatte har omfattende kunnskaper, erfaring og ferdigheter på det utenrikspolitiske feltet. Kompetansen bygges løpende i og mellom departementet og utenriksstasjonene og i samspill med andre aktører. Denne samlede kunnskaps- og erfaringsbasen skal videreføres systematisk. Dette krever strategisk, helhetlig planlegging og samtidig åpenhet mot andre deler av forvaltningen og samfunnet fra departementets side. Samarbeidet med utenlandske kunnskapsmiljøer må også utvides utenfor den euro-atlantiske akse til sentrale aktører i land som blant annet Kina, India, Sør-Afrika og Brasil.

Samarbeidet med øvrig forvaltning og kompetansmiljøer bør kunne videreutvikles ved at utenriksstasjonene i enda større grad rapporterer til, og arbeider for, forvaltningen som helhet og gis en styrket samordningsrolle i utenrikspolitiske spørsmål, og derigjennom bidra til å sikre helhet og sammenheng i utenrikspolitikken.

Medarbeidere fra ulike deler av forvaltningen arbeider i perioder ved norske utenriksstasjoner som såkalte spesialutsendinger eller andre utsendinger. Antallet slike utsendinger har økt markant de siste årene, blant annet som følge av økte krav til spesialkompetanse ved en del utenriksstasjoner. I dag er ca. 10 prosent av de utsendte spesialutsendinger eller andre utsendinger og man ser stadig et økende behov for spesialkompetanse, ikke minst på utlendingsfeltet. Det bør vurderes om antallet spesialutsendinger kan økes ytterligere som følge av globaliseringens nye kompetansekrav. Spesifikke behov, faktisk antall, fagområder, faglig bakgrunn og arbeidsmåter ved enkelte utestasjonene må imidlertid analyseres nøye.

21.1 Løpende endringer og reformer

Det har over tid pågått en omfattende reformprosess i Utenriksdepartementet. Den seneste større omorganiseringen av departementet ble gjennomført i 2006. Organisasjonen må til enhver tid avspeile Regjeringens politiske satsningsområder, samtidig som utenriktjenestens forvaltningsoppgaver ivaretas. Endringene har bidratt til fleksibili-

Boks 21.1 Spesialutsendinger ved norske utenriksstasjoner

Av de totalt 648 utsendte (årsverk) ved norske utenriksstasjoner (ambassader, delegasjoner og generalkonsulater) er 69 spesialutsendinger fra andre departementer enn Utenriksdepartementet. Det største antallet spesialutsendinger er ved EU-delegasjonen i Brussel (25) og ved ambassadene i Washington (5), Moskva (5) og Nairobi (4).

Eksempel: *Spesialutsendinger på utlendingsfeltet*

Økende oppgavemengde og -kompleksitet har ført til behov for særskilt kompetanse på utlendingsfeltet på flere utenriksstasjoner. Det er for tiden 12 spesialutsendinger fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet og Politidirektoratet ved norske utenriksstasjoner. Disse utfører viktige arbeidsoppgaver innenfor utlendingsforvaltningen.

tet i organisasjonen og større vekt på strategisk ledelse. Reformene har favnet bredt og involvert både struktur, arbeidsformer og de ansattes arbeidsmiljø.

De siste årene har også Utenriksdepartementet prioritert arbeidet med å gjøre utenriktjenestens virksomhet åpnere og mer tilgjengelig og publikumsvennlig. Denne åpenhetslinjen er blant annet konkretisert ved opprettelsen av en egen kommunikasjonsenhet og ved økt vektlegging av informasjons- og kommunikasjonsarbeid generelt.

Løpende omstilling er nødvendig for å sikre at ressursene både politisk og geografisk settes inn i forbindelse med de viktigste oppgavene. Utenriktjenesten må til enhver tid være seg bevisst hvilke oppgaver den skal påta seg for å ivareta Norges interesser i utlandet på en best mulig måte. Utenriksdepartementet har gjennomgått ressurs- og oppgavefordelingen mellom utenriksstasjonene og departementet, med særlig fokus på tettere integrering. Målet er å frigjøre ressurser fra mindre prioriterte oppgaver til oppgaver som har høyere politisk og faglig prioritet og sikre en utenriktjeneste som er satt opp for å håndtere dagens utfordringer, samtidig som viktige målsetninger for Regjeringen ivaretas.

Alternative former for tilstedeværelse i utlandet er drøftet. Mer fleksible etableringsformer er satt opp og testes ut.

Arbeidet med innføring av alternative arbeidsformer i Utenriksdepartementet med økt vekt på prosjektorganisering, bruk av midlertidige og permanente tverrfaglige arbeidsgrupper og team, og løpende samhandling mellom ute- og hjemmeapparatet vil også bli prioritert videre. Formålet med disse reformene er å oppnå nødvendig fleksibilitet for å kunne «snu seg rundt» raskt i takt med globaliseringens stadig raskere endringer. Departementet har over flere år prioritert arbeidet med lederutvikling. Det vil satses videre på dette, kombinert med mål- og resultatstyring. Utenriksdepartementet vil også videreføre sitt fokus på utvikling av arbeidsmiljø hjemme og ute.

