



Innst. S. nr. 306

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.meld. nr. 15 (2008–2009)

Innstilling fra utenrikskomiteen om interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Den sentrale målsettingen 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. 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 avgrensnes til snevre egeninteresser. Utenrikspolitikken må derfor etter Regjeringens syn 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, mener Regjeringen at Norge har 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 etter Regjeringens syn 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 velfungerende 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 vil etter Regjeringens vurdering få 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 etter Regjeringens syn viktig for norsk utenrikspolitikk, både som forkjemper for en bedre global rettsorden og gjennom EØS-avtalen og andre avtaler som legger rammer for brede norske interesser og preger hverdagen for norske myndigheter og samfunnsaktører. Samtidig vil Regjeringen utnytte mulighetene og handlingsrommet for Norge utenfor EU, blant annet i engasjementspolitikken og i havres-

surspolitikken. 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.

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. Regjeringen mener at norsk sikkerhet er best forankret gjennom en vev av komplementære sikkerhetsarrangementer der NATO forblir Norges sentrale sikkerhetsforankring. 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 grunnpilar 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 verdimeisig 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

Utenrikspolitikken 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. Regjeringen mener at 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 annen 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 verdens nest største gasseksportør, femte største oljeeksportør og sjettede største produsent av vannkraft. De komplekse klima- og energisikkerhetskrisene verden står overfor utfordrer Norges energirolle globalt, skaper økt interesse for Norge som energinasjon og øker den utenrikspolitiske betydningen av norske energiressurser. Regjeringen mener at 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 etter Regjeringens syn det stadig viktigere å føre en aktiv internasjonal miljøpolitikk. Klimaproblemene, truslene mot det biologiske mangfoldet, spredningen av miljøgifter/kjemikalier, risikoen ved kjernekraftanlegg nær norskekysten, 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 etter Regjeringens vurdering 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 etter Regjeringens mening 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 maktforskyvningen 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.

De 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. Regjeringen mener at 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 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 utenrikstjeneste må etter Regjeringens syn speile det norske samfunnet.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Vidar Bjørnstad, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund, Siv Jensen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Siri A. Meling og Erna Solberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, fra Senterpartiet, Åslaug Haga, og fra Venstre, Anne Margrethe Larsen, viser til at St.meld. nr. 15 (2008–2009) er et resultat av Regjeringens ønske om

i løpet av denne stortingsperioden å legge frem en stortingsmelding som drøfter hvordan globalisering og geopolitisk endring utfordrer Norges interesser i verden og hovedlinjene i utenrikspolitikken. Komiteen har merket seg at den sentrale motivasjon for meldingen er at utvikling, endringer og økt kompleksitet i verden over de siste to tiår stiller norske interesser, statens myndigheter og forvaltningen av norsk utenrikspolitikk overfor nye og krevende utfordringer.

Komiteen ser det som positivt at Regjeringen har valgt å legge frem en egen melding om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk, og deler Regjeringens forståelse av at en verden i rask utvikling skaper nye utfordringer og muligheter for Norge. Samtidig anser komiteen at en rekke utfordringer, særlig knyttet til geografi, demografi og geopolitikk har forblitt konstante eller er reaktualisert, og at dagens verdensbilde således fremstår som komplekst.

Komiteen noterer at den siste meldingen om de overordnede linjer for norsk utenrikspolitikk var St.meld. nr. 11, (1989–1990). Utviklingen og endringene i verden i løpet av de tyve år som har gått er massive. Tema og tidspunktet for fremleggelsen av St.meld. nr. 15 (2008–2009) fremstår derfor som høyst relevant. Komiteen vil likevel vise til at betydelige aspekter ved globaliseringen og endringene i det internasjonale system har vært debattert i Stortinget også i mellomtiden, jf. Innst. S. nr. 118 (2003–2004) og jf. St.meld. nr. 19 (2002–2003) En verden av muligheter.

Komiteen har merket seg at St.meld. nr. 15 (2008–2009) skal bidra til Regjeringens samlede analyse av hvordan globalisering og geopolitisk endring påvirker og utfordrer Norge og det norske samfunnet, og registrerer at meldingen skal ha et langsiktig og strategisk perspektiv med fokus på refleksjon rundt de sentrale utviklingstrekk.

Komiteen har videre registrert at meldingen må sees i sammenheng og delvis overlapper med andre dokumenter og styringsinstrumenter som en del av det Regjeringen beskriver som sitt "globaliseringsprosjekt". Komiteen merker seg at St.meld. nr. 15 (2008–2009) skal utgjøre den overgripende utenrikspolitiske delen av globaliseringsprosjektet.

Komiteen forstår at meldingen innleder siste fase av prosjektet "Refleks – norske interesser i en globalisert verden". Dette har bestått av en omfattende serie med studier og analyser, samt landsdekkende konferanser og debattmøter. Meldingen trekker blant annet veksler på innspill fra Refleksprosjektet, samt analyser og konklusjoner fra Refleksprosjektets grunnlagsrapport, "Norske interesser – Utenrikspolitikk for en globalisert verden", som ble utgitt i september 2008. Refleksprosjektets mål har vært å

stimulere til en offentlig debatt og analyse av norsk utenrikspolitikk, og behovet for åpenhet om det norske samfunnets internasjonale utfordringer og utenrikspolitiske dilemmaer, samt et ønske om å involvere og engasjere nye grupper er sentrale elementer i prosjektet. Komiteen har merket seg at utenriksministeren har omtalt prosessen rundt Refleksprosjektet som både et virkemiddel for politikktutvikling og som et mål i seg selv.

Komiteen vil gi Regjeringen honnør for gjennomføringen av det omfattende forberedende arbeidet som er lagt ned. Komiteen deler vurderingen av at det er stor interesse for utenrikspolitiske problemstillinger blant den norske befolkningen, og at en åpen og engasjerende prosess har vært viktig for å sørge for et bredt tilfang av innspill, meninger og analyser til utformingen av norsk utenrikspolitikk. Komiteen har merket seg at Refleksprosjektet har medført en lang rekke publikasjoner, folkemøter og debatter, og har skapt interaksjon mellom politisk nivå, embetsverk og forskningsmiljøer. Større deler av befolkningen enn de som normalt deltar i debatter og politikktutvikling har derfor blitt involvert i dette arbeidet. Viljen til å engasjere brede norske og internasjonale akademiske miljø og forskningsmiljø i utarbeidelsen av underlagsmateriale har også styrket prosjektet, særlig gitt målsettingen om et langsiktig og strategisk fokus i meldingen.

Komiteen mener at prosessen, særlig på bakgrunn av den åpne og inkluderende debatt som er skapt, har vært vellykket. Komiteen mener at Refleksprosjektet har vist en åpenhet om utenrikspolitisk tenkning som Regjeringen med fordel kan videreføre, selv om formen på videreføringen kan være annerledes. Komiteen ser også positivt på at en slik åpenhet og involvering av eksterne aktører i større grad kan prege Utenriksdepartementets arbeid, i den grad det er mulig.

Stortingsmeldingen beskriver innledningsvis fire spesielt viktige endringer og utviklingstrekk som har funnet sted de siste tyve årene og som har konsekvenser for Norge og utformingen av norsk utenrikspolitikk. Komiteen deler oppfatningen av at den omfattende globaliseringen innebærer at suverene stater utfordres av overnasjonale og transnasjonale prosesser og aktører; Utviklingen fra en bipolar via en unipolar til en multipolar verden; Et økt mangfold av aktører samtidig som statene beholder sin dominerende stilling; og klimaendringer som kan true grunnlaget for bærekraftig utvikling og som i stadig økende grad preger den internasjonale dagsorden. Komiteen deler Regjeringens vurdering av at disse faktorer utgjør noen av de mest fremtredende internasjonale utviklingstrekkene i dette tidsrommet.

Del I

Globaliseringen utvider norske interesser

Komiteen deler vurderingen av at sentrale premisser og utfordringer for norsk utenrikspolitikk i dag kan defineres i grenseoppgangen mellom klassisk geopolitikk, basert på geografi, demografi og ressurstilgang, og en ekstremt hurtig globaliseringsprosess som i løpet av de siste tiårene har redefinert og utfordret vår forståelse av hele utenrikspolitikken. Globaliseringen beskrives i stortingsmeldingen som en langvarig og kompleks utvikling, med prosesser og aktører som går på tvers av nasjonale grenser og utfordrer suverene stater. Deregulering, teknologisk utvikling, rask spredning av ideer og ideologisk tankegods, internasjonalisering og grenseoverskridende lovverk illustrerer alle ulike aspekter ved globaliseringen. En tilnærmet sammensmeltning av samfunnssystemer på tvers av grensene og en utvisking av skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk er andre uttrykk for utviklingen.

Selv om globaliseringen har vært et sentralt aspekt ved utviklingen de siste to tiår, mener komiteen at man ikke med sikkerhet kan legge til grunn at denne utviklingen vil fortsette med uforandret tempo og retning.

Komiteen sier seg enig med Regjeringen i at globaliseringen ikke nødvendigvis medfører at statene ikke lenger er de viktigste aktører i det internasjonale systemet. De fleste av de suverene statenes grunntrekk består, selv om nasjonale samfunnsinstitusjoner og samfunnsutviklingen fremstår som stadig tettere vevet sammen og statene utfordres av overnasjonale, internasjonale og private aktører. Statene er etter komiteens oppfatning fortsatt de sterkeste og mest relevante aktørene i det internasjonale systemet.

Komiteen ser at globaliseringen både utfordrer og skaper nytt handlingsrom og nye muligheter for Norge.

Komiteen er derfor særlig fornøyd med at Regjeringen nettopp fokuserer på Norge som en av verdens mest markerte globaliseringsvinnere. Norsk velferd er stadig mer avhengig av omverdenen, fri internasjonal handel og rammefaktorer som i realiteten bestemmes langt utenfor Norges grenser. Tilgangen til internasjonale eksportmarked for norske varer, billig produksjon av varer og tjenester i lavkostland og utnyttelse av Norges komparative fortrinn har økt norsk verdiskaping betraktelig.

Komiteen vil videre vektlegge at den norske samfunnsmodellen er en viktig faktor for Norges gunstige stilling med økende globalisering, og har vist seg robust i en åpen internasjonal økonomi med høy grad av produktivitet og omstillingsevne. Vår samfunnsmodell er bygget opp med det formål å sikre økonomi og menneskelige hensyn, og har vært gjenstand for bred politisk mobilisering i mange tiår.

Komiteen deler beskrivelsen av at modellen preges av ordnede forhold i arbeidslivet, et godt utviklet trepartssamarbeid, og et vellykket samspill mellom en stat og marked. Herunder inngår muligheter og vilje til å føre en aktiv næringspolitikk som skal bidra til vekstvilkår og sikre at ressurser, kunnskap og teknologi blir nyttiggjort i Norge. Komiteen vil videre peke på at en sterk offentlig sektor fungerer som en viktig buffer overfor økonomiske svingninger, og suppleres av sosiale sikkerhetsordninger og aktive arbeidsmarkedstiltak.

Komiteen noterer samtidig at sentrale strukturelle trekk ved det norske velferdssamfunnet består, også i møtet med globaliseringen.

Komiteen er enig i vurderingen av at Norge har høstet store gevinster ved å delta i den internasjonale økonomiske samhandlingen, og at internasjonal integrasjon i et slikt perspektiv først og fremst er en mulighet til å få mer igjen for egen innsats – ikke en trussel mot norske arbeidsplasser eller norsk levestandard.

Samtidig vil komiteen understreke viktigheten av fremtidsrettede og lønnsomme omstillinger når forholdene ligger til rette for dette og/eller det er påkrevet. Et fokus på fremtidsrettet utdanning, kunnskap, forskning og utvikling, både direkte fra statens side og gjennom å legge forholdene for andre aktører, som for eksempel næringsliv og academia, til rette. Komiteen vurderer relevant kunnskap og kompetanse både som viktige innsats- og suksessfaktorer for dagens samfunn og som en forutsetning for norsk verdiskaping i fremtiden.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre anser at dette prinsippet også burde ligge til grunn og lagt føringer for helheten av Regjeringens politikk knyttet til utdanning, forskning og utvikling.

Komiteen viser til at økonomiske nedgangstider i 2008 og 2009 allerede har medført et stemningskifte vedrørende åpen og fri handel i enkelte land. Komiteen vil understreke at Norge er blant de land som vil kunne tape mest dersom økt proteksjonisme og isolasjonisme igjen blir rådende i det internasjonale systemet. Finanskrisen har videre medført at betydningen av regulering og kontroll av finansinstitusjoner og internasjonal økonomi er kommet høyt på dagsordenen og fulgt opp med tiltak nasjonalt og internasjonalt.

Globaliseringens skyggesider og motkrefter

Til tross for at globaliseringen totalt sett har gitt betydelige samfunnsgevinster i store deler av verden, inklusive Norge, anser komiteen at den samtidig produserer nasjonale, religiøse og politiske motkref-

ter og spenninger. Hurtige omveltninger har historisk vist seg å kunne medføre ustabilitet og negative motreaksjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil understreke at fattigdommen i deler av verden er knyttet til de fattige landenes plass i den globale fordelingen av makt og arbeid. Ikke alle land er like tjent med den formen for globalisering som har dominert de siste 20–30 år. Mange fattige land er utsatt for en betydelig grad av styring utenfra, noe som begrenser det politiske handlingsrommet og gjør vekst og fordeling vanskelig.

Komiteen vil understreke viktigheten av å motarbeide radikaliserede globale verdi- og identitetskonflikter som har sin bakgrunn i globaliseringen, og ser med bekymring på tendenser til økende internasjonal polarisering med bakgrunn i verdier og religion. Komiteen er samtidig opptatt av at norske myndigheter har en klar og prinsipiell tilnærming i viktige verdispørsmål.

Komiteen ser at Regjeringen i stortingsmeldingen gir uttrykk for at globaliseringens skyggesider og motreaksjoner er en viktig begrunnelse for norsk engasjementspolitikk, særlig når det gjelder fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter og likestilling, miljøpolitikk og en bedre organisert verden.

Grænseoverskridende miljø- og klimautfordringer er et klart og konkret uttrykk for at verden i dag er vevet tettere sammen og statene i større grad gjensidig avhengig av hverandre. Komiteen mener at miljø- og ressursgrunnlaget er avgjørende for både norsk og internasjonal velferd og verdiskaping, og ser behovet for et tett og velfungerende internasjonalt samarbeid for å sikre bærekraftig forvaltning av naturressurser og for å møte miljø- og klimautfordringene. Utarming av menneskers og staters miljømessige ressursgrunnlag vil kunne ytterligere forsterke enkelte negative sider ved globaliseringen.

Komiteen deler oppfatningen av at globalisering og internasjonalisering har brakt med seg nye trusler og utfordringer. En rekke av de såkalte "nye" sikkerhetstruslene har helt eller delvis sin bakgrunn i de prosesser eller motkrefter som globaliseringen har skapt. Komiteen ser at nasjonale myndigheters reduserte innflytelse over samfunnsutviklingen i eget land, kombinert med nedbrytende faktorer som etniske, religiøse eller politiserte konflikter, kan skape ustabilitet eller sammenbrudd. I verste fall med fremveksten av ytterligere feilslåtte stater som resultat.

Komiteen ser samtidig hvordan trusler mot Norge kan vokse frem via ekstern ustabilitet, hvor

hendelser og utviklingstrekk på lang geografisk avstand raskt kan vokse og få direkte konsekvenser for norsk sikkerhet.

Komiteen registrerer at Regjeringen i meldingen gjør rede for eksempler på såkalt indirekte alvorlige, men ikke eksistensielle, trusler mot norsk sikkerhet som et resultat av global ustabilitet og usikkerhet. Komiteen vil i det følgende gi sine merknader til noen av disse.

