



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 27

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid





DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 27

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Norges rolle og interesser
i multilateralt samarbeid

Innhold

1	Sammendrag	5	6.1.1	Menneskerettigheter	35
			6.2	Sikkerhet	37
2	Innledning	8	6.3	Økonomi	42
2.1	Meldingens formål og oppbygning	8	6.4	Naturressurser og hav	45
2.2	Avgrensning	9	6.5	Klima- og miljøspørsmål	47
			6.6	Internasjonal fattigdoms- bekjempelse	50
Del I	Det multilaterale systemets opprinnelse, roller og utfordringer	11	6.7	Terror- og kriminalitets- bekjempelse	52
			6.8	Migrasjon, asyl og gjenbosetting ..	53
3	Definisjoner og historisk tilbakeblikk	13	6.9	Helse	54
3.1	Fremveksten av multilaterale avtaler og internasjonale organisasjoner	13	6.10	Utdanning	56
			6.11	Humanitær innsats	57
3.2	Utvikling av nye mellomstatlige organisasjoner og rettsregler i mellomkrigstiden	14	7	Norges virkemidler i multilateralt samarbeid	60
3.3	Fremveksten av dagens multilaterale system etter andre verdenskrig	14	7.1	Internasjonale politiske innsatser, diplomatiske bidrag og partnerskap	60
3.4	Den liberale verdensordenen	17	7.2	Norske kandidaturer, formannskap og styreplasser	62
4	Det multilaterale systemets funksjoner	18	7.3	Rekruttering til internasjonale organisasjoner	62
4.1	Regel- og normutvikler	18	7.4	Økonomiske bidrag	62
4.2	Iverksetter og gjennomfører	18	7.5	Bidrag fra Forsvaret og politiet	64
4.3	Twisteløser og overvåker	19	7.6	Representasjon og tilstedeværelse	65
4.4	Idé- og kunnskapsprodusent	19	7.7	Forskning og kunnskap	66
4.5	Møteplass og talerstol	19	8	Hva Norge kan gjøre	67
5	Utfordringer for det multilaterale systemet	21	8.1	Forsvare handlingsrommet	68
5.1	Maktforhold i endring	21	8.2	Reformere for å styrke	68
5.2	Bilateralisering på fremmarsj	24	8.3	Styrke nære partnerskap og inngå nye	72
5.3	Verdier, normer og rettigheter under press	26	8.4	Jobbe bedre sammen	74
5.4	Kritikk mot økonomisk globalisering	27	8.5	Sikre tilstrekkelige ressurser og riktig kompetanse	75
5.5	Manglende representativitet, effektivitet og resultatoppgivelse ...	28	8.6	Regjeringen vil	76
5.6	Nye problemer som må løses	29	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	77
Del II	Konsekvenser av endringer i det multilaterale systemet for Norge	33	Vedlegg		
			1	Liste over multilaterale organisasjoner og samarbeids- forum av betydning for Norge	78
6	Norske interesser i multilateralt samarbeid	35			
6.1	Folkerett	35			



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 27

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 14. juni 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Sammendrag

Internasjonalt samarbeid er avgjørende for Norges sikkerhet, økonomi og velferd. Inntil nylig har det vært lett å ta slikt samarbeid for gitt. Nå ser vi en tendens til at multilaterale organisasjoner i mindre grad brukes til å løse felles utfordringer gjennom kompromisser og samarbeid. Samtidig står verden overfor store globale utfordringer som ingen stat kan løse alene. Et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk de neste årene er derfor å støtte opp om forpliktende internasjonalt samarbeid og det multilaterale systemet, slik at vi kan styrke vår evne til å håndtere felles utfordringer og ivareta norske og globale interesser.

Det multilaterale systemet er et nettverk av avtaler og organisasjoner satt opp av verdens stater. Systemet slik vi kjenner det i dag ble i hovedsak utviklet etter andre verdenskrig, med organisasjoner som De forente nasjoner (FN), North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet (IMF) og Den europeiske union (EU). Ordet multilateral betyr flersidig og har tradisjonelt vært brukt for å omtale samarbeid mellom tre eller flere stater.

Det multilaterale systemet har flere funksjoner. Det er en arena der statene kan fremme sine interesser og søke fredelige løsninger når disse er i konflikt. Det er en møteplass som gjør det mulig å samarbeide om felles utfordringer. Det er opphav til nye normer og spilleregler for internasjonalt samarbeid og avtaler som er viktige for verden, som Parisavtalen om klima og 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene. I tillegg samler og deler de multilaterale organisasjonene fakta og analyser som statene kan bruke til å løse nasjonale og internasjonale problemer.

Den liberale verdensordenen har vært avgjørende for utviklingen av det multilaterale systemet. Den hviler blant annet på et sett med felles regler og verdier, som individuelle rettigheter og friheter, rettssikkerhet og demokrati. I dag er denne verdensordenen under stadig sterkere press. Samtidig legger enkelte toneangivende land mindre vekt på multilateralt samarbeid enn tidligere. Fremvoksende makter tar større plass enn før og fyller internasjonalt samarbeid med nytt innhold, som ikke nødvendigvis samsvarer

med de verdiene den liberale verdensordenen bygger på. Slik endres det multilaterale systemet og innholdet i det.

Det multilaterale systemet, med den formen og det innholdet som har tjent Norge vel, står overfor seks hovedutfordringer i dag. For det første er maktforholdene i verden i endring. Betingelsene for internasjonalt samarbeid endres når amerikansk og europeisk makt svekkes relativt sett og det økonomiske tyngdepunktet i verden flyttes østover. Det er grunn til å anta at den strategiske rivaliseringen mellom verdens stormakter, i første rekke mellom USA og Kina, vil prege internasjonalt samarbeid i årene fremover og ha konsekvenser for det multilaterale systemet.

For det andre utfordres multilateralt samarbeid når store land velger å løse felles problemer bilateralt, altså direkte mellom to land, eller i verste fall unilateralt, i stedet for i et større fellesskap. Dette kan føre til større fragmentering og mer uforutsigbarhet i forholdet mellom stater, og tjener i hovedsak de statene som har makt og kapasitet til å presse gjennom sine synspunkter. For land på Norges størrelse blir det vanskeligere å forsvare sine interesser.

For det tredje er de liberale verdiene samt normer og rettigheter under press, både globalt og i vårt eget nabolag. Et økende antall land arbeider aktivt for å forhindre videre fremgang i arbeidet for menneskers sivile og politiske rettigheter. Samlet utfordres det multilaterale systemets evne til å påvirke stater til å respektere individers grunnleggende menneskerettigheter.

For det fjerde forsterker økt ulikhet innad i land misnøyen med og mistilliten til globalisering og de institusjonene som har lagt til rette for den. Mange globaliseringsmotstandere omtaler det multilaterale systemet som en trussel mot nasjonal selvråderett, mer enn som en arena hvor nasjonale myndigheter kan løse problemer sammen. Dette kan svekke legitimiteten og øke det politiske presset mot deltakelse i og finansiering av det multilaterale systemet.

For det femte utfordres det multilaterale systemet av manglende effektivitet og representativitet. Tiltro og tillit til internasjonalt samarbeid avhenger av at det er relevant, legitimt og gir resultater. Tilliten svekkes når internasjonale organisasjoner fremstår som handlingslammede, ineffektive eller lite representative. Reformert som sørger for økt legitimitet og bedre resultater er derfor avgjørende for organisasjonenes relevans, og i noen tilfeller deres overlevelse. Løsningen på utfordringene er ikke å forkaste det systemet sta-

tene møysommelig har bygd opp, men å reformere det fra innsiden.

Og for det sjette står verden overfor en rekke nye problemer som det haster å løse i fellesskap, men som det multilaterale systemet ikke er satt opp for å håndtere i dag. Grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer som terrorisme og digitale angrep truer enkeltindivider, samfunn og stater. Klimaendringene og grensekryssende helsetrusler kan bare håndteres gjennom sterkere internasjonalt engasjement. Nye utfordringer står i kø, og tilsier at vi trenger mer, ikke mindre, samarbeid over landegrensene.

Dagens situasjon er utfordrende for Norge, fordi vi har bygd vår velferd og mye av vår internasjonale innflytelse på det multilaterale systemet. Norges multilaterale arbeid er forlengelsen av våre nasjonale prioriteringer, og internasjonalt samarbeid er avgjørende for norske interesser på mange områder. Multilaterale institusjoner som FN har vært sentrale i utviklingen av folkeretten, som er rettssystemet som gjelder mellom stater. Mindre land som Norge er særlig avhengige av at det finnes regelverk som alle land må forholde seg til.

Norges sikkerhet er avhengig av internasjonalt samarbeid innenfor organisasjoner som NATO og FN, og med EU. Vårt medlemskap i NATO er avgjørende for å utligne asymmetrien i forholdet til Russland og skape forutsigbarhet samt underbygge et naboskap i nord som også er preget av dialog og samarbeid. Kollektivt forsvar er også mer kostnadseffektivt enn nasjonale eller bilaterale løsninger, selv om det ikke kan erstatte behovet for et sterkt nasjonalt forsvar. Videre ivaretas norske interesser i internasjonal terror- og kriminalitetsbekjempelse best innenfor multilaterale rammer.

Som en åpen og relativt liten økonomi er Norge avhengig av åpne, frie og velfungerende markeder. Vi er tjent med en handelspolitikk med få barrierer for handel og utenlandske bedriftsetableringer. Særlig EØS-avtalen og Norges medlemskap i Verdens handelsorganisasjon (WTO) er av sentral betydning for norsk økonomi. Det er også multilaterale avtaler og rammeverk som sikrer at vi har rettigheter til naturressursene på vår kontinentalsokkel og i våre havområder. For forvaltningen av våre felles sparepenger i Statens pensjonsfond utland (SPU), er det viktig at det eksisterer regelverk som sikrer åpne markeder, fri kapitalflyt og mulighet til å investere i andre land.

Det multilaterale systemet er også avgjørende for å nå bærekraftsmålene. Vi klarer ikke å løse klima- og miljøproblemene vi står overfor uten

verdensomspennende samarbeid. Internasjonale organisasjoner er viktige for å bekjempe fattigdom, og gi humanitær assistanse og beskyttelse til mennesker i nød. Multilaterale finansieringsinstitusjoner som Verdensbanken er viktige kanaler for resultatorientert norsk bistand. Å redde liv og forbedre andre menneskers levekår er både i Norges interesse og i tråd med våre verdier.

I sum viser gjennomgangen av det multilaterale systemets betydning for norske interesser at multilaterale avtaler og regelverk samt folkeretten er avgjørende for å ivareta det norske samfunnets behov. Mange av våre viktigste bilaterale relasjoner bygger også på samarbeid og avtaler som er fremforhandlet i multilaterale fora. Å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer er derfor Norges fremste utenrikspolitiske interesse.

Norge har en rekke verktøy for å fremme norske og felles interesser i det multilaterale systemet. Internasjonale politiske innsatser, partnerskap, økonomiske bidrag, bidrag fra Forsvaret og politiet, kandidaturer, styreplasser og rekruttering av nordmenn til internasjonale organisasjoner er blant disse. I et stadig skiftende landskap

må representanter for norske myndigheter vurdere fra sak til sak hvilke virkemidler og arbeidsformer som fungerer best.

Utfordringene i det multilaterale systemet krever at vi tilpasser vår innsats og prioriterer tydeligere enn før hvor og hvordan vi engasjerer oss. De neste årene må Norge prioritere å forsvare sitt utenrikspolitiske handlingsrom, være en pådriver for reformer som gjør institusjonene mer effektive og representative, søke enda tettere samarbeid med likesinnede land i Europa, samarbeide mer om felles saker også med land som er forskjellige fra oss, styrke norsk offentlig forvaltnings arbeid med multilaterale spørsmål og sikre tilstrekkelige ressurser og riktig kompetanse til multilateralt arbeid.

Organisasjoner som FN, NATO, Verdensbanken, IMF og WTO er ikke bare eksempler på organisasjoner vi er medlem av. Det er også organisasjoner Norge var med på å grunnlegge. Norge har ikke vært en passiv tilskuer til fremveksten av den regelbaserte verdensordenen, men en aktiv deltaker i å bygge den. Nå må vi forsvare og videreutvikle det vi har vært med på å skape.

2 Innledning

2.1 Meldingens formål og oppbygning

Den liberale verdensordenen som har vokst frem etter andre verdenskrig har vært avgjørende for Norges sikkerhet, velferd og økonomi. I dag er denne ordenen og mange av de multilaterale organisasjonene som støtter opp om den under sterkt press. Presset kommer både fra fremvoksende makter og fra stater som har vært sentrale i å bygge opp og forsvare verdensordenen. Endrede maktforhold truer med å svekke eller lamme enkelte multilaterale organisasjoner. I denne situasjonen må Norge styrke sin innsats for å forsvare den regelbaserte verdensordenen og tilpasse sine prioriteringer og arbeidsmåter for å sikre at våre interesser blir ivaretatt i årene fremover. Initiativer for å styrke og reformere det multilaterale systemet blir en viktig del av dette arbeidet.

Det er ti år siden meldingen om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk ble lagt frem for Stortinget.¹ Verden har forandret seg mye siden den gang. Endringene er speilet i flere meldinger til Stortinget de senere årene om ulike deler av utenrikspolitikken. Nå er tiden inne for å tenke nytt også om Norges multilaterale politikk.

Formålet med denne meldingen er å klargjøre norske interesser i multilateralt samarbeid og fremme forslag til hvordan Norge best kan bruke sine ressurser. Endringene i det multilaterale systemet er betydelige og skjer raskt. Det maner til varsomhet i omtale av hvordan internasjonalt samarbeid vil utvikle seg over tid. Denne meldingen legger derfor et femårsperspektiv til grunn.

Meldingens innhold er blitt diskutert i en serie åpne møter rundt om i landet det siste året. Fagmiljøer i inn- og utland, næringsliv og sivilt samfunn har gitt innspill, og det har vært avholdt konsultasjoner med myndigheter i flere land. Alt dette har bidratt til å forme meldingen.

Del 1 av meldingen beskriver hva det multilaterale systemet er og hvilke utfordringer det står overfor. Del 2 synliggjør norske interesser i multilateralt samarbeid, hva endringene i systemet

betyr for oss og hva Norge bør prioritere de nærmeste årene. Meldingen belyser hvorfor internasjonalt samarbeid er avgjørende for norsk sikkerhet, velferd og økonomi, og hvordan Norge best kan arbeide for at det multilaterale systemet fortsatt skal tjene våre nasjonale og felles interesser. Den beskriver også hvordan vi må arbeide for å lykkes med å reformere og styrke systemet.

Enigheten om 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene utgjør et felles grunnlag for å løse de mest sentrale utfordringene menneskeheten står overfor. Derfor reflekteres målene gjennom meldingen. Bærekraftsmålene gjelder for alle land, både nasjonalt og internasjonalt, og viser hvordan landene er gjensidig avhengige av hverandre samt hvordan politikkområder henger sammen. Samkjørt handling på saksområder som gjensidig påvirker hverandre er nødvendig for å nå målene. Endringer i globale maktforhold gjør den tradisjonelle inndelingen av land i to grupper – utviklingsland og industriland – stadig mindre relevant. Utviklingspolitikken er en integrert og viktig del av utenrikspolitikken, og bærekraftsmålene legges til grunn for Norges engasjement i det multilaterale systemet.

Uten effektivt multilateralt samarbeid er det ikke mulig å nå bærekraftsmålene og løse utfordringer som klimaendringer, forsøpling av havene, irregulær migrasjon eller nye sikkerhetsrusler. Det betyr ikke at multilateralt samarbeid er svaret på alt. Noen spørsmål løses best i direkte kontakt med ett annet land. Det betyr heller ikke at multilateralt samarbeid ikke har en pris. Å finne løsninger sammen med andre innebærer at også vi må akseptere kompromisser og forplikte oss utover våre direkte egeninteresser.

Vi må stille opp og ta vår del av ansvaret for å støtte en internasjonal orden som har tjent Norge vel. I en utfordrende tid må Norge bidra til at internasjonalt samarbeid fylles med innhold som samsvarer med våre verdier og interesser. Regjeringens store initiativer, som satsingene på hav, global helse, utdanning og humanitær innsats samt kandidaturet til FNs sikkerhetsråd gjør nettopp dette. I meldingen fremmes også flere andre forslag til hvordan vi kan forsvare og forbedre det

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

multilaterale systemet, med Norges interesser og verdier som utgangspunkt.

2.2 Avgrensning

Denne meldingen viser bredden i Norges internasjonale samarbeid, mer enn dybden. Den belyser hvordan vi på den ene siden må tilpasse oss endrede omgivelser og på den andre siden søke å påvirke disse. Meldingen bygger på regjeringens vedtatte politikk, herunder tidligere meldinger til Stortinget om globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet, globalisering og handel, utdanning for utvikling, menneskerettigheter, hav, utviklingspolitikk i lys av bærekraftsmålene, veivalg i utenriks- og sikkerhetspolitikken, samt strategier for samarbeidet med EU og for norsk humanitær politikk.

Meldingen har en realpolitisk tilnærming til multilateralisme. Norsk utenrikspolitikk må ta utgangspunkt i de faktiske forholdene i verden, ikke hvordan vi skulle ønske at verden så ut. Hensikten med utenrikspolitikken, inkludert vårt multilaterale arbeid, er å ivareta norske interesser internasjonalt.

Omtalen av norske interesser i meldingen viser til forhold som er avgjørende for norske borgers sikkerhet, velferd og økonomi, direkte eller indirekte. Norske interesser inkluderer både våre

nasjonale egeninteresser, som å ivareta territoriets integritet og en sterk norsk økonomi, og våre interesser i å sikre et regelstyrt og forutsigbart samkvem mellom stater. I mange sammenhenger er globale interesser også norske interesser. Norske interesser er altså ikke begrenset til å gjelde kun våre direkte egeninteresser. For eksempel er det i Norges interesse at det multilaterale systemet bidrar til å løse felles utfordringer, underbygge folkeretten, statenes sikkerhet og suverenitet, sikre respekt for menneskerettighetene og oppnå bærekraftsmålene. Omtalen av sentrale norske interesser i internasjonalt samarbeid er organisert etter tema, ikke organisasjon. Dette er valgt fordi våre interesser og internasjonale innsatser går på tvers av enkeltorganisasjoner og fremmes parallelt i flere fora.

Meldingen vier mest oppmerksomhet til internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av eller har et institusjonalisert samarbeid med. Det er her norske myndigheter har størst mulighet til å påvirke dagsordenen og fremme vår politikk. Andre aktører, som ikke-statlige organisasjoner og det private næringslivet, er sentrale partnere i mange typer internasjonalt samarbeid, for eksempel i arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Norske myndigheter har ofte nær kontakt med slike aktører i utformingen og gjennomføringen av multilateral politikk. Konklusjonene i denne meldingen vil derfor også være relevante for myndighetenes samarbeid med slike aktører.

Del I
*Det multilaterale systemets opprinnelse,
roller og utfordringer*

3 Definisjoner og historisk tilbakeblikk

Ordet multilateral betyr flersidig og har tradisjonelt vært brukt for å omtale samarbeid mellom tre eller flere stater, i motsetning til bilateralt samarbeid, som er mellom to stater.

I mange tilfeller har statene valgt å opprette mellomstatlige eller overnasjonale organisasjoner, og gitt dem et mandat for å organisere og videreutvikle samarbeidet. Det kan være folkerettslige avtaler mellom stater, avtaler mellom stater og organisasjoner, avtaler mellom organisasjonene selv, eller løsere samarbeidsformer mellom stater. Dette nettverket utgjør det multilaterale systemet slik det defineres i denne meldingen. Multilateralt samarbeid har som utgangspunkt at det er åpent for alle stater å delta, men det er ikke et krav. Regionalt samarbeid, som i EU, utgjør en viktig del av det multilaterale systemet.

Aktørene i det multilaterale systemet har tradisjonelt bestått av stater og de mellomstatlige og overnasjonale organisasjonene som statene har opprettet. De siste tiårene har andre aktører, som internasjonale ikke-statlige organisasjoner, fått større innflytelse. Disse organisasjonene utgjør ikke en del av det multilaterale systemet, men de søker å påvirke statenes og organisasjonenes adferd innenfor systemet. Det samme gjelder private aktører som flernasjonale selskaper, filantroper og stiftelser.

Folkeretten er rettssystemet som regulerer forholdet mellom stater og mellom stater og internasjonale organisasjoner. Reglene som regulerer forholdene dem imellom er nedfelt i avtaler mellom statene eller følger av folkerettslig sedvane som forplikter partene på grunn av langvarig og ensartet praksis. Det er ingen sentral lovgiver i folkeretten. Det er heller ingen sentral politimyndighet. Håndhevelse er overlatt til statene selv. I de tilfellene hvor det er opprettet en domstol, er man avhengig av at staten har akseptert domstolens myndighet – generelt eller for den enkelte saken.

3.1 Fremveksten av multilaterale avtaler og internasjonale organisasjoner

Fra de tidligste tider har det vært inngått avtaler mellom stater. De tidligste avtalene handlet gjerne om krig og fred, grenser, handel og sjøfart. De ble fulgt av avtaler om fordeling av delte ressurser som felles elver. Etter hvert som statene har utviklet sine forbindelser, og globaliseringen har gjort det nødvendig å finne løsninger som ikke kan avtales bare mellom to stater, har internasjonale organisasjoner vokst frem. Slike organisasjoner kan være globale, med multilaterale avtaler under dem, eller regionale organisasjoner med avtaler som binder statene i den aktuelle regionen.

Etter Napoleonskrigene (1800–1815) forsøkte man å løse større europeiske konflikter ved konferanser eller kongresser, hvor statenes representanter møttes for å finne gjensidig akseptable løsninger. Dette var en videreutvikling av 1600- og 1700-tallets store europeiske fredskonferanser, ved at man satt lenger samlet for å løse flere problemer enn selve krigsoppgjøret og skape kjøreregler for fremtidig fredelig sameksistens.

Wienerkongressen i 1815 var den første konferansen som ledet til opprettelsen av en internasjonal mellomstatlig organisasjon i moderne tid, den gang for å løse konfliktene om trafikkrettigheter på Rhinen. I siste halvdel av 1850-tallet arrangerte man flere slike konferanser, og flere og flere stater, også utenfor Europa, deltok i disse konferansene, som ledet til traktater som et stort antall stater etter hvert sluttet seg til. På denne måten ble konferansene viktige arenaer for utvikling av folkeretten og for en europeisk rettsutvikling som påvirket stater også utenfor Europa. Siden de europeiske statene var i flertall, og de europeiske stormaktene hadde størst innflytelse på resultatene, ble verdier utviklet på kontinentet og europeisk rettstradisjon styrende for innholdet i avtalene.

Flere store samarbeidsorganisasjoner ble opprettet i siste halvdel av 1800-tallet. Globaliseringen som følge av den industrielle revolusjon var en

betydningsfull faktor i så måte. Først kom Den internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU) i 1865, deretter Verdenspostforeningen (UPU) i 1874. Grunnlaget for Den internasjonale opphavsrettsorganisasjonen (WIPO) ble også lagt i denne perioden. Utenfor Europa kom den Pan-Amerikanske Union (forløperen til Organisasjonen av amerikanske stater) i 1890, som en samarbeidsorganisasjon mellom Latin-Amerika og USA.

Alt i alt anslås det at mellom 30 og 50 mellomstatlige organisasjoner ble stiftet i perioden 1815–1914. Disse organisasjonene, og de avtalene som ble utviklet under dem, utgjør starten på dagens multilaterale system. Mange av de opprinnelige organisasjonene er fortsatt operative i dag. Sverige og Norge deltok i flere av de ovennevnte konferansene, og sluttet seg til ITU, UPU og til de konvensjonene som var relevante for oss.

Ulempen ved konferansesystemet var at man måtte innkalle til en ny konferanse, gjerne på et nytt sted, hver gang et nytt problem oppsto. Sammenbruddet i Londonkonferansene om Balkan (1912–13), og første verdenskrig, ledet til erkjennelsen av at man måtte organisere seg på en annen måte. Løsningen var et mer permanent forum hvor små og store stater kunne møtes. Dette var bakgrunnen for opprettelsen av Folkeforbundet, forløperen til De forente nasjoner.

3.2 Utvikling av nye mellomstatlige organisasjoner og rettsregler i mellomkrigstiden

Folkeforbundet var det første forsøket på å danne en verdensomspennende sammenslutning av stater med mål om å trygge fred og sikkerhet og utvikle samarbeidet mellom verdens folk. Forbundet ble opprettet i 1920 og oppløst i 1946 etter opprettelsen av FN. Norge var medlem av Folkeforbundet fra starten. Men ikke alle stater deltok, noe som var en svakhet. USA ble ikke med, selv om den amerikanske presidenten Woodrow Wilson var en av drivkreftene bak opprettelsen av forbundet. Tyskland, Japan og Italia meldte seg ut og Sovjetunionen ble ekskludert på 1930-tallet. På det meste deltok 58 stater i Folkeforbundet, og organisasjonen omfattet en stor del av verden siden kolonimaktene fortsatt kontrollerte store deler av Afrika og Asia.

Folkeforbundet hadde en generalforsamling og et sikkerhetsråd, begge forløpere til det vi finner i FN i dag. I motsetning til de aller første internasjonale organisasjonene hadde Folkeforbundet ansvar for flere sektorer.

I tillegg til sitt arbeid for fred og sikkerhet hadde Folkeforbundet en rolle i å utvikle ny internasjonal rett. Over 30 avtaler ble fremforhandlet under Folkeforbundet, herunder avtalen om Ålandsøyene og avtalen om Tyrkias grenser etter oppdelingen av det osmanske riket (Lausannekonvensjonen).

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ble også stiftet som et resultat av freden i Versailles, i erkjennelsen av at de store sosiale konfliktene ikke bare kunne løses innen hver enkelt stat, men krevde internasjonale løsninger. ILO ble opprettet i 1919, og allerede det første året ble det der fremforhandlet seks internasjonale konvensjoner om arbeidsforhold (i dag er det 186).

Opprettelsen av mellomstatlige organisasjoner fortsatte å skyte fart i mellomkrigstiden.

3.3 Fremveksten av dagens multilaterale system etter andre verdenskrig

I de første tiårene etter andre verdenskrig var det en kraftig vekst i antallet internasjonale organisasjoner og konvensjoner knyttet til dem.

De forente nasjoner (FN) ble stiftet i 1945 for å beskytte kommende generasjoner mot krigens svøpe. 50 land, inkludert Norge, var med på å fremforhandle og signere FN-pakten. FN-pakten er den grunnleggende traktaten som etablerer FN som en mellomstatlig organisasjon. Den slår fast FNs formål og prinsipper, medlemsstatenes plikt til å beskytte menneskerettighetene og enkelte sentrale rettigheter og plikter for stater, slik som forbud mot bruk av makt og retten til selvforsvar.

FNs grunnleggere hadde lært av svakhetene ved Folkeforbundet og ønsket å gjøre FN til en global og mer robust organisasjon. I dag har FN 193 medlemsstater. Det vil si at nesten alle verdens stater er medlemmer. FN baserer seg på at alle medlemmene er suverene stater og likeverdige, med samme rettigheter og plikter. I Generalforsamlingen har hver stat sin stemme. Statene har ifølge FN-pakten en lojalitetsplikt overfor FN og skal bistå organisasjonen i de tiltak FN måtte iverksette. Det er også fastsatt at statenes plikter etter FN-pakten går foran plikter statene har som følge av andre traktater. Sikkerhetsrådet kan treffe vedtak som er bindende for medlemslandene, også tvangstiltak for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet. I Sikkerhetsrådet har Frankrike, Kina, Russland, Storbritannia og USA permanent sete og vetorett. I tillegg velger



Figur 3.1 Norges FN-ambassadør Arne Sunde (til venstre i bildet) deltar i et møte i FNs sikkerhetsråd 6. september 1950, der det skulle stemmes over et amerikansk resolusjonsforslag som ba alle land om ikke å støtte koreanske kommunister. Sentralt i bildet sitter FNs første generalsekretær, nordmannen Trygve Lie.

Kilde: Scanpix/AP

FNs generalforsamling ti medlemmer som sitter i Sikkerhetsrådet i en periode på to år.

Utvikling av folkeretten, og å fremme respekt for folkeretten, har vært en hovedoppgave for FN siden opprettelsen. En lang rekke traktater er fremforhandlet under FNs paraply, for eksempel Havrettskonvensjonen og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. FN spiller også en stor rolle for fred og sikkerhet gjennom internasjonalt politisk arbeid og fredsbevarende operasjoner. FNs særorganisasjoner, fond og programmer gjør en betydelig innsats for å fremme menneskerettighetene og sosial og økonomisk utvikling.

Også på det økonomiske området ble det i etterkrigstiden etablert en rekke organisasjoner. Bretton Woods-institusjonene – Verdensbanken og IMF – ble opprettet etter forhandlinger mellom 43 stater i Bretton Woods, New Hampshire, USA i juli 1944. Opprinnelig skulle Bretton Woods-gruppen være en trio som også inkluderte Den internasjonale handelsorganisasjonen (ITO). Disse planene strandet på motstand fra USA, og Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) kom iste-

den. Ideen ble gjenopplivet med opprettelsen av WTO i 1995. Organisasjonene har stor betydning for stabiliteten og utviklingen i verdens økonomi. Mange regionale utviklingsbanker er også kommet til i det multilaterale systemet, som Den Interamerikanske utviklingsbanken, Afrikabanken og Asiabanken.

Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC) ble opprettet i 1948 av 16 vest-europeiske land. Formålet var å administrere Marshall-hjelpen fra USA for gjenoppbygging av Vest-Europa etter andre verdenskrig. Ved å få de enkelte regjeringer til å anerkjenne sin gjensidige avhengighet oppnådde man et tett og vellykket samarbeid, som i sin tur førte til at USA og Canada sluttet seg til det som ble OEECs direkte etterfølger på globalt nivå – Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). OECD-konvensjonen trådte i kraft i 1961. Japan sluttet seg til i 1964, og siden har en rekke land fulgt etter. I dag har OECD 36 medlemsland. I tillegg har OECD et utstrakt samarbeid med ikke-medlemsland, blant annet de fem «nøkkelpart-

nerne» Brasil, India, Indonesia, Kina og Sør-Afrika.

Målet om å unngå en gjentakelse av krigens grusomheter sto sentralt også da seks europeiske land etablerte Den europeiske kull- og stålunion i 1951. Samarbeidet, som hadde elementer av overnasjonalitet, skulle gjøre krig og konflikt mellom landene ikke bare utenkelig, men også praktisk umulig. Det ble utvidet og fordypet gjennom Romatraktaten i 1957 og en rekke andre traktater frem til Traktaten om Den europeiske union i 1993, senest oppdatert gjennom Lisboaatraktaten i 2007. Opprettelsen av Det indre markedet (1993) var en milepæl i Europas økonomiske utvikling. EU spilte videre en sentral rolle i å stabilisere kontinentet etter Berlinmurens fall, gjennom å utvide samarbeidet til de baltiske og sentraleuropeiske landene og utvikle tett samarbeid med europeiske naboland.

EUs medlemsland er tett integrerte gjennom felles spilleregler i det indre markedet og i justis- og innenrikspolitikken, og samarbeider nært om utenriks- og sikkerhetspolitikken. Medlemsstatene har overdratt myndighet til EUs institusjoner på en rekke områder. På enkelte felter er det kun EU som kan vedta lovgivning og overvåke at denne overholdes, som i handelspolitikken og, for de landene som har euroen som felles valuta, i pengepolitikken. På andre felter er både EU og medlemslandene lovgivere, som i sosialpolitikken, konkurransepolitikken og landbruks- og fiskepolitikken. På områder som helse og innenfor deler av industripolitikken har EU myndighet til å støtte og koordinere medlemslandenes tiltak, uten å harmonisere. EU-domstolen påser at EU-retten blir overholdt av EUs institusjoner og medlemsland, og sikrer at EU-rett har forrang over nasjonal rett.

Sammen med Storbritannia, Danmark, Sverige, Østerrike, Sveits og Portugal var Norge med på å etablere EFTA (European Free Trade Association) i 1960. EFTA-samarbeidet hadde i likhet med det begynnende EU-samarbeidet som målsetning å styrke de økonomiske forbindelsene mellom sine medlemsland gjennom frihandel og bidra til økonomisk integrasjon i Vest-Europa, men uten de overnasjonale elementene som inngikk i EUs traktater. Island, Finland og senere Liechtenstein sluttet seg også til EFTA.

Norge sa nei til medlemskap i EF i 1972 og EU i 1994, men er en del av det europeiske samarbeidet gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og over 100 andre avtaler vi har inngått med EU. Betydningen av det europeiske samarbeidet for norske interesser blir omtalt i kapittel 6.

Også NATO ble bygd opp etter andre verdenskrig. Alliansen ble etablert gjennom Atlanterhavspakten, som trådte i kraft i 1949. Den kom som reaksjon på trusselen fra Sovjetunionen og ble en viktig ramme for kollektivt forsvar i Europa, og for den amerikanske sikkerhetsgarantien overfor de europeiske allierte. Norge var en av grunnleggerne av alliansen, sammen med 11 andre land fra Europa og Nord-Amerika. Akkurat som EU har også NATO vokst i etterkrigsperioden, særlig etter den kalde krigens slutt, og alliansen har i dag 29 (forventet økt til 30 i løpet av 2019) medlemsland. Etter Sovjetunionens oppløsning har NATO-utvidelse vært vesentlig for stabiliteten i Europa og for sikkerheten til de nye medlemslandene i øst. Den sentrale bestemmelsen i Atlanterhavspakten er artikkel 5, som sier at et væpnet angrep mot ett eller flere av medlemsstatene er å anse som et angrep mot dem alle. Kollektivt forsvar og avskrekking har fått fornyet betydning de senere årene som følge av endringer i Europas sikkerhetspolitiske utfordringer. NATOs betydning for Norge vil bli omtalt senere i meldingen.

Det internasjonale samarbeidet under Antarktistraktaten har også sitt utspring i ønsket om å finne løsninger for å unngå nye verdensomspennende konflikter. I 1959 ble 12 land, deriblant Norge og de seks øvrige statene med territoriell krav i området, enige om å legge disse kravene «på is» og vie kontinentet til fred og vitenskap. Senere kom også vern av miljøet til som en tredje pilar. Over 40 stater deltar i dag i dette unike internasjonale samarbeidet, som har sørget for å holde en hel verdensdel utenfor skiftende konjunkturer i verdenspolitikken gjennom 60 år.

I tillegg til organisasjonene som er nevnt over er også en rekke andre organer for internasjonalt samarbeid blitt opprettet i etterkrigstiden. Norge var en av grunnleggerne da Europarådet ble etablert i 1949. Organisasjonen fikk den viktige oppgaven med å verne om menneskerettighetene, demokrati og rettsstatsprinsipper i Europa. Grunnidéen er at demokratiske stater som respekterer menneskerettighetene er mer stabile stater, både innenfor egne grenser og i relasjon til andre stater. Med murens fall har nye medlemsstater kommet til. Organisasjonen består nå av 47 land og er den eneste pan-europeiske organisasjonen.

Utviklingen av et sterkere samarbeid mellom de nordiske landene ble også i denne perioden en viktig del av Norges deltakelse i internasjonale samarbeidsstrukturer. Nordisk råd ble opprettet i 1952. Helsingfors-avtalen, som kom til å danne det formelle grunnlaget for det parlamentariske samarbeidet i Norden, kom i 1962, og i 1971 ble Nor-

disk ministerråd etablert som en formell ramme for regjeringssamarbeidet. I dag utgjør de nordiske landene en av verdens mest integrerte regioner.

I Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) samarbeider Norge med 56 andre land om sikkerhet, konfliktavverging, menneskerettigheter og andre felles utfordringer basert på verdier og prinsipper fremforhandlet og videreutviklet fra midten av 1970-tallet og frem til i dag.

Antallet mellomstatlige organisasjoner som er aktive i dag er vanskelig å fastslå, men det har økt kraftig og nye kommer til hvert år. Over tid er det multilaterale systemet blitt stadig mer komplekst og fragmentert. Denne utviklingen fortsetter i dag.

3.4 Den liberale verdensordenen

En verdensorden er et oppsett av makt og autoritet som gir et rammeverk for samhandling og politikk på globalt nivå. Begrepet den liberale verdensordenen beskriver den ordenen som i hovedsak ble bygd opp i tiårene etter andre verdenskrig, men med røtter tilbake til freden i Westfalen i 1648, Wienerkongressen i 1815 og Folkeforbundet i mellomkrigstiden.

Den liberale verdensordenen, slik den har utviklet seg etter 1945, hviler på et sett med felles regler og liberale verdier, som individuelle rettigheter og friheter, rettssikkerhet, demokrati og åpne, markedsbaserte økonomier og frihandel. For å skape et regelbasert internasjonalt system hvor rett skulle gå foran makt, ble det multilaterale systemet styrket med en rekke institusjoner.

Organisasjoner og fora som FN, Verdensbanken, GATT og IMF skulle bidra til å opprettholde reglene og legge til rette for fredelig samarbeid mellom suverene stater.

Den liberale verdensordenen har aldri vært global. Opprinnelig ble verdensordenen bygd på verdier og normer utviklet i Europa. Etter andre verdenskrig var det USA som hadde makt til å opprettholde en slik verdensorden. Amerikansk politisk, økonomisk og militær makt har understøttet det regelbaserte systemet, sammen med et nettverk av allianser med land i Europa og andre deler av verden. Mot slutten av 1900-tallet ble stadig flere stater fra ulike regioner engasjerte og aktive i videreutviklingen av den liberale verdensordenen.

Den liberale verdensordenen og det multilaterale systemet favner altså mange felles elementer, men er ikke sammenfallende. Selv om mange av nøkkelinstitusjonene i det multilaterale systemet ble opprettet for å understøtte den liberale verdensordenen, er innholdet i samarbeidet til enhver tid bestemt av maktforholdet mellom og verdisynet til de statene som deltar.

Det er viktig å skille mellom svekkelse av multilaterale samarbeidsformer og endring av innholdet i dette samarbeidet. Enkelte aktører som i dag utfordrer den liberale verdensordenen, erklærer seg samtidig som forsvarere av multilateralt samarbeid. På enkelte områder er multilateralt samarbeid sterkere enn noensinne, selv om innholdet ikke nødvendigvis samsvarer med verdiene som den liberale verdensordenen bygger på. Ved at andre verdier og normer blir styrende for det multilaterale samarbeidet, endres det multilaterale systemet.

4 Det multilaterale systemets funksjoner

Det multilaterale systemet er verdifullt på mange måter: Som utvikler av felles normer og regler, som iverksetter og gjennomfører av disse, som tvisteløser og overvåker, som idé- og kunnskapsprodusent og som møteplass og talerstol. På de aller fleste samfunnsområder finnes det i dag en eller flere internasjonale organisasjoner som fyller disse funksjonene.

