

Innhold



- 317 **Leder**
- 321 **Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse**
Øystein Haga Skånland
- 351 **Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill**
Nina Græger
- 381 **Norske utenlandsinvesteringer og norsk (utenriks)politikk: dårlig forbindelse?**
Helge Hveem
- Fokus: Norsk EU-debatt*
- 413 **Hvorfor er ikke Norge med i Den europeiske union?**
Iver B. Neumann
- 426 **Hvorfor er europadebatt så vanskelig?**
Ulf I. Sverdrup
- 441 **Norske intellektuelles syn på EU**
John Erik Fossum og Cathrine Holst
- Dokumentasjon: Norsk utenrikspolitikk*
- 453 **Trekk av utenrikskomiteens historie – dens ledere, medlemmer og sekretærer**
Christian Syse
- 467 **Norsk politideltagelse i internasjonale fredsoperasjoner: historiske linjer og deltagelsen i Afghanistan**
Henning Høgseth
- 481 **Idrettsbistand, idrettsorganisasjoner og norsk utenrikspolitikk**
Anders Hasselgård

Debutt: Norsk utenrikspolitikk foran Stortingsvalget

Hovedutfordringer for norsk utenrikspolitikk

- 493 **En aktiv utenrikspolitikk**
Jonas Gahr Støre
- 496 **En radikal stemme i norsk utenrikspolitikk**
Kristin Halvorsen
- 498 **Et paradigme står for fall**
Liv Signe Navarsete
- 500 **FrP bringer utenrikspolitikken hjem**
Siv Jensen
- 503 **Hovedutfordringer i norsk utenrikspolitikk**
Erna Solberg
- 506 **En verdibasert utenrikspolitikk**
Dagfinn Høybråten
- 509 **Klima, utvikling og menneskerettigheter**
Lars Sponheim
- 512 **Norges plass: En kraft mot krig og klimakatastrofe**
Torstein Dale

Anmeldelser: Stortingsmelding nr. 15 (2008–2009)

Kommentarer til Stortingsmeldingen «Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk»

- 517 **Idealer og interesser i nytt samspill**
Nina Græger
- 519 **Klare prioriteringer**
Helga Hernes
- 521 **Nordområdene og Russland: Gamle og nye utfordringer**
Geir Hønneland og Arild Moe
- 523 **Globalisering og velferdsstatens fremtid**
Arne Jon Isachsen
- 525 **UD bør ta ett skritt til**
Sten Inge Jørgensen
- 527 **Norges beste lærebok i utenrikspolitikk**
Torbjørn L. Knutsen

- 529 **Mange ord, lite nytt**
Janne Haaland Matlary
- 531 **Ja takk. Begge deler?**
Helene Sjørnsen
- 533 **En ny verden – hva nå (lille) Norge?**
Rolf Tamnes
- 535 **Et UD og et Norge som er overalt**
Nils Morten Udgaard

Anmeldelser

- 538 **Bokessay: Europas halvbror**
Øivind Bratberg
- 548 **Beyond terror and martyrdom. The future of the Middle East**
The politics of chaos in the Middle East
Magnus P.S. Persson
- 553 **African Security Politics Redefined**
Marianne Krey-Jacobsen
- 558 **Folkemordets svarte bok. Politisk massevold og systematiske menneskerettighetsbrudd i det 20. århundret**
Torbjørn L. Knutsen
- 563 **European Union Security Dynamics. In the New National Interest**
Bjørn Olav Knutsen
- 568 **Topptidsskrifter i internasjonal politikk (VII): Cooperation and Conflict**
Iver B. Neumann
- 571 *Bidragstyttere*

Paul Freund and Olav Kaarstad

Keeping the Lights on

Fossil Fuels in the Century of Climate Change

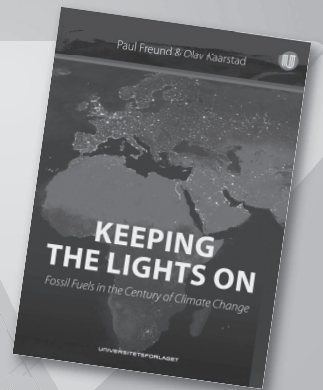
**What is causing climate change?
What can be done about it? The answers
are closely connected to the ways
that we obtain and use energy.**

Energy is a key to modern life. But energy is something we mostly take for granted because it is largely out of sight. Typically the only time we notice it is when supplies are interrupted. So this book sets out to illustrate what energy is and where it comes from. It examines the future for oil, natural gas and coal as well as nuclear energy and renewable energy supplies. But mainly this is a book about energy in a world increasingly affected by climate change. The authors take a practical approach to what can be done about climate change.

Kr 349,-

Kjøp boka i bokhandelen eller

- På tlf 24 14 76 55
- På fax 24 14 76 56
- E-post: bestilling@universitetsforlaget.no
- Internett: www.universitetsforlaget.no



UNIVERSITETSFORLAGET

Leder



Til tross for at tidsskriftet vårt heter *Internasjonal Politikk*, og at vi har som ambisjon å ha et skandinavisk nedslag, er det ikke til å komme forbi at Norge er det landet som har stått mest sentralt i tidsskriftets spalter. Interessen for norsk utenrikspolitikk har imidlertid vært varierende, blant tidsskriftets bidragsyttere så vel som lesere. Artikkeltilfanget varierer med politiske og akademiske konjunkturer. I inneværende stortingsperiode har den faglige og politiske interessen for nærområder og den norske utenrikspolitikkens fundament økt betydelig. I inneværende år har vi allerede sett fremleggelsen av den mest grunnleggende gjennomtenkningen av norsk utenrikspolitikk i statlig regi på 20 år, i form av St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Når dette nummeret av *Internasjonal Politikk* foreligger er det tid for stortingsvalg, og redaksjonen syntes derfor tiden var inne for et temanummer om norsk utenrikspolitikk.

Temanummer oppstår vanligvis enten ved at en gruppe forskere melder seg med en idé, eller ved at redaksjonen kommisjonerer artikler om et bestemt tema. I dette tilfellet har ingen av delene vært nødvendig, jobben med fagartiklene har i første rekke bestått i å passe på at tre allerede innsendte artikler om norsk utenrikspolitikk var ferdigstilt samtidig. Dette er naturligvis en luksussituasjon for redaksjonen, som har kunnet bruke desto mer tid på tidsskriftets andre deler.

Valget av dette temaet har gjort det mulig for redaksjonen å ri en av sine mange kjepphester – behovet for mer forskning og dokumentasjon omkring norsk utenrikspolitikk. En av målsetningene ved opprettelsen av *Internasjonal Politikk* var i sin tid å øke kunnskapen om internasjonale forhold i Norge, for dermed å kunne føre en mer opplyst debatt om norsk utenrikspolitikk. Paradoksalt nok har det i perioder vært slik at disse to tingene ikke har hengt sammen i norsk offentlig ordskifte. Kunnskapproduksjonen om internasjonale forhold har ikke konsekvent blitt koblet til den løpende debatten om norsk utenrikspolitikk. Nordmenn vet generelt svært mye mer om verden rundt seg enn de gjorde da *Internasjonal Politikk* kom ut for første gang i 1937, og interessen for global politikk har vært jevnt voksende. Samtidig kan det virke som om kunnskap om norsk utenrikspolitikk i noen grad har blitt tatt for gitt – «alle» som jobber med internasjonale forhold i Norge kan vel si noe om norsk utenrikspolitikk?

Uten at det nødvendigvis er noe godt mål på forskningsinnsats eller kompetanse, registrerer vi eksempelvis at databasen NINFO (Norsk forskning om internasjonale forhold) – www.ninfo.no, har 22 forskere registrert med kompetansefeltet «FN» og 15 med kompetansefeltet «Øst-Afrika», men bare 12 med kompetansefeltet «Norge».

Vi mener antakelsen om at vi alle «kjenner oss selv godt nok» er en feilslutning. Ens eget land må, nettopp fordi det virker kjent for de fleste, undersøkes spesielt. Hva er de usagte og selvfølgelige sannheter som ligger under utenrikspolitikken? Hvordan blir politikken til? Hva er spenningene og motsetningene? De siste årenes debatt om norsk freds- og bistandspolitikk illustrerer problemet godt – foreliggende kunnskap er både mangelfull med hensyn til effekten av norsk utenrikspolitikk og med hensyn til politikkutforming og koblingen mellom politikk og interesser. Problemet er heller ikke bare knyttet til kritisk og opplysende analyse, også på dokumentasjonsfeltet er det store huller. Det er rett og slett en hel masse ting som foregår innen norsk utenrikspolitikk som knapt noen har oversikt over.

Mot denne bakgrunnen er vi stolte over å kunne presentere et nummer med både inngående analyse, tetting av kunnskapshull og faglig-politisk debatt. De tre fagartiklene er alle dagsaktuelle, samtidig som de presenterer analyser som grovt sett dekker de 20 årene som har gått siden Berlinmurens fall og siden sist en bred stortingsmelding om norsk utenrikspolitikk ble presentert. I sin artikkel «Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse» presenterer *Øystein Haga Skånland* en rik analyse av norsk fredsengasjementsdiskurs etter den kalde krigens slutt. Han viser hvordan dette helt sentrale feltet innen nyere norsk utenrikspolitikk har blitt dominert av en representasjon som kombinerer altruisme og egeninteresse og kobler fredsengasjementet til norsk identitet, og som dermed gjør engasjementet naturlig og legitimt. Som motsats til fredsengasjementet diskuterer *Nina Græger* i «Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill» omstillingene i det norske forsvaret siden 1989. Hun viser hvordan den etablerte forsvarstradisjonen på 1990-tallet gjorde endring vanskelig, og hvordan endringene rundt årtusenskiftet hadde sammenheng med at nye begreper og praksiser kunne gå i hop med den eksisterende tradisjonen. De siste årene har imidlertid det nasjonale igjen kommet høyere på dagsordenen. Der fred og forsvar vil være kjente størrelser for de fleste lesere, presenterer *Helge Hveem* i «Norske utenlandsinvesteringer og norsk (utenriks)politikk: dårlig forbindelse?» en analyse av et felt som mange kanskje ikke engang tenker på som utenrikspolitikk. Han diskuterer de sterkt voksende norske utenlandsinvesteringene de siste årene, og de dilemmaer som reiser seg i avveiningene mellom profitt og andre mål i norsk utenrikspolitikk. Han viser også at kunnskapen om hvordan norske selskaper forvalter sitt eierskap er

sterkt mangelfull, og presenterer i sin artikkel det som bør kunne være et utgangspunkt for videre forskning.

Vårt ønske om å fylle kunnskapshull strekker seg imidlertid ut over norsk utenrikspolitikk. I dette nummeret presenterer vi en helt ny seksjon, som vi har valgt å kalle *Dokumentasjon*. Dette er en seksjon hvor vi med ujevne mellomrom vil trykke tekster som bidrar med kunnskap som er ny eller vanskelig tilgjengelig. I denne første spalten bidrar *Anders Hasselgård* med en tekst om norsk idrettsbistand, *Christian Syse* forteller om utenrikskomiteens ledere, medlemmer og sekretærer, mens *Henning Høgseth* skriver om norske politimenn og -kvinner i utenlandstjeneste.

I et valgår er det også sentralt å vite hva de forskjellige partiene mener om utenrikspolitikken. Vi har gitt partienes ledere (utenriksministeren i Arbeiderpartiets tilfelle) i oppgave å skrive om det de opplever som de viktigste utfordringene for norsk utenrikspolitikk. Begrensningen var at de bare fikk 1000 ord hver til å gjøre det på.

Fokus denne gangen er på norsk EU-debatt. *Iver B. Neumann* innleder med å gi en begrepsmaktsbasert forklaring på hvorfor Norge ikke er medlem av EU. *Ulf Sverdrup* følger opp med å diskutere hvorfor det ikke har blitt noen ny EU-debatt, mens *John Erik Fossum* og *Cathrine Holst* avslutter med å analysere norske intellektuelles syn på EU.

I anmeldelsesspalten har vi denne gangen invitert ti viktige stemmer i norsk akademia og presse til å gi sin kommentar til den overnevnte stortingsmeldingen om norsk utenrikspolitikk. Her er det mye spennende lesning. I bokspalten for øvrig bidrar *Øivind Bratberg* med et informativt bokessay om europeiseringen av britisk politikk. Spalten inneholder også ordinære anmeldelser av en rekke aktuelle bøker. Til sist presenteres tidsskriftet *Cooperation and Conflict* i vår topptidsskriftguide.

God lesning!

Kristin M. Haugevik
Benjamin de Carvalho
Halvard Leira

Abstract

Norwegian Foreign Policy and Peace: A Discourse Analysis

In this article, I explore the widening of the Norwegian foreign policy agenda after the end of the Cold War. Adopting a discourse analytic perspective, I focus on the inclusion of Norway's activist peace promotion efforts in the country's foreign policy, concluding that the discourse on Norwegian peace promotion has been dominated by one particular representation since the Middle East peace process in 1993. This representation: inscribes Norway with considerable agency and ability to contribute to peace, constructs the Norwegian approach as unique and efficient, lays out a combination of self-interest and altruism as motivation, and links the peace engagement to the very identity of the Norwegian nation. It thus legitimizes, naturalizes and defends the efforts, constructing them as a central part of Norway's foreign policy. In other words, the domination of this representation appears as a central condition of possibility for the activist peace promotion.

Keywords: **Norway | foreign policy | peace engagement | discourse**

Sammendrag

Artikkelen utforsker utvidelsen av norsk utenrikspolitisk agenda etter den kalde krigen. Tilnærmingen er diskursanalytisk, og fokus ligger på hvordan det internasjonale fredsengasjementet har blitt en viktig del av utenrikspolitikken. Hovedfunnet er at én bestemt representasjon har dominert diskursen siden Oslo-avtalen for Midtøsten i 1993. Denne representasjonen har tillagt Norge store muligheter til å bidra til fred, fremstilt den norske tilnærmingen som unik og effektiv, underbygd aktivismen med både altruistisk og egeninteressert motivasjon og knyttet engasjementet til norsk nasjonal identitet. Den har dermed legitimert, naturliggjort og forsvart innsatsen, og knyttet den tett til norsk utenrikspolitikk. Denne representasjonens dominans fremstår med andre ord som en viktig mulighetsbetingelse for fredsengasjementet.

Nøkkelord: **Norge | utenrikspolitikk | fredsengasjement | diskurs**

Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse

ØYSTEIN HAGA SKÅNLAND
NUPI



Den kalde krigens slutt førte til store endringer i de internasjonale rammebetingelsene for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Handlingsrommet ble større, og med bortfallet av øst–vest-aksen som tyngdepunktet i den sikkerhetspolitiske tenkningen, ble også den utenrikspolitiske agendaen endret. Temaområder som tidligere ble betraktet som relativt perifere i forhold til de sentrale utenrikspolitiske utfordringene fikk nå mer oppmerksomhet. Miljø og bærekraftig utvikling ble viktige satsingsområder, og bistand, som i stor grad hadde vært en egen politikksfære frem til slutten av 80-tallet, ble i økede grad betraktet som en del av utenrikspolitikken (Knudsen, Sørbø & Gjerdåker 1997: 21, 38, 240f, 253; Tamnes 1997: 430–444; Tvedt 2003, 55–78, 306f).

Når vi i dag ser tilbake på norsk utenrikspolitikk de siste 20 årene, er det likevel ett politikkområde som er spesielt iøynefallende: det aktivistiske og omfattende engasjementet for fred og forsoning. Fra og med høsten 1993, da Norges rolle i de hemmelige forhandlingene mellom Israel og PLO ble kjent, har fredsengasjementet fremstått som en viktig del av norsk utenrikspolitikk. Norge har i denne perioden vært involvert i en rekke freds- og forsoningsprosesser, og ressursbruken har økt jevnt og trutt.

Omfanget og vektleggingen av fredsinnsatsen er på mange måter bemerkelsesverdig. Hvordan kan det ha seg at Norge har lagt så mye av sin utenrikspolitiske virkekraft og energi i å fremme fred i konflikter langt borte? Det finnes allerede en relativt omfattende litteratur som omhandler fredsengasjementet, og de fleste av bidragene legger stor vekt på interesser og motivasjon.¹ Enkelte nyere studier av norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk har imidlertid en annen innfallsvinkel; de vektlegger selv-

1 Se for eksempel Knudsen, Sørbø & Gjerdåker 1997; Liland & Kjerland 2003; Matlary 2001, 2002; Osland 2000; Riste 2001.

bilder, identitet og diskurs i sin forståelse av politikkkutforming og praksis.² En slik tilnærming er også brukt på fredsengasjementet (Dobinson & Dale 2000; Leira et al. 2007: 7–16), men det foreligger ingen empirisk baserte analyser på dette området. Denne artikkelen presenterer nettopp en slik analyse av nyere norsk diskurs, med vekt på perioden etter Oslo-avtalen av 1993.

Jeg tar utgangspunkt i to overordnede problemstillinger: Hvordan har diskursen bidratt til å muliggjøre det norske fredsengasjementet? Og hvordan har engasjementet blitt konstruert som en naturlig og nødvendig del av Norges utenrikspolitikk? Disse problemstillingene innebærer at jeg utelater en rekke faktorer fra analysen: den internasjonale (strukturelle) konteksten, de konkrete beslutningsprosessene som førte frem mot fremveksten og konsolideringen av fredsengasjementet, de sentrale aktørenes motiver og intensjoner og samspillet mellom ulike aktører. Disse faktorene er ikke uviktige – studier som belyser dem kan bidra med verdifull kunnskap om *hvorfor* Norge har involvert seg tungt i arbeid for fred. Denne analysen fokuserer imidlertid på *hvordan* engasjementet var og er *mulig*.³ Slike spørsmål forutsetter et analytisk rammeverk som kan fange inn fredsengasjementets meningsdimensjon og klargjøre hvilken betydning den har for oppfatninger av identitet, interesser og målsetninger i norsk utenrikspolitikk. Jeg har valgt en diskursanalytisk tilnærming her, nettopp for å være i stand til å studere mening og hvordan mening konstitueres i diskurs.⁴

Analysen tar for øvrig først og fremst sikte på å kaste lys over Norges utenrikspolitikk. Ambisjonen om å generalisere ut over dette caset er begrenset. Det analytiske rammeverket tar utgangspunkt i at diskurs og mening varierer og er kontekstspesifikke – de er faktorer som ikke kan tas for gitt og som må avdekkes analytisk i hvert enkelt tilfelle. Funnene mine er derfor ikke direkte overførbare til andre stater som er involvert i fredsarbeid eller annen utenrikspolitisk aktivisme. Den diskursanalytiske

-
- 2 For en studie av fremtredende norske utenrikspolitiske selvbilder, se Leira et al. 2007. For studier av norsk historisk forsvarstradisjon, se Græger & Leira 2005; Ulriksen 2002. For studier av nyere norsk forsvars- og sikkerhetsdiskurs, se Bruun-Lie 2004; Græger 2005a, 2005b, 2006. For studier av bistand og bistandsdiskurs, se Fretheim 2007; Tvedt 2003; Visnes 2000. For studier av den historiske norske fredstradisjonen, se Leira 2004, 2005.
 - 3 For en teoretisk differensiering av hvorfor-spørsmål og hvordan mulig-spørsmål, se Doty 1993: 298. Ifølge Doty fører hvorfor-spørsmål til fokus på hvorfor en beslutning ble tatt, gitt en situasjon og et sett med forutsetninger. Hvordan mulig-spørsmål innebærer på sin side at forutsetningene for en gitt politikk står i sentrum for analysen.
 - 4 Walter Carlsnæs (2002) presenterer en firedelt typologi over utenrikspolitiske analyser, basert på ontologi (dikotomien holisme/individualisme) og epistemologi (dikotomien objektivisme/fortolkning). Denne studien kan karakteriseres som holistisk og fortolkningsbasert. Carlsnæs hevder samtidig at det er mulig og ønskelig å gå ut over typologien og kombinere de ulike analysetypene i en enkelt studie der både struktur, disposisjoner og intensjoner fanges inn. Mangelen på studier som faktisk makter dette kunststykket indikerer imidlertid at det er svært krevende. Jeg begrenser meg derfor til å studere engasjementets meningsdimensjon.

metoden jeg anvender har imidlertid generelt overføringspotensial, og kan brukes til å kaste lys over ulike sider ved staters utenrikspolitikk (se også Carlsnæs 2002: 34of).

Det teoretiske utgangspunktet for analysen er at diskurser er *produktive*. De definerer hva som regnes som sannhet og kunnskap, produserer mening, og utgjør dermed grunnlaget for våre oppfatninger av verden og hvordan vi tenker og handler. De definerer også hvilke praksiser og handlinger som er mulige, logiske og legitime, og hvilke som ikke er det. *Diskurser produserer med andre ord vår sosiale virkelighet og stiller opp grunnleggende forutsetninger for utforming og implementering av politikk* (Hansen 2006: 17f, 213; Jørgensen & Phillips 1999: 17f, 79; Milliken 1995: 229; Neumann 2001).

I analysen av diskursen legger jeg vekt på å identifisere ulike forståelser eller *representasjoner* av engasjementet. En representasjon kan defineres som en modell vi ser verden gjennom. Den utgjør et system av forståelse og mening som produseres i og gjennom språk, og den konstruerer virkelighet for de som målbærer den (Neumann 2001: 33, 51, 60ff, 94, 177f). Representasjonene består av et sett diskursive konstruksjoner som gir fredsengasjementet mening. Analysen identifiserer disse, ser på hva representasjonene gjør og klargjør styrkeforholdet mellom dem.

Et forbehold er imidlertid på sin plass her: Artikkelen diskursanalytiske utgangspunkt innebærer at all kunnskap betraktes som sosialt konstruert (Guzzini 2000). Representasjonene finnes med andre ord ikke som klart definerte og enhetlige «pakker» forut for diskursanalysen. De er analytisk avgrensede, og bør derfor betraktes som analytiske konstruksjoner. Korrespondanse med den foreliggende diskursen er imidlertid nødvendig for at analysen skal kunne si noe interessant, og dette sikres gjennom utstrakt bruk av sitater (Neumann 2001: 55ff; Jørgensen & Phillips 1997: 148ff; Hansen 2006: 51ff).

Fredsengasjementet kjennetegnes av omfattende politisk konsensus,⁵ stor medieoppmerksomhet og tett samarbeid mellom staten, frivillige organisasjoner og akademiske institusjoner (jf. Bucher-Johannessen 1999; Tvedt 2003). Dette innebærer at diskursen spilles ut både i offisiell diskurs, politisk opposisjon, den generelle utenrikspolitiske debatten i media og i akademiske analyser. Analysen tar utgangspunkt i tekster fra alle disse arenaene, og ser på diskursen fra slutten av 1980-tallet og frem til 2008. Jeg ser

5 Engasjementet ble unnfanget under Brundtland III-regjeringen (Ap), og har siden blitt opprettholdt og utvidet under alle de følgende regjeringene: Jagland (1996–1997, Ap), Bondevik I (1997–2000, KrF, V, Sp), Stoltenberg I (2000–2001, Ap), Bondevik II (2001–2005, H, KrF, V) og endelig Stoltenberg II (2005–, Ap, SV, Sp). Med unntak av sistnevnte, har alle regjeringene vært mindretallsregjeringer som har vært avhengige av å søke støtte på tvers av høyre-venstreaksen. Engasjementet er med andre ord opprettholdt både under sosialdemokratiske og borgerlige regjeringer, og under skiftende parlamentariske situasjoner.

kort på den utenriks- og bistandspolitiske diskursen i årene før 1993 som bakteppe for de diskursive endringene etter Oslo-avtalen. Den historiske norske fredsdiskursen og Norges internasjonale engasjement før den kalde krigens slutt er ikke gjenstand for analyse her – de nevnes bare kort som bakgrunn og forhistorie. Artikkelen er ellers delt i to hoveddeler. Den første delen omhandler fredsengasjementsdiskursens fremvekst i perioden etter Oslo-avtalen i 1993. Jeg identifiserer fem sentrale diskursive konstruksjoner som sammen utgjør en dominerende representasjon av fredsengasjementet. Denne representasjonen fungerer som en mulighetsbetingelse for den norske innsatsen. Analysen viser videre at det også finnes to alternative representasjoner, men at disse marginaliseres. Artikkelenes andre del fokuserer på hvordan diskursen åpnes noe etter 2003. Jeg ser på hvordan diskursen blir mer refleksiv (fredsengasjementet knyttes til et bestemt norsk selvbilde), og hvordan den ene alternative representasjonen styrkes når kritikken av engasjementet tar seg opp. Jeg viser også at den dominerende representasjonen reartikuleres og reproduseres i stort omfang i respons. Til slutt oppsummerer jeg analysen og diskuterer funnene.

