



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 36

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk



Innhold

| | | | | | |
|---------------|--|-----------|-------------|--|-----------|
| 1 | Bakgrunn og sammendrag | 5 | 7 | Sikkerhet i nord | 29 |
| Del I | Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk | 9 | 8 | Sterkt transatlantisk samarbeid | 31 |
| 2 | Det euroatlantiske området | 11 | 8.1 | Et handlekraftig NATO | 31 |
| 2.1 | Sikkerhetsarkitektur | 11 | 8.2 | Amerikansk og europeisk samarbeid | 32 |
| 2.2 | Økonomisk utvikling | 12 | 8.3 | Samarbeid med utvalgte allierte .. | 33 |
| 2.3 | Ekstremisme | 12 | | | |
| 2.4 | Polarisering | 13 | 9 | Nedrustning og ikke-spredning | 34 |
| 3 | Nordområdene og Russland | 14 | 9.1 | Masseødeleggelsesvåpen | 34 |
| 3.1 | Nordområdene | 14 | 9.2 | Konvensjonelle styrker | 35 |
| 3.2 | Russland | 14 | 10 | Stabilitet i Europas nærområder | 36 |
| 4 | Europas nabolag | 16 | 10.1 | Strategi for sårbare stater og regioner | 36 |
| 4.1 | Midtøsten og Nord-Afrika | 16 | 10.2 | Bistand til sårbare stater | 37 |
| 4.2 | Sahel og Afrikas horn | 17 | 10.3 | FNs fredsbevarende innsats | 38 |
| 4.3 | Sør-Asia | 18 | 11 | Internasjonal orden | 39 |
| 5 | Globale maktforhold | 19 | 11.1 | Spilleregler | 39 |
| 5.1 | Økonomiske tyngdepunkt | 19 | 11.2 | Internasjonale institusjoner | 40 |
| 5.2 | Militær styrke | 20 | 11.3 | Globale sikkerhetsutfordringer ... | 41 |
| 5.3 | Politisk innflytelse | 21 | | | |
| Del II | Sikkerhetspolitiske veivalg | 23 | 12 | Krisehåndtering | 42 |
| 6 | Samhold i Europa | 25 | 13 | Avslutning | 43 |
| 6.1 | Sikkerhet | 25 | 14 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 44 |
| 6.2 | Frihet og menneskerettigheter | 27 | | | |
| 6.3 | Økonomisk styrke | 27 | | | |



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 36

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 21. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Bakgrunn og sammendrag

Den sikkerhetspolitiske situasjonen Norge befinner seg i, er alvorligere enn på lenge. Uforutsigbarhet er blitt betegnende for tiden vi lever i. Kjente størrelser er i endring. Samarbeid settes på prøve.

For åtte år siden ble Stortinget forelagt en melding om hovedlinjene i utenrikspolitikken.¹ Mange av konklusjonene fra 2009 er fortsatt gyldige. Men på det sikkerhetspolitiske området er det skjedd store endringer. Regjeringen tok derfor høsten 2015 initiativ til en gjennomgang av hele bredden i sikkerhetspolitikken gjennom prosjektet «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk».

I halvannet år har prosjektet mønstret til bred debatt om hovedlinjer i norsk sikkerhetspolitikk og samlet innspill fra fagmiljøer i inn- og utland. Arbeidet har munnet ut i denne meldingen som presenterer veivalg Norge bør ta for å stå best mulig rustet i møte med en mer alvorlig og uforutsigbar sikkerhetspolitisk situasjon.

Veivalgene tar utgangspunkt i regjeringsplattformen som slår fast at «Norges viktigste interesse- og verdifelleskap forblir det atlantiske, europeiske og nordiske. Regjeringen vil aktivt søke samarbeid med nye partnere og engasjere seg globalt. Samtidig krever endrede politiske, økonomiske og militære maktforhold en enda sterkere verdimeslig og realpolitisk forankring i de vestlige fellesskap av naboer, allierte og handelspartnere».²

Utviklingstrekk

Norges sikkerhet og økonomiske trygghet hviler på allianser og samarbeid. Endringer i nære alliertes politiske og militære prioriteringer, i det europeiske samarbeidet, i Russlands økonomiske og politiske utvikling og i rammebetingelsene for internasjonal handel har betydelige konsekvenser for Norge.

Russlands anneksjon av Krim våren 2014 og destabiliseringen av Øst-Ukraina endret det sik-

¹ St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitik.*

² Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Framskrittspartiet. Sundvolden, 7. oktober 2013.

kerhetspolitiske landskapet i Europa. Statssikkerheten er igjen utfordret. Dette dreier NATOs oppmerksomhet tilbake til kollektivt forsvar og øker forventningene til EU som sikkerhetspolitisk aktør. I nord styrker Russland sin militære evne og tilstedeværelse. Det har betydning for Norge.

I sør har et langstrakt belte av ustabilitet utviklet seg nær Europas yttergrense. Virkningen på norsk sikkerhet er omfattende og direkte. Omfanget av flukt og annen migrasjon er større i dag enn man øynet for få år siden, og mye tyder på at migrasjonspresset mot Europa vil vokse. Klimaendringer bidrar til økt risiko og uforutsigbarhet, spesielt i sårbare land og regioner.

I Europa settes samholdet i og mellom land på prøve. Storbritannias beslutning om å tre ut av EU understreker dette. Samtidig er behovet for europeisk lederskap større enn på lenge. De sikkerhetspolitiske utfordringene rykker nærmere Europa og oppleves ikke like sterkt på den andre siden av Atlanterhavet.

Vi er inne i en periode med store endringer i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det påvirker det transatlantiske forholdet.

Interessekonflikter og uenighet mellom stormaktene svekker felles innsats for internasjonal fred og sikkerhet. FN er det viktigste organet for konflikthåndtering. På viktige områder evner likevel ikke medlemmene av FNs sikkerhetsråd å ivareta sitt ansvar etter FN-pakten. Nye maktforhold truer oppslutningen om internasjonale normer som menneskerettighetene. Økt polarisering gjør det vanskelig å utvikle nye internasjonale avtaler og felles løsninger.

Staters evne og vilje til å nå sine mål gjennom konvensjonell militærmakt, skjulte operasjoner og samarbeid med ikke-statlige aktører øker. Mylde-ret av informasjonskilder og bevisst desinformasjon bidrar til å skape usikkerhet og tvil i befolkningen. Det gjør sikkerhetspolitisk krisehåndtering mer krevende enn tidligere.

Globaliseringen fortsetter. Virkningen på våre samfunn er betydelig. Samtidig har motkreftene vokst seg sterkere. I flere land konkurrerer politiske protestpartier om regjeringsmakt. Flere av disse tar til orde for en nasjonalistisk og innadventd politikk. I maktposisjon kan de komme til å utfordre våre utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser og vanskeliggjøre forpliktende internasjonalt samarbeid og handel.

I møte med en uforutsigbar verden med mer sammensatte utfordringer trenger vi målrettet og samordnet innsats på nasjonalt, europeisk og internasjonalt nivå. Denne meldingen skal bidra

til dette og inngår i regjeringens arbeid for å styrke sikkerhet og beredskap, sammen med langtidsplanen for forsvarssektoren³ og samfunnsikkerhetsmeldingen⁴.

Veivalg

I Norge er det lang tradisjon for kontinuitet i utenriks- og sikkerhetspolitikken, og det er bred enighet om de verdene politikken bygger på: demokrati, menneskerettigheter og folkeretten. Men politikken kan ikke være statisk. Det endrete sikkerhetspolitiske landskapet krever at vi tar bevisste valg for å ivareta norske interesser og hegne om de verdier vi tror på. Regjeringen vil legge vekt på følgende tre veivalg for å fremme norsk sikkerhet i en ny tid:

Videreutvikle de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk ved å

- Søke å bevare de sterke transatlantiske båndene og videreutvikle det langsiktige sikkerhetspolitiske samarbeidet med USA.
- Bidra til omstilling i NATO slik at alliansens kollektive forsvar styrkes mot så vel gamle som nye sikkerhetsutfordringer.
- Styrke norsk forsvarsevne og legge til rette for økt alliert tilstedeværelse og øving i nord.
- Videreutvikle samarbeidet med Russland basert på felles interesser og en fast og forutsigbar politikk.
- Bidra til å bevare og videreutvikle den internasjonale rettsorden og styrke FN og andre internasjonale institusjoner. Arbeide for å fremme menneskerettigheter, rettsstat og demokrati. Reagere på alvorlige folkerettsbrudd.
- Arbeide for balansert, gjensidig, irreversibel og verifiserbar atomnedrustning og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Styrke den europeiske og nordiske dimensjonen i norsk sikkerhetspolitikk ved å

- Bygge tettere sikkerhetspolitisk samarbeid med utvalgte europeiske allierte.
- Bidra til økt europeisk sivil og militær krisehåndteringsevne, effektiv yttergrensekontroll, tett politi- og etterretningssamarbeid, og antiradikalisering- og integreringstiltak.
- Arbeide for tettere samarbeid mellom NATO og EU.

³ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

⁴ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnsikkerhet.*

- Trappe opp den sikkerhetspolitiske dialogen og samarbeidet i Norden.
- Beskytte og styrke multilaterale institusjoner for fremme av demokrati, menneskerettigheter og rettsstat.

Øke innsatsen i Europas ustabile nabolag ved å

- Iverksette en strategi for norsk innsats i sårbare stater og regioner.

- Øke norsk bistand til de ustabile områdene i Midtøsten, Nord-Afrika og Sahel.

I første del av meldingen blir sikkerhetspolitiske utviklingstrekk analysert. I andre del besvares to grunnleggende spørsmål: Hvordan påvirker endringene norsk sikkerhet, og hvilke konsekvenser bør de få for norsk sikkerhetspolitikk?

Del I
Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk

2 Det euroatlantiske området

Forpliktende europeisk og transatlantisk samarbeid basert på felles verdier og interesser er nøkkelen til fred og stabilitet. Flere utviklingstrekk utfordrer nå dette samarbeidet innenfra: endringer i sikkerhetsarkitekturen, den økonomiske utviklingen og tendenser til polarisering.

2.1 Sikkerhetsarkitektur

Vår sikkerhetsarkitektur er basert på FN-pakten. Atlanterhavspaktens artikkel 5 om kollektivt forsvar er kjernen i det transatlantiske samarbeidet og avgjørende for Norges sikkerhet. Europas samarbeidsinstitusjoner har tjent Norge vel siden slutten på andre verdenskrig. Institusjonene favner vidt, fra dype integrasjonsprosjekter til regionale samarbeidsfora og alleuropeiske organisasjoner. Sammen har de fremmet samarbeid, tillit, konfliktløsning og sikkerhet i Europa.

Fra slutten av 1990-årene og utover 2000-tallet ble de euroatlantiske fellesskapene utvidet til en rekke nye land. Målet om EU- og NATO-medlemskap ble en sterk drivkraft for demokratiske reformer. Demokratisering og innlemmelse av tidligere østblokkland i euroatlantiske strukturer visket ut gamle skillelinjer og brakte fred, forutsigbarhet og stabilitet. Mange land kuttet i sine forsvar.

Endringene i sikkerhetssituasjonen etter Russlands annektering av Krim i 2014 har ført til at NATOs oppmerksomhet har dreid fra krisehåndtering ute til kollektivt forsvar og avskrekking. Forsvarskuttene er stanset i de fleste land, og NATOs nærvær i de østligste medlemslandene er styrket som følge av usikkerhet om Russlands intensjoner og styrkede militære evne.

Gjennom omstillingen har NATO vist sterkt samhold. Innenfor en allianse av snart 29 medlemsland¹ rammer imidlertid sikkerhetsutfordringene ulikt. Det setter sitt preg på nasjonale prioriteringer. Spennet i medlemslandenes politiske, økonomiske og militære utvikling har økt. NATO er over tid blitt mindre ensartet. NATO vurderer å

begynne arbeidet med et nytt strategisk konsept til alliansens 70-års-jubileum i 2019.

Forholdet mellom USA og europeiske allierte er også en del av denne utviklingen. Dagens utfordringer oppleves ikke på samme måte og med samme intensitet i Europa og USA. Avstanden i tid til felles historie øker. De store utvandringssjøene over Atlanteren blir fjernere. Oppvoksende slekter er ikke i like stor grad som tidligere bundet sammen av felles erfaringer slik som frigjøringen og gjenreisningen av Europa etter andre verdenskrig og sikkerhetssamarbeidet under den kalde krigen.

USA bærer over 70 prosent av de samlede forsvarsutgiftene i NATO.² Norge og andre allierte kan ikke ta for gitt at USAs militære interesse og engasjement i Europa vil vedvare på dagens nivå. I amerikansk offentlighet veies investeringer i europeisk sikkerhet mot andre formål. NATOs medlemsland ble i 2014 enige om å ha som målsetting at forsvarsbudsjettene skal økes i retning av to prosent av bruttonasjonalprodukt innen ti år.

Et mer mangfoldig NATO gir næring til nye samarbeidsformer. Fordypet samarbeid i mindre grupper, både blant allierte og med ikke-allierte, understøtter og utfyller i økende grad arbeidet i NATO. Norges samarbeid med land som Frankrike, Nederland, Storbritannia og Tyskland så vel som samarbeidet i nordisk og baltisk krets er eksempler på det.

Samarbeidet i EU vever medlemslandene tettere sammen og på flere felt enn noe annet samarbeid. Kravene som stilles til kandidatland og andre partnere har bidratt til stabilitet og demokratiske reformer i EUs nabolag. EUs evne til å bidra til positiv utvikling i disse landene er av stor sikkerhetspolitisk betydning for hele Europa. Men utfordringene er fortsatt store, blant annet korrupsjon, manglende evne og vilje til å gjennomføre felles forpliktelser og manglende reformer i kandidatlandene.

¹ Stortinget ga 10. januar 2017 enstemmig samtykke til at Montenegro tas opp som NATOs 29. medlemsland.

² NATO (2016), *Defence expenditures of NATO countries 2008–2015*. Press Release PR/CP 11. Tilgjengelig fra <http://www.nato.int> [lest 13. mars 2017].

Flere av landene på Vest-Balkan har gjort betydelige fremskritt de siste årene, men stabiliteten kan ikke tas for gitt. Integrasjonen i EU, som har hatt stor oppslutning, går sakte. Arbeidsledigheten er høy, korrupsjonen omfattende og levekårene dårlige. Eksterne aktører som ikke ønsker europeisk integrasjon blir stadig mer aktive. De samarbeider med lokale krefter som ser seg tjent med å spille på nasjonale og etniske motsetninger for å bevare status quo.

Tyrkia er viktig for stabilitet i sitt nærområde, en del av det europeiske samarbeidet og en viktig alliert i NATO. Men landet står overfor store sikkerhetsutfordringer, med konfliktene i Midtøsten som nærmeste nabo, kuppforsøket sommeren 2016, terror og væpnede grupper i stadige trefninger med landets sikkerhetsstyrker. Flere millioner flyktninger har søkt tilflukt i Tyrkia. Den politiske utviklingen i landet gir grunn til uro. Ytringsfriheten og pressefriheten blir stadig mer begrenset og menneskerettighetssituasjonen og rettssikkerheten svakere. Polariseringen tiltar.

For EU kan det være krevende å enes om en samlet og ambisiøs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Likevel spiller EU en sentral rolle som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør, både i og utenfor Europa. EU har også bygget opp et omfattende samarbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Den skjerpede sikkerhetspolitiske situasjonen i og rundt Europa, Storbritannias uttreden fra EU og amerikanske krav om økt europeisk sikkerhetsansvar har blåst nytt liv i diskusjonene om EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske rolle. På sikt kan dette føre til et tettere samarbeid mellom medlemslandene. Samarbeidet vil trolig først utvikles innenfor mindre grupper land.