Oppslutningen om multilaterale arrangementer bunner i en erkjennelse av at mange problemer bare kan løses, eller løses bedre og mer effektivt, gjennom flersidig samarbeid enn gjennom tosidig samarbeid eller alenegang. Systemet produserer globale fellesgoder, som bedre helse, sikkerhet og kunnskap for verdens befolkning. Systemet har også en rekke mer spesifikke roller innenfor de enkelte sektorer.

4.1 Regel- og normutvikler

Den kanskje viktigste oppgaven for det multilaterale systemet er utvikling av felles kjøreregler og normer. Det er gjennom årene utviklet flere tusen avtaler som dekker de fleste sider ved mellomstatlig samkvem, både globalt og regionalt.

Verdens stater kunne ikke kommet frem til felles, globale mål som bærekraftsmålene uten multilaterale mekanismer. Regelverket som er utviklet i WTO har gitt økt internasjonal handel og verdiskaping. ILO har bidratt til styrkede arbeidsstandarder. Gjennom Verdens helseorganisasjon (WHO) har landene blitt enige om retningslinjer for håndtering av smitteutbrudd. WHO kan også angi faglige normer og standarder til bruk internasjonalt og nasjonalt. EUs regelverk omfatter i dag de aller fleste samfunnsområder, fra handel og arbeidslivsstandarder til miljø, klimagassutslipp og grensekontroll. Norge omfattes av store deler av dette europeiske regelverket gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og en rekke andre avtaler vi har inngått med EU.

Multilaterale avtaler og instrumenter kommer i mange ulike former, og med ulike mekanismer for å sikre at partene faktisk etterlever dem. Noen avtaler etablerer domstoler, slik som Den euro-

peiske menneskerettskonvensjonen (EMK) som opprettet Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Noen avtaler innebærer at statene forplikter seg til spesielle håndhevingsmekanismer, eller til å la tvister løses ved voldgift eller ved Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ). Andre avtaler er folkerettslig forpliktende for statene, men etablerer ingen mekanismer for tvisteløsning eller sanksjonering av brudd. Det fins også instrumenter som er politisk forpliktende uten å binde statene folkerettslig. 2030-agendaen med bærekraftsmålene er bare politisk forpliktende.

Det multilaterale systemet er også med på å utvikle internasjonale normer, altså handlingsregler som er basert på forventninger om adferd, ikke rettsregler eller avtaler. For eksempel er FN-systemet, OECD, de multilaterale utviklingsbankene og IMF viktige normsettere på det økonomiske og sosiale området. En enkelt resolusjon i FNs generalforsamling forandrer ikke verden, men summen av dem kan få stor normativ betydning.

4.2 Iverksetter og gjennomfører

Det multilaterale systemet legger til rette for at medlemslandene kan utføre oppgaver i fellesskap. Det kan være konkrete oppgaver, som når Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) fastsetter krav til skip og mannskap og godkjenner seilingsruter, FNs høykommissær for flykninger (UNHCR) driver flyktingleirer eller FNs utviklingsprogram (UNDP) utfører bistandsprosjekter. I sin mest avanserte form kan organisasjonene bli gitt ansvaret for hele politikkområder, som når EU har fått myndighet til å føre en felles handelspolitikk på vegne av medlemslandene, eller samordne medlemslandenes gjennomføring av internasjonale klimaavtaler.

Mange organisasjoner kan fatte vedtak som binder medlemsstatene. Med noen unntak har FNs beslutningsorganer normalt stemmerettsregler som innebærer flertallsavgjørelser. En prøver ofte å finne konsensus for å unngå votering og sikre at flest mulig stater støtter beslutningen. Å

arbeide etter konsensusprinsippet innebærer gjerne at avgjørelser tar lang tid, men sikrer samtidig at man kommer til løsninger som får oppslutning fra flere og etterleves bedre. Det finnes også organisasjoner som kan fatte overnasjonale beslutninger med direkte virkning i medlemsstatenes rettsorden. EU er det fremste eksemplet på dette.

FNs sikkerhetsråd står i en særstilling ved at det kan fatte beslutninger som binder alle FNs medlemsstater, og tillater bruk av militærmakt og andre straffetiltak som sanksjoner.

4.3 **Twisteløser og overvåker**

Det multilaterale systemet har også en funksjon som tvisteløser mellom stater. Før andre verdenskrig ble tvister mellom stater løst ved voldgift eller ved Den permanente folkerettsdomstolen, som ble opprettet i tilknytning til Folkeforbundet. Etter andre verdenskrig ble Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) etablert som et av FNs hovedorganer. Den kan avgjøre alle tvister mellom stater som aksepterer at domstolen behandler saken.

Etableringen av en egen domstol som tolker fellesskapsretten og sikrer lik anvendelse av den i alle medlemsland var en av nyvinningene ved opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskapet, forløperen til EU. Senere har vi sett fremveksten av flere domstoler og tvisteløsningsorganer knyttet til spesialområder eller enkeltstående konvensjoner. De mest kjente blant disse er WTOs tvisteløsningsorgan, Havrettsdomstolen (ITLOS), Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Den internasjonale straffedomstolen (ICC).

Innenfor rammen av internasjonale organisasjoner er det også opprettet overvåkningsorganer som gjennom rapportbehandling eller landbesøk vurderer hvordan en stat oppfyller sine forpliktelser og gir råd og veiledning til staten. Slike overvåkningsorganer er vanlige på menneskerettighetsområdet. Eksempler på dette er FNs konvensjonsorganer og spesialprosedyrer under FNs menneskerettighetsråd, og Europarådets menneskerettighetskommisær. Høringene i FNs menneskerettighetsråd under ordningen Universal Periodic Review (UPR) institusjonaliserer dialog om menneskerettighetssituasjonen i ulike land.

4.4 **Idé- og kunnskapsprodusent**

Multilaterale institusjoner kan bidra med kunnskap og ideer av verdi både for organisasjonens eget arbeid og for medlemslandene. Data og analyser av høy kvalitet bidrar til en felles internasjonal referanseramme samtidig som det skaper grunnlag for gode nasjonale beslutninger. Statistikk- og analysearbeidet i OECD og Eurostat i EU er eksempler på dette. IMF er også viktig for statistikkproduksjon. Verdens meteorologiorganisasjon (WMO) samordner informasjon og aktivitet mellom land og regioner slik at vi kjenner atmosfærens tilstand og får de mest nøyaktige værmeldingene. FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) produserer statistikk og kunnskapsgrunnlag for matproduksjon og om ernærings-situasjonen i verden.

Et annet eksempel er FNs klimapanel, som har som formål å gi alle land et best mulig vitenskapelig grunnlag for å forstå klimaendringene og de potensielle effektene for mennesker, miljø og samfunn. Videre sitter Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene på store mengder erfaringsbasert kunnskap om hva som virker og ikke virker i kampen mot fattigdom. Rapporter fra disse organisasjonene danner grunnlag for internasjonale og nasjonale diskusjoner om hvordan man kan forbedre politikken. Datainnsamling bidrar også til verdifulle overvåknings- og evalueringfunksjoner.

Multilaterale institusjoner er viktige møteplasser for medlemsstatenes eksperter innenfor institusjonens virkeområder, både for å frembringe felles løsninger og for å diskutere seg frem til hva som er god politikk. Et eksempel er de mange ekspertgruppene som er etablert for å gi råd til Europakommisjonen når den skal utforme nytt regelverk. EØS-avtalen sikrer at også norske eksperter kan delta i relevante grupper. Det samme skjer i Europarådet, der Norge også deltar aktivt.

4.5 **Møteplass og talerstol**

Det multilaterale systemet skaper møteplasser for verdens stater og andre internasjonale aktører. Mange multilaterale fora fungerer som institusjonaliserte kontaktarenaer mellom statene. Både de offisielle møtene og den uformelle kontakten er viktige for å håndtere mellomstatlige tvister og finne gode felles løsninger.

Multilaterale fora fungerer også som arena for utmeisling av ny politikk og som talerstol for poli-

tiske budskap. Et godt eksempel er høynivåuken under FNs generalforsamling, der alle medlemslandenes regjeringer hver høst får anledning til å fremføre egne synspunkter og lytte til andres. I EU foregår slik meningsutveksling mellom medlemslandene daglig, på alle nivåer. Det multilate-

rale systemet fungerer også som møteplass mellom stater og sivilt samfunn, privat sektor, fageksperter og andre relevante aktører. Via talerstoler, arrangementer og faste samarbeidsstrukturer får sivilt samfunn, fageksperter og andre mulighet til å utøve innflytelse på nasjonale myndigheter.

5 Utfordringer for det multilaterale systemet

Verden står overfor store globale utfordringer som ingen enkelt stat kan løse alene. Samtidig ser vi en tendens til at multilaterale organisasjoner i mindre grad enn før blir benyttet til å løse felles utfordringer gjennom kompromisser og samarbeid. Et nylig eksempel er håndteringen av situasjonen i Syria i FNs sikkerhetsråd, som er verdenssamfunnets øverste organ for internasjonal fred og sikkerhet. Der har statene markert sine egne standpunkter heller enn å samarbeide om løsninger.

Denne tendensen ser vi også i andre organisasjoner på globalt nivå, som i WTO, og på regionalt nivå, som i OSSE. EU og i noen grad NATO opplever også sterkere dragkamper internt. Multilateralt samarbeid svekkes når stater velger alene-gang. Verdenssamfunnets evne til å finne felles løsninger blir skadelidende, og det er de minste og svakeste landene som merker det først.

Slitasje, økt polarisering og utilstrekkelig finansiering preger mye av det multilaterale systemet i dag. Økt press kan gi fornyet vitalitet til multilaterale institusjoner dersom det mobiliserer systemets forsvarere. Men jo mer multilateralt samarbeid nedprioriteres, jo vanskeligere er det å opprettholde reformvilje og velfungerende organisasjoner.

Derfor er det viktig å påpeke at betydelige deler av det omfattende nettverket av institusjoner som utgjør dagens multilaterale system fortsatt fungerer godt og ivaretar norske interesser. Det gjelder organisasjoner som jobber med eksempelvis flyktningarbeid, opphavsrett, økonomiske spørsmål eller sikkerhet, men også en rekke andre områder.

Dette kapitlet omtaler noen av hovedutfordringene det multilaterale systemet står overfor i dag: maktforhold i endring, bilateralisering på fremmarsj, verdier, normer og rettigheter under press, kritikk mot økonomisk globalisering, manglende representativitet, effektivitet og resultatoppnåelse, og nye problemer som må løses.

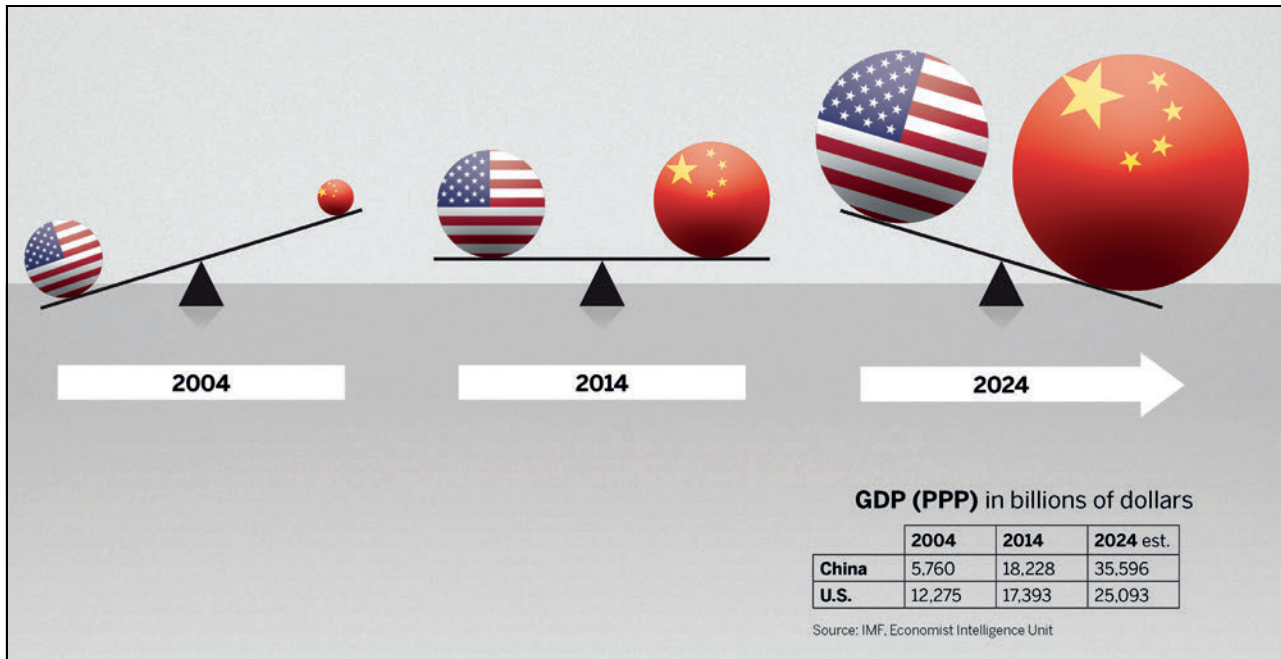
5.1 Maktforhold i endring

Det multilaterale systemet har vært i konstant endring siden det ble etablert. Endringene vi nå opplever er likevel større og mer grunnleggende og skjer raskere enn tidligere. Det skyldes ikke minst at de globale maktforholdene er i endring.

Fremdeles er USA og EU økonomiske stormakter i verden. Men veksttakten i Kina, India og andre fremvoksende økonomier, som langt overgår veksten i Europa og USA, forskyver det økonomiske tyngdepunktet i verden mot øst. Dette endrer maktbalansen mellom verdens stater. Utviklingen forsterkes av at den militære maktbalansen også er i endring. Amerikansk og europeisk makt svekkes relativt når andre stormakter og aktører får større evne og vilje til å spille en rolle internasjonalt. Det endrer betingelsene for internasjonalt samarbeid.

Økte politiske forskjeller og større rivalisering i og mellom land gjør det vanskeligere enn før å finne gode multilaterale løsninger. Det finnes ikke på samme måte som tidligere en åpenbar global ledermakt, og følgelig ikke noe stødig «sentrum» å forholde seg til i en verden med flere maktsentra. Dette skaper mer uforutsigbarhet mellom stater og uro i det multilaterale systemet. Samtidig er det ekstra krevende å håndtere større internasjonale fotavtrykk fra autoritære stater når samholdet mellom USA og viktige land i Europa utfordres av intern uenighet.

Dagens situasjon i det multilaterale systemet har ikke oppstått plutselig, men er et resultat av at maktforholdene i verden har endret seg over tid. Én konfliktlinje handler om i hvilken grad de tradisjonelle utviklingslandene, herunder land som Kina, India og Brasil, skal ta på seg flere forpliktelser i takt med sin økonomiske vekst, eller fortsatt kunne hevde behov for særbehandling på linje med mindre eller fattigere utviklingsland. Dette gjelder særlig i handelssystemet og klimaavtalene, hvor kravene til utviklingslandene har vært lavere enn for rikere land. Særlig USA, men også EU samt Norge og andre land, er tydelige på at Kina ikke lenger kan bruke statusen som utviklingsland for å unngå større forpliktelser.



Figur 5.1 Kinas økonomiske tyngde relativt til USA

Kilde: Allison, Graham T. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* 2017, p. 9. Designer: Andrew Facini

Historisk har USA, som den største økonomien, bidratt klart mest til finansieringen av det multilaterale systemet. Kinas og andre fremvoksende makters økonomiske utvikling betyr at disse statene skal dekke en større del av utgiftene. Dette er blant annet tilfellet i FN, der nye beregninger av statenes pliktige bidrag gjør Kina til FNs nest største bidragsyter i perioden 2019–2021. Samtidig øker forventningene til at fremvoksende økonomier også bør betale mer i frivillige bidrag. Særlig Kina viser økende vilje til å ta ansvar. Når fremvoksende makter øker sin finansielle støtte, får de også større mulighet til å sette dagsordenen og påvirke organisasjonenes arbeid.

Konflikten mellom de tradisjonelle industrilandene og det som i dag er fremvoksende økonomier handler også om at sistnevntes plass i verden ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiles i de multilaterale strukturene. For eksempel har landene i Afrika og Latin-Amerika ingen faste representanter i FNs sikkerhetsråd. Det svekker viljen til å ta på seg forpliktelser på vegne av institusjoner som fortsatt oppfattes som dominerte av land i Europa og Nord-Amerika.

Endrede maktforhold mellom USA og Kina har resultert i en strategisk konkurranse mellom de to stormaktene. Rivaliseringen har negative konsekvenser for det multilaterale systemet. På handelsområdet har dette vært særlig tydelig. Krisen i WTO er tett sammenvevd med den økono-

miske striden som har pågått mellom de to statene. En midlertidig løsning på handelskonflikten endrer ikke de underliggende årsakene til den strategiske rivaliseringen mellom USA og Kina. Denne rivaliseringen kan bli langvarig, og spilles ut på flere internasjonale arenaer.

Kina har stått for halvparten av veksten i verdensøkonomien siden finanskrisen i 2009. En mangeårig tro på at økonomisk vekst og engasjementspolitikk overfor Kina ville lede til markedsøkonomi og demokratisering er i mange land, og særlig i USA, erstattet av frustrasjon over det man opplever som manglende kinesisk etterlevelse av økonomiske spilleregler og frykt for å bli utkonkurrert. Det er et ønske blant mange amerikanske politikere om å demme opp for Kina, både økonomisk og militært. Kina gjennomfører en stor militær opprustning, særlig av sjøforsvaret, og passerte i 2018 USA som innehaveren av verdens største marine med over 300 skip. På grunn av USAs militærteknologiske forsprang vil det ta lang tid før den kinesiske flåten kan måle seg med USAs militære makt, men Kina utfordrer USA på stadig flere strategiske områder som langtrekkende presisjonsvåpen, kjernevåpen og rombaserte systemer.

Mens Kina tidligere i større grad unngikk kostnadene ved internasjonalt lederskap, viser landet i dag raskt økende ambisjoner for sin makt i multilaterale institusjoner. Det viser vei for andre

fremvoksende økonomier, som også arbeider for å omsette sin økonomiske og militære tyngde i multilateral innflytelse. Denne maktkampen, som både er forståelig og uunngåelig gitt de endrede maktforholdene i verden, må løses for å sikre fremtiden til det multilaterale systemet.

Kina har i hovedsak valgt å arbeide innenfor etablerte institusjoner som FN, Verdensbanken, IMF og WTO. Den nye asiatiske investeringsbanken for infrastruktur (AIIB) ble riktignok opprettet etter initiativ fra Kina og som potensiell konkurrent til etablerte institusjoner, men opererer etter multilaterale prinsipper og har til nå samarbeidet tett med Verdensbanken og Den asiatiske utviklingsbanken (ADB). Kinas silkevei-initiativ (BRI) er en ny samarbeidsstruktur mellom Kina og en rekke land og organisasjoner for å fremme forbindelser i bred forstand – infrastruktur, handel, kommunikasjon og energisamarbeid. BRI gir Kina betydelig innflytelse gjennom en rekke økonomiske forpliktelser og tette bilaterale bånd til andre stater.

Kina og andre fremvoksende makter bruker sin tyngde til å vektlegge andre verdier og normer i det multilaterale systemet enn dem som den liberale verdensordenen har bygd på. Dette kan komme til uttrykk på ulikt vis, for eksempel i avstemninger eller i valg av ord og begreper i tekster som statene forhandler seg imellom. Et eksempel er den gryende debatten i FN om begrepene «vinn-vinn» og «gjensidig nyttig samarbeid», som Kina fremmer i stadig flere resolusjonstekster. Disse tilsynelatende samlende begrepene er blitt omstridte fordi de vektlegger samarbeid mellom stater på bekostning av statens forpliktelser i etterlevelsen av rettigheter.

Det er vanskelig å se hvordan man kan oppnå betydelige fremskritt i globalt samarbeid hvis USA og Kina ikke kan jobbe sammen. Rivaliseringen mellom de to kan også innsnevre andre staters handlingsrom og mulighet til å finne løsninger i det multilaterale systemet hvis de blir presset til å velge side i saker der USAs og Kinas interesser står mot hverandre.

Russland forblir en sentral politisk og militær makt i det internasjonale systemet og har igjen spilt en større rolle internasjonalt de siste årene, inkludert i multilaterale fora. Russland har et tydelig nasjonalt perspektiv i sitt arbeid i FNs sikkerhetsråd, og er skeptisk til all avståelse av nasjonal beslutningsmyndighet. Russland ser på multilateralt samarbeid som en arena for stormaktene til å samarbeide på områder av felles interesse, men anerkjenner i liten grad institusjonenes rett til å legge bånd på nasjonalstatenes handlefrihet.

Et eksempel på dette er Russlands holdning til behandlingen i Sikkerhetsrådet av Syria-krigen, hvor landet har nedlagt flere veto og vanskeliggjort arbeidet i rådet. Vetoene har primært dreid seg om sanksjoner og undersøkelser av bruk av kjemiske våpen, ikke om bruk av militærmakt fra det internasjonale samfunn. Russland utfordrer også den multilaterale menneskerettighetsarkitekturen, blant annet ved å forsøke å svekke FNs menneskerettighetsråds innflytelse. Samtidig prioriterer Russland multilateralt arbeid høyt og bruker mye ressurser på det. I saker der det går an å finne frem til en felles innfallsvinkel med Russland, kan det gi det stor gjennomslagskraft overfor mange land.

Regionale makter som India, Indonesia, Sør-Afrika, Brasil, Tyrkia og Mexico er også blitt viktige aktører i det multilaterale systemet. De fremvoksende maktenes gjennomslagskraft svekkes imidlertid av manglende enighet med hverandre. Kina og Russland opptre for eksempel ofte sammen i FN og andre organisasjoner, men deler ikke en felles visjon om hvordan en ny verdensorden bør se ut. Hvis de regionale maktene hadde vært mer enige og koordinerte, kunne endringene i innholdet i det multilaterale systemet vært større.

G20¹ er et eksempel på en nyvinning som har forsøkt å favne endrede maktforhold i det internasjonale systemet. Gruppen ble etablert i 1999 som et forum for finansministre og sentralbanksjefer, men ble i 2008 oppgradert til stats- og regjeringssjefsnivå for å finne løsninger på finanskrisen. Selv om G20 formelt ikke er et beslutningsorgan, er det blitt en betydningsfull premissleverandør, også når det gjelder for eksempel klima- og energispørsmål. G20, som ikke har eget sekretariat ut over deltakerne stiller til disposisjon av egne ressurser, bruker globale institusjoner som IMF, Verdensbanken, OECD og WTO som leverandører.

Maktforskyvningen mot øst, og til dels mot sør, har tydeliggjort behovet for at europeiske land som deler de samme liberale og demokratiske verdiene er nødt til å stå sammen for å fremme sine interesser og verdier i det multilaterale systemet. EU spiller en sentral rolle i så måte. Ingen av EUs medlemsland, som alle er små eller mellomstore i global sammenheng, har tyngde

¹ Argentina, Australia, Brasil, Canada, Frankrike, India, Indonesia, Italia, Japan, Kina, Mexico, Russland, Saudi-Arabia, Storbritannia, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tyrkia, Tyskland, USA og EU.

nok til å møte utfordringer fra øst og sør på egen hånd.

Velfungerende multilateralisme er avgjørende for EU, som selv er basert på forpliktende samarbeid og respekt for felles spilleregler og institusjoner. EU er derfor blant de tydeligste forsvarerne av det multilaterale systemet og en verdifull partner for Norge, FN og andre regionale organisasjoner. De siste årene har EU gjort en betydelig innsats for å hegne om internasjonale avtaler som USA har trukket seg ut av eller truer med å trekke seg ut av. Gitt de endrede maktforholdene i verden er EUs rolle som internasjonal aktør og forsvarer av liberale verdier viktigere enn noensinne.

Samtidig er EUs evne til å spille en rolle i det multilaterale systemet avhengig av internt samhold. Slikt samhold er ikke en selvfølge i en union med 28 medlemsland. Den største utfordringen er at myndighetene i enkelte medlemsland i senere år har sådd tvil om grunnleggende prinsipper ved samarbeidet, som rettsstatsprinsipper, verdien av et levende sivilt samfunn, og respekt for felles beslutninger og institusjoner. Dersom slike holdninger vinner frem og får fotfeste i sentrale medlemsland vil EU svekkes betydelig, også på den internasjonale arenaen. Det blir vanskeligere for EU å stå imot uønsket politikk fra andre land når de interne motsetningene i Europa er til dels store.

NATO har siden 2014 gjennomført store reformer og er en av få multilaterale organisasjoner som i dag er bedre rustet til å ivareta sine oppgaver enn for kun få år siden. Endrede maktforhold som påvirker NATO er i fremste rekke Russlands økte evne og vilje til å bruke militærmakt, og i noen grad endringer i maktforholdet mellom USA og Kina. Russisk maktbruk i strid med folkeretten har svekket sikkerheten i Europa og samarbeidet i OSSE, Europarådet og NATO-Russlandrådet. Men det har også gjort NATO mer relevant, skapt sterkere samhold blant medlemslandene og økt viljen til å prioritere kollektivt forsvar og avskrekking. Dette skjer samtidig med at USA styrker sitt militære nærvær i Europa. Vi kommer likevel ikke utenom at dagens utfordringer i dialogen over Atlanteren gir seg visse utslag også i NATO.

Russlands opptreden utfordrer også europeiske lands rett til selv å velge sin utenrikspolitikk, herunder hvilke allianser de vil slutte seg til. Dette strider med grunnleggende prinsipper for internasjonalt samkvem som også Russland har forpliktet seg til, som i Helsingforsluttakten og i Grunnakten for NATO-Russlandrådet. I 2017 tok NATO opp Montenegro som nytt medlem, mens

Nord-Makedonia ventes å tiltre i 2019. Alliansen har også styrket det praktiske samarbeidet med Bosnia-Hercegovina, Ukraina og Georgia.

Maktforskyvning foregår ikke bare mellom stater. Andre aktører, som flernasjonale selskaper og ikke-statlige organisasjoner, har også stor innflytelse som kan brukes til å påvirke forhold i det multilaterale systemet av stater og organisasjoner. Det gjør nye modeller for internasjonalt samarbeid mer relevant. I sum kan dette gjøre det lettere å oppnå enighet om viktige, men vanskelige spørsmål, særlig med stater som er opptatt av å bevare sin nasjonale handlefrihet. Flytting av makt til private aktører på bekostning av multilaterale fora kan imidlertid også være en utfordring for representativiteten og legitimiteten til initiativene som tas.

5.2 Bilateralisering på fremmarsj

Det multilaterale systemet utfordres når mektige land velger å løse felles problemer bilateralt – eller i verste fall unilateralt – i stedet for multilateralt. Slike strategier svekker mindre staters forhandlingsposisjon og innebærer som regel økte kostnader sammenlignet med fellesskapsløsninger innenfor etablerte institusjoner. Bilateralisering innebærer også risiko for fragmentering og mer uforutsigbarhet i forholdet mellom stater. Dette gjelder for eksempel i handels- og sikkerhetspolitikken, hvor bilateralisering fører til at prosesser blir mer lukket og ofte også at makt går foran rett.

Særlig for små og mellomstore stater vil økt bilateralisering av internasjonale relasjoner gi redusert innflytelse og handlingsrom. Mens multilaterale organisasjoner som hovedregel sørger for at alle medlemsland får en stemme, tjener bilateralisering i hovedsak de statene som har makt og kapasitet til å presse gjennom sine interesser direkte overfor andre stater. Derfor er økt bilateralisering av internasjonal politikk særlig alvorlig for små land som Norge, som får større utfordringer med å forsvare sine interesser.

Det er flere årsaker til at land vender seg bort fra multilaterale fora og heller løser saker direkte med andre land, eller unilateralt. Avgjørelser i multilaterale organisasjoner krever ofte enighet blant alle medlemmene og kan derfor ta lang tid. Dette svekker organisasjonenes handlekraft og kan gi redusert tillit til og oppslutning om dem. For eksempel svekkes tilliten til FN når organisasjonen ikke i stor nok grad lykkes med å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. En annen

viktig trend er at populistiske strømninger innad i land svekker regjeringers vilje og evne til å inngå kompromisser, slik multilaterale avtaler krever. Populisme og nasjonalisme er blitt sentrale strømninger i Europa, USA og en rekke andre steder. Dette kan føre til større motstand mot internasjonalt samarbeid.

Videre slår den strategiske konkurransen mellom Kina og USA ut i en kamp om å være tilbyder av ulike goder til enkeltstater, i bytte mot bilaterale partnerskap, militærbaser, økonomiske investeringer og lån. Et eksempel på dette er Kinas silkevei-initiativ (BRI), som bruker økonomisk diplomati til å styrke landets bilaterale partnerskap. Selv om BRI kan se ut som et multilateralt initiativ, er det i realiteten en rekke bilaterale avtaler der Kina har stor kontroll og kan bruke sin økonomiske makt som brekkstang.

Russland er i større grad enn Kina en regional europeisk aktør, men med ambisjoner utover dette. Det klareste uttrykket for ambisjonsnivået var Russlands invasjon og annektering av Krim i 2014 og den påfølgende destabiliseringen av Ukraina. Dette var et klart brudd på folkeretten og en stor utfordring mot sikkerhetsarkitekturen i Europa. I etterkant av invasjonen har motsetningsforholdet til de vestlige landene utviklet seg i negativ retning, inkludert i organisasjoner som NATO og EU. Dagens Russland viderefører også tidligere tradisjoner for å prioritere forbindelsene til viktige hovedsteder som Washington, Berlin og Paris, fremfor multilaterale fora som NATO og EU.

Det er særlig i handelspolitikken at bilaterale og regionale strategier er på fremmarsj. Handelsteori tilsier at det er størst velferdsgevinst å hente i handelsavtaler som omfatter flest mulig land. De siste 15 årene har det likevel vært vanskelig å oppnå enighet i WTO om nye avtaler som skal gjelde alle medlemmene. Til det har interessekonflikter vært for store. På grunn av dette og andre uenigheter har stater og regionale grupper heller forhandlet frem nye bilaterale og regionale handelsavtaler. Denne utviklingen er ytterligere forsterket under den sittende amerikanske administrasjonen, som har ment at USA oppnår de beste avtalene ved å bruke sin nasjonale tyngde i bilaterale forhandlinger. I 2017 trakk USA seg fra Avtalen om partnerskap over Stillehavet (TPP). De 11 andre landene i gruppen inngikk i stedet en egen handelsavtale uten USA.

Dagens amerikanske administrasjon synes i større grad å se på internasjonale forhandlinger som et nullsumspill hvor noen vinner og andre

taper. Tidligere var USA mer villig til å gi andre stater et visst gjennomslag for å få på plass internasjonale avtaler som kommer hele verdenssamfunnet til gode. Et eksempel på dette er Parisavtalen, som USA har sagt at landet vil forlate. Handelssamarbeidet i WTO er et annet eksempel. I større grad enn tidligere er det transaksjonsbaserte vurderinger som gjelder i Washington, D.C. Tilnærmingen er at det USA betaler og forpliktelsene USA tar på seg må stå i forhold til det landet får igjen – også på kort sikt. Dersom samarbeidet ikke leverer tilstrekkelig, viser USA en tydelig vilje til å gå andre veier. Nasjonalt handlingsrom og umiddelbare gjennomslag får forrang over en regelstyrt verdensorden, selv om denne over tid kaster mer av seg også for USA. En slik nullsumstenkning gir insentiver for bilateralisering av forbindelsene til andre land.

Historisk har den amerikanske holdningen til internasjonalt samarbeid beveget seg som en pendel, fra isolasjonisme til vilje til å bære store deler av det multilaterale systemet. Dagens tendens til amerikansk tilbaketrekning strekker seg lenger tilbake i tid enn den sittende administrasjonen. Presset fra amerikanske velgere om å redusere USAs internasjonale engasjement har økt de siste tre tiårene og kan ventes å fortsette i årene fremover. Alle de siste tre presidentene tok til orde for en mer tilbaketrukket amerikansk rolle internasjonalt. Det er tverrpolitisk enighet i Kongressen om behovet for bedre byrdefordeling i internasjonale organisasjoner, og for å «vinne» den strategiske konkurransen med Kina. Det amerikanske synet på og tilnærmingen til Kina er grunnleggende endret de siste årene.

Et avgjørende spørsmål de neste årene blir hvordan man kan unngå at en eller flere av stormaktene trekker seg fra eller blokkerer arbeidet i viktige multilaterale organisasjoner og at organisasjonene imploderer dersom det skjer. Derfor er det viktig å ta stormaktenes innvendinger mot svakheter i det multilaterale systemet på alvor.

På samme tid er det bekymringsfullt at enkelte toneangivende land legger mindre vekt på multilateralt samarbeid enn før. Særlig virker viljen til å inngå rettslig bindende avtaler svekket. Mens det er fremgang på områder der statene blir enige om generelle politiske mål, som 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene, inngås det i dag få mellomstatlige avtaler som innebærer begrensning av nasjonal selvråderett. Dette er et problem fordi det å løse utfordringene på felt som klima, miljø, sikkerhet og handel krever at statene inngår kompromisser og påtar seg forpliktelser.

5.3 Verdier, normer og rettigheter under press

Den liberale verdensordenen har vært avgjørende for utviklingen av regler og institusjoner i det multilaterale systemet etter andre verdenskrig. Det har lagt press på stater i retning av å respektere rettsstatsprinsipper, individets frihet, menneskerettighetene og demokrati. Når innholdet i det multilaterale systemet endres og blir mindre liberalt, endres også systemets normative rolle. Eksempelvis blir det vanskeligere for FN å fremme menneskerettighetene internasjonalt hvis illiberale stater lykkes i å svekke formuleringene om slike rettigheter i resolusjonene som vedtas i FN-fora. I dag ser vi at flere land bryr seg mindre om kritikk enn tidligere og ikke opplever at det har en politisk kostnad å bryte etablerte normer og folkerettslige forpliktelser, inkludert menneskerettigheter.

Flere mennesker enn noen gang får nå oppfylt sine sosiale og økonomiske rettigheter. I 2015 var det rundt én milliard færre mennesker som levde i ekstrem fattigdom enn i 1990.² Samtidig skjer det tilbakeskritt og innstramning i folks sivile og politiske rettigheter. Freedom House sin rapport om frihet i verden i 2019 viste at demokratiets grunnpilarer som frie og rettferdige valg, minoritetsrettigheter, pressefrihet og rettsikkerhet svekkes mange steder i verden. Organisasjonen påpekte svekkede politiske rettigheter og lavere grad av frihet i 68 land i 2018, mens bare 50 land opplevde fremgang. Utviklingen har gått feil vei hvert år de siste 13 årene.³

Presset kommer fra flere hold. Autoritære stater opptrer med større selvtillit og tydelighet enn tidligere i internasjonale organisasjoner som FN. De aksepterer ikke det de omtaler som vestlig dikterte definisjoner og standarder for demokrati og menneskerettigheter – selv i tilfeller der de var med på å fremforhandle disse regelverkene. Statene ser oftere multilaterale løsninger som noe som fratrar land styring og som pålegger en politikk som setter overnasjonale, uønskede krav. De holder prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding i andre staters indre anliggender høyt. For mange av disse statene er det viktigere at systemet bidrar til utvikling, velferd, stabilitet og fred på nasjonalt plan enn at det setter normative standarder.

Når stater rangerer menneskerettighetene og hevder at økonomiske og sosiale rettigheter bør komme før politiske og sivile rettigheter, utfordrer og vanskeliggjør det arbeidet i multilaterale institusjoner som FNs menneskerettighetsråd. Særlig Kina argumenterer for at økonomisk utvikling må trumfe andre hensyn. Kina har lyktes med å fremme dette synet blant annet ved å finansiere og fremheve spesifikke bærekraftsmål.

Stadig oftere ser vi også at det etableres en kunstig motsetning mellom hensynet til territoriell sikkerhet og menneskerettigheter. Statene har i tillegg ulike syn på hva som innebærer et brudd på menneskerettighetene, hvor verdifullt det er å holde myndigheter ansvarlige for slike brudd og i hvilken grad rettsoppgjør er nyttige for å bygge bærekraftig stabilitet og utvikling.

Når illiberale og autoritære stater blir mer aktive i det multilaterale systemet, blir liberale demokratiske stater stilt overfor et dilemma. Skal en velge å støtte opp om multilateralisme fordi det har en egenverdi at verdens land kommer til enighet, også når resultatene svekker etablerte rettigheter og ikke er i pakt med demokratienes liberale verdigrunnlag? Eller skal en insistere på å stå fast på verdiene selv om det kan bety økt polarisering, handlingslammelse eller avvikling av viktige institusjoner? Dersom utviklingen fortsetter i samme retning som i dag, vil dette dilemmaet bli stadig vanskeligere å håndtere.

Liberale verdier og grunnleggende normer og rettigheter utfordres ikke bare globalt, men også i vår egen region. Utviklingen i flere europeiske land er bekymringsfull når det gjelder rettsstat, demokrati og menneskerettigheter. Flere politiske ledere har utnyttet sin flertallsposisjon til å innføre lovendringer som utfordrer eller bryter internasjonale forpliktelser. I enkelte land strammes handlingsrommet for det sivile samfunnet og mediene merkbart inn. Det blir vanskeligere for EU å være en tydelig normativ aktør internasjonalt når det ikke er full enighet om liberale verdier blant medlemsstatene.

I OSSE står det normative arbeidet relativt stille. Forpliktelser, normer og verdier blir forsøkt svekket. I tillegg blir det sivile samfunnets deltakelse i OSSEs menneskerettighets- og demokratarbeid forsøkt begrenset. OSSEs arbeid med rustningskontroll og sikkerhetspolitiske tillitskappende tiltak står også overfor store utfordringer. Situasjonen reflekterer motsetningene mellom land regionalt og globalt. OSSE er en arena for den internasjonale verdi- og interessekampen hvor skillelinjene også går på tvers av det vanlige øst/vest-skiellet, som er preget av polarisering og

² Verdensbanken (2019). Poverty.

³ Freedom House (2019). Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019.

konfrontasjon. OSSEs praktiske arbeid på landnivå for å fremme demokrati, menneskerettigheter, likestilling, sikkerhetssektorreform, forebygging av voldelig ekstremisme og terror har likevel fortsatt stor betydning.

Det har alltid vært et visst verdimessig spenn i medlemsmassen i NATO. Samtidig har alliansen erfaring med å opprettholde samarbeidet også i perioder hvor enkelte land følger en politikk som på noen områder strider med alliansens felles verdigrunnlag. Innvirkningen på alliansens praktiske politikk har derfor hittil vært begrenset. Søkerland møtes med de samme strenge kravene som før, og tross utviklingen har NATO i senere år styrket sitt arbeid med å sørge for at relevante standarder i FN gjenspeiles i alliansens virksomhet, blant annet når det gjelder kvinner, fred og sikkerhet, barn i væpnet konflikt og beskyttelse av sivile.