Komiteen ser på faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og raketeknologi til nye stater eller ikke-statlige aktører som en betydelig trussel, med potensielt massive konsekvenser. Komiteen ser videre med bekymring at det internasjonale regimet for ikke-spredning er under press fra flere kanter, og vil understreke viktigheten av å forsterke det diplomatiske arbeidet for ikke-spredning og nedrustning.

Komiteen viser til at Stortinget høsten 2008 behandlet St.meld. nr. 27 (2008–2009) om nedrustning og ikke-spredning, jf. Innst. S. nr. 29 (2008–2009), og viser til komiteens og de enkelte partiers merknader der.

Komiteen er særlig oppmerksom på situasjonen i Iran, hvor utviklingen av et på overflaten sivilt atomprogram vil kunne skape et atom- og våpenkapplop i hele Midtøsten. Israel, så vel som en rekke arabiske stater, oppfatter trusselen fra Iran som massiv eller eksistensiell. Komiteen vil igjen understreke nødvendigheten av å arbeide for at Midtøsten blir en atomvåpenfri sone. Videre ser komiteen med uro på utviklingen i Nord-Koreas atomvåpenprogram, som skaper betydelig usikkerhet i regionen.

Komiteen viser til at internasjonal terrorisme kan finne sted hvor som helst, og søker bevisst å ramme uskyldige og sivile med den hensikt å spre frykt. Komiteen anser muligheten for terroranslag som en betydelig og vedvarende trussel. En rekke anslag de siste årene har vist hvor sårbare moderne samfunn er, og hvordan "myke mål" bevisst rammes. Komiteen er av den oppfatning at terror først og fremst kan bekjempes gjennom en helhetlig strategi, hvor alle relevante virkemidler tas i bruk og etterretning og informasjonsutveksling står sentralt. Balansen mellom behovet for innhenting og behandling av informasjon, overvåkning og borgeres rettssikkerhet er en sentral problemstilling i kampen mot terrorisme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at meldingen slår fast at de viktigste tiltakene for å bekjempe terrorisme i Norge ikke er knyttet til militære og sikkerhetspolitiske virkemidler, men bred involvering og dialog. Det slås videre fast at ulike sider ved norsk engasjementspolitikk kan ha positive ringvirkninger som forebygger

terror generelt. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette bygger på en naiv forståelse av årsakene til terrorisme og vil minne om at de siste årenes terroranslag i Europa har rammet uskyldige mennesker vilkårlig. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at det eksisterer noe årsak/virkningsforhold mellom engasjementspolitikken og sjansene for at Norge rammes av terror. I gitte tilfeller kan det sågar også være slik at det norske fredsengasjementet øker sannsynligheten for at Norge og norske borgere blir ansett som legitime mål i terroraksjoner.

For komiteen er det viktig å se trusselbildet i sammenheng. Koblingen mellom aktører som benytter terror som virkemiddel og internasjonal organisert kriminalitet og menneskehandel er i den forbindelse meget relevant. Kriminalitet, som narkotikahandel, er en avgjørende finansieringskilde for terror- og ekstremistgrupper, og nettverk og transportruter som benyttes til smugling av varer og mennesker for økonomisk gevinst benyttes også til våpen og materiell til slike grupperinger.

Komiteen viser til at skatteparadiser utnyttes til å skjule store summer som finansierer kriminalitet, og til terrornettverkens evne til å gjennomføre sine aksjoner. Kampen for å avvikle skatteparadisene og sørge for større innsyn og åpenhet rundt kapitalstrømmer er derfor viktig i dette perspektivet.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre vil fremheve at det eksisterer en grunnleggende forskjell mellom skatteparadiser som undergraver transparens og innsyn i økonomiske transaksjoner og skattekonkurranse som er konkurranse mellom land om å tilby de beste skattepolitiske rammevilkårene for å tiltrekke seg investeringer. Disse medlemmer mener at u-landene må sikres tilstrekkelig politisk handlingsrom til selv og på uavhengig grunnlag å fastsette egne skattesatser.

Geopolitiske maktforhold og sikkerhetspolitiske konsekvenser

Komiteen deler Regjeringens vurdering av at staten forblir den dominerende aktøren i internasjonal politikk. Samtidig utfordres den klassiske forståelsen av statssystemet av utviklingstrekk som globalisering, fremveksten av en rekke andre internasjonale aktører, på mellomstatlig nivå både regionalt og globalt, samt store ikke-statlige eller private aktører og en tilbakevending til en verdensorden som igjen er mer multipolar enn bi- eller unipolar, slik tilfellet har vært etter 1945. Fremveksten av nye politiske og økonomiske maktsentra, som EU, Kina, India og Brasil påvirker allerede den globale maktbalansen og utfordrer dagens etablerte internasjonale orden og samarbeidsorganer som er bygget på en

annen tids maktforhold. Komiteen anser at innflytelsesrike staters syn på internasjonale spørsmål og at forholdet dem imellom bidrar til å definere rammen for norske interesser og Norges internasjonale handlingsrom. Dette skaper andre og mer dynamiske og komplekse utfordringer for Norge. Komiteen merker seg at Regjeringen gir uttrykk for at disse endringene må gjenspeiles i Norges sikkerhetsforankringer.

Komiteen viser til at USA fortsatt er den sterkeste enkeltnasjon i det internasjonale systemet. USA dominans synes relativt sett svekket i takt med fremveksten av andre maktsentra, men amerikansk engasjement og lederskap vil spille en avgjørende rolle i å oppnå løsninger og for å opprettholde en vel-fungerende internasjonal orden. Forholdet mellom USA og andre større makter, samt graden av USAs engasjement og samarbeid i internasjonale institusjoner og regimer som er av betydning for hele verden, legger også rammer for Norge. Selv om betydningen av det transatlantiske forholdet i denne konteksten synes svekket, også sett fra amerikansk side, anser komiteen at stabilitet og sikkerhet i det euroatlantiske området er en forutsetning for å kunne lykkes med engasjement også utover dette.

USA forblir Norges viktigste allierte. Norges kjerneinteresse i det transatlantiske forholdet og dets allianser og partnerskap består. USAs syn på og forhold til NATO, til EU og til de europeiske stater er av avgjørende sikkerhets- og utenrikspolitisk betydning for Norge. Komiteen deler Regjeringens vurdering av at handlingsrommet for Norges sikkerhetspolitikk på et overordnet plan i stor grad defineres av et geopolitisk triangel bestående av USA, Europa og Russland.

Utviklingen i Russland er et annet sentralt vilkår for norsk utenrikspolitikk. Komiteen mener at et ryddig og konstruktivt forhold til vårt naboland Russland, både bilateralt og i multilaterale fora, er av avgjørende betydning for Norge. Norge er tjent med et pragmatisk og godt samarbeid med Russland for å løse felles utfordringer. Norges linje i disse spørsmålene overfor Russland må være tydelig.

Det bilaterale forholdet til Russland er godt, men komiteen vil understreke at et stadig tettere samarbeid også fordrer en klart synlig og uomtvistelig norsk forankring i de vestlige allianser og fellesskap. NATO-medlemskapet fremstår i så måte som en forsikring i et asymmetrisk naboskap.

Komiteen tar til etterretning at Regjeringen i meldingen beskriver fremveksten av Kina og India som stormakter som det viktigste utviklingstrekk i det geopolitiske bildet. Den økonomiske utviklingen i Kina har vært massiv og imponerende, mens den politiske utviklingen går saktere. I kraft av demografi og økonomisk tyngde er Kina allerede en regional stormakt, med potensial på sikt til å bli en global

aktør, kanskje på linje med USA. Komiteen anser Kinas medvirkning som avgjørende for å møte en rekke internasjonale utfordringer, med betydning også for Norge, men ser samtidig at den kinesiske tilnærming til internasjonal politikk, med sterkt fokus på stabilitet, statssuverenitet og ikke-innblanding, kan komme i konflikt med andre mål og verdier. Samtidig skaper Kinas betydelige engasjement innen ressursutnyttelse og investeringer, blant annet i Afrika, utfordringer for arbeidet med å skape utvikling koblet med kondisjonalitet, for eksempel når det gjelder krav om good governance og respekt for menneskerettighetene.

Også India har ambisjoner om en plass på den globale arena, og har over flere år opplevd en betydelig økonomisk vekst. Komiteen mener at en rekke globale utfordringer, knyttet til forhold som klima og fattigdomsbekjempelse, forutsetter indisk deltakelse og engasjement. Forholdet mellom India og nabolandene Kina og Pakistan er også av avgjørende betydning for internasjonal fred og sikkerhet. Komiteen vil bl.a. peke på konflikten i Kashmir som en sentral faktor i det regionale sikkerhetsbildet. India spiller derfor en rolle også i kraft av geografi.

Komiteen er opptatt av at norske myndigheter aktivt engasjerer seg overfor Kina og India og at samarbeidet mellom Norge og disse to landene styrkes og videreutvikles innenfor alle relevante politikkområder. Komiteen har notert seg en rekke positive initiativ overfor Kina, men vil understreke at dialog og samarbeid må følges av en klar og prinsipiell holdning i menneskerettighets spørsmål.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser for eksempel til at Norge har valgt ikke å slutte seg til EUs fordømmelser av henrettelser i Kina, og er usikker på verdien av en menneskerettighetsdialog dersom vanskelige spørsmål og kontroverser ikke tas opp i de fora hvor man har mulighet.

Komiteen viser til at både latente og åpne konflikter medfører ustabilitet og usikkerhet i den region som omtales som det "bredere Midtøsten". Gitt regionens rolle som produsent og leverandør av størstedelen av verdens olje, samt et kjerneområde for rivaliserende stormaktsinteresser og religiøse og politiske spenninger, er utviklingen i regionen uvis. Irans fremvekst som regional stormakt med et atomprogram og den trussel det utgjør for nabolandene, konflikten mellom Israel og palestinerne, og fragmenteringen innad i den arabiske verden er eksempler på faktorer som har stor påvirkning på både regional og global stabilitet. Komiteen ser at den politiske, sosiale og økonomiske utviklingen i Midtøsten

potensielt kan berøre Norge både direkte og indirekte.

Komiteen tar til orientering Regjeringens vurdering av at Norge i dag ikke står overfor eksistensielle trusler, men ser det som klokt at Regjeringen tar et forbehold for en negativ utvikling hvor spredning av masseødeleggelsesvåpen og raketteknologi igjen kan medføre særdeles alvorlige trusler – også mot norsk territorium. Komiteen vil samtidig understreke at det selv i en verden med nye, komplekse og mer diffuse trusler enn tidligere fortsatt er behov for tradisjonell sikkerhetstenkning, et sterkt og anvendelig forsvar og en forutsigbar og ansvarlig sikkerhets- og forsvarspolitik. Komiteen merker seg at Regjeringen skriver i meldingen at fremtidig global ressursknapphet, økt strategisk betydning av nordområdene og Norges asymmetriske forhold til Russland inngår som potensielle alvorlige trusler og utfordringer for Norge. Komiteen vil vise til at historisk erfaring har vist at rammevilkår og trusselbilder kan skifte svært hurtig, langt utover det som vurderes som sannsynlig kun få år eller måneder i forveien. Sikkerhet kan ikke improviseres.

Komiteen ser at Regjeringen har identifisert fire alvorlige, men ikke eksistensielle trusler mot Norge som spesielt relevante i årene fremover. Komiteen slutter seg i det vesentligste til beskrivelsen av disse.

Komiteen vil understreke Norges engasjement – sammen med allierte. Dette gjelder for eksempel konflikten i Afghanistan og det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil likevel bemerke at Norge faktisk *er* part i gitte konflikter, og ikke bare vil "kunne anses" for å være slik part, slik det står i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at meldingen viser til den økende globale knappheten på strategiske ressurser som olje, gass og fisk, forsterket i nord av interessekonflikter knyttet til uavklarte jurisdiksjonsforhold. Disse medlemmer mener imidlertid at det ikke nødvendigvis er naturlig knapphet på disse ressursene, men at nasjonale, politiske og økonomiske hensyn ofte legger føringer på hvordan den aktuelle ressurs situasjonen fremstilles på den internasjonale arena. I mange tilfeller kan forestillingen om ressursknapphet være med på å understøtte nasjonalistiske og udemokratiske politiske tendenser.

Meldingen slår fast at "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". Videre hevdes det at "kampen om de knappe energiressursene kan i verste fall lede til alvorlige konflikter og krig". Disse medlemmer registrerer at tilsvarende påstander også er blitt fremsatt ved tidligere anledninger, blant annet i St.meld. nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital, uten at det er empirisk grunnlag for å hevde at ressursknapphet fører til flere konflikter eller kriger. Disse medlemmer vil advare mot en slik form for militarisering av debatten som kan gi udemokratiske regimer et påskudd for å øke sine militærutgifter og derved bidra til økt regional ustabilitet.

FNs og globale organisasjoners sårbarhet og Norges avhengighet av internasjonal rettsorden

Komiteen ser at dagens utvikling i retning av økt multipolaritet og kompleksitet setter de eksisterende multilaterale institusjoner under press. Dagens multilaterale institusjoner ble skapt i en annen tid, med færre aktører og en annen maktfordeling. Dette gjelder sentrale institusjoner som FN, IMF, WTO, Verdensbanken og andre FN-organisasjoner. Komiteen mener at Norge har sterke interesser knyttet til utviklingen av sentrale deler av det multilaterale systemet. Graden av organisering og institusjonalisering i verden synes økende – både globalt og på regionalt nivå, og komiteen registrerer at det i 2006 var over 31 000 mellomstatlige og ikke-statlige internasjonale organisasjoner. Politiske beslutninger og prosesser flyttes i stor grad ut til nye arenaer og aktører, samtidig som ineffektivitet og stillstand i enkelte multilaterale fora fører til en økning i bilateralt avtaleverk – økningen i bilaterale handelsavtaler som et resultat av det foreløpige sammenbruddet i WTO-forhandlingene er et eksempel på dette. Komiteen finner en slik utvikling uheldig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, anerkjenner FNs helt sentrale rolle som arena og aktør i det internasjonale systemet, og støtter prinsippet om en FN-ledet verdensorden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at forholdet mellom stater på den internasjonale arena skal reguleres gjennom internasjonal rett, og mener at Norge som en liten stat i et område av geopolitisk betydning er tjent med en forpliktende internasjonal rettsorden. Disse medlemmer erkjenner i denne sammenheng at FN spiller en viktig rolle og mener således det er av stor betydning at Norge aktivt bidrar til å gjøre organisasjonen mer relevant, effektiv og fokusert. Det er imidlertid disse medlemmers mening at FN ved flere tilfeller og på flere områder ikke har

levd opp til forventningene som er knyttet til organisasjonen. Det er også disse medlemmers mening at verdensorganisasjonen ved flere anledninger har kommet til kort når det gjelder å beskytte sivilbefolkning i krig eller krigslignende situasjoner, noe som understreker at FN-sporet ikke alltid er tilstrekkelig for å sikre fred, frihet og stabilitet.

Komiteen vil likevel understreke at det er stort behov for reform i sentrale deler av FN-systemet, og at organisasjonen har betydelige effektivitetsproblemer. Komiteen noterer at det til tross for gjentatte forsøk på å gjennomføre nødvendige reformer gjenstår omfattende mangler. En sentral utfordring er å gjøre FN relevant for globalt viktige land, men det påligger samtidig de enkelte medlemsland et ansvar for å få organisasjonen til å fungere. Som en betydelig bidragsyter til FN-systemet bør Norge aktivt søke en pådriverrolle i reform- og effektiviseringsarbeidet i FN. Komiteen vil understreke viktigheten av reformer og effektiviseringsarbeidet.