2.2 Økonomisk utvikling

I over 60 år har tett økonomisk og politisk samarbeid styrket europeiske lands evne til å investere i sikkerhet i bred forstand. Etter Berlinmurens fall kunne enda flere europeere ta del i den positive utviklingen. Etableringen av det indre marked i 1993 og utvidelsene av EU ga nye vekstmuligheter for hele Europa. Norge har nytt godt av dette gjennom EØS-avtalen.

Eurolandenes samlede bruttonasjonalprodukt er tilbake på samme nivå som før finanskrisen for alvor slo inn over Europa i 2009. Men høy statsgjeld reduserer det økonomiske handlingsrommet i mange land.

Den demografiske utviklingen vil etter hvert øke presset på budsjettene. Andelen yrkesaktive

går ned i de fleste europeiske land, mens andelen eldre øker.³ Årsaken er lave fødselstall og høyere levealder. Også i Norge vokser antall eldre mer enn antallet arbeidstakere.⁴

Budsjettsituasjonen, økt konkurranse fra fremvoksende økonomier, en aldrende befolkning, teknologisk utvikling og behovet for å begrense den globale oppvarmingen tvinger frem omstilling. Flere land, deriblant Norge, har et godt utgangspunkt for å lykkes. Gode rammebetingelser gir grobunn for nyskapende miljøer.

Forskjellene i Europa er imidlertid store. Kontinentet har noen av verdens mest konkurransedyktige økonomier, men også enkelte stater hvor korrupsjon, organisert kriminalitet og en dysfunksjonell offentlig sektor hemmer økonomisk vekst. Det er også store forskjeller internt i land, særlig der finanskrisen rammet hardt.

2.3 Ekstremisme

Voldelige ekstremister av ulike avskygninger er en alvorlig sikkerhetsutfordring for Norge og andre europeiske land. Noen av ekstremistene truer sikkerheten til minoriteter. Andre retter hatet mot storsamfunnet. Felles for dem er at de ønsker å skape splid og ramme verdiene europeiske samfunn er tuftet på.

Antall drepte i terror i Europa har falt siden 1970- og 80-tallet. Men i motsetning til den hovedsakelig separatistisk og nasjonalistisk motiverte terroren fra tidligere tiår, er ikke dagens terrorhandlinger avgrenset geografisk. I Norge og mange andre europeiske land er derfor frykten og faren for angrep større i dag.

Mer enn 5000 europeiske fremmedkrigere har reist til Syria og Irak for å slutte seg til voldelige ekstremistiske grupperinger. Norske sikkerhetsmyndigheter mener omlag 40 personer med tilknytning til Norge oppholdt seg i IS-kontrollerte områder ved inngangen til 2017.⁵ Fremmedkrigere som har vendt tilbake utgjør en sikkerhetsrisiko. Fjernradikalisering ansees å være en vel så stor utfordring som dem som har skaffet seg kamperfaring ute. Trusselen fra høyreekstreme er økende.⁶

³ Eurostat (2015), *People in the EU: who are we and how do we live*. Tilgjengelig fra <http://ec.europa.eu/eurostat> [lest 13. mars 2017].

⁴ Statistisk sentralbyrå (2014), *Befolkningsframskrivinger 2014–2100*. Tilgjengelig fra www.ssb.no/befolkning [lest 13. mars 2017].

⁵ Politiets sikkerhetstjeneste (2017), *Trusselvurdering 2017*. Tilgjengelig fra www.pst.no [lest 13. mars 2017].

⁶ *Ibid.*

De siste årenes terrorangrep i Europa og trusselen fra voldelige ekstremister krever tettere europeisk samarbeid om informasjonsdeling, grensekontroll, etterretning, kriminalitetsbekjempelse og asylpolitikk. Det har også økt oppmerksomheten om betydningen av sosial og økonomisk utvikling og forsvar av demokrati, grunnleggende rettigheter og rettsstatsprinsipper. Terrortrusselen understreker behovet for å kombinere stabilisering av land i Europas nabolag med økt samfunnssikkerhet og beredskap nasjonalt.

2.4 Polarisering

Oppslutningen om protestbevegelser og protestpartier øker i flere land, mens tradisjonelle statsbærende partier svekkes. Flere av protestpartiene respekterer demokratiske spilleregler. Andre utfordrer grunnleggende prinsipper, menneskerettigheter og demokratiske verdier, og knytter seg ideologisk og på andre måter til autoritære forbilder.

Denne politiske polariseringen har en klar utenriks- og sikkerhetspolitisk dimensjon. For selv om protestpartiene og -bevegelsene har ulike utgangspunkt, forenes de i en mistillit til myndighetene og det politiske system. Flere av dem forfekter manglende tro på forpliktende internasjonalt samarbeid, er kritiske til handel og har en overdreven tro på at nasjonalstaten kan håndtere utfordringene alene. Om disse partiene i økende grad får mulighet til å gjennomføre sin politikk, kan det utfordre samarbeidet i NATO og EU, og svekke Europas kollektive handlekraft. Faren for en renasjonalisering av sikkerhetspolitikken i Europa kan ikke utelukkes.

Utviklingen kan dessuten gjøre europeiske land sårbare for negativ påvirkning utenfra i form av desinformasjon og andre destabiliserende tiltak. Dette kan bidra til ytterligere polarisering og skape større uenighet i og mellom europeiske land i sentrale utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål.

3 Nordområdene og Russland

Nordområdene er av stor sikkerhetspolitisk betydning for Norge. Økt internasjonal interesse for regionen skaper både muligheter og motsetninger. Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland i nord fungerer godt på flere områder, men Russlands militære og utenrikspolitiske opptreden bekymrer.

3.1 Nordområdene

Store aktører som USA, EU, Russland og Kina legger økende vekt på sine interesser i Arktis. Flere land viser interesse for regionen gjennom politisk engasjement, investeringer i næringsliv og teknologi, og forskning. Klimaendringer og lettere tilgang til havområder og naturressurser har ført til mer menneskelig aktivitet i nordområdene. Noen av de samme utviklingstrekkene gjelder også på motsatt side av kloden, i Antarktis. Økt oppmerksomhet gir mulighet for styrket samarbeid, men også interessemotsetninger.

Etter den kalde krigen har de arktiske kyststatene i stor grad hatt sammenfallende interesser i Arktis. Spenningsnivået har vært lavt, samarbeidet velfungerende og havretten er blitt etterlevd. Med nye aktører med egne interesser og ambisjoner kreves det økt innsats for å sikre fortsatt respekt og forståelse for norske synspunkter.

Russland er en sentral aktør i nord, ikke minst på grunn av geografi. Russiske strategier og doktriner inneholder målsettinger om å sikre tilgang til energiressurser, Nordøstpassasjen som transportrute samt russisk kontroll og innflytelse i regionen. Russland investerer likevel mindre i nord enn planlagt, mye som følge av lave energipriser. Seiling gjennom Nordøstpassasjen forekommer også i mindre grad enn tidligere forventet.

Det militære aktivitetsnivået er høyt. På Kola halvøya rett øst for den norsk-russiske grensen ligger baseområdene til Russlands kjernefysiske avskrekings- og gjengjeldelsesevne. Disse strategiske våpnene er vesentlig oppgradert gjennom moderniseringen av den russiske militærmakten som begynte i 2008. Området er av stor militærstrategisk betydning. Ved en eventuell sikkerhets-

politisk krise kan Russland komme til å heve beredskapen til disse styrkene. Det vil kunne redusere norsk handle- og bevegelsesfrihet på eget territorium og begrense tilgangen til Norskehavet og Nord-Atlanteren for allierte. En slik situasjon vil vanskeliggjøre allierte forsyninger og forsterkninger til forsvaret av Norge og andre allierte.

Det militære samarbeidet mellom Norge og Russland er suspendert i kjølvannet av den folkerettsstridige annekasjonen av Krim og de øvrige folkerettsbruddene i Ukraina. Samtidig har Norge og Russland også i dagens mer krevende sikkerhetspolitiske situasjon videreført viktige deler av det bilaterale samarbeidet.

Landene har felles interesse i forutsigbarhet. Havretten tjener både Norge og Russland. Russisk opptreden i nordområdene har i all hovedsak vært i tråd med folkeretten og bilaterale avtaler og praksis. Det praktiske samarbeidet innen søk og redning, fiskeriforvaltning, atomsikkerhet, miljøvern og folk-til-folk-samarbeidet bidrar til regional stabilitet.

3.2 Russland

Russlands stormaktsambisjoner har blitt tydeligere siden årtusensskiftet. Retorikken har blitt hardere og følges av handlinger som understreker at Russland ønsker å dominere i deler av sine nærområder og spille en større internasjonal rolle. Forsøk på å gjenreise Russland som en viktig internasjonal aktør er populære på hjemmebane.

Ambisjonene understøttes av en betydelig styrking av Russlands militærmakt. Moderniseringen har gitt en vesentlig mer koordinert, fleksibel og mobil organisasjon med høyere reaksjonsevne. I forbindelse med øvelser i Norges nærområder og i operasjonene i Ukraina og Syria har Russland demonstrert bruk av konvensjonelle langtrekkende presisjonsvåpen og evne til å gjennomføre nektelsesoperasjoner og sikre luftromskontroll. Russisk militær evne øker landets handlingsalternativer i hele krise- og konfliktspekteret. Det har konsekvenser for norsk og alliert sikkerhet.

Intervensjonene i Georgia i 2008 og i Ukraina i 2014 viser at Russland kan og vil bruke alle statens virkemidler, inkludert militærmakt, for å ivareta sine interesser. Militær maktbruk i strid med folkeretten skaper usikkerhet. Spenningen mellom Russland og resten av Europa slår også inn på Vest-Balkan.

NATO har svart med å styrke nærværet i de østligste medlemslandene. EU har stått samlet og vedtatt restriktive tiltak mot Russland etter folkerettsbruddene i Ukraina og har dermed styrket sin posisjon som sikkerhetspolitisk aktør. Norge bidrar til NATOs nærvær i øst og har sluttet seg til EUs restriktive tiltak.

Den militære kampanjen i Syria viser at Russland har ambisjoner også utenfor sitt umiddelbare nærområde.

Kjernevåpen spiller en sentral rolle i russisk sikkerhets- og forsvarspolitik, og moderniseringen av våpensystemer fortsetter. Russland har ikke ønsket ytterligere kutt i de kjernefysiske arsenalene.

Russlands nasjonale sikkerhetsstrategi fra 2015 omtaler flere sider ved NATOs virksomhet som en trussel. Det praktiske samarbeidet mellom NATO og Russland er suspendert etter annekteringen av Krim. Forholdet er på sitt kjøligste siden Berlin-murens fall.

Forholdet til Russland vil ha sine opp- og nedturer også i årene som kommer. Russlands ønske om å dominere i det Moskva anser som sin innflytelsessfære, går på tvers av internasjonale prinsipper om at land må stå fritt til selv å velge utenrikspolitisk kurs og alliansetilhørighet.

Gapet mellom Russlands stormaktsambisjoner og hva den russiske økonomien vil være i stand til å bære over tid, vokser. Med sin sterkt petroleumsavhengige økonomi er Russland hardt rammet av lavere energipriser. Veksten var allerede nedadgående mens oljeprisen var høy. Nedgangen har akselerert med prisfallet. Fra slutten av 2014 har bruttonasjonalproduktet krympet og folks kjøpekraft blitt redusert.¹ Kombinasjonen av lav, og i perioder negativ, befolkningsvekst og store etterkrigskull er en utfordring.

Det har de siste årene vært manglende investeringer i sivil infrastruktur og store kutt i offentlige utgifter. Unntaket har inntil nylig vært forsvarssektoren der modernisering og investering har vært høyt prioritert siden 2008. Forsvarsutgiftene har de siste årene utgjort mellom fire og fem prosent av bruttonasjonalproduktet, men har falt litt i senere tid.² Det ventes at forsvarssektoren vil bli prioritert selv om situasjonen i russisk økonomi forblir vanskelig.

Med manglende vekst kommer frykten for intern uro. Det kan være en av årsakene til at myndighetene i senere år har strammet grepet om sivilsamfunnet. Ytringsfriheten i Russland er sterkt begrenset. Mediene er i stor grad under statlig kontroll.

¹ Verdensbanken (2016), *The Russian economy inches forward: Will that suffice to turn the tide?* Russia Economic Report 35. Tilgjengelig fra <http://documents.worldbank.org> [lest 13. mars 2017].

² Stockholm International Peace Research Institute (2016), *Trends in military expenditure, 2015*. Tilgjengelig fra www.sipri.se [lest 13. mars 2017].

4 Europas nabolag

Norges sikkerhet påvirkes i stadig større grad av ustabilitet i Europas sørlige nabolag. Deler av Midt-østen, Nord-Afrika og Sahel er i krise. Sør for Sahara opplever flere land stor vekst, men med utfordringer knyttet til blant annet dårlig styresett, stor befolkningsvekst og klimaendringer forblir kontinentet sårbart. I sør-øst er Afghanistan og Pakistan fortsatt tilholdssted for voldelige ekstremister og en kilde til ustabilitet, både i og utenfor regionen.

4.1 Midtøsten og Nord-Afrika

Regimer har falt, nye er kommet til. Opprøret under den arabiske våren har ikke gitt folk i Midt-østen og Nord-Afrika bedre levekår. Flere lever i krig og konflikt enn før omveltningene startet. Et unntak er Tunisia, hvor folk og sivilsamfunn så langt har klart å hegne om demokratiet. Men situasjonen er skjør. Fortsatt fremgang kan ikke tas for gitt. Internasjonal støtte vil være nødvendig i lang tid.

I Syria og Irak er millioner drevet på flukt. Sivile har blitt ofre for målrettede angrep mot sykehus, skoler og nabolag. Humanitærretten brytes. Lidelsene er enorme. Den voldelige utviklingen har også satt naboland på store prøver. Rivaliseringen mellom Saudi-Arabia og Iran fortsetter. Maktbalansen mellom flere av stormaktene i regionen er i endring.

Så lenge den israelsk-palestinske konflikten forblir uløst, vil den kunne forsterke andre konflikter i regionen. Det er derfor av stor betydning at konflikten løses.

Situasjonen i enkelte deler av Midtøsten og Nord-Afrika gir ytterligere grobunn for voldelig ekstremisme. Ekstremismen vokser i omfang, og brutaliteten tiltar. Seksualisert vold er utbredt. Manglende territoriell kontroll og svak myndighetsutøvelse gir ekstremister økt spillerom i blant annet Syria, Irak og Libya.

Samfunn i Midtøsten og Nord-Afrika utvikler seg i mindre tolerant retning. Religiøse fortolkninger blir mer ytterliggående. Rommet for dem med en annen religiøs oppfatning og tilhørighet blir

mindre. Fiendebilder skapes og ytterpunktene forsterkes.

Med militær og sivil innsats har det i noen grad lyktes å slå tilbake ekstremistiske grupper fremmarsj. Men kampen mot voldelig ekstremisme vil kreve langt mer. De underliggende problemene knyttet til sosial, økonomisk, politisk og ideologisk utvikling må løses. Sekteriske og andre skillelinjer setter nasjonalstaten under press.

Befolkningsveksten er høy. Manglende jobbmuligheter og skjev fordeling av ressurser gjør fremtidsutsiktene dystre for de store ungdomskullene. I deler av regionen investeres det bekymringsfullt lite i utdanning. Kvinner er i varierende grad holdt utenfor arbeidslivet, og vekstpotensialet utnyttes dermed ikke. De økonomiske ringvirkningene av konfliktene påvirker store deler av regionen. Effekten av klimaendringer bidrar også til å svekke folks livsgrunnlag. Det kan forsterke eksisterende sikkerhetstrusler.

En rekke oljedominerte økonomier i Midtøsten og Nord-Afrika merker konsekvensene av en lavere oljepris. Når økonomien krymper, rokker det ved hele styringsmodellen. Flere av oljeøkonomiene overfører store summer til andre land. Skulle pengestrømmene stanse, vil det for enkelte mottakerland kunne by på alvorlige finansielle utfordringer.