USA er et av landene som har justert sin politikk og bidratt til press på enkelte områder. Landet meldte seg ut av FNs menneskerettighetsråd i 2018, har gått hardt ut mot Den internasjonale straffedomstolen og er ikke lenger en likesinnet i synet på kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter samt sårbare gruppers rettigheter. Det siste fremkommer tydelig når USA foreslår å fjerne eller svekke referanser til seksuelle og reproduktive helsetjenester og rettigheter i resolusjoner statene forhandler om, for eksempel i FN. Særlig abort og seksuell orientering er temaer som den sittende administrasjonen ikke ønsker å diskutere. Dette gjør det vanskelig å oppnå nye fremskritt på disse områdene internasjonalt.

Bildet er likevel ikke entydig negativt. På noen områder er det fremgang å spore. Stadig flere land ratifiserer FNs kjernekonvensjoner for menneskerettigheter. I land som India, Nepal og Japan har det vært en positiv utvikling knyttet til seksuell orientering og kjønnsidentitet (LHBTI). Det har vært fremskritt i arbeidet mot dødsstraff i flere land, særlig i Afrika. Og kvinners rettigheter er styrket i flere latinamerikanske land. Selv om den generelle trenden er negativ, har vilkårene for sivil samfunn også bedret seg i enkelte land.

Likevel tilsier situasjonen at vi lever i en tid der det handler vel så mye om å beskytte og bevare som å videreutvikle normer og rettigheter. Hva dette betyr for Norge vil bli drøftet i kapittel 6.

5.4 Kritikk mot økonomisk globalisering

Økende ulikhet innad i land er en av årsakene til større misnøye med den økonomiske globaliseringen og mistillit til de internasjonale institusjonene som har lagt til rette for den, spesielt i den rike delen av verden.

Økonomisk globalisering bidrar til høyere vekst og produktivitet gjennom tilgang til større markeder og teknologi, økt konkurranse, spesialisering og arbeidsdeling. Økonomisk globalisering har bidratt sterkt til mindre ulikhet mellom land og en kraftig global fattigdomsreduksjon de siste 30 årene. Friere handel mellom land gir forbrukere og bedrifter tilgang til et bredere utvalg av varer og tjenester til lavere priser, noe som kommer alle til gode. Samtidig får produsentene tilgang til større markeder. Det regelbaserte multilaterale handelssystemet har lagt grunnlaget for denne globaliseringen gjennom åpnere, mer stabile og forutsigbare markeder.

Globalisering øker størrelsen på den økonomiske «kaken» som skal deles, men fordelene kommer ikke automatisk alle grupper til gode. Økonomisk globalisering kan også bidra til økt ulikhet innad i land, men årsakssammenhengen her er sammensatt.

En forklaring på denne utviklingen er at det globale tilbudet av billig, lavt utdannet arbeidskraft har økt etter hvert som land som Kina og India blir mer integrert i verdensøkonomien. Tilgangen på høyt utdannet arbeidskraft har økt i mindre grad. Endringen i sammensetningen av arbeidsstyrken som deltar i verdensøkonomien har påvirket arbeidsmarkedene og lønnsfordelingen i utviklede økonomier. Jobber for lavt utdannede er flyttet ut samtidig som høyere arbeidsinnvandring har økt konkurransen om de jobbene som er igjen.

OECD⁴ gjengir tall som viser at reallønnen i medlemslandene de siste 20 årene ikke har holdt følge med produktivitetsveksten. Det vil si at arbeidstakerne sitter igjen med en mindre andel av den økonomiske kaken enn tidligere, mens kapitaleierne tar en større andel. Både OECD og IMF⁵ mener at teknologisk endring og globalisering forklarer hoveddelen av nedgangen i andelen som har gått til lønn i industrilandene etter 1990. Hvilken faktor som bidrar mest er ikke entydig slått fast, men mye tyder på at den økende ulikheten i større grad skyldes innføring av ny teknologi

⁴ OECD (2018). Employment outlook 2018.

⁵ IMF (2017). World Economic Outlook.

enn handel i seg selv. Tallene viser at de rikeste drar fra både middelklassen og de fattigste. Det bidrar til økt ulikhet.

OECDs tall indikerer også at lønnsforskjellene mellom arbeidstakere i dag er større enn tidligere. Automatisering har ført til at etterspørselen etter arbeidskraft med middels lønns- og kompetansekrav er blitt uthulet i en del land. OECD⁶ ser også økende ulikhet i muligheter, inkludert tilgang til utdanning.

Økende internasjonal markedskonsentrasjon kan også føre til mindre jevn fordeling av gevinstene fra globalisering. Betydningen av teknologisk utvikling, globalisering og endrede markedsforhold er nærmere omtalt i regjeringens melding om fordeling og sosial bærekraft.⁷

Å sikre at globaliseringens gevinster kommer hele befolkningen til gode og at ulikheten reduseres, stiller store krav til den økonomiske politikken internt i land. Mye av misnøyen med effektene av globalisering skyldes manglende eller dårlig fordelingspolitikk innad i statene. Dette er en utfordring som ikke primært kan løses på globalt nivå, men som må håndteres av politikerne i hvert land.

Økende ulikhet og middelklassens økonomiske stagnasjon kan bidra til populisme og mindre tillit til myndighetene, spesielt dersom mange føler at de faller utenfor og ikke har mulighet til å få et bedre liv gjennom omstilling, utdanning og politisk deltakelse. Tendensen forsterkes og understøttes av nasjonalistiske strømninger, med populistiske partier som bruker identitetspolitikk til å samle motstand mot de typene forpliktende internasjonalt samarbeid som oppleves som å begrense nasjonalstatenes suverenitet. Historien har også vist at økende ulikhet i noen tilfeller kan føre til konflikt.

Noen politiske ledere bruker økt proteksjonisme som et enkelt svar på et komplisert spørsmål, men slik politikk fører til høyere kostnader for forbrukerne og bedriftene, og mindre velstand å fordele. Proteksjonisme leder heller ikke nødvendigvis til bedre fordeling. Derimot kan proteksjonistisk politikk gi svakere etterspørsel og lavere investeringer. På sikt kan resultatet bli svakere vekst i landets økonomi. Økt internasjonal integrasjon og handel mellom land har historisk sett vært svært viktig for veksten i verdensøkonomien. Hvis proteksjonistiske tiltak innføres i flere

store markeder kan det svekke den globale økonomien.

Motstanden mot økonomisk integrasjon kan også knyttes opp mot spørsmål om nasjonal suverenitet. Handelssamarbeid kan innebære at forpliktelser legger rammer for landenes frihet til å bestemme regler selv. Hva som er den rette balansen mellom internasjonale forpliktelser og nasjonalt handlingsrom, kan være kontroversielt.

Utviklingen som er beskrevet over kan føre til at internasjonale organisasjoner mister legitimitet i de delene av befolkningen som oppfatter dem som symboler på globalisering. Mange globaliseringsmotstandere omtaler det multilaterale systemet som en trussel mot nasjonal selvvråderett, heller enn som fora hvor nasjonale myndigheter kan løse problemer sammen. At internasjonale fellesskapsløsninger fremstilles som tvunget på nasjonalstatene reduserer den folkelige oppslutningen om organisasjoner som FN og EU, og kan svekke deres normative makt. Ansatte i internasjonale organisasjoner fremstilles som globale eliter som er hevet over nasjonal politikk, selv om de jobber etter mandater fra statenes regjeringer. På sikt kan dette føre til politisk press mot deltakelse i og finansiering av det multilaterale systemet.

5.5 Manglende representativitet, effektivitet og resultatoppgjør

Tiltro og tillit til internasjonalt samarbeid avhenger av at slikt samarbeid er relevant, legitimt og gir resultater. Tilliten svekkes når internasjonale organisasjoner fremstår som handlingslammede, ineffektive eller lite representative. Uten endring og reform vil mange av de organisasjonene vi har i dag ikke overleve. Og uten attraktive multilaterale løsninger vil medlemsstatene måtte dekke sine behov på andre måter, gjennom samarbeidsformer som gjerne er mer kostbare og mindre inkluderende.

Fremveksten av systemet av internasjonale organisasjoner må ses på som knyttet til behovet for å løse konkrete utfordringer etter hvert som de har oppstått. Det har ikke vært en «masterplan» for utviklingen av multilateralt samarbeid. Når nye behov har oppstått har man ofte opprettet en ny organisasjon, i stedet for å tilpasse eksisterende organisasjoner til nye oppgaver. Og når stater ikke har fått tilstrekkelig gjennomslag for sine synspunkter i en organisasjon, har man opprettet andre organer. Over tid har denne praksisen ført til at det i dag finnes en rekke organisasjoner

⁶ OECD (2017). Making trade work for all.

⁷ Meld. St. 13 (2018–2019) Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft.

og organer med overlappende mandater. I sum er den multilaterale arkitekturen blitt mer kompleks, mer fragmentert og mindre oversiktlig, og på noen områder også mindre kostnadseffektiv.

Ofte har organisasjoner med overlappende mandater ikke helt de samme medlemsstatene. Det gjør det vanskeligere å reformere og legge ned organisasjoner som tiden har løpt fra, fordi statene har ulike interesser. På samme tid krever mange av de største utfordringene vi står overfor i dag, som klimaendringene og å sørge for bærekraftig utvikling, at verdenssamfunnet jobber koordinert og på tvers av sektorer – både globalt, regionalt og innad i land. For å klare dette må det multilaterale systemet fungere bedre som en helhet enn det gjør i dag.

Samtidig er det en utfordring at verden endrer seg raskere enn internasjonale institusjoner er i stand til å reformere seg. Stater med redusert geopolitisk tyngde er sjelden villige til å gi slipp på egen institusjonell innflytelse, fremforhandlet i en annen tid. Det ligger derfor en iboende treghet i internasjonale institusjoners evne til å tilpasse seg endrede geopolitiske styrkeforhold, fordi de fleste institusjonene styres etter konsensusprinsippet. Også i tilfeller der medlemslandene er enige om behovet for reform kan det være utfordrende å enes om hvordan det skal gjennomføres. Reformene tar derfor tid, og forsinkelsene kan føre til svekket effektivitet og legitimitet i organisasjonene.

FN er et eksempel på en institusjon som rammes av dette. Budsjett- og reformvedtak i FN fattes ved konsensus. Organisasjonen utvikler seg derfor sakte og bare etter stor og vedvarende internasjonal innsats. Dette er en betydelig utfordring fordi det utvilsomt er store behov for reform av FN-systemet. Blant annet har det lenge vært et problem at de ulike delene av FN ikke jobber godt nok sammen. Ikke minst gjelder dette innad i det enkelte land hvor FN opererer. Problemet er knyttet til hvordan FNs organisasjoner, kontorer og fredsbevarende styrker er satt opp og finansieres. Det er nå satt i gang omfattende reformprosesser som tar for seg FNs utviklingssystem, administrasjon og arbeid med fred og sikkerhet. Det er avgjørende for FNs fremtidige effektivitet og relevans at disse reformene lykkes.

Det er stor grad av enighet blant verdens land om at det trengs reform i ulike deler av det multilaterale systemet, men ikke om hva som er løsningsene eller hvordan vi skal angripe problemet. Norge og andre land deler USAs vurdering av at flere av de multilaterale organisasjonene er overmodne for reform. Løsningen er likevel ikke å for-

kaste det systemet statene møysommelig har bygd opp, men å reformere det fra innsiden. Hvordan regjeringen vil arbeide med reform i de ulike multilaterale organisasjonene gjennomgås i kapittel 6.2.

For at multilateralt samarbeid skal ha troverdighet må også den nasjonale oppfølgingen forbedres. Det er medlemsstatene som til slutt må etterleve det de har forpliktet seg til i multilaterale avtaler. Manglende etterlevelse svekker det multilaterale systemets relevans. Det er også slik at ingen multilaterale organisasjoner eller mekanismer kan være sterkere og mer handlekraftige enn det medlemslandene ønsker å gjøre dem. FNs sikkerhetsråd er et eksempel på dette.

5.6 Nye problemer som må løses

Verden står i dag overfor en rekke nye og komplekse problemer som det multilaterale systemet ikke er satt opp for å løse. FNs sikkerhetsråd og folkerettslige regler for krigføring ble laget mens kriger i hovedsak ble utkjempet mellom stater, fremfor mellom stater og ikke-statlige aktører som terroristgrupper. Problemene knyttet til klimaendringene er sammensatte og krever nye former for samarbeid, som også inkluderer aktører på andre områder enn klima og miljø og samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører. Teknologisk utvikling, som for eksempel kunstig intelligens, kan også føre med seg behov for felles regler og standarder. Utviklingen går svært raskt, og lar seg vanskelig regulere med de internasjonale organisasjonene og samarbeidsformene vi har til rådighet i dag. I dette delkapitlet omtales noen nye problemer som vil utfordre verdenssamfunnets samarbeidsevne og -vilje i årene som kommer.

Grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer

Grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer truer enkeltindivider, samfunn og stater. Internasjonal terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og utfordringer i det digitale rommet må møtes med internasjonalt samarbeid. Verdenssamfunnet har et felles ansvar for å styrke og etterleve relevante normer og regler for å fremme global stabilitet, sikkerhet og utvikling.

Trusselen fra ikke-statlige aktører øker. Terrororganisasjoner, voldelige ekstremistiske miljøer og kriminelle nettverk er de fremste aktørene, og er utfordringer som enhver stat må forholde seg til, uavhengig av geografisk og politisk

plassering. Det er vanskelig å gjennomføre responstiltak, ikke minst i sårbare stater. Kriminelle nettverk har gode rammevilkår i områder der rettsstaten er svak og korrupsjon utbredt. Slike nettverk hindrer oppbygning av demokrati, godt styresett, næringsliv og skatteregimer, og vanskeliggjør bærekraftig økonomisk vekst. En annen trend er at enkelte stater bruker ikke-statlige aktører som stedfortredere for å unngå å bli oppdaget.

Ulovlig handel, menneskesmugling, ulovlige finansielle transaksjoner og annen kriminalitet skaper store pengestrømmer som tilflyter terror-, milits- og opprørsgrupper. Piratvirksomhet er et eksempel på organisert kriminalitet som bryter ned politiske strukturer og får konsekvenser for mange land. Effektivt samarbeid på tvers av landegrensener er nødvendig for å løse disse utfordringene.

Utviklingen i det digitale rommet har på kort tid endret det internasjonale samfunnet og menneskelig samhandling på måter vi ikke kunne forestille oss for få år siden. Internett er blitt verdens viktigste infrastruktur og utgjør i dag hovedåren i den globale flyten av varer, tjenester og informasjon. Samtidig har digitale trusler blitt en integrert del av de globale sikkerhetsutfordringene Norge og andre land står overfor.

Digitale angrep kan i noen tilfeller volde like stor skade som konvensjonell militær maktbruk. I konfliktsituasjoner brukes konvensjonell militær makt, digitale angrep og en rekke andre virkemidler i økende grad sammen i det som ofte betegnes som «hybride trusler». Hensikten er å oppnå politiske eller økonomiske målsetninger, herunder å undergrave politisk samhold, beslutningsevne og institusjoner.

Digitale angrep, spredning av desinformasjon og andre verktøy benyttes også av stater i fredstid, blant annet for å påvirke valg og svekke tilliten til demokrati og rettsstat i andre land. Et eksempel på dette er forsøkene på å påvirke den amerikanske valgkampen i 2016. Norge og andre land ser behov for tettere internasjonalt samarbeid for å redusere trusselnivået i det digitale rommet. Dette diskuteres blant annet i FN, NATO, EU og OSSE.

Kunstig intelligens vil føre til store endringer på områder som helse og transport og i militær sektor. Den raske utviklingen på dette feltet har ført til et teknologisk kappløp mellom stormaktene. Stormaktene har ulike synspunkter hva gjelder de sikkerhetspolitiske, juridiske og etiske problemstillingene som utviklingen reiser, for eksempel når det gjelder hvordan kunstig intelligens kan

brukes i krigføring. Det kan derfor bli svært utfordrende å finne multilaterale løsninger for å regulere bruken av teknologien.

Klima og miljø

Verdens klima- og miljøproblemer er et av de tydeligste eksemplene på et saksområde der samarbeid på tvers av grenser og fagområder er nødvendig. Løsningene krever samkjørt handling mellom aktører som jobber med klima- og miljøspørsmål, og aktører og avtaler på områder som kan påvirke klima og miljø positivt eller negativt, som økonomi og handel. Det er tydelige sammenhenger mellom klima- og miljøtilstand og global helse.⁸ Klima- og miljøproblemene påvirker også menneskerettigheter som rett til mat og vann. I motsatt retning bidrar politiske og sivile menneskerettigheter til bedre klima- og miljøpolitikk.

Kyotoprotokollen og Parisavtalen var viktige skritt på veien mot løsninger på klimaproblemene. Det blir avgjørende at alle partene slutter opp om gjennomføringen av Parisavtalen og øker sine ambisjoner i årene som kommer. Samtidig er det utfordrende å enes om internasjonale mekanismer og reduksjoner i klimagassutslipp som krever økonomisk omlegging og endret politikk.

Klimaendringer kan føre til at store globale fremskritt innenfor fattigdomsbekjempelse blir undergravd. Det er også en økende erkjennelse av at klimaendringene er en global sikkerhetsutfordring. Oppvarmingen og konsekvensene den fører med seg er en direkte trussel for enkelte land og kan påvirke underliggende årsaker til konflikt. Forskning på sikkerhetspolitiske konsekvenser av klimaendringer viser fare for at det kan bli flere konflikter om knappe ressurser.

Migrasjon og flukt

Regulær migrasjon kan bidra til økonomisk vekst globalt og redusere ulikhetene mellom land samtidig som millioner av mennesker jobber seg ut av fattigdom. Norge har for eksempel nytt godt av mobiliteten i arbeidskraft som følge av EØS-avtalen. Migrasjon kan også være et gode for det enkelte individet.

Det er ikke nytt at folk, av ulike årsaker, flytter over landegrensener. Men det store volumet, hurtigheten og dramatikken rundt folkeforflytningene i dag er ny. Irregulær migrasjon, i form av ulovlig grensekryssing og opphold, er et omfattende og økende problem, ikke bare i Europa og Afrika,

⁸ UN Environment (2019). Global Environment Outlook 6.

men også i øvrige deler av verden. Forfølgelse, krig, konflikt, undertrykkelse, fattigdom og stater som ikke leverer grunnleggende tjenester er blant årsakene til at mennesker forlater sine opprinnelsesland, gjerne kombinert med en forventning om at det er mulig å få beskyttelse og/eller bedre levestandard et annet sted. Klimaendringer og befolkningsvekst vil med stor sannsynlighet øke migrasjonspresset i årene som kommer.

Få temaer er mer polariserende og politisk splittende både i enkeltland og i internasjonale organisasjoner enn migrasjon. Arbeidet med den globale migrasjonsplattformen (GCM) innenfor rammen av FN viser dette. Det gjør også diskusjonene i EU, særlig om videreutviklingen av den felles asylpolitikken og en solidaritetsmekanisme for byrdefordeling ved store asylankomster.

Statene er nødt til å bruke det multilaterale systemet til å finne løsninger på de problemene som forårsaker irregulær migrasjon. Det innebærer at man må adressere de bakenforliggende årsakene. Bare i FN-systemet er det over 20 særorganisasjoner, fond, programmer og enheter som arbeider med ulike sider av migrasjon. Bedre koordinering er derfor helt nødvendig.

Grenseoverskridende helsetrusler

Verden veves stadig tettere sammen. Vi reiser mer, handler mer og tar med oss flere smittsomme sykdommer i bagasjen. Internasjonale utbrudd av fugleinfluensa, SARS og munn- og klovsyke har vist hvor sårbare dagens samfunn er i møte med grensekryssende helsetrusler. Samtidig møter land på alle utviklingsnivåer i økende grad de samme helseutfordringene. Ikke-smittsomme sykdommer utgjør for eksempel en økende del av sykdomsbyrden i lav- og mellominntektsland. Årsakene til dette ligger helt eller delvis utenfor det enkelte lands kontroll.

For å forebygge og håndtere utfordringer som smitteutbrudd, antimikrobiell resistens, aggressiv markedsføring av usunne produkter som tobakk og alkohol, luftforurensning og dårlig tilgang til medisiner, er det behov for forsterket internasjonalt samarbeid. For å lykkes trenger vi multilaterale organisasjoner som favner bredt og sikrer god koordinering mellom land og mellom sektorer.

Del II
Konsekvenser av endringer i det multilaterale
systemet for Norge

6 Norske interesser i multilateralt samarbeid

Norge er særlig avhengig av et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn på grunn av vårt lands territorielle, ressursmessige og økonomiske særtrekk. Å forsvare og styrke en internasjonal rettsorden og multilateralt samarbeid er derfor en realpolitisk kjerneinteresse for Norge. Det multilaterale systemet gir oss også mange muligheter til å fremme våre verdier. Dette kapitlet vil gå gjennom hvorfor det multilaterale systemet er verdifullt for Norge på viktige tematiske områder, og vise eksempler på hvordan regjeringen arbeider for å ivareta våre interesser på disse områdene, samt hvilke utfordringer og muligheter vi møter her.

6.1 Folkerett

De internasjonale rettsreglene som Norges sikkerhet, velferd og økonomi er avhengig av utvikles i all hovedsak innenfor rammen av multilaterale organisasjoner. Gjennom aktiv deltakelse i multilateralt samarbeid kan Norge bidra til at rettsreglene i størst mulig grad ivaretar våre interesser. FNs havrettskonvensjon har for eksempel gjort det mulig for oss å utnytte naturressurser på norsk sokkel på en langsiktig og forutsigbar måte. Folkeretten innebærer at statene ofte kan unngå kjøpslåing, som mindre mektige stater som regel ville tapt.

Alle Norges internasjonale interesser – inkludert det multilaterale systemet i seg selv – påvirkes av folkerettslige regler. De verdiene og normene vi forfekter, styrt av våre interesser, blir nedfelt i internasjonale avtaler. De mellomstatlige organisasjonene vi oppretter får sine mandater fra internasjonale avtaler. De internasjonale avtalene vi er bundet av, og den folkerettslige sedvaneretten, setter rammer for våre handlinger og interesser. Når FNs sikkerhetsråd fatter bindende vedtak er disse folkerettslige bindinger for oss. Folkeretten gir altså det rettslige rammeverket for alle temaene i denne meldingen.

Som vist i kapittel 3 står det multilaterale systemet overfor betydelige utfordringer. De verdiene og normene som den liberale verdensorde-

nen er tuftet på, er i ferd med å svekkes. Det kan få betydning ved at stater forholder seg mer selektivt til folkerettslige forpliktelser eller tolker disse på nye måter. Sedvaneretten kan gradvis utvikle seg i nye retninger.

Endrede prioriteringer kan også føre til krav om endringer i eksisterende avtaler og gjøre det vanskeligere å inngå nye. Dette representerer store utfordringer for Norge, som er gjennomgående godt tjent med de folkerettslige avtalene som eksisterer i dag.

Der hvor vi tidligere så at flere og flere stater sluttet opp om de mest sentrale internasjonale avtalene, og søkte opptak i de mest sentrale organisasjonene, ser vi nå en tendens til at land nekter å påta seg nye folkerettslige forpliktelser og trekker seg fra gamle. Det gjør både institusjonene og avtalene mindre effektive og mindre relevante. Vi ser også at enkelte stater i større grad enn tidligere bryter sine internasjonale forpliktelser, og blokkerer internasjonal tvisteløsning av frykt for å bli dømt for sine folkerettsbrudd. Dette er heldigvis ennå ikke noen generell trend, men utviklingen er bekymringsfull.

Folkeretten, som nasjonale lover, er hele tiden i endring. Norge må alltid arbeide for at folkeretten utvikles, vedlikeholdes og tolkes på en måte som er i tråd med våre strategiske interesser og verdisyn.

6.1.1 Menneskerettigheter

Det er i Norges interesse at det multilaterale systemet bidrar til å sørge for at menneskerettighetene respekteres i alle land. Våre verdier tilsier at vi må arbeide for at alle mennesker skal kunne leve i frihet og trygghet, uansett hvor de bor. Norge mener også at respekt for menneskerettighetene forebygger konflikt og fremmer utvikling. Det gjør verden tryggere og mer stabil. Fremme av menneskerettigheter og demokrati- og rettsstatsprinsipper er derfor i kjernen av norsk utenrikspolitikk.

Menneskerettighetene er grunnleggende rettigheter alle mennesker har, uavhengig av etnisitet, kjønn, religion eller annen status. Menneske-

rettighetene har sitt utspring i FN og regulerer forholdet mellom staten og individet. FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948 er etterfulgt av en rekke juridisk bindende konvensjoner som gir sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I tilknytning til konvensjonene er det opprettet egne organer for å veilede og overvåke statenes gjennomføring av folkerettslige menneskerettighetsforpliktelser. Disse skal altså passe på at alle individer får oppfylt sine menneskerettigheter.

Regjeringen vil bidra til å bekjempe vold og undertrykking, og retter særlig innsatsen mot sivile og politiske rettigheter, inkludert ytringsfrihet, tros- og livssynsfrihet og avskaffelse av dødsstraff. Kvinner og utsatte grupper som barn, religiøse minoriteter, urfolk, personer med nedsatt funksjonsevne og seksuelle minoriteter skal vies særlig oppmerksomhet, også i vårt multilaterale arbeid. Økende press mot menneskerettighetene i mange land og mot institusjonene i det multilaterale systemet betyr at vi må jobbe på nye måter.

Arbeidet for menneskerettigheter er krevende og preget av dilemmaer. Norge er en tydelig forsvare av menneskerettighetene. Vi sier klart ifra overfor land som begår menneskerettighetsbrudd. Vi jobber sammen med likesinnede i multilaterale fora eller alene, avhengig av hva som gir best resultater. For å bli hørt må våre reaksjoner være gjennomtenkte, og både tilsiktede og utilsiktede konsekvenser vurdert. Vi vet at menneskerettighetsforsvarere i noen situasjoner kan oppleve det som kontraproduktivt eller direkte farlig å få offentlig støtte fra vestlige land. I de tilfellene må vi unngå å gjøre en situasjon verre eller sette menneskerettighetsforsvarere i større fare. Av og til betyr det at vi bør arbeide i det stille. Andre ganger skal vi gi offentlig uttrykk for våre bekymringer. Det som betyr noe er hva som gir resultater.

I multilaterale fora har Norge tatt en leders rolle nettopp i arbeidet for å beskytte menneskerettighetsforsvarere. Heller ikke her kan arbeidsformer og valget av samarbeidspartnere gå på autopilot. De må velges med omhu, avhengig av sak og arena. Ved å bryte ned blokkdannelser, splitte opp de tradisjonelle regionale gruppene og søke nye tverregionale partnerskap har Norge som forhandlingsleder greid å sikre bred oppslutning om og opprettholde kjent språk i resolusjoner om menneskerettighetsforsvarere i FN. Dette skjedde senest i mars 2019, da vi lyktes i å få vedtatt en sterk resolusjon om miljøforsvarere. På samme måte søker vi nye partnere på tvers av regioner også innen andre rettighetsområder,

som i arbeidet for å forsvare seksuelle og reproduktive rettigheter (SRHR).

Ulike deler av det multilaterale systemet er sentrale i å fremme og opprettholde menneskerettighetene. FNs menneskerettighetsråd og tredje komité i FNs generalforsamling er de viktigste politiske organene for internasjonalt menneskerettighetsarbeid. Her vedtas resolusjoner, altså politiske viljeserklæringer, som utvikler og bekrefter normene. Mange av de rettslig bindende konvensjonene på menneskerettighetsområdet har vokst frem gjennom resolusjoner fra FNs generalforsamling. Norge var medlem av FNs menneskerettighetsråd fra 2009 til 2012 og vil igjen stille som kandidat for en treårig periode på 2020-tallet, i samråd med de andre nordiske landene.

Den universelle landhøringsmekanismen (UPR) i FNs menneskerettighetsråd er en særegen mekanisme for å holde stater ansvarlige for sine forpliktelser på menneskerettighetsområdet. Her kan Norge og andre land ta opp menneskerettighetsutfordringer og fremme anbefalinger til andre land – på samme måte som andre land gjør med Norge. Alle land, store som små, behandles på samme måte.

Handlingsrommet for å arbeide operativt med menneskerettigheter er blitt styrket gjennom 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene. De fleste av bærekraftsmålene er forankret i menneskerettighetene. Det bærende prinsippet i 2030-agendaen for bærekraftig utvikling – at ingen skal utelates – går til kjernen av menneskerettighetenes grunnprinsipp om ikke-diskriminering og likhet i rettigheter og verdighet. Hvis statene respekterer menneskerettighetene vil de i stor grad implementere bærekraftsmålene.

FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) er sekretariat for de globale overvåkningsorganene, bistår statene med teknisk og faglig rådgivning og gir retning til det internasjonale samfunnets arbeid med menneskerettighetsspørsmål. OHCHR er Norges viktigste partner i vårt internasjonale menneskerettighetsarbeid. I 2018 inngikk Norge en fireårig forpliktende avtale om finansiell og politisk støtte til OHCHR.

I tillegg til FN er mange andre internasjonale organisasjoner viktige for Norge i vår felles innsats for å fremme respekten for og gjennomføringen av menneskerettigheter, rettssikkerhet og godt styresett. Det gjelder ikke minst Europarådet og OSSE, samt EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA).

Europarådet har gjennom 70 år utviklet seg til å bli det fremste forumet for regelverks- og standardutvikling innenfor menneskerettigheter,

demokrati og rettsstatsprinsipper i Europa. Godt over 200 konvensjoner, avtaler og protokoller er fremforhandlet her. Den mest betydningsfulle er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), men det finnes også konvensjoner på mange andre områder som soningsoverføring, bekjempelse av korrupsjon, cyberkriminalitet, menneskehandel, vold mot kvinner, seksuell utnyttelse av barn og forebygging av terrorisme. Organisasjonens overvåkingsmekanismer og oppfølging av konvensjonene er svært verdifulle.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er et sentralt virkemiddel for rettighetsvernet i Europa og et vellykket resultat av multilateralt arbeid på regionalt nivå. Her kan enkeltpersoner klage stater inn for brudd på EMK. Det som gjør domstolen unik er at alle de 47 statene som er medlemmer av Europarådet har akseptert å underlegge seg dens jurisdiksjon, og er slik forpliktet til å gjennomføre dommene. Det føres også tilsyn med at dommene gjennomføres. Konvensjonen og domstolen har vært viktig for mange enkeltmenneskers hverdag. EMD har siden opprettelsen behandlet mer enn 800 000 klager og avsagt dommer i mer enn 20 000 saker.

OSSE er viktig for Norge som en arena for å fremme demokratiske verdier og felles multilaterale kjøreregler. OSSE har en lang rekke mekanismer, møteplasser og instrumenter for å sikre felles verdigrunnlag på kjerneområder i utenriks- og sikkerhetspolitikken. OSSE organiserer hvert år det største menneskerettighetsmøtet i Europa (Human Dimension Implementation Meeting) som samler demokrati- og menneskerettighetsforsvarere fra Sentral-Asia til Nord-Amerika. I tillegg gjør kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR), representanten for mediefrihet og høykommissæren for nasjonale minoriteter viktig arbeid på landnivå.

EØS-midlene er et av våre beste verktøy i arbeidet for demokratiutvikling og stabilitet i Europa. Sivilt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter er blant områdene som får støtte fra EØS-midlene. EUs byrå for grunnleggende rettigheter er en viktig partner. De neste årene blir det viktig å bruke EØS-midlene strategisk i flere av de 15 mottakerlandene for å verne om demokrati og menneskerettigheter. Sentralt i denne sammenhengen står støtte til sivilt samfunn, rettstat og ytringsfrihet samt arbeidet for rettighetene til Rom-befolkningen.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er FNs særorganisasjon for arbeidsrettigheter, med ansvar for å sikre et anstendig arbeidsliv. ILO-konvensjonene har spilt en viktig rolle i regu-

leringen av det norske arbeidslivet. ILO støtter trepartssamarbeid i arbeidslivet og fremmer en samfunnsmodell som nordiske land slutter opp om. Globalisering, rask teknologisk utvikling og klima- og miljøutfordringer krever stor omstilling i internasjonalt arbeidsliv, og ILO bidrar til at mennesker settes i sentrum i slike prosesser.

Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving bidrar til å fremme sivile og politiske rettigheter på miljøområdet. 47 land innenfor Europa og Sentral-Asia er parter til konvensjonen, som også er åpen for tilslutning fra andre land. Den gir også enkeltpersoner og organisasjoner rett til å klage partenes brudd på konvensjonen inn for en uavhengig komité som avgjør klagen og kommer med anbefalinger som partsmøtet tar stilling til.

6.2 Sikkerhet

Norges sikkerhet er avhengig av en regelstyrt internasjonal orden og forpliktende multilateralt samarbeid. I bunnen ligger folkeretten og våre medlemskap i FN og NATO. Andre måter å organisere vår sikkerhet på, som alliansefrihet, nøytralitet eller forsvarsmessig tilknytning til europeiske stormakter, har gjennom historien ikke evnet å sikre forsvaret av Norge, vår suverenitet og vår politiske handlefrihet over tid. Fred og stabilitet sikres best gjennom et bredest mulig sikkerhetspolitisk samarbeid. Det er avgjørende for norske interesser at de multilaterale organisasjonene vi er medlem av fungerer på en måte som beskytter landets sikkerhet.

FNs sikkerhetsråd er det eneste internasjonale organet med mandat til å fatte folkerettslig bindende vedtak om konfliktløsning, fredsoperasjoner, sanksjoner og maktbruk. Det er i Norges interesse å bidra til at Sikkerhetsrådet kan løse disse oppgavene på en så god måte som mulig. Det er også viktig at Norden er representert rundt bordet når sikkerhetspolitiske utfordringer i våre nærområder, som i Ukraina, diskuteres i Rådet. Det er en av grunnene til at Norge stiller som kandidat til Sikkerhetsrådet i perioden 2021–22.

Globalt har det gjennom mange år vært en generelt positiv utvikling i folkeretten rundt bevisstheten om bruk av makt. Etableringen av Den internasjonale straffedomstolen (ICC) kom på bakgrunn av en bred erkjennelse om at ingen kan unndra seg ansvar for sine handlinger i væpnet konflikt. For Norge er det viktig å opprettholde de ulike elementene i den europeiske sik-



Figur 6.1 Hangarskipet USS Harry S. Truman og den norske korvetten KNM Skudd under NATOs øvelse Trident Juncture i oktober-november 2018. Norge har vært pådriver for et sterkere NATO-engasjement i det nordlige Europa og for etableringen av en ny kommandostruktur og ny maritim strategi.

Kilde: Sjøforsvaret

kerhetsarkitekturen i en tid med økende utfordringer.

Ikke alle deler av det multilaterale samarbeidet for fred og sikkerhet fungerer etter hensikten. Maktforhold i endring og sterkere rivalisering mellom stormaktene slår ut i mindre vilje til å samarbeide for å løse konflikter, som i FNs sikkerhetsråd. I flere av de viktigste sakene på Sikkerhetsrådets dagsorden har ett eller flere av de faste medlemmene direkte eller indirekte interesser og kan bruke sin veto rett for å forhindre felles beslutninger. De siste årene har Sikkerhetsrådet vært preget mer av tilspissede diskusjoner enn søken etter kompromisser.

Samtidig er Sikkerhetsrådet fremdeles en sentral møteplass for stormaktene. I håndteringen av konflikter hvor de permanente medlemmenes strategiske interesser ikke er fullt så sterke, kommer FNs sikkerhetsråd stort sett til enighet. De siste årene har vi også sett at de valgte medlemmene av Sikkerhetsrådet kan spille en konstruktiv brobyggerrolle når stormaktene ikke blir enige. Ikke minst har Sveriges innsats i Rådet i perioden 2017–18 demonstrert at et lite land kan oppnå

gode resultater gjennom aktivt diplomati og med folkeretten som fundament. Sverige fikk blant annet gjennomslag for viktige resolusjoner om leveranser av humanitær bistand over grensen til Syria og bidro til at det ble tatt skritt i retning av en mulig løsning på konflikten i Jemen.

FN-paktens artikkel 51 slår fast statenes rett til individuelt og kollektivt selvforsvar. Dette danner grunnlaget for Atlanterhavstraktatens artikkel 5 om kollektivt forsvar som er kjernen i NATO og bærebjelken i Norges sikkerhet. USAs sikkerhetsgarantier er avgjørende for alliansens troverdighet og skiller NATO fra andre typer multilateralt forsvarssamarbeid.

Norges medlemskap i NATO utligner asymmetrien i forholdet til Russland og underbygger et naboforhold i nord som er preget av stabilitet og samarbeid. Kollektivt forsvar er vesentlig mer kostnadseffektivt enn nasjonale eller bilaterale løsninger. Samtidig sikrer alliansen oss et mer jevnbyrdig forhold til nære allierte enn vi ville oppnådd gjennom bilaterale avtaler. NATO gir også gode rammer for å føre demokratisk kontroll med militær maktbruk. I tillegg har NATO, gjen-

nom sin åpen dør-politikk, selv vært en betydningsfull drivkraft i demokratiske reformer i Europa siden 1989.

Avskrekking og forsvar i NATO har alltid gått hånd i hånd med tiltak for åpenhet, tillit og nedrustning i Europa. Under den kalde krigen ble det etablert en rekke bilaterale og multilaterale avtaler som bidro til mindre militær spenning mellom blokkene. CFE-avtalen om konvensjonelle våpen, START-avtalen og INF-avtalen om kjernefysiske våpen og Open Skies-avtalen og Wien-dokumentet om gjensidige inspeksjoner som tillitsskapende tiltak blant annet knyttet til øvelser, er verdifulle eksempler. Disse avtalene er i dag under stort press.

NATO har siden grunnleggelsen i 1949 med jevne mellomrom måttet forholde seg til ulike syn og politiske skiller blant medlemslandene. Denne utfordringen er ikke blitt mindre etter hvert som antallet medlemsland har økt. For å bevare samholdet er det derfor avgjørende at NATO ivaretar sine kjerneoppgaver. Det krever en god balanse mellom hvordan alliansen forholder seg til nye og tradisjonelle trusler, og til utfordringer i ulike geografiske områder. Alliert samhold avhenger også av at den enkelte allierte tar ansvar for egen sikkerhet gjennom troverdig forsvarsevne og sivil og militær beredskapsplanlegging.

