



# Dokument nr. 8:67

(2004-2005)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen, Morten Høglund og Christopher Stensaker

## Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen, Morten Høglund og Christopher Stensaker om refokusering av norsk utenrikspolitikk og modernisering av utenrikstjenesten

Til Stortinget

### 1. BAKGRUNN

Det er tre klare svakheter ved norsk utenrikstjeneste. For det første mangler vi en klart definert utenrikspolitikk på vitale områder. For det andre er det klare mangler ved Utenriksdepartementet som organisasjon. For det tredje har det funnet sted en forvitring av utenrikspolitisk fagkompetanse innen flere viktige saksfelt. Dette er utviklingstrekk som i stor grad har funnet sted parallelt i løpet av 1990-tallet, og som virker delvis forsterkende på hverandre. De utenrikspolitiske utfordringene forventes å bli store i årene som kommer, både i forhold til EU, NATO, USA og Russland. Dette gjelder utviklingen i sikkerhets- og allianseforhold, i handels- og industripolitiske relasjoner samt på flere andre områder hvor viktige valg må tas. Som en følge av ovennevnte fremstår imidlertid Norge som særdeles dårlig rustet for å møte disse utfordringene.

De store europeiske landene har tradisjonelt hatt klart definerte utenrikspolitiske interesser. Disse har til tider vært ekspansive, men nesten uten unntak realpolitisk fundert med en utenrikstjeneste primært innrettet på å ivareta nasjonale interesser mest mulig effektivt under skiftende historiske forhold. Etter Berlinmurens fall ble mange europeiske lands utenrikstjenester omorganisert, i tråd med det endrede sikkerhetsbildet og bortfallet av Sovjetregimet som den dimensjonerende faktor for de sikkerhets- og handelspolitiske samt øvrige relasjoner mellom state-

ne i Europa og i store deler av verden for øvrig. I løpet av 1990-tallet har samtidig EU vokst både i dybden med etableringen av det indre marked og i bredden med opptaket av flere nye medlemsland.<sup>1</sup> Mange av de nye mindre medlemslandene fremstår i dag med en klart definert utenrikspolitisk agenda og med små, men likevel effektive, velskolerte og proaktive utenrikstjenester. I 1993/94 redefinerte også våre nordiske naboer utenrikspolitikken og moderniserte sine utenrikstjenester. Dansk UD ble modernisert. Sverige gravla sitt store etterkrigsprosjekt som den 3. verdens fremste talsmann i internasjonale fora og moderniserte sitt UD i tråd med de nye behov. I Norge fant nærmest det motsatte sted.

### 2. UTENRIKSPOLITIKK UTENOM DE OFFISIELLE KANALER

Det kan virke som om velgerflertallets avvisning av EU-medlemskap på tvers av et knapt mindretall i befolkningen, og et klart flertall blant de politiske eliter, syntes å medføre at både de ledende partier samt store deler av statsadministrasjonen og særlig UD, ikke var i stand til å reetablere fokus og gi Norge en ny utenrikspolitisk plattform tilpasset den nye internasjonale situasjonen. Det kan synes som om Norge er forblitt uten en fokusert utenrikspolitisk agenda i påvente av at EU-medlemskapet skulle løse dette for oss. Dette har ført til at Norge fremstår i det interna-

1. Selv om frihandel innad i EU er utviklet videre med etableringen av det indre marked, og selv om EU i større grad enn noensinne fremstår utad som en konsolidert handelsblokk vis à vis USA og Japan, og selv om det utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet utvikles videre, er det ikke slik at nasjonale interesser og interessekonflikter opphører å eksistere eller at medlemslandenes nasjonale utenrikspolitiske interesser og målsettinger er blitt mindre distinkte. Mange vil heller hevde det motsatte.

sjonale diplomati som stadig mer marginalisert og eksponert med en EØS-avtale, men utenfor EU og som medlem i NATO, men et NATO som endrer sin karakter og som synes å være i ferd med å miste stadig mer av sin betydning. Til tross for de store endringene i internasjonal politikk i løpet av 1990-tallet har det ikke funnet sted noen tilsvarende justering i norsk utenrikspolitikk eller organiseringen av denne. Modernisering av UD har ikke vært noe tema.