21.2 Styring av vekst

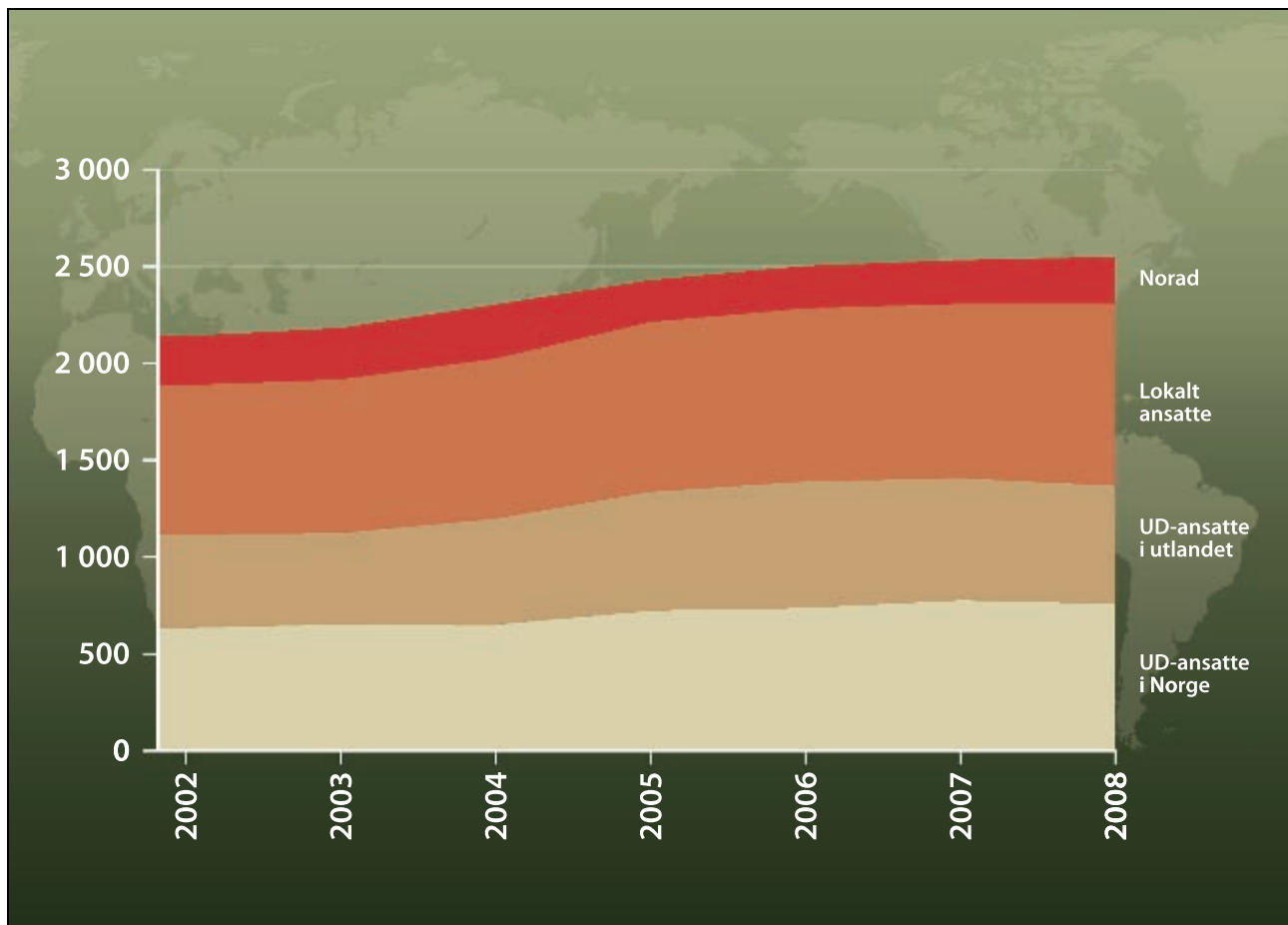
Bistandsbudsjettet har økt betydelig de siste årene. Dette innebærer klare styringsutfordringer. Det er behov for løpende vurdering av kanaler og ordninger for forvaltningen av bistanden, og det

trengs fokus på balansen mellom oppgaver og ressurser.

Samtidig betyr voksende bistandsbudsjetter, økt politisk kompleksitet og skjærpede resultatkrav at organiseringen av bistandsforvaltningen må vurderes løpende. En utfordring som framheves i OECDs utviklingskomité (DAC) gjennomgang av norsk bistand høsten 2008 er Utenriksdepartementets evne til å opprettholde og styrke samlet kompetanse på bistandsforvaltning. En annen utfordring er risikoen for at fokus på forvaltning kan fortrekke utenrikspolitiske oppgaver.

Utlendingsfeltet er i sterk vekst

Det er også store utfordringer når det gjelder et annet forvaltningsområde i vekst, nemlig utlendingsfeltet. Dette er samlebetegnelsen på forvaltningsoppgavene knyttet til innreise og opphold i Norge og Schengen. Arbeidet spenner fra søknader om korttidsopphold på visum, til studieopphold, arbeidsinnvandring, familiegjening, permanent oppholdstillatelse, asyl og mye annet.



Figur 21.2 Antall årsverk i utenrikstjenesten, 2002–2008

Kilde: St.prp. nr. 1 (2008–2009)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) er ansvarlig for politikktutforming og regelverksutvikling på området, men forvaltningsansvaret er delt mellom AID, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet, med UDI, politiet og utenriksstasjonene som forvaltningsorganer. Dette er et eksempel på tett forvaltningsmessig samarbeid mellom departementer i utenriksrelaterte saker.

En generell økning av internasjonal migrasjon og mobilitet gjør at utenriksstasjonenes samlede saksportefølje øker fra år til år, noe som innebærer viktige utfordringer for styringen og utviklingen av utlendingsfeltet. Utenriksstjenesten har her en viktig rolle. Utenriksstasjonene gjør vedtak i visumsaker, ved enkelte stasjoner også i oppholdssaker, og har en rekke oppgaver av saksforberedende og kontrollmessig karakter. Målt i antall vedtak vil utenriksstasjonene i 2009 være den største aktøren, foran øvrige forvaltningsorganer som politiet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Utenriksdepartementet legger stor vekt på styrking av fagfeltet, herunder å styrke bemanningen og sikre tilstrekkelig kompetanse ved utenriksstasjonene.

Utviklingen stiller krav til profesjonell håndtering og koordinert samhandling med den øvrige utlendingsforvaltningen. UD, AID og JD har en helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning som felles mål og har igangsatt et samarbeid for å foreta en bred gjennomgang av saksflyten på utlendingsområdet (SVAR-prosjektet).

Det nordiske samarbeidet om representasjonsavtaler, der de nordiske land representerer hverandre i utvalgte land for å skape en bedre brukerservice, mer effektiv saksbehandling og mer profesjonelle fagmiljøer, videreføres.