Komiteen viser til at det er store spenninger mellom legitimitet og effektivitet i dagens internasjonale system, og at skjevt fordelt innflytelse og makt, sammen med nye og mer komplekse utfordringer, er en utfordring for multilaterale organisasjoner. Disse to faktorene gjør en reform av de globale organisasjonene særdeles vanskelig, da behovet for større representativitet og endret intern maktfordeling ofte kommer i konflikt med evnen til effektiv gjennomføring. I en slik statisk situasjon i multilaterale fora kan forbund og samarbeid av mer uformell og ad hoc-karakter bli viktigere, og komiteen viser til at en slik tilnærming har blitt brukt blant annet i arbeidet med den internasjonale konvensjonen mot klasevåpen. En utfordring ved en slik tilnærming kan likevel være at sentrale stormakter velger å bli stående utenfor de løsninger som arbeides frem.

Den politiske dagsorden som fremmes i internasjonale institusjoner er etter komiteens oppfatning av minst like stor viktighet som den institusjonelle strukturen i seg selv. Globale endringstrekk og maktforskyvninger medfører at Norge og andre liberale og demokratiske stater ikke kan ta det for gitt at organisasjoner som inntil nå har blitt ansett for å fremme interesser i tråd med våre posisjoner, vil fortsette med dette. Komiteen merker seg at denne utviklingen skaper utfordringer for Norge, og viser for øvrig til sine merknader om menneskerettigheter senere i innstillingen.

Komiteen viser til at Regjeringen understreker Norges særlig dype avhengighet av internasjonal rettsorden, og at det å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og regimer betraktes som Norges primære og prioriterte utenrikspolitiske interesse.

Komiteen er enig i at Norges velstand og verdiskaping i stor grad bygger på økonomiske aktiviteter og ressurser som skal forvaltes med bakgrunn i folkeretten og eksistensen av en internasjonal rettsorden. Mye av Norges rikdom er en direkte konsekvens av den moderne havretten og FNs havrettskonvensjon av 1982. Norge har således vunnet på å kunne handle i et forutsigbart og rettsstyrt internasjonalt rom. Gitt at folkerett og internasjonal orden i stor grad styres av stormaktenes praksis, er det av avgjørende betydning at deres interesse i å støtte opp om dette rettsregimet opprettholdes og forsterkes.

Komiteen deler Regjeringens syn på at det å opprettholde og forsterke en internasjonal rettsorden i et slikt perspektiv kan sies å være et sentralt interessepolitisk mål. Dette forsterkes ytterligere av at Norge, med en liten og eksportrettet økonomi, er avhengig av utstrakt handel med omverdenen med betydelig avhengighet av det internasjonale avtaleverket for handel.

Nordområdene vil fortsatt være av særlig betydning for Norge

Komiteen viser til at en grunnleggende endring i de geopolitiske forholdene i nordområdene og Arktis inntrådte med slutten av den kalde krigen og blokkinnvedlingen mellom øst og vest. Nordområdene var i årene fra 1945 til 1990 preget av sin militærstrategiske betydning, særlig i forbindelse med strategiske våpensystemer, men situasjonen er i dag en annen, med et vesentlig lavere spenningsnivå.

Komiteen deler vurderingen av at nordområdene i tiden fremover vil utgjøre et sentralt sett av utfordringer og muligheter i norsk sikkerhetspolitikk. Komiteen viser til at nordområdene allerede i St.meld. nr. 30 (2004–2005), lagt frem av regjeringen Bondevik II, ble definert som et strategisk hovedsatsingsområde og at regjeringen Stoltenberg II har fulgt opp dette, blant annet gjennom fremleggelsen av to omfattende strategidokumenter. Et samlet storting har ved flere anledninger gitt sin tilslutning til denne linjen.

Komiteen viser til at nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken. Den overordnede målsettingen er økt aktivitet, nærvær og kunnskapsoppbygging for, i og om nordområdene. Komiteen viser videre til at Norge har styrket kontakten med samarbeidspartnere i regionen og med andre land om nordområdene. Strategien legger opp til en helhetlig, koordinert og langsiktig nordområdepolitikk.

Komiteen deler Regjeringens vurdering av at de mest sannsynlige direkte trusler mot Norges sikkerhet, suverene rettigheter og interesser i nord de nærmeste årene er begrensede krenkelser, episoder og forsøk på å begrense vår politiske handlefrihet.

Håndteringen av utfordringene i nord må skje gjennom et bredt spekter av virkemidler.

Komiteen mener likevel at det ikke kan utelukkes at interessemotsetninger kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser, og har notert seg at nordområdene fortsatt har stor strategisk betydning, blant annet som hjemmeområde for den russiske nordflåten.

Komiteen viser til at nordområdenes betydning som øvelsesområde er økende og at russisk militært nærvær utenfor vår kystlinje er gjenopptatt og øker i omfang. Komiteen har merket seg at antallet russiske flyvninger utenfor Norge i 2007 var større enn i hele perioden 1991–2006.

Komiteen har merket seg at Arktis og nordområdenes betydning for internasjonal maritim transportinfrastruktur kan forventes å øke i takt med at polisen trekker seg tilbake. Dette illustreres blant annet av at det allerede foreligger planer om utnyttelse av Nordøst-passasjen og andre potensielle sjøruter gjennom Polhavet. På sikt vil slike nye sjøruter kunne kutte seilingstiden mellom Europa og Asia betraktelig, og således medføre en betydelig kommersiell trafikk i området. Slik ny aktivitet i Nord-Atlanteren og Polhavet vil kunne få store konsekvenser for Norge. I en slik situasjon vil den strategiske betydningen av nordområdene, og dermed av Norges geografiske beliggenhet, øke. Komiteen vil påpeke at en slik utvikling gjør det ekstra viktig at man har en tett og god dialog med andre stater om våre interesser i nordområdene. Komiteen vil understreke viktigheten av at norske offentlige myndigheter planlegger for en slik mulig utvikling. Komiteen vil understreke viktigheten av klare ansvarslinjer og god samordning mellom de deler av forvaltningen som vil måtte møte en slik utvikling.

Komiteen vil på denne bakgrunn be Regjeringen foreta en utredning av hvilke konsekvenser, herunder også miljøkonsekvenser, en betydelig maritim trafikk over Polhavet kan ha for Norge, og hvordan norsk forvaltning og andre aktører best kan organiseres for å møte disse.

Komiteen viser til at de største og første effektene av global oppvarming viser seg i polområdene. Nordområdene vil tjene som en temperaturmåler for jordas klima. Komiteen vil trekke frem betydningen av fortsatt klimaforskning i og om nordområdene som et viktig norsk bidrag til den internasjonale klimadebatten. En slik forskningsinnsats gjør også Norge interessant internasjonalt og kan være et viktig utenrikspolitisk tiltak.

Europeisering og nordisk samarbeid

Komiteen registrerer at meldingen inneholder en solid redegjørelse for Norges tette og nære forhold

til EU og andre institusjoner for europeisk samarbeid, som OSSE og Europarådet.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener denne delen av meldingen har spesiell verdi fordi den kan utgjøre en felles virkelighetsforståelse og et felles faktagrunnlag for europadebatten i fremtiden.

Komiteen merker seg at Norges tilknytningsform til EU ikke er tema for denne meldingen, og at Regjeringen legger til grunn den eksisterende tilknytningsformen gjennom EØS-avtalen og andre avtaler mellom Norge og EU.

Regjeringen viser i meldingen til at EU både har blitt større, gjennom flere utvidelser, og mer omfattende, gjennom at stadig flere politikkområder får en europeisk dimensjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre slutter seg til denne beskrivelsen. Dette er etter disse medlemmers mening en krevende situasjon, etter som EU blir stadig viktigere for Norge, mens Norges og EFTA-landenes betydning i EU har blitt svekket.

Komiteen slutter seg til meldingens påpekning av at Norge har interesse av å ha en velfungerende tilknytningsform til EU som sikrer samarbeid med europeiske institusjoner og medlemsland. Meldingen fastslår at EØS-avtalen har bidratt til et intensivt samarbeid med EU de siste femten årene, og viser også til at Norge har fått en rekke samarbeidsordninger utover EØS-avtalen. Komiteen deler denne vurderingen, og påpeker at dette har bidratt til muligheter for norsk næringsliv og for norske borgere til å reise, studere og jobbe i andre europeiske land.

Meldingen argumenterer klart for at Norge nyter godt av og har interesse av det tette samarbeidet mellom EU-landene. Som eksempler kan nevnes demokratibyggning og økonomisk utvikling i Øst- og Sentral-Europa, samarbeid om miljøutfordringer og det indre marked. Komiteen deler denne vurderingen. Den slutter seg også til Regjeringens vurdering av EUs utvikling. Det er i dag lite som tyder på at EU beveger seg i en føderalistisk retning. EU vil i mange år fremover være preget av ulike nasjonale interesser og politiske kulturer.

En viktig side ved europeiseringen, som også påpekes i meldingen, er at de nordiske landene samles gjennom EU/EØS-samarbeidet. Først gjennom EØS-avtalen fikk Norden et felles hjemmemarked.

Meldingen slår fast at europeisering generelt og EØS-avtalen spesielt legger klare rammer for norsk handlefrihet, og peker på den viktige utfordringen det er å sørge for at norske myndigheter kan være godt integrert i EU-prosessene og samordne norske aktø-

rer for å fremme norske synspunkter. Komiteen slutter seg til dette, og peker på at Stortinget i Innst. S. nr. 115 (2006–2007) på bred basis diskuterte hvordan Stortinget kan bidra til en aktiv europapolitikk. Dette er et kontinuerlig arbeid som komiteen er innstilt på å fortsette og å bidra aktivt til.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener imidlertid det er viktig å være klar over de naturlige begrensningene i vår påvirkningsevne som vår tilknytningsform til EU pålegger oss.

Det har den senere tid vært flere eksempler på saker som har berørt sentrale norske interesser hvor norske myndigheter har kommet sent i prosessen og hvor man har hatt store vansker med å få gjennomslag. Det er etter disse medlemmers mening problematisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil i så måte spesielt fremheve det nylig vedtatte forbudet mot eksport av sel og sel-produkter fra Norge til EU, samt signaler fra Europaparlamentet om at man nå også aktivt arbeider for et universelt forbud mot hvalfangst. Det er etter disse medlemmers mening sentralt at norske myndigheter engasjerer seg i de aktuelle prosesser på et tidlig stadium og aktivt forsøker å bygge strategiske allianser for å vinne frem med norske synspunkter.

Meldingen påpeker at Norge har interesse av å ha en velfungerende tilknytningsform til EU som sikrer samarbeid med europeiske institusjoner og medlemsland. Komiteens medlemmer fra Høyre stiller seg noe undrende til at en stortingsmelding som har som målsetting å redegjøre for og prioritere mellom ulike interesser i utenrikspolitikken, helt unnlater å foreta en evaluering av om dagens tilknytningsform til fulle dekker dette behovet. Det er, som det fremkom i komiteens høringer om meldingen, ingen sammenheng mellom analysens påpekning av EUs økte betydning for Norge, og de politiske prioriteringene meldingen legger opp til. En høringsdeltaker formulerte det slik at meldingen ikke diskuterer bærekraften ved dagens tilknytningsform til EU. Det er det etter disse medlemmers syn behov for.

Komiteens medlemmer fra Høyre ser med stor bekymring på en situasjon hvor EØS-landene marginaliseres stadig mer i møtet med et sterkt og utvidet EU, og hvor det samtidig er liten eller ingen vilje til å ta konsekvensene av denne realiteten i norsk politisk debatt. Islands pågående debatt om å søke medlemskap i EU er, i disse medlemmers

øyne, relevant fordi man derved risikerer at EØS ytterligere svekkes. Disse medlemmer slår fast at et EU-medlemskap er eneste realistiske mulighet til å sikre norsk innflytelse over beslutninger som fattes på Europas viktigste politiske arena. Disse medlemmer minner om at norsk utenrikspolitisk tradisjon i etterkrigstiden tilsier at man skal etterstrebe full og aktiv deltakelse på alle arenaer hvor viktige norske interesser berøres. EU er, etter disse medlemmers mening, et uheldig og stadig mer problematisk unntak fra denne tradisjonen.

EØS-avtalen feiret sitt 15-årsjubileum i januar 2009. Regjeringens melding slår fast at EØS-avtalen står overfor en rekke utfordringer i tiden som kommer. Komiteen mener det kan være naturlig å lage en utredning om hvordan EØS-avtalen har fungert i sine første femten år og hvordan man kan møte de utfordringer avtalen nå står overfor.

Utfordringer for en miljøbevisst energinasjon

Komiteen viser til at Norge fra naturens side er godt utrustet med energiresurser. I mer enn 100 år har vannkraftressursene vært sentrale for utvikling av en internasjonalt orientert norsk industri, og bidratt til betydelig velstandsøkning i vårt samfunn. De siste 40 årene har olje- og gassressursene på vår kontinentalsokkel preget vår økonomiske utvikling. I fremtiden kan nye fornybare energikilder som vindkraft, bioenergi, bølgekraft og tidevannskraft, samt vår kompetanse innen solcelleteknologi, gjøre Norge til en betydelig aktør også innen disse energikildene.

Komiteen merker seg at de siste årene har skjedd en betydelig utvikling innen internasjonale energimarkeder og -politikk, som påvirker Norge som energinasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at meldingen har blitt omtalt som bemerkelsesverdig svak i forståelsen av den økonomiske globaliseringen. Disse medlemmer viser også til at det er empirisk usikkert hvorvidt tilgangen til olje reelt sett er svekket eller er satt under direkte politisk kontroll, noe som ligger som et premiss for deler av meldingens analyse av internasjonal energipolitikk.

Komiteen peker på at trusselen om alvorlige, irreversible menneskeskapt klimaendringer potensielt er den største utfordring verden i dag står overfor. Komiteen viser til at FNs klimapanel slår fast at dersom det internasjonale samfunn ikke klarer å bli enige om og gjennomføre betydelige reduksjoner i utslippene av klimagasser i forhold til den ellers forventede utviklingen, vil konsekvensene bli svært

alvorlige. Fattige mennesker i utviklingsland vil kunne bli rammet hardest.

Komiteen viser til at FNs klimapanel slår fast at dagens økning i de globale utslippene av klimagasser må nå toppen og reduseres senest innen 2015, og at innen 2050 må klimagassutslippene ligge 50–85 prosent under nivået i 2000. Komiteen vil påpeke at dersom vi skal oppnå så store kutt, må klimagassutslippene kuttes radikalt både i industriland og i utviklingsland.

Komiteen mener likevel at olje og gass i de nærmeste tiårene uansett vil spille en betydelig rolle i å dekke verdens energietterspørsel, og at det likevel vil være mulig å begrense den globale temperaturøkningen.

Komiteen viser til at med globaliseringen, friere verdenshandel, overgang til markedsøkonomi, aktiv næringspolitikk, teknologioverføring og -utvikling og et høyere utdanningsnivå har mange land de siste tiårene opplevd en kraftig økonomisk vekst og velstandsutvikling der millioner av mennesker er blitt brakt ut av fattigdom. Komiteen vil likevel understreke at velstandsøkning og -utvikling ikke har nådd alle, og at det gjenstår en massiv oppgave i å løfte nye milliarder av mennesker ut av fattigdom.

Forskjellene mellom land og i land har økt. På grunn av finans- og matvarekrisen opplever nye 200 millioner mennesker fattigdom.

Samtidig har denne velstandsutviklingen gjort at verdens energibehov har økt kraftig, og vi må anta at behovet vil vokse ytterligere de kommende årene. Komiteen peker på at 1,6 milliarder mennesker fortsatt mangler tilgang til elektrisk kraft. 40 prosent av verdens befolkning har ikke tilgang til elektrisitet til matlaging og oppvarming. På lengre sikt forventes det derfor at veksten i energiforbruket vil fortsette.