Norge har i lengre tid tatt til orde for at NATO må styrke oppmerksomheten om kjerneoppgaver knyttet til kollektivt forsvar. Videreutviklingen av NATOs maritime kommando og landbasert logistikkvevne i Europa innebærer en styrking av NATO – ikke minst i nord – som er av stor betydning for oss og som har bred støtte blant allierte. Regjeringen har vært initiativtaker til og pådriver for de vedtakene NATO fattet på toppmøtet i 2018 om ny kommandostruktur og maritim innretning. Norge legger også vekt på å delta i NATO-operasjoner rettet mot utfordringer i andre områder, som i Afghanistan og gjennom treningsoperasjonen i Irak.

Byrdefordeling er nødvendig for det transatlantiske samholdet. Under NATOs toppmøte i Wales i 2014 ble det besluttet at NATO-landene skal ha som målsetning at forsvarsbudsjettene skal økes mot to prosent av BNP innen ti år. Trenden med synkende forsvarsbudsjetter i mange land er snudd, og de allierte har som mål at 20 prosent av forsvarsbudsjettet skal gå til investeringer. Videre er det et mål at allierte styrker skal møte NATOs retningslinjer og kunne operere effektivt sammen. Regjeringen følger opp toppmøtebeslutningen gjennom langtidsplanen for Forsvaret, og vårt forsvar er vesentlig styrket de

senere årene. Byrdefordeling vil være fremtredende i det transatlantiske forholdet i flere år fremover. Det er ikke nytt at byrdefordeling diskuteres, det har vært gjort de siste 10–15 årene, men den amerikanske uttrykksformen er ny og krevende.

Amerikanske uttalelser om forholdet til allierte har sådd tvil hos enkelte europeiske allierte om styrken i det transatlantiske forholdet, og på europeisk side har enkelte tatt til orde for at Europa må ta mer ansvar selv, uten USA. Tilspisset ordbruk mellom allierte kan over tid redusere tilliten over Atlanterhavet. Tillit er grunnleggende for det transatlantiske fellesskapets gjensidige forpliktelser. Samtidig er USA, både gjennom NATO og bilateralt, sterkere engasjert i europeisk forsvar enn på mange år, inkludert i Norge.

Det siste tiåret har EU styrket sin rolle som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Blant annet har organisasjonen utarbeidet en global strategi og tatt flere initiativer for å bidra til samarbeid om utvikling av forsvarskapasiteter og militær-operative prosjekter. Økt samarbeid om forsvarsforskning, utvikling av forsvarskapabiliteter og militær mobilitet er eksempler på slike prosjekter. EU har også et omfattende arbeid innen samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Norge deltar i dette samarbeidet både gjennom EØS-avtalen og bilateralt med flere land.

De senere årene har det vært en sterk økning i sikkerhetssamarbeid i mindre grupper i Europa, inkludert rene bilaterale ordninger. Utviklingen har primært vært motivert av fallende budsjetter, kostnadsvekst i forsvarssektoren og behovet for å få mer forsvar ut av pengene. I tillegg kan utviklingen sies å være en konsekvens av at multilaterale organisasjoner, som NATO, har vokst. Det at NATO nå snart består av 30 medlemsland bidrar til behov for mindre og mer håndterbare samarbeidsgrupperinger mellom likesinnede stater i samme region.

Det mest betydningsfulle bilaterale forsvarssamarbeidet vårt er med USA. Hovedformålet er å øke norsk og alliert sikkerhet ved at USA og andre allierte skal kunne komme Norge militært til unnsetning i en krise- eller krigssituasjon. Felles øving og trening står helt sentralt i dette, sammen med amerikanske militære forhåndslagre og investeringer i infrastruktur for mottak av alliert støtte.

Norge deltar i europeisk forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid der det fremmer våre interesser, men vi er samtidig opptatt av at dette ikke skal svekke de kollektive forsvarsforpliktelsene som er unike for NATO. Vi samarbeider spe-

sielt nært med enkelte europeiske allierte, som Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Nederland, om blant annet operativt samarbeid, utvikling av felles kapasiteter og mindre styrker med rask reaksjonsevne. Det har også vært en dynamisk utvikling i det nordiske forsvarssamarbeidet de seneste årene, særlig i rammen av NORDEFECO og innenfor områder som praktisk samtrening og øving.

Det er viktig at våre bilaterale samarbeid ikke går på bekostning av det multilaterale sikkerhetspolitiske samarbeidet, men utfyller det. Det multilaterale systemet må bidra best mulig til felles sikkerhet i Europa, og vi må unngå en renasjonalisering av sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Arktis er en region kjennetegnet av stabilitet og godt internasjonalt samarbeid, basert på folkeretten. Dette kommer ikke av seg selv, men er et resultat av politiske valg og målrettet arbeid fra de arktiske statenes side. For Norge er arbeidet som gjøres i Arktisk råd og innenfor Barentssamarbeidet svært viktig.

Arktisk råd er det eneste politiske samarbeidsorganet mellom de åtte arktiske statene på regjeringsnivå. Rådets mandat er å bidra til bærekraftig utvikling og beskyttelse av det arktiske miljøet. Rådet har et todelt formål. For det første fyller det en funksjon som møteplass for landene i regionen, og er en arena der de nordiske landene møter Russland, USA og Canada på embetsnivå og politisk nivå for dialog og samarbeid om arktiske utfordringer. På den måten bidrar rådet til tillitsbygging for fred og stabilitet i regionen. For det andre arbeider rådet med konkrete saksfelt på ekspertnivå, spesielt innenfor miljø og bærekraftig utvikling. Gjennom dette arbeidet bidrar Arktisk råd til å fremme internasjonalt samarbeid om grenseoverskridende utfordringer som ingen land kan løse alene. Norge ønsker å videreutvikle Arktisk råds evne og kapasitet til å fremme samarbeid om felles utfordringer i Arktis.

I en tid preget av anstrengte relasjoner mellom Vesten og Russland er Barentssamarbeidet en viktig arena for tillitsbygging, praktisk samarbeid og konstruktiv dialog. Barentssamarbeidet har fått internasjonal oppmerksomhet og blitt beskrevet som et unikt fredsprosjekt. Norge overtar formannskapet i Barentsrådet i oktober 2019 for to år. Regjeringen vil benytte formannskapsperioden til å videreutvikle dette viktige, grenseoverskridende samarbeidet.

I sum er NATO, Arktisk råd og Barentssamarbeidet eksempler på hvordan multilaterale strukturer også er betydningsfulle for hvordan vi forvalter viktige bilaterale interesser.

Nedrustning og ikke-spredning

Regjeringen har bred støtte i Stortinget for sin aktive nedrustnings- og ikke-spredningspolitikk. Målet er en verden uten kjernevåpen. Ikkespredningsavtalen NPT (Non-Proliferation Treaty) er hjørnesteinen i dette arbeidet. Det finnes ingen snarveier til nedrustning, og den må være balansert, gjensidig, irreversibel og verifiserbar.

Flere rustningskontrollavtaler for konvensjonelle og kjernefysiske våpen er under press. Russlands utplassering av bakkebaserte mellomdistanssemisseriler i Europa innebærer et brudd på INF-avtalen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) og har bidratt til økt spenning og lavere forutsigbarhet i Europa. Selv om avtalen i realiteten er en bilateral avtale mellom USA og Russland, har den stor betydning for europeisk sikkerhet. USA har gjennom flere år tatt opp de russiske bruddene på INF-avtalen i diplomatiske samtaler, uten at Russland har endret atferd. De allierte står samlet i kritikken av Russlands avtalebrudd. USA har varslet at de vil trekke seg fra INF på bakgrunn av at Russland ikke etterlever den. Russland har som følge av dette varslet at de trekker seg fra avtalen. Dersom INF-avtalen opphører, som en konsekvens av russiske avtalebrudd, vil det være negativt for sikkerheten i Europa. Det er også en utfordring fordi INF-avtalen er et av de få gjenværende rustningskontrollregimene vi har.

Norge arbeider for at NATO skal ha jevnlig dialog med Russland. Vi har en felles interesse i å forhindre et nytt kjernefysisk rustningskappløp. Videreføring av New START-avtalen (Strategic Arms Reduction Talks) mellom USA og Russland etter 2021 vil være et viktig virkemiddel for å hindre dette.

Flere land har tatt til orde for nedrustning gjennom et atomvåpenforbud i FNs regi. NATO-landene deler målet om en verden uten kjernevåpen, men vurderer ikke en slik forbudstraktat som et effektivt virkemiddel for videre kjernefysisk nedrustning og ikke-spredning. Kjernevåpen er en del av NATOs avskrekkingpolitikk. En slik traktat vil derfor være i strid med våre NATO-forpliktelser. Ingen av våre allierte støtter kjernevåpenforbudet, og ingen av landene med kjernevåpen støtter traktaten. Et slikt atomvåpenforbud vil dermed ikke føre til fjerning av atomstridshoder.

Tilsynskonferansen for Ikkespredningsavtalen finner sted våren 2020. Det er avgjørende å hegne om denne viktige avtalen som forplikter statene juridisk. Sammen med likesinnede vil Norge fremme fortsatt nedrustning og holde god kontakt med andre regionale grupper for å motvirke

polarisering og øke tilliten. Det mest konstruktive sporet i så måte er knyttet til verifikasjon av nedrustning. Her har Norge tatt internasjonalt lederskap. Blant annet ble det på norsk initiativ i 2016 opprettet en ekspertgruppe, gjennom en resolusjon i FN, for å vurdere hvordan verifikasjon kan fremme nedrustning. Norge ledet gruppen som besto av 25 land, deriblant sju kjernevåpenmakter og land som støtter forbudstraktaten. Gruppen ble i april 2019 enig om en sluttrapport. Det er et stort steg i riktig retning at dette arbeidet nå har en solid forankring i FN-systemet. Gruppen anerkjenner at verifikasjon er avgjørende for kjernefysisk nedrustning, og for å nå målet om en verden uten kjernevåpen. Dette er et av få temaer innen kjernefysisk nedrustning hvor landene samarbeider konstruktivt. Prosessen bidrar til tillitsbygging i en polarisert tid. Norge vil ta dette arbeidet videre høsten 2019 under FNs generalforsamling. Vi viderefører også vårt faglig-tekniske verifikasjonssamarbeid med land som Storbritannia, Sverige og USA. Innsatsen støttes av norske fagmiljøer.

Høsten 2019 går Norge inn i styret i Det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA) – en av de aller viktigste arenaene for å forebygge spredning av kjernevåpen og kjernefysisk materiale. Vi arbeider for at Prøvestansavtalen skal tre i kraft, og vi støtter det viktige arbeidet for et forbud mot spaltbart materiale og reduksjon av eksisterende lagre. Norge er en pådriver for å fase ut sivil bruk av høyenergetisk uran, som også kan brukes i kjernevåpen. Nedrustning og ikke-spredning krever tålmodighet og langsiktighet, men bare slik kan vi oppnå målet om en verden uten kjernevåpen.

Det multilaterale samarbeidet om eksportkontroll bidrar til å operasjonalisere de multilaterale avtalene som forbyr kjernefysiske, kjemiske og biologiske våpen, og fremmer ansvarlighet når det gjelder leveranser av strategiske varer og teknologi. Mange land står imidlertid utenfor de multilaterale regimene, og Norge arbeider aktivt for å øke regimenes rekkevidde og effektivitet. I 2019–2020 leder Norge HCOC, en multilateral mekanisme for å hindre spredning av ballistiske missiler og bæreraketter. Norge vil arbeide for å styrke signaturlandenes implementering av og økt tilslutning til denne mekanismen.

Norge har også ratifisert FNs avtale om våpenhandel (Arms Trade Treaty, ATT), som trådte i kraft i 2014 og nådde målet om 100 signatarstater i 2018. Avtalen er den første juridisk bindende multilaterale avtalen som regulerer internasjonal våpenhandel. ATT har som målsetning å forhindre ulovlig våpenhandel og etablere høyere stan-

darder for internasjonal handel med konvensjonelle våpen.

Forebygging og konfliktløsning

Arbeidet med å forebygge, dempe og løse konflikter vil kreve bedre og mer effektivt internasjonalt samarbeid i årene som kommer. Norge er med på denne innsatsen, blant annet gjennom tilrettelegging av fredsforhandlinger og konfliktløsning, som lenge har vært en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk. Oslo-avtalen fra 1993 mellom Israel og PLO var starten på et sterkere norsk engasjement for fred og forsoning. Senere er en rekke prosesser kommet til, blant annet i Guatemala, Sri Lanka, Sudan, Colombia, Filippinene og Afghanistan. Kompetanse og nettverk er bygd opp, og skiftende norske regjeringer har vært villige til å ta den politiske risikoen tilretteleggerrollen innebærer. Vi arbeider langsiktig og ofte i det stille. Norges brede freds- og forsoningsengasjement har gitt oss unik erfaring og posisjon som vil være svært verdifull dersom vi blir valgt til FNs sikkerhetsråd.

Konflikter blir mer kompliserte og gjennomføring av fredsavtaler blir mer krevende. Det handler ikke bare om å stanse konflikt, men om å bygge fred. Prosesser som involverer flere har større legitimitet, og bedre mulighet for å gi varige resultater. I mange situasjoner blir derfor forankring av arbeidet med fred og forsoning i FN, i de internasjonale finansieringsinstitusjonene og hos våre nære internasjonale samarbeidspartnere, viktigere. Videre viser forskning blant annet at det er mer sannsynlig å oppnå fred der kvinner har sterk innflytelse i freds- og forsoningsprosesser.¹

Gjennom våre freds- og forsoningsinitiativer støtter vi opp om en global orden og det multilaterale systemet og underbygger en tilnærming om at konflikter skal løses politisk og ikke gjennom bruk av vold. Når fredsinitiativer forankres i FN, styrkes også organisasjonens relevans og der man lykkes med å avverge eller dempe konflikt og kriser, reduseres truslene mot den rådende internasjonale ordenen. Når vi legger til rette for fredsamtaler, bidrar vi samtidig til å holde internasjonale normer i hevd, enten det er internasjonal humanitærrett, menneskerettighetene eller Sikkerhetsrådets resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet. Inkluderende prosesser er viktig for

¹ Paffenholz, Ross, Dixon, Schluchter og True (2016). Making Women Count - Not Just Counting Women. Utgitt av Inclusive Peace and Transition Institute og UN Women.

aktørenes troverdighet, prosessens legitimitet og folkets eierskap. For enkeltmennesker som er rammet av konflikt, er det avgjørende at deres rettigheter, behov og prioriteringer tas på alvor. Det er avgjørende også for deres familier og lokalsamfunn. Gjennom å gjenopprette normer og rettferdighet og håndtere sårene etter konflikt, legges grunnlaget for mer varig fred, forsoning og stabilitet.

Digitale trusler

Digitale angrep er en utfordring for stadig flere land, også Norge. Som et av verdens mest digitaliserte land, gjør økt bruk og avhengighet av teknologi oss sårbare for digitale trusler.

Det digitale rommet er blitt en arena hvor sikkerhetspolitiske motsetninger kommer til uttrykk. Enkelte stater benytter nettet til offensive formål som spionasje, undergraving av politiske systemer og påvirkning av både enkeltpersoner, organisasjoner og valg. Angrepene kan også være rettet mot sivil infrastruktur og næringsliv. Digitaliseringen av samfunnet har dessuten åpnet for nye typer kriminelle handlinger som spenner fra økonomisk vinning og sabotasje til oppfordring til voldelig ekstremisme.

De aller fleste stater har i dag etablert nasjonale cybersikkerhetsprogrammer for å beskytte seg mot slike trusler. Det er en generell internasjonal enighet om at den alminnelige folkeretten også gjelder i det digitale rommet, men det er ulike syn på hvordan og når folkeretten kommer til anvendelse. Enkelte land har derfor tatt til orde for nye særskilte regler på dette området. Norge, i likhet med allierte og nærstående land, er bekymret for at en slik tilnærming vil kunne undergrave den eksisterende rettsordenen. Derfor ønsker vi heller diskusjoner om hvordan etablerte normer og regler gjør seg gjeldende i det digitale rommet. Videre må vi sikre respekt for blant annet ytringsfrihet og personvern i det digitale rommet.

Det er behov for mer internasjonalt samarbeid for å hindre at innhold fra terrorister og voldelige ekstremister spres på nett. Regjeringen er opptatt av dette arbeidet. Blant annet har statsministeren deltatt i den franske presidentens initiativ på området, sammen med utvalgte statsledere og ledende internetselskaper.

Regjeringen er også opptatt av å ivareta det sivile samfunnets muligheter til å fortsatt lede an i utviklingen av internett og digitale løsninger. Bidrag fra et mangfoldig spekter av forskningsmiljøer, næringsliv og aktivister har skapt det nettet vi kjenner i dag. Staters inngripen må sikre fort-

satt åpenhet og fri informasjonsflyt. Derfor må vi tenke nytt om hvordan vi kan inkludere slike partnere i den globale dialogen om forvaltning av det digitale rommet.

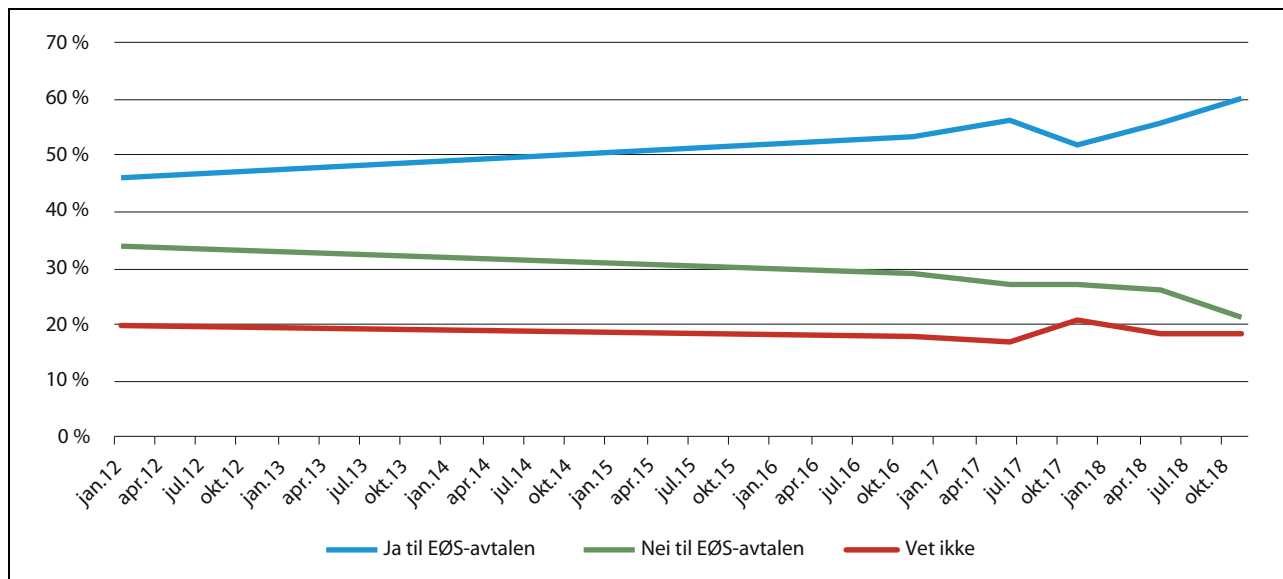
6.3 Økonomi

Uten forpliktende internasjonale avtaler og samarbeid hadde ikke Norge vært like velstående som i dag. Vi er helt avhengige av handel med omverdenen, for å selge det vi produserer og kjøpe det vi ikke har så gode forutsetninger for å lage selv. Uten internasjonale regelverk for investeringer hadde rammebetingelsene også for Statens pensjonsfond utland (SPU) vært mindre fordelaktige. Det er med andre ord en sentral norsk interesse å opprettholde det internasjonale økonomiske og finansielle systemet og bidra til at det fungerer godt.

Norge har en åpen og sterkt internasjonalisert økonomi, med store naturressurser som verden etterspør, høyteknologiske produkter, en betydelig tjenesteesport og en stor handelsflåte. Norge har gjort god nytte av åpne, frie og velfungerende internasjonale markeder, basert på felles spilleregler. Det er gjennom internasjonale avtaler at våre produkter og tjenester får adgang til europeiske og andre markeder. Norge har derfor vært en pådriver for åpne markeder og frihandel, både gjennom multilaterale og bilaterale avtaler. Norges viktigste globale arenaer for fremme av norske økonomiske interesser er WTO og IMF. I Europa står EØS-samarbeidet helt sentralt. I tillegg kommer handelsavtalene med 28 land, gjennom EFTA, og bilaterale handelsavtaler mellom Norge og enkeltland. Regjeringen vil aktivt arbeide for modernisering av eksisterende avtaler og inngåelse av nye internasjonale handelsavtaler.

Statens pensjonsfond – som er blant verdens største statlige investeringsfond – forvaltes med mål om å oppnå høyest mulig avkastning innenfor et risikonivå som skal være akseptabelt. God finansiell avkastning over tid antas å avhenge av velfungerende, åpne markeder for varer og tjenester og en bærekraftig utvikling. Det gjelder særlig for en stor, diversifisert og langsiktig investor som i stor grad vil oppnå en avkastning i tråd med verdiskapingen i verdensøkonomien.

Fordi vår oljeformue er investert over hele verden, påvirkes norsk velferd av det som skjer i internasjonale finansmarkeder. Gjennom å investere formuen vår i andre land er Norge som nasjon avhengig av at de internasjonale finansmarkedene er velfungerende. På grunn av størrelsen



Figur 6.2 Oppslutning om EØS-avtalen i Norge, 2012–2018

Kilde: Sentio

på og den geografiske spredningen av investeringene vil fondet samtidig kunne ha betydning for våre internasjonale forbindelser og hvordan Norge blir oppfattet i andre land, men det er bred politisk enighet om at SPU er en finansiell investor, og ikke et utenrikspolitisk verktøy.

Også en rekke norske selskaper investerer utenlands. Gjennom deltakelse i internasjonal handel styrker vi næringslivets konkurransekraft og innovasjonsevne, sikrer norske arbeidsplasser og bidrar til å øke nordmenns velstand. Norske familier har også fått bedre kjøpekraft. Svingninger i internasjonal økonomi, utviklingen i handelsregelverk, endringer i internasjonale finansmarkeder og i stabiliteten i internasjonale finanssystemer påvirker nordmenns økonomi direkte.

Respekt for folkeretten og stabile internasjonale rammebetingelser for å kunne investere i utlandet eller selge våre varer i andre land er av avgjørende betydning for både norske myndigheter og norske bedrifter. Godt styresett og felles kamp mot korrupsjon er også avgjørende. Det multilaterale systemet har en viktig oppgave i å understøtte åpne markeder og dempe risikoen ved å delta i den internasjonale økonomien. Systemet kan også bidra til å forbedre klimaet for internasjonale investeringer og flernasjonale selskaper gjennom å utforme internasjonale standarder som minsker eller løser vanskelighetene som kan oppstå på grunn av flernasjonale selskapers virksomhet. At systemet lykkes med dette er av stor betydning for Norge.

Samtidig forventes det at norsk næringsliv følger en rekke internasjonale standarder, som

OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv, FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og FNs Global Compact,² samt at næringslivet gjør aktsomhetsvurderinger for å unngå skade på mennesker, samfunn og miljø. Regjeringen har i et initiativ overfor EU-kommisjonen foreslått å styrke det europeiske samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Styrket samarbeid med tilsyns- og kontrollmyndigheter i andre land er viktig for å oppnå resultater.

Ny teknologi, digitalisering og økonomisk globalisering påvirker i økende grad rammebetingelsene for nasjonalstaten. Det økende omfanget av store internasjonale virksomheter som opererer i mange land og på tvers av grenser skaper utfordringer for det enkelte lands mulighet til å utforme og håndheve regelverk på hjemmebane. Skatteområdet er særlig vanskelig, fordi selskaper som opererer i mange land kan tilpasse seg slik at de betaler minst mulig skatt og ikke nødvendigvis til landet der verdiskapingen skjer. Det kan gi internasjonale selskaper en konkurransefordel fremfor lokale bedrifter. Videre kan finansieringen av offentlige velferdsordninger bli undergravet fordi staten mister store skatteinntekter. Internasjonalt samarbeid, særlig innenfor OECD, vil være viktig for å takle disse utfordringene og

² FNs Global Compact er i dag verdens største initiativ for næringslivets samfunnsansvar med mer enn 8 000 deltakere, inkludert mer enn 5 300 bedrifter fra 130 land. Tilstøtning til Global Compact betyr at bedriften gjør sitt beste for å drive sin virksomhet i tråd med ti prinsipper på områdene menneskerettigheter, arbeidslivsstandarder, miljø og anti-korrupsjon.

sørge for at selskaper betaler den skatten de skal, og til det landet de skal betale til. OECD jobber også sammen med andre institusjoner for å fremme koordinering mellom land og utvikling av effektive og rettferdige skattesystemer.

WTOs regelverk er verdens «handelsgrunnlov». Dette regelverket bidrar til stabile rammebetingelser for 164 medlemmer som sammen representerer 98 prosent av verdenshandelen.³ Når Norge handler med USA, Kina, Brasil eller India er det med basis i WTO-regelverket. Det er viktig for Norge at tvister som oppstår løses i WTOs tvisteløsningssystem, fordi det sikrer at Norge kan fremme saker og bli behandlet på lik linje med større land. Norge har flere ganger benyttet WTOs tvisteløsningsmekanisme overfor langt mektigere motparter. Et eksempel er EUs antidumpingtiltak mot norsk laks i 2006. I den saken fikk vi medhold i at EUs tiltak var ulovlige. Etter det ble EUs tiltak opphevet.

Et nyere eksempel er i saken om USAs tilleggstoll på stål- og aluminiumsprodukter, som ble innført i 2018 for å beskytte amerikansk industri, med begrunnelse i nasjonale sikkerhetshensyn. Norge, EU og en rekke land mener imidlertid at dette er i strid med WTO-regelverket, og saken er derfor tatt inn for WTO. Et effektivt WTO, som behandler alle land likt, er viktig for å kunne sikre norske interesser og forutsigbarhet for norske bedrifter.

Derfor er det alvorlig også for Norge at WTO nå er inne i sin dypeste krise siden etableringen i 1995. Medlemmene må håndtere mange vanskelige problemstillinger, som USAs kritikk av organisasjonen, inkludert tvisteløsningssystemet, at Kinas politisk-økonomiske modell ikke fanges skikkelig opp av regelverket, uløste forhandlings-spørsmål på sentrale områder som landbruk, nye utfordringer knyttet til den digitale økonomien, samt det grunnleggende problemet at man ikke har funnet en gjensidig akseptabel fordeling av forpliktelser mellom tradisjonelle industriland og fremvoksende økonomier.

At Kina ikke opererer fullt ut etter markedsøkonomiske prinsipper er i strid med forventningene hos de øvrige avtalepartene da Kina ble innlemmet i WTO i 2001. Kina får kritikk både fra USA og europeiske land for vedvarende statlig deltakelse i økonomien og for manglende markedsadgang for utenlandske aktører. USA og europeiske land er også sterkt kritiske til kinesiske krav til overføring av teknologi for å få markedsadgang til Kina. Mange er enige i denne kritikken.

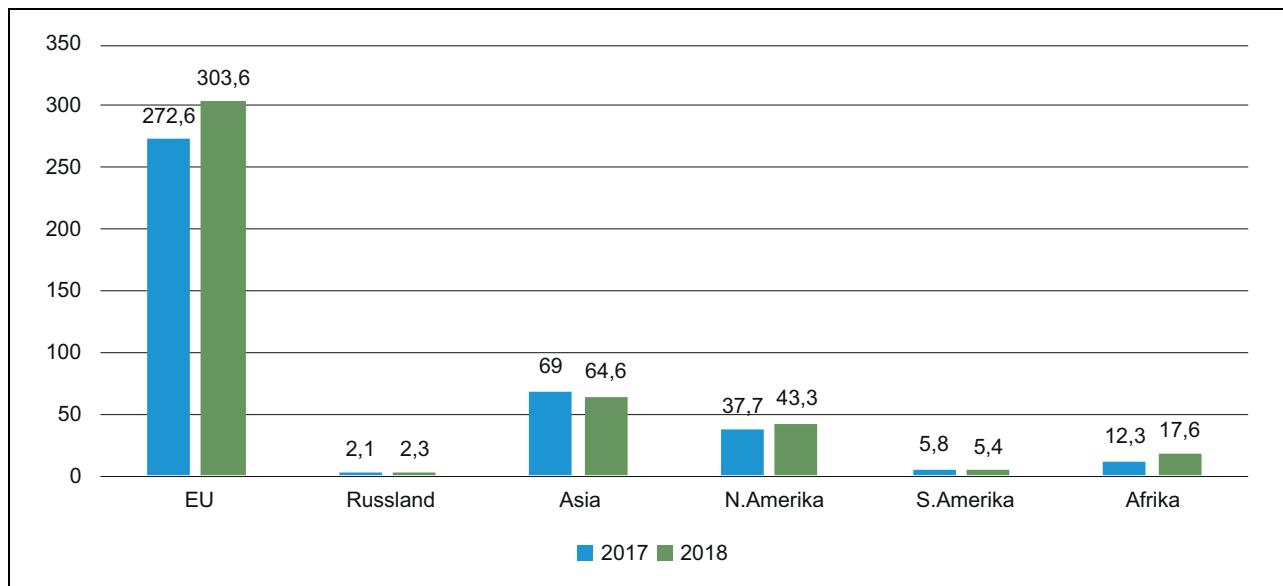
I denne sammenhengen er imidlertid hovedutfordringen for oss at USA velger å gå utenfor det multilaterale regelverket og forhandle bilateralt med Kina, heller enn å løse konflikten innenfor WTO-systemet, og at Kina delvis svarer med samme taktikk. Det er også en risiko for at dette vil lede til at andre land begynner å se på WTO-regelverket som mindre forpliktende og sette i verk egne proteksjonistiske tiltak. En slik utvikling vil kunne svekke WTO, slik at organisasjonen ikke lenger kan gi medlemmene den nødvendige bistanden i handelstvister. De økonomiske konsekvensene av å måtte stå alene i slike konflikter kan bli store.

EØS-avtalen er Norges klart viktigste og mest omfattende avtale. Den etablerer ett felles indre marked med mer enn 500 millioner mennesker. Avtalen omfatter alle EU-landene samt EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, og gir et felles regelverk for handel og økonomiske forbindelser. På de områder avtalen omfatter utgjør EØS ett marked, hvor EØS-borgere og -bedrifter i alle EØS-landene skal behandles på lik linje. Avtalen gir oss mulighet til å påvirke utformingen av regelverk, og da er det viktig at vi deltar i regelutviklingen på et tidlig stadium. Et eksempel på hvor stor betydning det har for norsk næringsliv å ha EØS-avtalen fikk vi i kjølvannet av USAs innføring av tilleggstoll på stål og aluminium, som er nevnt over. Som svar innførte EU beskyttelsestiltak på import av stål, men ga unntak for EØS/EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein. Ingen andre ble unntatt.

IMF står i sentrum av det internasjonale finansielle og makroøkonomiske samarbeidet. Institusjonen skal fremme globalt monetært samarbeid, styrke finansiell stabilitet, forebygge økonomiske ubalanser og kriser, og støtte opp under internasjonal handel. IMF bidrar gjennom dette til å understøtte den økonomiske stabiliteten internasjonalt. Dette er viktig også for Norge. IMF er videre en betydningsfull diskusjonsarena for verdens finansministre og sentralbanksjefer, der også den norske finansministeren og sentralbanksjefen deltar regelmessig. Et sentralt spørsmål også i årene fremover vil være om det globale finanssystemet fungerer godt nok og om rammeverket gir tilstrekkelig beskyttelse for å håndtere store finanskriser. Dersom dagens geopolitiske situasjon fører til at sentralbankene i USA, Kina og Europa ikke vil eller klarer å samarbeide, kan en ny finanskrisefå enda større konsekvenser for verdensøkonomien enn krisen i 2008–09.

Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene er viktige for å fremme økonomisk vekst.

³ WTO (2019). About the WTO.



Figur 6.3 To tredeler av norsk fastlandseksport går til Europa (tall i mrd kroner)

Kilde: Innovasjon Norge

Alle utviklingsbankene er forpliktet til å arbeide for å nå bærekraftsmålene. Verdensbankgruppen er det tyngste multilaterale lokomotivet innenfor utviklingsfinansiering, med over 60 milliarder amerikanske dollar i utlån og gavebistand per år. Bankene er viktige kanaler for norsk bistand og for å fremme våre utviklingspolitiske prioriteringer.

OECD er en annen betydningsfull arena for Norge og for internasjonalt økonomisk samarbeid. Arbeidet i OECD bidrar til utvikling av felles virkelighetsbeskrivelser, standarder og politiske anbefalinger og erklæringer. Dette legger grunnlaget for både å benytte og videreutvikle det multilaterale avtaleverket. Standardene dekker en rekke områder, herunder investeringer, skatt, statistikk, anti-korrupsjon, samfunnsansvar og internasjonalt utviklingssamarbeid. Spesielt på skatteområdet brukes OECDs standarder av de fleste landene i verden. OECD arbeider også aktivt med å støtte nasjonal politikk slik at globaliseringen kommer alle til gode. Denne støtten omfatter en rekke områder, herunder sosialpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, ferdighetsutvikling, utdanningspolitikk, regionalpolitikk, investeringsprioriteringer, samarbeid mellom partene i arbeidslivet, skattepolitikk og konkurransepolitikk.

6.4 Naturressurser og hav

Multilaterale avtaler og helhetlig nasjonal lovgivning sikrer at vi har rettigheter til naturressur-

sene våre, at vi har nødvendig myndighet til å forvalte dem godt og at vi har markedsadgang til å selge ressurser som fisk, olje og gass internasjonalt. Norge har altså store interesser i å opprettholde det multilaterale systemet i sin nåværende form. Det er dette vi har bygd vår velferd på. Bærekraftig forvaltning av naturressursene i verden er også avgjørende for å nå bærekraftsmålene.

Hav- og kystbaserte næringer står for om lag to tredeler av norsk eksport, hvorav petroleumsnæringen er den desidert største. Mange av våre sterkeste næringsklynger og kompetansesentre er knyttet til hav. Norge er verdens nest største eksportør av sjømat, målt i verdi, etter Kina,⁴ og norsk olje og gass forsyner Europa og andre markeder med energi. OECD anslår at veksten i flere havnæringer (særlig oppdrett, vindkraft, bearbeiding av fisk og verftsindustrien) kan bli større enn i resten av den globale økonomien frem mot 2030.⁵ Regjeringen har høye ambisjoner for økt verdiskaping i hav- og kystnæringene og prioriterer dette i WTO, i handelssamarbeidet med EU/EØS og i bilaterale frihandelsavtaler, inkludert de som er fremforhandlet innenfor rammen av EFTA.

Med en stadig voksende verdensbefolkning følger et økende behov for mat, energi, medisiner og mineraler. Ressursene som finnes i havet gir

⁴ FAO (2018). The state of world fisheries and aquaculture 2018. Meeting the sustainable development goals.

⁵ OECD (2016). The Ocean Economy in 2030.

store muligheter for å møte disse behovene. Samtidig er det stor bekymring for effektene av menneskelig aktivitet, som overfiske, forurensning, og tap av biologisk mangfold. I tillegg kommer klimaendringer, surere og varmere hav samt et stigende havnivå. Ressursene og havområdene må forvaltes bærekraftig for at havet skal kunne brødfø stadig flere mennesker og være kilde til ulike typer næringsvirksomhet. Utslipp av klimagasser og tilførsler av forurensning og avfall må bringes under kontroll og det biologiske mangfoldet må bevares. Det er ikke mulig å oppnå dette uten internasjonalt samarbeid. Det er i Norges interesse at det multilaterale systemet legger til rette for slikt samarbeid på en god måte.

Havretten gir rammene for statenes rettigheter og plikter på havet, og gir Norge suverene rettigheter til å forvalte våre naturressurser. FNs havrettskonvensjon av 1982 (UNCLOS) er «havets grunnlov» og det overordnede folkerettslige rammeverket for all aktivitet til havs. Havrettskonvensjonen slår fast prinsippet om 200 nautiske miles økonomiske soner, hvor kyststaten har suverene rettigheter til å utnytte naturressursene både på havbunnen og i havområdene over. Disse rettighetene gjelder også for utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil.

Den internasjonale domstolen i Haag og Den internasjonale havrettsdomstolen (ITLOS) i Hamburg har spilt viktige roller i avklaringen av havrettslige tvister mellom stater. Norge har vært part i to slike saker i Haag som avklarte fiskerirettigheter med Storbritannia og maritim avgrensning mellom Grønland og Jan Mayen. Det er en kjerneinteresse for Norge å styrke og utvikle havretten som grunnlag for ressursutnyttelse og havforvaltning.

Det internasjonale samfunnet har utviklet relevantt nytt regelverk i takt med nye behov. Det pågår for tiden et arbeid i FN om en folkerettslig bindende avtale under Havrettskonvensjonen om bevaring og bærekraftig bruk av havet og havressursene utenfor nasjonal jurisdiksjon, det vil si utenfor kyststatenes økonomiske soner og sokler. Norge arbeider for en avtale som bygger på eksisterende havrett og som bidrar til en god balanse mellom bevaring og bærekraftig bruk av havressurser.

Forvaltning av hav foregår på flere nivåer. Nasjonale soner og sokler er kyststatenes ansvar, men havretten pålegger statene å samarbeide om forvaltning også i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Regler for global skipsfart utarbeides og følges opp i Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen, mens mineralvirksomhet utenfor nasjonal

jurisdiksjon forvaltes av Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA).

Internasjonalt samarbeid om fiskeriforvaltning foregår hovedsakelig nasjonalt, bilateralt og regionalt, der ressursene og kunnskapen om disse finnes og utfordringene må håndteres. Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen og Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) er eksempler på godt regionalt multilateralt samarbeid om fiskeriforvaltning i vår del av verden.

Selv om fiskebestandene i vår del av verden i hovedsak er i god forfatning, er nesten en tredel av verdens kommersielt interessante fiskebestander overfisket, ofte gjennom ulovlig, urapportert eller uregulert fiske (UUU-fiske). Det blir mer plast og annen forurensning i havet. Truslene mot havet er globale, men oppstår i stor grad på land. Rene og sunne hav krever derfor både nasjonale tiltak og forpliktende multilateralt samarbeid.

Havstrømmer er med på å skape miljøutfordringer i Arktis som stammer fra andre områder. Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR) er et sentralt forum for samarbeid om beskyttelse av havmiljøet mot forurensning. OSPAR og NEAFC samarbeider om områdebasert forvaltning og vern, og tilhørende tiltak. Videreutvikling av helhetlige, økosystembaserte forvaltningsmetoder er også sentralt i arbeidet under Arktisk råd og under Kommisjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis, CCAMLR, som forvalter fiskeriressursene i havområdene rundt Antarktis.