21.3 Service til norske borgere i utlandet

Globaliseringen bidrar til nye migrasjonsstrømmer og endret etterspørsel etter tjenester. Mens mange kommer til Norge for å få arbeid og bruke sine ressurser her, drar mange nordmenn ut av landet som turister, eller for å ta utdanning, arbeide, forske, drive næringsvirksomhet eller bosette seg. Økt mobilitet endrer også sammensetningen i våre samfunn, og det endrer vår tradisjonelle forståelse av hvem «vi» nordmenn er. Vi kan også observere økt reiseaktivitet og økt aktivitet i konsulære spørsmål, så vel som økt aktivitet i flyktning-, asyl og visumsaker. Økt reiseaktivitet reiser også vesentlig utfordringer når det gjelder krisehåndtering og endrede krav til offentlig tjenesteproduksjon og

leveranser, med tanke på for eksempel helse, sikkerhet og tilbud til nordmenn i utlandet. Vi opplever også betydelige endringer med tanke på hvilke krav og forventninger som stilles til norske myndigheter og norsk forvaltning.

Det er en viktig oppgave for utenriksstjenesten å yte bistand til norske borgere i utlandet. Utenrikslovens §1 sier at utenriksstjenesten skal gi norske borgere råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner. Videre skal tjenesten gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder i forbindelse med straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Et økende antall nordmenn får konsulær bistand fra norske utenriksstasjoner. Det er en daglig utfordring å balansere nordmenns økende forventninger til bistand fra den norske utenriksstjenesten opp mot den bistand det er mulig å tilby innen de rettslige og ressursmessige rammer som er gitt og opp imot andre av utenriksstjenestens prioriterte oppgaver. Utenriksstjenesten har i tillegg til fagstasjonene et bredt nettverk av honorære konsulater over hele verden som også yter bistand til det samme publikum. Videre arbeides det med planer om å opprette et situasjonscenter i Utenriksdepartementet som vil være operativt 24 timer i døgnet. Dette vil øke beredskapen og bedre servicen på det konsulære feltet.

21.4 Sikkerhet og kriseberedskap

Utenriksdepartementet står overfor mer omfattende sikkerhetsutfordringer enn tidligere. Norges engasjement i konfliktområder, utvidelsen av norske næringsinteresser og endringen i reisevaner har ført til at Utenriksdepartementet må være forberedt på å håndtere komplekse situasjoner. Norske utenriksstasjoner og representanter for norske myndigheter må være forberedt på å bli utsatt for skadevirkninger av terroraksjoner. Dette har gjort at departementets sikkerhetsarbeid og styrking av den generelle sikkerhet for ansatte ved norske utenriksstasjoner gis meget høy prioritet.

Utenriksstjenesten har hovedansvaret for håndtering av sivile kriser i utlandet og har utviklet en krisehåndteringsorganisasjon hvor fagkompetanse fra ulike ansvarlige myndigheter inngår. Denne har vist seg å fungere godt. En nærmere beskrivelse av Regjeringens krisehåndteringssystem finnes i Stortingsmelding nr. 37 (2004–2005). For å være best mulig forberedt på ulike typer kriser som kan oppstå legger departementet stor vekt på å videreutvikle den etablerte krisehåndteringsorganisasjonen. Det vil særlig bli lagt vekt på det

forebyggende sikkerhetsarbeidet, samt arbeid med forberedelser for kriser hvor også ansatte i utenriktjenesten og deltakere i offisielle delegasjoner kan bli rammet.

For å synliggjøre disse utfordringene vektlegger UD sikkerhet i det daglige virket og systematiserer sikkerhetsarbeidet langs fire akser; 1) Sikkerhet for egne ansatte og deres medfølgende familier, 2) Sikkerhet for nordmenn i utlandet (bistand), 3) Informasjonssikkerhet og 4) Norges omdømme i utlandet og utenriktjenestens omdømme.

For å møte de stadig skiftende sikkerhetsutfordringene legges det til grunn en proaktiv, risikobasert styring av sikkerhetsarbeidet basert på helhetlige risikoanalyser. Det gjennomføres mye arbeid med opplæring i krisehåndtering, egensikkerhet og gjennomføring av beredskapsøvelser.

For at Utenriksdepartementet skal kunne fortsette å møte endringene i sikkerhetsbildet er det viktig at departementet til enhver tid har en organisasjon som er robust satt opp med kapasitet og kompetanse til å håndtere de nye sikkerhetsutfordringene. I tillegg er det behov for styrket kontakt med andre fagmiljøer som har relevant erfaring med det nye sikkerhetsbildet.

21.5 Styrking av utenrikspolitisk kompetanse

Utenriktjenesten forvalter omfattende kunnskap og ferdigheter innenfor internasjonale spørsmål, og utgjør slik et kompetansesenter for dette i Norge. Regjeringen ønsker at denne rollen skal utvikles videre. Utenriktjenesten skal være en åpen, dynamisk og framtidsrettet kunnskapsorganisasjon – og en utenrikspolitisk kunnskapsbase for forvaltningen og hele det norske samfunnet. Globaliseringen gir en rekke utfordringer for en slik kompetanseorganisasjon, med forsterkede krav til kunnskap, innsikt og forståelse på en lang rekke felter.

Utenriksdepartementet har og videreutvikler løpende kompetanse på en rekke temaområder av betydning for ivaretagelsen av norske interesser. Følgende er eksempler på områder som Utenriksdepartementet definerer som kjernekompetanse:

- Folkeretts- og forfatningsrettslige spørsmål på en rekke temaområder
- Internasjonale forhandlinger og relaterte prosesser, ofte av sektorovergripende karakter
- EU-, EØS- og WTO-spørsmål, innhold-, prosess- og arena-kompetanse
- Sikkerhetspolitikk og politikk overfor Russland og nordområdene

- Landkompetanse, språkkompetanse og utenrikspolitisk analyse
- Engasjementspolitikk, inklusive fredsprosesser, menneskerettigheter og humanitære spørsmål
- Bistandsforvaltning i bred forstand
- Forvaltning av et utlendingsfelt i sterk vekst

Når samtidig stadig mer av premissene for utenrikspolitikken legges utenfor Utenriksdepartementet, kan ikke utenriktjenesten se sin kompetanse isolert, men i nært samspill med andre fagmiljøer i og utenfor sentralforvaltningen, og også utenfor Norges grenser. Departementet må ha evne til å snakke med, trekke på og samarbeide med ulike fagmiljøer som har utenrikspolitisk relevant kompetanse som det ikke er hensiktsmessig å utvikle i Utenriksdepartementet. Samarbeid med forsknings- og kompetansemiljøer utenfor forvaltningen bidrar til å heve kompetansen i utenrikspolitiske spørsmål i samfunnet, og bidra til at innenriks- og utenrikspolitiske spørsmål ses i sammenheng.