I stedet har det i stor grad funnet sted en kanalisering av utenrikspolitikken utenom de tradisjonelle formelle kanaler gjennom etableringen av fredsdipomatiet og forestillingen om Norge som humanitær stormakt. Ledende krefter innen sosialdemokratiet med det FAFO-ledede initiativet som fredsmegler i Midtøsten-prosessen, senere aktivt støttet av Høyre og Kristelig Folkeparti, har fått denne prosessen til å skyte fart. I kjølvannet har det delvis gjennom og delvis på siden av UD vokst frem en veritabel statsfinansiert freds- og bistandsindustri bestående av mer enn 200 private og halvoffentlige organisasjoner. Dette systemets tilblivelse og virke hva angår finansiering, drift og viktige grensesnitt inn mot statsadministrasjonen og det politiske systemet for øvrig, har aldri vært gjenstand for diskusjon verken innad i partiene eller i Stortinget. UDs funksjon som utenrikspolitisk verktøy er blitt tilsvarende redusert. Satt på spissen, er UDs rolle stort sett blitt redusert til representative formål og til å fordele og attestere bevilgningene over de rette budsjettpostene.

Oslo har fått internasjonalt ry som "capital of easy money". Ved flere herværende ambassader, også europeiske, finner man attacheer hvis egentlige oppgave er å utløse norsk finansiering til prosjekter i hjemlandet. Freds- og bistands-Norge er blitt en offentlig finansiert milliardindustri uten rimelige produktivitetskriterier, kvalitetskrav eller adekvate kontrollmekanismer og er i praksis unndratt offentlig innsyn.<sup>2</sup> "Corporate governance" og integritetsproblematikken som man er opptatt av i privat sektor, synes å være et fremmedord i dette miljøet til tross for de store pengestrømmene som kanaliseres fra det offentlige gjennom dette systemet. Ideen om Norge som fredsmegler, menneskerettighetsforkjemper, bistandsnasjon og humanitær stormakt, har blitt styrende for det utenrikspolitiske fokus. Man kan mene at innholdet i denne politikken kan være fornuftig eller mindre fornuftig. Problemet er at dette ikke har kommet i tillegg til, men i stor grad *i stedet for* den realpolitiske reorientering av utenrikspolitikken som har funnet sted i de øvrige vestlige land i løpet av 1990-tallet. Det har dermed bidratt til å ta oppmerksomheten og ressursene fra andre viktige utenrikspolitiske interessefelt.

2. Pga. systemets uoversiktlige og uformelle karakter er det vanskelig å være veldig presis mht. omfanget av dette uten å gjennomføre nærmere studier.

### 3. UDS ORGANISASJON

Flomkatastrofen ga offentligheten et lite innblikk i UDs virkemåte. UD har av tradisjon og delvis av forståelige grunner en strengt hierarkisk organisasjonsstruktur med sentralisert informasjonsflyt. UD er det de fleste vil karakterisere som en rigid, lukket og lite "moderne" organisasjon. Problemet er imidlertid at det pga. den sterkt hierarkiske strukturen, manglende innsyn og manglende kontrollmekanismer, har utviklet seg grunnleggende systemsvakheter og trekk ved UDs organisasjon og kultur. Dette er et demokratiproblem og innebærer at organisasjonen ikke fungerer så effektivt som den ellers kunne gjort. I hvilken utstrekning dette blir et operativt problem, synes å variere med situasjonen og om systemet blir satt på prøve som under flomkatastrofen. Det varierer også med i hvilken utstrekning den politiske ledelsen involverer seg i de administrative sidene ved UDs ledelse og fungerer som en effektiv kontrollmekanisme og motvekt til oligarkitendensene. Tradisjonelt har utenriksministeren vært lite involvert i tjenesten som sådan. Embetsverket har stort sett fått leve sitt eget liv, noe som innebærer at faren for innavl og imperiebygging er stor. Trekk av dette har vært tydelige lenge. I løpet av de siste 10-15 årene har disse forholdene etter manges mening utviklet seg langt i UD.

Belønningssystemet er kanskje det fremste virkemiddelet for å sementere maktstrukturene og opprettholde status quo. Fordelingen av knappe goder som opprykk, attraktive stasjoner ute og attraktive stillinger hjemme følger bare i begrenset omfang uavhengige, objektive kriterier eller erfaring og tidligere resultater. Det fortelles at det ikke er uvanlig at stillingsbeskrivelser skreddersys den foretrukne kandidat. Embetsrådet som formelt skal fungere som objektiv kontrollinstans ved opprykk og stasjoner, gjør det etter manges mening bare i begrenset grad pga. dets sammensetning. I en slik organisasjon er ikke systemkritikk, forslag til forbedringer eller initiativ for å rette søkelyset mot nødvendige endringsprosesser akkurat karrierefremmende.<sup>3</sup> Snarere tvert imot. De som er kritiske til det etablerte eller argumenterer for nødvendige endringer, risikerer å bli sanksjonert med sene eller manglende opprykk eller bli satt på et sidespor karrieremessig.<sup>4</sup> Systemet favoriserer de konforme og tilpasningsdyktige og sanksjonerer personer med initiativ, faglig integritet eller avvikende synspunkter. I en slik organisasjon er det tryggest å ikke stikke hodet frem. Når sammenhengen mellom resultater og belønning i tillegg er så dif-