USA har i senere år spilt en mer tilbaketrukket rolle i Midtøsten og Nord-Afrika etter en lang periode med kostbare militære intervensjoner. Landet har takket være skiferoljerevolusjonen blitt langt mindre avhengig av oljeforekomstene i Gulfen. Det er uklart om USA i fremtiden igjen vil ønske å øke sitt militære og politiske engasjement i Midtøsten. Oljeuavhengigheten vil uansett gi landet større handlefrihet og gjøre amerikansk politikk i regionen mindre opplagt enn tidligere. Samtidig har USA tatt et helt avgjørende lederskap for koalisjonen som prøver å nedkjempe terrorgruppen ISIL.

Redusert amerikansk nærvær har gitt andre aktører mer rom. Kinas store utenlandsinvesteringer omfatter også Midtøsten og Nord-Afrika og kan bidra til økonomisk utvikling og stabilitet. Russlands militære engasjement i konflikten i Syria representerer noe nytt. Med sin økte militære til-

stedeværelse og utplasseringen av avanserte våpensystemer har Russland etablert seg som en politisk og militær aktør å regne med i det østlige Middelhavet. Det er vanskelig å bedømme hvilken rolle Russland vil spille i Midtøsten fremover.

Uroligheter i deler av Nord-Afrika og Midtøsten utgjør konkrete sikkerhetstrusler for norske borgere og bedrifter i regionen. I tillegg er enkelte nordmenn direkte involvert i krigshandlinger i Syria og Irak. Antallet nordmenn som reiser til Syria som fremmedkrigere er imidlertid på vei ned.¹

Situasjonen i deler av Midtøsten og Nord-Afrika fører til at antallet flyktninger og andre migranter til europeiske land øker. Deler av regionen er også transittområde for migranter fra områder lengre sør. Selv om de mest akutte krisene skulle dempes, vil migrasjonspresset fortsatt være høyt i årene som kommer.

4.2 Sahel og Afrikas horn

Svekkelsen av blant annet Libya gjør at Europa i mindre grad enn før skjermes for utfordringer fra områder lengre sør. Slik blir det urolige beltet fra Sahel til Afrikas horn gradvis en del av Europas sikkerhetspolitiske nærområde. Ustabiliteten i dette området kan også få negative konsekvenser for utviklingen i mer stabile land sør for Sahara.

Afrikas gjenværende konflikter er i overveiende grad interne. Aktørene er ofte ikke-statlige og finner spillerom i områder med begrenset myndighetskontroll. Det gir grobunn for organisert kriminalitet og voldelig ekstremisme, utfordringer som også når Europa.

Særlig markant er fremveksten av terrorisme. Antallet afrikanske land og ofre som rammes har over tid økt betydelig. Grupper løselig tilknyttet Al Qaida og ISIL har funnet tilhold i Nord-Afrika og i beltet fra Sahel til Afrikas horn. I 2015 var ni afrikanske land på listen over de 20 landene i verden som rammes hardest av terrorisme.² Boko Haram var samme år verdens nest mest dødbringende terrorgruppe, etter ISIL. Terrorgruppene i regionen truer også mål sør for Sahara og i Europa.

Sør for Sahara har mange land opplevd en positiv økonomisk og politisk utvikling i senere år. De forblir likevel sårbare for terrorisme og andre eksterne sjokk slik som uro i naboland, naturka-

tastrofer, klimaendringer, miljøkriminalitet og epidemier. Ebola-utbruddet i Vest-Afrika i 2014–2015 er et eksempel på at slike utfordringer også kan få konsekvenser for samfunnssikkerheten i Europa.

Ustabiliteten i beltet fra Sahel til Afrikas horn ventes å vedvare. Internasjonal innsats ført an av Frankrike og FN har gitt resultater flere steder, men utfordringene står i kø. På kort sikt er det få tegn til en styrking av statene i dette området. Evnen til å håndtere større kriser vil være begrenset, og store landområder vil fortsatt preges av lite myndighetskontroll. Det gjelder også havområder som farvannene ved Afrikas horn og i Guinea-gulven. Det er vanskelig å få kontraterrørsamarbeid på tvers av grensene til å fungere effektivt. Den afrikanske unions (AU) militære fredsinnset er blitt mer effektiv, men er for begrenset til å kunne ta tak i alle utfordringene.

Verdenssamfunnet må derfor være forberedt på at trusselen fra terrorisme og organisert kriminalitet vil vedvare i denne regionen. Det vil bidra til fortsatt høyt press på begrensede ressurser til krisehåndtering, kapasitetsbygging og langsiktig bistand. Samtidig vil det være viktig at forebyggende arbeid og økonomisk utvikling i områdene lengre sør fortsetter.

Det forventes fortsatt et betydelig migrasjonspress mot Europa, mer utviklede afrikanske økonomier og storbyer. Dette blant annet som følge av ustabiliteten i Sahel, på Afrikas horn og enkelte deler av Nord-Afrika, sterk befolkningsvekst, en ung befolkning, svak økonomisk utvikling og arbeidsledighet. Kontinentets befolkning teller i dag 1,2 milliarder mennesker. Tallet vil ventelig dobles innen midten av århundret.³ Hvor omfattende migrasjonen blir, vil blant annet avhenge av opprinnelseslandenes evne til å skape inkluderende vekst og arbeidsplasser. Yttergrensekontroll, utlendingsforvaltning og innsats mot organisert kriminalitet er mange steder mangelfull.

Kontinentet står videre overfor langsiktige samfunnsendringer som ikke er av sikkerhetspolitisk art, men som kan påvirke stabilitet og sikkerhet om landene ikke lykkes i sin omstilling. Klimaendringer er en av disse. Midtøsten og Afrika er blant de områdene som ventes å bli hardest rammet. Global oppvarming vil føre til tørke- og flomkatastrofer flere steder, avlinger vil i større grad feile, tilgangen på rent vann avta og matsikkerheten utfordres. Modernisering av jordbruket og overgang til mer klimahardføre avlinger vil mange steder kunne avhjelpe. Andre steder vil jordbruk

¹ Politiets sikkerhetstjeneste (2017), *op. cit.*

² Institute for Economics and Peace (2016), *Global Terrorism Index 2016*. Tilgjengelig fra <http://economicsandpeace.org> [lest 13. mars 2017].

³ FN (2015), *World Population Prospects*. Tilgjengelig fra <https://esa.un.org/unpd/wpp> [lest 13. mars 2017].

ikke lenger være mulig. Det vil tvinge folk på flukt og bli en kilde til politisk og sosial uro.

Landene på det afrikanske kontinentet har varierende kapasitet til å håndtere sårbarhet og til å omstille seg. Dette vil i årene som kommer prege norsk innsats på felt som humanitær bistand, utvikling og godt styresett, fredsbevarende arbeid, næringsfremme og konsulære tjenester samt bekjempelse av terror og av organisert kriminalitet, inkludert miljøkriminalitet.

4.3 Sør-Asia

Etter 15 år med tung norsk og internasjonal innsats, både sivil og militær, er situasjonen i Afghanistan fortsatt skjør. Rivaliseringen om makt og innflytelse fortsetter. Konfliktnivået mellom ulike opprørsgrupper og sentralmakten er stabilt høyt. Uten et gjennombrudd i fredsprosessen med Taliban vil det trolig fortsette slik.

Fortsatt internasjonalt engasjement er en forutsetning for at situasjonen ikke skal bli drastisk forverret. Uttrekket av internasjonale styrker er blitt utsatt for å sørge for at afghanske sikkerhetsstyrker får tilstrekkelig støtte og videre opplæring.

I tillegg til militær støtte vil Afghanistan i overskuelig fremtid være avhengig av store overføringer fra internasjonale givere for å unngå kollaps.

Landet er fortsatt tilholdssted for voldelige ekstremister, om enn i mindre grad enn før. Skulle voldsnivået tilta og sentralmaktens posisjon svekkes ytterligere, øker faren for at Afghanistan igjen blir et fristed for internasjonale terrorgrupper.

I 2016 var afghanere den nest største gruppen migranter til Europa.⁴ Det er ventet at migrasjonsnivået ut av Afghanistan vil forbli høyt.

Det er ingen vei utenom en fredsprosess med Taliban for å sikre varig stabilitet. Ingen av partene ventes å kunne vinne militært. Partene står foreløpig langt fra hverandre. En fredsløsning vil kreve tungt engasjement fra det internasjonale samfunn og regionale makter, blant annet for å ivareta kvinner og andre sårbare gruppers deltakelse og rettigheter. Selv etter en eventuell fredsløsning med Taliban, vil etter alt å dømme andre voldelige grupperinger fortsette å operere på afghansk jord.

Også i Pakistan utgjør voldelige ekstremister en alvorlig trussel. En større militær operasjon har de siste årene bidratt til å redusere voldsnivået, men fortsatt hemmer terror landets utvikling. Situasjonen for religiøse minoriteter er også meget bekymringsfull. Det vil være vanskelig å komme terrorondet til livs uten en positiv økonomisk utvikling, økt satsing på utdanning og avradikalisering. Lite tyder på særlig fremgang på disse områdene.

India og Pakistan styrker begge sine kjernefysiske arsenaler, kvantitativt så vel som kvalitativt. Doktriner er i endring, og det ventes at kjernevåpen vil spille en mer sentral rolle i avskrekkingspolitikken i Sør-Asia. Utviklingen gir grunn til bekymring da landenes konflikt i Kashmir forblir uløst og spenningsnivået er høyt. Det er regelmessig trefninger mellom indiske og pakistanske styrker. Utsiktene til en løsning er små.

⁴ Eurostat (2016), *Asylum quarterly report*. Tilgjengelig fra <http://ec.europa.eu/eurostat/> [lest 13. mars 2017].

5 Globale maktforhold

Nye økonomiske og militære styrkeforhold endrer den politiske maktbalansen i verden. Nye aktører vokser frem i internasjonal politikk, både statlige og ikke-statlige. Noen av dem utfordrer stater, eksisterende regler og institusjoner for internasjonalt samarbeid.

5.1 Økonomiske tyngdepunkt

Den sikkerhetspolitiske betydningen av en sterk økonomi kan ikke overdrives. Økonomisk styrke gir utholdenhet i vanskelige situasjoner og mulighet til å prioritere forsvar og fremme av nasjonale interesser.

Knappt noe land har bedre økonomiske forutsetninger enn Norge. Vi har en avansert økonomi med stor tilgang på naturressurser som vi forvalter langsiktig. Norges finansielle posisjon er unik. Gjennom EØS-avtalen har norske bedrifter tilgang til et hjemmemarked på over en halv milliard mennesker.

For Norges åpne økonomi er utviklingen i internasjonal økonomi og i internasjonal handels- og finanspolitikk avgjørende. Norge er verdens åttende største oljeeksportør og Europas nest største gassleverandør. Endringer i globale energimarkeder, større svingninger i olje- og gasspriser og det grønne skiftet har følger for norske økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser.

Norske virksomheter i utlandet er avhengige av stabile og forutsigbare rammebetingelser og en akseptabel sikkerhetssituasjon. Med Statens pensjonsfond utlands (SPU) investeringer på omlag 7700 milliarder kroner¹ er også utviklingen i verdens finansmarkeder av stor betydning.

Siden årtusenskiftet har veksten i mange asiatiske land vært høy. Asias betydning for verdensøkonomien har dermed økt. Alt tyder på fortsatt sterk vekst selv om takten avtar noe. Kina blir en stadig mer sentral part i internasjonale handelsregimer, både globale og regionale. Med store utenlandsinvesteringer blant annet i Norge og andre

europiske land er Kina en integrert del av verdensøkonomien. Med etableringen av Den asiatiske infrastrukturbanken og utformingen av Det nye silkeveieinitiativet har Kina vist ambisjon og evne til å ta en lederrolle for global utvikling.

Det meste av verdens økonomiske vekst vil komme utenfor Europa. I deler av Afrika og Latin-Amerika er det betydelig potensial for økonomisk vekst i årene som kommer. Disse markedene representerer store muligheter for norsk næringsliv.

I takt med at nye økonomiske tyngdepunkt utvikles i øst og sør, løftes flere ut av fattigdom. Aldri før har så mange kunnet nyte godt av så mye velstand og samarbeid som i dag. Den globale verdiskapningen er doblet de siste 20 årene. Andelen som lever i ekstrem fattigdom, er på samme tid halvert. Men det er mange som lever bare så vidt over grensen for ekstrem fattigdom, og forskjellene på rik og fattig blir stadig synligere i mange fremvoksende økonomier.

En middelklasse vokser frem i mange land. Denne gruppen har kjøpekraft som muliggjør et forbruksmønster som går utover det helt nødvendige. Middelklassen er også mer selvbevisst og stiller større krav til sine myndigheter om videre økonomisk og sosial utvikling.

Parallelt med utviklingen av flere økonomiske tyngdepunkt har den økonomiske integrasjonen mellom land over hele verden økt raskt. Dette drives blant annet frem av nedbyggingen av nasjonale handelshindringer. De fleste land fører en mer åpen økonomisk politikk enn tidligere. Tollsatser er redusert. Proteksjonismen har i mange år vært på hell. Nå er det igjen sterke røster som argumenterer for redusert frihandel og økt proteksjonisme. Ord er i ferd med å bli omsatt i handling. Slike proteksjonistiske tendenser skaper usikkerhet og utfordrer våre grunnleggende interesser. Norge er en klar globaliseringsvinner.

Som et svar på manglende fremgang i multilaterale forhandlinger blir disse delvis erstattet av regionale ordninger. Organiseringen av internasjonalt handelssamarbeid er dermed blitt mer fragmentert.

¹ Norges Bank Investment Management, <https://www.nbim.no/>.

Den teknologiske utviklingen spiller en sentral rolle i en mer integrert verdensøkonomi. Globaliseringen har i tidligere faser blitt drevet frem av teknologiske nyvinninger innen transport og produksjon. De siste tiårenes integrering er bygd på dramatisk forbedrede muligheter for informasjonsutveksling. Lavtlønnet arbeidskraft vil bli mindre utslagsgivende for hvor produksjon finner sted. Spesialisert kompetanse og tilgang på teknologi og infrastruktur vil få større betydning. En slik utvikling vil være positiv for norsk og andre europeiske lands økonomier som ikke kan konkurrere basert på billigst mulig arbeidskraft.

En mer integrert verdensøkonomi og frihandel har mange fordeler. Fredelig utvikling er en forutsetning for åpne markeder, noe alle er tjent med. Rivaliserende stormakters økonomier er i dag tett sammenvevd. Gjensidig avhengighet mellom land virker stabiliserende og konfliktforebyggende. G20-samarbeidet viser at vi er langt unna situasjonen under den kalde krigen. Men tettere økonomiske bånd betyr også at negative hendelser i en del av verden lettere og raskere får konsekvenser i en helt annen, slik det ble illustrert under den globale finanskrisen i 2008.

Selv om frihandel gavner samfunn som helhet, er det mange mennesker som føler de har sett lite til gevinstene av globaliseringen. I enkelte land har fordelingen vært ujevn og forskjellene økende. Middelklassen er i noen avanserte økonomier under press, og reallønnsveksten for enkelte samfunnsgrupper har uteblitt. Det skaper misnøye og økt oppslutning om proteksjonistisk politikk. Å gå bort fra frihandel og åpne markeder vil være en trussel mot videre vekst både for avanserte økonomier som den norske og ikke minst for utviklingsland og deres mulighet for ytterligere fattigdomsreduksjon.

5.2 Militær styrke

Tidligere marginale land i maktpolitisk forstand er blitt tyngre aktører i internasjonal politikk. Vekst og utvikling omsettes i økt militær slagkraft. Rivalisering mellom fremvoksende og etablerte stormakter skaper uro og uforutsigbarhet globalt. Det er avgjørende for norsk sikkerhet at vi forstår disse endringene og hva de betyr for NATO og viktige allierte.