Forskningsbasert kunnskap er avgjørende for en bærekraftig forvaltning av verdens hav. Den mellomstatlige havforskningskommisjon (IOC) er FNs organ for havforskning. Norge er et aktivt medlem av kommisjonen, som blant annet fremmer internasjonalt samarbeid, koordinerer forskningsprogrammer og bidrar til kapasitetsbygging. FNs generalforsamling har gitt IOC ansvaret for å planlegge og koordinere FNs tiår for havforskning for bærekraftig utvikling (2021–2030).

Vi deler våre erfaringer fra havforvaltning med utviklingsland og fremvoksende økonomier. I mer enn 40 år har Norge drevet Nansenprogrammet i samarbeid med FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), for forskning i havet utenfor en rekke kyststater. Havspørsmål er en viktig del av Norges ulike internasjonale relasjoner, herunder i vårt økende samarbeid med regionale organisasjoner som Den afrikanske union (AU), Det karibiske fellesskap (CARICOM) og ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Våre erfaringer fra petroleumsforvaltning,

inkludert på miljøsidan, deles med en rekke land gjennom Olje for utvikling-programmet. For å sikre bærekraftig mat fra havet til en stadig økende befolkning, har Norge tatt initiativ til et internasjonalt handlingsnettverk om mat fra hav og innlandsvann.

Fra norsk side er vi opptatt av at beslutningstakere må ha tilstrekkelig kunnskap om havets muligheter og utfordringer. Regjeringen, ved statsminister Solberg, tok derfor i 2018 initiativ til etablering av Høynivåpanelet for bærekraftig havøkonomi. Formålet med panelet er å skape internasjonal forståelse for at bærekraftig bruk av havet og god miljøtilstand gir høy verdiskaping. Panelet samarbeider med forskere, næringslivet og myndigheter, og vil i 2020 presentere en handlingsplan for rene, sunne og produktive hav. Havpanelet skal støtte og forsterke eksisterende og nye initiativer i enkeltland, regionalt og i multilaterale organisasjoner. Norge er høsten 2019 vertskap for konferansen Our Ocean. Regjeringen vektlegger både den konferansen og FNs kommende havkonferanse som arenaer for å bringe frem sterkere felles innsats for havet fra stater, næringsliv og organisasjoner.

Presset på havressursene, de alvorlige miljøutfordringene og behovet for å se ulike påvirkningsfaktorer i sammenheng, gjør at de multilaterale aktørene må samarbeide bedre. Havrettskonvensjonen og andre relevante konvensjoner utgjør et godt rettslig rammeverk for bærekraftig og økonomisk aktivitet på havet. Havspørsmål behandles i mange av FNs ulike særorganisasjoner, fond og programmer samt i andre internasjonale organisasjoner. Skal vi nå målet om å bevare hav og kystområder samtidig som vi sikrer bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene og en mer helhetlig havforvaltning, er vi helt avhengige av styrket samarbeid og samordning mellom ulike aktører.

Det multilaterale systemet har også etablert felles normer og regler for forvaltning av andre typer naturressurser. Genetiske ressurser for mat og landbruk er et slikt område, der FAO bidrar med kunnskapsutvikling, statusoversikt og normativt arbeid. En egen juridisk bindende traktat for plantegenetiske ressurser bidrar til planteforedling som gir nye sorter som bedre tåler sykdommer, skadegjørere og klimaendringer. Norsk landbruk er avhengig av plantegenetiske ressurser fra andre land. Norges viktigste globale innsats for denne ressursrikdommen er opprettelsen og driften av Svalbard globale frøhvelv.

6.5 Klima- og miljøspørsmål

Globale klima- og miljøproblemer påvirker vår velferd, økonomi og sikkerhet. Det er viktig også for Norge at de tre bærekraftsmålene om å begrense klimaendringene og ta vare på livet under vann og på land nås. Klima- og miljøspørsmål er globale problemstillinger som krever både lokal og global handling. Det multilaterale systemet gjør det mulig for stater og andre aktører å jobbe sammen om å ta vare på planeten. Regjeringen vil bruke FN og relevante multilaterale institusjoner aktivt for å sikre en god håndtering av globale miljøutfordringer og bærekraftsmålene, herunder en ambisiøs global politikk på områdene klima, biologisk mangfold, kultur- og naturarv, havplast og kjemikalier.

Vi må legge om samfunnet hvis vi skal klare å begrense den globale oppvarmingen. Verdens energisystemer må endres, vi må bruke ressurser mer effektivt, og vi må binde karbon i økosystemene, spesielt i verdens skoger. Høsten 2018 kom FNs klimapanel (IPCC) med en rapport som viser at global oppvarming på 1,5 grader gir betydelig mindre risiko for mennesker og natur enn 2 graders oppvarming. Rapporten peker på at det er behov for raske reduksjoner i klimagassutslippene. Store utslippsreduksjoner før 2030 medfører større mulighet til å begrense den globale oppvarmingen til maksimum 1,5 grader.

Det multilaterale systemet kan bidra til å finne løsninger gjennom kunnskapsutveksling og felles rammeverk for bærekraftig bruk av naturen, teknologiutvikling og investeringer i et globalt grønt skifte. De multilaterale utviklingsbankene spiller en avgjørende rolle i å mobilisere privat kapital. Offentlige budsjetter er ikke store nok til å møte utfordringen alene.

Parisavtalen, som trådte i kraft i 2016, er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter. Parisavtalen representerer, sammen med FNs klimakonvensjon fra 1994, et solid rammeverk for internasjonalt klimasamarbeid. Alle parter til Parisavtalen har forpliktet seg til å melde inn et nasjonalt fastsatt bidrag hvert femte år som skal bidra til å begrense utslipp av klimagasser. Over tid skal bidragene sikre at Parisavtalens temperaturmål oppnås. Målet er å holde den globale oppvarmingen godt under 2 grader og tilstrebe å begrense temperaturstigningen til 1,5 grader.

Samlet utgjør Klimakonvensjonen med Parisavtalen, innsatsen i andre deler av FN-systemet og de multilaterale utviklingsbankene tre pilarer



Figur 6.4 Etter forslag fra Norge ble det i mai 2019 vedtatt å skjerpe kontrollen med den internasjonale handelen med plastavfall og å etablere et partnerskap mellom myndigheter, næringsliv og organisasjoner for håndtering av plastavfall.

Kilde: Scanpix

for den multilaterale innsatsen mot klimaendringene.

Bevaring av regnskog og annen natur er en viktig del av løsningen på klimaproblemene. Verdens skoger og jordsmonnet under dem lagrer karbon slik at det ikke slippes ut i atmosfæren. Miljøavtaler som Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv og Våtmarkskonvensjonen bidrar til global innsats for å ta vare på natur som er viktig for karbonlagring. En variert natur med mange arter tilpasser seg lettere et endret klima og kan gi beskyttelse mot virkninger av klimaendringer som havnivåstigning, flom og tørke.

Bærekraftig skogforvaltning inngår i bærekraftsmål nummer 15 om livet på land, men er også viktig for å nå flere andre bærekraftsmål. Norge arbeider for et sterkt og forpliktende internasjonalt samarbeid for å løse grenseoverskridende skogpolitiske utfordringer, og for å sikre bærekraftig forvaltning av skog over hele verden. Norge har derfor gjennom flere år deltatt aktivt i FNs arbeid for bærekraftig skogforvaltning.

Arbeidet er organisert i FNs skogforum (UNFF). Norge deltar også i samarbeid i regi av FNs økonomiske kommisjon for Europa (UNECE), Forest Europe og FAOs regionale skogkommisjon for Europa (EFC).

Det multilaterale systemet har en sentral rolle i utforming av internasjonale regelverk for å ta vare på miljøet. Spredning av miljøgifter er for eksempel et globalt problem som trenger global regulering. Norge deltar aktivt i arbeidet som foregår under en rekke konvensjoner⁶ og i FNs miljøforsamling (UNEA). Videre deltar Norge aktivt i forhandlingene om nye globale mål for naturen som skal vedtas av partene til Konvensjonen om biologisk mangfold i Kina i 2020. Konvensjonen pålegger alle medlemslandene å jobbe sammen for å sikre naturmangfoldet på kloden. Innenfor grønn skipsfart er globalt samarbeid gjennom Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen avgjørende. Samarbeidet gjennom Den inter-

⁶ Regjeringen.no (2014). Internasjonale klima- og miljøavtaler.

nasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO) er viktig for å redusere støy og utslipp fra internasjonal luftfart.

Multilateralt samarbeid og regelverk på andre områder enn klima og miljø, for eksempel handel og investeringer, har også betydning for muligheten til å ta vare på miljøet og motvirke klimaendringer. Bærekraftige løsninger i privat sektor er også en vesentlig del av svaret på klimautfordringen.

Norge og EU deler felles regelverk og har de samme forpliktelsene i viktige deler av klima- og miljøpolitikken. EU er også vår nærmeste samarbeidspartner i bruk av internasjonale virkemidler for å oppnå utslippsreduksjon. Norge har satt seg samme mål som EU, som er å kutte utslippene med minst 40 prosent i forhold til 1990-nivået innen 2030. Norge, Island og EU ønsker å samarbeide om å nå disse målene. En avtale gjør at Norge vil ta del i EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030. Det er viktig for Norge å påvirke EUs politikkutvikling fordi store deler av EUs miljø- og klimapolitikk blir norsk lov gjennom EØS-avtalen. EU påvirker også utviklingen i andre land gjennom å sette krav i handelsavtaler. Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til at flere europeiske land skal kunne oppfylle sine nasjonale og internasjonale forpliktelser innenfor miljø og klima.

Norge møter flere utfordringer i arbeidet med å fremme klima- og miljøspørsmål gjennom det multilaterale systemet. For eksempel var det samarbeid mellom Kina og USA som gjorde det mulig å få enighet om Parisavtalen. I dag halter samarbeidet mellom de to stormaktene, også på miljø- og klimaområdet. USA på føderalt nivå er mindre opptatt av klima- og miljøspørsmål enn tidligere – selv om flere delstater har økt sitt engasjement.⁷ Når populisme og proteksjonisme preger politikken i land som tidligere har gått foran i klima- og miljøspørsmål, er det vanskeligere å gjennomføre tiltak som kan ramme nasjonale økonomiske interesser.

Samtidig gir det multilaterale systemet gode muligheter til å fremme våre prioriteringer i klima- og miljøspørsmål, særlig når det kombineres med bilateral innsats. Marin forsøpling er et område hvor Norge jobber slik. På FNs miljøforsamling i 2017 fikk Norge gjennomslag for en global enighet om å stanse all tilførsel av plastforsøpling til havene på lang sikt, og i 2019 fikk vi tilslutning til å videreføre den mellomstatlige prosessen for å styrke det globale rammeverket mot marin

forsøpling. Formålet er å sørge for felles kjøreregler for alle land for å gjennomføre denne ambisjonen. Regjeringen har opprettet et bistandsprogram mot marin forsøpling. Vi har også tatt initiativ til et nytt flergiverfond i Verdensbanken (PRO-BLUE) for å sikre kapital til gjennomføring av programmer mot plastforsøpling. Samtidig arbeider vi opp mot enkeltland i mange deler av verden for samme målsetning.

Utviklingssamarbeid om klima og miljø er sentralt for å bidra til grønn økonomisk vekst i utviklingsland. Et av tiltakene regjeringen prioriterer er det internasjonale klima- og skoginitiativet («regnskogsatsingen»). Norge er en viktig bidragsyter i arbeidet for å redusere utslipp ved å stanse og reversere avskoging i utviklingsland (REDD+). Dette arbeidet støttes både bilateralt og gjennom FNs klima- og skogprogram (UN-REDD) og flere fond i Verdensbanken. Regjeringen planlegger også å øke den norske støtten til klimaprojekter i utviklingsland gjennom Det grønne klimafondet.

Fornybar energi er et annet prioritert område for Norges klima- og miljøbistand. Over 60 prosent av klimagassutslippene er knyttet til bruk av energi. Ifølge internasjonale energibyråer må energieffektiviteten fordobles og fornybar energi erstatte mesteparten av den fossile energien dersom verden skal nå målene i Parisavtalen. Regjeringen vil derfor gjennomføre en internasjonal satsing for fremme av energieffektivisering, utbygging av fornybar energi og utfasing av kull i utviklingsland.

Norsk energibistand kombinerer bilaterale og multilaterale virkemidler med vekt på å fremme private investeringer og utnytte norsk teknologisk kompetanse. Bistanden til fornybar energi blir fordoblet i perioden 2017–2019 og leveres gjennom multilaterale utviklingsbanker, Verdensbankens privat sektor-arm (Det internasjonale finansieringsinstituttet, IFC), bilateralt samarbeid og internasjonale partnerskap. Regjeringen vil innrette energibistanden slik at den bidrar til å nå bærekraftsmålet om tilgang til energi for alle og fører til reduserte klimagassutslipp.

En tredel av Verdensbankgruppens utlån går i dag til ren energi, utslippsreduksjoner og klimatilpasning. Slik bistand hjelper fattige land, som ofte er hardest rammet av klimaendringene, til å tilpasse seg og håndtere konsekvensene av en varmere klode samtidig som den bidrar til bærekraftig økonomisk vekst i disse landene.

Norge bruker hele verktøykassen av virkemidler for å fremme vår klima- og miljøpolitikk i multilaterale fora, fra politiske forhandlinger om avtaler

⁷ Norge signerte i 2017 en intensjonserklæring med California om styrking av samarbeidet i klimapolitikken.

og oppfølging av disse, til støtte til konkrete utviklingsprosjekter. Vi har tatt lederroller under de internasjonale klimaforhandlingene, REDD+ og klimafinansiering, biologisk mangfold, genetiske ressurser og skipsfart, og mot kjemikalier og marin forsøpling. Vi foretar en helhetlig vurdering av når vi bør ta ekstra ansvar i internasjonale politiske prosesser. Regjeringen bruker bistandsmidler strategisk, for eksempel mot marin forsøpling og innen klimafinansiering. EØS-midlene brukes også strategisk til å styrke gjennomføringen av EUs klima- og miljøpolitikk. Vi bruker også styreverv i multilaterale fond og utviklingsbanker til å fremme vår klima- og miljøpolitikk.

Verdensarvområdene, som er oppført på verdensarvlisten under UNESCOs verdensarvkonvensjon, utgjør verdens viktigste natur- og kulturarv. Norge ønsker å bidra til at utviklingslandene settes i stand til å ivareta sin egen verdensarv for å kunne utnytte potensialet som ligger i disse områdene. Som ledd i Norges medlemskap i verdensarvkomiteén (2017–2021) gir vi derfor mer bistand til styrking av forvaltning og sikring av verdensarven globalt, med særlig satsing på naturarv i Afrika.

Samarbeid med strategisk viktige land er en forutsetning for å lykkes med vårt klima- og miljøarbeid i det multilaterale systemet. De nordiske landene samarbeider allerede tett på klimaområdet og drøfter samtidig hvordan det nordiske lederskapet på klima kan styrkes. EU og likesinnede land forblir sentrale partnere, men utradisjonelle grupperinger på tvers av det gamle utviklings- og industrilandskillet er blitt stadig mer betydningsfulle. Gode eksempler på dette er det internasjonale høynivåpanelet for bærekraftig havøkonomi og Cartagena-dialogen, hvor land fra både nord og sør samarbeidet om å få til fremgang i internasjonale klimaforhandlinger. I 2020 skal et nytt globalt rammeverk for biologisk mangfold vedtas i Beijing. I prosessen frem mot dette søker Norge samarbeid med land som Kina, India og Myanmar, og tar på seg en brobyggerrolle mellom ulike regionale grupper.

Norges faglige ressurser er avgjørende for vår tyngde i internasjonalt klima- og miljøarbeid. Fremover må vi sørge for å ha kapasitet og kompetanse tilgjengelig til å bidra i internasjonale prosesser som er knyttet til våre interesser. I tillegg er finansiering av kunnskapsgrunnlag for internasjonale forhandlinger verdifullt. Solid faglig innhold gjør Norge til en etterspurt samarbeidspartner og gir oss en sterkere stemme enn vår størrelse tilsier.

6.6 Internasjonal fattigdomsbekjempelse

Hovedmålet for regjeringens utviklingspolitikk er å bidra til å bekjempe fattigdom og fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. Å arbeide for å redusere nød og lidelse i verden er både i tråd med våre grunnleggende verdier og i vår egen interesse. Sosial og økonomisk utvikling i andre land gjør verden mer stabil og er positivt for norsk økonomi, sikkerhet og velferd. Dersom vi mislykkes med fattigdomsbekjempelse kan det gi grobunn for konflikt og drive millioner av mennesker på flukt.

2030-agendaen for bærekraftig utvikling krever at bærekraftsmålene må sees i sammenheng og at de multilaterale organisasjonene må arbeide tettere sammen. Det ambisiøse målet er at ingen skal utelates. Selv om levekårene for mange er blitt bedre de siste tiårene, står vi overfor store utfordringer i årene som kommer. Hvis bærekraftsmålene skal nås innen 2030, må befolkningsveksten bli lavere og den økonomiske veksten i de minst utviklede landene må skape flere jobber. Siden stadig flere av verdens fattigste lever i mellominntektsland, må fordelingen i disse landene også bli bedre. Det multilaterale systemet har en sentral rolle i internasjonal fattigdomsbekjempelse, særlig når det gjelder etablering og oppfølging av internasjonale normer og standarder, finansiering og bevaring av globale fellesgoder.

Bistand er et verktøy som kan støtte opp om det arbeidet nasjonale myndigheter gjør for å skape utvikling i eget land, men det er landets ressursgrunnlag, ressursmobilisering og nasjonale politikk som har størst betydning for fattigdomsreduksjon. Internasjonale aktører som FNs utviklingsprogram (UNDP) og Verdensbanken bistår medlemsstatene i å utforme politikk og bygge nasjonale systemer og kompetanse. For å styrke fattigdomsorienteringen i utviklingssamarbeidet vil regjeringen frem mot 2021 trappe opp andelen av norsk bistand som går til de minst utviklede landene (MUL), særlig i Afrika sør for Sahara. Nasjonale myndigheters egeninnsats og politiske eierskap til egen utvikling er en forutsetning for norsk støtte. Arbeidet for at ingen skal utelates krever en særlig innsats for utsatte og sårbare grupper. Derfor vil regjeringen rette særlig oppmerksomhet mot kvinner og utsatte grupper som barn, religiøse minoriteter, urfolk, mennesker med nedsatt funksjonsevne og seksuelle minoriteter.

FN-systemet, Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og andre multilaterale organi-

sasjoner er viktige både som arenaer for vårt internasjonale politiske arbeid og som kanaler for norsk bistand. Multilaterale og bilaterale kanaler for politisk påvirkning og utviklingsfinansiering spiller ulike roller og skal utfylle hverandre. De multilaterale organisasjonene har større ressurser, bredere kompetanse og mer omfattende tilstedeværelse enn Norge kan ha bilateralt. Med sitt globale nærvær kan organisasjonene arbeide for at ingen utelates. FN har legitimitet til å utvikle internasjonale normer og standarder og til å støtte medlemslandene i gjennomføringen av internasjonale avtaler og rammeverk samt oppfølging og rapportering. Gjennom det multilaterale systemet kan Norge også mobilisere andre ressurssterke aktører. Bruk av multilaterale kanaler kan også redusere transaksjonskostnadene for utviklingsland som mottar bistand og avlaste vårt eget bistandsapparat. FN-organisasjonene og de multilaterale utviklingsbankene har normalt også bedre tilgang i konfliktområder enn Norge har.

På samme tid møter vi flere utfordringer når vi bruker det multilaterale systemet i vårt arbeid med fattigdomsbekjempelse spesielt og i utviklingspolitikken generelt. Mange av de multilaterale organisasjonene har modernisert og effektivisert seg de senere årene, mens enkelte ikke fungerer tilfredsstillende. I noen tilfeller er det nødvendig å stille tydeligere krav til åpenhet, interne kontrollmekanismer, dokumentasjon av resultater, bedre samordning, gjennomføring av reformer, arbeid mot seksuell trakassering og gjennomslag for norske prioriteringer i organisasjoner vi finansierer. Dersom organisasjoner over tid viser manglende vilje til forbedring, er det grunnlag for at Norge reduserer eller trekker sin støtte. Derfor trenger vi tydeligere resultatformidling fra organisasjonene samt bedre koordinering innad i utenriksforvaltningen. Den nye resultatportalen for norsk bistand vil også inkludere multilaterale satsinger.

Vi må styrke vår oppfølging av FN-organisasjonene og de multilaterale bankene i landene hvor de jobber, og sikre sammenheng mellom dette og arbeidet i styrende organer for enkeltorganisasjoner. Utenriksstasjonenes innhenting av informasjon om FN- og bankenes arbeid i det enkelte landet må styrkes og systematiseres. Dette er viktig informasjon når norske representanter deltar i beslutningsfora. Norge, som stor giver til FN, må kunne forvente at FN holder norske ambassader informert om sitt arbeid og involverer stasjonene i relevante prosesser. De vedtatte reformene av FN-utviklingssystemet er de mest omfattende noensinne og må følges opp tett. Da trengs det

styrket kapasitet og kompetanse både i departementene og på stasjonene.

Det Norge gjør for å påvirke internasjonale politiske prosesser kan bety mer for internasjonal fattigdomsbekjempelse enn bistanden vi gir. Fattigdomsbekjempelse handler ikke bare om penger, men om riktig politikk og bygging av nasjonale institusjoner og systemer som sikrer gjennomføringsevne. Internasjonale kjøreregler og handelspolitikk som ivaretar fattige land og folks interesser er nødvendige for å redusere antall mennesker som lever i fattigdom. En liten forskjell i et styrerom kan utgjøre en stor forskjell i verden.

Godt styresett er avgjørende for å fremme økonomisk vekst, som igjen gjør fattigdomsreduksjon enklere. Godt styresett rommer mange elementer. Det handler blant annet om grunnleggende politiske og sivile rettigheter som demokrati, organisasjonsfrihet, ytringsfrihet, en effektiv og ikke-korrupt statsadministrasjon, god infrastruktur og et godt utdanningssystem, rettssikkerhet, beskyttelse av eiendomsrett og velfungerende markeder. For å nå bærekraftsmålene i tide er det særlig viktig at bistanden Norge gir blir brukt katalytisk, slik at den i størst mulig grad stimulerer private investeringer og skaper arbeidsplasser i stor skala. Vesentlige løft på disse områdene og offentlig-private samarbeid er en forutsetning for å innfri bærekraftsmålene. Verdenssamfunnet må bruke bistandsmilliardene på en slik måte at de mobiliserer det flerdobbelte i utviklingsfinansiering, både fra privat næringsliv og gjennom nasjonal ressursmobilisering. Betydelige deler av den private finansieringen vil være lånekapital som på ulike måter kombineres med bistand, særlig i de fattigste landene. For å unngå nye og alvorlige gjeldsproblemer, som igjen truer mange fattige land etter massiv gjeldssletting siden årtusenskiftet, er det svært viktig at det stilles krav til ansvarlig låntaking og långivning. En forutsetning for å lykkes er større åpenhet om offentlig sektors finansielle forpliktelser, både direkte og indirekte, og at landene selv har systemer som gir tilstrekkelig oversikt.

Ulovlig kapitalflyt utgjør en stor trussel mot inntektsgrunnlaget i de fleste stater, men er et særlig stort problem for fattige land. Det er gjerne penger fra korrupsjon, skatteunndragelse og annen kriminell virksomhet som sendes ut av landet. Pengestrømmene er vanskelige å måle, men studier viser at utviklingsland kan miste 1 000 milliarder dollar i året, noe som kan utgjøre opp mot 300 milliarder dollar i tapte skatteinntekter. Det er dobbelt så mye som all internasjonal bistand til

sammen. Disse pengene kunne gått til næringsutvikling, investeringer, skoler, veier og sykehus.

Kamp mot korrupsjon, skatteunndragelser og ulovlig kapitalflyt er avgjørende for at fattige land skal kunne finansiere sin egen utvikling. Problemet med ulovlig kapitalflyt må løses gjennom internasjonalt samarbeid om å kontrollere kapitalstrømmer, og gjennom styrket nasjonal lovgivning og kontroll for å forebygge korrupsjon og skatteunndragelser. Den internasjonale utfordringen ligger i å hindre at penger føres ut av land på ulovlig vis til trygge havner med lav skatt og lite åpenhet. Internasjonalt samarbeid om etterforskning av ulovlige kapitalstrømmer er viktig. Det samme gjelder det internasjonale samarbeidet for å få økt innsyn i skatteparadiser og utveksle informasjon om hvem som er de reelle eierne av verdier og selskaper. FN, inkludert FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC), og EU, OECD, G7, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), IMF, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene er internasjonale fora som gjør verdifullt arbeid for å bekjempe korrupsjon, skatteunndragelser og ulovlig kapitalflyt.

Regjeringen vil arbeide for internasjonal bekjempelse av ulovlig kapitalflyt og skatteunndragelse, svart økonomi og korrupsjon. Blant annet vil regjeringen bruke Norges presidentskap i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) i 2019–2020 til å fremme finansiering for utvikling, inkludert kampen mot korrupsjon, skatteunndragelser og ulovlig kapitalflyt. Regjeringen vil støtte internasjonalt arbeid og jobbe for åpenhet om kapitalstrømmer og kapitalbevegelser mellom land, og støtte det internasjonale arbeidet som skal sikre mer effektiv og rettferdig beskatning av globale selskaper.

Det er de fattigste som rammes hardest av klimaendringene. Matmangel og sviktende avlinger er også i økende grad årsaken til ustabilitet, konflikt og migrasjon. Derfor vil regjeringen trappe opp bistanden til matsikkerhet og klimatilpasset landbruk, og legge frem en handlingsplan for bærekraftige matsystemer som ser matsikkerhet, handel, matproduksjon og ernæring i sammenheng. Den økte støtten går blant annet gjennom Verdensbanken, FN-systemet og Det grønne klimafondet.

Vi når ikke bærekraftsmålene innen 2030 uten å ta i bruk teknologiske fremskritt og digital innovasjon. Regjeringen lanserte derfor i 2018 en digital strategi for utviklingspolitikken og har besluttet å utarbeide en stortingsmelding om samme tema. Regjeringen forventer at våre multilaterale partnere i større grad tar i bruk digitale verktøy. I

innsatser vi støtter skal vi kreve at de har en strategi for aktiv bruk av digitalisering som verktøy, både for å nå flere, mer målrettet og effektivt, og for å måle effekten av innsatsen. I 2019 går Norge inn i et nytt partnerskap for digitalisering i Verdensbanken. Norge har også deltatt i FNs generalsekretærs høynivåpanel om digitalt samarbeid.

Flere av de multilaterale organisasjonene må prioritere sine komparative fortrinn tydeligere. Arbeidsfordelingen mellom organisasjonene må bli bedre. FN har en særegen rolle som normgiver og i å støtte medlemslandene i oppfølgingen av normene, og bør derfor prioritere dette. Rettesnoren for hvem som utfører hvilke oppgaver bør være at oppgavene utføres av den aktøren som har best forutsetninger til å levere effektivt. Ofte er det multilaterale kanaler som er best egnet, men ikke alltid. Målet må være best mulige resultater og størst mulig fattigdomsreduksjon.

6.7 Terror- og kriminalitetsbekjempelse

Terrorisme og organisert kriminalitet påvirker menneskers liv over hele kloden. Det gjelder også norske borgere. Til nå ukjente sikkerhetstrusler stiller helt nye krav til vår utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk. I mange tilfeller er internasjonalt samarbeid avgjørende for å møte utfordringene. Norske interesser i terror- og kriminalitetsbekjempelse ivaretas ofte best i multilaterale rammer og da særlig innenfor FN-avledede prosesser, men også det regionale samarbeidet med EU og Europarådet er svært viktig.

Sikkerhet og utvikling henger tett sammen, fordi økonomisk og sosial utvikling er en forutsetning for varig stabilitet. Regjeringen har derfor brukt både utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitiske virkemidler, kompetanse og erfaringer for å bidra til internasjonal stabilitet og forebygging av radikaliserings, voldelig ekstremisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og digitale trusler. Betydningen av et tett samspill med både nære og nye partnere øker.

Globale sikkerhetsutfordringer er grenseoverskridende i sin årsak og natur, og de er sammensatte. Analyse, forebygging og bekjempelse krever derfor internasjonalt samarbeid. Gjennom Schengen-samarbeidet er Norge forpliktet til å bidra til og bruke systemer for utveksling av informasjon. Dette er nødvendige instrumenter for nasjonale politi, grense- og tollmyndigheter. Norges deltakelse i Europol og Eurojust har stor betydning for norsk politis evne og muligheter til

å få rett informasjon til rett tid og til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet.

Internasjonalt finnes det folkerettslige regler og normer som setter rammer og påvirker hvordan land kan og bør samarbeide. Eksempler på slike er resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd⁸, kriminalitets- og terrorkonvensjoner fra FN og Europarådet samt resolusjoner vedtatt av FNs narkotikakommisjon og FNs kriminalitetskommisjon. Disse er retningsgivende for medlemslandene og arbeidet til FNs sikkerhetsråds antiterror-komité (CTED), FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) og Europarådets antiterror-komité (CDCT). I tillegg er arbeidet som gjøres i Financial Action Task Force (FATF) mot hvitvasking og finansiering av terror og spredning av masseødeleggelsesvåpen viktig.

Dette er likevel ikke nok. Oppfølging og gjennomføring krever politisk vilje, og i mange tilfeller oppgradering av utstyr, kunnskap og nasjonale lovverk. Selv i tilfeller hvor internasjonalt samarbeid om for eksempel kapasitetsbygging er begrenset til to eller få stater, skjer det gjerne i tråd med verdier utviklet i fellesskap med langt flere land.

I ytterste konsekvens kan stater som ikke klarer å håndtere internasjonal terrorisme og organisert kriminalitet bli til «svarte hull» som drar med seg andre land inn i ustabilitet og konflikt. I noen tilfeller kan kriminell virksomhet være forankret på høyt nivå, både hos statlige og ikke-statlige aktører. I tilfeller hvor aktørene innenfor kriminelle nettverk, næringsliv og statlige aktører samarbeider, vil det være desto vanskeligere å få bukt med de grunnleggende problemene. Derfor må vi samarbeide med både små og store land om disse utfordringene. Effektiv bekjempelse av terrorisme krever også et nært samarbeid mellom ulike organisasjoner som FN, EU og NATO.

Politisk og strategisk faller de globale sikkerhetsutfordringene inn under FNs sikkerhetsråds arbeid med å bevare internasjonal fred og sikkerhet. Når det oppstår en global trussel er det avgjørende for Norge å søke samarbeid med Rådets faste og ikke-faste medlemmer. Betydningen av det tette samspillet vil bli forsterket ved et eventuelt norsk medlemskap i FNs sikkerhetsråd.

6.8 Migrasjon, asyl og gjenbosetting

Norge har en suveren rett til å regulere egen innvandrings- og flyktningspolitikk. Regjeringen fører

en restriktiv, ansvarlig og rettssikker innvandringspolitikk innenfor rammene av internasjonale forpliktelser. En rettssikker behandling er avgjørende for å sørge for at de som har krav på beskyttelse, faktisk får det, mens de uten slikt krav skal returneres raskt. Internasjonalt samarbeid er nødvendig for å nå målene for regjeringens innvandringspolitikk.

Det er vanlig å skille mellom regulær og irregulær migrasjon. Regulær migrasjon til Norge er lovlig, ønskelig og nødvendig for å få dekket behovet for arbeidskraft, men det er arbeidslivets behov som skal ligge til grunn. EØS-avtalen og dens bestemmelser om fri mobilitet for arbeids- og oppdragstakere har langt på vei bidratt til at vårt arbeidskraftbehov har blitt dekket, særlig etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007.

Irregulær migrasjon innebærer derimot at personer reiser inn i landet uten å bli kontrollert på de offisielle grenseovergangene eller oppholder seg i Norge uten tillatelse, slik som når personer forblir i landet etter at visumet eller oppholdstillatelsen deres har utløpt. Irregulær migrasjon er blitt en større utfordring etter hvert som konflikter, befolkningsvekst og mangel på utvikling i utviklingsland har fått flere til å forlate sine hjemland. Dette har ført til at rikere land opplever et voksende migrasjonspress. Presset må håndteres gjennom styrket samarbeid mellom involverte land og regioner.

Det viktigste multilaterale samarbeidet om personbevegelser og bekjempelse av irregulær migrasjon foregår for Norges del i Europa, gjennom EØS-, Schengen- og Dublin-samarbeidet. Regjeringen støtter og bidrar aktivt til europeiske tiltak for at migrasjon skal foregå i kontrollerte og regulerte former, og at det skal komme færre migranter uten beskyttelsesbehov eller annet grunnlag for lovlig opphold. Dette er grundigere omtalt i regjeringens EU-strategi. Samarbeid med land utenfor Europas grenser har i økende grad blitt nødvendig for å håndtere migrasjonspresset mot Europa. Norge har derfor prioritert deltakelse i og finansiering av interregionale samarbeidsprosesser, for eksempel Valletta-handlingsplanen og EUs Trust Fund, for å bidra til dette.

Norge fremmer sine migrasjonspolitiske interesser også på globalt nivå. Tradisjonelt har samarbeidet om migrasjon på dette nivået vært fragmentert og lite utviklet, på grunn av sterke interessekonflikter mellom opprinnelses- og destinasjonsland. En voksende erkjennelse av migrasjon som en av vårt århundres utfordringer har endret dette. Migrasjon er en del av 2030-agendaen og oppfølgingen av klimaavtalen fra

⁸ Resolusjon 1373 (2001), 2178 (2014) og 2368 (2017).

Paris. I 2016 vedtok FNs medlemsland en erklæring om flyktninger og migranter, og i 2018 ble den første resolusjonen i FN-regi om alle sider av internasjonal migrasjon vedtatt. Den globale migrasjonsplattformen (GCM) slår fast 23 overordnede målsetninger for samarbeid om trygg, ordnet og regulær migrasjon i tråd med delmål 10.7 i bærekraftsmålene. GCM omtaler årsakene til migrasjon og utviklingsmulighetene som migrasjon gir, men også utfordringene ved irregulær migrasjon, inkludert menneskehandel, menneskesmugling, brudd på menneskerettigheter og ordnet og verdig retur til hjemlandet. Plattformens styrke ligger i at den omfatter opprinnelses-, transitt- og destinasjonsland.

Plattformen er ikke folkerettslig bindende og den fastslår landenes selvstendige rett til å bestemme sin innvandringspolitikk. En viktig faktor for Norges tilslutning til plattformen var at den kan bidra til at internasjonal migrasjon skjer på lovlig måte og i ordnede former. Samtidig var det viktig for Norge å presisere vår forståelse av enkelte deler av plattformen gjennom stemmeforklaring. Plattformen gir et felles utgangspunkt for det politiske arbeidet for å håndtere migrasjon bedre, herunder for å få strømmen av irregulær migrasjon under kontroll. Plattformen slår tydelig fast at ethvert land har plikt til å ta tilbake egne borgere.

Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) har fått ansvaret for å styrke koordineringen av internasjonale bidrag i gjennomføringen av GCM. Det gir nye muligheter, men krever også ny finansiering. IOM har siden opprettelsen i 1951 vært en prosjektorientert organisasjon uten normativt mandat. IOM vil måtte bygge opp et apparat for informasjonsinnhenting, planlegging, koordinering, rådgivning, policy-utvikling og strategi. For å få til dette, må IOM sikres tilgang til langt større ikke-øremerket støtte. Noen land, blant dem Norge, Sverige, Danmark og Storbritannia, har begynt å gi slik kjernestøtte.

Det multilaterale systemet er også helt sentralt i arbeidet med flyktninger. FNs flyktningkonvensjon og det multilaterale flyktningssystemet har betydning både for behandlingen av asylsøkere som kommer til Norge og for den internasjonale håndteringen av flyktningssituasjoner. I forbindelse med flyktning- og migrasjonskrisen i 2015 ble regjeringen anmodet av Stortinget om å ta initiativ til en gjennomgang av internasjonale konvensjoner om flukt og migrasjon for at disse bedre kan tilpasses vår tids flyktningssituasjon. Til grunn lå en usikkerhet om det multilaterale systemet ga gode og effektive løsninger i en mer globalisert

verden, eller om dette snarere begrenset mulighetene for å iverksette nødvendige tiltak, nasjonalt og regionalt. Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet foretok en gjennomgang, og regjeringen konkluderte med at statene generelt har et betydelig folkerettslig handlingsrom innenfor sentrale konvensjoner når det gjelder valg av virkemidler og tiltak for å gjøre oss bedre rustet til å håndtere store migrasjonsbølger.

Norge skal være en pådriver for å finne gode løsninger for verdens flyktninger, både gjennom hjelp i nærområdene og ved å ta imot kvoteflyktninger. Norge bruker det multilaterale systemet i arbeidet med gjenbosetting av flyktninger innenfor den årlige kvoten for flyktninger som vi tar imot fra flyktningleirer. UNHCR og IOM er samarbeidspartnere i arbeidet med henholdsvis uttak og transport av kvoteflyktninger til Norge. Slik gjenbosetting kan være avgjørende for den enkelte flyktning som får internasjonal beskyttelse. Det er også et viktig norsk bidrag til byrde- og ansvarsdelingen med landene i flyktningenes nærområder.

Nesten to tredeler av mennesker på flukt krysser ikke internasjonale grenser, og er dermed internt fordrevne personer. Norge har gjennom mange år vært en aktiv pådriver for å styrke beskyttelsen av denne gruppen. Internt fordrevne er ofte blant verdens mest sårbare, men uten at gruppen har tilsvarende oppmerksomhet, støtte eller beskyttelse som flyktninger. Intern fordrivelse varer som regel i mange år og er en viktig hindring for sosial og økonomisk utvikling og oppnåelse av bærekraftsmålene. Sammen med andre land, har Norge bedt FNs generalsekretær om å oppnevne et høynivåpanel for internt fordrevne. Hensikten er å identifisere mer effektive og langsiktige strategier for å hjelpe internt fordrevne og berørte befolkninger, og mobilisere mer støtte til dette arbeidet.

6.9 Helse

Norske innbyggers helse påvirkes av forhold utenfor Norge. Smittsomme sykdommer kjenner ingen landegrenser. Internasjonalt samarbeid er nødvendig for å beskytte norske borgere. Det er derfor i Norges interesse at helsesystemene i andre land fungerer godt, slik at færre blir syke, flere blir behandlet og sykdommen ikke sprer seg og rammer oss. Formålet med Norges internasjonale helsesamarbeid er effektiv forebygging og sykdomsbekjempelse, både i Norge og i andre deler av verden. Oppfyllelse av bærekraftsmålet

om god helse er også høyt prioritert i norsk utviklingspolitikk. Det å leve sunne og produktive liv er en forutsetning for bærekraftig utvikling. I tillegg er helse et prioritert område i den humanitære innsatsen.