Fredsengasjementets forhistorie

«Fred» er et ord med sterk resonans i norsk utenrikspolitisk tenkning. I dagens utenrikspolitiske diskurs vises det stadig til at Norge har en lang og stolt fredstradisjon (se for eksempel Bondevik 2003, 2005; Petersen 2002). Historiske studier viser at den norske fredsdiskursen har vært fremtredende siden 1890-tallet, og at «fred» var et sentralt konsept i norsk utenrikspolitisk diskurs gjennom hele det 20. århundret. Dette kom særlig til uttrykk gjennom en særegen norsk eksepsjonalisme, en understreking av at Norge har spesielle evner og forutsetninger når det gjelder å fremme fred, internasjonal lov og rett og humanitære verdier. Denne eksepsjonalismen synes å være en sentral del av norsk identitet og selvbilde (Leira et al. 2007: 10f; Riste 2001: 255f; Steine & Vogt 2004; Tamnes 1997: 339, 469).

Den sterke betoningen av fred i norsk utenrikspolitisk diskurs til tross, aktivt fredsarbeid ble ikke regnet som en sentral del av norsk utenriks- eller bistandspolitikk i perioden før 1993. De tre aktuelle stortingsmeldingene publisert mellom 1987 og 1992⁶ er illustrerende i så måte – de inneholder ingen konkret strategi for fredsengasjement. I motsetning til fremme av menneskerettigheter, humanitær assistanse og bærekraftig utvikling, regnes innsats for fred ikke som et område der Norge har forutsetninger for å

6 St.meld. nr. 34 (1986–87): *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*; St.meld. nr. 11 (1989–90): *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*; St.meld. nr. 51 (1991–92): *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*.

være et foregangsland (Departementet for utviklingshjelp 1987; Utenriksdepartementet 1989: uff, 38f, 49–52, 1992: 238–241). «Fred» og «fredsinn-sats» fremtrer generelt som underordnede kategorier i offisiell diskurs og omhandles som en underkategori av eller et virkemiddel i utviklingshjelp, humanitær assistanse eller arbeid for demokrati. Dette endrer seg likevel noe med stortingsmeldingen fra 1992. Her understrekes det at Norge kan bidra aktivt til fred, og at konfliktforebygging vil bli et viktig område i fremtiden (Utenriksdepartementet 1992: 22, 26, 57, 176).

Til tross for manglende vektlegging av fredsarbeid, finner vi flere diskursive konstruksjoner som er forenlige med en mer aktivistisk fredspolitikk. Det utvidede sikkerhetsbegrepet,⁷ introdusert i St.meld. nr. 11 (1989–1990), tar utgangspunkt i at sikkerhet ikke kan ses isolert fra globale utfordringer. Med andre ord anses Norges globale engasjement for å hjelpe mennesker i krise som et verktøy for å ivareta egen sikkerhet og velstand (Utenriksdepartementet 1989: 44f, 49; 1992). Dette sikkerhetsbegrepet gir dermed en interessebasert motivasjon for omfattende globalt engasjement, og bereder grunnen for fredsengasjementet.

Vi finner også den tidligere nevnte norske eksepsjonalismen representert i diskursen. Den artikuleres primært som en påstand om at Norge har spesielt gode forutsetninger for å bidra til å løse globale utfordringer. I en mye omtalt studie av Norges og USAs potensial i menneskerettighetsarbeid, slår Jan Egeland fast at Norge har gode forutsetninger på grunn av et positivt internasjonalt image, omfattende utenrikspolitisk konsensus, få utenrikspolitiske interesser i strid med menneskerettighetsarbeid og raskt voksende bistandsbevilgninger (Egeland 1988: 3ff, 179, 185; se også Frydenlund 1982: 190). Egeland aktualiserer dermed den norske eksepsjonalismen og gir den akademisk legitimitet. Stortingsmeldingene som legges frem i de neste årene er inspirert av disse argumentene – de vektlegger at Norge kan være et foregangsland på grunn av tradisjoner, kompetanse og positivt image.

Det norske fredsengasjementet etter 1993 vokste med andre ord ikke frem av intet. Den historiske fredsdiskursen, og den positive sammenhengen mellom fred og norsk utenrikspolitikk som fantes der, kan ses som ressurser som gjorde det lettere å gjøre fredsengasjement til en viktig del av norsk utenrikspolitikk. Dette gjelder også den norske eksepsjonalismen, det positive synet på Norges evne til å bidra til å løse globale utfordringer, det utvidede sikkerhetsbegrepet, og Norges betydelige engasjement i utvikling, humanitær bistand og menneskerettigheter. Det fantes med andre ord en klangbunn, både i diskurs og praksis, for et sterkt fredsengasjement.

7 For diskusjon, se Knutsen, Sørbø & Gjerdåker 1997: 21, 236, 371; Liland & Kjerland 2003: 84f; Tamnes 1997: 444.

1993–2003: Fredsengasjementsdiskursen vokser frem og konsolideres

Norske aktører, særlig akademikere og enkeltpersoner knyttet til frivillige organisasjoner, involverte seg i fredsprosesser (blant annet i Sør-Sudan, Guatemala og Sri Lanka) også før engasjementet i Midtøsten tok form. Disse engasjementene hadde imidlertid et tydelig ad hoc-preg; de var drevet frem av enkeltpersoner, de fikk liten oppmerksomhet, og de var i liten grad knyttet til noen klar utenrikspolitisk strategi (Matlary 2002: 51–55). I kjølvannet av Oslo-avtalen endret dette seg markant: som vi skal se, fikk fredsengasjementet stort gjennomslag. Statssekretær Jan Egeland og utenriksminister Johan Jørgen Holst (Ap), som begge var viktige aktører i Oslo-kanalen, bidro sterkt i første omgang. Engasjementet ble imidlertid videreført også etter regjeringsskiftet i 1997, da en borgerlig koalisjonsregjering kom til makten. På dette tidspunktet avhang med andre ord fredsinnnsatsen ikke lenger av enkeltpersoners eller enkelte partiers politiske agenda.

Det er bred akademisk enighet om at Norges tilsynelatende vellykkede rolle i Midtøsten-forhandlingene var en forutsetning for den videre veksten og konsolideringen av engasjementet. *Hvordan* «Oslo-avtalen» muliggjorde videre engasjement, har imidlertid i liten grad blitt studert. Her legger jeg frem en tolkning som ser diskursens rolle som avgjørende. Jeg argumenterer for at den diskursive konstruksjonen av Norges rolle ga opphav til en ny diskurs som dreide seg om Norges aktive internasjonale bestrebelser for å skape fred i konfliktområder. I denne diskursen vant enkelte diskursive konstruksjoner frem, og det oppstod en positivt ladet dominerende representasjon av fredsengasjementet. Denne representasjonens sterke stilling har vært en forutsetning for etableringen og konsolideringen av fredsengasjementet som en sentral utenrikspolitisk praksis. Den er imidlertid ikke helt enerådende; to alternative representasjoner finnes også.

Fremveksten av en dominerende representasjon

Norges rolle i fredsforhandlingene i Midtøsten ble kjent for den norske offentligheten 29.–30. august 1993. I ukene som fulgte var medieoppmerksomheten rundt fredsprosessen enorm.⁸ Når vi studerer nyhetsdekningen, utkrystalliserer det seg enkelte diskursive konstruksjoner som stadig gjentas og reproduseres. Disse finner vi senere igjen både i offisielle uttalelser

8 Mediene fremstår imidlertid ikke som en autonom arena her; de tar i stor grad utgangspunkt i uttalelser fra offisielt hold. For liknende analyser av mediernes mangel på autonomi på det utenrikspolitiske feltet, se for eksempel Thune, Larsen & Holm 2006; Tvedt 2003: 199–235.

og dokumenter om det norske fredsengasjementet, og de utgjør dermed stammen i den representasjonen som blir dominerende.

Den første sentrale diskursive konstruksjonen blir grundig etablert i avisdeknningen av Oslo-kanalen, og kan oppsummeres med at *Norge har bidratt til fred, og kan gjøre det igjen*. VG (1993) slår for eksempel fast at «Holst & Co. klarte det Kissinger aldri oppnådde: Å skape fred i kruttønna Midtøsten.» De norske avisene legger stor vekt på at Norge nå fremstår som en ettertraktet fredsmegler og en «diplomatisk supermakt» (NTBtekst 1994). Overskrifter som «Norge berømmet fra alle hold» (ibid.) og «Clinton roser norsk innsats» (*Aftenposten* 1993a) dukker stadig opp. Henvisningene til eksterne aktører, og særlig den amerikanske presidenten og partene i Midtøsten, gir avisenes egne vurderinger legitimitet og bekrefter inntrykket av at Norge har spilt en viktig fredsfremmende rolle.

Mediene konstruerer Norges bidrag som avgjørende for det positive resultatet av forhandlingene. Norge innskriveres dermed med betydelig handlingsrom, makt og mulighet til å bidra til fred, og det etableres koblinger mellom «Norge», «fredsengasjement» og «suksess». Disse koblingene gjøres siden gyldige også i andre sammenhenger, og det åpnes for at Norge kan bidra til fred generelt. En pressemelding fra NTB sier det forbilledlig klart: «Utenriksminister Johan Jørgen Holst og hans medarbeidere har understreket at små nasjoner som Norge, som ikke har noen stormakt-sinteresser, kan spille en viktig rolle også i andre konflikter» (NTBtekst 1993b). Avisene følger opp; i de følgende månedene spekuleres det høyt om hemmelige «Oslo-kanaler» også i andre pågående fredsprosesser. Norge etableres dermed som «et slags «Verdens Fredskontor» – et land som prøver å løse konflikter uten at en part skal beseire den andre militært» (VG 1994). Denne konstruksjonen reproduseres både gjennom offisielle uttalelser og media gjennom hele perioden. Statssekretær Jan Egeland (sitert i Liland & Kjerland 2003: 84) sier det slik:

Oslo-avtalen, og Guatemala-avtalene, og vår innsats i Sør-Afrika, vår innsats på Balkan, viser jo at lille Norge kan spille en rolle som supermakter ikke kan spille i en rekke ulike situasjoner, og det [sic] har vi spilt, klarere enn noen annen liten nasjon noensinne, tror jeg, i verdenshistorien de siste fire–fem år.

Understrekingen av at Norge har stort potensial som fredsskaper generelt, er en svært viktig diskursiv nyvinning. Den gjør den spesifikke og positivt ladede diskursen om Norges rolle i Midtøsten relevant også i andre settinger. Dette trer tydelig frem når vi ser på de norske engasjementene i

Guatemala, Colombia og på Sri Lanka.⁹ Disse sammenstilles med innsatsen i Midtøsten, og de samme diskursive konstruksjonene anvendes. Dermed styrkes legitimiteten til og oppmerksomheten rundt fredsinnsetningen.

Den andre sentrale diskursive konstruksjonen som former den dominerende representasjonen er at *fredsengasjement er en viktig del av Norges utenrikspolitikk*. I etterkant av «Oslo-avtalen» oppgraderes fredsengasjementet til en viktig utenrikspolitisk praksis. Utenriksminister Bjørn Tore Godal sier det slik: «Regjeringen har satset sterkt på konfliktforebyggende virksomhet som en sentral målsetting for vår utenrikspolitikk» (Stortingstidende 1993–1994: 2154). I 1995 stadfester både St.meld. nr. 19 (1995–1996) (*En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*) og en offentlig utredning (NOU nr. 5, 1995: *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*) denne prioriteringen. De slår fast at å bidra til fred er ett av tre hovedmål for norsk Sør-politikk, og at Norge må være forberedt på å bruke mer ressurser på tiltak for konflikt-håndtering. Fredsarbeid oppgraderes med andre ord fra et potensielt nyttig verktøy for å fremme utvikling til en viktig og selvstendig del av utenrikspolitikken. Det er betegnende at utviklingshjelp nå nevnes som et verktøy i innsats som har fred som hovedmål (NOU 1995; Utenriksdepartementet 1995: 16–19). «Utvikling» og «utviklingshjelp» får dermed selskap av «fred» og «fredsarbeid» som de mest grunnleggende begrepene i norsk Sør-diskurs. Fredsarbeidet knyttes dermed tett både til utenrikspolitikk og utviklingspolitikk.

Den tredje diskursive konstruksjonen dreier seg om *Norges særegne tilnærming til fredsarbeid*. I forbindelse med fredsprosessen i Midtøsten legger de norske avisene stor vekt på særtrekkene ved den norske innsatsen. Hemmelighold, nære personlige kontakter, tillit fra og tilgang til partene og fraværet av norske (egen)interesser er de vanligste forklaringene på den norske suksessen. Statssekretær Jan Egeland, som var tett på prosessen, sier det slik: «Vi ble, i motsetning til stormaktene, ikke betraktet som et land som hadde andre hensikter enn å skape fred. Ingen tilla oss økonomiske eller strategiske motiver» (*Aftenposten* 1993b). Disse forklaringene blir siden reproduisert, utbrodert og kombinert med konstruksjonen av Norge som en stat med spesielle fortrinn i fredsarbeid. Resultatet er beteg-

9 Norge var involvert i fredsprosessen mellom regjering og gerilja i Guatemala fra og med 1989. Petter Skauen i Kirkens Nødhjelp og Gunnar Stålsett i Det lutherske verdensforbund var initiativtakerne, og Norge ble etter hvert offisielt involvert som en av flere tilretteleggere. Norge ble involvert i fredsprosessen på Sri Lanka i 1999, etter flere tidligere forsøk på å bidra. Erik Solheim, tidligere stortingsrepresentant og partileder for SV, ble engasjert av Utenriksdepartementet som tilrettelegger for fredssamtaler mellom tamilgeriljaen LTTE og den singalesiske regjeringen. I fredsprosessen i Colombia (mellom regjeringen og de ulike geriljabevegelsene) ble Norge involvert fra 1996–1997. Her gikk forespørselen direkte til Regjeringen/Utenriksdepartementet. Flere statssekretærer (Jan Egeland, Raymond Johansen, Janne Haaland Matlary) har vært involvert.

nelsen «den norske modellen»,¹⁰ som assosieres med fredsarbeidet og fremstilles som en systematisk og integrert tilnærming. Norge konstrueres dermed som i stand til å gi unike bidrag til fred. Dette styrker legitimiteten til den norske innsatsen.

«Den norske modellen» fremstilles ofte som en modell med fire søyler (Utenriksdepartementet 2000; jamfør Egeland 1988). For det første understrekes det at Norge har bestemte «småstatsfordeler» som sikrer upartiskhet, nøytralitet og tillit til Norge som tredjepart. Mangel på kolonifortid, stormaktsinteresser, egeninteresser og makt til å presse partene trekkes særlig frem. For det andre legges det stor vekt på det tette samarbeidet mellom norske myndigheter, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner. De frivillige organisasjonene og forskningsinstitusjonene er fleksible og har omfattende erfaring og kontaktnett i konfliktområder. De er dermed en formidabel ressurs i fredsarbeidet. For det tredje slås det fast at Norges nære kontakt med og tillit fra partene muliggjør en tilretteleggerrolle. Til slutt understrekes det at Norge har et langsiktig perspektiv på fredsarbeidet, og at bistand og økonomisk støtte til gjenoppbygging inngår i den norske tilnærmingen.

Den fjerde diskursive konstruksjonen som kjennetegner den dominerende representasjonen, dreier seg om *motivasjonen* for engasjementet. Den kan oppsummeres med at egennytte og altruisme går «hånd i hånd» (Liland & Kjerland 2003: 84). Flere analyser betrakter dette som et helt sentralt trekk ved den dominerende representasjonen, og som avgjørende for den tverrpolitiske oppslutningen om fredsengasjementet (Stokke 2005: 450ff; Tvedt 2003).

Den mest markante endringen i forhold til tidligere diskurs rundt internasjonale engasjementer er vektleggingen av det vi kan kalle instrumentell egeninteresse. Omdømmeaspektet understrekes sterkt: «Utenriksminister Johan Jørgen Holst og Fafo-forsker Terje Rød Larsen har gitt Norge reklame man bare kunne drømme om» (NTBtekst 1993a). Den positive oppmerksomheten blir også fremstilt som et sterkt forhandlingskort i de pågående hvalfangstforhandlingene, der Norge var under internasjonalt press for å stoppe hvalfangsten (se for eksempel VG 1993). Norsk fredssuksess og internasjonal sympati som kan utnyttes til Norges fordel, koples dermed eksplisitt. Statssekretær Jan Egeland (VG 1995) er nok en gang tydelig:

Et trumfkort er Norges suksess som fredsmegler i flere internasjonale konflikter. Vi kan bytte informasjon på det internasjonale marked hvis vi oppfattes om interessante. Vår status i for eksempel Midtøsten gjør at vi i andre sammenhenger kan møtes på høyere nivå og i mer omfattende samtaler. De er interessert i våre vurderinger. På denne måten kan vi få informasjon tilbake som er viktig for Norge.

10 For akademiske analyser, se Bucher-Johannessen 1999; Kelleher & Taulbee 2006; Tvedt 2003.

Til tross for enkelte forsøk på å forsvare bistandsdiskursens tradisjonelle fokus på nestekjærlighet og etiske prinsipper som de eneste beveggrunnene for Sør-politikken (Stokke 2005: 450ff; Stortingstidende 1995–1996b: 4003–4039), ble motstanden mot egeninteressert motivasjon raskt mindre. I siste del av perioden legges det stor vekt på at aktivt fredsengasjement øker Norges prestisje og synlighet, og gir tilgang til viktige beslutningstakere internasjonalt. Fredsengasjementet fremstilles som «Norges viktigste utenrikspolitiske nisjeprodukt» (Larsen 2002) og sies å gi Norge status og betydelig «politisk kapital» (Matlary 1999). Utenriksminister Knut Vollebæk¹¹ (*Aftenposten* 1998) sier til og med rett ut at det kan fremme Norges handelsinteresser:

Vårt Midtøsten-engasjement har gjort at vi er blitt interessante. Når jeg snakker med Kinkel, med van den Broek og Axworthy og Talbott, så er de meget interessert i hva som skjedde i Midtøsten. Hva fikk jeg ut av mitt besøk der? Hva er mitt syn på dette? Og da kan jeg legge inn litt om laks og gassmarkedsdirektiv og slikt, fordi jeg allerede har gitt dem noe.

Dermed endres meningsdimensjonen ved det norske fredsengasjementet: et instrumentalistisk egeninteresseperspektiv vinner terreng, og engasjementet knyttes i større grad til fremme av norske interesser som ikke direkte dreier seg om fred.

Mot slutten av perioden introduseres også en femte og helt sentral diskursiv konstruksjon: *Norge er en fredsnasjon*. Denne lille setningen uttrykker på mange måter essensen i den dominerende representasjonen, og den har stått sentralt i det offentlige ordskiftet om fredsengasjementet de siste åtte årene. Statsminister Kjell Magne Bondevik¹² er uttrykkets opphavsmann. I nyttårstalen 1. januar år 2000 legger han vekt på de lange linjene og skisserer sin visjon for Norges rolle i det nye tusenåret:

Norge må være en nestekjærlighetens og solidaritetens nasjon. La oss følge i Fridtjof Nansens spor ved trofast innsats for flyktninger og nødlidende i andre land. [...] Norge må være en fredsnasjon – en aktør for konfliktløsning og fredsskapende virksomhet. [...] Jeg ønsker at vår hovedstad skal framstå som en internasjonal fredsbystad. Huskes vi som fredsnasjon, har nordmenn grunn til stolthet.

I nyttårstalen 2003 følger Bondevik opp og gjør fred til ett av hovedtemaene sine: «Som en kristen kulturnasjon har arbeidet for fred vært en av de

11 Vollebæk ble rekruttert fra Utenriksdepartementet, og var tilknyttet KrF. Vollebæk og hans statssekretær Janne Haaland Matlary fokuserte sterkt på nytteverdien av fredsengasjementet.

12 Bondevik representerte KrF. Hans sentrale rolle som forsvarer av fredsengasjementet, og de moralske og kristen-etiske argumentene han bruker, er i seg selv interessante – de viser at engasjementet stod sterkt også på den borgerlige siden av norsk politikk.

grunnvoller Norge har bygget på gjennom århundrer. DET er i dag kanskje vårt fremste kjennemerke internasjonalt» (Bondevik 2003).

Statsministerens nyttårstale har et svært bredt nedslagsfelt i Norge, og den sterke vektleggingen av fred er dermed interessant fra et diskursanalytisk perspektiv. Bondevik etablerer eksplisitt fredsengasjementet som ett av de viktigste kjennetegnene ved Norge. Han kobler engasjementet til Norges kristne kultur og nasjonalhelter som Fridtjof Nansen, og slår fast at Norge har en stolt humanitær arv og fredstradisjon å bygge på (se også Petersen 2002). Engasjementet opphøyes dermed til en sentral del av norsk identitet og selvbilde, og tradisjon og kontinuitet konstrueres. Dette kan ses som en kraftfull diskursiv handling som legitimerer fredsengasjementet og den dominerende representasjonen (Milliken 1999: 243–248). Hvis vi følger Bondeviks resonnement, fremstår fredsengasjementet som nødvendig for å opprettholde og reprodusere Norges identitet (se også Leira 2005: 154f).

De fem diskursive konstruksjonene presentert ovenfor utgjør kjernen i den dominerende representasjonen av fredsengasjementet. Denne representasjonen slår fast at fredsengasjementet har gitt gode resultater, og at innsatsen derfor er lett å forsvare. Den innskriver Norge med betydelig mulighet og evne til å bidra til fred, og konstruerer den norske tilnærmingen som unik. Det understrekes også at engasjementet både gjør Norge i stand til å yte et betydelig bidrag til en bedre verden og er gunstig i et nytteperspektiv. Den dominerende representasjonen naturliggjør og legitimerer dermed vektleggingen av fred i norsk utenrikspolitikk.

Alternativ representasjon 1: Fredsengasjementet fører til nedprioritering av sentrale norske interesser

Til tross for den dominerende representasjonens sterke posisjon, finnes det tekster som artikulere avvikende synspunkter. Når euforien rundt den norske innsatsen i Midtøsten legger seg, dukker det opp kritikk av engasjementet. Denne kritikken utgjør samlet sett en representasjon organisert rundt begrepene «Norges egentlige interesser», «naboområder», «prioritering» og «konsentrasjon».