Komiteen har merket seg at Det Internasjonale Energibyrådet (IEA) har beregnet at ved en videreføring av dagens politikk må energiforbruket antas å øke med nærmere 50 prosent frem til 2030. Når vi samtidig vet at olje, gass og kull i dag utgjør 80 prosent av globalt energiforbruk, blir det en hovedutfordring for verden å fremskaffe og levere den etterspurte energien samtidig som utslippene av klimagasser må ned.

Komiteen viser til at antagelser om den fremtidige oljeprisen er usikker. Dette skaper utfordringer. Samtidig gir svingningene i oljeprisen et uttrykk for variasjoner i etterspørsel, variasjoner i tilbudet på kort sikt og forventninger om fremtidige olje- og gassreserver. Komiteen har merket seg at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom pris og knapphet på olje og at perioden for opprettholdelse av produksjonsnivå gitt påviste reserver har økt i løpet av de siste 25 år. Komiteen vil likevel peke på politisk uro i viktige forsyningsland og -regioner som en

påvirkningsfaktor for store, kortsiktige variasjoner i oljeprisen.

Komiteen peker på at spørsmålet om forsyningssikkerhet for energitilgangen har kommet høyere opp på den politiske dagsorden de siste årene. Mange land har en stigende importavhengighet, særlig av olje, men også av gass. Samtidig preges mange av de viktigste forsyningslandene og -regionene av politisk uro. Komiteen viser her blant annet til den usikkerhet for fremtidige energileveranser som konflikten mellom Russland og Georgia sommeren 2008 skapte.

Komiteen viser videre til at konflikt mellom Russland på den ene siden og Ukraina og Hviterussland på den andre de siste vintrene har gjort at leveransene av gass fra Russland til Europa periodevis har stanset, med alvorlige sosiale og økonomiske konsekvenser. EU har på denne bakgrunn lagt vekt på behovet for å styrke Europas energisikkerhet, blant annet gjennom å styrke EUs forhold til sine øvrige energileverandører. Komiteen peker på Norges fortrinn som en pålitelig og stabil leverandør av gass til våre europeiske naboland. Komiteen anser at dette gir oss et særlig ansvar for å føre en forutsigbar energipolitikk der vi kan bidra med våre gassressurser for Europas forsyningssikkerhet de kommende år. I tillegg bør Norge bidra til EUs energiforsyning gjennom fornybar energi.

Komiteen har merket seg at US Geological Surveys tidligere har anslått at de arktiske områdene kan romme 30 prosent av verdens uoppdagete ressurser av olje og gass. Dette kan åpne for økonomisk aktivitet i regionen. Komiteen registrerer at Regjeringen peker på at det også i de norske delene av nordområdene er et betydelig potensial når det gjelder uoppdagete olje- og gassressurser.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre ber derfor Regjeringen om å legge til rette for jevn og langsiktig leteaktivitet i de nordlige havområdene, og ta olje- og gassressursene i disse områdene i bruk på en forsvarlig måte.

Komiteen peker på at erfaringene fra petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, både i nordområdene og lenger sør, har gitt norsk petroleumsnæring betydelig kompetanse som også kan gi næringen viktige oppdrag i andre lands deler av Barentshavet og Arktis, særlig på russisk side.

Komiteen peker på at en stor del av de gjenværende olje- og gassressursene i verden befinner seg i stater med ikke-demokratisk styresett, betydelige brudd på menneskerettighetene og manglende åpenhet. Samtidig er kompetansen til den internasjonale olje- og gassindustrien nødvendig for at ressursene i

mange av disse landene skal kunne utvinnes på en effektiv og bærekraftig måte. For å møte verdens energibehov på mellomlang sikt er det påkrevd med betydelige investeringer i petroleumssektoren i mange av disse statene.

Komiteen ser at norsk næringsliv internasjonalt opererer under forhold som kan skape politiske, økonomiske og miljømessige utfordringer, og viser i den forbindelse til at komiteen nylig har behandlet St.meld. nr. 10 (2008–2009) Næringslivets samfunnsansvar i en globalisert verden, jf. Innst. S. nr. 200 (2008–2009).

Økende migrasjon gir muligheter og utfordringer

Komiteen har en positiv grunnholdning til migrasjon over landegrensene. Mennesker studerer, arbeider, bosetter seg utenfor fødelandet eller flykter fra konflikter, overgrep eller forfølgelse. Grunnene til oppbrudd og migrasjon er i mange tilfeller flukt fra krig og brudd på menneskerettighetene. En annen årsak er sult og naturkatastrofer. Dagens migrasjonsbølge må i tillegg kunne sies å være en del av globaliseringen. Omfattende mediebilder fra den rike del av verden fører til at mange mennesker vil søke lykken i vestlige land, og bedre kommunikasjoner gjør dette mulig i langt større grad enn før.

Migrasjon er et politikkområde hvor skillet mellom innenrikspolitik og utenrikspolitikk viskes ut. Komiteen registrerer at man anslår at det er 200 millioner migranter globalt, 20–30 millioner av disse illegale. Migrasjon i denne størrelsesorden skaper utfordringer, men komiteen mener samtidig at det er et stort utviklingspotensial i migrasjonen. Europa trenger en arbeidskraftreserve, og mennesker kommer hit med kunnskaper og kompetanse, samtidig som de fører ressurser tilbake til hjemlandet. Frivillig migrasjon skaper positive drivkrefter. Migrasjonspolitikk, handelspolitikk, utviklingspolitikk og bistandspolitikk kan skape og bør sees i en positiv sammenheng. Komiteen mener frivillig migrasjon og utvikling henger sammen, og både opprinnelsesland og mottakerland vil i de fleste tilfellene være økonomisk tjent med kontrollert migrasjon. Blant unntakene er faren for tap av kompetanse som de fattige landene sårt trenger selv.

Komiteen er opptatt av hvordan Europa påvirker Norge. Norge er ikke med i EU, men er direkte berørt av EUs innvandringspolitikk. Komiteen registrerer at Regjeringen i meldingen varsler at den skal legge frem en stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i europeisk perspektiv i løpet av 2009. Komiteen slutter seg til beskrivelsen i meldingen gir av Norges tilknytning til EUs justispolitiske samarbeid, og imøteser Regjeringens varslede stortingsmelding om temaet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at problemstillinger og utfordringer knyttet til migrasjon nødvendigvis må skille mellom bevegelsene av mennesker som følge av arbeid og utdanning på den ene siden, og situasjoner knyttet til flyktning- og asylproblematikk på den andre siden.

Kommunikasjonsrevolusjonen stiller nye krav

Komiteen viser til at det moderne kommunikasjonsnettverket, preget av økt kanalmangfold, ny teknologi og stadig raskere tempo, har gjort informasjonsutveksling og nyhetsformidling grenseløs og tilnærmet umiddelbar. Disse endringene utfordrer politikens innhold, gjennomføring og formidling, øker tempoet og endrer sammensetningen av hvilke saker som preger den utenrikspolitiske dagsordenen.

Fremveksten av globale massemedier og Internett har svekket mulighetene for informasjonsmonopol og reduserer betydningen av grenser og geografisk avstand. Tilnærmet ubegrenset tilgang til informasjon på alle saksfelt betyr at sortering og analyse av innhold, avsender og sammenheng er helt avgjørende – kanskje særlig i en utenrikspolitisk kontekst.

Komiteen merker seg at Regjeringen uttaler at det ikke finnes holdepunkter for å si at media har beslutningsmakt i utenrikspolitikken, men vil bemerke at evnen til å påvirke dagsordenen lett kan gli over i slik innflytelse, særlig om beslutninger må tas hurtig og under press.

Komiteen viser til at Regjeringen i meldingen skisserer tre konsekvenser den nye informasjonsvirkeligheten har for utenriksforvaltningen, og vil i den forbindelse påpeke viktigheten av å balansere den løpende kommunikasjonen av utenrikspolitikken og kontakt med mediene og behovet for langsiktighet, konsekvens og forutsigbarhet. Komiteen forutsetter at Utenriksdepartementet er seg denne balansen bevisst, og at intern organisering, oppmerksomhet og ressursbruk gjenspeiler dette.

Komiteen noterer de positive konsekvensene kommunikasjonsrevolusjonen har for den globale økonomiske utviklingen. Økningen i antallet Internett- og mobilbrukere er enormt, og telekommunikasjon har stor betydning for utvikling og fattigdomsbekjempelse, både gjennom sektorens direkte bidrag, og indirekte som redskap for annen økonomisk aktivitet.

Samtidig anerkjenner komiteen de utfordringer som skapes når politiske budskap og enkelthendelser kan spres globalt i løpet av få minutter, fordreies og misbrukes. Dette reduserer muligheten for analyser, vurderinger av handlingsalternativ og kommunikasjon og øker kravet til beredskap, løpende kontakt med involverte aktører og evne til raskt å formidle budskap og eventuelle tilsvarende gjennom media.

Komiteen merker seg også at faren for data- og cyberangrep mot informasjons- og kommunikasjonssystemer, så vel som mot annen elektronisk infrastruktur, anses som økende. Komiteen viser i den sammenheng til at Stortinget høsten 2008 avga Innst. S. nr. 85 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.

Aktørmangfold skaper nye handlingsrom og utfordringer

Komiteen vurderer fortsatt statene som de sentrale aktører i det internasjonale systemet, men viser til at det over de siste tiår har vokst frem en rekke aktører som utfordrer statenes monopol. Profesjonelle, ikke-statlige aktører, institusjoner og organisasjoner av ulike slag fremstår i stadig større grad som relevante, og øker i antall og innflytelse. Fellesnevneren er evne og vilje til global mobilisering og nettverksvirksomhet, og økte muligheter for påvirkning overfor staters utenrikspolitikk og på globale institusjoner og agendaer. Samtidig fremstår profesjonelle næringslivsaktører i større grad som relevante for å ivareta enkelte av norsk utenrikspolitikkens målsettinger.

Aktørsammensetningen i internasjonal politikk har blitt mer kompleks og rommer langt flere aktører enn man har vært vant til. Komiteen merker seg at Regjeringen anser at de mange internasjonale aktører og initiativer som i dag utfordrer formelle institusjoner, samlet sett bidrar til en mer effektiv global styring. Komiteen ser på kunnskap om og samarbeid med slike nye aktører som en styrke i tillegg til den tradisjonelle utenriksforvaltningen.

Komiteen viser til at Regjeringen i meldingen gir eksempler på de nye aktørene i utenrikspolitikken, og vil i den sammenheng særlig påpeke følgende:

Komiteen merker seg fremveksten av private filantropiske fond, som på mange områder utfordrer statlige bistandsaktører, bidrar med tjenesteleveranser og samtidig kan legge normative og politiske føringer i kraft av sine ressurser. Komiteen ser at flere slike fond både har ressurser og kompetanse til å bidra til menneskelig utvikling og utvider valgmulighetene for utviklingslandene. Komiteen forutsetter at norske statlige bistandsaktører koordinerer og samarbeider med denne typen aktører der det er formålstjenlig.

Komiteen viser videre til at det store flertallet av internasjonale frivillige organisasjoner nå fungerer som politiske operatører og påvirkningsagenter i tillegg til å være operasjonelle bistandsaktører. Det er tette bånd mellom organisasjonene og media, og en lang rekke av disse organisasjonene søker å bygge brede koalisjoner mellom ulike sektorer for å sette sine saker på dagsordenen. Komiteen ser EITI-ini-

tiativet, som bidrar til åpenhet om utvinning av og inntekter fra energi- og mineralressurser, som et svært vellykket eksempel på et slikt initiativ, hvor også statlige myndigheter kan komme inn som samarbeidspartnere.

Komiteen viser til at næringslivet stadig internasjonaliseres og at oppmerksomheten rundt bedrifters samfunnsansvar er tiltagende. Komiteen viser i den forbindelse til behandlingen av St.meld. nr. 10 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 200 (2008–2009) Næringslivets samfunnsansvar og de enkelte partiers merknader der.

Statlige investeringsfond omfattes av betydelig utenrikspolitisk interesse, og har på kort tid blitt sentrale aktører innen internasjonal finans. Komiteen merker seg at det er en klar skepsis mot slike fond i enkelte land, og at det er uttrykt usikkerhet knyttet til hvorvidt enkelte fond benyttes til å sikre fremmede staters eierinteresse i strategisk industri, blant annet i Tyskland og Frankrike. Komiteen viser til at Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er verdens nest største statlige fond og at det derfor er betydelig internasjonal interesse rundt hvordan fondet investeres og forvaltes. Komiteen vil derfor understreke betydningen av internasjonalt å kommunisere fondets mål og investeringsprofil.

Del II

Fokus på interesser

Komiteen gir sin tilslutning til at den sentrale målsettingen i norsk utenrikspolitikk skal være å ivareta norske interesser. Komiteen merker seg at Regjeringen beskriver en interesseorientert utenrikspolitikk som en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og de politiske verdiene som ligger til grunn for samfunnet.

Komiteen anser det som selvsagt at det også er legitimt og nødvendig å fremme interesser som vanligvis forstås som nasjonale særinteresser.

Komiteen vil gi Regjeringen honnør for på denne måten å legge et interessebegrep til grunn for analysen av og tilnærmingen til norsk utenrikspolitikk. Fokus på interesser kan tydeliggjøre utenrikspolitiske mål og fungere som basis for politikk og prioriteringer. Interesser utgjør videre et grunnlag for kontakt og forhandlinger med andre stater og aktører i det internasjonale systemet og er en forutsetning for å kunne prioritere mellom ulike mål, alternative løsninger og strategier.

Komiteen har registrert at meldingens beskrivelser av "interesser" versus "verdier" og de respektive definisjoner på og bruken av disse begrepene har blitt gjenstand for debatt og kommentarer, noe som også kom frem i høringsene om meldingen. Komiteen

ser at motsetningsparet "verdi vs. interesse" kan benyttes til å avdekke dilemmaer og problemer i politikken, men anser samtidig at det finnes ulike typer interesser og at noen av disse selvsagt vil være basert på verdier som man ønsker å fremme. Komiteen har notert seg debatten, men anser ikke at en videre omfattende diskusjon om bruken av begrepsparet er nødvendig som en del av denne innstillingen.

Komiteen merker seg at Regjeringen mener at dagens og framtidens globaliseringsprosesser nødvendiggjør en revitalisert tilnærming til Norges utenrikspolitiske interesser, særlig på tre overgripende områder:

Komiteen deler Regjeringens vurdering av at det er et økende behov for strategiske prioriteringer i utenrikspolitikk, og at denne derfor må underlegges en klar forståelse av hva som er norske hovedinteresser og viktigste mål. Komiteen er videre enig i at det er et behov for å se norske interesser i et globalt politisk perspektiv, da globaliseringen har direkte og kompleks påvirkning på det norske samfunnet og at denne med stor sannsynlighet vil vedvare i overskuelig fremtid. Komiteen registrerer at Regjeringen dessuten ser et økende behov for å forlate en snever forståelse av norsk interessepolitikk og at det klassiske skillet mellom idealpolitikk og realpolitikk gir mindre mening i dag.

Komiteen merker seg Regjeringens synspunkt om at interesser og verdier stadig veves tettere sammen og at dette medfører at også Norges utenrikspolitiske interesser kan sies å være utvidet, og har merket seg de eksempler som gis på norsk engasjementspolitikk med interessebaserte begrunnelser.

Komiteen viser til beskrivelsen av Norges rolle og identitet som utenrikspolitisk aktør. Komiteen ser det som fornuftig og formålstjenlig å legge vekt på å forstå og utnytte de av Norges nasjonale egenskaper hvor vi er store og kan utgjøre en forskjell i internasjonal politikk og økonomi, og ser at dette i stor grad er knyttet til norske kyst- og havområder, olje, gass, fiskeri og skipsfart, klima- og engasjementspolitikk, samt som betydelig finansiell aktør gjennom Statens pensjonsfond – Utland. En prioritering av strategier og tiltak som setter oss bedre i stand til å utnytte våre fortrinn på disse områdene synes klokt.