India og Kina satser tungt på sine forsvar. De investerer store summer i utviklingen av mer avansert forsvarsmateriell og er i ferd med å utvikle en militær evne som gir dem mulighet til å utøve makt utover sine nærområder. Flere naboland ruster

også opp. I tillegg kan mindre ressurssterke stater og ikke-statlige aktører utnytte ny teknologi til å utvikle mer slagkraftige våpen. Økningen i militærutgifter er også sterk i flere land i det østlige Europa, Kaukasus og Midtøsten.²

Militært vil imidlertid USA i overskuelig tid fastholde sin posisjon som verdens eneste supermakt. USA står alene for over en tredel av verdens militærutgifter. Landet har også de mest høyteknologiske væpnede styrkene. Med allianser over store deler av kloden er USAs militære slagkraft enestående. USAs forsprang reduseres noe, spesielt teknologisk, men avstanden til andre stormakter forblir stor.

Blant NATOs øvrige medlemmer er viljen til å investere i forsvarssektoren varierende. NATO-landenes vedtatte målsetting om å arbeide for at to prosent av BNP skal brukes på militærutgifter og minst 20 prosent av dette til investeringer, er hittil ikke innfridd. Europas militærteknologiske fortrinn vil krympe dersom det ikke investeres mer i forskning og utvikling.

USA kan bli trukket mer inn i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Asia i årene som kommer. Situasjonen på den koreanske halvøy forblir spent. I Sør-Kinahavet og i Øst-Kinahavet er det risiko for økt spenning og stormaktsrivalisering. Territorialkravene i disse havområdene er i stor grad uavklarte. I Sør-Kinahavet er det bygd ut sivil og militær infrastruktur i omstridte områder. En konflikt her vil påvirke verdenshandelen og regional stabilitet. En eventuell økning i spenningen mellom Kina og USA vil prege utviklingen i Asia og Stillehavsregionen. Det kan også få negative følger for norske økonomiske interesser.

Parallelt med at regionale stormakter ruster opp, vil land med mindre avanserte forsvar kunne utligne noe av stormaktenes overlegenhet ved å investere i enkelte typer våpensystemer. Operasjonene i Irak og Afghanistan har dessuten vist begrensingene ved bruk av militærmakt. Enkel geriljakrigføring fra på alle måter svakere motstandere har hindret oppnåelse av ønskede resultater. Disse dyrekjøpte erfaringene vil påvirke viljen til bruk av storstilt militær landmakt i lang tid.

Atomavtalen med Iran er historisk og en seier for ikke-spredningsarbeidet. Samtidig viser flere stater og aktører fornyet interesse for masseødeleggelsesvåpen. Spenningen mellom atommaktene India og Pakistan er høyt. Utviklingen i Nord-Korea er bekymringsfull. Landet er i ferd med å ta steget fra prøvesprengninger til å utvikle leve-

² Stockholm International Peace Research Institute (2016), *op. cit.*

ringsmidler og komplette kjernevåpen som kan brukes militært. Sanksjonene som det internasjonale samfunnet har møtt prøvesprengningene med, er ikke alene tilstrekkelige til å stanse våpenprogrammet. Et Nord-Korea med en operativ kjernefysisk kapasitet vil virke destabiliserende og øke spredningsfaren ytterligere.

Over 20 år etter nervegassangrepet på en T-bane i Tokyo har bruken av kjemiske våpen i Syria igjen aktualisert faren ved slike giftmidler. Trusselen fra masseødeleggelsesvåpen brukt i terrorøymed kommer fra så vel kjemisk som radiologisk og biologisk materiale. Det internasjonale samfunn arbeider for å sikre slike materialer og redusere antallet kilder. Materialene det er snakk om, er ikke nødvendigvis effektive massedrapsvåpen for terrorister, men vil kunne spre frykt.

Trusselen i det digitale rom øker.³ Etter hvert som samfunn har blitt mer avhengig av informasjonsteknologi, har de også blitt mer sårbare. Angrep i det digitale rom er i dag en av de raskest voksende truslene mot samfunnssikkerheten. Med relativt begrensede midler kan det oppnås stor effekt. Digitale etterretningsoperasjoner og digital krigføring er satsingsområder for mange moderne forsvar. Muligheten for å skjule eller tilsløre egen identitet gjør slike metoder attraktive også i fredstid.⁴ Fremmede makter og andre aktørers innblanding i demokratiske prosesser er et voksende problem.⁵ Det digitale rom kjennetegnes av uoversiktlige strukturer og stor grad av privat flernasjonalt eierskap, noe som gjør det vanskelig for myndighetene å holde tritt med utviklingen og beskytte sårbar kritisk infrastruktur.

5.3 Politisk innflytelse

Økt polarisering i internasjonal politikk utfordrer etablerte spilleregler og vanskeliggjør videreutviklingen av folkeretten. Regler som er nedfelt i FN-pakten, blir mange steder ikke respektert. Universelle menneskerettigheter er under press. Liberale demokratiers innflytelse er svekket. Det utfordrer våre verdier og posisjoner i internasjonale forhandlinger og kan påvirke den politiske utviklingen. I verste fall kan det undergrave demokratiet og stabiliteten i vårt eget samfunn.

³ Etterretningstjenesten (2017), *Fokus 2017*. Tilgjengelig fra <https://forsvaret.no/fokus> [lest 13. mars 2017].

⁴ Meld. St. 37 (2014–2015) *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken. Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom*.

⁵ *Op. cit.*

Multilaterale institusjoner og konvensjoner for fremme av demokrati, menneskerettigheter og rettsstat, som vi over mange tiår har bygget opp, er under økt press, både politisk og ressursmessig. Institusjoner som Europarådet og OSSE har vært viktige for rettsstat og stabilitet i Europa. De står nå sentralt i den verdikampen vi opplever også i vår del av verden. Institusjoner i andre deler av verden er mindre utviklet. Det er behov for videre fremdrift i samarbeidet innenfor organisasjoner som AU og ASEAN for å bidra til stabilisering. Globalt står FN og FN-systemets institusjoner i en særstilling, men det er fortsatt store gap mellom normative vedtak og landenes evne til å følge dem opp i praksis.

Likevel aksepterer fortsatt de aller fleste land å samarbeide innenfor det multilaterale systemet som ble utformet på bakgrunn av maktbalansen ved slutten av andre verdenskrig. Det gir resultater: bærekraftsmålene, Paris-avtalen om klima, avtalen om utviklingsfinansiering, frihandelsreformene og atomavtalen med Iran. Samtidig etterlyser fremvoksende makter en sammensetting av internasjonale institusjoner som i større grad gjenspeiler dagens geopolitiske maktforhold, for eksempel i FNs sikkerhetsråd.

Sikkerhetsrådet har et unikt globalt mandat til å tillate bruk av væpnet makt, vedta bindende sanksjoner, opprette fredsoperasjoner og henvise saker til Den internasjonale straffedomstolen. Så langt har rådets faste medlemmer vist varierende vilje til reform. Innenfor de multilaterale finansinstitusjonene som Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken gjenspeiler derimot stemmevekten medlemmenes økonomiske tyngde.

Faren ved manglende reform av internasjonale institusjoner er at de kan miste relevans og legitimitet. Resultatet kan bli at uformelle og overlappende strukturer i noen grad vil erstatte de tradisjonelle multilaterale rammene. Dette er ikke Norge tjent med.

Kinas sterke økonomiske vekst og økte militære evne har gjort landet til en tung sikkerhetspolitisk aktør regionalt og globalt. Utvidelse av Shanghaigruppen, den mellomstatlige organisasjonen for økonomisk, politisk og militært samarbeid i Eurasia, bidrar til å øke kinesisk innflytelse i regionen. Kina tar i økende grad lederansvar internasjonalt og er blant annet en stor bidragsyter til FNs fredsoperasjoner. Kina er blitt en viktig premissleverandør i internasjonalt samarbeid.

Det er ikke bare mellom ulike land og regioner maktforholdene endres. Urbaniseringen gjør eksempelvis storbyer til maktsentra. Ikke-statlige aktører får en større rolle. Multinasjonale selska-

per, sivilsamfunn og andre grupper med felles interesser får økt innflytelse. Kommunikasjonsteknologi gjør det mulig å finne og forene krefter som ønsker å trekke i samme retning nær sagt uten kostnad.

I andre tilfeller vil ikke-statlige grupper utgjøre sikkerhetsutfordringer som kan under-

grave svake stater og ramme globale mål. Det gjelder blant annet militsgrupper, kriminelle nettverk og voldelige ekstremister. I stedfortrederkriger og såkalt «hybrid krigføring» vil stater også kunne ty til slike grupper for å nå sine mål på en fordekt måte.

Del II
Sikkerhetspolitiske veivalg

6 Samhold i Europa

Brorparten av Norges nære allierte er i Europa. Her har vi partnere vi deler verdier og interesser med. Her legger vi det økonomiske grunnlaget for norsk sikkerhet og velferd. Derfor slår regjeringsplattformen fast at norsk utenrikspolitikk begynner i Europa.

Kontinentet vårt preges i dag av usikkerhet om evnen og viljen til samhold i og mellom land. Samtidig er behovet for europeisk lederskap stort.

NATO, EU, OSSE og Europarådet utgjør bærebjelkene i den europeiske sikkerhetsarkitekturen. Norge bidrar i alle organisasjonene, men er ikke medlem av EU.

Selv om vi er tett knyttet til EU gjennom forpliktende avtaler og ordninger, er det en vesensforskjell på å være innenfor og utenfor unionen, også i sikkerhetspolitikken. Norge deltar ikke når EU fatter sine beslutninger. Vi tar ikke del i den kontinuerlige formelle og uformelle dialogen mellom medlemslandene. Vi må fremme norske interesser på andre måter overfor EUs institusjoner og medlemsland. Regjeringen mener derfor det er viktig å tilføre mer ressurser til norske utenriksstasjoner i de mest sentrale EU-landene.

De nordiske landene står i en særstilling for Norge. En verden i rask endring understreker behovet for å hegne om nordisk fellesskap, samforståelse og verdigrunnlag. Vi ønsker å intensivere dette samarbeidet ved å ta initiativ til halvårslige utenriksministermøter i nordisk krets.

Norges forhold til EU legger føringer for hvordan vi kan og bør fremme norsk politikk i Europa. Men innholdet i regjeringens politikk bestemmes ikke av vår institusjonelle tilknytning til EU. Det styres av norske interesser. Regjeringens politikk skal bidra til å virkeliggjøre tre visjoner for Europa: et trygt Europa, et fritt Europa og et økonomisk sterkt Europa.

6.1 Sikkerhet

USAs sikkerhetsgaranti, gjennom Atlanterhavspaktens artikkel 5 om kollektivt forsvar, er grunnleggende for forsvaret av Norge og alle allierte.

Men den fritar ikke Norge og andre europeiske allierte fra ansvaret for å investere i egen sikkerhet. Norge skal ta sikkerhetspolitisk ansvar ved å bidra til europeisk samarbeid og felles løsninger på grenseoverskridende utfordringer. Flere av utfordringene i og rundt Europa kan bare håndteres ved å kombinere tradisjonell utenriks- og sikkerhetspolitikk med tiltak på andre politikkområder. Terrorisme og organisert kriminalitet er eksempler på slike utfordringer. Andre eksempler er migrasjon og integrering. I dette arbeidet er EU en viktig partner for Norge.

Norge vil bidra til sterk europeisk sivil og militær krisehåndteringsevne, effektiv yttergrensekontroll, tett europeisk politi- og etterretningssamarbeid og samarbeid om antiradikalisering og integrering.

Krisehåndtering. Vi må være forberedt på at nye kriser vil komme og ha strukturer og ressurser for å håndtere dem. God nasjonal samordning og forpliktende europeisk samarbeid er en forutsetning for å lykkes.¹ Vi har størst evne til å verne om vår sikkerhet når Europa står samlet. Ofte vil det derfor være i norsk interesse å søke felles europeiske løsninger og støtte opp om EUs tiltak, enten det gjelder militære og sivile operasjoner, restriktive tiltak eller samfunnssikkerhet. Justis-sektoren er et av satsingsområdene for EØS-midlene for perioden 2014–2021.² Det åpner for samarbeid om forebygging og beredskap mot katastrofer.

Regjeringen er positiv til at EU videreutvikler sin krisehåndteringsevne. Europa vil være tjent med at EUs strukturer for krisehåndtering er inkluderende. Regjeringen vil arbeide for at ikke-EU-land som bidrar i EUs militære og sivile operasjoner, skal få bedre mulighet til å delta i planlegging og gjennomføring av slike operasjoner. I lys av beslutningen om å tre ut av EU kan Storbritannia være en samarbeidspartner i dette arbeidet.

¹ Meld. St. 10 (2016–2017), *op. cit.*

² EØS-midlene består av to ordninger: EØS-ordningen (EUR 1548,1 mill, tilsvarer omlag NOK 13,75 mrd) og Den norske ordningen (EUR 1253,7 mill, tilsvarer omlag NOK 11,12 mrd). Tallene gjelder for perioden 2014–2021.

Tilsvarende ønsker regjeringen å få på plass ordninger som knytter Norge tett til prosessene før, under og etter EUs beslutninger om restriktive tiltak. Det vil bidra til at norske synspunkter kan ivaretas og gjennomføringen av tiltakene blir så ensartet og effektiv som mulig.

I Det europeiske forsvarsbyrået vil vi arbeide for at Europa skal få mer forsvar for pengene gjennom samarbeid og fellesprosjekter. Mer effektiv bruk av de samlede forsvarsressursene Europa har til rådighet, øker europeisk sikkerhet.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i EUs samarbeidsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering. Regjeringen vil videreføre et tett samarbeid i Norden og med EU om sivil beredskap, både for å forebygge og forberede samfunnet på kriser og for å håndtere dem. Samarbeidet gjør det lettere å be om assistanse fra andre europeiske land dersom Norge skulle utsettes for en krise som er større enn vi kan håndtere på egenhånd. Tilsvarende åpner vår deltakelse for at Norge kan bistå andre land.

Yttergrensekontroll og asylsamarbeid.

Styrket kontroll av Schengens yttergrense og bedre informasjonsutveksling er nødvendig for å trygge grensene, sikre at grensekryssninger skjer i ordnede former og redusere faren for terrorangrep. Regjeringen støtter derfor EUs arbeid for å få bedre kontroll med Schengens yttergrense.

Europeiske land må forbedre sitt felles system for å håndtere asylsøknader, inkludert effektiv retur av migranter som får avslag på sine søknader. Norge er assosiert medlem av Det europeiske asylstøttekontoret som har utviklet seg til å bli det viktigste samarbeidsforumet i Europa på asylfeltet. Gjennom dette kontoret sender Norge eksperter for å bistå EU-land som mottar et høyt antall flyktninger og andre migranter. Regjeringen ønsker å videreføre denne bistanden og er positiv til forslaget om et styrket europeisk byrå på asylfeltet.

Politi- og sikkerhetssamarbeid. For effektivt å bekjempe terrorisme og internasjonal organisert kriminalitet ønsker regjeringen bedre informasjonsdeling og tett samarbeid på tvers av landegrensene i Europa. I oppfølgingen av meldingen til Stortinget om globale sikkerhetsutfordringer styrker regjeringen samarbeidet med EU på disse områdene.³

Regjeringen legger vekt på å utnytte fullt ut de mulighetene som ligger i Norges samarbeidsavtale med Europol, det sentrale organet for å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet i Europa. Avtalen gjør det lettere å utveksle infor-

masjon og få støtte i store etterforskninger hvor flere land er involvert. Regjeringen har sikret norsk deltakelse i Europol's nye kontraterrorstenter. Det er et nyttig supplement til den uformelle kontraterrorgruppen hvor sikkerhetstjenester fra alle EU-land, Norge og Sveits deltar.

Samarbeidet for å overføre mistenkte og domfelte mellom europeiske land (den europeiske arrestordre) styrker Europas evne til å bekjempe terrorisme og organisert kriminalitet. Norge har allerede en avtale med EU om tilslutning til samarbeidet, og regjeringen arbeider for at avtalen skal tre i kraft så snart som mulig.