Utenriktjenestens kompetansesenter (UKS) er et sentralt verktøy for videreutviklingen av kompetanse i utenriktjenesten. UKS tilrettelegger i dag for både UD's aspirantkurs og andre opplæringsprogrammer for de ansatte, også med deltakere fra andre departementer. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) tilbyr også kurs i internasjonale emner og språk, som benyttes av hele forvaltningen.

Meldingens vektlegging av at utenrikspolitikken utvides til nye områder og at grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk blir mindre klare, tilsier videre at Utenriksdepartementet prioriterer strategisk kompetanseplanlegging og en «åpnere» mobilitet ut av og inn i utenriktjenesten. Dette må ses samlet og som en konsekvens av globalisering. Økt grad av mobilitet mellom ulike departementer, bedrifter, forskningsmiljøer, nasjonale og internasjonale organisasjoner, vil gi gjensidig faglig gevinst for de ulike organisasjonene og styrke nettverk og dialog på tvers av sektorer og fagmiljøer. Det vil bidra til både bredde og sektorfordypning for utenriktjenestens ansatte, og gi mulighet for andre til å tilegne seg utenrikspolitiske og diplomatiske ferdigheter.

De ansatte er utenrikspolitikkenes viktigste ressurs

I alle departementer vil det være en utfordring å sikre tilgang på høyt kvalifisert personell med god fagkunnskap. Det er derfor viktig at Utenriksdepartementet har en løpende og god vurdering av hvilken kompetanse departementet selv skal ha,

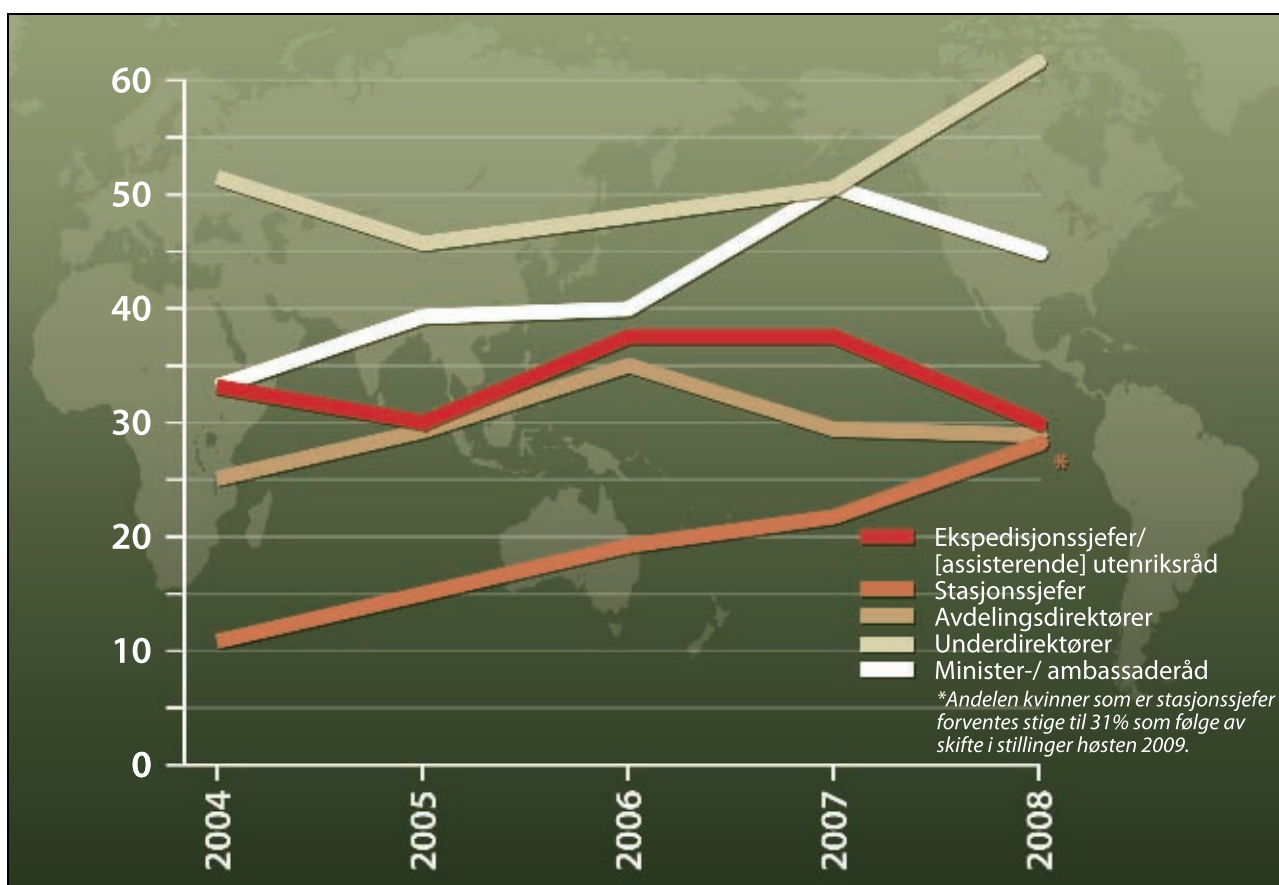
herunder hvilke kunnskaper og ferdigheter som bør styrkes og/eller utvikles. De ansatte er utenrikspolitikens viktigste ressurs. Det arbeides med å innføre verktøy for kompetansekartlegging og -planlegging i departementet og dette vil videreføres i 2009. Spørsmålet om kompetanseutvikling er særlig viktig for Utenriksdepartementet. Organisasjonen har et relativt lavt antall ansatte som slutter i tjenesten («turnover»). Årlig «turnover» i utenriktjenesten er ca. 3 prosent av de fast ansatte, mens gjennomsnittet i andre sammenliknbare departementer er omkring 10 prosent. Samtidig har tjenesten et svært høyt antall interne stillingsskifter, både i departementet og mellom departementet og utenriksstasjonene. Det gir muligheter for en dynamisk organisasjon som kan håndtere endring, ny lærdom og nye initiativer, men utfordrer samtidig behovene for kontinuitet, kompetanseoverføring og utnyttelse av tilgjengelig kompetanse.