Komiteen ser at Regjeringen legger frem to enkle prioriteringsprinsipper for ressursbruk og innsats i utenrikspolitikk, og at disse er viktighet og relevans for det norske samfunnet og Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell. Komiteen er enig i at enhver betydelig norsk utenrikspolitisk innsats bør begrunnes ut fra vurderinger av begge disse prioriteringskriteriene.

Fremme norsk sikkerhet i våre nærområder og globalt

Komiteen ser det som en grunnleggende oppgave å ivareta Norges sikkerhetsinteresser, og sier seg enig i at disse derfor må defineres klart i lys av skiftende omgivelser og utfordringer.

På et overordnet plan ser komiteen at inndelingen i statssikkerhet, samfunnsikkerhet, menneskelig sikkerhet og sikkerhet for økonomisk trygghet, velferd og livsmiljø viser de ulike sidene ved sikkerhetsbegrepet. Samlet utgjør disse den nødvendige helhetlige tilnærming til sikkerhetspolitikken.

Komiteen er enig i at store deler av Norges inntekter, næringsliv, forskning og generell samfunnsutvikling er knyttet til havområdene, og at store deler av norsk velstand er en direkte konsekvens av at det eksisterer en internasjonal rettsorden og internasjonale normer som de aller fleste land forholder seg til. Komiteen sier seg derfor enig i at å fremme en internasjonal rettsorden og multilaterale institusjoner også kan sies å utgjøre en grunnleggende og langsiktig sikkerhetspolitisk interesse for Norge.

Komiteen ser det som en sentral norsk sikkerhetspolitisk interesse å opprettholde det transatlantiske fellesskapet gjennom NATO. I tillegg til det tradisjonelle kollektive forsvar av medlemsstatenes territorium ser komiteen også at norsk sikkerhet ivaretas ved å bidra til stabilitet utenfor det euroatlantiske området sammen med våre allierte.

Komiteen har merket seg at det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i Europa, innen rammen av EU og med våre nordiske naboland, er betydelig styrket på kort tid. Komiteen ser at det klart er i Norges interesse å bidra til og styrke disse samarbeidsmekanismene.

Komiteen viser til at et enstemmig storting gav sin tilslutning til fem overordnede sikkerhetspolitiske målsettinger for Norge gjennom behandlingen av St.meld. nr. 48 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008), og at disse fortsatt er relevante og gyldige. Komiteen merker seg at Regjeringen i forlengelsen av disse målene understreker fire spesifikke konsekvenser for norske sikkerhetspolitiske prioriteringer:

Komiteen mener, som Regjeringen, at internasjonal rettsorden er en grunnpilar i norsk sikkerhetspolitikk. Som en liten stat har Norge normalt en avgjørende interesse i at større makter har et forutsigbart og folkerettslig basert handlingsmønster og velger multilaterale fora fremfor alenegang.

Komiteen anser at nordområdene skal være Norges viktigste strategiske satsingsområde, og viser til at et samlet storting har stått bak denne prioriteringen siden regjeringen Bondevik II la frem St.meld. nr. 30 (2004–2005). Komiteen merker seg at utfordringene i våre nærområder i nord i stor grad henger

sammen med større globale forhold og kun lar seg løse i brede internasjonale rammer. Komiteen viser likevel til at utfordringer Norge kan møte i nordområdene, potensielt kan ha alvorlige sikkerhetspolitiske konsekvenser. Komiteen mener det er viktig at Norge har aktiv tilstedeværelse i nord som å ivareta norsk suverenitet.

Komiteen vurderer risikoen for usikkerhet via ekstern ustabilitet som klart til stede og ser at viktigheten av geografisk avstand er betydelig redusert. Hendelser langt bort fra Norges grenser kan få betydelige konsekvenser for norsk eller regional sikkerhet. Å bidra til global krisehåndtering kan derfor defineres som en norsk interesse.

Komiteen har med interesse notert at Regjeringen i St.meld. nr. 15 (2008–2009) og gjennom Refleksprosjektet har benyttet begrepet "sikkerhetsvev" om ulike forsvarspolitiske, økonomiske, teknologiske og institusjonelle former for samarbeid som skal virke stabiliserende, redusere norsk sårbarhet og dempe konfliktpotensial knyttet til deler av Norges geografiske og ressursmessige interesser. Komiteen ser klart verdien av ulike former for samarbeid med andre stater, organisasjoner og aktører, men vil understreke at en vev får ulike former etter hvor man legger trykk, og at Norges sikkerhetstilknytning og allianser likeledes vil anta svært ulik form etter hvilke av disse samarbeidsformene og -partnerne man velger å prioritere fremfor andre.

Komiteen anser den transatlantiske alliansen som det viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddelet og den viktigste sikkerhetspolitiske forankringen for Norge. Komiteen vil også legge vekt på tilknytningen til det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU, samt samarbeidet med de nordiske landene.

Det er komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstres oppfatning at også en "sikkerhetsvev" må ha noen hovedfester, og disse medlemmer anser at den transatlantiske alliansen og det bilaterale forholdet til USA bør forbli vevens hovedfeste, tett fulgt av de bilaterale forhold til sentrale europeiske allierte, som Storbritannia og Tyskland, og et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid med EU.

Komiteens medlemmer fra Høyre er av den oppfatning at veven kunne vært ytterligere styrket dersom man hadde skapt et andre hovedfeste – for eksempel i form av fullt medlemskap i EU, men noterer at man i dagens situasjon er desto mer avhengig av det hovedfestet den norske "sikkerhetsveven" faktisk har.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til at det norske folk ved et anledninger har sagt nei til norsk medlemskap i EU. Det er disse medlemmers mening at våre forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser må ivaretas gjennom et aktivt medlemskap i NATO og strategisk utnyttelse av transatlantiske relasjoner til USA.

Komiteen ser utover dette svært positivt på det stadig bredere og dypere sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i Norden, og gir sin tilslutning til et tett spesifikt og nordområdeorientert samarbeid med Russland, basert på felles interesser.

Komiteen ser at det å ivareta Norges sikkerhet i nord bør være en klar sikkerhetspolitisk prioritering. Komiteen merker seg at det vil kunne oppstå en rekke situasjoner i nordområdene, særlig knyttet til ressursproblemer, som vil måtte håndteres innenfor en nasjonal ramme, og vil den forbindelse påpeke viktigheten av relevant tilstedeværelse og kapasitet for å bidra til stabilitet og forutsigbarhet. Komiteen vil understreke at denne erkjennelsen også har stor betydning for Forsvarets innretning og ressurstilgang. Det er samtidig viktig at våre alliertes oppmerksomhet rundt de norske nærområder styrkes. Komiteen ser at sikkerhetsutfordringene i nord også kan avhjelpest ved et godt samarbeid med Russland, militært der det er formålstjenlig, men særlig gjennom praktisk sivilt samarbeid som bygger tillit og forebygger motsetninger.

En videreføring og styrking av pådriverrollen i utviklingen og implementeringen av det folkerettslige regimet for havområdene er etter komiteens oppfatning klart i Norges interesse. Komiteen ser at konsolidering og gjennomføring av havretten på en måte som sikrer forutsigbarhet, stabilitet, ansvarlig ressursutnyttelse og miljøhensyn bør være en norsk prioritering. Fastsettelsen av yttergrensene for Norges kontinentsokkel i april 2009 er det nyeste eksempel på hvordan dette internasjonale rettsregimet påvirker Norge. Komiteen noterer at avgrensingen av kontinentsokkelen og 200-milssonene fortsatt er det viktigste utestående spørsmål i vårt bilaterale forhold til Russland, og forutsetter at Regjeringen viderefører dette arbeidet med høy prioritet og holder Stortinget orientert på dertil egnet måte.

Komiteen støtter prinsippet om at Norge kan ta globalt ansvar gjennom bidrag til global sikkerhet, og ser at norsk deltagelse i internasjonale operasjoner i regi av FN, NATO og EU nå er en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Komiteen støtter en slik utvikling. Komiteen ser at slik deltagelse kan være et uttrykk for internasjonal solidaritet eller en norsk sikkerhetsinteresse i seg selv. Komiteen har merket seg at Regjeringen mener at

deltakelse i internasjonale operasjoner skal være forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat. Komiteen viser til at Regjeringen videre uttaler at det er norsk siktemål å øke deltagelsen i FN-ledede operasjoner, og vil i den forbindelse gi uttrykk for at komiteen anser en eventuell internasjonal operasjons mål, folkerettslige grunnlag, og eventuelle norske forutsetninger for å kunne bidra til operasjonen, samt interoperabilitet med andre bidragsytere, som de vesentlige forutsetningene for norsk deltagelse.

Komiteen merker seg den positive fremstillingen Regjeringen gir av NATO i stortingsmeldingen, og merker seg videre at Regjeringen viser til at NATO har vært Norges uten sammenligning viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddel og forankring siden 1945. Komiteen slutter seg til dette. Komiteen viser til at alliansen som organisasjon har hatt en betydelig evne til å fornye seg og tilpasse seg endringer i globale sikkerhetspolitiske rammevilkår. Komiteen vil likevel påpeke at NATO kun vil opprettholde sin posisjon så lenge sentrale aktører har interesse av å videreutvikle alliansen. Medlemsstatene har derfor en kollektiv interesse i og ansvar for å holde alliansen relevant, dette gjelder også Norge. Komiteen viser til at blant annet konflikten i Georgia i 2008 har forsterket NATO-landenes fokus på alliansen som forsvarsgaranti, og på den tradisjonelle rollen knyttet til kollektivt forsvar. Komiteen anser dette for å være høyst relevant for Norge, og ser det som meget positivt at det er fremmet et nærområdeinitiativ, knyttet til alliansens kjerneoppgaver og forsvaret av medlemsstatenes territorium.

Komiteen har sett at forhold som finansiering av operasjoner, medlemsstatenes forhold til Russland og synet på missilforsvar påvirker dynamikken og den politiske tenkningen i alliansen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre anser likevel at Regjeringens analyse av NATOs status og fremtid kunne vært ytterligere styrket dersom enkelte mer utfordrende aspekter ved alliansens utvikling hadde vært bredere dekket og problematisert.

Disse medlemmer har med særlig bekymring merket seg at den ujevne byrdefordelingen mellom de allierte som stiller militære bidrag til ISAF i Afghanistan, skaper spenninger mellom alliansens medlemsland. Disse medlemmer ser hvordan nasjonale begrensninger svekker den samlede militære innsatsen i ISAF og har merket seg at noen av Norges tradisjonelt nærmeste allierte, som Storbritannia, Nederland, Danmark, Canada og USA utfører hovedtyngden av kampoperasjonene og lider størstedelen av tapene. Disse medlemmer merker seg med bekymring at flere av disse landene har meldt at

de er ute av stand til å gjennomføre denne typen operasjoner lenger enn til 2010 eller 2011. Disse medlemmer ser også at denne oppfatningen av en ujevn byrdefordeling har gitt seg utslag i en separat dialog mellom de land som deltar i de skarpeste operasjonene. Disse medlemmer ser potensielt store utfordringer ved et NATO som i større grad preges av interne "koalisjoner av villige" og indre og ytre sirkler av beslutningstagere – definert etter operasjonelle bidrag.

Komiteen mener at den fremtidige relevansen og styrken i Norges sikkerhetspolitiske forankring i NATO vil bli påvirket av utviklingen i EU og av forholdet mellom de to organisasjonene. Komiteen sier seg enig i at EU sannsynligvis vil fortsette å utvikle seg og få økende betydning i den euroatlantiske sikkerhetsarkitekturen. EUs mer helhetlige sett med virkemidler gjør at de to organisasjonene kan utfylle hverandre godt. Komiteen ser at det praktiske samarbeidet mellom organisasjonene utfordres av uenigheten mellom NATO-landet Tyrkia og EU-landet Kypros. Norge har en grunnleggende interesse i at samarbeidet mellom organisasjonene fungerer godt. Komiteen merker seg at EUs sikkerhetspolitiske relevans for Norge er meget stor, og sannsynligvis vil øke ytterligere. Komiteen anser særlig at EU har stor sikkerhetspolitisk relevans i kraft av å være en viktig internasjonal støttespiller for global rettsorden og styring.

Komiteen viser til at de nordiske landene er Norges nærmeste partnere i internasjonal politikk og at et tett utenrikspolitisk samarbeid er utviklet mellom landene over tid, og at den nordiske sikkerhetspolitiske dialogen og samarbeidet er betydelig styrket de siste årene. Komiteen noterer seg at samarbeidet i hovedsak finner sted innenfor en ramme på fem land, men også i andre konstellasjoner der det er hensiktsmessig. Komiteen har sett at et praktisk forsvarssamarbeid vokser frem mellom landene, med utgangspunkt i rapporter fra forsvarssjefene i flere av landene. Komiteen har videre merket seg Stoltenberg-rapporten om hvordan det nordiske samarbeidet om utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål kan utvikles de neste 10–15 årene, og at det er lagt frem tretten konkrete samarbeidsforslag. Komiteen ser det som meget positivt at mulighetene for samarbeidet konkretiseres og utvides, blant annet til å gjelde områder som samfunnssikkerhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at rapporten også inneholder et forslag om en grad av rollespesialisering og at de nordiske regjeringer utsteder en gjensidig solidaritetserklæring der landene på en forpliktende måte klargjør hvordan de vil reagere der-

som et nordisk land blir utsatt for et ytre angrep eller press. Disse medlemmer vil i den forbindelse påpeke at det i det euroatlantiske området allerede finnes to fungerende og gjensidig forsterkende sikkerhetsorganisasjoner i form av NATO og EU, og anser at et parallelt sett med sikkerhetsgarantier vil kunne skape uklare ansvarslinjer og redusert forutsigbarhet. I den grad man mener at det skulle finnes et sikkerhetsunderskudd i Nord-Europa, som et slags nordisk forbund skulle løse, anser disse medlemmer at dette best vil kunne skje innenfor rammene av de eksisterende organisasjoner, og at tilknytningsformen til disse naturligvis er opp til hvert enkelt land.

Komiteen vil understreke at forholdet til Russland er en utenrikspolitisk hovedprioritet for Norge, og at forholdet er av langsiktig og grunnleggende betydning for å kunne løse bilaterale og regionale utfordringer på en rekke områder. Mange av de utfordringene vi møter i nord, kan bare løses gjennom russisk medvirkning og engasjement. Norges politikk overfor Russland må være bygget på langsiktighet, samarbeid og fasthet.

Norge og Russland har en grunnleggende felles interesse av å bevare og utvikle et godt nabolikskap, og komiteen anser at Norge bør søke konstruktivt samarbeid til felles beste der dette er naturlig og fruktbart. Komiteen mener at det bilaterale nabolikforholdet i dag er godt.

Komiteen viser til at Norges forhold til Russland har to hoveddimensjoner: Et bilateralt nabolikforhold hvor en lang rekke konkrete spørsmål må behandles, og et forhold hvor Norge inngår som en del av den vestlige sikkerhetsstrukturen i NATO og det institusjonaliserte samarbeidet i Europa. Komiteen stiller seg bak at oppgaver, utfordringer og muligheter i norsk politikk overfor Russland må vurderes i lys av disse to rollene, og at en norsk hovedoppgave er å utvikle nabolikforholdet samtidig som vi forankrer våre interesser i en multilateral sammenheng. Komiteen mener at asymmetrien i forholdet mellom landene må balanseres gjennom at Russland integreres ytterligere i internasjonale organisasjoner og prosesser, og deler vurderingen av at slik integrasjon og ansvarliggjøring med tanke på internasjonale regelverk og forpliktelser også vil kunne bidra til at Russlands atferd blir mer forutsigbar, slik Regjeringen skriver i meldingen. Komiteen ser at det er av stor betydning for Norge som naboland at det russiske samfunnet beveger seg i retning av styrket demokrati og rettssikkerhet og respekt for menneskerettighetene. Komiteen mener at også norsk engasjement gjennom samarbeid og dialog kan bidra positivt på lengre sikt.