Det multilaterale systemet utvikler globale helsetandarder, produserer felles kunnskap, leverer helsebistand til utviklingsland og er viktige kanaler for norske bistandspenger. Verdens helseorganisasjon (WHO) er den ledende og koordinerende aktøren i det internasjonale helsesamarbeidet. Organisasjonen utvikler normer, regelverk og verktøy for internasjonal helseinnsats. Den hjelper land med å styrke sin helseberedskap og leder håndteringen ved utbrudd av smittsomme sykdommer over landegrenser. WHO er også sentral i arbeidet med å utvikle gode helsesystemer i utviklingsland. Av WHOs budsjett er over 75 prosent øremerkede, frivillige bidrag fra medlemsland og andre givere. At WHO i stor grad finansieres av frivillige, øremerkede bidrag, er en utfordring for styring, åpenhet og ledelse i organisasjonen. Norge skal fortsette å følge opp dette.

Samarbeidet med EU er sentralt for ivaretagelse av norske interesser også på helseområdet. Norge er med i arbeidet for å styrke europeisk beredskap mot smittsomme sykdommer. Vi jobber også sammen for å bedre folkehelsen i våre nærområder og ellers i Europa. Videre bidrar norske EØS-midler til å styrke forebygging og redusere ulikheter i helse i Europa.

Vaksinealliansen GAVI og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM) er viktige verktøy for Norges internasjonale helsearbeid. Fondene har betydelige ressurser og stor markedsrett. Bruken av fond belyses videre i kapittel 5.4.

Det er tre hovedutfordringer i det multilaterale arbeidet for global helse. En av dem er den sterke politiseringen av enkelte saker, hvor godt dokumentert kunnskap og opparbeidede rettigheter blir underordnet politiske hensyn. Dette begrenser muligheten til å få gode vedtak i multilaterale fora som FN. Et eksempel er at vi nå må bruke krefter på å forsvare de tidligere fremskrittene innen seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR), som er under press fra stater som Russland, Vatikanet, Iran, Saudi-Arabia, Bahrain og USA. Likeledes er arbeidet mot tobakk, alkohol og usunt kosthold under politisk press fra land med sterke økonomiske interesser på disse områdene.

En annen utfordring er å få til fremskritt på områder som setter store krav til nasjonalt eierskap og styring i utviklingslandene. Et godt

eksempel er arbeidet for universell helsedekning, som særlig handler om å bygge ut primærhelsetjenester. For å lykkes med dette må det multilaterale systemet og nasjonale myndigheter samarbeide godt, og utviklingsland må selv ta et større ansvar for finansieringen. Dette krever ofte omstilling i måten de multilaterale organisasjonene arbeider på.

I mange tilfeller er spørsmålet om universell helsedekning blitt politisert på grunn av uenighet om hvilken rolle staten skal ha i å sikre borgernes helsetjenester. Blant andre USA er sterkt imot språk som forplikter stater til universell helsedekning (bærekraftsmål 3.8). Motstanden representerer en trussel mot den globale enigheten som er oppnådd på et område som er svært viktig for å kunne nå bærekraftsmålene.

En tredje utfordring er å sikre samordnet innsats i sektorene som påvirker folks helse. I dag er verden lengst unna de bærekraftsmålene som krever handling i flere sektorer samtidig. Det trengs innsats innen samferdsel og energi for å redusere helseskadelig forurensning, og satsing på utdanning for å få nok helsearbeidere. Det er behov for tiltak innen landbruk, handel, næring, forskning og helse for å hindre resistens mot antibiotika. I mange tilfeller er de multilaterale organisasjonene dårlig rigget for å stimulere til tverrsektorielt arbeid innad i land. Også på internasjonalt nivå må samhandlingen bli bedre.

Nye initiativer og etablering av nye finansieringsmekanismer har ført til en viss fragmentering av den multilaterale arkitekturen på helseområdet. Det er desto viktigere at alle deler av systemet trekker sammen. For å bidra til bedre samhandling mellom de ulike internasjonale organisasjonene, har statsminister Solberg, sammen med Tysklands forbundskansler og Ghanas president, tatt initiativ til en tverrsektoriell handlingsplan for bærekraftsmål 3 om god helse. Planer for oppfølging skal presenteres under et toppmøte under FNs generalforsamling i 2019. Det kan bli nødvendig å ta liknende initiativer på andre felter for å sørge for at den multilaterale arkitekturen er riktig satt sammen og fungerer på best mulig måte.

Norge må fortsette å bidra til innovasjon i systemet. Den globale finansieringsfasiliteten for mødre- og barnehelse (GFF) er et godt eksempel på et resultat av norsk innovasjon og politisk lederskap. GFF er et multilateralt initiativ som går på tvers av sektorer og involverer både offentlige og private aktører. Et annet eksempel på norsk innovasjon er CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovation), som skal utvikle vaksiner

mot kjente og ukjente virus for å hindre pandemier.

Norge vil fortsatt være en pådriver for å løse nye grensekryssende helseutfordringer. Det forutsetter kunnskapsbaserte vedtak, som bidrar til å styrke helsesystemer, særlig i utviklingsland, og som er godt koordinert på tvers av sektorer. Norge må fortsette å kombinere politisk lederskap, kompetanse, penger, langsiktighet og innovasjon for å sette det multilaterale systemet i stand til å bidra til at alle land når bærekraftsmålet om god helse for alle innen 2030. Suksess på helseområdet er viktig både i seg selv og for å nå de andre bærekraftsmålene. Ved å bidra til bedre internasjonalt helsesamarbeid, beskytter vi samtidig helsen til vår egen befolkning.

Internasjonalt samarbeid er også viktig for å sørge for at maten i Norge er trygg å spise. Norges internasjonale arbeid på matområdet omfatter blant annet mattrygghet, forbrukerhensyn, dyre- og fiskehelse, dyrevelferd og plantehelse. Mat, dyr, planter, fôr og innsatsvarer omsettes i økende grad i et internasjonalt marked. Forurensede eller smitteførende varer fra ett produksjonssted kan derfor lettere spres til mange land. Mat og drikke er den viktigste kilden til en rekke smittsomme sykdommer og til inntak av en rekke helseskadelige stoffer. Smittsomme sykdommer som spres med mat og drikkevann, er et utfordrende helseproblem. Antibiotikaresistens, som truer folkehelsen, dyrehelsen og miljøet, spres også ved internasjonal handel med mat og dyr.

EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler om regulering, standarder, normer, tilsyn og samarbeid er viktig på matområdet. I FN-systemet er Codex Alimentarius en viktig arena hvor standarder utvikles. Norge har deltatt aktivt helt fra opprettelsen. Formålet med standardene er å beskytte forbrukernes helse og sikre redelig praksis i den internasjonale handelen med næringsmidler.

6.10 Utdanning

Det er fortsatt en lang vei å gå for å oppfylle bærekraftsmålet om utdanning. God utdanning for alle er avgjørende for å nå bærekraftsmålene innen 2030. 262 millioner barn og unge går ikke på skole. 617 millioner, eller 58 prosent av barn og unge, mangler grunnleggende lese- og regneferdigheter. Bare 18 prosent av barn og unge i lavinntektsland fullfører videregående skole.⁹ Derfor har Norge tatt lederskap for å få utdanning høyere opp på den globale dagsordenen.

Det multilaterale systemet er en viktig kanal for norsk bistand til utdanning, som er mer enn doblet siden 2013. I 2017 ble 61 prosent av den norske utdanningsbistanden kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. Organisasjonene samarbeider med partnerlandenes myndigheter om utforming og oppfølging av utdanningsplaner, bidrar til kunnskap og statistikk om utdanning, og leverer også konkrete utdanningstilbud.

Blant de viktigste multilaterale aktørene innen utdanning som støttes av Norge, er FNs barnefond (UNICEF), FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO), Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) og fondet for utdanning i krise og konflikt (ECW).

UNICEF er den største mottakeren av norsk støtte til utdanning. UNICEF arbeider med å nå marginaliserte barn og unge med gode utdanningstilbud. Organisasjonen har et særlig fokus på jenter, og i økende grad på utdanning i humanitære situasjoner.

En annen stor mottaker av norsk utdanningsbistand er UNESCO, som er den eneste internasjonale organisasjonen som dekker hele utdanningsfeltet. Organisasjonen har et normativt mandat og det overordnede ansvaret for den globale innsatsen for å nå bærekraftsmål 4 om utdanning.

GPE støtter utvikling og implementering av planer for utdanningssektoren i utviklingsland. ECW bidrar til å mobilisere politisk vilje og finansiering slik at utdanning blir prioritert også i kriser. Fondet arbeider også for å styrke samspillet mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling på utdanningsområdet. Norge var en av initiativtakerne til ECW. Verdensbanken er vert for GPE og flere utdanningsrelaterte fond. I tillegg er banken en betydelig finansieringskilde for utdanning gjennom sin ordinære utlånsvirksomhet.

Norge har også stor egen nytte av det multilaterale utdanningssamarbeidet, spesielt samarbeidet innenfor EØS, Europarådet, Nordisk ministerråd, OECD og UNESCO. UNESCOs normative arbeid er viktig for Norge. En fremtidig global konvensjon for gjensidig godkjenning av høyere utdanning vil gjøre det lettere for studenter utdannet i Norge å få sin utdanning godkjent verden over.

Et av de viktigste programmene er EUs utdanningsprogram, Erasmus+, verdens største i sitt slag. Erasmus+ sørger for at elever, studenter, nyutdannede og ansatte ved utdannings- og opp-

⁹ UNESCO (2018). Global education monitoring report 2019: Migration, displacement and education - Building bridges, not walls.

læringsinstitusjoner kan reise på utveksling i Europa og resten av verden. Programmet legger til rette for strategiske partnerskap mellom institusjoner i forskjellige land og kapasitetsbyggingsprosjekter utenfor EØS-området. Gjennom EØS-avtalen får Norge delta i Erasmus+ på lik linje med EUs medlemsland. Nordplus er et nordisk-baltisk utdanningsprogram som gir støtte til ulike typer utdanningsprogrammer i de nordiske og baltiske landene. Programmet er Nordisk ministerråds største utdanningsprogram innenfor livslang læring.

Multilateralt samarbeid er også viktig for norsk forskning. Stadig mer av forskningen i Norge foregår gjennom samarbeid på tvers av landegrensene. En økende andel av pengene som går til forskning fordeles på internasjonale konkurransearenaer. Internasjonalt forskningssamarbeid kobler Norge til kunnskapsutviklingen i resten av verden. EU er en særlig viktig partner. Deltakelse i EUs rammeprogram for forskning er et av de mest betydningsfulle virkemidlene for internasjonalisering av norsk forskning. EØS-midlene støtter opp under EUs rammeprogram for forskning og tilrettelegger for utvekslingsopphold, forsknings- og institusjonssamarbeid mellom forskere og forskningsinstitusjoner i Norge og motakerland i Sentral- og Sør-Europa. Norge samarbeider også tett med de andre nordiske landene. Utdannings- og forskningsministrene i Norden møtes i Ministerrådet for utdanning og forskning. NordForsk finansierer nordisk forskningssamarbeid, gjør analyser og gir råd om nordisk forskningspolitikk.

Kultur og medier

Norges deltakelse i internasjonalt kunst- og kulturliv blir stadig større. Kulturdepartementet legger særlig til rette for internasjonal kulturvirksomhet gjennom multilateralt samarbeid i Nordisk ministerråd, Europarådet, EU og UNESCO. Norge deltar i EUs støtteprogram for kulturell og kreativ sektor, Kreativt Europa 2014–2020. Formålet med programmet er todelt: å fremme europeisk kulturelt og språklig mangfold og kulturarv, og å styrke konkurransevnen i kulturell og kreativ sektor. Kulturaktører fra Norge deltar i prosjektsamarbeid med land i Sør- og Sentral-Europa som får støtte gjennom EØS-midlene.

Målet for regjeringens kulturinnsats i utviklingspolitikken er en sterk og fri kultursektor i utviklingsland. Innsatsen er særlig rettet mot å fremme kulturelle rettigheter og å verne kulturarv. Kampen mot ulovlig handel med kulturgjen-

stander er en del av dette. Med utgangspunkt i UNESCOs 1970-konvensjon om ulovlig handel med kulturgjenstander og 1955-UNIDROIT-konvensjonen om tilbakeføring av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander, deltar Norge aktivt i det internasjonale samarbeidet for å redusere kulturkriminalitet.

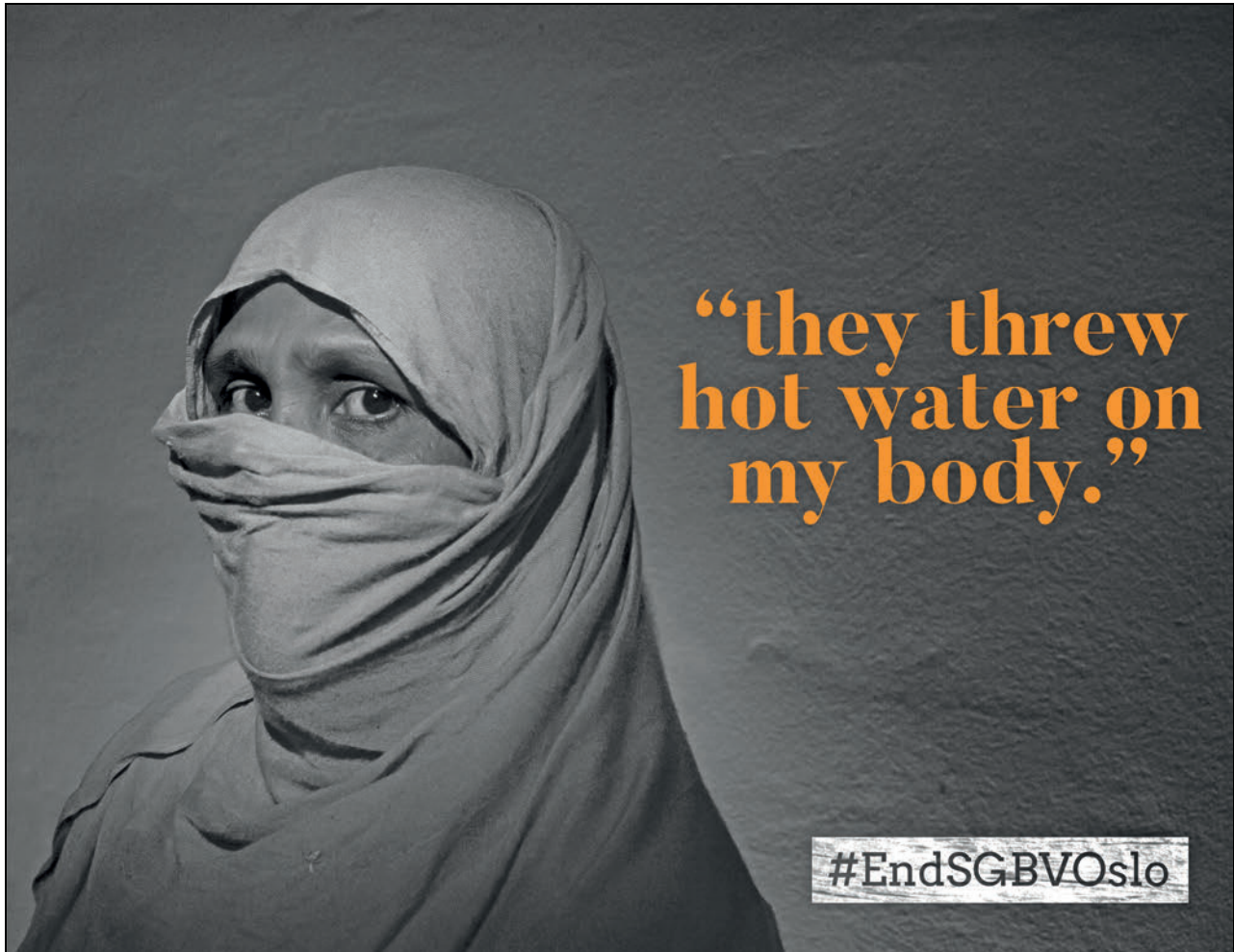
Regjeringens arbeid med kultur i utviklingspolitikken er forankret i UNESCOs kulturkonvensjoner og FNs bærekraftsmål. Innsatsen støtter opp om regjeringens ytringsfrihetsstrategi med særlig vekt på kunstnerisk ytringsfrihet. UNESCOs 2005-konvensjon for å fremme et mangfold av kulturuttrykk forplikter Norge nasjonalt og internasjonalt til å styrke rammevilkårene for et fritt kulturliv og legge til rette for at kunst- og kulturuttrykk blir skapt og formidlet. UNESCOs verdensarvkonvensjon og 2003-konvensjonen om vern og fremme av den immaterielle kulturarven gir ramme for Norges bidrag til vern av kulturarven i utviklingsland.

6.11 Humanitær innsats

Hovedmålet for Norges humanitære innsats er å redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet i humanitære kriser, uavhengig av kjønn, religion, etnisk eller politisk tilhørighet. Innsatsen bygger på de humanitære prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet. I konfliktrammede land arbeider Norge for etterlevelse av internasjonal humanitærrett, herunder beskyttelse av sivile. De humanitære prinsippene og humanitærretten er del av grunnmuren i det internasjonale samarbeidet som Norge har en egeninteresse i å ivareta og styrke, både fordi det gjør verden tryggere og fordi det understøtter verdier vi tror på. Som en ledende humanitærpolitisk aktør og giver er det også i vår interesse at de samlede ressursene på området brukes mest mulig effektivt slik at flest mulig får nødvendig beskyttelse og humanitær assistanse.

Det siste tiåret har de humanitære behovene i verden økt kraftig, først og fremst fordi væpnede konflikter varer lenger, rammer flere og er tettere forbundet med fattigdom og klimaendringer. Det humanitære landskapet er i rask endring. I 2018 lanserte regjeringen en ny humanitær strategi som gir retning til Norges innsats på dette området i perioden 2019–2023.¹⁰ Strategien skisserer tre hovedsatsingsområder.

¹⁰ Utenriksdepartementet (2018). Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats.



Figur 6.5 Norge er pådriver i det internasjonale arbeidet mot seksuell og kjønnsbasert vold i konfliktsituasjoner. Konferansen «Ending Sexual and Gender Based Violence in Humanitarian Crises» fant sted i Oslo i mai 2019.

Kilde: UNFPA Bangladesh/Allison Joyce

For det første økt beskyttelse av dem som rammes i væpnet konflikt og andre humanitære kriser, med særlig vekt på bekjempelse av seksualisert og kjønnsbasert vold, inkludert mot gutter og menn, beskyttelse av barn og unge, og beskyttelse av sivile mot landminer og andre eksplosiver. For det andre innovative løsninger og reform som bidrar til å oppnå best mulige resultater av den humanitære innsatsen og til å tette gapet mellom økte humanitære behov og tilgjengelige ressurser. For det tredje en helhetlig innsats, der et godt samspill mellom humanitær respons, utviklings-samarbeid og fredsbygging bidrar til at de humanitære behovene på sikt kan reduseres.

Disse satsingene krever internasjonalt samarbeid, både politisk og operasjonelt. Med fremveksten av nye land og aktører som har ressurser og innflytelse, er det viktig å arbeide for et bredere eierskap til det multilaterale humanitære

samarbeidet. Dette innebærer dialog med flere enn våre tradisjonelle partnere om prinsippene som ligger til grunn for den humanitære innsatsen, og om finansiering og resultater. Det krever også at humanitær sektor involverer og er ansvarlig overfor rammet befolkning på en meningsfylt måte. Bare slik kan internasjonal humanitær innsats ha den nødvendige legitimiteten som gir tilgang og sikkerhet lokalt.

For å styrke beskyttelsen av sivile i væpnet konflikt, må humanitærretten respekteres. Norge arbeider for dette i FN og andre internasjonale fora. Beskyttelse må også iverksettes gjennom konkrete tiltak for å hindre militære angrep mot sivile, bruk av våpentyper med uakseptable humanitære konsekvenser og annen vold knyttet til konflikt og overgrep mot kvinner og menn i krise og konflikt. Dette gjør Norge med et aktivt humanitært diplomati og støtte til blant andre FNs og

Røde Kors-bevegelsens arbeid i væpnede konflikter og andre humanitære kriser. Norge har også tatt konkrete initiativer til bedre beskyttelse av skole og utdanning gjennom erklæringen om trygge skoler (Safe Schools Declaration), beskyttelse av helsearbeidere og beskyttelse mot miner og andre eksplosiver.

For å redusere det voksende gapet mellom tilgjengelige ressurser og behov, er det nødvendig med innovasjon, bidrag fra nye finansieringskilder og mer effektive måter å arbeide på. Partnerskap mellom humanitære aktører og privat sektor er viktig for å fremme innovative løsninger og bruk av ny teknologi, som kontantbasert humanitær bistand er et eksempel på. Tilgjengelige ressurser må også brukes mest mulig effektivt. Det multilaterale samarbeidet rundt Grand Bargain-erklæringen, som er en erklæring fra Verdens humanitære toppmøte i 2016 om effektivisering, innovasjon og koordinering av det humanitære arbeidet, bidrar til dette.

Det multilaterale samarbeidet er avgjørende for å få til et godt samspill mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling. Virkemidlene må ses i sammenheng for å finne veier ut av de mange langvarige og sammensatte krisene. Dette innebærer at utviklingsaktører må engasjere seg sterkere i kriserammede land. Norge følger opp her, blant annet gjennom finansiell og politisk støtte til Verdensbankens engasjement i sårbare land og regioner og i langvarige flyktningsituasjoner.

Regjeringen har svart på økte behov med å øke det humanitære budsjettet med nær 65 prosent i perioden 2013–2019. En stor del av disse midlene går gjennom multilaterale kanaler, særlig FN. Mye av støtten til FN kanaliseres til ikke-stat-

lige organisasjoner som sikrer beskyttelse og assistanse til dem som er rammet. Lokale og nasjonale organisasjoner spiller en viktig rolle i de fleste situasjoner.

Flyktningsituasjoner er ofte situasjoner der humanitære og utviklingsaktører må arbeide sammen for å oppnå best mulig resultater. 85 prosent av verdens flyktninger er i utviklingsland, og tilstanden av flukt varer ofte i over 15 år. Fortsatt humanitær assistanse til de som trenger det mest vil være nødvendig, men kombinert med utviklingshjelp som understøtter langsiktige lokale tiltak for å lette vertslandenes byrder innen områder som utdanning, helse og arbeid. Den globale flyktningsplattformen, som FNs generalforsamling med et overveldende flertall ga sin støtte til i 2018, angir en rekke områder der slik synergi er viktig. Plattformen vil danne utgangspunkt for internasjonal assistanse og beskyttelse til flyktninger i årene fremover, spesielt med tanke på UNHCRs og FN-systemets arbeid.

Flukt er et globalt ansvar, men flere regioner og enkeltland bidrar mindre til løsningene enn det som er rimelig. Det er i Norges interesse at flere stater deler på byrden og ansvaret ved å beskytte og bistå flyktninger. Norge spilte en aktiv rolle i utarbeidelsen av den globale flyktningsplattformen, som legger til rette for bedre ansvarsdeling. Videre støtter Norge opp om UNHCRs mandat og rammebetingelser. Norge har satset på et langvarig partnerskap med UNHCR og de øvrige humanitære organisasjonene, blant annet gjennom pengebidrag og politikktutvikling. Dette har gitt Norge troverdighet og innflytelse i den internasjonale dialogen om løsning på flyktningsituasjoner.

7 Norges virkemidler i multilateralt samarbeid

Norge har en rekke verktøy tilgjengelige for å fremme norske og felles interesser i det multilaterale systemet. I et stadig skiftende landskap må representanter for norske myndigheter vurdere fra sak til sak hvilke virkemidler som fungerer best. Ofte er det nødvendig å kombinere flere virkemidler for å få gjennomslag for norsk utenrikspolitikk. Dette kapitlet går gjennom noen av virkemidlene Norge har til rådighet.

7.1 Internasjonale politiske innsatser, diplomatiske bidrag og partnerskap

I enkelte saker og situasjoner har Norge komparative fortrinn til å påvirke utfallet av multilaterale prosesser og oppnå resultater. Det at Norge ikke er en stormakt og ikke har fortid som kolonimakt gjør det ofte enklere for oss å bygge partnerskap og finne løsninger på tvers av regionale grupper i multilaterale fora. Videre har vi spesiell kompetanse i mange spørsmål som er viktige for Norge, som hav og ressursforvaltning, eller hvor vi har engasjert oss over lang tid, som i Israel/Palestina-konflikten. Norske aktører har også god og lang erfaring med samarbeid mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn. Norge bør engasjere seg når mulige initiativer er i vår interesse, når vi er etterspurt og har et fortrinn som aktør, og det er mulig for oss å påvirke utfallet.

Politiske og diplomatiske innsatser

Norge gjør en betydelig innsats internasjonalt ved å delta med politiske og diplomatiske ressurser i multilateralt arbeid. Vi tar tydelige standpunkter i saker vi er opptatt av, og engasjerer oss i å finne løsninger på problemer verden står overfor. Norges innsats kommer i mange former – som tydelig og kompetent forhandlingspartner, som betydelig bidragsyter til politikktutforming innenfor felter som fred og forsoning, utdanning, likestilling, helse og miljø, fattigdomsbekjempelse og som forsvarer av det multilaterale systemet, ikke minst felles normer og regelverk som sikrer verden et

minimum av forutsigbarhet. Det multilaterale arbeidet er forlengelsen av våre nasjonale prioriteringer. Det gir oss mulighet til å drive internasjonale prosesser fremover.

Norske politikere er hyppige deltakere i multilaterale sammenhenger. At statsråder og andre politiske representanter deltar aktivt i multilaterale fora, bidrar til å få oppmerksomhet om Norges politiske prioriteringer. De mange møtene som finner sted i forbindelse med multilaterale arrangementer mellom våre politikere og politiske ledere fra andre land kan være avgjørende for å fremme interesser og saker som er viktige for Norge.

Et eksempel på en politisk innsats hvor Norge har utnyttet sine komparative fortrinn, er i arbeidet for kvinner, fred og sikkerhet. Da Sikkerhetsrådet i 2000 vedtok resolusjon 1325, var det første gang FNs øverste organ for fred og sikkerhet slo fast at kvinner og menn kan rammes ulikt av krig og konflikt, og at kvinner må delta i freds- og sikkerhetsinnsats om vi skal lykkes med å skape varige fredsløsninger. Men Norge begynte allerede på 1990-tallet å påpeke behovet for å øke kvinneandelen i FNs fredsbevarende operasjoner og rundt bordet når fred skal forhandles frem. Vi utviklet tidlig dype og brede partnerskap med ikke-statlige organisasjoner på feltet, og norske forskningsmiljøer bidro substansielt til å heve kunnskapsnivået på området. Derfor kunne vi drive denne saken frem på mange multilaterale arenaer, i tett samarbeid med likesinnede stater og sivilt samfunn. Innsatsen har vært langsiktig og konsistent, og er blitt fulgt opp både politisk og finansielt. Dette er viktig for å lykkes og få gjennomslag.

Det pekes jevnlig på nordmenn når betydningsfulle internasjonale verv skal besettes. Når vi sier ja til slike oppdrag, styrker det Norges muligheter til å påvirke prosesser av stor betydning for oss, samtidig som det signaliserer at vi tar ansvar for å støtte og videreutvikle de multilaterale organisasjonene. Og når oppdraget er over, kan Norge nyte godt av de utsendes kompetanse i andre sammenhenger.



Figur 7.1 Ambassadør Mari Skåre holder innlegg på vegne av de nordiske landene under FNs sikkerhetsråds åpne møte om kvinner, fred og sikkerhet i oktober 2018.

Kilde: UN Photo/Evan Schneider.

En annen type innsats Norge kan bruke, er å tilby seg å være vertskap for viktige møter og konferanser. Dette gir positiv oppmerksomhet og anledning til løfte frem saker som er viktige for oss. I tillegg bidrar det til økt kunnskap i Norge om betydningsfulle internasjonale spørsmål.

Partnerskap

Norge er avhengig av samarbeid med andre land for å få gjennomslag for norske forslag og posisjoner i multilaterale organisasjoner. Når systemet er under press, også fra våre egne tradisjonelle allierte, er det nødvendig å tenke nytt og søke nye partnere. Dersom Norge skal klare å forbedre og forsvare nøkkelinstitusjoner som FN og WTO, trenger vi partnerskap med land fra alle deler av verden. Brede partnerskap gir arbeidet større representativitet, legitimitet og gjennomslag. Behovet for å utvikle nye partnerskap vil bli grundigere omtalt i kapittel 8.

Et godt eksempel på en ny allianse er den såkalte Ottawa-gruppen, hvor Norge samarbeider med tolv andre medlemmer og grupper om å forsvare og modernisere WTO. I tillegg til land som tradisjonelt samarbeider i WTO, deltar blant annet Brasil, Chile, Kenya, Mexico og Singapore. Et annet eksempel er FN70-gruppen, hvor Norge har jobbet sammen med Colombia, Etiopia, Ghana,

Indonesia, Jordan, New Zealand og Mexico for å fremme forslag til FN-reform. Arbeidet har resultert i en rekke anbefalinger til FNs generalsekretær om hvordan reformarbeidet bør følges opp.

Vennegrupper

Et annet eksempel på internasjonal politisk innsats er såkalte vennegrupper, der engasjerte og likesinnede land finner sammen for å koordinere og styrke den internasjonale innsatsen rundt et tema, et land eller en diplomatisk prosess. Vennegruppene kan også være verdifulle fora for å styrke dialogen med land vi ellers ikke samarbeider tett med, men som er viktige for prosesser Norge ønsker å påvirke.

Et eksempel er FN-vennegruppen for forebygging av voldelig ekstremisme, som ble startet av Norge og Jordan i 2017. Gruppen er den første i sitt slag, med medlemmer fra rundt 40 land. Formålet er å sette søkelys på de underliggende årsakene til voldelig ekstremisme og sørge for enighet om en felles FN-politikk. Gjennom vennegruppen får Norge anledning til å ta opp relevante sikkerhetspolitiske spørsmål og påvirke politikktutviklingen i FN. Norges lederrolle i vennegruppen gir oss en anledning til å fremme norske prioriteringer på et område som tradisjonelt har vært forbeholdt større stater.

7.2 Norske kandidaturer, formannskap og styreplasser

Posisjoner gir innflytelse. For å kunne påvirke de multilaterale organisasjonene, er det avgjørende å sitte ved bordet når viktige avgjørelser tas. Derfor er medlemskap i viktige styringsorganer og periodiske tillitsverv av stor betydning. Å bruke menneskelige ressurser på dette er et av Norges verktøy i multilateralt arbeid. Samtidig må innsatsen tilpasses det vi har av ressurser. Norge kan ikke være overalt. Vi må prioritere de kandidaturne, formannskapene og styreplassene som er avgjørende for norske interesser.

Et av de viktigste og mest synlige virkemidlene i den diplomatiske verktøykassen er medlemskap i FNs sikkerhetsråd. Norge har vært medlem av Sikkerhetsrådet fire ganger, sist i perioden 2001–02, og stiller til valg for perioden 2021–22. Norge stiller som kandidat for å fremme både nasjonale og globale interesser. Å sitte i Sikkerhetsrådet gir en spesielt god mulighet til å støtte opp om FN, folkeretten og resten av det multilaterale systemet som er avgjørende for Norges sikkerhet og suverenitet. Videre kan vi som medlem bidra til å forhindre konflikter, stanse kriger og løse utfordrende situasjoner. Som medlem av Sikkerhetsrådet ønsker Norge å bidra til effektiv håndtering av konfliktene som kommer på Sikkerhetsrådets agenda, ved kreativt, aktivt og brobyggende diplomati. Medlemskapet gir også en mulighet til å styrke våre relasjoner til andre land i og utenfor Sikkerhetsrådet.

Som en stor giver og støttespiller for FN, fred og utvikling har vi all interesse av å løse konflikter som skaper fattigdom og nød. Slik støtter vi opp om våre investeringer i bærekraftig utvikling og reduserer humanitære lidelser. Norge har også bred erfaring med fredsprosesser og kan bringe inn i Sikkerhetsrådet en kapasitet og kompetanse som kan bidra til fred. Dersom vi vil at Sikkerhetsrådet skal være mer åpent og inkluderende, og fungere bedre enn i dag, må vi selv stille opp, foreslå løsninger og påvirke de andre medlemmene. I en urolig tid mener regjeringen at Norge bør sitte ved bordet når det fattes internasjonale beslutninger knyttet til fred og sikkerhet.

Norge vil fra juli 2019 til juli 2020 være president for FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). ECOSOC er FNs viktigste organ for utforming av utviklingspolitikk, og det er første gang siden 1956 at Norge har dette vervet. Vi prioriterer oppgaven i lys av vårt engasjement for FN og bærekraftsmålene. Å bruke ressurser på å lede ECOSOC er å styrke en sentral del av det multila-

terale systemet med stor betydning for FNs operasjonelle aktiviteter på landnivå. Det er nødvendig at stater med høy troverdighet, kapasitet og mye relevant kunnskap tar ansvar gjennom denne type verv når multilateralt samarbeid er under press.

Andre eksempler på hvordan Norge bruker dette virkemiddelet for å fremme norske standpunkter og bidra til et velfungerende multilateralt system, er medlemskapet i verdensarvkomiteen under UNESCOs verdensarvkonvensjon i 2017–2021 og presidentskapet i FNs femte miljøforsamling i 2021. Norge har også for tredje gang presidentskapet for den internasjonale minekonvensjonen i 2018–2019. Norge prioriterer å styrke beskyttelsen av sivile fra landminer, og ambisjonen med det norske presidentskapet er å få til et nytt løft i den globale innsatsen mot landminer.

7.3 Rekruttering til internasjonale organisasjoner

Et annet virkemiddel er å søke innflytelse i internasjonale organisasjoner ved å fremme rekruttering av nordmenn, særlig til ledende stillinger. Dette tilfører også Norge nyttig kompetanse. Norge er underrepresentert i de fleste internasjonale organisasjoner i forhold til vår størrelse og våre økonomiske bidrag. Regjeringen vil utarbeide en ny strategi for rekruttering av nordmenn til internasjonale organisasjoner. Målet er å øke rekrutteringen på alle nivåer. Det er viktig å rekruttere nordmenn også på lavere nivå, fordi topposisjonene ofte krever erfaring fra systemet. Innsatsen skal konsentreres om organisasjoner og stillinger av særlig interesse for Norge.

7.4 Økonomiske bidrag

Økonomiske bidrag til det multilaterale systemet er et avgjørende virkemiddel for å nå målsetningene i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. De multilaterale organisasjonene er særlig viktige kanaler for norsk bistand på grunn av sine komparative fortrinn, som beskrevet i kapittel 4. Gjennom å benytte multilaterale kanaler bidrar vi også til at systemet opprettholdes og fungerer.

I 2017 ble 54 prosent av bistanden kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. Det er en økning fra 43 prosent i 2016. Antall bistandskroner som ble gitt på denne måten økte fra 16 milliarder kroner i 2016 til 18,4 milliarder i 2017. I 2017 gikk 51 prosent av den multilaterale bistanden til FN-organisasjoner, 17 prosent gjennom Verdens-

bankgruppen og 7 prosent til de regionale utviklingsbankene.¹

Norges økonomiske støtte bidrar til å øke vår innflytelse globalt. Bidragene er med på å sikre oss tilgang til sentrale politiske organer. De gir oss også større innflytelse over hvordan de multilaterale organisasjonene arbeider. For at økonomiske virkemidler skal fungere best mulig, må det settes av menneskelige ressurser som kan påvirke organisasjonenes politikk og innretning av arbeidet gjennom styrearbeid og annen oppfølging. Penger alene er ikke nok for å nå norske utviklingspolitiske mål.

På hvilket tidspunkt man velger å gi økonomisk støtte er også av betydning. I mange land er byråkratiske rutiner omfattende og det tar lang tid før ressurser kan gjøres tilgjengelige. I Norge kan midler ofte stilles til rådighet på relativt kort tid. Det gjør Norge til en partner som kan komme raskt på banen i kritiske faser av nye initiativer. Norge kan også påvirke ressurstilgangen til spesifikke satsinger ved å være raskt ute med å signalisere støtte slik at andre land ledes til å følge etter.

Hvordan vi fordeler våre økonomiske bidrag mellom kjernebidrag og øremerkede midler betyr mye for organisasjonene som mottar støtte. Anbefalinger om godt multilateralt giverskap tilsier økt kjernestøtte og flerårige bidrag. Generelt vil større kjernebidrag gjøre det lettere for organisasjonene å planlegge og følge opp felles prioriteringer. Kjernestøtte er også en forutsetning for at organisasjonene kan tilpasse arbeidet til nye behov, og gjør det lettere å engasjere seg i forpliktende samarbeid med andre organisasjoner. Organisasjoner som mottar for lite kjernestøtte får større vansker med å utføre normativt arbeid som inngår i organisasjonenes kjernemandat. Sterkt øremerkede midler kan også føre til økt fragmentering og høyere administrasjonskostnader for organisasjonene, og er ikke alltid i tråd med prioriteringene Norge har vært med på å vedta i styrende organer.

Granavolden-plattformen slår fast at norsk bistand skal være ubunden, effektiv og resultatorientert. Regjeringen vil vri støtten til FN-systemet og Verdensbanken mot mer kjernestøtte. Forutsatt at Stortinget samtykker i de årlige budsjettproposisjonene, vil det bli gitt flerårige indikative bidrag til FN-organisasjonene slik at de kan planlegge langsiktig. Samtidig vil vi intensivere kontrollen med resultatoppnåelsen og be organisasjonene om å synliggjøre Norges og andre givers kjernebidrag bedre.

For å sørge for at norsk bistand gir best mulige resultater, samt styrke og forbedre de multilaterale organisasjonene, følger Norge opp evalueringer og resultatrapporter i organisasjonenes styrer og i årlige konsultasjoner. Norge deltar aktivt i MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network), som gjør vurderinger av multilaterale humanitære- og utviklingsorganisasjoners effektivitet. Vi anser MOPAN som den viktigste kilden for vurdering av multilaterale organisasjoner, sammen med egne faglige vurderinger av saker som står på styrende organers dagsorden. Rapportene fra MOPAN-gjennomgangene brukes i vår dialog med organisasjonene, og bør i økende grad bli retningsgivende når midler fordeles.

Fond

Fond er viktige kanaler for norsk bistand. 55 prosent av norsk bistand til multilaterale organisasjoner i 2017 var øremerket. Av denne andelen var 61 prosent fordelt til spesifikke regioner eller land og 39 prosent til globale fond og tiltak. Det finnes mange ulike typer fond, som tjener forskjellige formål og har ulike fortrinn og utfordringer.