Ny teknologi gjør det enklere for terrorister og kriminelle å dele informasjon i sanntid, rekruttere og utføre operasjoner. Den norske tilslutningsavtalen til Prüm-samarbeidet åpner for at norske myndigheter kan søke direkte i andre lands databaser for fingeravtrykk, DNA og kjøretøy. Tilsvarende kan andre lands myndigheter søke i våre databaser. For å redusere risikoen knyttet til personvern arbeider regjeringen for sterke felleseuropeiske regler og standarder på disse feltene.

Integrering og forebygging av voldelig ekstremisme. Regjeringen er godt i gang med å gjennomføre handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, både nasjonalt og ved at vi styrker nordisk, europeisk og annet internasjonalt samarbeid.⁴ Regjeringen vil fortsette å bruke det nyetablerte nordiske nettverket for forebygging av ekstremisme. Vi har også vært pådrivere for å etablere samarbeid på europeisk nivå, blant annet det europeiske ungdomsnettverket mot voldelig ekstremisme.

Vi viderefører engasjementet i EUs nettverk mot radikaliserings og i den uformelle gruppen av europeiske land som ønsker tettere samarbeid om sikkerhetstrusselen fra fremmedkrigere.

Nye borgere må raskt integreres gjennom opplæring, utdanning og sysselsetting. I dette arbeidet har europeiske land mye å tjene på å utveksle erfaringer. Regjeringen vil legge særlig vekt på å følge opp det nordiske samarbeidsprosjektet om integrering av flyktninger og innvandrere. Vi må unngå at det vokser frem parallelle samfunn som kan gi grobunn for marginalisering og radikaliserings.

Utvidet europeisk samarbeid. Europa blir ikke stabilt uten demokrati, sterke statsinstitusjoner og økonomisk utvikling på alle deler av kontinentet. Regjeringen vil derfor støtte reformer i land som ønsker tettere integrasjon i det europeiske samarbeidet. Effekten av vår støtte er

³ Meld. St. 37 (2014–2015), *op. cit.*

⁴ Justisdepartementet (2014) *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.*

størst om vi samordner innsatsen med EU og EUs medlemsland.

I det østlige Europa konsentrerer regjeringen sin politiske og økonomiske støtte til Ukraina, Georgia og Moldova, som alle har inngått assosieringsavtaler med EU. Et mer stabilt og fremgangsrikt Ukraina vil være et særlig viktig bidrag til Europas sikkerhet. Regjeringen vil opprettholde norsk bistand til landet på et høyt nivå. Bistanden konsentreres om områder hvor Norge har særlige forutsetninger for å bidra: energisektorreform og energieffektivisering, rettsstat og godt styresett og europatilpasning og økonomisk reform.

Regjeringen vil også videreføre bidrag til den politiske reformprosessen gjennom regionale og internasjonale organisasjoner, særlig OSSE og Europarådet. EU er en sentral samarbeidspartner som gir og koordinator i bistandsarbeidet. Vi vil også styrke NATOs samarbeid med Ukraina.

Regjeringen vil doble bistanden til Vest-Balkan for å støtte landenes reformprogrammer og dermed fremskynde integrasjon i EU og NATO, i tråd med landenes egne ambisjoner. Styrking av rettsstaten, samarbeid og forsoning mellom landene, utvikling av bærekraftige økonomier og styrking av sivilt samfunn skal fremdeles være prioriterte områder for norsk bistand. Vi skal også videreføre lange tradisjoner for samarbeid om forsvar og forsvarsreform. Tiltak mot religiøs radikaliserings vil bli viet mer oppmerksomhet.

Norge vil bidra til å styrke båndene mellom Tyrkia og resten av Europa og til stabilitet i Tyrkias nabolag. Den svekkede rettsikkerheten og de stadig trangere kårene for ytringsfriheten i Tyrkia er meget bekymringsfullt. Regjeringen vil støtte Europarådets og OSSEs innsats for rettsstatsutvikling i Tyrkia. Det sivile samfunn spiller en viktig rolle for ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter.

6.2 Frihet og menneskerettigheter

Det er et sentralt mål for regjeringens utenriks- og sikkerhetspolitikk å ivareta demokratiske institusjoner, verne om borgernes rettigheter og friheter og støtte opp om sivilt samfunn, også i vår egen verdensdel.

Demokratiske institusjoner. Regjeringen vil opprettholde et sterkt engasjement for rettsstat og demokrati i Europa gjennom EØS-midlene og i samarbeid med EU, Europarådet, OSSE og andre organisasjoner og enkeltland.

Regjeringen støtter Europarådets innsats for demokratiet i Europa. Kampen for ytringsfrihet,

forsamlingsfrihet og pressefrihet er viktigere enn på lenge. Norge skal være en støttespiller for OSSEs arbeid for godt styresett, gjennom organisasjonens kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter. Vi vil fortsette å delta i valgobservasjon og bidra med prosjektstøtte og norsk ekspertise.

Norge viderefører også deltakelsen i European Endowment for Democracy, en finanseringsmekanisme som gir direkte støtte til aktører som arbeider for overgangen til demokrati i EUs østlige og sørlige nabolag.

Rettigheter og friheter. Å fremme respekt for menneskerettighetene, er en del av regjeringens innsats for å håndtere og forebygge krise og konflikt i Europa. Europeiske land har påtatt seg en rekke internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Hovedutfordringen er å bidra til at landene etterlever disse. Europarådet spiller en nøkkelrolle. Gjennomføringen av avgjørelsene til Den europeiske menneskerettsdomstol må overvåkes. Regjeringen ser alvorlig på at enkelte av Europarådets medlemsland undergraver domstolens autoritet og betydning.

Vi vil styrke domstolen ved å effektivisere kontrollen med at stater etterlever dommene. Som et konkret bidrag skal vi fortsette å bruke EØS-midler til å styrke håndhevelsen av dommer i mottakerlandene.

Sivilt samfunn. Velfungerende demokratier avhenger av sterke frivillige organisasjoner. EØS-midlene er det største norske bidraget til sivilt samfunn i Sentral-Europa. I perioden 2014–2021 skal ti prosent av ordningen gå til frivillige organisasjoner.

Styrking av sivilsamfunnet er en viktig satsing i regjeringens langsiktige engasjement i det østlige Europa. I Russland er dette arbeidet blitt særlig utfordrende, mye på grunn av loven om fremmede agenter. Regjeringen opprettholder like fullt sitt engasjement blant annet gjennom støtte til samarbeidet mellom russiske og norske organisasjoner og jevnlig kontakt med menneskerettighetsforkjempere og frivillige organisasjoner.

6.3 Økonomisk styrke

Forpliktende samarbeid basert på felles spilleregler er ikke bare en forutsetning for en positiv økonomisk utvikling. Det bidrar også til å redusere konfliktnivået mellom europeiske land.

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det europeiske samarbeidet. Avtalen knytter oss til felles, fredelig problemløsning i Europa, bidrar til

vekst og velferd i Norge og styrker vår økonomiske evne til å investere i sikkerhet.

Nær 80 prosent av norsk eksport går til EU. Takket være EØS-avtalen er norske bedrifter sikret like konkurransevilkår på det europeiske markedet. Avtalen bidrar også til å styrke samarbeidet med andre europeiske land om felles, grenseoverskridende utfordringer knyttet til blant annet klima og miljø, forskning og utdanning, helse- og forbrukerspørsmål og sivil beredskap. Regjeringen mener derfor det er i vår nasjonale interesse å hegne om EØS-avtalen.

Regjeringen vil bidra til at EØS-avtalen fungerer godt. Vi skal gjennomføre felles regler på en korrekt måte og i tide, og fremme norske interesser ved å medvirke i utformingen av felles regler. Gjennom EØS-midlene skal vi bidra til sosial og

økonomisk utjevning. Omstilling til mer kunnskapsbaserte, grønne og digitale samfunn er en hovedprioritering for regjeringens europapolitikk i årene som kommer og for det norske formannskapet i det nordiske samarbeidet i 2017.⁵

Storbritannias beslutning om å tre ut av EU innebærer sannsynligvis at det indre marked mister sin nest største økonomi. Det er viktig for regjeringen å videreføre Norges gode politiske og økonomiske forbindelser med Storbritannia. Regjeringens ambisjon er et tett handelspolitisk samarbeid med Storbritannia også etter utmeldingen av EU.

⁵ Nordisk ministerråd (2016), *Program for Norges formannskap i Nordisk ministerråd 2017*. Tilgjengelig fra <http://www.norden.org> [lest 14. mars 2017].

7 Sikkerhet i nord

Stabilitet, internasjonalt samarbeid, respekt for havretten og godt naboskap fremmer sikkerhet i nord.

Norge har i mange år ført en aktiv nordområdepolitikk og engasjementspolitikk overfor Russland. Vi har søkt kontakt, etablert samarbeid og bygd tillit basert på gjensidige interesser. Selv om forholdet til Russland er endret etter 2014, legger regjeringen vekt på å videreføre samarbeidet i nord på de fleste områder. Det gjelder både det institusjonelle samarbeidet og det uformelle folk-til-folk-samarbeidet.

I tillegg til at samarbeidet i seg er verdifullt, har det også en viktig sikkerhetspolitisk funksjon. Mennesker og institusjoner på begge sider av grensen møtes og knytter bånd. Det bygges forståelse og tillit, både lokalt og mellom hovedstedene.

Hoveddelen av det militære samarbeidet er suspendert. Likevel ønsker Norge gjennom åpenhet om militær aktivitet å redusere risikoen for misforståelser og farlige episoder. Norge har vist større åpenhet rundt NATO-øvelser og andre øvelser enn det våre internasjonale forpliktelser krever.

For å ivareta sikkerheten i nordområdene, har regjeringen opprettholdt den direkte linjen mellom norsk og russisk forsvar, samvirket innenfor kyst- og grensevakt, samarbeidet om søk og redning og mekanismene i Incidents at Sea-avtalen. Norsk og russisk kystvakt arbeider godt sammen om blant annet fiskeriforvaltning og søk og redning til havs.

NATO er viktig for stabiliteten i nord. Alliansen gir faste og forutsigbare rammer og en trygghet Norge ikke kunne oppnå alene. I de tunge sikkerhetspolitiske spørsmålene står vi sterkere og tryggere som en del av NATO og som en del av det europeiske verdi- og interessefellesskapet.

Folkeretten gir klare kjøreregler og mekanismer for å håndtere uenigheter på en fredelig måte. Etterlevelse av havretten har stor betydning for norske interesser i nord.

Et sterkt norsk forsvar og alliert øvingsaktivitet. Selv om nordområdene er preget av stabilitet og samarbeid, er det viktig at NATO alltid er

oppdatert om forholdene i nord og forberedt på at utviklingen kan gå en annen vei. NATO-traktaten legger til grunn at alle allierte evner å forsvare eget territorium.

Forsvaret skal kunne utføre daglige nasjonale oppgaver, bidra til troverdig avskrekking og til å opprettholde Norges rolle og kompetanse i nordområdene. Samtidig må Norge ha tette forbindelser til sentrale allierte. Alliert tilstedeværelse i nord bidrar til NATOs troverdighet, og forsvarsplanene må øves med jevne mellomrom. Langtidsplanen for forsvarssektoren styrker fundamentet for mottak av alliert støtte.¹ Gjennom øvelser får vi og andre allierte verdifull praktisk erfaring. Gitt våre store havområder vil regjeringen arbeide for at NATO styrker alliansens maritime ressurser.

Situasjonsforståelse og kunnskap. Norge er NATO i nord. Med det følger et ansvar. Norge har bevart solid kunnskap om utviklingen i nord gjennom skiftende tider. Regjeringen vil sørge for at Norge følger utviklingen i regionen og holder allierte informert og oppdatert.

Basepolitikken. Siden Norges inntreden i NATO har det vært norsk politikk ikke å ha permanente baser for fremmede lands stridskrefter på norsk jord så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep. Samtidig har ikke basepolitikken vært til hinder for regelmessig alliert tilstedeværelse på norsk territorium. Det omfatter blant annet lagring av alliert forsvarsmateriell, periodisk øving og annen tilstedeværelse. Regjeringen vil videreføre denne politikken.

Kjernevåpen- og anløpspolitikken. Som NATO-medlem er Norge en del av alliansens kjernevåpenpolitikk. Norge har samtidig vært klar på at kjernevåpen ikke skal stasjoneres på norsk jord i fredstid. Denne politikken har vært konfliktdeppe og bidratt til avspenning. I tillegg har Norge forutsatt at fremmede militære fartøy som anløper norsk havn ikke har kjernevåpen ombord. Regjeringen vil videreføre kjernevåpen- og anløpspolitikken.

¹ Prop. 151 S (2015–2016), *op. cit.*

Svalbardpolitikken. I tråd med melding til Stortinget om Svalbard viderefører regjeringen de overordnede målene i norsk svalbardpolitikk.² Disse har ligget fast over tid og er trygt forankret i nasjonale interesser. En langsiktig og konsekvent svalbardpolitikk bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i nord.

Nordområdesatsingen fremmer norske interesser i nord. Regjeringen har økt de årlige bevilgningene til nordområdetiltak for å sikre langsiktige investeringer i kunnskap, næring, infrastruktur og beredskap. Regjeringen vil videreføre et høyt investeringsnivå i årene som kommer. Nye innsatsområder er styrking av grensevakten og økte bevilgninger til flere forskningsprogram. I løpet av våren 2017 vil regjeringen legge frem en ny nordområdestrategi.

² Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*.

Regionale organisasjoner. Gode samarbeidsstrukturer preget av tillit og åpenhet reduserer potensialet for konflikter. Arktisk råd samler alle de arktiske statene på regjeringsnivå og er den mest sentrale arenaen for mellomstatlig samarbeid i regionen. Regjeringen vil støtte opp om rådets sentrale rolle.

Norge vil bidra til at det gode samarbeidet mellom kyststatene til Polhavet (USA, Canada, Danmark, Russland og Norge) videreføres og utvikles.

Barentssamarbeidet mellom Norge, Sverige, Finland og Russland bidrar, i likhet med det norsk-russiske samarbeidet i nord, til tillit mellom naboene i Barentsregionen. Samarbeidet er bygd opp av en rekke arbeidsgrupper der representanter fra regionale og nasjonale myndigheter møtes for å løse felles utfordringer, eksempelvis innen helse, beredskap og søk og redning. Regjeringen vil videreføre et sterkt engasjement i Barentssamarbeidet.

8 Sterkt transatlantisk samarbeid

Norges sikkerhet er avhengig av et sterkt transatlantisk samarbeid og den amerikanske sikkerhetsgarantien. For å bevare samarbeidet, men også for bedre å kunne håndtere utfordringene vi står overfor, må Europa ta større sikkerhetsansvar.

Blant NATOs medlemsland varierer evnen og viljen til å bære et slikt ansvar og til å videreutvikle NATO. Det gir næring til fordypet samarbeid i mindre grupper. Et mindre ensartet euroatlantisk område krever også forsterket innsats for å bevare politisk samhold, solidaritet og fellesløsninger i alliansen.

Regjeringen vil bidra til et sterkt og omstillingsdyktig NATO, pleie et nært bilateralt forhold til USA og fordype politisk og militært samarbeid med utvalgte allierte.

8.1 Et handlekraftig NATO

NATO er den eneste organisasjonen i Europa med reelle kollektive forsvarsforpliktelser og forsvarsevne. For å bevare NATO sterkt og samlet er det avgjørende at alliansen kan takle medlemmenes sikkerhetsutfordringer på en troverdig måte gjennom avskrekking og forsvar. Det krever militær kapasitet, politisk vilje og evne til å omstille alliansen i takt med endringer i trusselbildet. Regjeringen vil arbeide for å styrke NATO som militær allianse og som forum for sikkerhetspolitisk dialog og bidra til nødvendig omstilling av alliansen.