Likestilling og mangfold prioriteres

Likestilling mellom kvinner og menn i utenriktjenesten betyr å legge forholdene til rette for at

begge kjønn får brukt og videreutviklet sin kompetanse, på alle nivåer og i ulike faser av livet. Likestilling er en forutsetning for at utenriktjenesten skal utvikle seg som kunnskapsorganisasjon, og for at utenriktjenesten skal kunne framstå som en dynamisk og tidsmessig del av forvaltningen. Utenriktjenesten har vedtatt en personalpolitisk likestillingsstrategi som skal sikre god kjønnsbalanse på alle nivåer. Det arbeides aktivt med å rekruttere flere kvinnelige ledere på høyere nivå både i departementet og ved utenriksstasjonene.

Utenriksdepartementet vil prioritere rekruttering av nordmenn med innvandrerbakgrunn. Det er viktig å sikre mangfold i organisasjonen. Det vil bedre gjenspeile den norske befolkningen og vil tilføre kompetanse som er viktig for utenriktjenesten, som kunnskap om land, regioner, språk, kultur, religioner og flerkulturell erfaring. Det vil også kunne bidra til integrering i det norske samfunnet og gi signaler om åpenhet, ikke-diskriminering og dialogorientering globalt.



Figur 21.3 Andel kvinnelige ledere i utenriktjenesten, 2004–2008

Kilde: Utenriksdepartementet

22 Aktivt benytte åpent diplomati i handlingsrommet fra globaliseringen

Meldingen har pekt på det store antallet nye aktører, arenaer og politiske spørsmål som har betydning for Norge og norsk utenrikspolitikk. Norge og norske aktører har behov for å nå ut med sin politikk og sitt budskap utenom ordinære diplomatiske kanaler, gjennom det som kan betegnes som åpent diplomati. I denne meldingens omtale av omdømmepolitikk, blant annet i kapittel 9.2, er betydningen for norske interesser av et tydelig og positivt norgesbilde vektlagt. Det er også vist til mangfoldet av norske aktører som er med på å forme Norges ansikt utad og hvilken betydning det har for norsk økonomi og velferd hva som assosieres med Norge, jf. kap. 14.7.

Åpent diplomati skal forstå, informere, påvirke og bygge relasjoner direkte til befolkninger, eller mer målrettet til utvalgte samfunnsgrupper. Det kreves en bevisst holdning overfor utenlandske medier som kan bidra til å formidle norske politiske prioriteringer til bredere målgrupper. Det dreier seg særlig om kunnskap, relasjoner og tillitsbygging. Dette har betydning for et lands interesser, både direkte i forbindelse med handels- og næringsinteresser og mer indirekte, som for eksempel for å forebygge og dempe konflikter, herunder identitetsrelaterte konflikter av den typen vi så i forbindelse med Muhammed-tegningene i 2006.

Åpent diplomati er et sett virkemidler, herunder omdømmearbeid og kultursamarbeid, som må knyttes opp til norske politiske målsetninger basert på norske interesser, på samme måte som andre utenrikspolitiske verktøy. Åpent diplomati skal med andre ord forholde seg til norsk interessepolitikk som Regjeringen i denne meldingen definerer som politikk som systematisk ivaretar og fremmer norsk sikkerhet, velferd og grunnleggende samfunnsinteresser – og, mer presist, til prioriterte norske interesser slik de presenteres i denne meldingen. Åpent diplomati vil være viktige og nødvendige virkemidler som Regjeringen vil vektlegge.

Nær kontakt med kunnskapsmiljøer

Nær kontakt med kunnskapsmiljøer er en vesentlig betingelse for oppdatert kunnskap og analysegrunnlag for utvikling av en helhetlig utenrikspolitikk rettet mot å ivareta norske interesser i en globalisert verden (jf. forrige kapittel). Internasjonalt forsknings- og utdanningssamarbeid er viktigere og mer omfattende enn noensinne. Faglig kontakt over landegrensene bidrar til å etablere nettverk og kunnskap av betydning for vår egen nasjonale politikk og for den globale utviklingen. Internasjonalt forskningssamarbeid er også en forutsetning for utvikling av nasjonal kunnskap og teknologi. Den samlede flyten av kunnskap globalt og Norges plassering i de internasjonale kunnskapsstrømmene, er av stor betydning for norske målsetninger om økt kvalitet i norsk forskning, relevant innovasjon og fortsatt velferd og verdiskaping. Utfordringer knyttet til klima, miljø, fattigdom og helse må møtes gjennom internasjonalt forskningssamarbeid, og resultatene må få global anvendelse. Norge vil bidra til den internasjonale kunnskapsutviklingen på områder der vi har spesielle forutsetninger og kompetanse (jf. St.meld. nr. 14 (2008–2009) Internasjonalisering av utdanning).

Kunnskapsmiljøene spiller en avgjørende rolle som opinionsdannere på sine respektive fagfelt. Ved å frambringe oppdatert kunnskap og analyser bidrar de til å fremme kritisk debatt og offentlig meningsutveksling om globale spørsmål. Dette er avgjørende for å sette viktige utenrikspolitiske spørsmål på den politiske dagsorden internasjonalt.

22.1 Et systematisk omdømmearbeid som del av norsk utenrikspolitikk

Den økte kompleksiteten i det utenrikspolitiske virkefeltet, kombinert med medie- og kommunikasjonssamfunnets utfordringer og muligheter (som beskrevet i kapittel 9), gjør det stadig viktigere å prioritere omdømmearbeid som virkemiddel i utenrikspolitikken. Godt omdømmearbeid forutsetter helhetsforståelse. Ulike norske aktører bør i

større grad vite om hverandres aktiviteter. Slik kan vi både hente ut synergier og unngå at tiltak slår hverandre i hjel.