Det er først og fremst stortingsrepresentanter fra Høyre og *Aftenpostens* utenrikskommentator Nils Morten Udgaard som artikulere representasjonen. De hevder at norsk utenrikspolitikk lider under en *mangel på prioritering og konsentrasjon*. Stortingsrepresentant Kaci Kullmann Five sier det slik: «I forhold til fredsmegling har jeg manet til en viss forsiktighet i fremtiden. [...] Hvis vi stadig fortsetter å spre norske ressurser og har ambisjoner om å opptre som et mini-FN, velger vi en rolle det er umulig å leve opp til for et lite land på skikkelig vis» (Stortingstidende 1994–1995: 2017; se også VG 1995). Norges fredsengasjement er for spredt, det er relativt

kostbart, og det tar ressurser og oppmerksomhet fra andre utenrikspolitiske oppgaver. Resultatet er at Norges nærområder, som betraktes som langt viktigere enn konflikter langt borte, blir nedprioritert: «Det synes som om den norske rollen i Guatemala påkaller like stor eller større interesse enn vår Baltikum-politikk. Resultatet er en mangel på fokus om det for nasjonen viktigste: Det som direkte angår Norge» (Jan Petersen, sitert i *Aftenposten* 1997).

Vektleggingen av fredsengasjementet tillegges «idémessig uklarhet rundt spørsmålet om hva utenrikspolitikken egentlig er», og resultatet er at «norske egeninteresser kommer i bakgrunnen» (Udgaard 1995a; se også 1995b). Udgaard hevder også at fredsengasjementet representerer isolasjonistiske tendenser: «Nå melder den [den norske isolasjonismen] seg på ny, forkledd som et globalt og grenseløst norsk engasjement for nødhjelp og fredsarbeide – uten prioriteringer og uten virkelige bindinger for det gavmilde Norge.» Denne alternative representasjonen utfordrer dermed den dominerende representasjonens fremstilling av fredsengasjementet som en sentral del av utenrikspolitikken. Den er også implisitt kritisk til påstanden om at engasjementet bedrer Norges sikkerhet og internasjonale posisjon.

Kritikken av fredsengasjementet blir ikke stående uimotsagt. Bærere av den dominerende representasjonen kommer med sterk motkritikk, og fredsengasjementet forsvares både i stortingsdebatter (Stortingstidende 1994–1995, 1995–1996a, 1996–1997; se uttalelsene fra representanter for Ap, SV og KrF) og i avisartikler. For eksempel advarer utenriksminister Bjørn Tore Godal (1995) mot «forsøk på å konstruere et kunstig motsetningsforhold mellom norske nasjonale interesser i våre nærområder og vårt nødhjelpsarbeid for sårbare mennesker i krigs- og konfliktrammede land». En viss diskursiv kamp gjør dermed sitt inntog i diskursen. Kampen er imidlertid ujevn. Mot slutten av perioden fremstår denne alternative representasjonen som mer marginalisert enn noensinne. Høyre, tidligere en av dens ivrigste bærere, endrer kurs og gir sin tilslutning til den dominerende representasjonen etter å ha blitt del av samlingsregjeringen i 2001 (se for eksempel Petersen 2002; Helgesen 2003). Dette illustrerer både diskursens stabilitet til tross for endringer i det politiske landskapet og den tverrpolitiske tilslutningen engasjementet etter hvert oppnår. Fremskrittspartiet er heretter det eneste partiet som artikulere representasjonen (se for eksempel Stortingstidende 1999–2000: 1796, 2000–2001: 2612).

Alternativ representasjon 2: Norsk utenrikspolitikk er interessebasert snarere enn verdibasert

I løpet av perioden vokser det også frem en tredje representasjon. Denne målbærer i likhet med den første alternative representasjonen kritikk av både fredsengasjementet og den dominerende representasjonen. Perspektivet er imidlertid grunnleggende ulikt – fredsengasjementet konstrueres i utgangspunktet som positivt, og fokus ligger i hovedsak på mangel på idealisme i engasjementets nåværende form.

Vi kan skille mellom to hovedformer for kritikk. Den første utfordrer den dominerende representasjonens konstruksjon av harmoni mellom egeninteresse og altruisme. Norske interesser ses som styrende for hvor, hvorfor og hvordan Norge engasjerer seg:

[...] egennytte, ivaretagelse av norsk selvbylde og internasjonal symboleffekt og anseelse har vært viktigere ingredienser enn et gjennomtenkt etisk standpunkt. [...] Det å forankre humanitært engasjement i egennytte innebærer i virkeligheten å redusere spørsmålet om bekjempelse av menneskelig lidelse til en funksjon av utenrikspolitiske nyttekalkyler (Thune 1997).

Videre legges det vekt på at det langt fra alltid er harmoni mellom egeninteresse og idealisme, og at idealisme bør få en selvstendig posisjon som begrunnelse for engasjementet.

Den andre hovedformen for kritikk setter norsk utenrikspolitisk praksis opp mot den dominerende representasjonen av fredsengasjementet. Rådende praksis konstrueres som inkompatibel med begreper som «fredsnasjon» og «humanitær stormakt». Disse begrepene brukes ofte for å oppsummere Norges utenrikspolitikk, og de har sterke idealistiske konnotasjoner. Ifølge kritikken glimrer imidlertid idealismen med sitt fravær i en rekke norske praksiser, for eksempel i mangelen på humanitært engasjement i Etiopia og Eritrea (Dagbladet 1999) og i det tette forholdet til USA:

Bush-administrasjonens stadig mer arrogante unilateralisme, militære opprustning og direkte undergraving av folkeretten stiller Norge på valg: Kan vi fortsatt være USAs beste venn og profilere oss som en pådriver i menneskerettighetsspørsmål, en brobygger for fred og forsoning og en «humanitær stormakt»? (Stålsett 2002).

Denne argumentasjonen vinner særlig frem i forbindelse med Irak-krigen i 2003. Her stilles fredsnasjon-imaget opp mot mangelen på et klart norsk standpunkt mot krig:

Vi har et selvbilde som en fredelig nasjon. [...] Regjeringens iver for å delta militært i internasjonale konflikter står i kontrast til oppbyggingen av fred som en norsk merkevare (*Nationen* 2003).

Videre foreslås det at Norge bør trekke seg fra USAs militære operasjoner og «rendyrke profilen som fredsbygger».

I sin beskrivelse av den nåværende utenrikspolitikken, kobler den andre alternative representasjonen «fredsengasjement» til «norske interesser». «Norske interesser» konstrueres videre som potensielt uforenlige med «idealisme». Begrepet «fredsnasjon» ses videre som inkompatibelt med deltagelse i militære operasjoner eller støtte til USA. I likhet med den første alternative representasjonen, opererer også denne med et skarpt skille mellom hvordan norsk utenrikspolitikk bør være og hvordan den er. Ideelt sett bør fredsengasjementet baseres på verdier og gjøres uavhengig av norske interesser.

Vi kan si at de tre ulike representasjonene av fredsengasjementet springer ut av tre ulike syn på hva utenrikspolitikk er og bør være. Den dominerende representasjonen definerer fredsengasjementet som en del av utenrikspolitikken. Det understrekes at utenrikspolitikken er basert på både verdier/ idealer og interesser. Interesser defineres relativt vidt – i tråd med «det utvidede sikkerhetsbegrepet» defineres for eksempel bidrag til en bedre og mer stabil verden som et bidrag til norsk sikkerhet. Videre legges det vekt på at et godt internasjonalt «image» gir Norge bedre muligheter til å ivareta sine interesser, og at fredsengasjementet er et viktig bidrag i så måte.

Den første alternative representasjonen har et helt annet utgangspunkt; den ser ikke fredsengasjementet som en viktig del av norsk utenrikspolitikk, og understreker derfor at det ikke bør kreve mye ressurser eller oppmerksomhet. Utenrikspolitikken bør handle om nyttemaksimering ut fra gitte interesser, som først og fremst er knyttet til Norges sikkerhet og velstand. Fredsengasjementet konstrueres som uviktig i forhold til disse interessene. Den andre alternative representasjonen legger på sin side vekt på at utenrikspolitikk kan og bør være verdibasert. Norges utenrikspolitikk, fredsengasjementet inkludert, er imidlertid i stor grad interessestyrt. Fredsengasjementet bør ikke motiveres av egennytte, og verdier og idealisme bør stå i sentrum for innsatsen. Det understrekes også at Norges profil som fredsnasjon ikke er forenlig med flere fremtredende utenrikspolitiske praksiser, og at disse bør endres.

2003–2008: Diskursiv åpning og kamp?

Perioden mellom 1993 og 2003 var på mange måter preget av diskursiv stabilitet. Til tross for fremveksten av alternative representasjoner, beholdt den dominerende representasjonen sin sterke posisjon. De diskursive strukturene etablert i etterkant av «Oslo-avtalen» ble i stor grad opprettholdt og reproduert, og kritikken av fredsengasjementet var begrenset. Dette endrer seg fra og med 2003. Oppmerksomheten rundt fredsengasjementet øker på dette tidspunktet sterkt, og debatten blir langt mer livlig og opphetet.

Den refleksive vendingen: «Fredsnasjon» som selvbilde

Den økende refleksiviteten rundt fredsengasjementet er en av drivkreftene bak den åpningen av diskursen som nå finner sted. Refleksivitet kan bety forsøk på bevisstgjøring av selvbilder, og i denne sammenhengen innebærer det å oppfatte begrepet «fredsnasjon» som en markør for et viktig utenrikspolitisk selvbilde.

Den refleksive vendingen ser ut til å være et resultat av fredsengasjementets fremskutte plass i norsk utenrikspolitisk diskurs. Den bevisste bruken av engasjementet i Norgesprofilering,¹³ uttalelser som direkte knytter fredsengasjementet til norsk identitet og spenningene mellom fredsmaget og norsk krigsdeltagelse i Kosovo, Irak og Afghanistan, bidrar til å sette fredsengasjementet på dagsordenen (se også Leira 2005: 154f). Fra omtrent 2002 øker den akademiske interessen omkring Norges fredsarbeid og historiske fredstradisjon sterkt.¹⁴ Det blir nå stadig vanligere å knytte begrepet «fredsnasjon» til identitet og selvbilde. Professor Nina Witoszek (2002) hevder for eksempel at «fredsmytologien» er blitt en sentral del av det norske selvbildet, og at «vårt – og omverdenens – ønske om å se Norge som fredsdue[n] [er] så sterkt at ordet blir til kjød». Makt- og demokratiutredningens sluttrapport (NOU nr. 19 2003: 51) følger opp:

Siden tidlig på 1990-tallet har «Norge» blitt bygget opp som en internasjonal merkevare, som et spesielt fredselkende og givervennlig land med særskilte oppgaver i verdenspolitikken. Merkevarebyggingen foregår gjennom «engasjementspolitikken» – arbeidet for konfliktløsning, fred, demokrati og menneskerettigheter – rundt omkring i verden. Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt

13 Utenlandsprogrammet for Hundreårsmarkeringen 2005 og debatten om Norges omdømme internasjonalt er illustrerende. Se for eksempel Dagbladet 2005; Leonard & Small 2003; Utenriksdepartementet 2003; Widvey 2003.

14 Se for eksempel *Historisk tidsskrift* 2/2005; Leira 2004, 2005; Leira et al. 2007; Pharo 2005; Steine & Vogt 2004; Tvedt 2002, 2003; Østerud 2006a.

har blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet.

Disse synspunktene gjør seg også etter hvert gjeldende i det offentlige ordskiftet. I forbindelse med hundreårsmarkeringen blir en omfattende undersøkelse av nordmenns selvbilder og av andre europeeres inntrykk av Norge offentliggjort. 92 prosent av de spurte nordmennene mente Norge er en «humanitær fredsfyrste», mens svært få europeere forbandt Norge med humanitær assistanse eller fredsarbeid (Hundreårsmarkeringen 2005). Mangelen på samstemthet mellom selvbilder og andres oppfatninger ble behørig omtalt av den norske pressen, og den refleksive vendingen fikk dermed bredere gjennomslag. En ingress i Dagbladet er illustrerende: «Fredsnasjonen. Verdens største giver. Slik er vårt selvbilde. Men verden er ikke enig» (Dagbladet 2005).

Fra og med 2005 dukker det opp tekster som konstruerer det norske selvbildet som urealistisk og hevder at det har for stor innflytelse i norsk utenrikspolitikk.¹⁵ Terje Tvedt uttaler at han vil «knuse myten om Norges storposisjon som nasjonal fredsmegler i utlandet» (Bergens Tidende 2006). Olav Riste (2007) karakteriserer det norske selvbildet som «narsissistisk» og hevder at Utenriksdepartementet prioriterer humanitær innsats og fredsarbeid for høyt. Janne Haaland Matlary¹⁶ sier det slik:

[...] det bildet som skapes av «Norge som fredsnasjon» av politikerne, ikke minst fra KrF og SV, er misledende og tilslørende. Man erstatter realiteter med normative utsagn som har klangbunn i folket, kultivert gjennom den fredsretorikk som vi finner tilbake til Løvland og Bjørnson [...] problemet i dag er at det er altfor lett å servere «fred» som hovedinnholdet i norsk utenrikspolitikk; no questions asked. I virkelighetens verden er Norges fredsdiplomati ubetydelig (Matlary 2005b).

Andre tekster legger vekt på å vise at selvbildet som fredsnasjon ikke er opplagt. Iver B. Neumann (2004) slår for eksempel fast at selvbilder er konstruerte, og at en rekke norske praksiser ikke passer med selvbildet som fredsnasjon. Også selvbilder som er radikalt forskjellige, for eksempel et selvbilde som krigsnasjon, er mulig gitt norske praksiser. Halvard Leira og Berit von der Lippe ser mer spesifikt på forholdet mellom selvbildet som fredsnasjon og praksisen med deltagelse i internasjonale militære opera-

15 Utgangspunktet for dette synspunktet er at vi kan vurdere selvbilders sannhetsgehalt ved å sammenlikne dem med (den objektive) virkeligheten. Dette synspunktet strider mot diskursanalytisk ontologi, som vektlegger at selvbilder ikke har noen objektiv basis og at selvbildene påvirker virkeligheten vi lever i (Friis 2007; Hansen 2006: xvi, 1, 5).

16 Janne Haaland Matlary gikk dermed fra å være en tydelig forsvarer av fredsengasjementet som statssekretær til å bli en av de fremste kritikerne av selvbildet som fredsnasjon som akademiker.

sjoner, og slår fast at det på dette området finnes store potensielle spenninger (Leira 2005: 155f; Leira et al. 2007: 14ff, von der Lippe 2007). Generelt sett fører den refleksive vendingen nettopp med seg en oppfatning om at det norske selvbildet som «fredsnasjon» ikke er gitt. Det stilles spørsmål ved den tidligere selvsagte og uimotsagte koplingen mellom «Norge» og «fred», og kritikk eller avvisning av selvbildet muligjøres.

Alternative representasjoner: Forsterket kritikk av fredsengasjementet

Den andre alternative representasjonen endrer seg lite. Kritikken mot egeninteresser som motivasjon for engasjementet opprettholdes. Stein Tønneson, historiker og direktør for PRIO, sier det slik: «Det er sjenerende når Norge bruker sitt engasjement til å fremme sin egen rolle. Vi må ikke bli overdrevent opptatt av imagebygging og utålmodige etter synlig suksess» (*Aftenposten* 2007). Forskjellen på liv (våpeneksport og deltagelse i militære operasjoner) og lære (selvbilde som fredsnasjon) i norsk utenrikspolitikk problematiseres også. SVs utenrikspolitiske talsmann Bjørn Jacobsen hevder for eksempel at «[...] den storstilte norske våpeneksporten svekker bildet av Norge som fredsnasjon» (*Dagbladet* 2006; se også *Vårt Land* 2007). Disse praksisene konstrueres nå også som en trussel mot Norges *evne* til å tilrettelegge fredsprosesser:

Fredsmegleren Petter Skauen i Kirkens Nødhjelp advarer om at norsk militært engasjement i utlandet kan svekke Norges fredsmegler troverdighet. [...] Hele fredsengasjementet er basert på tillit, og derfor er det viktig at vi ikke blir identifisert verken med krigførende land eller land som utnytter den tredje verden økonomisk, sier Skauen (*Aftenposten* 2005).

Det skjer langt mer rundt den første alternative representasjonen – den blir styrket av de nye formene for kritikk av fredsengasjementet som dukker opp fra og med 2003. For det første fremstilles «den norske modellen» nå som problematisk. Terje Tvedt er toneangivende: han slår fast at modellens nære bånd mellom staten, de frivillige organisasjonene og forskningsinstitusjonene gir opphav til et udemokratisk, monolittisk og korporativt system preget av elitesirkulasjon. Systemet gir lite rom for pluralisme, debatt og kritisk evaluering, og fører til ensretting (Tvedt 2003, 2006). Tvedts kritikk henvises til og reartikuleres i en rekke tekster, og bidrar til å skape debatt om Norges påståtte småstatsfordeler i fredsarbeid. I bladet *Bistandsaktuelt* (2007) slås det for eksempel opp at «[f]lere forskere stiller spørsmål ved ideen om at Norge kan utrette mer fordi det er et lite land». Mangelen på pressmidler overfor partene trekkes her frem som en ulempe, og det settes spørsmålstejn ved den norske kompetansen. Dermed utfordres den

dominerende representasjonens konstruksjon av «den norske modellen» som en unik ressurs, og sentrale deler av fredsengasjementets legitimeringsgrunnlag trekkes i tvil.

For det andre blir det nå satt spørsmålsteget ved resultatene av fredsengasjementet. Flere nye studier er kritiske til Norges rolle i Midtøsten, som til nå har fremstått som paradeeksempelet på vellykket norsk innsats. Hilde Henriksen Waage (2004) og Arne Ørum (2004) hevder begge at Norges involvering var ubalansert og til fordel for Israel, og at den ikke har fremmet en varig fredsløsning. Statsviteren Øyvind Østerud (2006b; se også 2006a) generaliserer kritikken: «Norge vil være en viktig fredsskapende nasjon, men det er svært få dokumenterte positive effekter av vårt internasjonale engasjement [...]». Disse studiene får stor oppmerksomhet, henvises til i en rekke tekster og bidrar til å skape debatt om fredsengasjementet. De utfordrer dermed konstruksjonen av Norges engasjement som et betydelig og effektivt bidrag til fred i en rekke konfliktområder – en av bærebjelkene i den dominerende representasjonen. Flere tekster antyder også at engasjementet gir smått med resultater og gevinster for Norge. *Dagens Næringsliv* (2007) skriver at «[...] det finnes få konkrete bevis på hva nordmenn har «fått igjen» for innsatsen, annet enn æren av å bli invitert på møte med den amerikanske eller britiske utenriksministeren.»

Den tredje nye formen for kritikk henger nær sammen med diskursens refleksive vending, og tar gjerne eksplisitt utgangspunkt i at Norge har et selvbilde som fredsnasjon. Vi har allerede sett at Janne Haaland Matlary (2005b, se også 2005a) fremstiller dette selvbildet som tilsørende, og hun hevder samtidig at det «hindrer rasjonell interesse- og maktanalyse». Øystein Steiro (2005) skriver: «Vi trenger seriøse politikere, ikke overambisiøse fredsmeklere som har glemt de realpolitiske utfordringer i eget nær-område.» Nils Morten Udgaard (2006) slår på sin side fast at «[...] det norske selvbildet blir fordreiet, når vi ser vår politiske misjon i gode gjerninger overfor andre land. Forståelsen for norske interesser i verden svekkes og deformeres.» Her konstrueres både selvbildet som fredsnasjon og fredsengasjementet som sådan som urealistisk og som en hindring for rasjonell, interessebasert politikk. Engasjementet sies å medføre mangel på fokus, prioritering og strategisk analyse (se for eksempel FrP-talsmann Morten Høglund i *Dagbladet* 2006c). Begrepene «realisme» og «realistisk» brukes eksplisitt, og de koples til «nasjonale interesser» og «naboområder». Dette innebærer at den første alternative representasjonen artikuleres tydeligere enn på lenge, og at den blir mer synlig.

Den dominerende representasjonen: reproduksjon og svar på tiltale

Til tross for de nye utfordringene forblir den dominerende representasjonen stort sett uendret. Representasjonens sentrale diskursive konstruksjoner reartikuleres i et stort antall tekster. Videre legger den rødgrønne regjeringen (Ap, SV, Sp) som kommer til makten i 2005 stor vekt på fredsengasjementet og reproducerer den etablerte dominerende representasjonen i sentrale regjeringsdokumenter.¹⁷ Enkelte justeringer gjør seg likevel gjeldende. For det første ser det ut til at forholdet mellom utviklingshjelp og fredsengasjement er i endring. Fredsengasjementet får generelt mer oppmerksomhet, og utviklingshjelp anses i økende grad som et redskap i tiltak som har fred som hovedmål. Det er betegnende at regjeringen legger frem et eget strategisk rammeverk med navnet «Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging. Norges rolle» (Utenriksdepartementet 2004). Enkelte tekster antyder også at fredsengasjementet er Norges mest effektive redskap for å bidra til positiv endring i verdenssamfunnet (se for eksempel NTB-tekst 2004; Støre & Solheim 2007).

Den andre justeringen gjelder «den norske modellen». Det legges nå større vekt på at Norge er tilrettelegger snarere enn en mekler. Det er partenes ansvar å skape fred, og Norge kan ikke holdes ansvarlig for mangel på fremgang. Det understrekes også at samordning med andre tredje-parter er viktig, og at Norge har et nært forhold til sentrale internasjonale aktører (se for eksempel Petersen 2005; Utenriksdepartementet 2008). Dette antyder at Norges innsats ikke er fokusert på internasjonal imagebygging, men snarere er pragmatisk og rettet mot å oppnå resultater.

For det tredje ser vi en endring i hvordan motivasjon omhandles. I første del av perioden legges det stor vekt på egen nytte (fredsengasjementet bedrer Norges image og gir større innflytelse), men etter hvert havner slike begrunnelser i bakgrunnen og mister sin legitimitet: «Norge bruker over 800 millioner kroner i året på fredsarbeid. Det må aldri bli slik at disse pengene er viktig for å bedre vårt omdømme og vinne internasjonal prestisje» (Støre 2008). Det legges imidlertid fremdeles vekt på at fredsengasjementet har positive virkninger for Norge, spesielt i forhold til sikkerhet: «Vår innsats for fred, forsoning og utvikling springer [...] ikke bare ut fra solidaritet og respekt for menneskets verd. Politikk for fred blir en del av vår egen sikkerhetspolitikk. Dette er både det viktigste argumentet og et tilstrekkelig argument for norsk fredspolitikk» (Støre 2006). Det faktum at motivasjon forblir et sentralt tema i diskursen, er i seg selv interessant. Det indikerer at fredsengasjementet ikke er fullstendig etablert som en naturlig og nødvendig del av norsk utenrikspolitikk, og at det derfor må

17 Regjeringserklæringen (Soria Moria-erklæringen) slår for eksempel fast at regjeringen vil «styrke Norges innsats som fredsnasjon» (Arnstad, Djupedal, Haga, Halvorsen, Solberg & Stoltenberg 2005).

legitimeres eksplisitt. Denne tolkningen støttes av det kanskje mest iøynefallende nye trekket i den dominerende representasjonen – direkte svar på tiltale i forhold til ny kritikk.