3. Jf. en svært modig artikkel i marsutgaven av UDs internavis UD-posten.

4. Frykten for denne typen subjektive og ikke etterprøvbare sanksjoner er hovedårsaken til at ingen i UD torde uttale seg offentlig om problemene i forbindelse med håndteringen av flomkatastrofen.

fuse, er det heller ikke en organisasjon som fremmer resultatorientering og prestasjoner.

Dette er en organisasjonstype som kan håndtere det ordinære, men som lett blir handlingslammet når det ekstraordinære inntreffer og det er behov for initiativ, fleksibilitet, risikotaking, improvisasjon og handlekraft. Det er en organisasjon som lærer dårlig og som har en tendens til å reproducere de samme feilene fordi de underliggende systemsvakhetene aldri blir adressert. Til forskjell fra de fleste andre vestlige utenriktjenester gikk man i Norge glipp av den naturlige muligheten som de store utenrikspolitiske omveltningene på 1990-tallet bød på til å gjennomgå utenriktjenesten. Selv om flomkatastrofen åpnet for en ny anledning til å adressere dette, gjenstår det å se om Reinås-kommisjonen evner å gripe fatt i de underliggende systemsvakhetene ved UDs organisasjon.

#### 4. FORVITRINGEN AV UTENRIKS-POLITISK FAGKOMPETANSE

Allerede under den kalde krigen tapte UD sikkerhetspolitikken til Forsvarsdepartementet. På 1990-tallet skjøt internasjonaliseringen av forvaltningen allmenn fart. Alle departementer fikk et internasjonalt kapittel. EØS-prosessen krevde i tillegg en utrednings- og forhandlingskapasitet UD ikke selv hadde tilgjengelig. I stedet for å bygge opp slik kompetanse, ble spesialister fra de øvrige fagdepartementene trukket inn for å ivareta de ulike forhandlingsområdene knyttet til det indre marked. UD fikk ansvaret for den overordnede samordning. Alle ville gjerne være diplomater. UD ble sittende igjen med "allmennkompetansen" med det til følge at spesialkompetansen på vitale saksfelt og viktige forhandlingsområder er blitt tynnet ut i et UD hvor det er blitt nesten bare generalister tilbake.

Mangelen på en profesjonell personalpolitikk, og mangelen på initiativ til å utvikle sterke fagmiljøer, forsterket denne faglige forvitringen. Det samme gjaldt mangelen på belønningssystemer som stimulerer til oppbygging av spesialkompetanse eller ekstra ferdigheter slik det gjør i flere andre lands utenriktjenester. Mangelen på objektive kriterier ved tildeling av opprykk eller attraktive stasjoner bidro til det samme. Slike forhold skaper verken kompetanse eller kompetanseskapende miljøer. Til tross for mange dyktige medarbeidere som prøver å kompensere for systemsvakhetene så godt de kan, er resultatet blitt en utenriktjeneste som på flere viktige saksfelt mangler ressurser og de spesialkunnskapene som skal til for å forhandle og ivareta norske interesser effektivt.

Vi erfarte det samme under flomkatastrofen mht. manglende kompetanse i katastrofeberedskap og kri-

sehåndtering. I den interne rapporten av 12. mai 2005 vedrørende UDs håndtering av flomkatastrofen, trekker ambassadør Åge Grutle frem manglende beredskapsplaner, manglende infrastruktur og manglende fagkunnskap når det gjelder krisehåndtering som de viktigste faktorene som forklarer at katastrofen ikke ble håndtert så effektivt som man kunne forvente. Rapporten understreker følgende hva angår forvitringen av fagkompetanse i departementet:

"Enkelte har vært inne på at krisehåndteringen reflekterte en generell mangel på respekt og forståelse for fagkompetanse hos generalistene i utenriktjenesten. Dette er en kritikk en bør ta på alvor også i bredere sammenheng enn krisehåndtering."