Samtidig slutter komiteen seg til Regjeringens erkjennelse av "at i hvilken grad Russland kan inklu-

deres 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 geopolitiske rolle ved bevisste politiske veivalg og ved sin atferd i regionale konflikter og andre situasjoner der det foreligger ulike interesser". Komiteen anser at dette også gjelder det bilaterale forholdet.

Komiteen har derfor merket seg at konflikten i Georgia i 2008 viste at Russland både har vilje og evne til militær maktbruk for å oppnå politiske målsettinger i strid med internasjonal orden og folkerett. Komiteen vil understreke at det er opp til den enkelte stat selv å velge sitt politiske lederskap, sine allianser og sine tilknytningsformer til det internasjonale system.

Samtidig ser komiteen at det russiske sivilsamfunn, rettsstatsprinsipper, demokrati og sentrale menneskerettigheter, som ytrings- og pressefrihet, er svekket. Russland må leve opp til sine folkerettslige forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Høyre stiller seg bak meldingens beskrivelse av samarbeidet med Russland som godt og konstruktivt. Disse medlemmer ser likevel at en samfunnsutvikling preget av svake demokratiske institusjoner eller utilfredsstillende ivaretagelse av rettssikkerhet og menneskerettigheter, kan bidra til å gjøre Russland mindre forutsigbart, også i en internasjonal sammenheng. Disse medlemmer viser til at Russlands nylig offentliggjorte sikkerhetspolitiske strategi eksplisitt sier at ressurskamp i Arktis vil kunne medføre bruk av militære virkemidler. Disse medlemmer vil påpeke at dette, sammen med andre utviklingstrekk redegjort for over, aktualiserer at Norge tydelig kommuniserer vår klare forankring i vestlige og transatlantiske sikkerhetsstrukturer.

Disse medlemmer vil også særlig understreke at Norge, som et lite land i Russlands randsoner, har en særskilt interesse av at bakgårdstanken forsvinner fra europeisk politikk. Disse medlemmer har også notert seg uttalelser fra Russlands president Dimitrij Medvedev, blant annet til russiske TV-kanaler 31. august 2008 og til Euronews 3. september 2008, om landets "privilegerte interesser" i sine nærområder. Disse medlemmer mener det er nødvendig at Norge er en sterk forsvarer av andre randstaters rett til full egenbestemmelse, også på de ulike europeiske arenaer hvor det er naturlig.

Komiteen deler vurderingen av Forsvaret som et av de viktigste virkemidler for å bidra til å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og for å ivareta Norges sikkerhetspolitiske interesser.

Komiteen ser at dagens forsvar må kunne løse et bredt spekter av komplekse oppgaver og støtter derfor videreutviklingen av et moderne og fleksibelt innsatsforsvar til bruk hjemme og ute, og forutsetter at Forsvaret er i stand til å løse sine dimensjonerende oppgaver, slik disse er definert i St.meld. nr. 48 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008) på en god måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg uenigheten rundt bærekraften i langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2009–2012 og den reelle tilstanden i Forsvarets militære organisasjon, og viser i den forbindelse til Innst. S. nr. 318 (2007–2008) og Dokument nr. 3:6 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 229 (2008–2009).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, peker på at dagens sikkerhetsutfordringer er i mindre grad knyttet til tradisjonelle militære trusler. Mulighetene for terroranslag eller større miljø- og naturkatastrofer innen ulike sektorer er blitt større. Det er derfor, etter flertallets mening, viktig å arbeide for en helhetlig sikkerhetspolitikk, for styrket samfunnssikkerhet og god balanse mellom militær og sivil beredskap.

Ta globalt ansvar gjennom norsk engasjementspolitikk

Komiteen viser til at Norge har et omfattende engasjement for bekjempelse av fattigdom, humanitære spørsmål, freds- og forsoningsarbeid og internasjonalt arbeid for menneskerettigheter og demokrati. Komiteen noterer at begrepet "engasjementspolitikk" i meldingen benyttes som ramme og metode for Norges arbeid med viktige fattigdoms- og globaliseringsutfordringer, og at Regjeringen anser denne politikken som først og fremst uegennyttig motivert. Komiteen har merket seg at det at det er krevende å måle og dokumentere resultater av denne politikken anses som et fellestrekk. Komiteen vil understreke at utfordringene ved dokumentasjon av resultater ikke legitimerer manglende fokus på kvalitet og effektivitet i noen del av utenrikspolitikken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser for øvrig til sine merknader vedrørende de to enkle prioriteringsprinsipper for norsk utenrikspolitik og anser at disse prinsippene med hell også kan appliseres strengt til engasjementspolitikken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at Regjeringen både i St.meld. nr. 13 (2008–2009) og i den foreliggende St.meld. nr. 15 (2008–2009) legger til grunn at engasjementslinjen skal være den toneangivende rettesnor i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Disse medlemmer er kjent med at Norge i 2008 ga bistand til 109 land og har et pågående fredsengasjement i om lag 20 land og områder. Det er disse medlemmers mening at det ikke eksisterer noen systematisk kunnskap om virkningene av den norske engasjementspolitikken, herunder verken av effektene av mer enn 50 år og milliarder av kroner i bistand til u-landene eller av i hvilken grad norsk megling og tilrettelegging har bidratt til varig fred og stabilitet i de land hvor Norge har hatt et slikt engasjement.

Flere studier viser blant annet at ny krig var resultatet i over halvparten av tilfellene der krigen var stanset av forhandlingsløsning, mens tre fjerdedeler av de tilfellene der FN hadde grepet inn, resulterte i nye krigshandlinger etterpå.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen iverksette en prosess med tanke på en uavhengig, ekstern evaluering av det samlede norske fredsengasjementet."

Disse medlemmer mener norsk utenrikspolitikk generelt nødvendigvis må bygge på en forståelse av hva som er norske interesser og hvordan disse fremmes i ulike fora på den internasjonale arena. Det er derfor disse medlemmers mening at Regjeringen ikke introduserer noe nytt i utenrikspolitikken når man i meldingen fremhever interesser som det sentrale begrep i analysen.

Meldingen definerer verdier som ikke-materielle beveggrunner for politikk. Disse medlemmer mener imidlertid at verdier både kan være materielle og ikke-materielle, så vel som filosofiske og økonomiske, hvor disse ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende. Ved ikke også å definere verdier som materielle størrelser, forsøker meldingen å bygge en konsensus rundt den norske engasjementspolitikken, hvis verdier som solidaritet og idealisme gjør engasjementet tilnærmet moralsk uangripelig. En undersøkelse fra Hundreårsmarkeringen, hvor borgere fra åtte europeiske land deltok, viste imidlertid at Norge ikke blir oppfattet som et spesielt altruistisk land hvis bistand og fredsvirksomhet preger utenrikspolitikken. I stedet oppga de spurte at de forbandt Norge med storslått natur (44 prosent) samt vennlighet og åpenhet (8 prosent).

Disse medlemmer merker seg at Regjeringen på side 88 i meldingen understreker at solidaritet

vil være en hovedbegrunnelse for norsk utviklings- og øvrig engasjementspolitikk. Interesseargumentene er supplerende. Det er disse medlemmers mening at dette resonnerer med rapporten "Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk" (NUPI, 2007) hvor det slås fast at i den grad Norge oppfattes som en fredsnasjon, er det viktigere at praksisen fortsetter enn at fredsaktivismen gir konkrete resultater. På side 93 i meldingen slår imidlertid Regjeringen fast at engasjementspolitikken også er et uttrykk for norsk realpolitisk egeninteresse. På side 102 vises det imidlertid på nytt til at engasjementspolitikken er uegennyttig motivert. Disse medlemmer savner en avklaring med hensyn til når engasjementspolitikken primært understøtter norske realpolitiske interesser og når den ikke gjør dette. I så måte mener disse medlemmer at meldingen i liten grad erkjenner at realisme og idealisme ikke alltid er sammenfallende størrelser i norsk utenrikspolitikk.

Det er disse medlemmers oppfatning at mens meldingen foretar en analyse av mange av de faktorene som bidrar til et endret geopolitisk handlingsrom for Norge, så mangler de politiske prioriteringene og preferansefunksjonene. Utenrikspolitikk forutsetter som all annen politikk at noe prioriteres, gis oppmerksomhet og ressurser, mens noe annet anses som mindre viktig og av den grunn ikke trekkes frem i målhierarkiet. Det er symptomatisk både med meldingen og med Regjeringens engasjementspolitikk at det blant annet ikke slås fast hvilke konflikter Norge ikke har kompetanse eller forutsetninger for å kunne mekle i. Disse medlemmer vil i så måte fremheve at Norge må føre en engasjert, interessestyrt utenrikspolitikk hvor nødvendige politiske prioriteringer kommer klart til uttrykk.

Komiteens medlem fra Venstre har merket seg at Regjeringen fremfører en omfattende og til dels kompleks begrunnelse for sin engasjementspolitikk. Den er spredt ut på ulike kapitler i meldingen og omfatter så vel uegennyttig altruisme som egeninteresser. Førstnevnte, det uegennyttige, pekes på som den viktigste begrunnelse. Dette medlem er ikke uenig i dette, men mener at begrunnelsen ut fra egne interesser med fordel kunne gått lenger. Det kan her vises til at Norge er et lite, åpent og rikt land i et trygt hjørne av verden. Verden rundt oss er imidlertid i endring, og det påvirker oss. En ny multipolar verdensorden, enda mer globalisering og tiltagende klimaendringer er noen av de sentrale stikkordene. Gitt usikkerheten om hva fremtiden vil bringe, og hvor Norge vil finne sin plass, mener dette medlem at Norge bør satse på en bred engasjementspolitikk for lettere å kunne fange opp nye signaler og tilpasse seg. Motstykket er å satse på en spisset utenrikspolitikk, hvor tid og ressurser samles

om noen få prioriterte punkter. Hvis utviklingen ikke går som forventet, kan en slik utenrikspolitikk vise seg å være lite hensiktsmessig. Videre vil en bred engasjementspolitikk innebære deltagelse i mange ulike internasjonale organisasjoner og prosesser. Vi kan her gjøre norske synspunkter gjeldende, og vi får tilgang til viktige beslutningstagere. På denne måten fremmer vi norske verdier og interesser.

Komiteen viser til at den våren 2009 også behandler St.meld. nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009), og viser til sine merknader der vedrørende bistand og fattigdomsbekjempelse. Komiteen har merket seg at bistand fungerer som et sentralt strategisk fundament og finansieringsgrunnlag for engasjementspolitikken, og ser på et overordnet nivå at den internasjonale utviklingspolitikken har endret karakter over de siste tiårene.

Komiteen viser til at å fremme respekt for universelle menneskerettigheter lenge har vært en prioritert og integrert del av norsk utenrikspolitikk. Bare land som respekterer grunnleggende menneskerettigheter kan over tid medvirke til å danne en stabil internasjonal rettsorden. Komiteen viser videre til at en økende anerkjennelse av prinsippet om individets rettigheter også medfører en tydelig endring i synet på staters suverenitet.

Komiteen merker seg at skiftet i det internasjonale styrkeforholdet i menneskerettighetsarbeidet og endret representativitet i ulike multilaterale fora utgjør en av de viktigste utfordringene for arbeidet for å fremme og forsvare menneskerettigheter og demokrati. Komiteen mener at Norge må være en aktiv og klar forkjemper for universelle menneskerettighetsprinsipper.

Komiteen registrerer at Regjeringen uttaler at ingenting kan erstatte den legitimitet FN og organisasjonens ulike institusjoner og prosesser gir arbeidet for menneskerettighetene, og noterer at FN utgjør Regjeringens viktigste plattform i dette arbeidet. Komiteen deler prinsipielt dette synet, men anser det som en utfordring at institusjoner som er ment å beskytte menneskerettighetene, nå risikerer å bli en arena for kamp om prinsipper som står sentralt i vårt eget og andre liberale rettsstaters verdigrunnlag. Komiteen tar til etterretning at Norge har søkt og blitt valgt inn som medlem av FNs Menneskerettighetsråd fra 2009. Komiteen forutsetter at Norge benytter medlemskapet i tråd med det syn som er skissert her.

Komiteen viser samtidig til at det er i FNs Menneskerettighetsråd og andre deler av FN-systemet at de spenningene en endret maktfordeling og større grad av representativitet skaper, kommer klarere til syne. Spørsmålet om enkeltmenneskers rettig-

heter versus statssuverenitet og ikke-innblanding, forblir og forsterkes som aktuelle tema. Komiteen ser at uenighet knyttet til samfunnets verdigrunnlag og religiøse og individuelle verdier, oftere kommer til syne internasjonalt. Komiteen har sett flere eksempler på at konfliktnivået på dette området synes økende, og har merket seg at Regjeringen i meldingen skriver at man vil måtte regne med spenninger og konflikt om verdispørsmål. Komiteen vil i den forbindelse vise til FNs rasismekonferanse i Genève, den såkalte Durban II-konferansen, våren 2009, som et eksempel på spenningene rundt verdi- og menneskerettighets spørsmål internasjonalt.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti merker seg at meldingen slår fast at skiftet i det internasjonale styrkeforholdet i menneskerettighetsarbeidet utgjør en av de viktigste utfordringene i Norges arbeid for menneskerettigheter og demokrati. På denne bakgrunn etterlyser disse medlemmer en overordnet strategi for hvordan Norge skal møte disse utfordringene, spesielt knyttet til oppfølgingen av FNs Tilsynskonferanse mot Rasisme i Genève våren 2009 og at Norge nå er valgt inn som medlem av FNs menneskerettighetsråd (UNHRC). Disse medlemmer er kjent med at flertallet av statene i UNHRC ikke er demokratier, og mener dette medfører spesielle utfordringer for Norge og de demokratiske landenes engasjement. Disse medlemmer forutsetter at Norge i sitt arbeid i rådet aktivt tar til orde for beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter og ytringsfrihet, og at eventuelle politiske kompromisser ikke undergraver disse grunnleggende verdiene.

Komiteen mener at dialog, på tvers av religioner og politiske systemer, ofte fremstår som mer effektivt for å fremme grunnleggende verdier og rettigheter enn fravær av dialog og isolasjon. Det er imidlertid en klar forutsetning at dialog ikke medfører at en går på akkord med etiske prinsipper, eller at de modereres og relativiseres. Komiteen viser til at dialog kan være et krevende virkemiddel. I enkelte sammenhenger kan klar og tydelig tale mot overgrep redde liv, mens i andre kan det stenge kommunikasjonskanaler og sette liv i fare. Komiteen mener at det bør utvises åpenhet omkring slike dilemmaer.

Komiteen peker på at arbeidet med å forhindre ulovlig handel med håndvåpen er spesielt viktig. Komiteen mener derfor at det er viktig å få til en internasjonalt bindende avtale om våpenhandel (Arms Trade Treaty) som uttrykker gjeldende internasjonal humanitær rett og sikrer at menneskerettighets- og utviklingsperspektivet kommer tydelig fram.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at det kan være en utfordring knyttet til aktivt arbeid for å fremme fred og forsoning i andre land – og samtidig være en eksportør av forsvarsmateriell. Derfor er det viktig å holde fast på et tydelig eksportkontrollregime. Norges aktive rolle for å fremme internasjonal humanitærrett spiller her en betydelig rolle. Dette gjelder ikke minst i forbindelse med inngåelse av mine- og klasevåpenkonvensjonene, noe som ble mulig etter et nært samarbeid med en rekke andre land og aktører innen det sivile samfunn.