Når Øyvind Østerud (2006a, 2006b) og Thorbjørn Jagland (2008) hevder at Norges fredsengasjement har gitt få resultater, dukker det opp flere tekster som tilbakeviser påstandene og slår fast at Norge har oppnådd mye:

Jan Egeland vil på ingen måte underskrive Thorbjørn Jaglands dystre karakteristikk av norsk fredsinnsetts [...] Han ramser opp en rekke fredsprosesser omkring på kloden der både han selv og andre nordmenn kan ta mye av æren for konkrete fredsavtaler som har spart titusener av menneskeliv (Bergens Tidende 2008).

Utenriksminister Jonas Gahr Støre og utviklingsminister Erik Solheim (2006; se også Johansen 2007) slår på sin side fast at «[f]or oss står det klart: Norsk og internasjonal innsats har gitt resultater». De tilbakeviser samtidig påstandene om at Norge mangler kompetanse og at «den norske modellen» hindrer kritikk og debatt: «I Norge er kompetansen og kunnskapsnivået høyt som følge av vårt engasjement, fordelt på myndigheter, organisasjoner, forskningsinstitutter og andre. Kritikken og analysen er der, og det er positivt, og vi får en rad av tilbakemeldinger nettopp fra disse organisasjonene.» Forsker og tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet Kjetil Skogrand antyder på sin side at fredsarbeid er vanskelig, men at det likevel bidrar positivt: «Det er langt mellom de spektakulære suksessene, men vi kan ikke se bort fra at forholdene i de aktuelle områdene hadde vært langt verre uten norsk innsats. Vi har derfor ikke råd til å la være. Alt i alt er det beskjedne ressurser vi har brukt på fredsprosessene» (Bergens Tidende 2008). Gjennom disse utsagnene forsvares den positive koplingen mellom «norsk fredsengasjement» og «fred» eksplisitt. Det understrekes at Norge gjør en viktig forskjell, at innsatsen nytter og at det jobbes for å gjøre innsatsen så effektiv som mulig.

Fremskrittspartiets påstander om at fredsengasjementet er for kostbart, og at budsjettene derfor må kuttes, avvises også på det sterkeste (Dagbladet 2006b). Utenriksminister Jonas Gahr Støre uttaler at slike kutt vil føre til dårligere sikkerhet for Norge, at de «gir et dramatisk signal om et brudd med Norges rolle som fredsnasjon», og at de «gjør noe med vårt omdømme som fredsnasjon» (ibid.). Her mobiliseres fredsengasjementets identitetsdimensjon, og fredsnasjonsbildeet gjøres avhengig av aktiv internasjonal innsats og relativt store budsjettoverføringer.

Den dominerende representasjonen opprettholder sin sterke posisjon gjennom hele perioden. Antallet tekster som reproducerer den er høyt sammenliknet med antallet som artikulere alternative representasjoner, og den har svært bred politisk støtte. Den dominerende representasjonen forblir dermed hovedleverandøren av fredsengasjementets mening,

og dens organisering av virkeligheten står fremdeles sterkt. Den økende kritikken mot fredsengasjementet imøtegår imidlertid eksplisitt, og dette antyder at representasjonen oppfattes som truet. Omfattende reproduksjon av de sentrale diskursive konstruksjonene peker i samme retning – når en representasjon utfordres, blir den aktualisert og forsvart (Neumann 2001: 53, 133). Et element av diskursiv kamp om fredsengasjementets mening har med andre ord gjort sitt inntog, og diskursen fremstår derfor som åpnere enn tidligere.

Konklusjon

Avsløringen av Norges rolle i fredsprosessen i Midtøsten i 1993 førte med seg massiv offentlig oppmerksomhet. Innsatsen for fred passet godt med veletablerte norske selvbilder som en fredelig nasjon med spesiell evne til å bidra til å løse globale utfordringer, og den diskursive konstruksjonen av «Oslo-prosessen» tok utgangspunkt i disse selvbildene og forståelsesrammene. Det ble imidlertid også skapt ny mening. Norges innsats ble konstruert som avgjørende for det positive utfallet, og det ble slått fast at Norges suksess kunne gjentas også i andre fredsprosesser. Ideen om et generelt norsk fredsengasjement var dermed født, og det oppstod en egen diskurs som dreide seg om dette gradvis voksende engasjementet. Diskursen ble allerede fra begynnelsen dominert av en bestemt representasjon av fredsengasjementet, og analysen viser at dominansen siden er opprettholdt til tross for fremveksten av alternative representasjoner. Denne representasjonen har dermed hatt stor innflytelse på hvordan nordmenn har sett på engasjementet.

Den dominerende representasjonen gir opphav til et positivt syn på det aktive norske engasjementet, og innskriver Norge med betydelig handlingsrom og mulighet til å bidra til fred. Den etablerer «den norske modellen» som et verktøy som gjør Norge i stand til å bidra på en unik og effektiv måte, og produserer en dobbel begrunnelse for engasjementet – i tillegg til å hjelpe andre, har det positive konsekvenser for Norge. Samtidig knyttes også fredsengasjementet til kjernen av norsk nasjonal identitet. Hvis vi aksepterer denne representasjonen, fremstår derfor engasjementet som en naturlig, nødvendig og viktig del av norsk utenrikspolitikk.

Vi har også sett at den dominerende representasjonen ikke har vært knyttet til enkeltpartier eller politiske blokker, og at den har fremstått som stabil til tross for endringer i regjeringssammensetning og parlamentarisk situasjon. Den har blitt artikulert og reproduisert av samtlige regjeringer siden 1993, borgerlige som sosialdemokratiske, og har vunnet stadig bredere politisk oppslutning. Høyres stortingsrepresentanter, som lenge var kritiske til vektleggingen av fredsarbeidet, ga sin fulle tilslutning til enga-

sjementet da de kom i regjeringsposisjon. Per i dag er FrP det eneste større politiske partiet som er eksplisitt kritisk.

Den dominerende representasjonen har med andre ord naturliggjort og i perioder avpolitisert fredsengasjementet. Dens brede gjennomslag fremstår som en viktig mulighetsbetingelse for den norske politikken på dette området.¹⁸ Dette poenget trer klarere frem dersom vi tenker oss et annet utfall av den diskursive kampen mellom ulike representasjoner og virkelighetsforståelser. Hvis en av de alternative representasjonene hadde vunnet frem, er det vanskelig å tenke seg at det omfattende fredsengasjementet ville bli opprettholdt. Den første konstruerer engasjementet som perifert i forhold til de sentrale utenrikspolitiske utfordringene, og den gir dermed ikke grunnlag for omfattende ressursbruk og oppmerksomhet rundt fredsarbeid. Den andre alternative representasjonen er i utgangspunktet positiv til engasjementet, men gir det en ren verdibasert eller idealistisk begrunnelse. Dette gjør en bred, robust og tverrpolitisk tilslutning til engasjementet mindre sannsynlig. Den dominerende representasjonens sammensmelting av idealisme og interessefokus har med andre ord bidratt til engasjementets legitimitet (se også Leira et al. 2007: 11ff; Tvedt 2003).

Disse konklusjonene innebærer imidlertid ikke at fredsengasjementet kommer til å beholde sin sterke posisjon for all fremtid. Diskurser endrer seg, og dette får gjerne konsekvenser for politikken. I de siste fem årene har fredsengasjementsdiskursen blitt gradvis åpnere. Engasjementet kritiseres fra flere hold, og den dominerende representasjonens diskursive konstruksjoner utfordres. I og med at denne representasjonen fremstår som avgjørende for engasjementets legitimitet, kan vi tenke oss at disse utviklingstrekkene utgjør en fremtidig eksistensiell utfordring for fredsarbeidet.

Det er imidlertid gode grunner til å forvente at fredsengasjementet vil overleve lenge, og at en eventuell endring i politikken blir gradvis og langsom snarere enn hurtig og gjennomgripende. Diskursive endringer tar generelt tid – diskurser er strukturelle, og de har betydelig treghet og motstandskraft overfor endring (Neumann 2001: 133). I vårt tilfelle taler også flere saksspesifikke faktorer mot hurtig endring. For det første er den dominerende representasjonen av fredsengasjementet grundig innvevd i generell utenrikspolitisk, forsvarspolitisk og utviklingspolitisk diskurs og tungt forankret i norske selvbilder. Dette innebærer at endring også møter motstand fra disse diskursene. For det andre er den dominerende representasjonen i stor grad nedfelt i institusjoner. Utenriksdepartementet har en egen seksjon for fred og forsoning som kun jobber med fredsarbeidet, og en rekke frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner har

¹⁸ Dette innebærer ikke at den dominerende representasjonen har vært en *tilstrekkelig* mulighetsbetingelse.

omfattende fredsprogrammer. Budsjettoverføringene til tiltak for «fred, forsoning og demokrati» (egen post på Utenriksdepartementets budsjett) er også omfattende. For det tredje har praksiser knyttet til fredsengasjementet etter hvert blitt rutine både i utenriksforvaltningen, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner. Både institusjonalisering og rutiner utgjør formidable barrierer for endring i diskurs og praksis.

Disse siste betraktningene, som angår fredsengasjementets videre utvikling, er ikke annet enn kvalifiserte gjetninger. Analysen som her er presentert gir imidlertid solid empirisk grunnlag for å konkludere med at diskursen rundt fredsengasjementet har bidratt til at dette politikkområdet nå er en viktig del av norsk utenrikspolitikk. Denne konklusjonen bygger derfor opp om tidligere studier som har vektlagt selvbilder, identitet og diskurs i sine analyser av norsk utenrikspolitikk generelt og fredsengasjementet spesielt. Dette innebærer ikke at alle utenrikspolitiske studier bør rettes inn mot diskurs, eller at analyser som fokuserer på internasjonal strukturell kontekst, beslutningsprosesser og enkeltaktørers roller og motiver er utdaterte. Poenget er snarere at vår forståelse av utenrikspolitikk blir bredere og dypere når det finnes flere ulike perspektiver. Empiriske studier som fokuserer på diskurs og fanger inn utenrikspolitiske fenomeners meningsdimensjon er fremdeles mangelvare i norsk kontekst, og ytterligere studier kan derfor bidra til en rikere, mer pluralistisk forståelse.

Litteratur

- Aftenposten* (1993a) «Clinton roser norsk innsats», 11.11.
- Aftenposten* (1993b) «Statssekretær Jan Egeland: Ikke overvurder norsk rolle», 29.09.
- Aftenposten* (1997) «– Utenrikspolitikk uten klar profil», 11.02.
- Aftenposten* (1998) «Vil favne verden fra norsk tue», 22.01.
- Aftenposten* (2005) «Advarer om at fredsrolle kan svekkes», 05.02.
- Aftenposten* (2007) «Her skal Norge skape fred», 13.10.
- Arnstad, Marit, Øystein Djupedal, Åslaug Haga, Kristin Halvorsen, Hill-Marta Solberg & Jens Stoltenberg (2005) «Soria Moria-erklæringen. Plattform for regjerings-samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet». Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf>.
- Bergens Tidende Magasinet* (2006) «– Vårt oppblåste selvbilde skygger for verden», 9.12.
- Bergens Tidende* (2008) «Vår mest erfarne ... », 13.01.
- Bistandsaktuelt* (2007) «Fred og bistand – hand i hand?» Nr 09. Tilgjengelig på <http://www.bistandsaktuelt.no/default.asp?ID=4650&t=a>.
- Bondevik, Kjell Magne (2000) Statsministerens nyttårstale årsskiftet 1999/2000. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-1/234245/262241/263598/arsskiftet_1999-2000.html?id=264369.

- Bondevik, Kjell Magne (2003) Statsministerens nyttårstale. Tilgjengelig på *NTBtekst*.
- Bondevik, Kjell Magne (2005) Statsministerens nyttårstale. Tilgjengelig på *NTBtekst*.
- Bruun-Lie, Benedicte (2004) *Konsensus og kontinuitet? Stortingets debatt om NATOs intervensjon i Kosovo våren 1999 i et diskursanalytisk perspektiv*. Hovedoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Bucher-Johannessen, Bernt (1999) «Den norske modellen». Stat og samfunn hånd i hånd til fremme av Norge», *Internasjonal Politikk* 57(2): 199–220.
- Carlsnæs, Walter (2002) «Foreign Policy» i Walter Carlsnæs, Thomas Risse & Beth A. Simmons (red.) *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Dagbladet* (1999) «En humanitær stormakt?», 14.07.
- Dagbladet* (2005) «Fred være med oss», 05.02.
- Dagbladet* (2006a) «← Norge er en krigsprofitør», 21.10.
- Dagbladet* (2006b) «FrP-kutt gjør verden farligere», 06.12.
- Dagbladet* (2006c) «Fredsmekling er blitt sportsgren», 06.12.
- Dagens Næringsliv* (2007) «Fredsindustrien», 31.03.
- Departementet for utviklingshjelp (1987) St.meld. nr. 34 (1986–87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*.
- Dobinson, Kristin & Geir Dale (2000) «Den norske ryggsekk – en analyse av ‘norsk’ fredsdiplomati» i Geir Dale (red.) *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Doty, Roxanne Lynn (1993) «Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S Counterinsurgency Policy in the Phillipines», *International Studies Quarterly* 37(3): 297–320.
- Egeland, Jan (1988) *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentials and Limitations in the Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Norwegian University Press.
- Fretheim Kjetil (2007): «Egoistenes gode intensjoner. Konstruksjonen av bistandsbransjen i nyere norsk bistandsdebatt», *Internasjonal Politikk* 65 (3): 45–70.
- Friis, Karsten (2007) «Konstruktivisme og nasjonale interesser», *Internasjonal Politikk* 65 (3): 85–96.
- Frydenlund, Knut (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Godal, Bjørn Tore (1995) «Nødhjelp og norsk utenrikspolitikk», *Aftenposten* 16.02.
- Græger, Nina (2005a) «Norway between NATO, the EU, and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse», *Cambridge Review of International Affairs* 18 (1): 85–103.
- Græger, Nina (2005b) «Norway in a Transatlantic Tight Spot Between US and European Security Strategies?», *Security Dialogue* 36 (3): 412–415.
- Græger, Nina (2006) *Norsk forsvarsdiskurs 1990–2005: Internasjonaliseringen av Forsvaret*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Græger, Nina & Halvard Leira (2005) «Norwegian Strategic Culture after World War II. From a Local to a Global Perspective», *Cooperation and Conflict* 40 (1): 45–66.
- Guzzini, Stefano (2000) «A Reconstruction of Constructivism in International Relations», *European Journal of International Relations* 6 (2): 147–182.
- Hansen, Lene (2006) *Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War*. London & New York: Routledge.

- Helgesen, Vidar (2003) «Peace, Mediation and Reconciliation: The Norwegian Experience». Tale, Brussel 21.05. Tilgjengelig på <http://www.irri-kiib.be/speechnotes/02-03/030521-Vidar%20Helgesens.pdf>.
- Historisk tidsskrift* (2005) 84 (2).
- Hundreårsmarkeringen Norge 1905–2005 (2005) «Selvbilde – Norge er en rik, humanitær fredsnasjon.» Pressemelding, 05.02. Tilgjengelig på <http://www.hundrearsmarkeringen.no/3-9-3.html>.
- Jagland Thorbjørn (2008) «Våre egne myter», *Aftenposten* 04.01.
- Johansen, Raymond (2007) «Gir resultater», *Dagsavisen* 22.02.
- Jørgensen, Marianne Winter & Louise Phillips (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kelleher, Ann (2006) «A Small State's Multiple-Level Approach to Peace-Making: Norway's Role in Achieving Sudan's Comprehensive Peace Agreement», *Civil Wars*, 8 (3): 285–311.
- Kelleher, Ann & James Larry Taulbee (2006) «Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style», *Peace & Change* 31 (4): 479–505.
- Knutsen, Torbjørn L., Gunnar Sørbø & Svein Gjerdåker (red.) (1997) *Norsk utenrikspolitikk*. 2. utg. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Larsen, Torgeir (2002) «Fred som nisje», *Dagbladet* 3.12.
- Leira, Halvard (2004) ««Hele vort Folk er naturlige og fødte Fredsvenner». Norsk fredstenkning fram til 1906», *Historisk tidsskrift* 83 (2): 153–180.
- Leira, Halvard (2005) «Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005», *Internasjonal Politikk* 63 (2–3): 135–160.
- Leira, Halvard (red.), Axel Borchgrevink, Nina Græger, Arne Melchior, Eli Stamnes & Indra Øverland (2007) *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: NUPI.
- Leonard, Mark & Andrew Small (2003) *Norwegian Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre.
- Liland, Frode & Kirsten Alsaker Kjerland (2003) *Norsk utviklingshjelps historie 3: 1989–2002: På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget.
- von der Lippe, Berit (2007) «Fredsretorikk og forsvarspolitikk», *Dagbladet* 25.03.
- Matlary, Janne Haaland (1999) «Verdimakt blir viktigere», *Dagbladet* 14.07.
- Matlary, Janne Haaland (2001) «Utenrikspolitikk mellom realpolitikk og idealpolitikk: Må vi velge?», i Harald Baldersheim, Bernt Hagtvedt, & Knut Heidar (red.) *Statsvitenskapelige utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Matlary, Janne Haaland (2002) *Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Rapportserien nr. 46.
- Matlary, Janne Haaland (2005a) «Verdensberømt i Norge», *Aftenposten* 18.04.
- Matlary, Janne Haaland (2005b) «Fred er ej det beste», *Fædrelandsvennen* 26.08.
- Milliken, Jennifer (1999) «The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods», *European Journal of International Relations* 5 (2): 225–254.
- Nationen* (2003) «Oppskrytt fredsnasjon», 13.10.
- Neumann, Iver B. (2001) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget: Bergen.

- Neumann, Iver B. (2004) «Det er typisk norsk å krige», *Arr. Idéhistorisk tidsskrift* 16 (2–3): 3–7.
- Norges offentlige utredninger (1995) *Norsk Sør-politikk for en verden i endring*. Rapport fra Nord-Sør/bistandskommisjonen. NOU 1995: 5. Oslo: Statens Forvaltnings-tjeneste.
- Norges offentlige utredninger (2003) *Makt og demokrati*. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. NOU 2003: 19. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- NTBtekst (1993a) «Midtøsten-fred gir Norgesreklame», 06.09.
- NTBtekst (1993b) «Oslo-avtale skaper interesse for hemmelig diplomati», 10.09.
- NTBtekst (1994) «Norge berømmet fra alle hold», 19.05.
- NTBtekst (2004) «SV vil rendyrke Norges rolle som fredsnasjon», 31.10.
- Osland, Kari M. (red.) (2000) *Sørpolitikkenes plass i et utenrikspolitisk helhetsperspektiv*. Conference proceedings. Oslo: Chr. Michelsens Institutt, Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Petersen, Jan (2002) «Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget», 26.02. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/265100/265414/utenriksminister_jan_petersens.html?id=265555.
- Petersen, Jan (2005) «Europe's Role in Solving Conflicts and Building Peace», *For European View. Europe, Its Borders and Role in the World (A Journal of the Forum for European Studies)*, 2. Tilgjengelig på http://www.epp.eu/dbimages/pdf/_copy_7.
- Pharo, Helge (2005) «Den norske fredstradisjonen – et forskningsprosjekt», *Historisk tidsskrift* 84 (2): 239–255.
- Riste, Olav (2001) *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riste, Olav (2007) «Narcissus Norvegicus», *Aftenposten* 01.07.
- Steine, Bjørn Arne & Carl Emil Vogt (2004) «100 år i fredens tjeneste? Fredstradisjonen i norsk utenrikspolitikk», *Arr. Idéhistorisk tidsskrift* 16 (2–3): 17–27.
- Steiro, Øystein (2005) «UD: unndratt fra offentlighet», *Dagens Næringsliv* 22.02.
- Stokke, Olav (2005) «Norwegian Aid Policy: Continuity and Change in the 1990s and Beyond» i Olav Stokke & Paul Hoebink (red.) *Perspectives on European development co-operation: policy and performance of individual countries and the EU*. New York: Routledge.
- Stortingstidende (1993–1994) «Redegjørelse av utenriksministeren om globale konflikt- og utviklingsproblemer som folkevandringsproblemer m.v.», 15.02.1994: 2147–2155.
- Stortingstidende (1994–1995) «Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse», 31.01.1995: 2005–2079.
- Stortingstidende (1995–1996a) «Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse», 8.02.1996: 2218–2284.
- Stortingstidende (1995–1996b) «Norsk politikk overfor u-landene», debatt, 10.06.1996: 4003–4039.
- Stortingstidende (1996–1997) «Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse», 13.02.1997: 2365–2417.
- Stortingstidende (1999–2000) «Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse», 27.01.2000: 1771–1813.

- Stortingstidende (2000–2001) «Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse», 6.04.2001: 2603–2629.
- Støre, Jonas Gahr (2006) «Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet?» Tale holdt på Nobels Fredssenter, Oslo, 24.04. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2006/Norway--a-peace-nation-Myth-or-fact-.html?id=420860.
- Støre, Jonas Gahr (2008) «Norges fredsgasjement», *LO-aktuelt* 2. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2008/fred_engasjement.html?id=499136.
- Støre, Jonas Gahr & Erik Solheim (2006) «Engasjementet hjelper», *Dagbladet* 06.12: 61.
- Støre, Jonas Gahr & Erik Solheim (2007) «En ny strategi», *Dagbladet* 25.11
- Stålsett, Sturla J. (2002) «Utenrikspolitisk dobbeltmoral», *Aftenposten* 21.08.
- Tamnes, Rolf (1997) *Norsk utenrikspolitikk historie*. Bind 6. *Oljealder. 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thune, Henrik F. (1997) «Idealisme og egennytte», *Dagbladet* 24.11.
- Thune, Henrik & Torgeir Larsen (2000) «Utenrikspolitikk uten software. En teori om omdømme, populisme og andre politiske trekkrefter i små staters utenrikspolitikk», i Geir Dale (red.) *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Thune, Henrik, Torgeir Larsen & Gro Holm (2006) «Budbringerens utenriksmakt? Medias innflytelse i norske utenrikspolitiske beslutningsprosesser.», i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Tvedt, Terje (2002) *Verdensbilder og selvbilder: en humanitær stormakts intellektuelle historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal.
- Tvedt, Terje (2006) «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen», *Historisk tidsskrift* 85 (1): 59–85.
- Udgaard, Nils Morten (1995a) «Nødhjelp ny norsk utenrikspolitikk?», *Aftenposten* 07.02.
- Udgaard, Nils Morten (1995b) «En politisk kastrert stat i Europa», *Aftenposten* 28.03.
- Udgaard, Nils Morten (2006) «U-hjelp til innvortes bruk», *Aftenposten* 08.12.
- Ulriksen, Ståle (2002) *Den norske forsvarstradisjonen – militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax.
- Utenriksdepartementet (1989) St.meld. nr. 11 (1989–90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*.
- Utenriksdepartementet (1992) St.meld. nr. 51 (1991–92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*.
- Utenriksdepartementet (1995) St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.
- Utenriksdepartementet (2000) «Norge i fredens tjeneste. Norske bidrag til fred og forsoning». Rapport, publisert 07.07. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2000/fredenstjeneste.html?id=467585.