Det er ikke bare når det gjelder krisehåndtering og personaladministrasjon at fagkompetansen er mangelfull. Kompetansen er svak når det gjelder sikkerhetspolitikken, noe som i tiltakende grad kommer til å bli et problem mht. å forholde seg effektivt til våre viktigste alliansepartnere. Når det gjelder internasjonal rett, er det bekymringsverdig at ivaretagelsen av kompetansen innen viktige uavklarte folke- og havrettsspørsmål i våre nærområder tilsynelatende blir lavt prioritert. På den handelspolitiske siden er det åpenbart for alle som kjenner havbruksnæringen at altfor lite har vært gjort altfor sent. UD mangler både ressurser og kompetanse for å sikre markedsadgang og konkurranseevne for norsk laks. Norske havbruksprodukter er blitt møtt med stadig større handelshindringer og er blitt jagd fra marked til marked siden tidlig på 1990-tallet uten at UD har gjort store bestrebelser for å forhindre dette.<sup>5</sup> Grensesnittet mellom de industri-, handels- og sikkerhetspolitiske sidene ved petroleumspolitikken, vårt kanskje største utenrikspolitiske interessefelt og virkemiddel, synes dårlig ivaretatt. Kompetanse og tilstrekkelige ressurser er heller ikke mobilisert når det gjelder de utfordringene Polhavsdiplomatiet vil bli konfrontert med i årene som kommer, verken på den industri- eller den sikkerhetspolitiske siden.<sup>6</sup>

5. Man burde vurdere å underlegge forsømmelsene på dette området en egen granskning. Her taper Norge milliardbeløp årlig i verdiskaping og eksportinntekter med store konsekvenser for bosettings- og næringsstruktur i et Distrikts-Norge som forvalter Europas største matkammer og allerede i dag står for 70 pst. av importen av fisk til EU.

6. Det er vanskelig å ha noen veldig presis formening om dette uten først å ha foretatt en grundig gjennomgang av UDs organisasjon, men det kan synes som om UD snarere er blitt for stor enn for liten hva angår antall ansatte. Problemet er først og fremst at ressursene og bemanningen er fordelt feil og at intern kompetansebygging er blitt skadelidende. Det er for mange generalister og for få spesialister i UD som kan representere kontinuiteten innen viktige saksfelt.

## 5. KONSEKVENSER

Forsømmelsene av utenrikspolitikken og utenrikstjenesten medfører både et styringsproblem, et sikkerhetsproblem og et økonomisk problem i form av tapt verdiskaping og eksportinntekter. Noen av konsekvensene kan kort oppsummeres i følgende punkter:

- Mangelen på en fokusert utenrikspolitikk vil i beste fall innebære press mot eller tap av konkurransevne, markedsadgang, råderett over naturressurser, økonomiske soner og vernesoner eller andre territoriale og folkerettslige forhold som vil kunne underminere landets langsiktige verdiskapingssevne og dermed vår fremtidige velferd. I verste fall kan det medføre militært vakuum, stormaktskonkurranse, manglende stabilitet og militært press mot norske interesser og territorium pga. vår strategiske beliggenhet, enorme havområder og verdifulle forekomster av strategisk viktige råvarer som petroleum og proteiner (fisk) som det forventes økende mangel på i årene som kommer.
- Den store delen av utenrikspolitikken som finner sted utenfor offisielle kanaler innebærer også både et styrings- og et demokratiproblem. De store offentlige pengestrømmene som kanaliseres gjennom underskogen av private og halvoffentlige organisasjoner, er ikke underlagt tilstrekkelig kontroll eller gjenstand for politisk styring. Denne offentlig finansierte "milliardindustrien" er heller ikke underlagt rimelige produktivitetskriterier, kvalitetskrav eller adekvate kontrollmekanismer og i praksis unndratt offentlig innsyn. "Corporate governance" og integritetsproblematikken omkring driften av disse organisasjonene må antas å være minst like omfattende som i andre sektorer i samfunnet hvor store pengestrømmer er involvert. Samrøret mellom en delvis privatisert bistand og fredsmekling på den ene siden og eget diplomati på den andre siden, er tvilsom. Her kan koplingen mellom utenomparlamentariske grupper eller elites private interesser fort få konsekvenser eller endog legge føringer for nasjonale prioriteringer på en særdeles uheldig måte.
- De oligarkiske trekkene ved UDs organisasjon innebærer både et demokratiproblem og et effektivitetsproblem. En utenrikstjeneste som ikke kan ivareta vitale nasjonale interesser effektivt i en krisesituasjon som under flomkatastrofen, er uakseptabel. I en vanskelig sikkerhetspolitisk situasjon kan det bli katastrofalt for landet. I tillegg kommer det faktum at et demokratisert og modernisert UD vil være et mer effektivt UD som bedre vil kunne ivareta norske interesser i det internasjonale bilaterale og multilaterale diplomati.

Dessuten innebærer dette sløsing med ressurser og talent.