Norske utenriksstasjoner har gode forutsetninger for å være en samordnende sentral. Men behovet for å nå ut til, og påvirke, opinionsdannere og befolkning stiller nye krav. Nettverksarbeidet overfor så vel norske aktører som målgrupper i vertslandet bør derfor intensiveres og profesjonaliseres.

Nettverksarbeid gir økt kjennskap til ulike aktørers strategier og tiltak, norske så vel som utenlandske. Norske utenriksstasjoners oppgave er å bruke denne kjennskapen til å utarbeide strategier som fremmer norske interesser, gjennom å formidle, bekrefte, avkrefte, komplettere og nyanse informasjonen og oppfatningene om Norge.

Slike strategier kan bare lykkes gjennom samhandling med andre norske aktører. Samhandling er nyttig. Ensretting er det ikke. Et land er for sammensatt til å uttrykkes i et slagord, men vi kan bli bedre til å samkjøre gode budskap. Vi må bevisstgjøre og forankre omdømmeperspektivet blant alle partnere i Norge.

Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge utgjør med sin internasjonale tilstedeværelse kjernen i viktige deler av myndighetenes omdømmearbeid, og må intensivere sitt samarbeid.

Et geografisk fokus for omdømmesatsning og norgesprofilering

Norske aktører vil ha nytte av å gjennomføre omdømmevurderinger og -tiltak i sitt arbeid, uansett i hvilket land eller region interessene er. Dette gjelder spesielt for utenriksstasjonen. Samtlige norske utenriksstasjoner må være seg bevisst omdømmeeffekten av strategier og tiltak som iverksettes. Men Norges omdømme betyr mer for norske interesser i noen land enn i andre. Gjennom økt geografisk fokus i omdømmearbeidet vil Regjeringen kanalisere begrensede ressurser dit effekten er størst.

Dette er en oppfølging av en av konklusjonene fra det nasjonale omdømmeforumet som ble opprettet av Utenriksministeren i 2007 for å få innspill og korrektiler til Utenriksdepartementets arbeid for å profilere Norge i utlandet. Det er gjennomført en analyse for å avdekke i hvilke land Norge har interesser som spesielt tjener på et styrket norsk omdømme fram mot år 2025. Det er tatt utgangspunkt i summen av norske omdømmerelaterte interesser på områdene næringsliv, resursforvaltning og internasjonalt miljøsamarbeid, forskning og utdanning, kultur, migrasjon og utenrikspolitiske prioriteringer.

Analysen har ført til at nitten land prioriteres i det videre omdømmearbeidet. Disse landene er hovedsaklig våre tradisjonelle partnere i Norden, i Europa og i Nord-Amerika. Men i tillegg vil de såkalte BRICS-landene (Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika) bli stadig viktigere². Det er i økende grad fra disse høyst forskjellige landene den nye politikken, de nye forbrukerne, turistene, investorene og importørene vil komme. Det gir særlige utfordringer i omdømmearbeidet når Norge skal konkurrere om oppmerksomheten i land der den grunnleggende kunnskapen om oss er svært liten. Oppgaven vår er å sørge for at beslutningstakerne i disse landene ser til Norge på de områdene der vi kan gjøre en forskjell.

Utenriksdepartementets midler til omdømmearbeid vil i stor grad bli kanalisert til tiltak i disse nitten landene. I fokuslandene vil Regjeringen legge ekstra vekt på å etablere gode samarbeidsprosjekter mellom utenriksstasjonene og Innovasjon Norges utekontorer.

Utenriksstasjonenes omdømmetiltak omfatter alt fra informasjon på Norgesportalen, kontakt med lokale pressefolk og pressereiser til Norge, deltakelse på bedriftsmesser, vitenskaplige seminarer, næringsrelaterte workshops, profileringstiltak i forbindelse med idrettsarrangementer og en rekke ulike kulturarrangementer. Tiltakene arrangeres som regel med en lokal partner, som kjenner markedet og den lokale debatten.

22.2 Internasjonalt kultursamarbeid i et åpent diplomati

Et reelt demokrati krever frie talerør, debattfora og fagmiljøer som bidrar til et sivilt samfunn basert på ytringsfrihet og bred folkelig deltakelse. Fri kunstnerisk utfoldelse og et bredt og aktivt kulturliv (kunst, design, arkitektur, idrett mm.) er tegn på et demokrati i utvikling, og kulturlivets aktører representerer samfunnets endringsagenter. Dessuten styrker kulturpresentasjoner og kultursamarbeid Norges synlighet i andre land, og kulturfeltet kan bidra til dialog og gjensidig forståelse. Dette gjelder også utdanning og forskningssamarbeid og utveksling av studenter og forskere. Kulturfeltet må, i tillegg til å ha en viktig egenverdi som norsk utenrikspolitikk vil fortsette å prioritere, forstås som en del av et åpent diplomati som i en globali-

² De 19 fokuslandene er: Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland, Nederland, Frankrike, Spania, Polen, Storbritannia, Italia, Tyrkia, Russland, USA, Canada, Brasil, Japan, Kina og India.

Boks 22.1 Ekspertbesøk

Norske kulturaktører – organisasjoner og festivaler – benytter aktivt den muligheten invitasjoner til utenlandske media og eksperter gir. Antall utenlandske eksperter som årlig besøker norske kulturarrangementer – eller oppholder seg i Norge på lengre studieopphold – er høyt. Resultatet kan avleses i økt internasjonal kontaktflate for norsk kulturliv, og en voksende interesse for norsk kultur i utlandet. Denne form for besøksutveksling er et viktig virkemiddel i arbeidet med å fremme internasjonaliseringen av norsk kulturliv.

sert verden blir stadig viktigere for å ivareta norske interesser, og derfor være et prioritert område i norsk utenrikspolitikk.

Utenriksdepartementets samarbeid med kulturlivets organisasjoner vil også omfatte prosjektsamarbeid – innrettet mot større internasjonale utfordringer som menneskerettighetene, tusenårs-målene og klimaproblemstillinger – som for eksempel «Noras søstre» som er basert på Ibsen-verker med et likestillingsperspektiv. Regjeringens kulturløft omfatter internasjonalisering av norsk kulturliv. Internasjonaliseringens utenrikspolitiske betydning ligger i kulturens operasjonelle verdi innenfor åpent diplomati.