- Utenriksdepartementet (2003) «En egen stemme. Hundreårsmarkeringen 1905–2005». Brosjyre, publisert 20.10. Oslo: Utenriksdepartementet. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/232169/232421/en_egen_stemme-hundrearsmarkeringen.html?id=232425.
- Utenriksdepartementet (2004) *Strategisk rammeverk. Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging – Norges rolle*.
- Utenriksdepartementet (2008) «Fred og forsoning: Den norske modellen». Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704.
- VG (1993) «Hval neste jobb», 13.09.
- VG (1994) «VG mener: Fredsbygging er ikke lett», 17.09.
- VG (1995) «Freds-suksess som 'bytte-middel'», 30.01.
- Visnes, Kjetil (2000) «Skaff folket et talerør. Suverenitet og stat i norsk bistandsdiskurs», i Geir Dale (red.) *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Vårt Land (2007) «Rike land, hva nå?», 08.12.
- Widvey, Torhild (2003) «Hundreårsmarkeringen 1905–2005 – Politiske hovedmål for markeringen». Tale, Ottawa, 6.11. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/265100/266511/hundrearsmarkeringen_1905-2005.html?id=267542.
- Witoszek, Nina (2002) «Hvis fred er problemet, er Norge løsningen?», *Aftenposten* 12.10.
- Waage, Hilde Henriksen (2004) «*Peacebuilding is a Risky Business.*» *Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993–96*. PRIO Report no. 1, 2004. Oslo: PRIO.
- Ørum, Arne (2004) *Fred i vår tid: Retorikken bak Oslo-prosessen*. Trondheim: Tapir.
- Østerud, Øyvind (2006a) «Lite land som humanitær stormakt?», *Nytt Norsk Tidsskrift* 23 (4): 303–316.
- Østerud, Øyvind (2006b) «Lite land som humanitær stormakt?», *Klassekampen* 06.12.2006.

Henning Kristoffersen

Det nye Kina

– Kinesisk handel, kultur og politikk

Denne boken kan hjelpe deg til å unngå
dyrekjøpte feiltrinn i møte med det nye Kina.

Boken anbefales til alle som vil vite mer om kinesisk handel, kultur og politikk, og er et must for alle som jobber i Kina eller med kinesere. For dem vil boken være nøkkelen inn det kinesiske samfunnet.

Sagt om boka:

"Som innflytter til Shanghai fasineres man lett av alle inntrykk, men forstår man egentlig hva man ser og opplever? Denne boken gir deg innsikt, sammenhenger og perspektiver på det moderne Kina som du ellers ikke ville forstått eller kunnet utnytte, verken i privatliv eller arbeidsliv."

Jahn Henry Løvaas, Det Norske Veritas, Regional Manager North East Asia, fra 2003 til 2006.

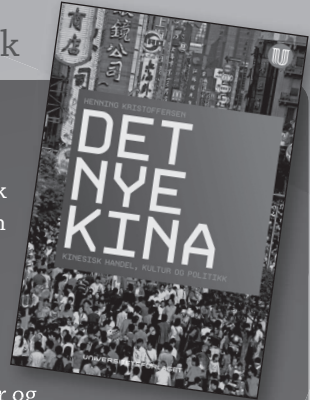
"Det som i disse dager skjer i Kina - på godt og vondt - preger vår samtid mer enn noe annet, økonomisk, politisk og kulturelt. Denne meget velskrevne boken er et viktig bidrag til å få mening og resultater ut av møte med Kina. Den inneholder et vel av gode analyser som vil være til stor hjelp for de mange nordmenn som vil reise til og gjøre seg kjent med Midtens Rike."

Tor Chr. Hildan, Norges ambassadør til Kina, 2003 til 2007.

Kr 279,-

Kjøp boka i bokhandelen eller

- På tlf 24 14 76 55 • På fax 24 14 76 56
- E-post: bestilling@universitetsforlaget.no
- Internett: www.universitetsforlaget.no



Abstract

The Norwegian Defence Discourse post-1990. Internationalization and National Defence in a New Interplay

The article explores how international operations post-1990 have challenged established representations of and practices relating to the role of the Norwegian Armed Forces. While Norwegian security policy was adjusted to a new threat image quite early, the transformation of defence policy dragged on. The article discusses three theses that may explain this continuity: The nation-building function of the armed forces and national core values created resistance to a more international defence; the weight of established defence policy and military practices functioned as a buffer against transformation; Norwegian defence policy is intertwined with policy areas that were negatively affected by transformation like regional policy, unleashing resistance. In contrast to the 1990s, recent changes in the international system have affected the Norwegian defence discourse. It is argued here that this can be explained partly by the new focus on geopolitics, regional security and sovereignty, which echoes well-known values and practices in the Norwegian defence tradition.

Keywords: **Defence | security policy | defence discourse | peace operations | NATO | High North**

Sammendrag

Artikkelen analyserer hvordan de nye internasjonale operasjonene etter 1990 utfordret etablerte forestillinger om og praksiser knyttet til Forsvarets rolle. Mens den sikkerhetspolitiske tilpasningen til det nye trusselbildet kom tidlig på 1990-tallet, gikk omleggingen av forsvarspolitikken langt tregere. Artikkelen drøfter tre teser som kan forklare denne kontinuiteten: Forsvarets nasjonsbyggende rolle og nasjonale kjerneverdier aktiviserte motstand mot internasjonaliseringen av Forsvaret; vekten av innarbeidete forsvarspolitiske og militære praksiser virket som en buffer mot omlegging; norsk forsvarspolitikk er innleiret i andre politikkområder som ofte ble negativt berørt av omstilling, som distriktpolitikk. I motsetning til på 1990-tallet, har endringene i dagens internasjonale system raskt påvirket norsk forsvarsdiskurs. Artikkelen argumenterer for at dette delvis kan forklares med at det nye fokuset på geopolitikk, nærområder og suverenitet løfter fram gjenkjennelige verdier og praksiser i norsk forsvarstradisjon knyttet til territoriet og det nasjonale.

Nøkkelord: **Forsvaret | sikkerhetspolitikk | forsvarsdiskurs | internasjonale operasjoner | NATO | nordområdene**

Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill

NINA GRÆGER
NUPI



Temaet for denne artikkelen er utviklingen i norsk forsvarspolitik og forsvarspolitikken plass i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigens slutt.¹ Som følge av det endrede trusselbildet tok NATO viktige strategiske og organisatoriske grep allerede i 1991. NATO vedtok et nytt strategisk konsept og innledet en omfattende slanking av kommandostrukturen, noe Norge var med på å beslutte. Den norske sikkerhetspolitiske omleggingen kom allerede tidlig på 1990-tallet. Tilpasningen av det norske Forsvaret til de nye internasjonale oppgavene gikk derimot tregere, og også tregere enn i en rekke andre europeiske NATO-land. Belgia avskaffet for eksempel alminnelig verneplikt i 1995, Frankrike i 1996, mens Nederland avviklet den i 1999/2000. Italia og Danmark beholdt alminnelig verneplikt, men innførte gradvis en stor grad av frivillighet, noe som førte til lavere gjennomføringsandel (Sorensen 2000). Norge har beholdt allmenn verneplikt, men tilpasset den noe. Forsvarets personellpolitikk ble lenge i stor grad videreført, selv om internasjonale operasjoner stilte nye krav til personellens kvalifikasjoner.

Som vi skal se tyder mye på at forsvarspolitikere og forsvarsledelsen ikke så nødvendigheten av å tilpasse Forsvarets virksomhet til en ny internasjonal «virkelighet». Det var ikke slik at de ikke aksepterte endringene i trusselbildet, men dette ble ikke nødvendigvis sett i sammenheng med forsvarskonseptet og forsvarsstrukturen. Artikkelen analyserer i hvilken grad de nye utfordringene på 1990-tallet grep inn i etablerte forestillinger om og praksiser knyttet til norsk forsvarspolitik samt hvilke motkrefter dette utløste. Hovedspørsmålet som stilles er hvordan denne kontinuiteten i diskursen og i militære praksiser kan forstås.

¹ Analysen av utviklingen fra 2006 og fram til april 2009 er basert på et noe mer begrenset kil-demateriale enn analysen av perioden 1990–2005, som bygger på Græger (2007a). Takkk til to anonyme fagfeller for fylldige og gode kommentarer på tidligere utkast, og til IP-redaksjonen.

Spørsmålet om hvordan internasjonale utviklingstrekk reflekteres i norsk forsvarspolitisk diskurs og praksis er også aktuelt i dag, der et unipolært internasjonalt system gradvis er blitt erstattet av et multi- eller ikke-polært internasjonalt system bestående av flere maktsentra. I motsetning til på 1990-tallet ser disse endringene ut til å ha påvirket norsk forsvarsdiskurs og Forsvarets virksomhet relativt raskt. Hvordan kan dette forstås?

Omleggingen av Forsvaret er gjenstand for kontinuerlig debatt blant politikere, offiserer, forskere og i media, og blant den vanlige mann og kvinne bosatt i typiske forsvarsfylker. Internasjonaliseringen berører mange folks liv direkte eller indirekte, men også grunnleggende forestillinger om av hva militærmakten skal brukes til. Aktører og institusjoner som har vært imot omlegging, eller i hvert fall måten dette har blitt gjort på, snakker om nedskjæringer og kutt, eller til og med om rasering av Forsvaret. Gjeldende langtidsplan for Forsvarets virksomhet for perioden 2009–2012 deler forsvarsreform inn i to perioder: 1990-tallets nedbygging og omstillingsforsøk, og omlegging og modernisering fra 2001 til 2008 (Forsvarsdepartementet 2007–08: 10). I min artikkel, som analyserer prosessen mot et mer internasjonalt innrettet innsatsforsvar, vil jeg bruke betegnelsen omlegging eller omstilling for hele perioden etter 1990 fordi dette er den mest nøytrale.

Tidsmessig analyserer artikkelen hovedtrekkene i norsk forsvarsdiskurs fra 1990 og fram til i dag. Analysen er basert på offentlige dokumenter, som stortingsdokumenter, offentlige utredninger, taler osv., det offentlige ordskiftet, sekundærlitteratur og noen intervjuer.

Artikkelen er organisert som følger: I neste del gir jeg en kort historisk introduksjon til temaet og hvordan jeg vil tilnærme meg analysen av norsk forsvarsdiskurs. Deretter diskuterer jeg tre teser om hvordan kontinuiteten i norsk forsvarsdiskurs kan forstås. I den siste delen diskuterer jeg hvordan de nye globale utfordringene og særlig utfordringene i nordområdene griper inn i norsk forsvarsdiskurs, før jeg oppsummerer og konkluderer analysen.

Historisk kontekst og analytisk tilnærming

Under den kalde krigen ble norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk i stor grad definert av supermaktsrivaliseringen og trusselen om en invasjon anført av Sovjetunionen. Norske styrker ble dimensjonert med henblikk på å hindre eller nekte en angriper å invadere norsk territorium. Hvis invasjonen likevel kom, var målet å ha et forsvar som kunne stå imot inntil allierte kom Norge til unnsetning («holdetid») (se Forsvarsdepartementet 1997–98: 53).

Det avskrekkende elementet i Norges sikkerhets- og forsvarspolitikkk lå i NATO-medlemskapet og den gjensidig forpliktende sikkerhetsgarantien.²

I denne perioden var nasjonalt forsvar kjerneoppgaven og internasjonal militær innsats en tilleggsoppgave. Norsk deltakelse i FNs fredsbevarende og etter hvert fredsopprettende operasjoner, ble sett som et uttrykk for at Norge ivaretok sine internasjonale forpliktelser.³ De positive effektene for norsk utenrikspolitikk ble til en viss grad også erkjent, her ved daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst (A): «[Forsvaret]skal også bidra til at Norge kan spille den internasjonale rolle vi som nasjon ønsker» (S.tid. 1987–88: 1065). Denne holdningen fikk etter hvert større gjennomslag i norsk forsvarsdiskurs, og har bidratt til at Forsvaret i dag er blitt et viktig sikkerhets- og utenrikspolitisk instrument. På det tidspunktet Holst uttalte dette og et godt stykke inn på 1990-tallet, hadde denne posisjonen en beskjeden plass i norsk forsvarsdebatt.

Omveltningene i internasjonal politikk etter den kalde krigens slutt ble tidlig nedfelt i norsk sikkerhetspolitikk, anført av Utenriksdepartementet (Utenriksdepartementet 1989–90). Også forsvarskomiteen konstaterte: «Den militære trussel i sin tidligere form er borte, i stedet står vi overfor en rekke nye utfordringer som følge av de politiske omveltninger i Europa» (Innst. S. 1992–93). På tross av dette ble forsvarspolitikken fra den kalde krigen i stor grad videreført, med henvisning til Russlands militære kapasiteter på Kolahalvøya:

Selv med endringene som nå finner sted i Sovjetunionen, er hovedstrukturen i sikkerhetssituasjonen uendret. [...] Sør-Norge er blitt markert mindre militært utsatt enn tidligere, mens de militære endringene i nord til nå ikke er sammenlignbare med de militære endringene i det kontinentale Europa (Innst. B. 1992–93: 10).

Norge hadde ifølge dette synet særlige grunner til ikke å forhaste seg med hensyn til omstilling av Forsvaret. Dette var også regjeringens syn, selv om langtidspanen også erkjente at «de russiske styrker i nord [...] gjennomgår en omforming som sikter mot en mer defensiv struktur» (Forsvarsdepartementet 1992–93: 12).

Parallelt med Berlinmurens fall og Sovjetunionens oppløsning ble Forsvaret stilt overfor store økonomiske utfordringer, primært reduserte forsvarsbudsjetter samt økte kostnader knyttet til utskifting av utrangert forsvarsmateriell. I 1993 påpekte Forsvarsdepartementet at «[i]nternasjo-

2 Artikkel 5 i Atlanterhavspakten (1949) innebærer at et angrep mot ett NATO-land betraktes som et angrep mot alle.

3 De viktigste norske militære bidragene under den kalde krigen var i FN-operasjonene UNIFIL i Libanon (1978–98) og UNEF 1 i Gaza (november 1956–juni 1967). Norske styrker deltok også med en Tysklandsbrigade under britisk kommando (1947–1953).

nale endringer og en vanskeligere samfunnsøkonomisk basis gjør det nødvendig å foreta omstillinger og reduksjoner» (ibid.: 7). Situasjonen var preget av en dobbelt ubalanse, nemlig mellom de oppgaver Stortinget påla Forsvaret (vedtatte ambisjoner og forsvarsstruktur) og de ressurser Stortinget stilte til rådighet (vedtatte budsjetter), og mellom utgiftene til drift av Forsvaret og utgiftene til investeringer i nytt materiell (og ny struktur).⁴

Hovedscenariet fra den kalde krigen, en invasjon fra øst, ble fjernet så sent som i 1998, selv om en invasjon heller ikke da ble totalt utelukket (Forsvarsdepartementet 1997–98: 7–8). Regjeringen stadfestet samtidig at «[v]årt internasjonale militære engasjement må være en integrert del av Forsvarets samlede virksomhet og struktur» (ibid.: 9). Omleggingen kom likevel ikke i gang før med den neste langtidsplanen for Forsvaret, som innførte et forsvarskonsept basert på, blant annet, et moderne og fleksibelt forsvar, alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid (Forsvarsdepartementet 2000–01: 15). Regjeringen tilkjennega nå også at tidligere grep «innebar imidlertid bare et stykke på vei et brudd med den kalde krigens tilnærming» (ibid.: 14). De kvalitative endringene i forsvarsstrukturen, for eksempel i Hæren, kom først i 2002 (se Forsvarsdepartementet 2001–02). Selv i 2003 syntes det nødvendig å si eksplisitt at det ikke var nok med «en nedskalert utgave av det gamle forsvaret, men en ny type forsvar» (Forsvarsdepartementet 2003–04: 13). Tilpasningen av Forsvarets personellpolitikk kom så sent som i 2004, da Stortinget vedtok en ny befalsordning. Dette illustrerer stor grad av kontinuitet i den norske forsvarsdiskursen og at den internasjonale diskursen fikk forholdsvis liten effekt på norsk forsvarspolitik i 1990-årene. Hvordan kan dette forklares?

Foreliggende litteratur om norsk forsvarspolitik vektlegger i stor grad strukturelle eller systemiske forhold (for eksempel internasjonale maktforhold, supermakts- eller stormaktsrivalisering, geopolitikk, rustningskappløp osv.) som avgjørende for staters utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom, og for utformingen av forsvarspolitikken. Slutten på den kalde krigen skulle derfor i prinsippet bety en åpning av forskningsfeltet om norsk forsvarspolitik. Men også nyere litteratur har i stor grad fokusert på betydningen av nye internasjonale rammebetingelser etter 1990, eksempelvis kriger utenfor territoriet og utenfor NATOs kjerneområde («out of area») som formende for norsk forsvarspolitik og i liten grad sett på det innenrikspolitiske (se for eksempel Børresen 2005a; Matlary & Østerud 2005).⁵

4 Denne ubalansen har blitt påpekt jevnlig, se for eksempel NOU (2000); Godal (2003); Diesen (2004), (2005), (2006).

5 Det finnes unntak fra dette, for eksempel Neumann & Ulriksen (1995), (1997); Ulriksen (2002); Neumann (2001b). Blant egne arbeider kan nevnes Græger (2007a), (2007b) og Græger & Leira (2005).

Internasjonale rammebetingelser er naturligvis viktige for utformingen av Norges sikkerhets- og forsvarspolitik. Det er liten tvil om at eksempelvis Russland spiller en sentral rolle for norsk forsvarspolitik. Poenget her er at for å kunne tyde de kodede meningene og verdiproduerende praksisene i en spesifikk diskurs (se Shapiro 1989: 15), som norsk forsvarsdiskurs, kreves en nærstudie av de arenaer, institusjoner, kontekster osv. der forutsetningene for endring finnes. Det er *fortolkningen* av materielle faktorer, altså måten individer og grupper forstår verden på, som gjør det mulig å kaste nytt lys over en diskurs (Ringmar 1996: 37).

Min hovedinnvending mot å forklare norsk forsvarspolitik hovedsakelig i lys av internasjonale rammebetingelser er derfor at betydningen av sosiale relasjoner, meningsdannelse, identitet og institusjoner, settes til side eller kommer i bakgrunnen i analysen. Slike ikke-materielle faktorer utgjør vesentlige handlingsbetingelser i norsk forsvarspolitik. Det er derfor ved å vende analysen innover mot det nasjonale plan, der betingelsene for handling gis, at den norske forsvarsdiskursens kontinuitet og endring kan forstås. Kontinuiteten i norsk forsvarspolitik fram til år 2000 antyder nettopp at det er disse innerdrevne faktorene og ikke de nye ytre rammebetingelsene (Sovjetunionens fall, internasjonale operasjoner, alliansesamarbeid osv.) i seg selv som bidrar til å produsere og vedlikeholde en bestemt forståelse av Forsvarets rolle, og av forsvarspolitikens relasjon til utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Antakelsen om at norsk forsvarspolitik i den perioden som denne artikkelen omhandler i hovedtrekk formes av sosiale faktorer og relasjoner på nasjonalt nivå, kan spesifiseres i tre teser:

- Forsvarets nasjonsbyggende rolle har blitt nedfelt i sentrale nasjonale begreper, verdier og militære praksiser som gjør dem motstandsdyktige mot endring.
- Forsvarets tyngde som organisasjon, ikke bare i størrelse og geografisk utbredelse, men i kraft av innarbeidete handlingsmønstre (knyttet til rekruttering, utdanning, avansementsregler osv.) har motvirket endring.
- Forsvarspolitikken er innleiret i andre, innenrikspolitiske saksområder og når omlegging får negative konsekvenser for disse områdene (for eksempel distriktpolitikken), så framprovoserer dette motstand.

Før jeg diskuterer disse tesene mer utførlig, er det nødvendig å klargjøre forholdet mellom diskurs og praksis. Diskurs forstås i denne artikkelen som både et språklig og et materielt fenomen. Denne forståelsen av diskurs er i tråd med Michel Foucaults diskursbegrep, som også omfatter

institusjonelle hjelpemidler og praksiser – altså en materialitet.⁶ Sosiale praksiser kan defineres som «virkelighetsproduserende handlingsmønstre» som sammen med etablerte normer definerer legitime og akseptable handlinger (Neumann 2001b: 33). Med utgangspunkt i praksispioneren Michel de Certeau (1984), er praksis kjennetegnet ved å være hverdagslig, handlingsorientert (performativ) og stilisert (Neumann 2002: 321).

Når det skjer skifter i diskursen som fortrenger hovedsynet (eller hovedrepresentasjonen), vil det også kunne endre etablerte handlingsmønstre eller praksiser.⁷ Motsatt kan endringer i praksis også bidra til diskursive skifter. Det var nettopp gjennom nye internasjonale praksiser at en ny, alternativ måte å tenke omkring Forsvaret på fikk gjennomslag i forsvarsdiskursen, for eksempel ved at offiserer som hadde tjenestegjort i NATO-operasjoner kom hjem med erfaringer som påvirket deres syn på norsk forsvarspolitik, Forsvarets personellpolitikk osv. Evalueringen av Norges militære innsats i Kosovo i 1999 viste også en rekke mangler og svakheter ved den internasjonale beredskapen i Forsvaret knyttet til kontrakter, kommandostruktur, kapasitet, beredskap og reaksjonsevne, men også etterretning, infrastruktur og multinasjonalitet (Forsvarsdepartementet 2001: 9). Denne typen informasjon styrket argumentene for omlegging.

Utfordringen her består i å spore hvordan slike endringer i meningsdannelsen skjer, altså under hvilke betingelser nye begreper og ny kunnskap fra den internasjonale diskursen om sikkerhets- og forsvarspolitik tas opp og fortolkes i det offentlige norske ordskiftet, og enten endrer eller viderefører etablerte forestillinger og praksiser.

Forsvaret som nasjonsbyggende prosjekt

Den første tesen om hvordan tregheten i omleggingen av Forsvaret kan forklares, er at norsk forsvarspolitik koples diskursivt til sentrale begreper i norsk forsvarstradisjon, for eksempel folkeforsvar, og til nasjonale kjerneverdier som demokrati og likhet. Dette har gitt Forsvaret en nasjonsbyggende rolle og skapt et bånd mellom militærmakten og folket som grunnlag for den norske forsvarsidentiteten. Norsk forsvarsidentitet kan betraktes som en underkomponent av nasjonalstatens identitet. En nasjonalstats identitet er utviklet over tid og nedfelt i institusjoner og i statens politiske kultur (Risse 2001: 201–02).

6 For en analyse av Foucaults tre nivåer (primære relasjoner, dvs. det samfunnsmessige, institusjonelle og økonomiske feltet; sekundære relasjoner, dvs. tekster som produseres; og det diskursive nivået), se Schaanning (1997: 200–201).

7 En diskurs har som regel en eller flere alternative eller utfordrende representasjoner, og innenfor hver representasjon kan det finnes flere posisjoner.

Indikasjoner på endringer i norsk forsvarsidentitet kan identifiseres ved å studere hovedsynet i forsvarsdiskursen og eventuelle skifter i dette synet. Identitet kan være politisk og setter grenser for handlingsrepertoaret fordi «representations of identity place foreign policy issues within a particular interpretative optic, one with consequences for which foreign policy can be formulated as an adequate response» (Hansen 2006: 6). Identitet er sosial, noe som betyr at den etableres gjennom et sett av kollektivt artikulerte koder og ikke knyttes til individet (selv om individer selvsagt kan føle identitet) (ibid.). Det må imidlertid antas at det er fullt mulig å endre forsvarspolitikken uten at forsvarsidentiteten endres tilsvarende (jfr. Hopf 2002: 10).

Den norske forsvarsidentiteten bidrar altså til å definere det norske forsvarets legitime og primære virksomhet eller handlingsbetingelser. I den kollektive norske forsvarsidentiteten framstår forsvar av territoriet og nasjonen (folket) som kjernen, og som de øvrige komponentene knyttes til.⁸ Territorielt forsvar brukes om en spesiell type statlig forsvarspolitik, militær organisasjon eller strid som utføres på eget territorium (Roberts 1986: 34). Territorielt forsvar er gjerne basert på en folkehær, inkludert lokal militis, og egner seg generelt bedre i en defensiv rolle enn i større militære operasjoner utenfor territoriet, som for eksempel internasjonale operasjoner (ibid.).