Sikre økonomi og samfunnsinteresser i en globalisert verden

Komiteen viser til at norsk økonomi er svært avhengig av omverdenen og at det er få sider ved norsk utenrikspolitikk som ikke berører norsk økonomi og velferd. Dette innebærer at utenrikspolitikken på mange måter må kunne sies å ha økt sin relative betydning med hensyn til norske interesser i en globalisert verden.

Norge er en stor eksportør først og fremst på grunn av sin tilgang på viktige råvarer som olje, gass og fisk. Vi er blant annet avhengig av stabile markeder og kontroll over den økonomiske sonen i våre egne farvann.

Komiteen ser at globale handelsspørsmål illustrerer den tette sammenhengen mellom utenrikspolitikk og økonomiske interesser, og hvordan disse stadig integreres tettere. Handelspolitikken angår alle sider ved norsk økonomi og velferd. Komiteen ser hvordan for eksempel forhandlingsrundene i WTO, den såkalte Doha-runden, berører norske økonomiske og innenrikspolitiske områder som landbruk, fiskeri, energi, telekommunikasjon, velferdspolitik og sentrale spørsmål i arbeidslivet. Norges åpne økonomi gjør at vi er avhengig av velfungerende handels- og globaliseringsmekanismer, og komiteen vil understreke den sentrale betydningen av at Norge der det er mulig arbeider aktivt mot økt proteksjonisme. Komiteen viser til at Norge i dag har viktige handelspartnere i land som betegnes som utviklingsland, og at vi dermed normaliserer Norges handelspolitiske forhold til disse landene. Det er derfor stadig viktigere å vurdere hvert enkelt av disse landene på sine egne premisser og ikke med sekkebetegnelsen "utviklingsland".

Komiteen viser til at eksporten av varer og tjenester i EØS-området utgjør 76,6 pst. av total norsk eksport, og at EØS-avtalen har bidratt til å styrke handelen og de økonomiske forbindelsene mellom Norge og Europa. Det er derfor viktig at påvirkningsarbeidet overfor EU har et sterkt, målrettet og profesjonelt fokus. Komiteen vil påpeke at EØS-avtalen også omfatter samarbeid på andre samfunnsområder,

som for eksempel miljø, og at Norge gjennom dette har integrert størstedelen av EUs miljøregelverk i norsk rett. Komiteen ser at dette både direkte og indirekte har bidratt til å heve miljøstandarden i Norge.

I den globaliserte verden har norske selskaper i økende grad etablert virksomhet i utlandet, og samtidig har omfanget av utenlandske selskaper som opererer i Norge økt kraftig de seneste tiårene. Komiteen viser til at utenlandske selskaper særlig vil kunne tiltrekkes av gode norske forskningsmiljøer. Utenlandske bedrifter som etablerer seg i Norge, bidrar blant annet med kunnskap og teknologi. Komiteen ser dette som positivt og er enig i at et klart mål for Norge må være å utvikle seg som et attraktivt land for utenlandske investeringer.

Dette innebærer at Norge også nasjonalt må fokusere på de forutsetningene som skal til for å mestre en globalisert verden. Disse innenlandske globaliseringsutfordringer er blant annet flerkulturell forståelse, språkkunnskaper og kompetanse.

Komiteen viser til at handelen med utlandet er av helt avgjørende betydning for norsk velferd. Komiteen viser videre til at selv om denne handelen er særlig konsentrert om Europa, så er den i utgangspunktet forankret globalt i WTO, og ser at Regjeringen redegjør for årsakene til dette i meldingen. Komiteen deler vurderingen av at norsk handelspolitikks førsteprioritet i årene fremover må være å få avsluttet den pågående forhandlingsrunden i WTO – Doha-runden, som startet i 2001. Komiteen er bekymret over at forhandlingene sommeren 2008 så ut til å ha brutt sammen, og vil be Regjeringen om aktivt å bidra til at forhandlingene så snart som mulig videreføres og ferdigstilles med et positivt resultat.

Komiteen viser til at en såkalt tredje globaliseringsbølge vil kunne knytte seg til globalisering av kompetanse og talent, og vil understreke betydningen av et strategisk fokus på at Norge skal være et attraktivt land for utenlandsk kompetanse, samtidig som vi bygger og styrker kompetansen blant egne innbyggere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil understreke at kampanjen for "Decent Work" løfter et forsømt område mange steder i verden, og er et riktig skritt i retning av å møte den økonomiske krisen. Flertallet vil på dette punkt vise til konferansen "Decent Work – A Key to Social Justice for a Fair Globalisation", som ble avholdt i Oslo 5. september 2008, og vil understreke behovet for å holde et politisk fokus på dette feltet. Sysselsetting, sosial beskyttelse og kriterier for et anstendig arbeid

bør derfor etter flertallets mening løftes høyere opp blant tiltakene mot finanskrisen. Flertallet mener videre at ILO og WTO skal bringes aktivt inn i dette arbeidet. Retten til å organisere seg – og til å inngå kollektive avtaler – bør etter flertallets syn bringes inn i framtidige forhandlinger og avtaler, slik at forbud mot diskriminering, barnarbeid og tvangsarbeid inkluderes.

Ivareta norske energiinteresser

Komiteen viser til at norsk utenrikspolitikk på energiområdet handler om ivaretagelse av norske energiinteresser, bidrag til forsyningssikkerhet og reduserte klimautslipp. Norsk energipolitikk dreier seg videre om å oppnå størst mulig verdiskaping gjennom produksjon og eksport av petroleum til verdensmarkedene og av gass og vannkraft til Europa, og å etablere næringsvirksomhet basert på disse ressursene. Det er i norsk interesse at det legges til rette for transparente og forutsigbare betingelser for aktørene i energimarkedene.

Komiteen erkjenner at Norge står midt i et globalt klimadilemma. På den ene siden trenger utviklingsland mer energi for å løfte folk ut av fattigdom, samtidig som globale klimagassutslipp tilsier reduserte utslipp av klimagasser fra fossile brensler. Klima- og fattigdomsproblemene er blant de mest alvorlige problemene verden står overfor. Komiteen deler oppfatningen av at Norge har en viktig oppgave i å vise at det er mulig å kombinere en ambisiøs klimapolitikk med å være en stor olje- og gassprodusent.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at tilgang på energi er en forutsetning for økonomisk vekst og velstandsutvikling. Disse medlemmer finner det nødvendig å minne om at alle anslag tilsier at dette i all hovedsak vil dekkes av fossil energi de nærmeste tiårene. Det er viktig at man ser på verdens behov for energi i en mer total sammenheng. Det er ikke noen fordel for det totale utslippet at Norge reduserer sin produksjon av olje og gass. Disse medlemmer har merket seg at International Energy Agency i World Energy Outlook 2008 legger til grunn at om lag en tredjedel av økningen i tilbudet av flytende energibærere de nærmeste 20 årene vil komme fra ikke-konvensjonelle ressurser som tungolje, oljesand og flytende gassfraksjoner. I tillegg vil mye av Europas kraft være produsert fra kull. Olje og gass produsert på den norske sokkelen vil være et bedre miljømessig produkt enn disse alternativene. Disse medlemmer mener derfor det er feil å redusere den norske petroleumsvirksomheten.

Komiteen ser at så lenge etterspørselen øker globalt, reduseres ikke global energiproduksjon. Klimagassutslippene kan øke dersom norsk olje og gass erstattes av mer forurensende produksjon andre steder. Komiteen viser til at norsk olje- og gassproduksjon er verdens mest CO₂-effektive. Olje- og gassproduksjon i Midtøsten slipper ut mer enn 50 prosent mer CO₂ pr. produsert enhet olje og gass som norsk sokkel, og fra Russland er utslippene 2–3 ganger så høye. Å redusere norsk olje- og gassproduksjon er derfor alene ingen løsning på klimautfordringen.

Komiteen viser til at Norge gir viktige bidrag til global energisikkerhet gjennom en aktiv og god forvaltning av norsk sokkel, en stabil og forutsigbar eksport av betydelige mengder petroleum, et voksende globalt engasjement fra en rekke norske olje- og forsyningsselskaper, "Olje for utviklings"-bidrag til bedre forvaltning av petroleumssektoren i utviklingsland og arbeid for å sikre gode insentiver for effektiv energibruk og utvikling av fornybare energikilder.

Komiteen har merket seg at Regjeringen ikke vil politisere markedet for olje og gass gjennom for eksempel å subsidiere salg av energi til utvalgte utenlandske aktører eller koble kontrakter til politiske konsesjoner. Komiteen slutter seg til disse vurderingene.

Komiteen peker på at 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. Komiteen viser til at norsk gass bidrar til en betydelig reduksjon i europeiske klimagassutslipp gjennom å erstatte kullkraftverk, som har omtrent dobbelt så høye CO₂-utslipp pr. energienhet.

Komiteen viser til at Norge er en vannkraftnasjon med lange historiske røtter. Norge er Europas største og verdens 6. største produsent av fornybar og klimavennlig vannkraft. Nær 50 prosent av Europas vannkraftreservoarer ligger i Norge. Vannkraft fra Norge er viktig for å utligne variasjonene i kraftproduksjon og forbruk i våre naboland.

Komiteen peker på at liberaliseringen av det norske, og etter hvert nordiske, kraftmarkedet på 1990-tallet i betydelig grad endret rammebetingelsene for norsk kraftproduksjon. Vi har i dag et felles nordisk marked for elektrisk kraft der prisen bestemmes og kraften omsettes på den felles nordiske kraftbørsen, Nordpool. Komiteen peker på at denne liberaliseringen har vært en betydelig fordel for så vel strømkundene som for samfunnet som helhet. Komiteen viser videre til at også de europeiske

kraftmarkedene de senere år har vært gjennom en liberalisering, og at det nordiske kraftmarkedet gjennom flere overføringsforbindelser har blitt nærmere knyttet til kraftmarkedene på det europeiske kontinent, senest gjennom NorNed-kabelen mellom Norge og Nederland som ble åpnet i 2008. Komiteen mener at en styrking av kraftoverføringen mellom Norden og det øvrige Europa vil gi muligheter for at Norge kan bli en betydelig leverandør av fornybar energi til våre europeiske naboland, og dermed bidra til reduserte klimagassutslipp så vel som styrket forsyningsikkerhet i Europa.

Komiteen viser til at EU har vedtatt at 20 prosent av energiforbruket i 2020 skal komme fra fornybare energikilder. Dette er et ambisiøst mål. I dag er andelen 8 prosent i EU, mens Norge har en andel på 60 prosent. EUs fornybarpolitikk kan få betydelige konsekvenser for Norge som det landet i Europa med de største fornybarressursene pr. innbygger. Komiteen legger til grunn at EUs fornybardirektiv er EØS-relevant, og man finner en god og omforent løsning mellom Norge og EU.

Komiteen viser til at Norges erfaring og kompetanse innen vannkraftutbygging gjør at vi kan bidra med bistand til å utvikle vannkraftprosjekter i utviklingsland. Komiteen viser til at 1,6 milliarder mennesker i utviklingsland mangler tilgang til elektrisk kraft og andre moderne energitjenester. Stor kraftmangel i mange av disse landene, i kombinasjon med klimaendringer, gjør at norsk bistand til fattige lands kraftforsyning er en viktig strategi.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det innebærer en utfordring å fremstå som både en storeksportør av fossil energi og en ledende klimanasjon. Komiteen mener at Norge ikke bare bør profilere seg som en ledende olje-, gass- og vannkraftprodusent, men også være en produsent og pådriver internasjonalt for å fremme utvikling og bruk av ny fornybar energi, som for eksempel vind- og solenergi. Norge har gode forutsetninger for å utvinne vindkraft til havs og å videreutvikle teknologi som trengs for å utvinne solenergi. En økt satsing på fornybar og ny fornybar energi kan bidra til å skape mer energisikkerhet – også for fattige utviklingsland, gi flere arbeidsplasser, og ikke minst bidra til å redusere utslipp av CO₂.

Prioritere norske miljø-, klima- og ressursinteresser

Komiteen viser til at de tre største globale miljøtrusslene i dag er økende konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren, rask reduksjon i jordens biologiske mangfold og økende bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Komiteen viser til at klimautfordringen er global og må møtes med globale tiltak. Det er derfor helt

nødvendig med en internasjonal avtale om å redusere klimagassutslippene. En tilstrekkelig omfattende avtale på det kommende klimatoppmøtet i København vil være svært viktig dersom vi skal unngå farlige klimaendringer. Komiteen mener at en slik avtale må ta utgangspunkt i IPCCs tograders mål.

Komiteen peker på at tiltak i skog er et viktig klimatiltak på grunn av skogens evne til å absorbere CO₂. Komiteen viser til at Norge tok et viktig initiativ for bevaring av regnskog på klimatoppmøtet på Bali i desember 2006.

Komiteen har merket seg at EU er den viktigste pådriveren for reduksjon av klimagassutslipp internasjonalt. Komiteen viser til EUs energi- og klimapakke fra 2008 der det ble besluttet å redusere klimagassutslippene i unionen med 20 prosent innen 2020, og 30 prosent dersom andre store utslippsland reduserer sine utslipp.

Komiteen har videre merket seg at EU har fremmet ambisiøse utslippskrav foran klimatoppmøtet i København.

Komiteen peker på at Norge er en olje- og gassnasjon og kommer til å eksportere fossil energi i overskuelig fremtid. I en fremtid der energibehovet er stort samtidig som utslippene må reduseres vesentlig, er det nødvendig med en bred satsing på energi-effektivisering, omlegging til økt bruk av fornybar energi, samt fangst og lagring av CO₂. Dette er områder hvor komiteen mener at Norge kan bidra. Komiteen peker på at hensikten med vår satsing på fangst og lagring av CO₂ skal bidra til betydelige utslippsreduksjoner også utenfor Norge.

Komiteen viser til at tap av biologisk mangfold bidrar til at verdens økosystemer er i ferd med å trues og gå tapt. Komiteen har merket seg at ny kunnskap om verdens økosystemer viser at mennesket har påvirket og ødelagt disse mer de siste 50 årene enn noen gang tidligere i sin historie. Komiteen viser til at tap av biologisk mangfold er en ugjenkallelig prosess som bidrar til reduserte muligheter i fremtiden. Økosystemer er sentrale for menneskers levekår og utvikling i alle deler av verden.

Komiteen mener videre at det er viktig at Norge deltar aktivt i det internasjonale arbeidet for å sikre det biologiske mangfoldet. Dette er viktig både for Norges som miljønasjon og fordi det berører norske interesser direkte.

Komiteen peker på at miljøgifter er en alvorlig trussel for mennesker og miljø. Miljøgifter er stoffer som er giftige, lite nedbrytbare, og som hopper seg opp i næringskjedene. Når miljøgifter først er sluppet ut, tar det lang tid før nivåene i miljøet og næringskjedene reduseres.

Komiteen peker på at miljøgifter er et internasjonalt problem der miljøgiftene transporteres over store avstander. Norge og nordområdene mottar bety-

delige mengder langtransporterte miljøgifter som kommer med luft- og havstrømmene, i tillegg til det som slippes ut nasjonalt.

Komiteen viser til at FN i 2003 vedtok et nytt globalt system for klassifisering og merking av farlige kjemikalier som gjelder all bruk og håndtering av slike stoffer. Formålet er å gi informasjon om kjemikalienes farlige egenskaper, og samtidig lette internasjonal handel med kjemikalier.

Komiteen viser til at de fleste miljøutfordringene vi står overfor er internasjonale, og at internasjonalt samarbeid er nødvendig for å sikre et godt miljø. Komiteen viser videre til at EU i dag er det mest effektive internasjonale samarbeidet på miljøområdet. EU har en ambisiøs miljøpolitikk på europeisk nivå, som gjennomføres ved omfattende regulering av alle miljøutfordringer fra avløp, avfall, industriforurensninger, kjemikalier, luft, hav, vann og jord, biologisk mangfold og klima og energi. Samtidig er EU en pådriver med langt mer politisk tyngde enn enkeltland alene ville ha hatt for ambisiøse globale miljøavtaler på disse områdene.