Politisk fellesskap. Regjeringen vil utvikle det politiske fellesskapet mellom allierte for å bevare NATOs handlekraft og samhold. Norge skal bidra ved å styrke felles situasjonsforståelse gjennom utveksling av etterretning, regelmessig politisk dialog og en tettere kobling mellom NATO og nasjonale hovedkvarter. Norge vil også ta initiativ til regelmessige konsultasjoner mellom NATO og sentrale partnerland.

Kjerneoppgaver. Norge skal bidra til at NATO skal kunne utføre alle tre kjerneoppgaver: kollektivt forsvar, krisehåndtering og sikkerhet gjennom samarbeid med andre land og organisasjoner. De raske endringene i trusselbildet under-

streker behovet for å ivareta alle tre. Regjeringen vil medvirke til dette ved å bidra mer til alliansens kollektive forsvar, fortsatt delta med styrker i NATOs operasjoner, videreføre norsk engasjement for sikkerhetssektorreform og kapasitetsbygging i NATOs partnerland og utvikle samarbeidet mellom NATO og EU.

Forsvarsevne. Norge skal bidra til å styrke NATOs forsvarsevne. Gjennom langtidsplanen for forsvarssektoren har regjeringen lagt opp til et forsvarspolitisk løft som også vil komme alliansen til gode. Regjeringen vil følge opp vedtaket fra NATOs toppmøte i Wales i 2014 om gradvis å øke forsvarsbudsjettet opp mot toprosentmålet i løpet av ett tiår. Regjeringen vil derfor fortsette å øke forsvarsbudsjettet, fortsette å bruke mer enn 20 prosent av budsjettet på investeringer og prioritere militære kapasiteter som bidrar til hele NATOs forsvarsevne.

Operasjoner. Regjeringen vil prioritere militære styrkebidrag gjennom NATO eller i samarbeid med våre nære allierte. NATO er rammeverket som gir størst sikkerhet for våre styrker og best politisk kontroll med innsatsen. Regelmessig operativt samarbeid fremmer også alliert samhold og forsvarsevne.

Partnerskap. Norge skal bidra til fortsatt tett samarbeid mellom NATO og alliansens partnere. Regjeringen vil prioritere partnerskap som styrker alliansens sikkerhet. Vi vil fortsette å støtte utviklingen av et tettere alliert samarbeid med Sverige og Finland.

Regjeringen vil videreføre NATOs praktiske støtte for å sette partnerland i stand til å delta i operasjoner samt opprettholde politisk dialog for å sikre felles situasjonsforståelse. Vi vil arbeide for at en større andel av NATOs støtte til partnerprogram skal gå til stabilisering og forebygging i NATOs nærområder.

Regjeringen vil støtte initiativ for å styrke samarbeidet mellom NATO og andre sentrale aktører som er involvert i krisehåndtering, som FN, EU, og AU. NATOs globale partnerskap er også viktige. Partnerskap med land i Asia gir NATO bedre situasjonsforståelse og øker evnen til samarbeid om felles sikkerhetsutfordringer.

Omstilling. Regjeringen støtter en videreutvikling av NATOs rolle og ansvar. NATO kan ikke og skal ikke erstatte andre sikkerhetspolitiske aktører, som FN, EU, OSSE eller AU. For å holde alliansen sterk og samlet er det likevel viktig at NATO kan møte medlemslandenes sikkerhetsutfordringer på en troverdig måte. Regjeringen vil støtte en videreutvikling av NATOs tre kjerneoppgaver og kommandostruktur i takt med endringer i trusselbildet, inkludert innen digital sikkerhet og terrorbekjempelse.

Finansiering. Regjeringen vil bidra til at NATO har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å løse sine oppgaver. Fellesløsninger i alliansen er kostnadseffektive og et uttrykk for solidaritet. Regjeringen vil arbeide for flere fellesfinansierte aktiviteter i NATO og effektiv ressursbruk.

8.2 Amerikansk og europeisk samarbeid

Den amerikanske sikkerhetsgarantien er fundamentet for europeiske alliertes sikkerhet. Det transatlantiske verdi- og interessefellesskap ligger til grunn for viljen til å investere i hverandres sikkerhet og evnen til å opptre samlet i kriser. I en tid hvor både USAs og flere europeiske lands politikk er i endring, må vi søke å hegne om grunnleggende verdier og bevare samarbeidet på områder hvor vi har felles interesser.

Amerikanske krav om at europeiske allierte må ta større sikkerhetsansvar, har tiltatt i styrke. Økt europeisk ansvar erstatter ikke USAs sikkerhetsgaranti, men det kan styrke samholdet, evnen til å operere sammen og vår felles sikkerhet. Europeiske allierte må øke sine forsvarsinvesteringer og bære en større del av de samlede forsvarsutgiftene, både med tanke på behovene i Europa og det transatlantiske forholdet.

Politisk kontakt. Regjeringen vil videreføre Norges tette forhold til USA og søke samarbeid på områder av felles interesse. Vi vil arbeide for å opprettholde NATO som den foretrukne plattform for sikkerhetspolitisk dialog mellom Europa og USA om hele bredden av sikkerhetsutfordringer. For å sikre best mulig gjennomslag for våre verdier og interesser vil regjeringen utarbeide en egen strategi for vårt langsiktige forhold til USA.

Transatlantisk samhandel. Nedbygging av handelshindre har bidratt til et nært økonomisk samarbeid mellom Europa og USA. Utsiktene til en handels- og investeringsavtale er i dag små. Regjeringen vil likevel fortsette å fremholde

betydningen av frihandel for europeisk og amerikansk økonomisk utvikling og sikkerhet.

Europeisk forsvarsevne. Regjeringen vil arbeide for at europeiske land bidrar mer til å styrke alliert forsvarsevne. Norge skal nå de ambisiøse målene i langtidsplanen for forsvarssektoren og bruke forsvarsplanprosessen i NATO til å arbeide for et tilsvarende engasjement fra europeiske allierte. Endelig vil regjeringen videreføre Norges deltakelse i flernasjonalt samarbeid og sørge for at norske styrker jevnlig deltar i NATOs innsatsstyrker, i alliansens fremskutte nærvær i Baltikum og i alliert opplæring og øvelser.

Styrkebidrag. Regjeringen vil arbeide for at europeiske land skal forbli viktige bidragsyttere til allierte operasjoner. I en tid da flere land har kuttet i landstyrkene, er det nødvendig at Norge og øvrige europeiske allierte bevarer evnen til å delta i felles operasjoner. Regjeringen ønsker også at NATO skal fortsette å legge til rette for at partnerland kan delta i internasjonal krisehåndtering.

Samarbeidet med EU. For å kunne takle sammensatte kriser på en god måte, er det viktig at Europa og USA har en felles forståelse av trusselbildet. Et godt og utfyllende samarbeid mellom NATO og EU bidrar til dette. Regjeringen vil støtte ordninger for bedre informasjonsutveksling, tettere politisk dialog og bedre koordinering av opplæring og øvelser.

Nordisk samarbeid. Et tett nordisk og nordisk-baltisk sikkerhetssamarbeid styrker Europas samlede bidrag til fred og sikkerhet. De nordiske landene har gode erfaringer med å operere sammen i internasjonale operasjoner og innenfor sikkerhetssektorreform. Et nært forhold til Sverige og Finland vil være viktig i håndteringen av en eventuell sikkerhetspolitisk krise i våre nærområder.

Regjeringen vil videreføre den tette dialogen med nordiske og baltiske land om utviklingen i nærområdene og videreutvikle det nordiske forsvarssamarbeidet på områder som gir forsvars- og sikkerhetspolitisk merverdi. De nordiske og baltiske land har ulike tilknytningsformer til NATO og EU. Samarbeidet i Norden og Baltikum er derfor også en god arena for å arbeide frem initiativ som kan styrke sikkerhetssamarbeidet mellom de to institusjonene.

Stabilisering. Regjeringen vil bidra til økt europeisk stabiliseringsinnsats i sør gjennom et bredt spekter av virkemidler, fra militære tiltak til konfliktløsning og -forebygging. Solid europeisk stabiliseringsinnsats styrker transatlantisk sikkerhet, ettersom ustabiliteten sør for Europa har

skapt arnesteder for internasjonal terrorisme som også truer USA.

8.3 Samarbeid med utvalgte allierte

Vår sikkerhet bygges best innenfor et sterkt NATO. Regjeringen vil prioritere samarbeid med utvalgte allierte som kan forsterke Norge i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. I senere år har vi blant annet pleiet et tettere samarbeid med enkelte allierte om utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell. Å gjøre dette til en strategisk satsing, innebærer at man ikke bare bevisst videreutvikler praktisk samarbeid, men også styrker utenriks- og sikkerhetspolitisk dialog med disse landene.

Forsvarssamarbeid. Regjeringen vil videreutvikle et spesielt tett militært forhold til følgende sentrale allierte: Frankrike, Nederland, Storbritannia, Tyskland, og USA. Norge har i senere år utviklet et stadig tettere samarbeid med disse landene innen politikkutvikling, felles styrkeoppbygging, utvikling og anskaffelser, og opplæring og øvelser. Dette bedrer forsvarsevnen og gir lavere kostnader enn om landene skulle løst oppgavene

hver for seg. Samarbeidet styrker også vårt politiske forhold til sentrale allierte. Norge vil fortsette å fordype vårt forhold til denne gruppen land og ta initiativ til samarbeid som gir gjensidig utbytte og merverdi for NATO.

Regjeringen vil legge vekt på at eventuelle kapasiteter som utvikles, direkte skal understøtte alliansens behov og at samarbeidet må forbli åpent for andre allierte som ønsker å delta.

Utenriks- og sikkerhetspolitisk dialog. Regjeringen vil styrke utenriks- og sikkerhetspolitisk dialog med allierte som vi har et fordypet forsvarssamarbeid med. Tettere politisk kontakt er avgjørende for å sikre felles situasjonsforståelse og handlekraft i en eventuell krise. Mange av dagens sikkerhetsutfordringer krever også sivile verktøy. Derfor er det viktig at vi med våre nærmeste allierte jevnlig har samtaler om hele bredden i sikkerhetspolitikken. Norge vil derfor trappe opp utenriks- og sikkerhetspolitiske konsultasjoner med Frankrike, Nederland, Storbritannia, Tyskland og USA. Regjeringen vil sørge for at vårt uteapparat i de berørte landene og ved NATO-hovedkvarteret er dimensjonert for oppgaven.

9 Nedrustning og ikke-spredning

Kombinasjonen av troverdig avskrekking og vilje til nedrustning og rustningskontroll er en lang linje i norsk og alliert politikk. Det øker vår kollektive sikkerhet og oppnås både ved å styrke forsvarsevnen og ved gjensidige kutt og kontroll med enkelte kategorier våpen.

Etter den kalde krigen har den tidligere øst- og vestblokken gjennomført store kutt i både strategiske og konvensjonelle styrker. USA og Russland har gjort dype kutt i sine kjernevåpenarsenaler gjennom flere bilaterale avtaler. Mengden konvensjonelle styrker i Europa er i dag vesentlig lavere enn før 1989.

Også arbeidet for å unngå at masseødeleggelsesvåpen kommer uvedkommende i hende står sentralt i sikkerhetspolitikken. Spredningen av slike våpen både til nye stater og ikke-statlige aktører er en fare. Økt tilgjengelighet til avansert teknologi gjør ikke-spredningsarbeidet mer utfordrende. Motsetninger mellom stormaktene hindrer i enkelte tilfeller enighet om effektive mottiltak.

9.1 Masseødeleggelsesvåpen

Et enstemmig Storting vedtok 26. april 2016 at Norge skal arbeide aktivt for en verden fri for kjernevåpen og bidra til å oppfylle forpliktelsene i ikke-spredningsavtalen (NPT).¹ Regjeringen skal innta en pådriverrolle med sikte på en balansert, gjensidig, irreversibel og verifiserbar avskaffelse av kjernevåpen. På dette grunnlaget skal regjeringen arbeide langsiktig for et rettslig bindende rammeverk.

Visjonen om en verden uten kjernevåpen er et uttrykt mål for NATO. Samtidig slår alliansen fast at den vil ha kjernevåpen så lenge slike våpen finnes. Atomnedrustning må være balansert og gjensidig. Norge skal arbeide langsiktig for å sikre nedrustning i tråd med vedtaket i Stortinget og våre NATO-forpliktelser. NPT har i snart 40 år utgjort en hjørnestein for global sikkerhet og inne-

holder klare nedrustningsforpliktelser som må respekteres.

Balansert nedrustning. Effektive og juridisk bindende avtaler er nødvendig for ytterligere nedrustning. Regjeringen vil bidra til å bevare og styrke eksisterende rammeverk, sikre ratifikasjon av prøvestansavtalen og fremgang i forhandlingene om en avtale for å hindre produksjon av spaltbart materiale. Det finnes i dag avtaler for strategiske kjernevåpen og mellomdistanseraketter, men ingen for taktiske kjernevåpen. Initiativ for økt åpenhet rundt taktiske kjernevåpen vil være et skritt på veien mot en avtale som regulerer denne kategorien våpen.

Verifiserbar nedrustning er en forutsetning for at inngåtte avtaler skal omsettes i praksis. Partene og omverdenen må ha tillit til at kjernevåpen som skal destrueres, faktisk blir destruert. Samtidig må ikke sensitiv høygradert teknologi komme på avveie. Norge har i mange år arbeidet med Storbritannia for å utvikle systemer for verifikasjon, for å berede grunnen for nye kutt i kjernevåpenarsenalene. Samarbeidet er utvidet til også å inkludere USA og Sverige. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet. I oktober 2016 fremmet Norge en resolusjon i FN og sikret med den bred støtte til verifikasjonsarbeidet.

Bistand til å gjennomføre avtaler. Norge har god erfaring med å bidra til den praktiske gjennomføringen av nedrustningsavtaler. Vi har for eksempel, som del av atomavtalen med Iran, bidratt med finansiering og eksperter til å transportere ut anriket uran fra Iran og erstatte, dette med naturlig uran for bruk i landets sivile atomprogram. Norge har også bidratt til uttransporteringen av kjemiske stridsmidler fra Syria. Regjeringen vil bygge videre på disse erfaringene og styrke Norges evne til å bidra i lignende situasjoner i fremtiden.

Regjeringen vil videreføre norsk støtte til kjemi- våpenkonvensjonen og biologivåpenkonvensjonen.

Sikring av atomanlegg og atomavfall. Gjennom prosessen med Nuclear Security Summit har Norge bidratt til praktiske sikkerhetstiltak på en rekke felt. Regjeringen vil videreføre og slutføre programmene for atomoppyrdding i Russland og

¹ Stortinget (2015–2016), Vedtak 623.

Ukraina. Regjeringen vil også bidra til at Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) har tilstrekkelige budsjetter og vil videreføre norsk støtte til IAEAs fond for kjernefysisk sikkerhet.

9.2 Konvensjonelle styrker

Konvensjonell rustningskontroll i Europa er under press. Russland har ensidig suspendert avtalen om konvensjonelle styrker i Europa (CFE-avtalen). Avtalen om det åpne luftrom og Wien-dokumentet bidrar til kunnskap og tillit og er viktige i dagens spente situasjon.

Uten russisk deltakelse gir konvensjonell rustningskontroll i Europa liten mening. Prinsippene om gjensidighet og verifiserbarhet fra den kjernefysiske nedrustningen ligger også til grunn for konvensjonell rustningskontroll og nedrustning. I en tid preget av motsetninger mellom NATO og Russland er forhandlingsklimaet dårlig og handlingsrommet lite. Likevel fant noen av de større gjennombruddene i nedrustningsarbeidet sted da den kalde krigen var på sitt kjøligste. Alliert sam-

hold i disse spørsmålene er en forutsetning for å lykkes.