Det norske forsvaret ble organisert som et territorialforsvar av denne typen, basert på verneplikt og mobilisering av hele samfunnet om nødvendig (totalforsvar) og allierte forsterkninger. Invasjonsforsvaret definerte ikke bare hvilke oppgaver Forsvaret og personellet skulle bedrive, men også hvilke oppgaver som det norske forsvaret *ikke* skulle bedrive. Kravet om å internasjonalisere og senere profesjonalisere Forsvaret utfordret sentrale verdier og begreper i norsk forsvarsidentitet. Både forsvarssjefen og stabssjefen for Hæren uttrykte i 1996 at vervede (for eksempel underoffiserer) ikke var nødvendig eller ikke «passet inn i Norge» (sitert i Ulriksen 2002: 249). Dette indikerer at vervede soldater som tjenestegjør i Forsvaret for en begrenset periode, noe som var særlig aktuelt i forhold til utenlandstjeneste, på dette tidspunktet ble ansett som en trussel mot det vernepliktsbaserte forsvaret og mot yrkesbefalets likhetsidealer. Deler av det norske militære og politiske miljøet betraktet dessuten deltakelse i utenlandsoperasjoner som noe for spesielt interesserte (se for eksempel Christie 1995; Solli 1995). En nærliggende tolkning av dette er at norske soldater heller ikke *burde* delta i internasjonale operasjoner fordi det territoriale forsvaret var kjerneoppgaven, og fordi internasjonale krigsoperasjoner ble forbundet med stormaktspolitikk. Dette henspiller direkte på

8 Ved siden av verneplikten var pilarene i det norske forsvarskonseptet tradisjonelt: nasjonalt balansert forsvar, totalforsvar og alliansetilørighet (se Forsvarsdepartementet 1997–98: 53).

den norske forsvarsidentiteten, og illustrerer hvordan nasjonsbyggingen har skapt en forestilling om Forsvarets folkelige og territorielle forankring som er vanskelig å endre.

Som nevnt over, avskaffet flere NATO-land verneplikten til fordel for en mer profesjonell rekrutterings- og personellpolitikk. En viktig grunn til at vernepliktsordningen ble videreført i Norge selv om de nye internasjonale operasjonene satte fokus på behovet for profesjonalisering, i betydningen kvalitet, er at verneplikten forankrer Forsvaret i folket og nasjonen.⁹ Opprettholdelsen av verneplikten som institusjonell praksis skjer ved at den koples diskursivt til nasjonale kjerneverdier som demokrati, likhet og rettferdighet. Demokratielementet lå opprinnelig i at et vernepliktsforsvar ville beskytte folket og dets interesser (sivil kontroll av forsvaret) (Skauge 1986: 18). Men Forsvaret skulle også være et representativt utsnitt av befolkningen. Likhets- og rettferdighetsbegrunnelsen for allmenn verneplikt var at alle menn i prinsippet, om enn ikke nødvendigvis i praksis, har plikt til å avtjene verneplikt uansett bakgrunn og posisjon. Dette ble også understreket gjennom uniformeringen (Neumann & Ulriksen 1995: 113).

Verneplikten ble også forsøkt innskrevet i den «nye» forsvarspolitikken, med henvisning til at norske vernepliktige greide seg utmerket i internasjonale operasjoner. Da norske mineryddere i Forsvaret i 2002 ble tildelt Forsvarets medalje for internasjonale operasjoner for sin innsats i Afghanistan, understreket generalinspektøren for Hæren dette: «Dere har møtt større utfordringer enn de fleste, faglig, teknisk, mentalt og fysisk. Nok en gang har dere bevist at norske vernepliktige soldater kan gjøre en glimrende jobb» (Andersen & Skillestad 2002). Dette viser stolthet, men kan også tolkes som at vernepliktsordningen skaper soldater som gjør en like god jobb etter fullført førstegangstjeneste som soldater fra land med et profesjonelt yrkesforsvar. Dette synet kom også til uttrykk i september 2006, da Norge sendte fire motortorpedobåter for å patruljere utenfor kysten av Libanon som en del av en FN-operasjon. Bekymringer fra stortingshold om at 61 av de 120 mannskapene var menige med seks måneders førstegangstjeneste bak seg, og følgelig liten trening og erfaring, ble kontant tilbakevist av generalinspektøren for Sjøforsvaret, Jan Eirik Finseth: «– Det siste året har disse mannskapene deltatt i en rekke nasjonale og internasjonale øvelser der de har markert seg som meget profesjonelle» (*Bergens Tidende* 2006). Forsvarsministeren forsikret også om at styrkene var godt forberedt, noe de vernepliktige som hadde vervet seg sluttet seg til (*Dagbladet* 2006).

Et annet eksempel på hvordan nye praksiser blir forsøkt innskrevet i den norske forsvarstradisjonen, er fokuset på norske soldaters særlige evne

9 Vernepliktige ble ikke sendt ut, men kunne i regelen verve seg etter gjennomført førstegangstjeneste.

til å takle tøffe forhold i Afghanistan fordi de er vant med å øve på vinterkrig i kupert terreng. Et ferskt eksempel er en brosjyre utgitt av Forsvaret om NATO-øvelsen Cold Response (holdes som regel annethvert år), som gjør et stort poeng av likheten mellom det å operere i Norge (under øvelsen) og i Afghanistan. I intervjuer henviser både norske og internasjonale offiserer som deltok på øvelsen til at begge steder har ekstreme forhold – særlig klimaet (et kart angir gjennomsnittstemperaturene i Nord-Norge og Afghanistan vinterstid), en utfordrende topografi samt at styrkene må forholde seg til lokalbefolkningen (Forsvaret 2009). Dette kan illustrere hvordan forsvarsledelsen prøver å skape aksept for nye praksiser (operasjoner i Afghanistan) gjennom gjenkjennelse, ved å vise at de likner på tradisjonelle militære praksiser (øvelser i Norge).

Brosjyren, som er på engelsk, er rettet mot Norges allierte og skal trolig vise relevansen av å øve i Norge for de utfordringene som internasjonale styrker møter i Afghanistan og liknende operasjonsteatre. NATO-øvelser på norsk jord har vært en sentral praksis i norsk forsvarspolitik. Dette skulle sikre at allierte styrker som ville bli overført til Norge i en krisesituasjon kunne operere under Norges spesielle klimatiske og topografiske forhold (se Holst i S.tid. 1992–93: 2763; Forsvarsdepartementet 1995). Også i dag betraktes NATO-øvelser i Norge som «et viktig virkemiddel for å knytte allierte til Norge gjennom et praktisk samarbeid, og har således en sentral sikkerhetspolitisk funksjon» (Forsvarsdepartementet 2003–04: 34). Dette viser stor grad av kontinuitet i norsk forsvarsdiskurs.

En markør for endring i norsk forsvarsdiskurs, og som taler direkte til folkeforsvaret, gjelder synet på bruken av profesjonelle yrkessoldater. Spesialstyrkene er Forsvarets mest stridsdyktige enheter, men deres innsats har vært omspunnet av hemmelighold. Slike yrkessoldater representerer et avvik fra den norske forsvarstradisjonens mobiliseringshær og vernepliktige soldat. Det at spesialstyrkene var blant de første som var inne bak frontlinjene etter krigen i Kosovo, for eksempel, ble ikke slått opp verken av Forsvarsdepartementet, forsvarsledelsen eller i mediene. De norske spesialstyrkenes deltakelse i «Operation Enduring Freedom» i Afghanistan ble imidlertid etter hvert framhevet som en viktig militær kapasitet – en nisjekapasitet som satte Norge på kartet i NATO-sammenheng og som kunne omsettes i politisk innflytelse. Blant annet skrev *The New York Times*: «Small nations like Norway have been assuming disproportionately large roles in global affairs since 9/11 [...] [T]he evolving nature of conflict presents opportunities for Davids to fight alongside Goliaths, if they bring the right slingshot». I et intervju i samme artikkel uttalte daværende forsvarsminister Kristin Krohn Devold at dette handlet om å utnytte sine komparative fortrinn: «Identify what you are good at and concentrate on it [...] That way you can play with the big boys even if you are small» (ibid.). Utenriksminister Jan Petersen hevdet også at Norge, ved å tilby

militære kapabiliteter som sentrale allierte trengte, kunne gjøre det lettere å «fremme norske synspunkter også i saker der vi har nasjonale interesser som det ellers kunne vært vanskelig å nå frem med» (Petersen 2002).¹⁰

I dag er verneplikten i praksis en rekrutteringsbrønn for å rekruttere personell til nasjonal fredsoperativ tjeneste og særlig til utenlandstjeneste. Selv om dagens forsvar først og fremst har en yrkesmessig- eller profesjonsmessig forankring, og ikke en territoriell eller nasjonal forankring, illustrerer videreføringen av en såkalt tilpasset vernepliktsordning en betydelig grad av kontinuitet i forsvarsdiskursen. Gjeldende langtidspan for Forsvaret framhever at verneplikten bidrar «til å sikre en nødvendig forankring av Forsvaret i den norske befolkningen» (Forsvarsdepartementet 2007–08: 13). Dette er en direkte henvisning til folkeforsvaret.

Forsvarets tyngde – en bremsekloss for omlegging

Den andre tesen som artikkelen fremsetter, er at Forsvarets tyngde som organisasjon har bidratt til forsvarsdiskursens kontinuitet. Både organisasjonsteori, profesjonsteori og militærsosiologiske bidrag anfører at militære organisasjoner er mer tungroddet å omstille enn sivile organisasjoner på grunn av forhold knyttet til førstnevntes egenart og identitet (Abbott 1988; Benum 1979; Finer 1962). En diskursanalytisk tilnærming er interessert i å analysere hvordan etablerte handlingsmønstre er organisert av og bygger opp under en felles implisitt forståelse for at visse argumenter er gyldige i en bestemt diskurs og for hvordan ting skal gjøres (Schatzki *et al.* 2001: 3). Slike innarbeidete handlingsmønstre eller praksiser skaper kontinuitet.

I norsk forsvarsdiskurs kommer kontinuiteten til syne i videreføringen av praksiser fra den kalde krigen, som for eksempel invasjonforsvaret og personellpolitikken. I forsvarssjefens anbefalinger til forsvarsministeren, Forsvarsstudien av 1996, var den høyest prioriterte militære oppgave for Forsvaret fremdeles å forberede seg på å stanse og slå tilbake en russisk invasjonsstyrke bestående av tungt pansrede divisjoner mot Nord-Norge (Forsvarssjefen 1996).¹¹ Selv om langtidspanen for perioden 1999–2002, fremlagt i februar 1998, stadfestet at «[d]et foreligger ingen militær trussel mot Norge i dag» (Forsvarsdepartementet 1997–98: 7), het det at «[i]nvasjonsforsvar er [...] styrende for hovedlinjene i Forsvarets struktur og virksomhet [...]» (ibid.: 58). Det primære var å beholde «evnen til tidsavgrenset

10 Daværende leder av forsvarskomiteen, Marit Nybakk, bekreftet at dette ble signalisert til den norske forsvarskomiteen under et besøk i Pentagon. Intervju 18. juni 2003.

11 Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen pekte blant annet på at Hærens prosjekt «Divisjon 2000» som Forsvaret planla på dette tidspunktet, og som var en fortsettelse av en kritisk gjennomgang av den operative virksomheten som startet i 1991, «bare vil være fleksibel i Nord-Troms!», og altså tilpasset et invasjonsscenario (Neumann & Ulriksen 1997).

invasjonsforsvar i én landsdel om gangen», med Nord-Norge fremdeles som potensielt mest utsatt (ibid.: 8). Regjeringen fastslo at «[d]e betydelige konvensjonelle og kjernefysiske militære kapasiteter i Nordvest-Russland vil imidlertid fortsatt påvirke norsk sikkerhets- og forsvarspolitik» (ibid.: 7). Slik ble *invasjonsforsvaret* i stor grad videreført ved at mange militære praksiser i stor utstrekning fikk fortsette, ofte under nye begreper, organisatoriske paraplyer og sjefer.

Militære organisasjoner kjennetegnes blant annet av fastlagte karriere-mønstre fra inntreden i yrket og fram til oppnådd pensjonsalder (Abbott 1988: 130). Forsvarets personellpolitikk er derfor en sentral praksis å studere for å forstå kontinuiteten i norsk forsvarsdiskurs. Eksempelvis ble avansements- og insentivsystemer utviklet under det «gamle» mobiliseringsforsvaret i hovedsak videreført gjennom hele 1990-tallet. Forsvaret har bestrebet seg på å utdanne og lære opp sitt befall til å bli generalister. Dette systemet førte blant annet til at befall på lavere gradsnivå fikk for liten erfaring og ble for kort tid i stillingene før de forsvant «oppover» i gradssystemet, eller ut av Forsvaret når de var blitt kvalifisert. Dette produserte et stort antall «skrivebordsoffiserer» med høy grad, også fordi tjeneste i internasjonale operasjoner ikke var meritterende. I praksis ble det yngste og minst erfarne befalet satt til å utdanne soldater, noe som gikk ut over kvaliteten på personellet. Dette skapte debatt om sikkerheten for norske soldater da de etter hvert deltok i skarpe internasjonale oppdrag (se for eksempel Hovland 1997). Forsøk på å endre systemet, blant annet med Befalsordningen i 1996, førte ikke fram (Ny/revidert befalsordning 2002: 53ff). Først i 2004 ble det tatt grep for å bøte på dette, blant annet ved å innføre et avdelingsbefall som ville avansere innenfor sersjant-/kvartermestergrader og gis midlertidig ansettelse i Forsvaret til fylte 35 år (Forsvarsdepartementet 2003–04: 78ff). Dette løste likevel ikke alle utfordringene, og debatten om kvaliteten på norsk militært personell dukker opp med jevne mellomrom (se for eksempel Hovland 2009).

Profesjonsdelen av den militære utdanningen er vanskelig å fornye fordi det gjerne tar lenger tid å operasjonalisere nye konsepter enn det tar å utvikle dem. I en organisasjon av Forsvarets størrelse, ble dette en stor utfordring. Utdanningen ved norske militære skoler ble bare gradvis tilpasset de nye utfordringene som internasjonale operasjoner medførte for personellet.¹² Territorielt forsvar ble betraktet som det mest relevante å trene på, om enn ikke det mest sannsynlige uoverskuelige scenario. Selv om forsvarsledelsen innførte mer tidsaktuelle scenarier for øvelser mot slutten av 1990-tallet, utviklet Forsvarets stabsskole i perioden 2000–2003 i tillegg en ny øvelse utformet som en symmetrisk, artikkel 5-basert NATO-operasjon. Øvelsen (Joint Effort) skulle primært ivareta behovet for å trene

12 Dette og neste avsnitt bygger på Græger (2007b).

på bruk av styrkestrukturer som var aktuelle for innsetting i Norge, altså et invasjonsscenario.¹³

Det fremste militærfaglige argumentet for vektleggningen av konvensjonell krig i militær trening og utdanning har vært at denne typen krig er vanskeligst å føre og derfor krever øvelse. Øvelsene trengte ifølge Forsvaret derfor «ikke nødvendigvis til enhver tid fange opp de siste trendene innenfor fellesoperasjoner».¹⁴ Lederskap i krig var for eksempel valgfag ved krigsskolene på 1990-tallet enda stadig flere offiserer ble sendt ut i internasjonale operasjoner, noe som indikerer at faget ikke var innrettet mot de nye krigene. Etter påtrykk fra enkelte instruktører ved Krigsskolen ble det for første gang arrangert et ukeskurs i Internasjonale operasjoner fra høsten 1998, et kurs som gradvis ble utvidet.

Sentrale forsvarspolitiske aktører og institusjoner antas også å ha motarbeidet omstilling. Enkelte har påpekt at deler av Forsvaret har trenert vedtak om omstilling ved å hale iverksettingen ut i tid for så å argumentere for at det har gått lang tid siden vedtaket ble fattet og at grunnlaget for selve vedtaket har falt bort og/eller krever ny gjennomgang av saksforholdet.¹⁵ Da regjeringen opprettet en innsatsstyrke for internasjonale operasjoner (Forsvarsdepartementet 1998–99), ble dette nærmest motarbeidet av Forsvarets Overkommando og i visse forsvarsgrener.¹⁶

Den interne rivaliseringen mellom forsvarsgrenene hadde også en bremsende effekt på omstillingen av Forsvaret. Skepsisen fra de øvrige forsvarsgrenene mot Hæren og maktkampen mellom forsvarsgrenene går helt tilbake til annen verdenskrig og de tidlige etterkrigsårene (Bjerga 2002: 14). Ifølge Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen forsøkte Hæren å trenere nytenkning i andre forsvarsgrener og «sementere tingenes tilstand» ved å være «ekstra hissige på å besette og beholde toppjobbene i Forsvaret» (Neumann & Ulriksen 1997: 44). Det var Hæren som ble hardest rammet av det nye trusselbildet og omleggingen som fulgte.

Forskjellene mellom grenenes tilpasningsevne til internasjonaliseringen ble stadig mer åpenbare etter hvert som de nye konfliktene og oppgavene fortrenget invasjonsscenarioet. I en invasjonskrig ville Luftforsvaret og Sjøforsvaret primært være støtteelementer til Hæren, som hadde en helt sentral rolle i forsvaret av norsk territorium. Under den kalde krigen var kontaktflaten til verden utenfor langt større i Sjøforsvaret og Luftforsvaret enn i Hæren. Mens Hæren øvde på krig i Norge sammen med allierte, var Sjøforsvaret og Luftforsvaret involvert i fellesoperasjoner, nasjonalt som internasjonalt (flernasjonale øvelser). Trolig som en konsekvens av disse

13 Internt notat fra Forsvarets stabsskole (2006).

14 I følge en tidligere elev ved Forsvarets stabsskole (hovedstudiet).

15 Kilde i Forsvaret.

16 Kilde i Forsvarsdepartementet.

erfaringene, har ledelsen i disse forsvarsgrenene vært mindre skeptiske til deltakelse i internasjonale operasjoner enn Hærledelsen.¹⁷ Luftforsvarets egen hjemmeside framhevet i 2005 at «[l]uftforsvaret igjen [er] blitt et politisk viktig verktøy».¹⁸

I langtidsplanen for perioden 2005–2008 ble Forsvarets innsatsstyrke – Hær (FIST–H) – kjernen i den nye Hæren, og primært innrettet mot utenlandsoppdrag. Heimevernet overtok i praksis ansvaret for det territoriale forsvaret av Norge. Dette skapte mye debatt om Hærens rolle og om Norge i det hele tatt hadde en Hær (se for eksempel Børresen 2005a; Steiro 2007), men som det ikke er anledning til å gå inn på her. I 2006 bestemte regjeringen å opprette ett tusen nye stillinger i Hæren, for å øke den operative evnen og som en del av nordområdesatsingen (Strøm-Erichsen 2006). Dette indikerer en mer differensiert tilnærming til omleggingen (særlig nedbemanningsproblematikken), og som siden har blitt fulgt opp, senest i langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2009–2012 (Forsvarsdepartementet 2007–08: 75).

En forsvarspolitik som ikke handler om forsvar?

Den tredje tesen som kan forklare kontinuiteten i norsk forsvarspolitik etter 1990 i forhold til i mange andre NATO-land, er forsvarspolitikens innleiring i andre politikkområder, som distriktpolitikk, sysselsettingspolitikk og fagforeningspolitikk.

Under den kalde krigen forutsatte totalforsvaret høy militær og sivil beredskap og en viss stabil og desentralisert bosetting, særlig i den nordlige landsdel hvor en potensiell invasjon kunne forventes. Dersom store områder ble liggende øde, antok norske myndigheter at dette nærmest kunne invitere til en invasjon. Den strategiske betydningen av spredt bosetting fikk derfor en viktig distriktpolitisk funksjon. Forsvaret bidro til å holde folketallet i grisgrendte strøk oppe gjennom sin tilstedeværelse (moer, garnisoner, kystfort osv.). Sammen med ringvirkningene av den militære virksomheten for handelen, servicenæringen, konfeksjonsindustri, bygg og anlegg osv., gjorde dette Forsvaret til en hjørnesteinsbedrift i mange distriktskommuner, særlig i Nord-Norge (NOU 2000). Forsvarets ansatte ga i tillegg viktige skatteinntekter til distriktskommunene. Dette dannet grunnlaget for et såkalt militærkommunalt kompleks, bestående av lokale militære sjefer, kommune- og fylkespolitikere og representanter fra lokalt næringsliv og industri. Disse hadde alle egeninteresser i et stort forsvar som var til stede i deres fylker og kommuner. At ordførere i typiske

17 Intervju med Jacob Børresen 19. september 2003, og med Roald Gjelsten 25. september 2003.

18 <http://www.mil.no/luft/start/omlf/historikk>. Slått opp i 2005.

forsvarskommuner driver aktiv lobbyvirksomhet overfor sine partifraksjoner i forsvarskomiteen på Stortinget er ingen hemmelighet, og heller ikke spesielt for forsvarspolitikken (Godal 2003).

I forhold til kontinuiteten til norsk forsvarsdiskurs er poenget at lokal- og rikspolitikere og næringsinteresser kunne fremme Forsvarets – og derigjennom egne – interesser ved å ramme inn spørsmål om Forsvarets operative behov inn i en distriktspolitisk diskurs. Senterpartiet særlig, men også Arbeiderpartiet, har tradisjonelt vært opptatt av Forsvarets positive distriktspolitiske sideeffekter. Høyre og Fremskrittspartiet har vært skeptiske til sammenblandingen av forsvarspolitikkk og distriktspolitikkk. Mangeårig leder av forsvarskomiteen, Hans B. Røsjorde (FrP), uttalte for eksempel at «distriktspolitikkk er et totalt samfunnsproblem og ikke primært et forsvarspolitisk problem» (Innst. S. 1988–89: 54). SV har vært mest kritisk til sammenvevingen av forsvarspolitikkk og distriktspolitikkk, noe som trolig henger sammen med at SVs kjernevelgere bor i mer urbane strøk der Forsvaret har hatt liten tilstedeværelse.

Omleggingen og nedskjæringene i Forsvaret aktiviserte de distriktspolitiske argumentene i det politiske miljø, særlig når fagmilitære eller økonomiske argumenter (for eksempel stordriftsfordeler og synergieffekter) talte for å legge ned en leir eller flybase. Forsvarsdebattene, også etter det diskursive skiftet i år 2000, har i stor grad også vært lokaliseringsdebatter. Etter hvert som omleggingen av Forsvaret fikk direkte konsekvenser for mange kommuner, ble også Høyres og FrPs restriktive syn på distriktspolitiske argumenter i forsvarspolitikken noe oppmyket, noe som kom til uttrykk i de mange i lokaliseringsdebattene.