Hvordan best utnytte mulighetene på kulturfeltet?

Internasjonal kulturdialog må styrkes. Denne dialogen er universell i sitt vesen – og basert på likeverd mellom partene. Mulighetene for å få formidlet norske synspunkter og interesser vil være knyttet til dialogen mellom kulturelle og akademiske miljøer og personer. Det er muligheter for bevegelse i fastlåste konflikter i slike rom – uten direkte politisk deltakelse, men hvor kulturdialogen kan stille kritiske spørsmål og vise mulige veier for en politisk dialog.

For å utnytte kulturens utenrikspolitiske potensial maksimalt, er det nødvendig at departementene arbeider godt sammen. Strategien må være samordnet og rollefordelingen tilpasset dagens situasjon. Det er behov for å klargjøre Utenriksdepartementets og Kultur- og kirkedepartementets roller og ansvar på det utenrikskulturelle feltet. En klargjøring av ansvars- og arbeidsdeling må for det første på en naturlig måte ivareta kulturfaglige per-

spektiv på den ene siden, og utenrikspolitisk begrunnede kulturtiltak på den andre; og for det andre sørge for at samspillet mellom internasjonal og nasjonal kulturutøvelse får utvikle seg fritt. Kunstnerne og kulturinstitusjonene skal kunne forholde seg til en samordnet statlig politikk for norsk kulturutveksling med utlandet, og det er avgjørende å se den nasjonale og den internasjonale kulturutøvelsen i sammenheng. De to departementene tar sikte på å utvikle et felles strategisk rammeverk for virksomheten der hvert enkelt departements roller tydelig framgår. De vil videre arbeide gjennom et felles virkemiddelapparat, der nasjonale kulturinstitusjoner, institusjoner med strategiske oppgaver innenfor det enkelte kunstuttrykk og utenriksstasjoner vil være sentrale.

Kunstneres og andre kulturaktørers bidrag til utenrikspolitikken har minst to utgangspunkter. Det ene vil være deres egne initiativer til internasjonal virksomhet. Denne bør gis gode rammebetingelser økonomisk og organisatorisk. Kulturutøvelse uten bindinger fra myndighetene gir nye, ofte uventede, perspektiver og samfunnsanalyser. En slik fri utøvelse er også nødvendig om det norske samfunnets praktisering av ytringsfrihet skal være troverdig.

Det andre utgangspunktet vil være kunstneres og andre kulturagenters frivillige plass og deltakelse i tverrfaglige utenrikspolitiske målsetninger og strategier. Eksempel til etterfølgelse kan være nordområdestrategien og kultursamarbeidet med land i sør. I begge tilfeller er det satt av betydelige midler og bygd opp en formålstjenlig kontakt med fagmiljøene.

Åpent diplomati og kultursamarbeid er viktige virkemidler i spørsmål om identitet, konflikt og dialog

Krisekommunikasjon, som for eksempel i karikaturstriden, må bygge på kunnskap og tillit som bygges opp før krisen inntreffer. I en grenseoverskridende verden gjelder dette både på nasjonalt og globalt nivå. For Norges del er det for det første viktig å bygge på tillits- og dialogtradisjoner i det norske samfunnet for å ta høyde for dagens norske befolkningssammensetning og norske «vi». Dette gjøres ikke minst ved å vise tillit ved å involvere og gjøre nytte av kompetanse i nye norske befolkningsgrupper. For det andre videreføre den norske dialogorienteringen i utenrikspolitikken og dessuten bygge kunnskap, blant annet i muslimske land, om hvordan Norge ser på demokrati og menneskerettigheter, mangfold og ytringsfrihet.

Hva slags kompetansebehov har vi for å nå utenrikspolitiske mål ved å benytte kultur som virkemiddel?

Kultursamarbeidets rolle i utenrikspolitikken har et stort potensial. Bevisstheten og kompetansen om det utenrikskulturelle arbeidets betydning må derfor økes, både hjemme og ute. Norske kunstnere og andre kulturagenters internasjonale kontakter og nedslagsfelt er viktige i denne sammenhengen. Utenriksstasjonene vil måtte få en sterkere rolle i arbeidet med å fremme kulturdialogen og bidra til å skape kontaktflater mellom utenlandsk og norsk kulturliv. Nettverk og nære koblinger til sivil samfunn vil være en viktig effekt av slikt arbeid, og utgjøre en ressurs i moderne diplomati. En slik nettverksorientert arbeidsmåte passer godt inn i bildet mange tegner av betydningen av åpent

diplomati i utenrikspolitikken nettopp fordi den ikke kun er rettet direkte mot politiske ledere. Mange prosesser med gjennomslag kjennetegnes nettopp ved at de omfatter andre sentrale interesser i tillegg til politikere og embetsverk. Innsikt i, og forståelse for, slike prosesser vil være svært viktige for framtidens diplomati.

22.3 Åpent diplomati nasjonalt – Refleksprosjektet

Utenrikspolitikken og diplomatiet må utvide sitt nedslagsfelt til også å omfatte eget samfunn. Utenriksdepartementet skal legge til rette for og bidra med kunnskap og nyanser i offentlig debatt for å motvirke stereotyper og tabloid virkelighet. Se boks 22.2.

Boks 22.2 Åpenhet, analyse, debatt – Refleksprosjektets aktiviteter

Utenriksministeren igangsatte høsten 2006 prosjektet «Refleks – norske interesser i en globalisert verden» for å invitere til debatt og refleksjon om hvordan globalisering, endrede maktforhold og også endringer i det norske samfunnet utfordrer utenrikspolitikken. Behov for åpenhet om det norske samfunnets internasjonale utfordringer og utenrikspolitiske dilemmaer, og ønsket om involvere og engasjere nye grupper, har stått sentralt. Med regjeringens melding til Stortinget går prosjektet inn i siste fase. Den foreliggende stortingsmeldingen bygger på innspill og analyser generert gjennom prosjektets virksomhet.