- Mangelen på spisskompetanse og nødvendige ressurser i UD på viktige saksfelt og forhandlingsområder, innebærer at UD ikke er så godt rustet som det burde være når det gjelder å utrede norske utenrikspolitiske utfordringer og interesser overfor storting og regjering. Det innebærer også at UD er mindre effektiv som forhandlingspart i bilaterale eller multilaterale forhandlingssituasjoner enn det kunne ha vært. Og det innebærer at UD ikke er så effektiv til å håndtere kriser og katastrofer som det bør være, noe som kan få alvorlige konsekvenser.

I en omskiftelig tid, hvor vi kan forvente at vitale norske industri- og handelspolitiske interesser, ressursforvaltningsregimer og sikkerhetsinteresser i stigende grad kan bli utfordret, innebærer dette at vi både politisk og organisatorisk står dårlig rustet til å takle en slik utvikling.

## 6. ET BREDT SAMMENSATT UTVALG

Klare mål og prioriteringer er blitt etterlyst på flere områder i utenrikspolitikken. Det er reist spørsmål ved at store deler av norsk utenrikspolitikk gjennom fremveksten av freds-, bistands- og menneskerettsdiplomati i stor grad finner sted utenfor og på siden av UD og utenfor parlamentarisk kontroll. Flomkatastrofen rettet søkelyset mot systemsvakheter ved UDs organisasjon.

Behovet for et endret fokus og en "ny" og realpolitisk basert utenrikspolitikk samt en modernisering av utenrikstjenesten, synes åpenbart. Det bør snarest mulig nedsettes et bredt sammensatt utvalg med sikte på å gå gjennom de problemstillingene som er reist på en mer omfattende og systematiske måte. Utvalgets rapport bør danne underlag for en grunnleggende debatt i Stortinget om disse spørsmål, med sikte på å avklare og tydeliggjøre de utenrikspolitiske mål og prioriteringer etter den kalde krigen. Vi må være sikre på at landet er best mulig rustet til å møte de store utenrikspolitiske utfordringer som ligger foran oss og som vi i lengre tid har sett konturene av i forhold til EU, NATO, USA og våre naboland på det handelspolitiske, industripolitiske og sikkerhetspolitiske området, og ikke minst når det gjelder den videre utvikling og forvaltning av strategiske ressurser i og nær norske territorialfarvann.

Mens åpenbare strakstiltak må iverksettes for å bedre UDs krisehåndteringskapasitet, bør de underliggende svakhetene ved UDs organisasjon gjennomgås grundig for å sikre at UD kan fungere effektivt. En slik gjennomgang vil, sammen med en tydeliggjøring av norske utenrikspolitiske interesser og prioriteringer, kunne danne grunnlaget for hvordan uten-

riktstjenesten bør omorganiseres og tilpasses de aktuelle utenrikspolitiske behov. Utvalgets mandat bør avgrensnes på følgende måte:

- Utvalget skal på bakgrunn av de endringer som har funnet sted utenrikspolitisk i perioden etter den kalde krigen, identifisere de viktigste utenrikspolitiske interessefelt og utfordringer landet vil stå overfor de neste 15-20 år.
- Utvalget skal peke på hvilke prioriteringer som bør foretas ut ifra de ulike saksområdenes betydning for landets langsiktige sikkerhet og evne til verdiskaping.
- På bakgrunn av de utenrikspolitiske prioriteringene skal utvalget gå gjennom og foreslå hvordan utenrikstjenesten bør moderniseres, innrettes og dimensjoneres, samt hvilken kompetanse det er nødvendig å bygge opp i UD for best mulig å ivareta norske interesser i det internasjonale samfunn.

Et slikt utvalg bør være bredt og uhildet sammensatt med representanter fra de utenrikspolitiske fag- og forskningsmiljøer, næringslivet og næringslivets

organisasjoner, og fra sentrale virksomheter og næringsorganisasjoner med betydelig eksport- eller industrielle interesser internasjonalt, arbeidstakersiden inklusive fagforeningene i UD, Forsvaret og de sikkerhetspolitiske utredningsmiljøer. Sammensetningen bør være uhildet i den forstand at et flertall av utvalgets medlemmer bør ha minst mulig "historikk å forsvare". Utvalgets medlemmer bør ellers besitte utenrikspolitisk og organisasjonsmessig kompetanse og erfaring og ha en praktisk og mest mulig "upolitisk" tilnærming til oppgaven.

## 7. FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen oppnevne et bredt sammensatt utvalg for å gå gjennom de utenrikspolitiske utfordringer Norge står overfor og foreslå prioriteringer og innretting av norsk utenrikstjeneste for å møte disse utfordringene.

13. april 2005