Fellesfond administrert av FN finansierer samarbeid mellom FN-organisasjoner for å nå felles mål. Slike fond sørger blant annet for bedre samhandling og støtter opp under reform av FNs utviklingssystem, inkludert styrking av FNs land-sjef (stedlig koordinator) sin rolle. Fellesfondet for 2030-agendaen er et godt eksempel på dette. Fellesfondene kan ha et spisset formål, slik som ebolafondet, eller være bredt anlagt for å støtte opp om FNs arbeid på landnivå slik som FNs fredsbyggingsfond og ulike typer landfond. Fellesfondene har en styringsstruktur som gir Norge anledning til å delta i diskusjoner om fremdrift og prioriteringer. Norge var i 2017 nest største bidragsyter til fellesfond i FN. Dette gir oss synlighet og en stemme det lyttes til.

Videre støtter Norge flere humanitære fond forvaltet av FN. Norge er en av de største giverne til FNs nødhjelpsfond CERF og signerte i 2018 en fireårig avtale for å sikre mer forutsigbar finansiering. CERF er en viktig kanal som bidrar til at hjelpen kommer raskt frem i akutte humanitære kriser, og at underfinansierte kriser får sårt tiltrengte midler. Fondet gjør det mulig å starte en hjelpeinnsats uten å vente på at giverne gjør midler tilgjengelig. Norge er også en stor bidragsyter til de humanitære landfondene som bidrar til effektiv respons og god koordinering på landnivå.

¹ Norad (2018). Slik var norsk bistand i 2017.

De er også viktige kanaler for å styrke lokal og nasjonal kapasitet i humanitære kriser.

Tematiske flergiverfond i Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene brukes blant annet til å teste innovative finansieringsmekanismer, eller støtte underfinansierte eller politisk sensitive saker. For Norge har slik støtte vært en måte å øke gjennomslag for våre prioriteringer i institusjoner der vi ellers er små aktører. I Verdensbanken har for eksempel Norge en eierandel på under 1 prosent, men er en avgjørende giver til flere enkeltfond.

Norge støtter også tematiske globale fond som finansierer innsatser på et felt. Flere av disse er administrert av Verdensbanken, etter giverlandenes ønske. Tematiske globale fond har flere fordele. De gjør det mulig å styrke innsatsen på prioriterte områder. De kan mobilisere store ressurser, både offentlige og private. Videre bidrar slike fond til politisk synlighet, særlig der Norge er en stor giver. Flere av fondene har levert gode resultater. Vaksinealliansen GAVI har, for eksempel, reddet over 10 millioner liv siden oppstarten i 2000.²

Samtidig er det viktig å være klar over at bruken av tematiske fond innebærer øremerking av bistandsmidler og kan i noen tilfeller bidra til fragmentering. Å nå bærekraftsmålene krever at vi tenker helhetlig og arbeider på tvers av tematiske felt. Det krever også at ulike organisasjoner samarbeider og koordiner sine innsatser på en effektiv måte. På noen tematiske områder, hvor det i dag eksisterer mange fond og andre aktører, kan det være behov for å se på om den multilaterale arkitekturen er riktig satt sammen eller bør forenkles.

Før Norge støtter nye fond bør vi vurdere om målene våre kan nås like godt gjennom eksisterende fellesfond, myk tematisk støtte eller kjernebidrag, kombinert med politisk påtrykk og styrearbeid i eksisterende organisasjoner og fond. Det er alltid lands behov og organisasjonenes og fondenes evne til å levere resultater som skal være avgjørende for hvilke kanaler vi velger. Godt multilateralt giverskap innebærer å unngå å bidra til fragmentering, overlappende arbeid og nye koordineringsbehov. For å nå bærekraftsmålene, er det viktig å tenke systemisk og å mobilisere nasjonalt eierskap. Våre multilaterale partnere må være satt opp på en måte som gjør at de kan fremme disse hensynene.

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av bruken av fond som kanal for norsk bistand, med mål

om å identifisere gode og effektive fondsmekanismer. Målet er helhetlige innsatser som gir best mulig resultater i hvert enkelt land og lave transaksjonskostnader for utviklingslandene.

EØS-midlene

Gjennom EØS-midlene for perioden 2014–21 bidrar Norge med om lag 26 milliarder kroner til 15 av EUs medlemsland.³ EØS-midlene er Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS-området. Det økonomiske bidraget er også viktig for å styrke forbindelsene våre til mottakerlandene. Siden 2004 har støtten vært samlet i to ordninger. Den ene ordningen er finansiert av Norge alene (Norway Grants), mens den andre ordningen (EEA Grants) også inkluderer bidrag fra Island og Liechtenstein. Størrelsen på bidragene avtales i forhandlinger mellom EØS/EFTA-statene og EU.

7.5 Bidrag fra Forsvaret og politiet

Bidrag fra Forsvaret og politiet er andre viktige virkemidler Norge tar i bruk for å støtte opp om multilateralt samarbeid. Hovedformålet med norsk deltakelse i internasjonale operasjoner er å bidra til internasjonal stabilitet og sikkerhet, og dermed også til vår egen sikkerhet. Slik deltakelse i internasjonale operasjoner skal være forankret i folkeretten. Innsatsen er et uttrykk for solidaritet med det internasjonale samfunnet, og en oppfyllelse av våre forpliktelser som medlem av FN og NATO. Det er ofte kombinasjonen av diplomatiske og militære virkemidler som fører til løsning av konflikter, inkludert på måter som gjør at diplomatiet kan vinne frem og man slipper å ta i bruk militære virkemidler.

Norge bidrar i internasjonale oppdrag gjennom FN, NATO, OSSE, EU og koalisjoner, avhengig av våre spesifikke fortrinn og behov og det som tjener oppdraget best. Fredsoperasjoner omfatter i varierende grad både militære og sivile elementer. Vi arbeider også for å øke kvinneandelen i internasjonale operasjoner, inkludert til lederstillinger.

Norge har betydelig kapasitet til å bidra til sikkerhetssektorreform og sivil krisehåndtering, med politirådgivere, personell fra kriminalomsorgen og eksperter fra øvrige deler av rettskjedens

² Gavi (2019). Facts and figures.

³ Polen, Romania, Ungarn, Bulgaria, Tsjekkia, Litauen, Hellas, Slovakia, Kroatia, Portugal, Latvia, Estland, Slovenia, Kypros og Malta.

og innen forvaltning. Sivile beredskapsstyrker som Norcap, GenCap, ProCap og Nordem har personell med bred kompetanse og ulike nasjonaliteter som kan sendes ut på kort varsel.

Innenfor NATO-rammen deltar Norge blant annet i Rolute Support Mission i Afghanistan med stabsoffiserer og et bidrag fra Forsvarets spesialstyrker som driver kapasitetsbygging av det afghanske spesialpolitiet. Norge har siden etableringen i 2017 bidratt til NATOs fremskutte nærvær (Enhanced Forward Presence) i Litauen med Tyskland som rammenasjon. Dette er et konkret uttrykk for solidaritet med de allierte som føler seg særlig utfordret av Russland.

Innenfor FN-rammen er vårt bidrag til FN-operasjonen MINUSMA i Mali tyngdepunktet for norsk militær innsats. Norge har tatt initiativ til en rotasjonsordning mellom flere land for transportfly, som bidrar til at personell og materiell kan transporteres effektivt og trygt til ulike deler av Mali. Fordi Norge driver leiren, kan andre land på en kostnadseffektiv måte rotere ansvaret for transportflyene hver sjette måned, uten å måtte bygge opp og ta ned leirfasilitetene hver gang. Rotasjonsordningen er fremhevet av FN som en modell for fremtidige FN-bidrag. Slik kan vi, sammen med nære allierte og partnerland, effektivt bidra til å fornye og forsterke FNs operative evne. Det er av stor betydning for at FN skal kunne ivareta krevende mandater der beskyttelse av sivilbefolkningen står helt sentralt. Norge deltar også med militært personell i FN-operasjonen i Sør-Sudan (UNMISS) og i UN Truce Supervision Organisation (UNTSO) i Midtøsten.

Innenfor OSSE bidrar Norge med utlånt personell som observatører til den spesielle overvåkingsstyrken i Ukraina, og til OSSEs ulike institusjoner, sendelag og valgobservasjonsoppdrag. Norge bidrar til å opprettholde relevansen til konvensjonelle rustningskontrollregimer ved å gjennomføre og tilrettelegge for inspeksjoner, observasjoner og evalueringsbesøk.

Norge deltar også i koalisjoner sammen med partnere utenfor disse rammeverkene, som i Operation Inherent Resolve i Irak, den amerikansk-ledede operasjonen tilknyttet anti-ISIL-koalisjonen og kapasitetsbyggingsaktiviteter i Sahel.

Norsk politi deltar i internasjonale fredsoperasjoner, ofte i regi av FN, i land som har behov for støtte til å gjenopprette en normal samfunnsstruktur etter krig og konflikt. Politiet bidrar til å bygge opp kapasitet i lokalt og nasjonalt politi, motvirke brudd på menneskerettighetene og til å beskytte sivile, inkludert mot seksuelle overgrep. Inntil én prosent av den norske politistyrken kan benyttes i

fredsbevarende operasjoner. Norsk politi deltar i FN-operasjonene i Colombia, Mali og Sør-Sudan. I Sør-Sudan bidrar Norge også med et mindre antall personell fra kriminalomsorgen. I Mali etablerer Norge et spesialisert polititeam for å bistå malisk politi innen kriminaletterforskning. Dette vil bidra til å styrke myndighetenes bekjempelse av organisert kriminalitet og terrorisme. I DR Kongo støtter Norge FN-operasjonen med flere sivile eksperter.

Innenfor EU-rammen har Norge bidratt til flere sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. Norsk politi deltar i tillegg gjennom Schengen i det europeiske samarbeidet om grensekontroll under Frontex. I perioden 2015–2017 bidro Norge med fartøy i Frontex sine operasjoner i Middelhavet. Bidraget var det første i sitt slag, med et skip som var leid inn fra et sivilt rederi, bemannet med både personell fra norsk politi, Forsvaret og sivilt mannskap, og under kommando av Frontex i nært samarbeid med italienske myndigheter.

7.6 Representasjon og tilstedeværelse

Utenriksstjenesten består per april 2019 av Utenriksdepartementet, 81 ambassader, sju faste delegasjoner til multilaterale organisasjoner, ni generalkonsulater og to andre representasjoner. Rundt 2 500 personer er tilknyttet tjenesten, inkludert om lag 90 spesialutsendinger fra andre departementer og institusjoner i Norge. Når Norge engasjerer seg i saker i FN, NATO, overfor EU eller andre organisasjoner, skjer det ikke bare i UD og delegasjonene, men i stor grad på ambassadene, i relevante departementer og i underliggende etater.

Departementene ivaretar norske interesser i en rekke multilaterale organisasjoner på sine ansvarsområder. For eksempel representerer Finansdepartementet Norge i IMF, Klima- og miljødepartementet leder den norske delegasjonen til de årlige partsmøtene under FNs klimakonvensjon og Samferdselsdepartementet er Norges stemme i Den internasjonale telekommunikasjonsunionen. Justis- og beredskapsdepartementet leder den flerdepartementale delegasjonen til Financial Action Task Force og representerer Norge i Schengen-samarbeidet. Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet representerer Norge sammen under møtene i Haagkonferansen for internasjonal privatrett (HCCH). Samlet gir dette Norge et bredt nedslagsfelt for å innhente

informasjon og påvirke multilaterale prosesser fra ulike ståsteder. Det understreker også behovet for internasjonal kompetanse i hele statsforvaltningen.

7.7 Forskning og kunnskap

Et annet virkemiddel Norge bruker i sitt multilaterale arbeid er produksjon og finansiering av forskning og kunnskapsgrunnlag til internasjonale forhandlinger samt norske eksperters deltakelse i ulike fagkomiteer. Dette verktøyet har vært særlig viktig i vårt arbeid med nordområde- og ressurs spørsmål, og i internasjonale forhandlinger om klima- og miljøavtaler. Felles kunnskapsgrunnlag gjør at det blir tatt bedre beslutninger i multilaterale fora. Det er også lettere å enes om problemer og løsninger når virkelighetsforstå-

elsen er lik. Norge bør derfor prioritere å bruke dette virkemiddelet i spørsmål som berører norske interesser.

Langsiktig finansiering av forskning på utenrikspolitikk er nødvendig for å produsere relevant ny kunnskap av høy kvalitet, bidra til styrking av norske fagmiljøer, og være bedre rustet til å møte uforutsette hendelser. Det bidrar også til forutsigbarhet og kompetansebygging i forskningsmiljøene, både i Norge og internasjonalt. Når situasjonen krever raskere leveranse av forskningsbasert kunnskap om gitte problemstillinger, løses dette gjennom å gjøre anskaffelser under eksisterende rammeavtaler UD og Norad har med forskningsmiljøene, eller lyse ut oppdraget i tråd med gjeldende anskaffelsesregler. Regjeringen vil fortsatt prioritere å bruke norsk forskning som virkemiddel i internasjonalt samarbeid.

8 Hva Norge kan gjøre

En realistisk tilnærming til internasjonalt samarbeid må begynne med en erkjennelse av reelle maktforhold mellom stater. Norge er ikke en tung nok aktør til å kunne påvirke hvordan stormaktene forholder seg til multilateralt samarbeid. Vi kan heller ikke fylle deres rolle når de trekker seg ut av eller nedprioriterer enkelte organisasjoner. Likevel kan vi spille en viktig rolle i noen sammenhenger på grunn av vårt betydelige internasjonale engasjement, den kunnskapen og ekspertisen vi har bygd opp gjennom flere tiår på enkelte felter samt våre økonomiske ressurser.

Vi har som en liten nasjon alt å vinne på en godt organisert verden med sterke og forutsigbare multilaterale samarbeidsformer. Gjennomgangen av det multilaterale systemets betydning for norske interesser viser hvorfor det å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer bør betraktes som Norges fremste utenrikspolitiske interesse. Vi må satse på forpliktende multilateralt samarbeid for å ivareta norske innbyggers sikkerhet og velferd, og tenke nytt og realpolitisk om vårt handlingsrom. FN, NATO, Verdensbanken, IMF og WTO er ikke bare eksempler på organisasjoner som vi er medlem av, men organisasjoner som Norge var med på å grunnlegge. Norge har ikke vært en passiv tilskuer til fremveksten av den regelbaserte verdensordenen, men en aktiv deltaker i å bygge den. Nå må vi forsvare og videreutvikle det vi har vært med på å skape.

Det er flere ting vi kan gjøre utover det vi gjør i dag. Utgangspunktet må være en realistisk forståelse av andre lands multilaterale interesser og prioriteringer – og derigjennom vårt handlingsrom. Norsk innsats de neste årene bør være rettet mot å fremme våre interesser og verdier innenfor de ulike institusjonene, ofte i samarbeid med likesinnede land. Vi må prioritere de aller mest betydningsfulle sakene for Norge og bruke ressurser der det er mulig å påvirke og reformere institusjonene slik at de fungerer mest mulig i tråd med våre interesser.

Samtidig er det viktig å bevare det multilaterale systemets sentrale egenskaper, og dets effektivitet og legitimitet. Snever interessemaksime-

ring fra nasjonalstatenes side, uten hensyn til multilaterale systemegenskaper, vil raskt undergrave det systemet og de tjenestene vi er så avhengige av. Hvis vi reduserer multilateralismen til maksimering av snevre egeninteresser, vil den ikke overleve. Vi må gi institusjonene frihet og spillerom til å utvikle sine komparative fortrinn som nettopp multilaterale aktører. Der nasjonale og systemiske hensyn står imot hverandre, må Norge søke balanse i sin politikk. Det multilaterale systemet er en arena for å fremme norske interesser, men har også en stor egenverdi.

Norge har vært og bør fortsette å være i fremste rekke blant forkjemperne for internasjonalt samarbeid generelt, og en sterk og effektiv multilateralisme spesielt. Strategier og virkemidler må tilpasses en mer polarisert og krevende global virkelighet. Samtidig har Norge interesse av å være en gjenkjennelig, forutsigbar, kunnskapsrik og kreativ støttespiller for multilateralt samarbeid. Det bør være et mål at Norge er blant de landene som andre lands myndigheter søker til for å finne svar på spørsmål som må løses gjennom internasjonalt samarbeid.

Dagens situasjon krever at vi prioriterer hvor vi engasjerer oss. Norge har ikke kapasitet til å delta i alle fora eller bidra i alle internasjonale spørsmål. Regjeringen vil derfor prioritere å bruke ressurser på initiativer og områder der Norge har et særlig fortrinn for å bidra, der det er realistisk at Norge kan lykkes med innsatsen og der initiativet direkte eller indirekte fremmer våre nasjonale og globale interesser.

Vi må vise større vilje til å prioritere de kanalene og tiltakene som gir de beste resultatene. Dette forutsetter vilje til kritisk vurdering av innsatser opp mot hverandre. I FN vil regjeringen styre norsk innsats og økonomisk engasjement i retning av de delene av systemet som effektivt leverer gode resultater og som arbeider i tråd med norske prioriteringer.

De følgende delkapitlene tar til orde for at Norge bør prioritere å forsvare sitt utenrikspolitiske handlingsrom, støtte reformer som gjør institusjonene mer effektive og representative, samarbeide mer om felles saker med land som er

forskjellige fra oss, tenke og handle mer europeisk og styrke hvordan norsk offentlig forvaltning arbeider med multilaterale spørsmål.

8.1 Forsvare handlingsrommet

Norges utenrikspolitiske handlingsrom har alltid vært knyttet til vår evne til å inngå i strategiske samarbeid og allianser. Når den geopolitiske maktbalansen endres, endres handlingsrommet for norsk utenrikspolitikk. Særlig rivaliseringen mellom USA og Kina kan føre til økt press på Norge for å velge side, også i situasjoner hvor det ikke tjener oss. Å bygge opp under og forsvare norsk selvstendighet og handlingsrom, i utenrikspolitikken generelt og i multilaterale fora spesielt, blir en hovedoppgave de neste årene.

Fremover må vi bruke mer tid på å tydelig begrunne norske posisjoner og forklare Norges grunnleggende interesser og strategier. Norge må være godt gjenkjennelig som en realpolitisk aktør. Slik verden fremstår i dag og ventelig de neste årene, er det bare klar og tydelig kommunikasjon av nasjonale interesser som blir forstått av andre stater og som legger premissene for multilateralt samarbeid.

Det som styrker Norge i utenrikspolitisk ruskevær generelt, som å være tydelige og forutsigbare internasjonalt og pleie nære partnerskap med likesinnede land, hjelper oss også å håndtere presset mot det norske handlingsrommet. Stadig oftere vil det være nødvendig at vi legger oss tett opp til EU og likesinnede europeiske land når en eller flere av stormaktene prøver å få oss til å endre kurs.

Å forsvare våre verdier internasjonalt blir vanskeligere i de tilfellene der Norge og USA ikke drar i samme retning, som beskrevet i kapittel 4. Vissheten om at USA ville forsvare en rekke posisjoner og synspunkter som er viktige for Norge og likesinnede land har tidligere gitt oss tid og rom til å ta mer spesialiserte initiativer. Når vi nå må ta et langt større ansvar selv for å forsvare de grunnleggende verdiene, normene og rettighetene, vil vi ha mindre tid og kapasitet til annet.

Selv om dagens situasjon er utfordrende, er det fortsatt slik at den beste måten å bevare vår troverdighet på er å holde fast ved våre verdier på en tydelig og konsistent måte i alle sammenhenger. Samtidig er det blitt enda viktigere enn før at vi tar opp sensitive spørsmål på en måte som oppleves som konstruktiv. Skal vi bli hørt og tatt på alvor, må våre reaksjoner være nøye kalibrert, og tilsiktede og utilsiktede effekter vurdert. Såkalt

«stille diplomati» i håndteringen av sensitive saker, herunder støtte til enkeltpersoner og grupper som et annet lands myndigheter har et krevende forhold til, vil i mange tilfeller gi bedre resultater enn mer høyrøstede protester.

For å sikre støtte til vår egen politikk, må vi bygge partnerskap på tvers av regioner, fra sak til sak og på større politikkområder. Dette vil vi komme tilbake til i delkapitlet om nye partnerskap. Brede og effektive partnerskap vil kunne hindre at de største og sterkeste får legge alle premissene i det multilaterale systemet. Slik kan vi utvide vårt eget utenrikspolitiske handlingsrom.

Norges troverdighet som internasjonal partner og multilateral støttespiller er et av våre komparative fortrinn. Denne troverdigheten gjør at vi blir lyttet til, noe som i seg selv gir oss handlingsrom. Troverdigheten må ivaretas og bygges videre med konsistent støtte til multilaterale løsninger, faktabaserte argumenter, faglig styrke og partnerskap med likesinnede stater, sivilt samfunn og næringslivet.

Også handlingsrommet til aktører fra det sivile samfunn og deres partnere er under press. Et sterkt og uavhengig sivilt samfunn er avgjørende for både demokrati og gode multilaterale løsninger. Derfor må vi fortsatt bruke vår innflytelse til å sikre sivilt samfunn reell deltakelse i politiske prosesser i samarbeidsland og i multilaterale fora – i tråd med prinsippene i bærekraftsmålene og menneskerettighetene.

Det er utfordrende å navigere i mer urolig farvann. For Norge kommer dilemmaene til å bli mange de neste årene. Enkle løsninger finnes sjelden. Vanskelige avveininger må gjøres, og det er viktig at de forklares godt, både overfor andre land og overfor opinion og interessegrupper i Norge.

8.2 Reformere for å styrke

Gitt Norges avhengighet av regelbasert internasjonalt samarbeid, må vi bidra til å reformere de organisasjonene som er viktigst for oss. En realpolitisk tilnærming til multilateralisme innebærer å stille tydelige krav til at multilaterale institusjoner er relevante og effektive. Dette må gjøres på en måte som ikke sår tvil om de grunnleggende prinsippene for samarbeid. Det er svært risikofyllt å gjenåpne sentrale avtaletekster, som neppe hadde blitt like sterke hvis de skulle fremforhandles i dag. De sentrale avtalene må forsvares, samtidig som vi sørger for at organisasjonene leverer bedre resultater og bruker ressursene sine mer effektivt.



Figur 8.1 Norge er en aktiv støttespiller til reform av FN. Her taler utenriksminister Ine Eriksen Søreide i FNs generalforsamling, med blant andre FNs generalsekretær António Guterres (til venstre) som tilhører.

Foto: Ingrid Kvammen Ekker, UD

FNs sikkerhetsråd trenger reform. Norge arbeider for et mer representativt sikkerhetsråd, som bedre reflekterer dagens verden med økt representasjon av utviklingsland i form av både faste og valgte seter. Dette inkluderer både permanente og ikke-permanente seter for de afrikanske landene. Mulighetene for slik reform er likevel små, så lenge Sikkerhetsrådets faste medlemmer og et tilstrekkelig antall av FNs medlemsland ikke ser seg tjent med endring.

Reform av Sikkerhetsrådets arbeidsmetoder er også viktig. Norge støtter tiltak for økt åpenhet, og involvering av ikke-medlemmer i Sikkerhetsrådets arbeid. Videre støtter vi initiativer for at de faste medlemmene skal avstå fra bruk av veto som blokkerer beslutninger for å avverge eller stanse folkeskandaler, krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten. En norsk plass i Sikkerhetsrådet i 2021–22 vil gi en mulighet til å arbeide for økt innflytelse for de ti valgte medlemmene. De siste årene har de valgte medlemmene spilt en viktigere rolle i Sikkerhetsrådets arbeid. De ti landene samarbeider tettere enn før og utfordrer etablerte praksiser som favoriserer de faste medlemmene.

Norge støtter og bidrar aktivt til gjennomføringen av FNs generalsekretærs reformer av FN-systemet. Reform av FNs utviklingssystem står sentralt i dette. Det overordnede målet for utviklingsreformen er å sørge for bedre resultater i utviklingslandene. Rammeresolusjonen om FNs operasjonelle virksomhet (QCPR) fra 2016 bestemmer at FNs landteam skal hjelpe utviklingslandene med å følge opp 2030-agendaen for bærekraftig utvikling på en mer helhetlig, integrert og kostnadseffektiv måte. I tråd med resolusjonen fra 2018 om FNs generalsekretærs forslag til ytterligere reform, skal samarbeidet mellom de ulike FN-organisasjonene i det enkelte landet styrkes gjennom en ny og uavhengig stilling som landsjef (stedlig koordinator) for FN. Denne stillingen skal være løsrevet fra FNs utviklingsprogram (UNDP), som hittil har administrert ordningen.

Omfattende reform krever store endringer i måten FNs utviklingssystem finansieres på. Norge følger aktivt opp reformresolusjonene. Det er i tillegg etablert en finansieringsplattform mellom FNs utviklingssystem og medlemslandene.

Hensikten er at medlemslandene forplikter seg til mer fleksibel og forutsigbar finansiering, mens FNs utviklingsystem forplikter seg til økt åpenhet, mer samarbeid og effektivisering. Norge har gjeninnført flerårige indikative tilsagn for kjernebidrag til FN-organisasjonene. Regjeringen ønsker også å se på muligheten for å øke kjernebidragene ytterligere. Det legges også opp til å øke støtten gjennom fellesfond i FN, som legger til rette for samarbeid mellom organisasjoner. Mer fleksibel støtte betyr at andelen midler som går til sterkt øremerket prosjektstøtte reduseres. Norge vil følge opp beslutningen om 1 prosent-avgift på sterkt øremerket prosjektstøtte. Disse pengene skal gå til å delfinansiere stedlig koordinatorsystemet. Tilstrekkelig finansiering av dette systemet er en nødvendig forutsetning for at reformene skal lykkes.

Kunnskap er en forutsetning for å påvirke hvordan FN-organisasjonene jobber. Påvirkning krever at vi på norsk side arbeider på tre fronter samtidig – i mellomstatlige fora som FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) og Generalforsamlingen, i styrende organer for de enkelte FN-organisasjonene og på landnivå i utvalgte land. Partnerskap med andre land, ikke minst utenfor gruppen av vestlige land i FN, er nødvendig for å få gjennomslag i mellomstatlige fora og styrende organer. Regjeringen ønsker særlig å følge hvordan reformene gjennomføres på bakken. Landteamene er bærere av FN-paktens verdier og forventes å fremme internasjonale normer og standarder.

Sett opp mot behovene er FNs finansielle ressurser svært begrenset. FN kan ikke gjøre alt i alle land. Regjeringen vil fortsette å arbeide for at FN får en differensiert tilnærming til hvilke oppgaver som skal utføres i ulike typer land. Regjeringen er opptatt av at de tre pilarene i FN (fred og sikkerhet, utvikling og menneskerettigheter) jobber bedre sammen, og at utviklingsreformen kobles til reformen i FNs freds- og sikkerhetspilar i land med fredsoperasjoner og politiske oppdrag. Målet må være at i land der FN bidrar med ulike innsatser, skal det likevel være ett felles strategisk rammeverk for FN-organisasjonene. I tillegg er det viktig å sikre et godt samspill med den humanitære innsatsen, uten at dette går på bekostning av humanitære organisasjoners uavhengighet, fleksibilitet og hurtighet – faktorer som er avgjørende for å sikre tilgang til de mest sårbare og for å kunne utvide operasjoner i akutte kriser.

Det er også viktig å ta tak i forhold som kan svekke troverdigheten og tilliten til FN-systemet. Manglende straffefølgning av forbrytelser og

overgrep begått av FN-ansatte, blant annet i fredsbevarende operasjoner, har over lengre tid vært et problem. FN-ansatte nyter i utgangspunktet diplomatisk immunitet i tjenesten, men er underlagt hjemstatens nasjonale lover og regler. Dessverre har vi sett at FN-ansattes hjemstater ikke i tilstrekkelig grad følger opp saker hvor deres borgere anklages for å ha begått straffbare forhold mens de er i FN-tjeneste. Det setter tilliten til organisasjonen i fare.

Norge og en rekke andre stater har de siste årene stått i spissen for et initiativ som søker å sette problemet med straffefrihet på dagsordenen i FN. Det arbeides for å få på plass bedre rapporteringsordninger om slike saker. Norge ønsker at hjemstater skal rapportere tilbake til FN om hva de har gjort for å følge opp anklager om straffbare forhold begått av deres borgere i FN-tjeneste. Sammen med de øvrige nordiske landene har Norge også foreslått at FN skal navngi stater som ikke følger opp slike anklager. Dette kan skape mer åpenhet og tvinge frem nasjonal oppfølging. Norge støtter også forslaget om å utarbeide en ny konvensjon om temaet, men erkjenner at det multilaterale forhandlingsklimaet neppe ligger til rette for dette i dag.

Norge har nulltoleranse for seksuell utnyttelse og misbruk og seksuell trakassering i organisasjonene vi finansierer. Vi forventer at samarbeidspartnerne har retningslinjer for å forebygge og håndtere saker. Våre representanter tar opp temaet på organisasjonenes styremøter og i andre relevante fora. Statsminister Solberg deltar også i FNs generalsekretærs ledergruppe («Circle of Leadership») som arbeider med forebygging av og respons mot seksuell utnyttelse og misbruk i FNs operasjoner. Norge vil fortsette å ansvarliggjøre våre samarbeidspartnere i oppfølgingen av #metoo-kampanjen for å sikre at varsler følges opp og at varslere ivaretas.

NATO forblir den eneste organisasjonen i Europa med reelle kollektive forsvarsforpliktelser og forsvarsevne. Endringer i globale maktforhold har gjort NATO mer relevant. Samtidig har alliansen og medlemslandene greid å gjennomføre nødvendige reformer for å løse sine kjerneoppgaver under nye sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Norge har gjennom flere år vært en pådriver for å styrke NATOs evne til kollektivt forsvar. Det har bidratt til en endret kommandostruktur som er bedre egnet til å lede store fellesoperasjoner. Ikke minst har NATO gjenopprettet et hovedkvarter i Norfolk med særlig ansvar for alliert forsterkning over Atlanteren.

For å bevare NATO sterkt og samlet er det, som det fremgår av stortingsmeldingen Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Meld. St. 36 (2016–2017)), «avgjørende at alliansen kan takle medlemmenes utfordringer på en troverdig måte gjennom avskrekking og forsvar. Det krever militær kapasitet, politisk vilje og evne til å omskifte alliansen i takt med endringer i trusselbildet.» I dette inngår også norsk vilje til delta i fellesforsvaret ute og hjemme, og bidra til en bedre byrdefordeling gjennom å arbeide for oppfyllelse av NATOs 2 prosent-mål. Tiltakene i kapittel 8 i Veivalg-meldingen vil fortsatt utgjøre rammeverket for regjeringens arbeid på dette feltet.

Europarådet har gjennomført store reformer de siste årene, inkludert i EMD. Domstolen behandler flere klager enn tidligere og har mer enn halvert sine restanser. Organisasjonen har også styrket sin tilstedeværelse i de medlemslandene der det er behov. Europarådet vil fortsette reformene for at organisasjonen mest mulig effektivt kan fremme menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper og bidra til å håndtere nye teknologiske utfordringer. Sentrale spørsmål knytter seg til finansiering av organisasjonen, styrking av overvåkningsmekanismene og hvordan de virker sammen. Det er også nødvendig å styrke samarbeidet mellom organisasjonens hovedorganer og vurdere hvordan sekretariatet kan moderniseres.

Den største utfordringen i Europarådet i årene som kommer blir å holde medlemslandene samlet, trygge institusjonene og motvirke tilbakegang på menneskerettighetsområdet. Parlamentarikerforsamlingen (PACE) besluttet i april 2014 å frata russiske parlamentarikere deltakerrettigheter i forsamlingen, som en reaksjon på den russiske annekasjonen av Krim og destabiliseringen av Øst-Ukraina. Dette har ledet til en vanskelig situasjon mellom Russland og Europarådet. Russland har som reaksjon holdt tilbake pliktige økonomiske bidrag til Europarådet siden 2017. Dersom det ikke oppnås enighet om russisk deltakelse i Europarådet, kan splittelser mellom landene over tid undergrave organisasjonens formål. Dersom Russland fortsetter å holde tilbake sine finansielle bidrag, vil kapasiteten til å ivareta kjerneoppgaver bli redusert. Regjeringen vil arbeide for at alle medlemslandene forblir i organisasjonen og at organisasjonen forblir pan-europeisk.

Reform står også sentralt i vårt arbeid med internasjonal handel. Vår hovedprioritet er å bevare det regelbaserte multilaterale handelssystemet i WTO, og dette fordrer modernisering av organisasjonen. På bakgrunn av den akutte krisen

er flere reforminitiativer igangsatt og Norge deltar aktivt i arbeidet med disse. Regjeringen vil prioritere modernisering av WTO og bidra politisk, faglig og diplomatisk i reformarbeidet.

Norge har en troverdig stemme i diskusjonen om handel og utvikling, både i kraft av vårt utviklingssamarbeid globalt og den inkluderende rollen vi har spilt i WTO i Genève. Norge har derfor tatt en lederrolle i arbeidet med å løfte frem utviklingsdimensjonen i reformarbeidet og betydningen av en handelspolitikk som støtter opp om bærekraftig økonomisk utvikling.

Norges rolle som forsvarer av samarbeidet i WTO blir avgjørende når vi skal forholde oss til handelskonflikten mellom USA og Kina. På den ene siden må vi kunne gå i rette med USAs blokkering av WTOs ankeorgan og handelstiltak med tvilsomme begrunnelser, slik vi har gjort ved å be om opprettelse av et tvisteløsningspanel i saken om tilleggstoll på stål og aluminium. På den andre siden må vi kunne delta aktivt i arbeidet for å fylle hullene i regelverket og sørge for at regelverket etterlevs, slik at man bedre fanger opp de sidene ved Kinas politisk-økonomiske modell som er problematiske sett fra en handelspolitisk synsvinkel. I likhet med de fleste, Kina inkludert, tar vi sterkt til orde for at WTO får gjøre jobben organisasjonen er satt til, og at WTO blir benyttet aktivt som forum for å løse handelspolitiske konflikter. I likhet med USA mener vi at enkelte deler av WTO må reformeres, men vi understreker at løsningen er å styrke, ikke å svekke, organisasjonen.

Det er vanskelig å komme til enighet om nye multilaterale avtaler i WTO. I mangel av slike nye avtaler er det sannsynlig at medlemmer i økende grad finner sammen i mindre grupper med såkalt «plurilateralt» samarbeid, altså koalisjoner av medlemmer som forhandler frem avtaler seg imellom. Fra norsk side støtter vi plurilaterale initiativer som kan skape ny fremgang og dynamikk i det multilaterale handelssystemet, men multilaterale løsninger er et klart førstevalg. Der plurilateralt samarbeid synes å være eneste farbare vei, er det i handelssystemets og Norges interesse at arbeidet holdes under WTO-paraplyen. Det er også viktig at dette er initiativer som er åpne for alle.

Reform og fornyelse er påkrevd også i mange andre internasjonale organisasjoner. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har gjennom mange år bidratt til stabilitet, tillit og fred i vår del av verden. Den politiske situasjonen i OSSE gjenspeiler den generelle tilstanden i det multilaterale landskapet med økende polarisering og konfrontasjon. Det er ikke et klima i OSSE for nye initiativer eller endringer. Det hersker relativ

stillstand i OSSEs normative arbeid. Stadig oftere utfordres eksisterende forpliktelser, normer og verdier. Den viktigste kampen i OSSE er for tiden å bevare, beskytte og konsolidere det som allerede er oppnådd og bidra til at OSSEs praktiske arbeid på landnivå for å forebygge konflikt, fremme politisk, sosial og økonomisk utvikling, herunder kvinners likestilling og deltakelse, faktisk fortsetter. Regjeringen prioriterer derfor å styrke OSSEs feltaktiviteter.

Verden er i endring og dette får konsekvenser også for utviklingspolitikken. 2030-agendaen definerer hvilke mål som skal nås. Utviklingskomiteen (DAC) i OECD er et forum for de tradisjonelle givene av utviklingsbistand. Komiteen godkjenner hvilke pengestrømmer som kan klassifiseres som offisiell utviklingsbistand (ODA).

I henhold til ODA-regelverket må et tiltak eller en aktivitet ha økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland som hovedformål for å kunne rapporteres som ODA. Nødvendig innsats for globale fellesgoder kan ikke kategoriseres som offisiell bistand i dag. Innsats på globalt og regionalt nivå kan likevel bety mye for utvikling og fattigdomsreduksjon. Dette gjelder for eksempel normativt arbeid på områder som handel og menneskerettigheter, og innsats for klima.

Regjeringen legger til grunn for norsk bistand at DACs regelverk skal følges. ODA-regelverket er ikke statisk. Det har vært justert flere ganger. Det pågår en diskusjon innenfor rammen av DAC om hvordan offisiell bistand som fremmer bærekraftsmålene skal defineres og rapporteres fremover. Regjeringen vil bidra konstruktivt til videreutvikling av ODA-regelverket slik at det kan møte utviklingslandenes behov og bidra til at bærekraftsmålene nås.

De neste årene må Norge være beredt til å ta vanskelige valg angående hvilke organisasjoner vi skal forsvare og styrke, og hvilke vi skal gi lavere prioritet. Sannsynligvis ville Norge tjene på å prioritere ned og noen ganger helt bort vårt engasjement i enkelte av de multilaterale organisasjonene som ikke leverer gode nok resultater. De fleste organisasjonene mangler regler for nedleggelse. Hvis mandatet blir foreldet, eller arbeidet blir tatt over av andre institusjoner, er det veldig vanskelig å endre eller legge ned organisasjonene. Derfor vil det i noen tilfeller være mer produktivt for Norge å trekke sin finansielle støtte og sitt politiske engasjement, eller melde seg ut, enn å insistere på nedleggelse.

Dette er tidspunktet for å bevare de organisasjonene som er bygd opp, heller enn å opprette nye. Vi må prioritere innsatser som forsvarer og

forbedrer de eksisterende multilaterale institusjonene som er viktigst for vår sikkerhet og velferd, og belønne de som leverer best. Norge må bidra til reform der det er mulig å oppnå fremskritt, men være nøktern i situasjoner hvor det å åpne for reform kan lede til tilbakeskritt. Vi er ikke tjent med at avtaler og konvensjoner som neppe hadde blitt vedtatt i dag åpnes opp igjen.

8.3 Styrke nære partnerskap og inngå nye

Regjeringen arbeider for å videreføre og styrke et bredt og godt samarbeid med USA, både bilateralt og i multilaterale fora. Selv om mye er i bevegelse, både globalt og i amerikansk politikk, ligger de grunnleggende forutsetningene for vårt nære forhold til USA fast. Fortsatt amerikansk engasjement i multilaterale organisasjoner er i norsk interesse.

Motvinden mot multilateralismen fordrer økt intensitet i samarbeid og partnerskapsbygging med likesinnede land i Norden og Europa. I ulike konstellasjoner som EU, grupper av europeiske land og Norden, fremstår Europa i dag som både de liberale verdienes og multilateralismens fremste forsvarer. Derfor bør vi intensivere arbeidet med å fordype forbindelsene og samarbeidet med likesinnede europeiske land og med EU. Vi må med andre ord tenke og handle enda mer europeisk. At Norge ikke er medlem av EU gir begrensninger, men vi har likevel mange muligheter for å støtte opp om EUs rolle som multilateralismens fremste støttespiller – økonomisk, politisk og sikkerhetsmessig. Det er i Norges interesse at vi investerer i vårt forhold til EU og bidrar til at EU oppfatter oss som en slik støttespiller. Det dreier seg ikke om å erstatte grunnpilarene i Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering, men om å supplere og forsterke disse med økt kontakt med andre likesinnede land på utvalgte områder.