Men distriktspolitiske argumenter hadde også legitimitet i seg selv i norsk forsvarsdebatt. Noen utvalgte sitater fra debatten om langtidsplanen for 2002–2005 (St.prp. nr. 45) i juni 2001 kan illustrere dette: «Jeg bor i et distrikt hvor det innenfor en avstand på 15 km blir lagt ned tre leirer» Brørby (A) (S.tid. 2000–01: 3784). «Når så mange har vært prinsipielle, tillater jeg meg å være provinsiell – i samsvar med mange forutgående talere» sa F.K. Marthinsen (KrF) (ibid.: 3791). Tidligere FrP-politiker Vidar Kleppe, som da var uavhengig representant, var «rystet og skuffet» over sitt gamle parti «som faktisk har rasert alt som heter landbasert forsvar på Sørlandet» (ibid.: 3778). «Etter en lang dags debatt er det kanskje ikke så populært å ta ordet, men siden Forsvaret har så stor betydning og innvirkning for hele landet, er det naturlig at det blir en del hilsener hjem. Det forventer faktisk velgerne våre» sa M. Tingelstad (Sp) (ibid.: 3786). Bjørn Hærnes (H) påpekte i stortingsdebatten om den neste langtidsplanen: «Så er det naturlig at mange på slutten av en slik debatt har behov for å sende det som kalles en hilsen hjem» (S.tid. 2003–04: 3129).

Innleggene fra Stortingets talerstol reflekterer at det er etablert en praksis for å bruke distriktspolitiske argumenter i norsk forsvarsdiskurs, eller

det å «sende en hilsen hjem». Det er ikke noe oppsiktsvekkende i at stortingsrepresentanter som ønsker renominasjon til partienes stortingslister foran neste valg må vise at de har fulgt opp viktige lokale saker og stått på for hjemfylket.¹⁹ Dette er vanlig praksis på andre politikkområder, men man kunne tenke seg at dette ikke ville gjelde forsvarspolitik, som handler om landets sikkerhet og, i siste instans, om nasjonal suverenitet og handlefrihet (jfr. «high politics»). Dette viser at distriktpolitiske, herunder sysselsettingspolitiske, argumenter har blitt en «naturlig» del av den forsvarspolitiske diskursen, også etter at forsvarsreform har fått bred aksept. Distriktpolitiske hensyn ble et «doxisk» begrep, for å bruke Pierre Bourdieus term, og gjorde distriktpolitiske argumenter gyldige og også selvfølgelig i norsk forsvarsdiskurs.²⁰ Denne innleiringen av forsvarspolitik i distriktpolitikken bidro til motstand mot endring.

I behandlingen av langtidsplanen for 2002–2005 ble det fremmet totalt 54 forslag fra skiftende konstellasjoner, hvorav flesteparten handlet om (re)lokalisering, nedleggelse osv. Samtlige ville for øvrig bety økte kostnadsrammer i forhold til regjeringens forslag på 118 mrd. for perioden (S.tid. 2000–2001: 3820–31). Dette viser også den politiske tyngden som de distriktpolitiske argumentene har hatt i norsk forsvarsdiskurs, selv om mange forslag ble nedstemt.

For di Forsvaret har vært en av landets største offentlige arbeidsplasser og fordi likhetsidealene stod sterkt i offiserskorpset, fikk befalsorganisasjonene stor innflytelse på forsvarspolitikken og militære praksiser. De største av dem har vært generelt skeptiske til omlegging og internasjonalisering. Leder i Norges Offisersforening, Peter André Moe, hevdet for eksempel at «omstillingen i Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad har blitt behandlet som en utfordring for arbeidsmiljøet» (*Befalsbladet* 2003: 2). En rekke av tiltakene innført i 2004 ble beskyldt for å uthule yrkesbefalets tilkjempede rettigheter. Dette kan illustrere hvordan omleggingen av Forsvaret aktivt rammes inn i et saksfelt der befalsforeningene har stor makt.

Fagforeningene i Forsvaret var også særlig opptatt av hvordan omstillingen endret offisersrollen, offiserenes egenforståelse og etos. Befalsorganisasjonene hevdet at beordringsplikt til internasjonal tjeneste ville svekke båndene mellom Forsvaret og det norske folk. Disse argumentene er direkte knyttet til Forsvarets nasjonalbyggende rolle og norsk forsvarstradisjon. Norges Offisersforbund og Befalets Fellesorganisasjon hevdet at

19 Stortinget er ett av de få parlamenter i verden der representantene er plassert etter valgdistrikt, ikke etter partitilhørighet. Dette understreker de sterke båndene mellom representantene og fylket; de er både rikspolitikere og fylkenes representanter på Stortinget. Dette har gitt opphav til stående uttrykk som «Nordlandsbenken», «Østfoldbenken» osv.

20 Bourdieu definerer doxa som et fenomen som «contribute[s] to the reproduction of the social world, by producing immediate adherence to the world, seen as self-evident and undisputed» (Bourdieu 1977: 164).

offiserer flest ikke hadde valgt en yrkeskarriere i Forsvaret for å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner, men for å forsvare Norge.²¹ Forslaget om beordringsplikt, eller tvangsbeordring som foreningene kalte det, brøt også med frivillighetsprinsippet, som er dypt forankret i norsk forsvarspolitisk praksis. Disse motforestillingene ble støttet av enkelte partier som var generelt skeptiske til internasjonale operasjoner. SV mente eksempelvis at offiserer ikke skulle pålegges å delta i «kontroversielle operasjoner, som i forbindelse med krigen i Irak» eller i «internasjonale militære operasjoner med uklare eller mangelfulle FN-mandat» (Innst. S. 2003–04: 41). SV, men også FrP, fryktet videre at tvang kunne snevre inn rekrutteringsgrunnlaget.

For å oppsummere analysen så langt, inntraff skiftet i den norske forsvarsdiskursen da sentrale aktører evnet å skape koplinger mellom de nye oppgavene på den ene siden og dominerende forestillinger i forsvarstradisjonen på den andre, og på en slik måte at den nye forsvarspolitikken fremsto som relevant for og kunne forenes med den gjeldende. Endringene i de ytre rammebetingelsene for Norges sikkerhet hadde liten direkte effekt på den nasjonale diskursen. Norske politikere, offiserer med erfaring fra internasjonale operasjoner, forsvarsbyråkrater og forskere som var positive til internasjonaliseringen, spilte en viktig funksjon som oversettere eller fortolkere av nye praksiser (som fredsoperasjoner ledet av FN, NATO og senere også EU).²² På denne måten ble nye tenkemåter og praksiser tilpasset norsk forsvarstradisjon, som uttrykk for en særegen norsk forsvarsidentitet.

Selv om det foregikk omstilling og nedskjæringer i strukturen og kapasiteter også før årtusenskiftet, var det først med langtidsmeldingen vedtatt i 2001 at det ble aksept i norske forsvarspolitiske og militære miljøer for at omlegging var nødvendig, også av hensyn til norsk sikkerhet. Mens forsvarsreform i perioden 1990–2000 gikk sakte, skjøt nå moderniseringen fart. Fra 2002/2003 trappet NATO opp den militære transformasjonen for å være relevant i «krigen mot terrorisme», noe som også økte omstillingspresset i Norge.

21 Peter André Moe uttalte dette til «Politisk kvarter», NRK P2, 14. november 2003. Se også leder i Befalets Fellesorganisasjon, Didrik Couchérons uttalelse til NRK-nyheter på nett, «– Kvinnefiendtlig utdanning», 13. november 2003.

22 Teorier om opinionslederskap, særlig innenfor teorier om massekommunikasjon og valg-atferd, har fokusert på hvordan opinionsledere oversetter budskapet fra mediene til velgere og folk flest. Se for eksempel Paul Lazarsfelds to-trinns hypotese («two-step flow of communication») (Lazarsfeld et al. 1948). Teorier om organisasjonsintellektuelle peker i samme retning hva gjelder deres rolle i fortolkningen av kontekst og hendelser (se for eksempel Gramsci 1971).

Nye internasjonale rammebetingelser, ny forsvarspolitik?

Etter årtusenskiftet ble internasjonaliseringen av det norske Forsvaret også betraktet som en naturlig videreføring av engasjementspolitikken i norsk forsvarsdiskurs. Dette handlet ikke bare om, som diskutert over, å fremme norske sikkerhetspolitiske behov eller om Norges posisjon i NATO. Engasjementspolitikken skal også bidra til å opprettholde og styrke internasjonale normer og folkeretten, blant annet gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner. Dette har ifølge norske myndigheter blitt ytterligere aktualisert gjennom endringene i det internasjonale system (Utenriksdepartementet 2008–09). Utviklingen fra et unipolært internasjonalt system dominert av USA til et mer multipolært eller ikke-polært internasjonalt system de siste par årene har raskt blitt en del av norsk forsvars- og sikkerhetsdiskurs. Dette systemet preges av flere maktsentra, framfor alt de nye regionale stormaktene Brasil, India og Kina, men også av stormakten Russlands tilbakekomst.

Både gjeldende langtidsplan for Forsvaret fra mars 2008 og stortingsmeldingen om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk fra februar 2009 reflekterer en ny konsensuslinje der globalisering og den nye geopolitikken framheves som viktige internasjonale rammebetingelser for Norge. I langtidsplanen heter det for eksempel: «Det viktigste nye er en gradvis, men like fullt fundamental, endring av det geopolitiske bildet» (Forsvarsdepartementet 2007–08: 16). Dette innebærer også et større fokus på potensielle konflikter mellom stater, ifølge regjeringen, som også understreker: «Utfordringene i våre nærområder synes å bli større enn tidligere antatt. I utformingen av Forsvarets operative struktur må det derfor legges stor vekt på nasjonale behov og oppgaver» (ibid.: 19). Samtidig som regjeringen legger opp til at både nasjonal og internasjonal beredskap styrkes, primært gjennom økt fokus på Hæren, prioriteres «evnen til overvåking og situasjonskontroll i nord», blant annet gjennom en styrking av Sjøforsvaret og Luftforsvaret (ibid.: 20). Dette viser hvordan endringer i de internasjonale rammebetingelsene nå tas inn i norsk forsvarsdiskurs, og også ser ut til å føre til en justering av praksis (mer om dette under).

Russlands mer «foroverlente» og selvhevdende utenrikspolitikk påvirker også norsk forsvars- og sikkerhetsdiskurs. Den militære invasjonen i Georgia i august 2008 er det mest eksplisitte eksemplet på russisk stormaktspolitikk hittil, men Russland har også lagt politisk press på flere naboland.²³ Denne utviklingen kan tolkes som et uttrykk for en internasjonal orden der stormakter etablerer eller, som i Russlands tilfelle, reetablerer sine såkalte interessesfærer.

23 I 2006 holdt Russland tilbake gassleveranser til Moldova og Ukraina, angivelig fordi de nektet å betale den prisen Russland krevde. Dette har gjentatt seg senere også, og sist i januar 2009.

I 2007 observerte norske myndigheter 88 russiske fly utenfor Norges kyst, både store formasjoner av bombe-fly og strategiske bombe-fly, mens antallet fly observert i 2006 var 14. Alaska har opplevd en liknende utvikling. Norske myndigheter har understreket at flygningene og økningen i russiske forsvarsbudsjetter ikke er rettet mot Norge, og at den russiske militære oppbyggingen snarere er «en normalisering og oppgradering, fra et utgangspunkt på 90-tallet som var meget lavt» (Forsvarsdepartementet 2007–08: 30). Økt russisk militær øvingsvirksomhet demonstrerer like fullt at Russland har militære kapasiteter som potensielt kan brukes til å understøtte russiske krav, og at «nordområdet vil være av stor militærstrategisk betydning» (ibid.).

Hvordan kan vi forklare at disse endringene i det internasjonale trusselbildet (og i den internasjonale diskursen) så hurtig får prege norsk forsvarsdiskurs, sett i forhold til endringene i trusselbildet på 1990-tallet? Én forklaring kan være at endringene er mindre omfattende nå. Det dreier seg ikke om et paradigmeskifte à la slutten på den kalde krigen. Det er heller ikke slik at de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene har endret hovedsynet i norsk forsvarsdiskurs. I diskursen er Forsvarets fremste operative utfordringer fremdeles i betydelig grad knyttet til utenlandsoperasjoner, særlig ISAF-operasjonen i Afghanistan.

En annen nærliggende forklaring på at de nye internasjonale utviklings-trekkene tas inn i norsk forsvarsdiskurs, er at det nye geopolitiske bildet og tendenser til stormaktsrivalisering om ressurser og posisjoner flytter fokuset til Norges nærområder, primært nordområdene. De asymmetriske truslene som har preget intra-statlige kriger og konflikter siden 1990 (som Rwanda, Somalia, Bosnia & Herzegovina, Kosovo og senere Afghanistan og Irak) var fremmede for både norsk forsvarstradisjon og norske militære praksiser. Når trusler igjen rettes mot territoriell sikkerhet og statlig suverenitet, selv om truslene har en annen karakter og et annet omfang nå enn under den kalde krigen, skaper det en viss gjenkjennelse i norsk sikkerhets- og forsvarsdiskurs. Det at Russland på nytt er fremtredende i mulige trusselscenarier i norsk forsvarsdiskurs, selv om invasjon ikke er et aktuelt scenario, viser kontinuitet i diskursen. Videre må vi anta at det «kommunalpolitiske kompleks» vil støtte en opptrapping av det norske militære nærværet i nord. På begge punkter vil det framvoksende internasjonale systemet støtte opp under praksiser som er en del av forsvarstradisjonen, nemlig nasjonalt, territorielt forsvar.

I diskursen framheves det at nordområdenes ressursrikdom gjør regionen til en potensiell arena for stormaktsrivalisering, noe som kan forsterkes dersom klimaendringer gir nye muligheter for utvinning og transport av petroleum (NOU 2007). Økt leteaktivitet, nye transportruter til Asia og større militær aktivitet kan også bringe på banen uavklarte juridisk-

sjonsspørsmål mellom Russland og Norge (Godzimirski 2005).²⁴ Disse utviklingstrekkene har økt fokuset på suverenitetshevdelse, løpende ressursforvaltning samt verdien av å være gjenkjennelig, men tydelig overfor Russland (se Strøm-Erichsen 2007; Støre 2006; Utenriksdepartementet 2008–09).

Det at Russland har interesser i en region preget av mangel på internasjonale regler og forskrifter (med unntak for visse reguleringer av fisket), og av territoriale krav og grensetvister (for eksempel i Gråsonen), må antas å representere en særlig utfordring for Norge. Et internasjonalt system basert på lover og regler setter rammer for staters legitime bruk av makt (Wivel 2005). Et sterkt internasjonalt samfunn er derfor en del av den norske interessepolitikken så vel som sikkerhetspolitikken (Utenriksdepartementet 2008–09). Eller som Ståle Ulriksen treffende har formulert det: «Det internasjonale samfunnet er Norges første forsvarslinje, bokstavelig talt» (Ulriksen 2007).

Norges bilaterale forhold til Russland vil trolig bli en større utfordring for Norge framover, enn det har vært i hele perioden siden den kalde krigens slutt. Et kompliserende element er at denne relasjonen ikke kun defineres av de to landene, men også gjenspeiler temperaturen i forholdet mellom Russland og Vesten. Hvorvidt Russland ønsker å ta aktivt del i det euroatlantiske samarbeidet, utgjør en viktig ekstern sikkerhetspolitisk handlingsbetingelse for norsk forsvarspolitik. Dette mulighetsvinduet har lukket seg, i hvert fall midlertidig, på grunn av ulike syn på NATO-utvidelsene mot øst, Kosovos status, det amerikanske rakettforsvaret og Georgia-konflikten. Samarbeidet i NATO-Russlandrådet – som ble frosset etter invasjonen i Georgia – er formelt sett aktivert igjen, men forholdet er ikke reparert.

NATOs relevans i norsk forsvarsdiskurs

En hovedutfordring i arbeidet med å skape oppslutning om omleggingen av Forsvaret, har vært å etablere koplinger mellom internasjonal innsats på den ene siden og nasjonale forsvarsbehov på den andre. Dette ble primært forsøkt gjort ved å etablere sammenhenger mellom i) allianselojalitet (dvs. norske bidrag til internasjonale operasjoner), ii) et moderne, fleksibelt forsvar som kan samvirke med allierte styrker (interoperabilitet), og iii) den relevante militære erfaring som norsk personell får gjennom utenlandsoperasjoner (Græger 2005: 90–91). Det synet som vant fram i diskursen,

24 Uenigheten gjelder blant annet grensene for de økonomiske sonene, kontinentalsokkelen i Barentshavet, fortolkningen av Svalbard-traktaten og Norges forvaltningsregime i fiskevernsonen rundt Svalbard.

var at disse bidragene og erfaringene også var viktige i eventuelle operasjoner på *norsk* territorium. Omleggingen av Forsvaret var altså ikke kun et uttrykk for behovet for å støtte opp om NATOs nye operasjoner, men et moderniseringsprosjekt. Som forsvarsminister Bjørn Tore Godal formulerte det: «Et stort, men umoderne forsvar ville heller ikke kunne samarbeide på hensiktsmessig måte med våre allierte. [...] Selv uten en eneste norsk soldat i Kosovo må vi legge om det norske forsvaret» (S.tid. 2000–01: 3762).

Deltakelse i skarpe internasjonale operasjoner utenfor NATO-området gjorde imidlertid NATO mer utsatt for kritikk i norsk forsvarsdiskurs enn før. SV-representanten Kjetil Bjørklund hevdet eksempelvis at norsk NATO-tilpasning hadde ført til en bruk av Forsvaret i pro-aktive eller preventive internasjonale operasjoner: «Krigene i Afghanistan og Irak [...] har brakt oss fra et forsvar som har sine viktigste oppgaver i fredstidsorganisasjonen, og til et forsvar som er beregnet på krigføring» (S.tid. 2003–04: 1432; se også Garbo 1999). Men også utenfor tradisjonelle NATO-skeptiske kretser ble det uttrykt bekymring for at tilpasningen til alliansen gikk ut over hensynet til norsk sikkerhet. Senterpartiets Tor Nymo uttalte for eksempel: «Vår deltakelse i internasjonale operasjoner er riktig og nødvendig, men bekymringene går på at dette budsjettmessig skal få prioritet og gå ut over et troverdig hjemmeforsvar» (S.tid. 2000–01: 3768).²⁵ Dette hadde trolig også en uutalt distriktpolitisk side, nemlig ønsket om større nasjonal militær tilstedeværelse.

Russlands tilbakekomst i internasjonal politikk har aktualisert NATO-medlemskapets relevans for territoriell sikkerhet, selv om definisjonen av NATO som hjørnesteinen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har ligget fast i relevante offentlige dokumenter. I lys av denne utviklingen har forsvarsministeren uttalt at Russlands militære aktivitet i nordområdene «understreker NATOs fortsatte relevans for stabiliteten i nord» (Strøm-Erichsen 2007). Det har imidlertid vært en betydelig utfordring for Norge å vekke NATOs interesse for regionen. NATO har vært lite interessert i nordområdene i en sikkerhetskontekst etter den kalde krigen, primært fordi en voldelig konflikt der som involverer artikkel 5 anses som usannsynlig i overskuelig framtid.²⁶ Interessen er imidlertid i ferd med å ta seg

25 Motstand mot omleggingen bort fra invasjonsforsvar og territorielt forsvar fantes også utenfor de politiske partiene, for eksempel i Forsvarets fagforeninger, foreninger og blant pensjonerte offiserer.

26 Norges NATO-ambassadør, Kim Traavik, sa dette på Atlanterhavskomiteens Leangkollen-konferanse 4. februar 2008 i Oslo.

opp. NATOs erklæring fra toppmøtet i april 2009 refererer blant annet til utviklingen i nordområdene (NATO 2009: para 60).²⁷

Interesse i NATO for regionen er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å håndtere Norges sikkerhetsutfordringer. Formelt sett har NATO nemlig ingen rolle i den type konflikter eller hendelser som er mest aktuelle i nordområdene. Dette er hendelser knyttet til territorielle krav i såkalte omstridte områder, altså områder der suverenitet ikke er permanent etablert i henhold til folkeretten (Diesen 2007). Skulle en situasjon oppstå som involverer et NATO-land i omstridte områder, vil prinsippet om «en for alle, alle for en» formelt sett ikke gjelde. Dette betyr naturligvis ikke at NATO ikke vil eller kan engasjere seg. Alliansesolidariteten og prinsippet om udelelig sikkerhet vil trolig uansett gjøre NATO til et viktig forum for å drøfte en slik hendelse, i tillegg til FN.

Et multipolært eller ikke-polært internasjonalt system og geopolitikens tilbakekomst har satt fokus på utviklingen i NATO-landenes nærområder. Behovet for en bedre balanse mellom militær deltakelse ute og tilstedeværelse hjemme har blitt løftet fram i NATO de siste par årene, senest i forbindelse med at NATOs strategiske konsept skal revideres.²⁸ Den militære transformasjonen anført av USA etter 11. september, som gjorde NATO til et globalt instrument for å håndtere trusler i Eurasia og Midtøsten, har trolig også bidratt til at enkelte har tatt til orde for at NATO bør «komme hjem til Europa» og bli en organisasjon for euroatlantisk sikkerhet framfor global sikkerhet (se Pascallon 2008).

Dette går rett til kjernen i norsk forsvarsdiskurs siden 1990, der nasjonalt forsvar og bruken av Forsvaret i internasjonale operasjoner har blitt satt opp mot hverandre. Med det såkalte Nærområdeinitiativet har Norge foreslått at NATO skal fokusere mer på utfordringene i alliansens kjerneområde samt i nærområdene i periferien av NATO-området.²⁹ I dette ligger det et ønske om å gjenopplive enkelte tidligere militære praksiser i NATO som har ligget brakk på grunn av utfordringene knyttet til internasjonale operasjoner og kampen mot internasjonal terrorisme. Dette er eksempelvis kontinuerlig overvåking av utviklingen i nærområdene («situational awareness») og økt kunnskap om disse områdene i de aktuelle NATO-kommandoene. Det norske innspillet understreker også at større synlighet hjemme

27 Også internasjonale medier har vist interesse for regionen. Blant annet hadde *NATO Review* et lengre intervju med utenriksminister Jonas Gahr Støre i 2009 om «The Arctic: too hot to ignore?», som ble godt mottatt i NATO-kretser (*NATO Review* 2009). *The Economist* har intervjuet statssekretær i Forsvarsdepartementet, Espen Barth Eide, om nordområdenes sikkerhetspolitiske betydning for NATO (*The Economist* 2009)

28 Kilder i NATOs hovedkvarter, 27 og 28. oktober 2008.

29 Dette ble fremmet som et innspill til diskusjonen i NATO gjennom et såkalt non-paper fra den norske forsvarsministeren høsten 2008.

er viktig for å vise alliansens direkte relevans for medlemslandenes sikkerhet, og derigjennom sikre oppslutning om NATO i befolkningen.

Nærområdeinitiativet må betraktes som en respons på Russlands økte militære aktivitet i nordområdene og et ønske om større alliert oppmerksomhet omkring norske sikkerhetsbehov, noe flere NATO-land også gjorde.³⁰ Selv om Norges initiativ var kjent i NATO-kretser før Russlands invasjon i Georgia i august 2008, aktualiserte konflikten innholdet i non-paperet ytterligere.³¹ Nærområdeinitiativet ble også av enkelte land sett som en refleksjon av Norges innenrikspolitiske problemer med å sende styrker til visse deler av Afghanistan, og utfordringene knyttet til moderniseringen av Forsvaret. Det at Tyrkia, Hellas og Polen – alle med store nasjonale forsvar som de sliter med å omstille – støttet Norges initiativ, ble tatt til inntekt for sistnevnte tolkning.³² Gradvis fikk imidlertid Nærområdeinitiativet støtte fra toneangivende land i NATO, blant annet fordi det ble oppfattet som relevant også for utfordringene i Svartehavsområdet og Middelhavsområdet.³³ Dette indikerer en dreining i NATO-diskursen, og at Norge har greid å påvirke diskursen. I hvilken grad dette faktisk blir nedfelt i det nye strategiske konseptet, er imidlertid for tidlig å si.