Komiteen peker på at ettersom Norge tar EUs miljøregelverk og er forpliktet til å gjennomføre disse i norsk rett, blir det sentralt å delta i 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.

Komiteen har merket seg at Regjeringen sier at den arbeider systematisk for å sikre aktiv deltakelse og medvirkning i utvikling av EUs miljøpolitikk, og mener at dette er viktig.

Komiteens medlemmer fra Høyre konstaterer at så lenge Norge ikke er fullverdige medlemmer av EU, vil Norge ha færre muligheter til å påvirke utformingen av EU-regelverk enn det de land som er medlemmer av EU har.

Bidra til global organisering innrettet mot nåtidens og framtidens utfordringer

Komiteen viser til Regjeringens beskrivelse av utviklingen av internasjonalt samarbeid siden 1990 og merker seg at det frem mot 2020 forventes mer turbulens og mindre effektive globale institusjoner enn det vi har sett de siste tyve årene. Komiteen anser dette som en realistisk vurdering.

Komiteen viser videre til at Regjeringen i meldingen gjør rede for en rekke forutsetninger for bedre global organisering, samt norske hovedprioriteringer i reformen av denne. Komiteen mener at en hovedprioritering for Norge må være å styrke arbeidet med reform av internasjonale organisasjoner, med særlig

fokus på hvordan økt effektivitet kan forenes med representativitet og legitime styringsstrukturer. Komiteen forutsetter at Regjeringen stiller tydelige reformkrav til de enkelte organisasjonene og vurderer redusert støtte der organisasjonene ikke leverer som forventet. Komiteen vil understreke at dette også gjelder FN.

Komiteen viser til at nettopp FN er unikt plassert i systemet av multilaterale institusjoner, som arena for internasjonale forhandlinger, for utviklingen av globale normer og konvensjoner, som legitimerende instans for eventuell bruk av makt og med organer som er viktige operative aktører. Komiteen merker seg at Norge i 2006 var den syvende største bidragsyter til FN og den femte største bidragsyter til FNs operasjonelle aktiviteter. Komiteen viser til at FN i dag er et komplekst sett av organisasjoner og kommisjoner, noe som i praksis medfører at FN konkurrerer med andre aktører om oppmerksomhet og økonomiske midler, herunder IMF, Verdensbanken, WTO og OECD. Komiteen tar til etterretning at disse aktørene, innenfor sine spesifikke felt, ofte er viktigere enn FN.

Komiteen viser til at Norge har en klar interesse av et effektivt og velfungerende FN-system, og merker seg at denne og tidligere norske regjeringer har ytt betydelige bidrag for reform innen flere av FNs arbeidsområder. Komiteen viser til at det fortsatt gjenstår klare utfordringer i dette reformarbeidet. Komiteen er enig i at verden har behov for et FN som har troverdighet og selv etterlever de høye standarder som organisasjonen skal forvalte. Dette gjelder den operasjonelle virksomheten, så vel som det interne byråkratiet. Komiteen forutsetter derfor at Regjeringen fortsetter å engasjere seg i å utarbeide og bidra til implementeringen av konkrete, gjennomførbare og effektive tiltak for et bedre FN.

Komiteen registrerer at Regjeringen i meldingen redegjør for en rekke aktuelle problemstillinger knyttet til reform av FNs sikkerhetsråd, og mener at det kunne vært naturlig om komiteen samtidig fikk seg forelagt Regjeringens vurdering av hvordan eventuelle endringer i rådet forventes å kunne påvirke Norge og Norges interesse, samt hvordan Regjeringen mer konkret arbeider med dette spørsmålet.

Del III

Fokus på helhet i forvaltningen

Komiteen viser til at globaliseringen og den historiske utviklingen som er skissert i stortingsmelding 15, også har konsekvenser for norsk utenriksforvaltning.

Komiteen har merket seg at Regjeringen derfor skisserer virkemidler for forvaltningen av norske utenrikspolitiske interesser, og at disse mer spesifikt

skal være fokus på helhet i forvaltningen, klarlegging av globaliseringens konsekvenser for forvaltningen, styrking av norske myndigheters samlede håndtering av utenrikspolitikken, videreutvikling av utenrikstjenesten i møtet med globaliseringen og aktivt å benytte åpent diplomati i det handlingsrommet globaliseringen skaper.

Klarlegge globaliseringens konsekvenser for forvaltningen

Komiteen viser til at skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk i stadig større grad viskes ut, og at en konsekvens av denne sammenvevingen er at vesentlig mer av de faglige premissene for utenrikspolitikken formuleres av ulike deler av forvaltningen og samfunnet for øvrig. En økende andel av forvaltningen deltar dessuten direkte i ulike former for internasjonalt samarbeid – både bilateralt og multilateralt. Komiteen merker seg at en spesielt viktig del av denne internasjonaliseringen er EØS-avtalen og samarbeidet med EU, som har en sentral rolle i internasjonaliseringen av norsk forvaltning. Et stort antall lover, forskrifter, tolkninger og standarder kommer som et direkte resultat av påvirkning fra EU gjennom EØS eller annet samarbeid organisert gjennom EU.

Komiteen viser til at forvaltningens internasjonale arbeid ikke bare omhandler sentralforvaltningen i form av departementene, men i stadig større grad også ulike direktorater, tilsyn og råd, lokalforvaltningen og aktører som næringsliv, organisasjoner og sivilsamfunn.

Styrke norske myndigheters samlede håndtering av utenrikspolitikken

Komiteen ser at utviklingen som beskrevet ovenfor innebærer økt behov for samarbeid og samordning mellom departementene om internasjonale spørsmål.

Komiteen merker seg at utenriksministeren har ansvaret for samordningen av utenrikspolitikken, herunder forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, og ser behovet for å sikre at brede utenrikspolitiske hensyn og folkerettslige forpliktelser ivaretas.

Komiteen vil understreke at samordningen må være effektiv og formålstjenlig og trekke vekslers på den fagspesifikke bredden og dybden i hele forvaltningen, og anser de ulike departementenes kompetanse og erfaring som en stadig viktigere ressurs i utenrikspolitikken. Komiteen forutsetter at Regjeringen sørger for at det legges til rette for arbeidsmåter og samarbeidsformer som utnytter slik kompetanse og erfaring best mulig.

Videreutvikle utenrikstjenesten i møtet med globaliseringens utfordringer

Komiteen viser til at det er Regjeringens ansvar å organisere forvaltningen, herunder utenrikstjenesten. Likevel vil komiteen understreke at forvaltningens organisering er av viktighet for Stortinget i den grad det har virkninger for tjenestene som forvaltningen skal levere. Komiteen ser positivt på at Regjeringen i St.meld. nr. 15 (2008–2009) skisserer linjer for utenrikstjenestens videre utvikling, og gir i det følgende noen merknader til organiseringen og tjenesteleveransene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kjent med at den norske utenrikstjenesten omfatter 109 fagstasjoner, med ca. 650 utsendte medarbeidere og ca. 1 000 lokalt ansatte. Disse medlemmer mener at dette nødvendigvis fremtvinger prioriteringer med hensyn til geografisk lokalisering og størrelse på de ulike delegasjoner.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til en ekstern, uavhengig evaluering av den norske ambassade- og konsulatstrukturen med den hensikt å klargjøre i hvilken grad denne understøtter norsk næringsliv og norske borgeres interesser i utlandet."

Komiteen viser til at bistandsbudsjettet har økt betydelig over de siste tiårene og at dette innebærer klare styringsutfordringer. Komiteen har i den forbindelse også merket seg at en stadig større andel av de samlede ressursene forskyves fra budsjettområde 02 til budsjettområde 03. Komiteen er av den oppfatning at Utenriksdepartementets kompetanse og kapasitet må tilpasses de nye utfordringene som tjenestene møter, og at det da må sikres at ressurstilgangen, allokert over det respektive budsjettområdet, vurderes ut fra områdets egne behov, samtidig som det bør tilstrebes at områdene skal fungere i en tett gjensidig avhengighet.

Komiteen vil understreke viktigheten av gode og profesjonelle konsulære tjenester til norske borgere i utlandet. Det vises i denne forbindelse til at lov om utenrikstjenesten definerer utenrikstjenestens hovedoppgaver, og at to av de tre hovedoppgavene er knyttet til konsulære spørsmål.

Komiteen mener at å levere gode konsulære tjenester til norske borgere i utlandet er en sentral oppgave for utenrikstjenesten. Norske borgere kan likevel ikke forvente at den norske velferdsstatens tjenester holder samme nivå og omfang utenfor grensene som på norsk territorium. Utenrikstjenesten har svært begrenset tilstedeværelse i enkelte deler av verden, og selv der den er sterkere til stede, kan ikke

utenriktstjenesten forventes å dekke alle behov norske borgere måtte ha. Den enkelte er derfor i enda større grad avhengig av å ta forholdsregler, slik som å tegne reiseforsikring, enn hva tilfellet er innenfor Norges grenser. Komiteen mener at utenriktstjenesten hverken kan eller bør erstatte fullt ut de tilbudene som forsikringselskapene har for assistanse i utlandet. Komiteen er samtidig bevisst på norske myndigheters avgrensede jurisdiksjon.

Komiteen vil likevel understreke at norske borgere har krav på service og gode konsulære tjenester. Komiteen ber derfor Regjeringen om klare å definere hvilket konsulært tjenestnivå norske borgere kan forvente av utenriktstjenesten. Regjeringen bes også om å påse at leveransen av konsulære tjenester er konsekvent fra utenriksstasjon til utenriksstasjon. Komiteen støtter Regjeringens arbeid med ytterligere å profesjonalisere den konsulære virksomheten, med økt grad av konsulære støttefunksjoner håndtert fra Norge.

Komiteen viser til at også norske myndigheter har vært stilt overfor en rekke beredskapsmessige utfordringer knyttet til hendelser i utlandet. I tiden etter flodbølgekatastrofen i Asia, 26. desember 2004, og regjeringen Bondevik IIs fremleggelse av St.meld. nr. 37 (2004–2005), har Utenriksdepartementet ledet håndteringen av hendelser som bombeangrep i London og Sharm el-Sheik (2005), angrep på norske interesser etter Muhammed-tegningene (2006), evakuering av norske borgere fra Libanon (2006) og terrorangrep ved utenriksministerens besøk i Kabul (2008). Disse og flere hendelser har ført til økt fokus på utenriktstjenestens evne til å håndtere krisesituasjoner. Komiteen vil understreke viktigheten av at forvaltningen viderefører et sterkt fokus på å kunne håndtere kriser som berører norske interesser og borgere i utlandet.

Komiteen viser til at både norsk næringsliv og organisasjoner har spesielle behov knyttet til sikkerhetsspørsmål rundt sin virksomhet i utlandet. Slike behov er i dag i liten grad ivarettatt av myndighetene. Samtidig representerer også næringslivet og frivillige organisasjoner ressurser som norske myndigheter kan dra nytte av i utlandet. Komiteen imøteser Regjeringens syn på hvordan norske aktører samlet kan håndtere risiko og krisesituasjoner som berører norske interesser internasjonalt. Komiteen vil likevel understreke at det påligger enhver norsk næringsaktør selvstendig å vurdere å ta de sikkerhetsmessige konsekvensene av sitt internasjonale engasjement.

Komiteen ønsker velkommen en økt satsing på informasjon og involvering av aktører utenfor utenriktstjenesten. Komiteen håper slike tiltak kan være noen av mange virkemidler som kan sikre at forvaltningen og andre miljøer i Norge i større grad

kan dra nytte av hverandre der de har felles interesser i utlandet. Et enstemmig storting godkjente Innst. S. nr. 115 (2006–2007), og ba da om at Stortinget kunne være en av aktørene som var med på å fremme norske interesser overfor Den europeiske union. Komiteen imøteser tilsvarende, systematiske tiltak fra Regjeringen for å involvere og koordinere aktuelle norske aktører i å fremme bestemte norske interesser internasjonalt. Hvem som involveres bør vurderes fra sak til sak, men utenriktstjenesten må bidra til at dette skjer bevisst og systematisk.

Komiteen registrerer at Utenriksdepartementets dokumentasjonssenter ble lagt ned for fire år siden. I denne forbindelse vil komiteen forvente at Utenriksdepartementet har en helhetlig strategi for forvaltning og distribusjon av intern og ekstern informasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet ved flere anledninger har påpekt at informasjonen på Utenriksdepartementets landsider, www.landsider.no, har vært ufullstendig eller feilaktig. Disse medlemmer forventer at utenriksforvaltningen fremmer korrekt og tidsriktig informasjon overfor norske borgere i inn- og utland.

Komiteen ønsker forsøk med nye arbeidsmåter i utenriktstjenesten velkommen. Stortingsmeldingen beskriver hvordan utenriktsspørsmål i økende grad går på tvers av departementale og andre organisatoriske grenser. Utenriktstjenestens bruk av prosjektarbeid kan derfor være et godt virkemiddel. Komiteen antar at slike krevende arbeidsformer kvalitetssikres gjennom gode rutiner for prosjektledelse.

Komiteen mener at Norge har en profesjonell utenriktstjeneste med dyktige medarbeidere. Likevel ser komiteen at en slik tjeneste også medfører særlige utfordringer, både for organiseringen og med belastninger for de ansatte.

Komiteen ser viktigheten av at utenriktstjenesten har erfarne medarbeidere som behersker det diplomatiske håndverk på en god måte. Dette er utenriktstjenestens kjernevirksomhet. Derfor ønsker også komiteen utenriktstjenestens økende grad av spesialiserte støttefunksjoner velkommen. Ledere og medarbeidere som arbeider med personalspørsmål, økonomi, teknisk og andre støttefunksjoner bør rekrutteres for sin kompetanse, og sikre kontinuitet i støttefunksjonene.

Komiteen ser med interesse på at flere departement og statlige institusjoner har medarbeidere ved norske utenriksstasjoner. I den grad dette kan bidra med faglig tilskudd, samtidig som Utenriksdepartementets personell bidrar med sin kunnskap om diplo-

matisk håndverk, mener komiteen at dette er en verdifull måte å representere norske interesser på i utlandet. Likeledes mener komiteen at fleksible ordninger for hospitering eller sekondering av utenriks tjenestens personell til andre nasjonale og internasjonale institusjoner, er verdifullt for kompetanseoppbyggingen.

Komiteen støtter opp om større grad av mangfold og skjerpet fokus på likestilling i utenriks tjenesten.

Komiteen forventer at Regjeringen sikrer arbeidsforholdene til norske statsansatte i utlandet på en tilfredsstillende måte. Komiteen forventer at personell som sendes til utlandet har mottatt opplæring som er god nok for opphold i det aktuelle området. Det er også nødvendig at sårbarheten til utsendt personell og deres familier er godt vurdert, og at nødvendige tiltak for å redusere sårbarheten er iverksatt. Personell som tjenestegjør i utenriks tjenesten må også sikres forutsigbarhet i sitt ansettelsesforhold. Komiteen vil understreke nødvendigheten av at de som er lokalt ansatt av norske myndigheter, sikres tilfredsstillende arbeidsvilkår.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen iverksette en prosess med tanke på en uavhengig, ekstern evaluering av det samlede norske fredsengasjementet.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til en ekstern, uavhengig evaluering av den norske ambassade- og konsulatstrukturen med den hensikt å klargjøre i hvilken grad denne understøtter norsk næringsliv og norske borgeres interesser i utlandet.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

St.meld. nr. 15 (2008–2009) – interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 8. juni 2009

Olav Akselsen

leder

Siri A. Meling

ordfører