De nordiske landene deler grunnleggende verdier og perspektiver på verden og er avhengige av en regelstyrt internasjonal rettsorden. I en uforutsigbar verden, hvor liberale verdier er under press, blir nordisk samarbeid enda viktigere. En tydelig nordisk stemme i den europeiske debatten kan tjene både Europa og Norden, ikke minst i spørsmål knyttet til demokrati og rettssikkerhet. Å videreføre og videreutvikle det nordiske samarbeidet gir i tillegg større tyngde i multilaterale fora.

Gitt dagens situasjon i det multilaterale systemet bør Norge sondere muligheten for å bygge nærmere samarbeid med andre liberale demokratier. Enkelte land, som Tyskland og Frankrike, har tatt til orde for ulike partnerskap av demokratiske og multilateralt innstilte land. Det vil være viktig å inkludere land fra sør, og på tvers av regioner, i slike initiativer. Det er også viktig at disse initiativene ikke innebærer å starte nye, konkurrerende organisasjoner, men heller skaper plattformer for samarbeid innenfor de organisasjonene som eksisterer.

Samtidig som vi viderefører og styrker samarbeidet med USA, EU og andre likesinnede europeiske land, må Norge finne nye partnere for å lykkes i å forsvare våre interesser og fremme multilateralt samarbeid. Våre gamle allianser står ved lag. Likefullt er det nødvendig å bygge nye partnerskap med land vi ikke har samarbeidet like tett med tidligere. Valg av partner må skje fra sak til sak, avhengig av hvilke land vi har felles interesser med i det aktuelle spørsmålet. Partnerskap på tvers av verdensdel og regioner er nødvendige for å sikre legitimitet, representativitet og innflytelse i vårt multilateralt arbeid.

Norge vil i tiden fremover bygge nye partnerskap i FN og andre multilaterale organisasjoner basert på verdifelleskap og felles tematiske interesser, heller enn økonomisk utviklingsnivå og geografi. Vi må bli bedre til å samarbeide med land utenfor gruppen vi tradisjonelt definerer som likesinnede. Det betyr at Norge må fortsette å utvikle relasjonene med land i Asia, Oseania, Afrika og Latin-Amerika. I flere av disse landene har Norge opparbeidet seg betydelig politisk kapital gjennom langvarig politisk engasjement og utviklingssamarbeid. Denne plattformen kan brukes til å understøtte sterkere bilaterale relasjoner og tettere multilaterale samarbeid.

I tillegg til å fortsette å samarbeide om multilaterale spørsmål med våre nåværende partnere, vil regjeringen søke tettere samarbeid med det vi har valgt å kalle «multipartnerland», som Mexico, Argentina, Ghana, Angola, Etiopia, Jordan, Indonesia, Sør-Korea og Australia. Dette er land som det gir mening for Norge å samarbeide med fordi de både er genuint engasjerte i å forsvare og forbedre det multilaterale systemet og har kapasitet til å følge opp. Norge har ambassader i samtlige av disse landene og kan bygge videre på det eksisterende samarbeidet som finnes i dag.

Det er også nødvendig å finne åpninger for styrket kontakt med de største og mest betydningsfulle landene i sør. Høsten 2018 lanserte regjeringen en egen India-strategi, hvor økt sam-

arbeid med India for å styrke det multilaterale systemet er en viktig målsetning. India er verdens største demokrati, verdens femte største økonomi, og vil være det mest folkerike landet om få år. Landet er en sterk forsvarer av en internasjonal rettsorden, og er derfor en verdifull partner i arbeidet for å forsvare multilateralt samarbeid.

Kinas økte innflytelse i multilaterale fora byr som tidligere beskrevet på nye utfordringer. Samtidig gir det også nye muligheter for samarbeid. Norge bør bruke anledningen til en tettere oppfølging i form av dialog og erfaringsutveksling, både på land- og hovedstadsnivå. I Norges strategiske arbeid opp mot Kina bør vår felles interesse for å fremme multilateralt samarbeid stå sentralt. Når Kina betegner seg selv som multilateralist, gir det også en større mulighet til å holde landet ansvarlig for å følge internasjonale regler og standarder. Kina har blitt en betydelig yter av bistand internasjonalt. For Norge og andre store bistandsyttere vil det være viktig å påvirke Kina i retning av å yte bistand i tråd med etablerte internasjonale normer og standarder for å kunne være med og møte felles globale utfordringer.

Afrika og Europa er naboer. Utviklingen i Afrika har direkte konsekvenser for Europa og Norge. Den afrikanske union (AU) er Afrikas politiske møtested og forum for samarbeid om felles mål og strategier for å fremme fred, sikkerhet og en bærekraftig utvikling på kontinentet. AU er også i økende grad målbærer av Afrikas stemme i internasjonale fora og en viktig del av den multilaterale arkitekturen. Regjeringen vil derfor styrke det strategiske samarbeidet med AU. Høsten 2018 utnevnte regjeringen en egen AU-ambassadør, og en fast norsk delegasjon til AU ble etablert. Samtidig ble det også inngått en ny treårig samarbeidsavtale som skal styrke den politiske dialogen og bidra til en mer systematisk og helhetlig innretning på det operative samarbeidet innen de prioriterte områdene; fred og sikkerhet, demokrati og styresett, bærekraftig utvikling og jobbskaping.

Regjeringen vil også styrke dialogen med afrikanske land om multilaterale spørsmål, gjennom et eget nordisk-afrikansk initiativ. Formålet med initiativet er å bygge allianser til støtte for multilateralt samarbeid og en regelbasert verdensorden. Gjennom en strukturert dialog ønsker Norge å identifisere nye områder for nordisk-afrikansk samarbeid, innenfor rammen av det multilaterale systemet. Ved siden av dette samarbeider vi nært med Tyskland under G20-initiativet for samarbeid med utvalgte land i Afrika (Compact with Africa). Dette er fremtidsrettede grep som styrker Norges multilaterale partnerskap.

Samarbeidet mellom FN og AU blir stadig tettere. Norge støtter aktivt opp om partnerskapet, blant annet gjennom støtte til FNs kontor til AU og AUs kontor til FN. Våren 2019 lanserte Norge en vennegruppe for samarbeidet mellom FN og AU i Addis Abeba. Vennegruppen skal bidra til å styrke medlemslandenes støtte til partnerskapet mellom FN og AU.

Regjeringen vil styrke dialogen og samarbeidet med ASEAN, som er en viktig drivkraft for fred, stabilitet og økonomisk vekst i Sørøst-Asia. ASEANs innflytelse har økt betraktelig de senere årene og organisasjonen er sentral for regionalt samarbeid om sikkerhet, handel, klima, miljø og andre utfordringer. ASEAN-landene samlet rangeres i dag som den sjuende største økonomien i verden, og er en av Norges viktigste handelspartnere.

Norge inngikk sektordialogpartnerskap med ASEAN i 2015, og har gjennom partnerskapet fått tilgang til den viktigste arenaen for regional integrasjon og utvikling i Sørøst-Asia. Med ASEANs ambisjon om etablering av et felles indre marked vil partnerskapet kunne gi nye muligheter for norske bedrifter og investeringer i regionen. Norges engasjement er verdsatt av ASEAN, både når det gjelder prosjektsamarbeid og politisk dialog. Det samme er Norges utnevning av en egen ASEAN-ambassadør. Norge og ASEAN er enige om å prioritere samarbeid innen klima, miljø, energi, marine og maritime spørsmål, handel og næringsutvikling, integrasjon, fred, forsoning og sikkerhet, menneskerettigheter samt utdanning.

En annen nyttig møteplass for politisk dialog mellom Europa og Asia er ASEM (Asia Europe Meeting). Forumet består av 30 europeiske og 21 asiatiske land. Målsetningen er økt synergi og tettere kontakt mellom Europa og Asia gjennom politisk dialog, økonomisk samarbeid og kulturutveksling. Hvert annet år holdes det toppmøter med stats- og regjeringssjefer, mens det i de mellomliggende årene avholdes utenriksministermøter. I tillegg holdes det møter for sektorministre og på teknisk ekspertnivå. Det er også etablert en parlamentarikergren av samarbeidet.

Fremover blir det også nødvendig å bygge relasjoner med land som avviker fra oss i viktige politiske spørsmål, inkludert i verdispørsmål. Det betyr ikke at Norge skal gå bort fra egne verdier, men at vi skal samarbeide med slike land samtidig som vi kommuniserer vår egen verdiplattform trygt og åpent. Gjestemedlemskapet under Tysklands presidentskap i G20 i 2017 ga nyttige erfaringer i så måte. I dette uformelle, men politisk tunge globale forumet brytes stadig meninger

mellom de 20 største landene, selv om de er veldig forskjellige. Det er viktig for Norge med gode kontakter opp mot ethvert G20-presidentskap.

Samlet sett vil disse tiltakene gi Norge en sterkere posisjon i det multilaterale systemet, med større mulighet til å få gjennomslag for nasjonale og felles interesser. De neste årene bør norske representanter prioritere besøk til og konsultasjoner med land som er viktige partnere for oss i arbeidet med å forsvare og forbedre internasjonalt samarbeid.

Partnerskap med det sivile samfunn bør benyttes enda mer aktivt i Norges arbeid i det multilaterale systemet fremover. Det sivile samfunn bidrar til utvikling av normer og standarder, og er viktige bidragsytere for å mobilisere nødvendig politisk støtte for å løfte frem saker både i og utenfor multilaterale fora. Minekonvensjonen, konvensjonen om klaseammunisjon og erklæringen om trygge skoler er eksempler på prosesser hvor ikke-statlige aktører har vært gode partnere i et treparts-samarbeid med stater og internasjonale organisasjoner. Det har vist seg som en effektiv modell på områder hvor det har vært vanskelig å skape fremdrift i mellomstatlige organisasjoner. Felles for disse er at det ble mulig å vedta politiske forpliktelser og/eller juridisk bindende regler uten universell tilslutning. Når et flertall av medlemslandene er blitt enige om slike forpliktelser og regler, har det bidratt til etterlevelse også fra stater som ikke er tilsluttet konvensjonene eller andre juridiske rammeverk. Fremover kan dette bli en enda mer aktuell arbeidsmetode.

Også samarbeidet med næringslivet og andre private aktører må tillegges økt vekt i årene som kommer. De fleste store utfordringer vi står overfor krever aktiv deltakelse fra privat sektor. Mens myndigheter og multilaterale organisasjoner kan utarbeide normer og regelverk, er det ofte næringslivet som kommer opp med praktiske løsninger og som har økonomiske ressurser til å følge disse. Bedre erfaringsutveksling og samarbeid mellom offentlig og privat sektor, både nasjonalt og internasjonalt, er derfor av største viktighet dersom vi skal lykkes med å nå bærekraftsmålene og andre overordnede målsetninger for multilateralt samarbeid.

8.4 Jobbe bedre sammen

I en krevende tid for internasjonalt samarbeid er det nødvendig at norske myndigheter styrker sin evne til å fremme de samme sakene i flere internasjonale organisasjoner samtidig. Det kan bidra til

større gjennomslag for norske interesser og initiativer. Dette vil kreve enda bedre koordinering mellom alle deler av norsk statsforvaltning, inkludert mellom departementene og med underliggende etater.

For å få til effektiv informasjonsdeling mellom offentlige aktører er det viktig å sørge for gode arbeidsverktøy og prosesser for deling av informasjon. Regjeringen vil sørge for bedre koordinering av norske posisjoner og samsvar mellom prioriteringer. Norske budskap på sentrale områder skal være godt kjent for alle som representerer Norge i multilaterale fora.

Bedre samordning er nødvendig både fordi stadig flere saksfelt er internasjonaliserte, og fordi arbeid med problemstillinger som går på tvers av sektorer krever bedre koordinering mellom offentlige instanser. Når Norge tar flere initiativer i samme sak, slik vi for eksempel gjør i havsatsingen, må vi også sørge for at disse støtter heller enn kompliserer det multilaterale arbeidet.

Regjeringen opprettet i 2018 et forum – Samstemthetsforumet (SF) – som skal bidra til at norsk politikk på ulike områder som handel, migrasjon, investeringer, klima og miljø, helse og sikkerhet drar i samme retning som utviklingspolitikken. Forumet ledes på politisk nivå i UD og er sammensatt av representanter fra departementene med oppfølgingsansvar for bærekraftsmålene, arbeidslivsorganisasjonene, forskere, representanter fra frivillige organisasjoner og private aktører. Forumet gir mulighet til å drøfte dilemmaer i skjæringspunktet mellom utviklingspolitikk og annen norsk politikk.

Hele uteapparatet må tas i bruk for å styrke Norges multilaterale arbeid. Norske ambassader må engasjeres mer direkte i multilaterale initiativer og prosesser. Alle stasjonene må ta større ansvar for å diskutere multilaterale spørsmål med myndighetene i sine land, fremme norske prioriteringer, innhente informasjon og bygge koalisjoner. Hjemmeapparatet må bli bedre til å spille utestasjonene gode. For å bygge nye partnerskap i det multilaterale arbeidet må vi utnytte vår plattform som utviklingspartnere der det er relevant og arbeide systematisk med partnerskapsbygging i et trepartssamarbeid mellom utestasjonene, departementet og de norske delegasjonene til ulike deler av det multilaterale systemet.

Samarbeidet med partnere i sivilt samfunn og næringslivet bidrar til å utvikle gode og representative norske posisjoner og gir styrke til å fremme dem mer effektivt internasjonalt. Det blir viktig å lykkes enda bedre med dette samarbeidet fremover. Norges internasjonale initiativer har større

mulighet for gjennomslag når de fremmes ikke bare av offentlige instanser, men også av andre aktører. Særlig i arbeidet med å nå bærekraftsmålene er det behov for å samarbeide tettere med næringslivet. Lærdommene fra «den norske modellen» kan også brukes til å forbedre de multilaterale organisasjonenes arbeid med sivilt samfunn og privat sektor.

8.5 Sikre tilstrekkelige ressurser og riktig kompetanse

Hvilke ressurser statsforvaltningen har til rådighet er avgjørende for om vi lykkes med å fremme og forsvare norske interesser i det multilaterale systemet. Mye av det multilaterale håndverket skjer mellom toppmøter og bak scenen, som når norske representanter fra ulike departementer forhandler frem resolusjoner og avtaler, etablerer nettverk, leter etter kompromisser og sørger for at Norges stemme blir hørt i organisasjonenes styrende organer. For å nå frem i internasjonale forhandlinger og bidra til effektive internasjonale avtaler, legger Norge vekt på å ha et embetsverk med høy kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Det er ressurskrevende, men en verden uten vel fungerende internasjonalt samarbeid der Norge bidrar tungt, vil koste oss adskillig mer.

Siden Norge ikke er medlem av EU og derfor ikke kan benytte EUs utenriktjeneste på samme måte som mange av våre naboland gjør, stiller det høyere krav til vår egen tjeneste. Storbritannia har besluttet å styrke sin utenriktjeneste når de forlater EU, fordi utenriktjenesten er et lands frontlinje internasjonalt. Det er avgjørende også for Norge å være godt representert utenfor landets grenser dersom vi skal klare å ivareta sentrale norske interesser fremover.

Samhandling krever ressurser. For å nå målet om å få statsforvaltningen til å jobbe bedre sammen, må de ulike departementene og utestasjonene ha de menneskelige ressursene som skal til for å ha tid til å koordinere arbeidet. Det må også sikres at det finnes tilstrekkelig kompetanse om multilateralt arbeid i alle relevante deler av departementene og på utestasjonene.

Dersom vi skal få best mulig resultater ut av bistandspengene våre må vi sørge for at statsforvaltningen har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp pengene som kanaliseres gjennom multilaterale kanaler. Målet er mer effektivitet og vesentlig bedre samspill mellom Norges betydelige multilaterale utviklingsinnsats og vår innsats på landnivå. Det er også nødvendig å styrke den norske kapa-

siteten for oppfølging av ulike typer fond vi finansierer.

Bistandspenger alene er ikke nok til å oppnå bærekraftsmålene. Det er like viktig at Norge har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til at norske representanter kan bidra til at det vedtas gode internasjonale kjørerregler. Regjeringen vil derfor sette av mer ressurser til innsats i sentrale politiske prosesser i de multilaterale organisasjonene.

Forskningsbasert kunnskap gir grunnlag for god politikk. Som en oppfølging av denne meldingen vil regjeringen ta initiativ til et nytt samarbeid med relevante forskningsmiljøer for å fremskaffe mer forskningsbasert kunnskap om endringene i det multilaterale systemet, hvilke konsekvenser det vil ha for Norge over tid og hva vi kan gjøre på lengre sikt for å sikre norske interesser og de verdier som ligger til grunn for disse.

8.6 Regjeringen vil

- bygge nye partnerskap med land på tvers av regioner og med regionale organisasjoner for å styrke det multilaterale systemet og fremme våre interesser
 - arbeide for å bli valgt som medlem av FNs sikkerhetsråd for perioden 2021–22 og bruke en eventuell plass til å styrke folkeretten, inkludert menneskerettighetene og internasjonal humanitær rett, og bidra gjennom en brobyggerrolle til at Sikkerhetsrådet bedre håndterer situasjoner som utfordrer internasjonal fred og sikkerhet
 - gjennomføre presidentskapene i FNs økonomiske og sosiale råd (2019–2020), den internasjonale minekonvensjonen (2018–2019) og FNs femte miljøforsamling (2021) samt medlemskapet i verdensarvkomiteen (2017–2021) på en måte som styrker multilateralt samarbeid, samt stille som kandidat til FNs menneskerettighetsråd
 - fokusere på innsatsen for sivile og politiske rettigheter, inkludert ytringsfrihet, religionsfrihet og forbud mot dødsstraff
 - arbeide gjennom det multilaterale systemet for å styrke den humanitære responsen og sikre en mer helhetlig tilnærming i tråd med prioriteringene i Strategi for norsk humanitær politikk
 - bidra til bedre sammenheng mellom humanitær innsats, forebygging og langsiktig utviklingssamarbeid
 - sørge for at Norges økonomiske støtte til de multilaterale organisasjonene fremmer bedre koordinering og samarbeid på tvers, effektivitet og best mulig resultater, blant annet ved å gi flerårige indikative tilsagn og vri bidragene mot mer kjernestøtte
 - sikre tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å følge opp det politiske arbeidet for å fremme norske og felles interesser i multilaterale fora
 - fremme bedre koordinering av det multilaterale arbeidet mellom alle deler av norsk statsforvaltning, inkludert mellom og innad i departementene
 - levere en ny strategi for rekruttering av nordmenn til internasjonale organisasjoner, med mål om å øke antall nordmenn på alle nivåer
- arbeide for å styrke internasjonal rettsorden og multilateralt samarbeid, og for at folkeretten overholdes og utvikles i tråd med norske strategiske interesser og verdier
 - styrke og utvikle havretten som grunnlag for bærekraftig ressursutnyttelse og havforvaltning
 - prioritere arbeidet med reform av de multilaterale organisasjonene som er viktigst for Norge, herunder FN, NATO og WTO, for å gjøre organisasjonene mer effektive og relevante
 - arbeide aktivt i multilaterale fora for å fremme transatlantisk og europeisk sikkerhet
 - bidra til å bevare og videreutvikle de transatlantiske båndene gjennom en mer rettferdig byrdefordeling og et bredt arbeid mot trusler som alliansen møter, gjennom å fordype samarbeidet i NATO, styrke bilaterale forbindelser til utvalgte allierte og delta i sikkerhetssamarbeid i Europa som understøtter arbeidet i NATO
 - ivareta EØS-avtalen for å sikre forutsigbare rammevilkår for Norges næringsliv, arbeidsplasser og velferd; bruke våre muligheter til å utforme EØS-regelverk og innrette EØS-midlene slik at de fortsatt bidrar til sosial og økonomisk utvikling og at de verner om demokrati og menneskerettigheter
 - styrke Norges partnerskap med USA, likesinnede europeiske land og EU, både i multilaterale fora og gjennom andre samarbeidsformer

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er lagt til grunn at de tiltak og den politikk som er gjort rede for i denne meldingen, dekkes innenfor gjeldende budsjетtrammer. Eventuelle behov for økte bevilgninger for å møte nye utfordringer og krav til vår utenrikspolitikk vil fremmes gjennom ordinære budsjетtprosesser.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 14. juni 2019 om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Liste over multilaterale organisasjoner og samarbeidsforum av betydning for Norge

Følgende liste har til hensikt å illustrere bredden i Norges internasjonale samarbeid. Listen er ikke uttømmende, men er relevant for de tematiske områdene som er omtalt i kapittel 6 «Norske interesser i multilateralt samarbeid».

Enkelte organisasjoner har flere ansvarsområder, men hver organisasjon er av plasshensyn bare oppført én gang. Listen er alfabetisk sortert.

FN. Forente Nasjoner / United Nations

Internasjonale domstoler, tvisteløsning, straffeforfølgning og havrett

- CDPC. Europarådets styringskomité for strafferettslig samarbeid / European Committee on Crime Problems
- CEPEJ. Den europeiske kommisjon for effektivitet i justissektoren / Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice.
- EMD. Den europeiske menneskerettsdomstolen / European Court of Human Rights
- HCCH. Haag-konferansen om internasjonal privatrett / Hague Conference on Private International Law
- ICC. Den internasjonale straffedomstolen / International Criminal Court
- ICJ. Den internasjonale domstolen / International Court of Justice
- IRMCT. Den internasjonale restmekanismen for straffetribunaler / The International Residual Mechanism for Criminal Tribunals
- ISA. Den internasjonale havbunnsmyndigheten / International Seabed Authority
- ITLOS. Den internasjonale havrettsdomstolen / The International Tribunal for the Law of the Sea
- Konvensjonen om overføring av domfelte / Convention on the Transfer of Sentenced Persons
- PCA. Den permanente voldgiftsdomstolen i Haag / Permanent Court of Arbitration
- PC-OC. Europarådets ekspertkomité for strafferettslig samarbeid / Council of Europe's

Committee of Experts on the Operation of European Conventions and Co-operation in Criminal Matters

Menneskerettigheter og demokrati

- CAT. FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (1984) / Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment
- CDDH. Europarådets komité for menneskerettighetene / Steering Committee for Human Rights
- CEDAW. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (1979) / Convention on the elimination of all forms of discrimination against women
- CoD. The Community of Democracies
- CPED. FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (2006) / International Convention for the protection of all persons from enforced disappearance
- CPT. Europarådets torturforebyggingskomité / European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- CRC. FNs konvensjon om barnets rettigheter (1989) / Convention on the rights of the child
- CRPD. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2006) / Convention on the rights of persons with disabilities
- Den europeiske sosialpakt (1996) / European social charter (revised)
- Den europeiske torturkonvensjon (1987) / European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- Den europeiske pakt om regions- og minoritetsspråk (1992) / The European Charter for Regional or Minority Languages

- EMK. Den europeiske menneskerettskonvensjon / Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms
- Europarådet/ Council of Europe
- FNs menneskerettighetsråd / UN Human Rights Council
- GRETA. Europarådets ekspertgruppe om tiltak mot menneskehandel / Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
- GRECO. Europarådets anti-korrupsjonsorgan / Group of States against Corruption
- IACHR. Den interamerikanske MR-domstolen / Inter-American Court on Human Rights
- ICCPR. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) / International covenant on civil and political rights
- ICERD. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (1965) / International convention on the elimination of all forms of racial discrimination
- ICESCR. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) / International covenant on economic, social and cultural rights
- International IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Istanbul-konvensjonen. The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence
- Lanzarote-konvensjonen. The Council of Europe Convention on Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse
- OHCHR. FNs høykommissær for menneskerettigheter / Office of the High Commissioner for Human Rights
- OP-CAT. Tilleggsprotokoll til konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (2002) / Optional Protocol to the Convention Against Torture
- Verdenserklæringen om menneskerettigheter / Universal Declaration of Human Rights
- Århuskonvensjonen / The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters
- CDCT. Europarådets komité for kontraterror / Council of Europe Committee on Counter-Terrorism.
- CTBTO. Organisasjonen for prøvestansavtalen / Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization
- EAPC. Det euro-atlantiske partnerskapsråd / Euro-Atlantic Partnership Council
- EU CSDP. EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik / Common Security and Defence Policy
- EUs program for sivil beredskap
- FNs sikkerhetsråd / UN Security Council.
- HCOC. The Hague Code of Conduct
- MTCR. Missile Technology Control Regime
- Minekonvensjonen / Mine Ban Convention
- NATO. Atlanterhavspaktens organisasjon / North Atlantic Treaty Organization
- NRC. NATO-Russlandrådet / NATO-Russia Council
- NSG. Nuclear Suppliers' Group
- OPCW. Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen/ Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
- OSSE / OSCE. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa / Organization for Security and Cooperation in Europe
- PSI. Proliferation Security Initiativ / Initiativet for spredningssikkerhet
- Wassenaar Arrangement

Økonomi (næringsliv, handel, finans, samferdsel, arbeidsliv, energi mm.)

Sikkerhet

- ASEM. Asia Europe Meeting
- BIE. Bureau International des Expositions
- BIS. Banken for internasjonale oppgjør / Bank for International Settlements
- CARICOM. Det karibiske fellesskap / The Caribbean Community
- EASA. Det europeiske byrå for flysikkerhet / European Aviation Safety Agency
- EASME. EUs forvaltningsbyrå for små- og mellomstore bedrifter / The Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises
- EBRD. Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling / European Bank for Reconstruction and Development
- ECAC. Den europeiske konferanse for sivil luftfart / European Civil Aviation Conference
- ECE. FNs økonomiske kommisjon for Europa / Economic Commission for Europe
- ECHA. Det europeiske kjemikaliebyrået / European Chemicals Agency
- ATCM. Antarktistraktatens konsultative møter
- ATT. FNs avtale om våpenhandel / UN Arms Trade Treaty
- Australia Group

- ECLAC. FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika og Karibia / Economic Commission for Latin America and the Caribbean
 - EFTA. Det europeiske frihandelsforbund/ European Free Trade Agreement
 - EIT. Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi / European Institute of Innovation & Technology
 - EMSA. Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå / European Maritime Safety Agency
 - ERA. Det europeiske jernbanebyrå / European Railway Agency
 - ESA. Den europeiske romfartsorganisasjonen / European Space Agency
 - ESA/EFTA. Eftas overvåkningsorgan/ Efta Surveillance Authority
 - ESFS. EUs finanstilsynssystem / European System of Financial Supervision
 - EUMETSAT. Den europeiske organisasjonen for meteorologisatellitter / European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites
 - EU-OSHA. Det europeiske arbeidsmiljøorganet / European Agency for Safety and Health at Work
 - EURATOM. EUs strålevernprogram / European Atomic Energy Community
 - Eurocontrol. Europeisk organisasjon for luftromsstyring og sikkerhet i luftrommet
 - Eurofound. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
 - EUs forbrukerprogram / EU Consumer Programme
 - EUs jordobservasjonsprogram. Copernicus-programmet
 - EUs kultur- og mediaprogram. Kreativt Europa
 - EUs program for et sammenkoblet Europa / Connecting Europe Facility
 - EUs program for EU for sysselsetting og sosial innovasjon / EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI)
 - EUs program for modernisering av offentlig sektor, ISA2
 - EUs program for satellittnavigasjonssystem. Galileo og Egnos
 - EUs statistikkprogram (2013–2017) / EUROSTAT
 - EUSC. Det europeiske satellittsenter / European Union Satellite Centre
 - EØS/EEA. Det europeiske økonomiske samarbeidsområde / European Economic Area
 - EØS-midlene / EEA Grants
 - GSA. European Global Navigation Satellite Systems Supervisory Authority
 - ICAO. Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart/ International Civil Aviation Organization (FN)
 - IEA. Det internasjonale energibyrådet/ International Energy Agency
 - ILO. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen/ International Labor Organization (FN)
 - IMF. Det internasjonale valutafondet / International Monetary Fund
 - IMO. Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen / International Maritime Organization (FN)
 - IMSO. Den internasjonale mobile satellittorganisasjonen/ International Mobile Satellite Organization
 - INTELSAT/ITSO Den internasjonale telekommunikasjonssatellittorganisasjonen / International Telecommunications Satellite Organization
 - IRENA. Det internasjonale byrådet for fornybar energi/International Renewable Energy Agency
 - ISO. Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen / International Standards Organization
 - ITF. Det internasjonale transportforum / International Transport Forum
 - ITU. Den internasjonale telekommunikasjonsunion/ International Telecommunication Union
 - NEA. OECDs kjerneenergibyrå / Nuclear Energy Agency
 - NIB. Den nordiske investeringsbank / Nordic Investment Bank
 - OECD. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling / Organization for Economic Co-operation and Development
 - Stillehavsalliansen / The Pacific Alliance
 - UPU. Verdenspostforeningen/ Universal Postal Union
 - WCO. Verdens tollorganisasjon/ World Customs Organization
 - WIPO. Den internasjonale opphavsrettsorganisasjonen / World Intellectual Property Organization
 - WMO. Verdens meteorologiorganisasjon / World Meteorological Organization
 - WTO. Verdens handelsorganisasjon / World Trade Organization
- Ressurspolitikk og hav*
- AEC. Arktisk økonomisk råd /Arctic Economic Council

- CCAMLR. Kommisjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis / Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
- Codex Alimentarius. Kommisjonen for utvikling av internasjonale matstandarder / The Codex Alimentarius Commission
- Havnestatsavtalen
- Havpanelet. Norsk-initiert internasjonalt høynivåpanel for bærekraftig havøkonomi
- ICCAT. Kommisjonen for bevaring av atlantisk tunfisk / International Convention for the Conservation of Atlantic Tuna
- IMCS. International Monitoring, Control and Surveillance Network (fiskerikontroll)
- ITPGRFA. Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk / International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture
- IOC-UNESCO. UNESCOs havkommisjon. Intergovernmental Oceanographic Commission
- NAFO. Den nordvestatlantiske fiskeriorganisasjon / Northwest Atlantic Fisheries Organization
- NEAFC. Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon / North East Atlantic Fisheries Commission
- OIE. Verdens dyrehelseorganisasjon / World Organisation for Animal Health
- Our Ocean Conference. Årlig konferanse om levende og rene hav
- PROBLUE
- SEAFO. Den sørøstatlantiske fiskeriorganisasjon / South East Atlantic Fisheries Organization
- UNCLOS. Havrettskonvensjonen / United Nations Convention on the Law of the Sea
- UPOV. Den internasjonale union for beskyttelse av nye plantesorter / The International Union for the Protection of New Varieties of Plants
- UN Oceans
- Forest Europe.
- IPCC. FNs klimapanel / Intergovernmental Panel on Climate Change
- OSPAR Commission
- Parisavtalen
- UN Habitat. FNs bosetningsprogram / United Nations Human Settlements Programme
- UN REDD. FNs klima- og skogprogram / United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
- UNEP. FNs miljøprogram / UN Environment
- UNFCCC. FNs klimakonvensjon / United Nations Framework Convention on Climate Change
- UNFF. FNs skogforum / United Nations Forum on Forests
- Verdensarvkonvensjonen / World Heritage Convention. UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv
- Våtmarkskonvensjonen / Ramsar Convention

Fattigdomsbekjempelse, utvikling

Klima- og miljøspørsmål

- ADB. Den asiatiske utviklingsbanken / Asian Development Bank
- AfDB. Den afrikanske utviklingsbanken / African Development Bank Group
- AIIB. Den asiatiske investeringsbanken for infrastruktur / Asian Infrastructure Investment Bank
- ECOSOC. FNs økonomiske og sosiale råd / United Nations Economic and Social Council
- FAO. FNs organisasjon for ernæring og landbruk / Food and Agriculture Organization
- GFF. Den globale finansieringsfasiliteten for kvinner, barn og ungdoms helse / Global Financing Facility
- IADB. Den interamerikanske utviklingsbanken / Inter-American Development Bank
- IBRD. Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling / International Bank for Reconstruction and Development
- IDA. Det internasjonale utviklingsfondet / International Development Association
- IFC. Det internasjonale finansieringsinstituttet / International Finance Corporation
- MIGA. Det multilaterale garantiinstitutt for investeringer / Multilateral Investment Guarantee Agency
- Parisklubben / Paris Club
- UN Women. FNs kvinneorganisasjon / United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
- CBD. Konvensjonen om biologisk mangfold / Convention on Biological Diversity
- COP. Partskonferansen / Conference of the Parties
- EEA. Det europeiske miljøvernbyrået / European Environment Agency
- EFC. FAOs regionale skogkommisjon / European Forestry Commission – FAO

- UNCTAD. FNs konferanse om handel og utvikling / United Nations Conference on Trade and Development
- UNDP. FNs utviklingsprogram / United Nations Development Program
- UNFPA. FNs befolkningsfond / United Nations Population Fund
- UN Global Pulse
- UNICEF. FNs barnefond / United Nations Children's Fund
- UNIDO. FNs organisasjon for industriell utvikling / United Nations Industrial Development Organization
- UNITAR. FNs institutt for opplæring og forskning / United Nations Institute for Training and Research
- UN Technology Bank / FNs teknologibank
- UNOPS. FNs kontor for prosjektjenester / UN Office for Project Services
- Verdensbanken / World Bank

Nedrustning

- IAEA. Det internasjonale atomenergibyrået / International Atomic Energy Agency
- UNIDIR. FNs institutt for nedrustningsstudier / United Nations Institute for Disarmament Research
- UNODA. FNs kontor for nedrustningssaker / United Nations Office for Disarmament Affairs

Terror- og kriminalitetsbekjempelse. Nye sikkerhets-trusler

- Budapestkonvensjonen. Europarådets konvensjon om datakriminalitet / The Convention on Cybercrime of the Council of Europe
- Cepol. EUs politiakademi / European Union Agency for Law Enforcement Training
- ECSO. European Cyber Security Organisation
- ENISA. Det europeiske byrå for nett- og informasjonssikkerhet / European Network and Information Security Agency
- ETSI. European Telecommunications Standards Institute
- Eurojust. Det europeiske organ for styrking av det strafferettslige samarbeidet / The European Union's Judicial Cooperation Unit
- Europol. Den europeiske politienhet / The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
- FATF. Financial Action Task Force
- INTERPOL. Den internasjonale kriminalpolitioorganisasjon / International Criminal Police Organization

- UNODC. FNs kontor for narkotika og kriminalitet / UN Office on Drugs and Crime

Migrasjon og flukt

- Dublin-samarbeidet / Dublin-cooperation
- EASO. EUs støttekontor på asylfeltet / European Asylum Support Office
- Europeisk konvensjon om utlevering – ETS nr. 24 / European Convention on Extradition
- EUTF. EUs flergiverfond for stabilitet og tiltak mot irregulær migrasjon i Afrika / EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa
- IGC. Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
- IOM. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon / International Organization for Migration
- NSHF. Nordisk samrådsgruppe på høyt nivå for flyktninger
- Schengen-avtalen / Schengen Agreement, inkludert Frontex, det europeiske grensekontrollbyrået / European Border and Coast Guard Agency
- UNHCR. FNs høykommissær for flyktninger / United Nations High Commissioner for Refugees

Helse

- CEPI. Koalisjon for forebygging av epidemier og pandemier / Coalition for Epidemic. Preparedness Innovations.
- EAHC. Forvaltningsbyrået for helse og forbrukere / Executive Agency for Health and Consumers
- ECDC. Det europeiske smittevernbyrået / European Centre for Disease Prevention and Control
- EFSA. Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet / European Food Safety Authority
- EMA. Det europeiske byrå for legemiddelvurdering / European Medicines Agency
- EMCDDA. Det europeiske overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk / European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction
- EUs helseprogram / Health for Growth
- GAVI. Vaksinealliansen / Global Alliance for Vaccines and Immunisation

- GFATM. Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria / The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
- UNAIDS. FNs AIDS-organisasjon/ Joint United Nations Programme on HIV and AIDS
- WHO. Verdens Helseorganisasjon / World Health Organization

Utdanning, forskning og kultur

- Cedefop. EUs utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæringen
- CERN. Den europeiske organisasjonen for kjernefysisk forskning / Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire / European Organization for Nuclear Research
- CGIAR. Den konsultative gruppen for internasjonal landbruksforskning / The Consultative Group on International Agricultural Research
- EACEA. EUs forvaltningsbyrå for utdanning, audiovisuelle medier og kultur / Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
- ECW. Education Cannot Wait
- ERC Executive Agency. Forvaltningsbyrået for det europeiske forskningsrådet / European Research Council
- EUs program for forskning og innovasjon. Horisont 2020
- EU REA. Forvaltningsbyrået for forskning / Research Executive Agency
- EUs utdanningsprogram. Erasmus+
- GPE. Det globale fondet for utdanning / Global Partnership for Education
- IEI. Inclusive Education Initiative/Initiativet for inkluderende utdanning
- Nordisk kulturkontakt
- NordForsk. Nordisk forskningssamarbeid
- Nordisk Film & TV Fond
- Nordisk kultursamarbeid
- Nordplus. Nordisk-baltisk utdanningssamarbeid
- UNESCO. FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon/ United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
- UNGEI. United Nations Girls Education Initiative/FN-initiativet for jenters utdanning

Humanitær respons på konflikt og naturkatastrofer

- CERF. FNs sentrale nødhjelpsfond / Central Emergency Response Fund
- DREF. Det internasjonale nødhjelpsfondet til Røde Kors og Røde Halvmåne / Disaster Relief Emergency Fund
- OCHA. FNs Sentrale humanitære samordningsenhet/ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
- UNRWA. FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger / United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
- WFP. Verdens matvareprogram / World Food Program

Regionale samarbeidsfora i nord

- Arktisk råd /Arctic Council
- BEAC. Barentsrådet / Barents Euro-Arctic Council
- CBSS. Østersjørådet /Council of the Baltic Sea States
- Nordisk ministerråd/ Nordic Council of Ministers
- Nordisk Råd/ The Nordic Council

Andre regionale organisasjoner med norsk tilknytning

- ASEAN. Association of South East Asian Nation
- AU. African Union.
- OAS. Organisasjonen av amerikanske stater / Organization of American States

Relevante multilaterale arenaer, avtaler, uten norsk medvirkning

- G20. Group of 20.
- TPP. Trans-Pacific Partnership

Relevante partnerskap for bærekraftig utvikling og bærekraftsmålene (SDG)

- SDG Advocates. FNs pådrivergruppe for bærekraftsmålene.
- UN Global Compact. FNs initiativ for næringslivets samfunnsansvar

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: iStock

Trykk: 07 Media AS – 06/2019