Bøker og publikasjoner til analyse og debatt

Gjennom publikasjonsserien «Globale Norge – hva nå» har mer enn 200 uavhengige eksperter, samfunnsdebattanter og aktivister fra inn- og utland blitt invitert til å utfordre norsk utenrikspolitikk på en rekke ulike temaområder. Prosjektets publikasjoner er utgitt med følgende titler (alle kan leses på www.regjeringen.no/refleks og bestilles fra Utenriksdepartementet):

- Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer
- Energipolitiske interesser og utfordringer
- Økonomiske interesser og utfordringer
- Norske miljø- og ressursinteresser i en globalisert verden

- Våre interesser i en bedre organisert verden
- Globale utfordringer for norsk engasjementspolitikk
- Mangfold, identitet og utenrikspolitiske utfordringer (tittel på nettside: Innvandring, integrasjon, identitet: utenrikspolitikk for hvem?)
- Africa: Political partner and global actor – opportunities and challenges
- 60th anniversary of the Universal Declaration: Reflections on human rights

Med utgangspunkt i disse innspillene utarbeidet prosjektet grunnlagsrapporten «*Norske interesser – utenrikspolitikk for en globalisert verden*» som ble utgitt i bokform i september 2008, og som også er oversatt til engelsk. Boken er foreløpig spredt i om lag 7000 eksemplarer. Den ble samme høst fulgt opp av utenriksminister Jonas Gahr Støres bok «*Å gjøre en forskjell*» som ble utgitt innenfor rammen av Refleksprosjektet og som har solgt i nærmere 30.000 eksemplarer.

Debatter, samtaler og foredrag: Refleksmøteserien

Refleksprosjektet har avholdt mer enn 40 arrangementer i Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Lillehammer, i samarbeid med en lang rekke partnere. Mer enn 200 personer fra

Boks 22.2 forts.

inn- og utland har deltatt med innlegg og i paneler. Prosjektet har søkt å få fram nye stemmer i debatten og lagt vekt på mangfold og likestilling. Politisk ledelse i UD har deltatt på de fleste møtene og debatten har vært ført med politikere, forskere, studenter, næringsliv, det sivile samfunn, representanter for FN og eksperter på ulike felter. De fleste møtene har trukket 200–500 tilhørere, noen godt over tusen. Det er laget en egen presentasjon som heter «Norge i en ny tid» som utenriksministeren og andre representanter for politisk ledelse har holdt på universitetene for å bidra til debatten. Her er temaene for noen av debattmøtene:

- *Norwegian Foreign Policy in the Age of Globalisation: Views from the Outside*
Med Christoph Bertram (tidligere Director of the German Institute for International and Security Affairs, Berlin), Ulla Gudmundson (svensk diplomat og skribent), C. Raja Mohan (Strategic Affairs Editor at The Indian Express og medlem av India's National Security Advisory Board) og Ivo Daalder (The Brookings Institution, Washington)
- *Politics and transparency in global financial markets – new trends, challenges and the role of the Norwegian pension fund global*
Med Martin Skancke (Finansdepartementet), Karin Lissakers og Yahia Said (Revenue Watch Institute, New York) og Karina Litvack (F&C Asset Management, London)
- *Transnational organised crime – the dark side of globalisation. The case of human trafficking*
Med Antonio Maria Costa (Executive Director, UNODC), Misha Glenn (journalist og forfatter), Ingelin Killengreen (Politidirektør) og Ellen Beate Langehaug (CARE Norge)
- *En ny strategi for Afghanistan? Det internasjonale samfunns ansvar – hva er Norges rolle?*
Med Daniel Korski (European Council on Foreign Relations), Maryam Azimi (afghansk forfatter og menneskerettighetsaktivist), Astri Suhrke (Chr. Michelsens Institutt, CMI) og Espen Barth Eide (statssekretær, Forsvarsdepartementet)
- *Gender Equality and International Development. Rights of sexual minorities and access to safe abortion*
Med Fikile Vilakazi (Coalition of African Lesbians, Sør-Afrika), Doctor Ejike Oji (Ipas, Nigeria) og miljø- og utviklingsminister Erik Solheim
- *Freedom of Expression – Missing in Action?*
Med bl.a. Omar Faruk Osman (National Union of Somali Journalists, NUSOJ) og Agnes Callamard (Article 19)
- *Kommunesektoren i en globalisert verden – engasjement og forpliktelser*
Med bl.a. kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppa og nestleder i Kommunenes Sentralforbund (KS) Bjørg Tysdal Moe
- *Rundebord om mangfold og utenrikspolitikk*
Med bl.a. Enver Djuliman (Helsingforskomiteen), Mohammad Usman Rana (student) og Raheela K. Chaudhry (journalist)
- *The Responsibility to Protect – Genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity*
Med bl.a. General Wesley Clark (tidligere NATO Supreme Allied Commander, Europa), Cheryl Carolus (tidligere High Commissioner to the UK and Secretary General of the ANC, Sør-Afrika) og professor Ghassan Salamé (tidligere minister i Libanon, professor i International Relations, Paris)
- *Kan fundamentalister demokratiseres?*
Med bl.a. Ulrika Mårtensson (NTNU), Jennifer Bailey (NTNU) og May Thorset (NTNU)
- *Mot en ny verdensorden? FNs rolle og norske interesser*
Med utenriksminister Jonas Gahr Støre
- *Norsk sikkerhet – internasjonal rettsorden og alliansepolitikk*
Med bl.a. Ragnhild Mathisen (politisk rådgiver, Forsvarsdepartementet) og Stina Torjesen (NUPD)
- *What does China think?*
Med bl.a. Mark Leonard (leder av European Council on Foreign Relations), Henning Kristoffersen (BI), Cecilie F. Bakke (UiO), Wei Chen (LO) og Ågot Valle (stortingsrepresentant, SV)
- *Innflytelsens kunst. Kulturlivets rolle i en moderne norsk utenrikspolitikk*
Med bl.a. Khalid Salimi (Horisont og Mela-festivalen), Luba Kuzovnikova (Pikene på broen), Kjartan Fløgstad (forfatter) og Malika Makouf Rasmussen (komponist, Women's Voice International Music Network)
- *FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene 60 år: Dilemmaer for utenrikspolitikken?*

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 13. mars 2009 om Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Illustrasjoner: Torbjørn Vagstein og
Departementenes servicesenter

07 Gruppen 03/2009