Nytt rustningskontrollregime. Regjeringen vil bidra i arbeidet frem mot et nytt regime for konvensjonell rustningskontroll i Europa. Vi ønsker en åpen og inkluderende prosess, fortrinnsvis gjennom OSSE. Vi må ta høyde for den militære utviklingen siden CFE-avtalen ble fremforhandlet og vurdere å inkludere nye våpensystemer i en fremtidig konvensjonell rustningskontrollavtale.

OSSE-formannskap. OSSE er den sentrale arena for forhandlinger om konvensjonell nedrustning og rustningskontroll i Europa. Mye av den sikkerhetspolitiske dialogen mellom NATO-landene og Russland foregår i OSSE. Organisasjonen gjør også viktig arbeid for demokratiutvikling i Europa, Kaukasus og Sentral-Asia. OSSE spiller dessuten en sentral rolle i Ukraina.

Norge hadde formannskapet i OSSE i 1999. Regjeringen vil arbeide for et nytt norsk formannskap i 2020. En sentral målsetting for et norsk formannskap vil være å bidra til tillitsbygging, åpenhet og avspenning.

10 Stabilitet i Europas nærområder

Sårbare stater og stater som bryter sammen, hindrer utvikling og svekker regional og internasjonal sikkerhet. Stabiliserings- og utviklingsinnsats i disse landene er god sikkerhetspolitikk.

FNs tusenårsmål var ambisiøse. Likefullt ble målet om å halvere andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom innfridd. I dag lever en økende andel av de ekstremt fattige i sårbare land. For å nå det nye overordnede bærekraftsmålet om å utrydde fattigdom må oppmerksomheten rettes mot disse landene. Dette er en hovedgrunn til at FN klart oppfordrer det internasjonale samfunnet til å prioritere innsatsen nettopp her.

Stabilisering av sårbare stater skjer ikke på bekostning av, men som en forutsetning for fattigdomsbekjempelse. Konflikt hindrer utvikling. Inkluderende vekst, hvor også kvinners økonomiske potensial utnyttes bedre, løfter mennesker ut av fattigdom og demper spredning av ustabilitet. Innsatsen bidrar også positivt til utviklingen i mer stabile utviklingsland og skal motvirke nye kriser.

Å øke norsk innsats i sårbare stater og konfliktområder innebærer risiko. Sikkerhetssituasjonen er vanskelig. Det øker faren for egne medarbeidere og samarbeidspartnere. I de samme statene er økonomiske misligheter og korrupsjon ofte utbredt. Samtidig er det viktig ikke å glemme at mulighetene er store. Vi kan få gjort langt mer gjennom forebygging enn gjenoppbygging. Det må her vises noe mer økonomisk risikovilje og fleksibilitet i den langsiktige bistanden.

For å oppnå størst mulig effekt av Norges innsats i land i Europas nærområder, skal tiltakene så langt som mulig koordineres med FN og EU. Regjeringen vil også styrke samarbeidet med NATO, AU og enkeltland. Stabiliseringsarbeidet vil kreve tett samarbeid og koordinering mellom Utenriksdepartementet og andre relevante fagdepartement.

I all vår innsats for fred, stabilisering og sikkerhet skal respekt for menneskerettighetene stå sentralt. Det legges særlig vekt på kvinners og barns behov og rettigheter.

10.1 Strategi for sårbare stater og regioner

Regjeringen utarbeider en strategi for sårbare stater og regioner hvor ulike virkemidler for stabilisering ses i sammenheng. Utviklingsbistand, næringsutvikling, freds- og forsoningsdiplomati, ulike former for kapasitetsbygging og militære bidrag er alle mulige komponenter. Hvilken kombinasjon av virkemidler som skal benyttes, vil variere fra situasjon til situasjon.

Stabilisering er en helhetlig prosess for å bygge gjensidig tillit mellom myndigheter og befolkning, og legge til rette for bedret styresett og langsiktig utvikling.

Stabiliseringsinnsatsen favner bredt. Den brukes som regel som et politisk virkemiddel for å støtte opp om lokale samfunnsstrukturer. Stabiliseringsinnsatsen er ment å legge grunnlaget for mer langsiktig utviklingsinnsats og fredsbygging.

Geografisk vil regjeringen rette stabiliseringsinnsatsen mot land i beltet fra Mali i vest til Afghanistan i øst. Utviklingen i disse landene får stadig større betydning for Europa.

Erfaring fra tidligere stabiliseringsinnsats må ligge til grunn. Lærdommene som kom frem i Afghanistan-rapporten, er viktige.¹ Det tunge norske sivile og militære bidraget i Afghanistan har vist at vi må ha realistiske forventninger til hva som kan oppnås. Ulike tiltak må ses i sammenheng slik at de ikke motvirker hverandre.

Norge vil bidra med innsats i sårbare stater innenfor følgende seks områder:

Humanitær innsats. Mer langvarige og sammensatte kriser krever større innsats fra det internasjonale samfunn. Gapet mellom behov og tilførte midler øker. Regjeringen har økt bevilningene til humanitær bistand betydelig i lys av senere års kriser og vil fortsette å prioritere nødhjelp og annen humanitær innsats.

For å få tilgang til å hjelpe sivilbefolkningen som rammes i dagens væpnede konflikter er det viktigere enn noen gang å være nøytral, upartisk

¹ NOU 2016: 8 *En god alliert. Norge i Afghanistan 2001–2014.*

og målrettet mot de mest sårbare, uavhengig av hvor de kommer fra og hvor de er. Disse prinsippene legger Norge til grunn for all humanitær bistand.

Konfliktforebygging og freds- og forsoningsdiplomati. Konflikter krever politiske løsninger. Norske ressurser og erfaring med freds- og forsoningsdiplomati setter oss i stand til å bidra. Tidlig innsats kan spare oss for store økonomiske og humanitære kostnader. Langsiktighet, gode nettverk, inkludering av alle berørte parter og vilje til å bruke bistandsmidler for å støtte opp om fredsprosesser er blant Norges fortrinn. Kvinners deltakelse i fredsprosesser sikrer troverdighet og eierskap.

Norge vil bidra til å styrke FN og AUs evne til å oppdage potensielle konflikter tidlig og raskt iverksette forebyggende tiltak. Regjeringen vil også bidra til å støtte opp om etablerte lokale konfliktløsningsmekanismer. For å styrke vårt strategiske partnerskap og samarbeid med AU vil regjeringen utnevne en egen ambassadør til organisasjonen. Regjeringen vil tilføre norsk freds- og forsoningsdiplomati mer ressurser.

Sikkerhet. I tilfeller hvor det er nødvendig å bruke militærmakt for å skape stabilitet, må den ses i sammenheng med andre virkemidler. Innsatsen må bygge på realistiske planer om etterfølgende stabilisering og gjenoppbygging. Norge vil bidra til å reformere FN's fredsbevarende innsats og styrke AUs kompetanse til å drive fredsoperasjoner.

Sårbare stater må støttes slik at de bedre klarer å håndtere sikkerhetstrusler som voldelig ekstremisme og organisert kriminalitet. Regjeringens tiltak på dette området er utdypet i meldingen til Stortinget om globale sikkerhetsutfordringer.²

I all vår innsats for fred og sikkerhet skal seksualisert vold forebygges og bekjempes, og vi skal arbeide for bedre rettsvern for dem som utsettes for overgrep.

Menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsfremme. Som det fremgår av regjeringens melding om menneskerettigheter er godt styresett, respekt for menneskerettighetene og rettstatens prinsipper forutsetninger for stabilitet over tid.³ I mange land bidrar undertrykking, krig og konflikt til at stater blir sårbare og lovløse. Staters voldsmonopol utfordres, og statene klarer ikke å oppfylle pliktene de har overfor egne borgere. For å kunne overholde folkeretten, etterleve lover og

regler på eget territorium og oppfylle forpliktelser overfor egne borgere, må staten fungere som stat.

Kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren er avgjørende for at landene selv skal kunne ta tak i stabilitetsutfordringer. Norsk innsats må bidra til å bygge solide rettsstater og utvikle mer inkluderende og åpne samfunn hvor strukturell diskriminering og korrupsjon bekjempes. Opplæring og styrking av statlige institusjoner og støtte til sivilt samfunn er sentrale virkemidler i dette arbeidet. En velfungerende rettsstat er også grunnleggende for et effektivt skattesystem og for å bekjempe ulovlig kapitalflukt og korrupsjon.

Inkluderende vekst og grunnleggende sosiale tjenester. I regjeringens melding om næringsutvikling fremgår det at verdiskaping i privat sektor er selve motoren i økonomien. Inkluderende økonomisk vekst og jobbskaping reduserer fattigdom.⁴ Helse og utdanning er grunnleggende tjenester som bidrar til et samfunns evne til verdiskaping. Norge prioriterer særlig tiltak innen helse og utdanning. I tillegg vil vi hjelpe sårbare stater å skape forutsigbare rammebetingelser for næringslivet.

Flukt og migrasjon. Rask tilstrømning av store folkemengder er særlig krevende for svake og sårbare stater. I verste fall kan det føre til spredning av konflikt og humanitære kriser. Derfor må det internasjonale samfunn styrke sårbare mottaker- og transitlands evne til å håndtere masse-migrasjon. Et bedre samspill mellom utviklingsbistand og humanitær bistand til flyktninger og migranter kan bidra til at flukt og migrasjon håndteres på en mer bærekraftig måte i nærområdene.

Norge skal bidra til at flyktninger og internt fordrevne får dekket grunnleggende behov. Dette inkluderer skolegang for barn, rett til beskyttelse og mulighet for arbeid. Vi vil også støtte internasjonal innsats for å styrke grensekontroll, mottaksapparat og utlendingsforvaltning i sårbare stater.

10.2 Bistand til sårbare stater

Bistanden til sårbare stater er en del av den større stabiliseringsinnsatsen. Målet er å bringe stater ut av konflikt, hindre stater fra å bryte sammen og redusere sårbarhet. Det er uansett et humanitært imperativ å hjelpe mennesker i nød. Samtidig legger humanitær bistand sammen med utviklingsbistand grunnlaget for en mer positiv sosial og øko-

² Meld. St. 37 (2014–2015), *op. cit.*

³ Meld. St. 10 (2014–2016) *Muligheter for alle. Menneskerettighetene som mål og middel i utenrikspolitikken.*

⁴ Meld. St. 35 (2014–2015) *Sammen om jobben. Næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet.*

nomisk utvikling. Det er også i vår egeninteresse. En fredeligere og mer rettferdig utvikling i utsatte land er viktig for å bekjempe voldelig ekstremisme.

Det er en klar sammenheng mellom sikkerhet og utvikling. Giverland har i økende grad tatt konsekvensen av det og ser nå bistandspolitikken mer i sammenheng med sikkerhetspolitikken. Med meldingen til Stortinget om globale sikkerhetsutfordringer styrket regjeringen bistandspolitikken på områder av sikkerhetspolitisk betydning.⁵ Utviklingen i sårbare stater viser at vi må gjøre mer. Fra norsk side må vi utnytte fleksibiliteten i forvaltningen av vår bistand. Vi må bidra der vi mener vi oppnår størst effekt, og med de samarbeidspartnerne vi mener er mest effektive.

Som følge av de alvorlige konfliktene i deler av Midtøsten og Nord-Afrika vil regjeringen øke Norges bistand til berørte land. Enkelte huser et stort antall flyktninger og har problemer med å tilby grunnleggende tjenester som utdanning og mulighet for arbeid. Andre sliter med sikkerhetssituasjonen. Regjeringen vil øke bistanden betydelig til Tunisia, Jordan, Libanon og Sahel. Den humanitære bistanden vil være en del av denne satsingen der de humanitære behovene er store.

Regjeringen vil også arbeide for å mobilisere det internasjonale giversamfunnet slik at de enorme behovene i sårbare stater i større grad møtes. Det er behov for et felles internasjonalt løft.

Lokal og regional kunnskap og tilstedeværelse er avgjørende for å oppnå gode resultater i bistands- og stabiliseringsarbeidet. Regjeringen har derfor besluttet å opprette to nye ambassader, i Bamako, Mali og Tunis, Tunisia.

10.3 FNs fredsbevarende innsats

FN har en unik rolle som forebygger, megler og som leder av fredsoperasjoner. Antall personer i FN-tjeneste er på et historisk høyt nivå. Samtidig krever operasjonene mer spesialisert personell, opplæring og utstyr for å håndtere stadig mer sammensatte kriser. Dette vil fortsatt kreve en styrking av FNs kapasitet, først og fremst til å forebygge, men også til å håndtere konflikt og til å legge til rette for varig fred. Varig fred forutsetter i tillegg at partene er villige til å forplikte seg. Derfor vil støtte til freds- og forsoningsprosesser være avgjørende for å lykkes med en fredsoperasjon.

Forebygging. Regjeringen vil arbeide for at en større andel av FNs ressurser settes av til forebygging. Vi vil støtte tiltak som kan styrke FNs samlede kapasitet til å forebygge og løse konflikter og videreføre vår støtte til at FNs generalsekretær bruker sin politiske tyngde for å øve innflytelse i freds- og forsoningsprosesser.

Operasjoner. Regjeringen vil støtte arbeidet med å mobilisere ressurser til FNs operasjoner og prioritere høyt kvalifisert personell fra politi og forsvar samt etterspurte nisjekapasiteter. Vi skal delta med personell som kan bidra til å bygge kapasitet i justis- og sikkerhetssektoren i vertslandet. Norge skal være en pådriver for inkludering av kvinner i fredsoperasjoner. En bredere rekrutteringsbase gir de beste kandidatene til oppdragene. Kvinners deltakelse gir dessuten bedre mulighet til dialog med både kvinner og menn, slik at sikkerheten kan ivaretas for hele befolkningen.

Omstilling. Regjeringen vil videreføre støtten til reform av FNs fredsoperasjoner. Vi vil bidra til å heve kvaliteten på den fredsoperative innsatsen gjennom faglige innspill og økonomisk bistand, som støtte til utvikling av FNs etterretningskapasitet, den nye enheten for styrkegenerering og opplæring av afrikansk personell for deltakelse i både AU- og FN-operasjoner. Vi vil også støtte tiltak som fremmer FNs samarbeid med regionale organisasjoner, først og fremst NATO og AU.

⁵ Meld. St. 37 (2014–2015), *op. cit.*

11 Internasjonal orden

Mange av dagens sikkerhetsutfordringer krever global respons. Det gjelder terrorisme, internasjonal organisert kriminalitet, piratvirksomhet og digitale trusler. Det gjelder også klimaendringer og globale helseutfordringer. De to sistnevnte forsterker ofte underliggende problemer som i neste omgang kan forårsake ustabilitet og konflikt.

Godt og effektivt internasjonalt samarbeid hviler på respekt for felles spilleregler. Folkeretten er den rettslige rammen for samkvem mellom stater. Den gir et felles regelverk for å håndtere internasjonale kriser og konflikter. Folkeretten har spilt en viktig rolle i Europas fredelige utvikling og ligger til grunn for den euroatlantiske sikkerhetsarkitekturen.

Andre forhold, slik som handel, er også viktig for fredelig utvikling. Global handel skaper økonomisk vekst og vever stater sammen. Det reduserer faren for krig. Særlig effektivt har dette vært i kombinasjon med demokratisk utvikling.

For Norge er det viktig å bidra til å opprettholde og utvikle folkeretten, skape og bevare effektive arenaer for å løse globale utfordringer, fremme global handel og stimulere til demokratisk utvikling.

11.1 Spilleregler

Å bidra til å opprettholde internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer er en hovedlinje i norsk utenrikspolitikk. Stabiliteten og forutsigbarheten internasjonale spilleregler gir, tjener Norge og resten av verdenssamfunnet.

Norges åpne økonomi gjør at vi har stor nytte av et velfungerende handelsrettlig regime. FNs havrettskonvensjon har sikret Norge som kyststat tilgang til betydelige naturressurser. Samtidig har konvensjonen bidratt til stabilitet i verden fordi den balanserer ulike interesser stater har knyttet til hav.

Det er i norsk interesse at internasjonale forbindelser, konfliktløsning og håndtering av nye utfordringer baseres på folkeretten. Alternativet er at maktpolitiske virkemidler og stormaktsinteresser blir mer dominerende.

Opprettholdelse og utvikling av folkeretten. Folkeretten kan aldri tas for gitt. Det internasjonale ordskiftet har i senere år vært preget av voksende verdigap mellom enkeltstater og grupper av stater. Polarisering reduserer mulighetene til å enes om nye større internasjonale konvensjoner og overenskomster med det innhold vi ønsker.

Vi må arbeide for at verdens stater anvender og respekterer folkeretten og slutter seg til sentrale internasjonale konvensjoner. Konsolidering av folkeretten er særlig viktig i urolige tider.

Dessuten må folkeretten videreutvikles når samfunnsutviklingen skaper nye reguleringsbehov. Regjeringen vil sammen med andre stater bidra til at folkeretten er relevant for de regionale og globale utfordringer verdenssamfunnet eller en gruppe stater står overfor.

Reaksjoner på folkerettsbrudd. Norge forventer at andre stater også følger folkeretten. Vi vil sammen med andre likesinnede land reagere på alvorlige brudd på spillereglene og arbeide for at de får konsekvenser.

Det er i norsk interesse å bidra til at fremvoksende makter blir mer effektivt inkludert i de internasjonale institusjonene slik at de også aktivt deltar i reaksjoner på folkerettsbrudd.

Fremme av menneskerettigheter, rettsstat og demokrati. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å fremme menneskerettigheter, rettsstat og demokrati i tråd med meldingen til Stortinget om menneskerettigheter i utenriks- og utviklingspolitikken.¹ Dette er god verdipolitikk, god sikkerhetspolitikk og bidrar til stabilitet i sårbare stater.

Demokratisk kontroll med væpnede styrker bidrar erfaringsmessig til å forebygge maktbruk i strid med folkeretten. I en tid hvor den demokratiske samfunnsmodellen mange steder er under press, er det viktig å fortsette innsatsen på dette feltet.

Regjeringen arbeider for å styrke FNs, OSSEs og Europarådets innsats for demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper. Mottakere av norsk bistand må vise vilje til fremgang på

¹ Meld. St. 10 (2014–2015), *op. cit.*

disse områdene. I tillegg vil regjeringen legge vekt på at norsk støtte til militær kapasitetsbygging bidrar til demokratisk kontroll med væpnede styrker.

11.2 Internasjonale institusjoner

Norge skal arbeide for et sterkt, verdiforankret internasjonalt system basert på FN-pakten, folkeretten og nettverket av institusjoner som er utviklet siden andre verdenskrig. Vi skal bidra til effektive og representative arenaer for å løse globale sikkerhetsutfordringer og selv regelmessig søke lederansvar.

For å nå målene vil regjeringen sikre at utenriktjenesten er dimensjonert til å representere Norge på sentrale møteplasser. Vi vil videreføre økonomisk støtte til FN-systemet, de internasjonale finansinstitusjonene og øvrige nettverk av regionale og internasjonale institusjoner som bidrar til problemløsning og regelutvikling.

I lys av det økte politiske og ressursmessige presset på multilaterale institusjoner for demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsutvikling, tar regjeringen sikte på å styrke Norges bidrag. Det er nødvendig for å beskytte og styrke de institusjoner vi over tiår møysommelig har bygget opp.

Skal internasjonale institusjoner bevare sin sentrale rolle, må fremvoksende makter inkluderes mer effektivt. Striden om beslutningsmakt i de internasjonale finansinstitusjonene demonstrerer betydningen av dette. Regjeringen vil arbeide for et inkluderende multilateralt system.

I en rekke land, også land som tradisjonelt har vært sterke støttespillere for globalt samarbeid, er krefter som nærer dyp skepsis til internasjonale institusjoner, på fremmarsj. Dette gjør det spesielt viktig å sikre at multilaterale institusjoner er så effektive som mulig. Regjeringen vil derfor legge vekt på at innsatsen i størst mulig grad konsentreres om kollektive behov som ikke kan løses effektivt nasjonalt eller regionalt.

FN står i en særstilling i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet, fremme av menneskerettigheter og utvikling. I en tid med betydelige maktforskyvninger er det viktig at organisasjonen, og særlig FNs sikkerhetsråd, er sterk, relevant og effektiv. Sikkerhetsrådet er FNs øverste organ for internasjonal fred, stabilitet og sikkerhet. Rådet er den eneste globale institusjonen med mandat til å autorisere bruk av væpnet makt og fatte bindende vedtak for alle FNs medlemsland.

Regjeringen vil arbeide for at Norge velges til medlem av FNs sikkerhetsråd for perioden 2021–2022. Som medlem av rådet skal vi jobbe for økt opplutning om folkeretten og FN-paktens prinsipper. Norge har lang tradisjon for å opptre som brobygger på tvers av etablerte blokker i FN. Sikkerhetsrådets sammensetning må bli mer representativ for dagens geopolitiske og økonomiske realiteter, og det må bli større åpenhet rundt rådets beslutninger. Sammen med andre nordiske land har vi tatt til orde for å utvide av Sikkerhetsrådet med både faste og ikke-faste medlemmer.

Verdens handelsorganisasjon (WTO) er det fremste forsvarsverket mot proteksjonisme. Derfor er det viktig at WTO fortsetter å gi resultater i form av nye avtaler og videreutvikling av regimet for tvisteløsning. I tillegg må eksisterende regelverk og forpliktelser etterleves.

Regjeringen vil styrke WTO, blant annet ved å bidra til å oppdatere det internasjonale handelssystemet i tråd med utviklingen i global økonomi og bevare tvisteløsningssystemet for håndtering av handelspolitisk uenighet mellom land. Vi vil også fortsette å arbeide for flernasjonale handelsavtaler, og bilaterale frihandelsavtaler.

Andre aktører og møteplasser. Utenriktjenesten fremmer norske interesser overfor etablerte så vel som fremvoksende maktsentra. Normaliseringen av Norges forhold til Kina er en milepæl i så måte og gir mulighet for dialog på en rekke områder av betydning for Norge. Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet med Kina om blant annet fredsoperasjoner, Arktis, maritime spørsmål samt i konfliktområder hvor begge land forsøker å bidra til utvikling.

Regionale organisasjoner og uformelle møteplasser har fått økt betydning på flere felt. Ett eksempel er G20. Organisasjonen samler noen av de tyngste økonomiene fra hvert kontinent så vel som EU og har i dag en ledende rolle i global økonomisk styring. Norge pleier et nært forhold til toneangivende land i G20. I 2017 er vi av det tyske G20-formannskapet invitert som gjesteland. Regjeringen vil bygge videre på disse erfaringene og utrede hvordan kontakten kan styrkes med andre G20-land slik som Kina. Gjestelandsstatuser er også svært positivt for vårt tette bilaterale samarbeid med Tyskland.

Regjeringen viderefører arbeidet med å styrke kontakten med regionale organisasjoner som AU, Sammenslutningen av sørøstasiatiske stater (ASEAN) og Asia-Europe Meeting (ASEM).

11.3 Globale sikkerhetsutfordringer

Norges sikkerhet påvirkes i økende grad av globale sikkerhetsutfordringer som trusselen fra terrorisme og internasjonale kriminelle nettverk så vel som trusler i det digitale rom. Truslene kommer ofte fra ikke-statlige aktører. Men også stater tyr til slike midler.

Andre globale forhold som påvirker vår sikkerhet, er klimaendringer og helseutfordringer. Dette er ikke sikkerhetspolitiske trusler i tradisjonell forstand, men de kan forsterke effekten av andre utfordringer som har konsekvenser for fred og sikkerhet. Det gjelder blant annet omfang og hyppighet av ekstremvær, sosiale og økonomiske forskjeller, befolkningspress i byområder, tilgang på mat og drikke, kamp om naturressurser, energisikkerhet og migrasjon.

Risikoen for at slike forhold leder til ustabilitet og konflikt, er særlig stor i stater som har svak evne til krisehåndtering og langsiktig omstilling. Det er i slike sårbare stater at mye av fremtidig norsk stabiliserings- og utviklingsinnsats vil ligge.

Nøkkelen til å håndtere disse utfordringene ligger ikke først og fremst i sikkerhetspolitikken i snever forstand, men i Norges innsats på felt som humanitær bistand, utviklingssamarbeid og miljø- og klimaarbeidet. God politikk på disse områdene er ikke bare bra for klima, miljø og utvikling. Det er også god forebyggende sikkerhetspolitikk og et bidrag til positiv utvikling i sårbare stater.

Terrorisme, organisert kriminalitet og digitale trusler. Regjeringen viderefører innsatsen mot terrorisme, internasjonal organisert kriminalitet inkludert miljøkriminalitet, digitale trusler og piratvirksomhet i tråd med målene i melding til Stortinget om globale sikkerhetsutfordrin-

ger.² Meldingen inneholder 40 tiltak for å styrke Norges evne til å møte disse globale truslene. Den legger til grunn at sikkerhet, utviklingspolitikk og utenrikspolitikk må ses i sammenheng, og legger stor vekt på å styrke kunnskap, koordinering og kapasitetsbygging. Regjeringen lanserer våren 2017 en internasjonal cyberstrategi for Norge.

Klimaendringer. Regjeringen fortsetter arbeidet for å oppfylle Norges internasjonale klimaforpliktelser. I tett samarbeid med EU og de nordiske landene skal Norge være en pådriver for å utvikle sterke regler og oppfølging av Parisavtalen. Norsk klimafinansiering, EØS-midler og annen støtte skal effektivt bistå andre land i å gjennomføre egne klimatiltak. Regjeringen ønsker videre å øke bevisstheten om sikkerhetspolitisk risiko knyttet til klimaendringer og vil sørge for at slik kunnskap gjøres tilgjengelig. Som et bidrag til dette vil regjeringen utrede hvilken risiko klimaendringer i andre deler av verden utgjør for Norges sikkerhet. Langsiktig støtte til stabilisering av sårbare stater og land i konflikt vil i økende grad måtte ta hensyn til effekten av klimaendring, og det er behov for tiltak som reduserer sårbarheten.

Global helse. Globale helseutfordringer, som pandemier og antibiotikaresistens, er spesielt utfordrende for sårbare stater. De kan også få direkte innvirkning på samfunnsikkerheten i Europa. Førstelinforsvaret mot denne typen utfordringer ligger i gode lokale helsevesen. Det internasjonale helsereglementet er et felles globalt rammeverk for å oppdage, varsle om og håndtere helsetrusler på tvers av landegrenser. Regjeringen bidrar til å styrke dette forsvaret gjennom omfattende satsing på utdanning og global helse.

² Meld. St. 37 (2014–2015), *op. cit.*

12 Krisehåndtering

For at Norge skal kunne møte en alvorligere sikkerhetspolitisk situasjon, må nasjonale myndigheter være godt koordinert. Det er behov for solid kunnskap for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for politikkkutformingen, og utenriktjenesten må stadig tilpasse sine ressurser for å sikre at norsk diplomati kan møte nye utfordringer.

Kravene til nasjonal krisehåndtering og samordning øker. Kriser kan oppstå raskt og uten forvarsel. De kan også være av en slik karakter at det er vanskelig å fastslå på et tidlig nok tidspunkt at det er en krise. Beslutninger må fattes raskt i en uoversiktlig situasjon, med et utilstrekkelig og kanskje motstridende informasjonsgrunnlag.

Vi må forvente at desinformasjon vil kunne bli brukt for å så tvil om hva som faktisk foregår, skape splid blant beslutningstakere og forsinke beslutningsprosesser.

Regjeringen vil derfor fortsette å styrke den nasjonale beredskapen til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser. Mye er gjort for å oppdatere planverk og øve på tvers av sektorer. Viktige elementer i det videre arbeidet vil være kunnskaps- og kompetanseheving, øvelser, styrket evne til koordinering og samordning på tvers av sektorer og nivåer i krisehåndteringsapparatet.

God og effektiv håndtering av utfordringer mot samfunns-, så vel som statssikkerheten, forutsetter at samfunnets samlede ressurser brukes på best mulig måte. Regjeringen videreutvikler derfor totalforsvaret. For å heve motstandsdyktigheten til samfunnskritiske funksjoner vil regjeringen fremme et nytt lovforslag om forebyggende nasjonal sikkerhet, tilpasset dagens sikkerhetspolitiske utfordringer.¹

Norges motstandskraft avhenger imidlertid ikke bare av et effektivt offentlig apparat. Samfunnets tillit til myndighetene er avgjørende. Vi må arbeide for å bevare den høye tilliten folk har til statlige institusjoner, det politiske systemet og media. Økt bevisstgjøring om Norges sikkerhetspolitiske situasjon og Forsvarets og andre etaters rolle er viktig.

Kunnskap på strategisk viktige områder er en forutsetning for å bygge et solid fundament å fatte beslutninger på. Derfor er det viktig å oppfordre til forskning på de viktigste utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringene. Norge har gjennom skiftende sikkerhetspolitiske forhold bevart et sterkt forskningsmiljø på nordområdene og Russland. Regjeringen vil videreføre sentrale forskningsprogram på disse områdene. I tillegg er det behov for mer forskning på Europa. Regjeringen har gitt Forskningsrådet en viktig rolle for å samordne forskningsinnsats som dekker de langsiktige kunnskapsbehovene.

Å styrke Norges sikkerhetspolitiske stilling er en sentral oppgave for utenriktjenesten. Uten et solid sikkerhetspolitisk fundament vil vi ikke ha handlingsrom til å fremme andre interesser. Norge trenger kompetent tilstedeværelse rundt om i verden for å følge med på utviklingen og ivareta norske interesser. Med raske endringer må utenriktjenesten tilpasses en ny tid og videreutvikle sin evne til å håndtere det uforutsette. Regjeringen vil videreføre omstillingen av utenriktjenesten slik at Norge står best mulig rustet i møte med utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer.

¹ NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.*

13 Avslutning

Hensikten med denne meldingen er å gi en overordnet betenkning om den sikkerhetspolitiske situasjonen Norge befinner seg i. Siden arbeidet som skulle lede frem til denne meldingen startet høsten 2015, har mye skjedd. Økt migrasjon til Europa, terrorangrep i europeiske byer, Storbritannias beslutning om å melde seg ut av EU, kuppforsøk i Tyrkia og kraften i populistiske bevegelser i Europa og Nord-Amerika er eksempler på den uforutsigbarheten vi står overfor.

I en slik situasjon er det viktig for Norge å styrke eksisterende sikkerhetspolitiske verktøy og utvise strategisk tålmodighet. Samtidig som vi holder fast ved de lange linjer, må vi også gå nye veier ved å bygge tettere samarbeid i Europa og stabilisere sårbare stater. Det er hovedbudskapet i denne meldingen.

Vi må bevare og styrke de transatlantiske båndene og NATO, styrke vårt eget forsvar og for-

valte vårt naboskap med Russland på en klok måte. I tillegg må vi bygge tettere sikkerhetspolitisk samarbeid med europeiske land og institusjoner. Og vi må gjøre mer for å avhjelpe situasjonen i Europas ustabile nabolag i sør. Til sammen gir dette norsk sikkerhetspolitikk flere ben å stå på. Slik vil vi stå bedre rustet til å håndtere det uforutsette.

Perspektivet i meldingen er sikkerhetspolitisk og med Norge i sentrum. I andre deler av verden ser det sikkerhetspolitiske landskapet annerledes ut. På andre politikkområder er situasjonen mer positiv. Likevel, økt spenning og tendenser til mindre samarbeid og mer isolasjonisme kan bli en utfordring for verdenssamfunnet langt utover det sikkerhetspolitiske området. Det må vi ta på alvor og bidra til å motvirke.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alle tiltak i meldingen vil dekkes innen gjeldende budsjettammer.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 21. april 2017 om Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Illustrasjon: Anne Leela / Gjerholm Design

Trykk: 07 Xpress AS – 04/2017