Nye militære praksiser i nord?

Det norske Forsvaret var aldri ment å være kjøttet på bena i nordområdestrategien, som har som mål å utvikle en helhetlig naboskapspolitikk som spenner over et stort antall temaer og departementer (Utenriksdepartementet 2006). Likevel har økt russisk øvingsaktivitet i regionen ført til krav om et sterkere norsk militært nærvær i nord fra flere hold (se Børresen 2005b; Vallersnes 2007). Et scenario der Norge må forsøke å avskrekke Russland militært, samtidig som norske styrker er engasjert i internasjonale operasjoner, har også gjenåpnet debatten om militær «overstretch». Dette viser at ute-hjemme aksen er kontinuerlig til stede i norsk forsvarsdiskurs.

Utviklingen i det internasjonale systemet og potensiell stormaktsrivalisering i nordområdene behandles i flere av anbefalingene til Norges framtidige forsvarspolitik, som for eksempel Forsvarsstudien 2007 og rapporten fra Forsvarspolitisk Utvalg (hhv. Forsvarssjefen 2007; NOU 2007).

30 Kilder i NATOs hovedkvarter, 27. og 28. oktober 2008.

31 Kilde i Forsvarsdepartementet, 28. oktober 2008.

32 Kilder i NATOs hovedkvarter, 27. og 28. oktober 2008.

33 Blant annet støtter Tyskland, Frankrike og USA hovedintensjonen i det norske non-paperet, ifølge kilder i den norske NATO-delegasjonen (oktober 2008) og Utenriksdepartementet (april 2009). Statssekretær Espen Barth Eide har også framhevet dette, blant annet i Dagsnytt Atten, NRK P2, 3. april 2009.

Ifølge forsvarssjefen skal Forsvaret være i stand til å etablere en militær terskel som øker kostnadene ved å bruke militærmakt mot Norge og som reduserer en potensiell angripers muligheter til dette (Diesen 2007). Forsvarssjefen har imidlertid tilbakevist behovet for større militær tilstedeværelse på bakken i Finnmark og Troms (jf. invasjonforsvar). Mulige scenarier er politisk og/eller militært press mot Norge i den hensikt å endre norske posisjoner, eller krenkelser og utfordringer av norsk suverenitet (ibid.). Det var forventet at Norge skulle kunne håndtere mindre episoder alene under den kalde krigen også, men risikoen for å få slike hendelser er større nå (NOU 2007). Likevel innebærer dette neppe en større endring i praksis, men snarere en styrking av eksisterende militære praksiser.

Utfordringer i nordområdene må i stor grad løses nasjonalt, noe som har ført til en endring i styrkeforholdet (i betydningen relevans) mellom forsvarsgrenene sett i forhold til før 1990. Luftforsvaret og Sjøforsvarets tradisjonelle fredstidsoppgaver, som avskjæringer, overvåking, fiskerioppsyn, redningstjeneste osv., framstår nå som mer relevante i norsk forsvarsdiskurs. Kystvakten er et viktig instrument for å drive oppsyn med fartøy og forhindre ulovlig fiske i nord, og har blitt styrket i de siste årenes forsvarsbudsjetter (blant annet ved å øke antall seilingsdøgn). Innfasingen av nye Fridtjof Nansen-klasse fregatter vil også styrke Norges militære kapasitet i nord (Forsvarsdepartementet 2007–08: 20). I valg av kjøp av nye kampfly har evnen til å overvåke, patruljere og utøve suverenitet over store havområder vært en sentral kravspesifikasjon. Kapasitet til å ivareta norske interesser i nærområdene er «rasjonalet for vår fremtidige kampflykapasitet», mens kampflyenes evne «til å bidra internasjonalt kommer som en bonuseffekt av våre nasjonale anstrengelser», ifølge forsvarsministeren (Strøm-Erichsen 2007).

Vektleggingen av militær tilstedeværelse i nærområdene – i praksis nordområdene – og av en bedre balanse i allokeringen av ressurser mellom nasjonal og internasjonal forsvarsinnsats, viser kontinuiteten i forsvarsdiskursen. Dette indikerer at pendelen har svingt noe tilbake i forhold til perioden 2000–2005, da fokuset på militær transformasjon både i NATO og i norsk forsvarsdiskurs var som sterkest (se Forsvarsdepartementet 2000–01, 2003–04; Devold 2004). Langtidsplanen for 2009–12 fastslår likevel utvetydig at Forsvaret må kunne håndtere nasjonale og internasjonale oppgaver *samtidig* (Forsvarsdepartementet 2007–08: 19). Det viser at vi ikke har fått et nytt hovedsyn eller hovedrepresentasjon i diskursen, men snarere en justering av hovedsynet. For å etablere dette kreves imidlertid en bredere empirisk analyse av den nasjonale diskursen, dvs. av meningsdannelsen og fortolkningen av endringene i det nye internasjonale systemet og hva slags eventuelle nye handlingsbetingelser dette skaper for Norge. Det går ut over rammene for denne artikkelen.

Konklusjon

I artikkelen har jeg analysert internasjonaliseringen av Forsvaret etter den kalde krigens slutt og motstanden som dette skapte i norsk forsvarsdiskurs. Jeg presenterte tre teser som potensielt kunne hjelpe oss med å forstå kontinuiteten i forsvarsdiskursen etter 1990. Den første tesen var at aktivering av nøkkelbegreper i norsk forsvarstradisjon og nasjonale kjerneverdier som demokrati og likhet har virket som en buffer mot endring i forsvarsdiskursen og av militære praksiser. Krav om bedre utdannet og trent personell ble for eksempel betraktet som forsøk på profesjonalisering, og som en trussel mot et vernepliktbasert folkeforsvar. Den andre tesen om hvordan kontinuiteten i norsk forsvarsdiskurs kan forklares, var at innarbeidete forsvarspolitiske og militære praksiser – som bidrar til Forsvarets tyngde som institusjon – har avstedkommet motstand mot, eller i hvert fall forsinkelse i omstillingen. Invasjonsforsvar preget eksempelvis både militær utdanning og trening ut fra såkalte militærfaglige argumenter også etter år 2000. Den tredje og siste tesen var at forsvarspolitikens innveving i andre viktige politikkområder på nasjonalt plan skapte motstand mot endringer i forsvarskonsepter og -strukturer som førte til at disse politikkområdene ble negativt berørt, enten direkte eller indirekte. Eksempelvis gjorde totalforsvarstanken og invasionsforsvaret Forsvaret til en hjørnesteinsbedrift i mange kommuner, og distrikts- og sysselsettingspolitiske argumenter ble derfor gyldige i norsk forsvarsdiskurs.

I utgangspunktet fikk endringene i de internasjonale omgivelsene liten effekt i norsk forsvarsdiskurs *per se*. I ettertid har regjeringen karakterisert forsvarsreform på 1990-tallet som «omstillingsforsøk» som innebar «bare et stykke på vei et brudd med den kalde krigens tilnærming» (hhv. Forsvarsdepartementet 2007–08: 10; Forsvarsdepartementet 2000–01: 14). Det diskursive skiftet etter år 2000 var i hovedsak et resultat av at tilhengerne av det nye hovedsynet, dvs. et mer internasjonalt forsvar, fikk de nye begrepene og praksisene til å passe med de gamle. Det å skape gjenkjennelse (ved for eksempel å sammenlikne internasjonal tjeneste med øvelser i Norge), var et viktig diskursivt grep i denne sammenhengen. Her hadde beslutningstakere, offiserer og andre som befinner seg mellom den internasjonale og nasjonale diskursen om sikkerhet og forsvar, en viktig funksjon som «mellommenn» eller fortolkere.

I siste del av artikkelen har jeg diskutert hvordan utviklingen i det internasjonale systemet de siste par årene og den såkalt nye geopolitikken påvirker norsk forsvarsdiskurs. Praksiser rettet mot forsvar av suverenitet og nasjonalt territorium vektlegges nå mer enn før i diskursen. En ny konsensus om betydningen av endringene i det geopolitiske bildet framtrer tydelig i lesningen av dokumenter fra relevante departementer og Forsvaret og i det offentlige ordskiftet. En grunn til at dette tas inn i diskursen er trolig

at stormaktspolitikk og geopolittikk er forenlig med det territorielle fokuset i norsk forsvarstradisjon, der Russland har spilt hovedrollen. Dessuten, og i forlengelsen av dette, går anbefalingene om hvordan de nye utfordringene skal møtes i favør av økt militær tilstedeværelse nasjonalt, noe som både spiller opp båndene mellom Forsvaret og territoriet, Forsvaret og folket samt potensielle distriktspolitiske gevinster.

Den offisielle fortolkningen av den internasjonale utviklingen står imidlertid ikke i noe motsetningsforhold til det hovedsynet som vant fram i diskursen etter år 2000. Norske myndigheter understreker at militære og sivile bidrag til internasjonale operasjoner er en sentral del av norsk forsvarspolitik og sikkerhetspolitikk, men også av engasjementspolitikken (se for eksempel Utenriksdepartementet 2008–09: 20). Det er også lite som tyder på at forventningene til Norge om å stille med internasjonale styrkebidrag, særlig fra NATO, men også fra FN og EU, vil reduseres i overskuelig framtid. USAs varslede opptrapping i Afghanistan med ca. 21 000 styrker kan på sikt også bety at europeiske allierte settes under press om å bidra ytterligere, selv om dette ikke er aktuelt for Norges del foreløpig. Norge må uansett kunne håndtere deltakelse ute og hjemme samtidig, ifølge regjeringen. Likevel antyder fokuset på behovet for en bedre balanse mellom internasjonal og nasjonal militær innsats i norsk forsvarsdiskurs, men også i NATO, at det er bevegelse i diskursen. Russisk stormaktspolitikk overfor tidligere allierte, militære øvingsaktivitet i nordområdene, sammen med utsiktene til økt petroleumsutvinning i en region preget av mangel på internasjonale kjørerregler, vil trolig styrke disse stemmene i forsvarsdiskursen framover. I lys av dette er det all grunn til å tro at Forsvarets innretning og norsk forsvarspolitik vil være gjenstand for kontinuerlig debatt.

Litteratur

- Abbott, Andrew (1988) *The System of Professions. An Essay in the Division of Expert Labor*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Andersen, Bjørn Chr. & Lars Petter Skillestad (2002) «Medaljer til minerydnerne». Tilgjengelig på <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=13935>. Slått opp mai 2003.
- Befalsbladet* (2003) «Utlørlig av Forsvarsministeren», nr. 2.
- Benum, Edgar (1979) *Sentraladministrasjonens historie*. Bind 2: 1845–1884. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergens Tidende* (2006) «– Meget profesjonelle soldater», 15.11.2006 (nettutgaven).
- Bertram, Christoph (2007) «Security threats facing Norway – how can these be approached?», i *Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet (Refleksprosjektet).

- Bjerga, Kjell-Inge (2002) «Rasjonalisering, politisk styring og profesjonsfrihet – Forsvarets øverste ledelse 1942–2002», *Forsvarets Overkommando 60 år 1942–2002*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Børresen, Jacob (2005a) *Forsvar uten trussel. Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Børresen, Jacob (2005b) «En forsvarsstrategi som ikke passer for Norge», *Aftenposten* 10.02.2005.
- Christie, Werner (1995) «Tvangsbeordring til FN-tjeneste», *Aftenposten* 23.02.
- Dagbladet* (2006) «– Vi er godt forberedt for Libanon-oppdrag», 26.05 (nettutgaven).
- de Certeau, Michel (1984) *The Practice of Everyday Life*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Devold, Kristin Krohn (2004) «Norges behov for militær transformasjon», foredrag på Luftmaktseminaret i Trondheim 03.02.
- Diesen, Sverre (2007) «Status og utfordringer i Forsvaret», foredrag i Oslo Militære Samfund.
- Diesen, Sverre (2006) «Forsvarets utfordringer», foredrag i Oslo Militære Samfund.
- Diesen, Sverre (2005) «Forsvars- og sikkerhetspolitikken i en ny tid», foredrag på Stortinget i regi av Internasjonalt Forum i Oslo Arbeiderparti.
- Diesen, Sverre (2004) «Forsvaret – struktur og oppgaver», foredrag på NUPI, Oslo.
- The Economist* (2009) Intervju med Espen Barth Eide. Tilgjengelig på http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=13376058.
- Finer, S.E. (1962) *The Man on Horseback. The role of the military in politics*. London & Dunmow: Pall Mall Press.
- Forsvaret (2009) «ICE. The International Cold Express», Forsvarets presse- og informasjonssenter. Se også www.forsvaret.no/coldresponse.
- Forsvarsdepartementet (2007–08) *Et Forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Sttingsproposisjon nr. 48. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2003–04) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, Sttingsproposisjon nr. 42. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2001–02) *Gjennomføringsproposisjonen – Utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, Sttingsproposisjon nr. 55. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2001) *Kosovokrisen: Nasjonal rapport*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2000–01) *Om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, Sttingsproposisjon nr. 45. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (1998–99) *Tilpasning av de væpnede styrker for deltakelse i internasjonale operasjoner*, Sttingsmelding nr. 38. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (1997–98) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*, Sttingsmelding nr. 22. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (1995) *Adaptation of Norway's Self-Imposed Restraints, Fact Sheet No. 2*, October. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (1992–93) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98*, Sttingsmelding nr. 16. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarssjefen (1996) *Forsvarsstudien 1996*. Oslo: Forsvarets Overkommando.

- Forsvarssjefen (2007) *Forsvarsstudien 2007*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- Garbo, Gunnar (1999) «Skal Nato fortrenge FN?», *Dagbladet* 20.07.
- Godal, Bjørn Tore (2003) *Utsikter*. Oslo: Aschehoug.
- Godzimirski, Jakub M. (2005) «The New Geopolitics of the North?», *Security Policy Library* 2. Oslo: Atlanterhavskomiteen.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Græger, Nina (2007a) *Norsk forsvarsdiskurs 1990–2005. Internasjonaliseringen av Forsvaret*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap (dr.polit.-avhandling).
- Græger, Nina (2007b) «Internasjonal politikk og Forsvaret. Internasjonalisering og akademisering av den militære utdanningen», *Internasjonal Politikk* 65 (2): 173–203.
- Græger, Nina (2005) «Norway between NATO, the EU and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse», *Cambridge Review of International Affairs* 18 (1): 89–108.
- Græger, Nina & Halvard Leira (2005) «Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective», *Cooperation and Conflict* 40 (1): 45–66.
- Hansen, Lene (2006) *Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge.
- Holst, Johan Jørgen (1978) *Vår forsvarspolitik. Vurderinger og utsyn*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Hopf, Ted (2002) *Social Construction of International Politics. Identities & Foreign Policies, Moscow 1955 & 1999*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hovland, Henrik (1997) «Verneplikten framtid», *Norsk Militært Tidsskrift* 166 (11): 28–30.
- Hovland, Henrik (2009) Innlegg på Dagsnytt Atten, NRK P2, 14.05.
- Innst. B. (1992–93) Innstilling fra Forsvarskomiteen om «Sikkerhetspolitiske rammebetingelser for Forsvarets virksomhet», nr. 7 (jfr. St.prp. nr. 1). Stortinget.
- Innst. S. (2003–04) Innstilling fra Forsvarskomiteen om «Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008», nr. 234 (jfr. St.prp. nr. 42, 2003–04). Stortinget.
- Innst. S. (2001–02) Innstilling fra Forsvarskomiteen om «Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005», nr. 232 (jfr. St.prp. nr. 55, 2001–02). Stortinget.
- Innst. S. (1992–93) Innstilling fra Forsvarskomiteen om «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet utvikling i tiden 1994–98», nr. 150 (jfr. St.meld. nr. 16 (1992–93)). Stortinget.
- Innst. S. (1988–89) Innstilling fra Forsvarskomiteen om «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–93», nr. 160 (jfr. St.meld. nr. 54 (1988–89)). Stortinget.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson & Hazel Gaudet (1948) *The People's Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- Matlary, Janne Haaland & Øyvind Østerud (2005) *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- NATO (2009) *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*. Tilgjengelig på <http://www.nato.int>.

- NATO Review (2009) «The Arctic: too hot to ignore?» [intervju med utenriksminister Jonas Gahr Støre]. Tilgjengelig på http://www.nato.int/docu/review/2009/0901/0901_VID1/EN/index.htm
- Neumann, Iver B. (2002) «Avslutning» i Iver B. Neumann, Torbjørn Knutsen, Morten Bøås & Henrik Thune (red.) *Global Politikk. Krig, diplomati, handel og nyhetsformidling i praksis*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag (308–330).
- Neumann, Iver B. (2001a) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Neumann, Iver B. (2001b) *Norge – en kritikk*. Oslo: Pax forlag.
- Neumann, Iver B. & Henrikki Heikka (2005) «Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence», *Cooperation and Conflict* 40: 5–24.
- Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (1997) «Gjenreis forsvarsdebatten!», *Norsk Militært Tidsskrift* 12: 42–47.
- Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (1995) «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk», i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø & Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. 2. utg. (94–123). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- NOU (2007) *Et styrket forsvar*. Rapport fra Forsvarspolitisk utvalg. Oslo: Norges offentlige utredninger (NOU).
- NOU (2000) *Et nytt forsvar*. Oslo: Norges offentlige utredninger nr. 20.
- Ny/revidert befalsordning (2002) Rapport fra Arbeidsgruppen for vurdering av Befalsordningen (Røksund-utvalget). Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Pascallon, Pierre (2008) «What Will Nato's Future Be?», *Europe Diplomacy and Defence*.
- Petersen, Jan (2002) Utenrikspolitisk redegjørelse i Stortinget. Stortinget.
- Ringmar, Erik (1996) *Identity, Interest and Action. A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas (2001) «A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities», i Maria Cowles, James Caporaso & Thomas Risse (red.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* (198–219). London: Cornell University Press.
- Roberts, Adam (1986) *Nations in Arms. The Theory and Practice of Territorial Defence*. Houndsmills: Macmillan.
- S.tid. (2003–04) Debatt, 17.12.2004 (Jfr. Utenriksministerens og Forsvarsministerens redegjørelse 15. desember). Stortinget.
- S.tid. (2000–01) Debatt, 13.6.2001 (Jfr. St.prp. nr. 45, 2000–01). Stortinget.
- S.tid. (1992–93) Muntlig spørretime 11.03.1992. Stortinget.
- S.tid. (1987–88) Debatt 11.06.1988 (Jfr. St.meld. nr. 54 (1987–88)). Stortinget.
- Schatzki, Theodore R., Karin Knorr Cetina & Elke von Savigny (2001) *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London: Routledge.
- Schaanning, Espen (1997) *Vitenskap som skapt viten. Foucault og historisk praksis*. Oslo: Spartacus.
- Shapiro, Michael J. (1989) «Textualising Global Politics», i James Der Derian & Michael J. Shapiro (red.) *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics* (11–22). Massachusetts/Toronto: D.C. Heath & Company/Lexington Books.

- Skauge, Tom (1986) *Offisersprofesjonen og offentlig politikk – en relasjon i endring? 1952–1982*. Hovedoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Solli, Arne (1995) «Det nye Forsvaret», *Norsk Militært Tidsskrift* 165 (12): 1–10.
- Sorensen, Henning (2000) «Denmark: From obligation to option», s. 121–136 i Charles C. Moskos, John Allen Williams & David R. Segal (red.) *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Steiro, Øystein (2007) «Avviklingen av Hæren», *Aftenposten* 04.08.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2008) «Trusler og utfordringer, sikkerhet og forsvar», tale i Oslo Militære Samfund, 7.01.2008.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2007) Tale på Folk og Forsvars landsmøte, 22.02.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2007) «Veien mot nye kampfly», tale på Luftmaktseminaret i Trondheim, 13–14.02.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2006) «Regjeringens satsing i nord – Forsvarets rolle», tale på Reitan-seminaret, 20.04.
- Støre, Jonas Gahr (2006) «Norsk utenrikspolitikk. Aktuelle perspektiver», tale på Forsvarets Høgskoles totalforsvarskurs nr. 32 i Oslo, 22.08. Tilgjengelig på http://www.odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090636/dok-bn.html.
- The New York Times* (2003) «Who's Afraid of Norway?», 24.08. (Ved Matthew Brzezinsky).
- Ulriksen, Ståle (2007) «Norske sikkerhetspolitiske utfordringer» i *Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet/Refleksprosjektet.
- Ulriksen, Ståle (2002). *Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar? Makt- og globaliseringsutredningen*. Oslo: Pax forlag.
- Utenriksdepartementet (2008–09) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*, Stortingsmelding nr. 15 (2008–09). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Utenriksdepartementet (1989–90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Stortingsmelding nr. 12 (1989–90). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Vallersnes, Finn Martin (2007) Interpellasjon om nordområdestrategien. Stortinget.
- Wivel, Anders (2005) «The Security Challenges of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor», *Journal of Common Market Studies* 43 (2): 393–412.

Abstract

Norwegian Foreign Policy and Investment Abroad: Confusing Conditions?

Norwegian foreign direct investments (FDI) have grown rapidly over the past two decades, reaching a global stock of NOK 780 billion in 2006. The article reports on a research project examining the relationship between Norwegian FDI and corruption, as well as political, labour and 'rule of law' conditions in host countries. It is found that firms in which the Norwegian state holds substantial shares invest relatively more than do privately owned firms in host countries characterized by high corruption and lax rule of law. In a parliamentary report, Norwegian authorities state that they want to make international agreements on FDI more effective and that state-owned Norwegian firms should be the first to take social responsibility abroad. The article discusses the realism in this double challenge and points to various ways in which regulation may be achieved.

Keywords: **Norwegian FDI | Social responsibility | state regulation**

Sammendrag

Norske direkteinvesteringer i utlandet (DIU) har vokst kraftig og utgjorde i 2006 samlet 780 milliarder kroner. Det er særlig selskaper med stor statlig aksjepost som har stått for veksten, spesielt i utviklingsland. Den forskning artikkelen bygger på, sammenholder investeringene med korrupsjonsindeks og politiske og rettslige forhold i vertsland. Statseide selskaper er i større grad enn privateide til stede i land med høy korrupsjon og lite lovregulering. Norske myndigheter har derfor en dobbel utfordring når de skal følge opp stortingsmeldingen om *Næringslivets samfunnsansvar*: å sørge for at det internasjonale avtaleverket på området blir styrket og se til at norske selskaper med statlig eierskap er fremst når det gjelder å ta samfunnsansvar. Artikkelen drøfter teoretisk og empirisk betingelsene for at myndighetene kan styre DIU, tar opp ulike former for styring og sammenholder med 'egenstyring' ved selskapene. Én konklusjon er at svikt ved internasjonale avtaler og selvstyring krever at myndighetene har mulighet til å regulere DIU med nasjonale tiltak.

Nøkkelord: **Norske DIU | sosial ansvarlighet | statlig regulering**

Norske utenlandsinvesteringer og norsk (utenriks)politikk: dårlig forbindelse?

HELGE HVEEM
Universitetet i Oslo



Det var mye kritisk oppmerksomhet omkring norskeide utenlandske foretak i 2008. Korrupsjonssaken StatoilHydro arvet i Libya (som kom i tillegg til en tidligere sak i Iran); dødsfall ved det Telenor-eide GrameenPhones underleverandører i Bangla Desh; og en serie med dødsfall i anleggsarbeider igangsatt av SNPower i India og andre steder – disse og flere saker har vært i sivilsamfunnets og medienes søkelys og dermed fått politikernes oppmerksomhet.

Oppmerksomheten er forståelig. Bedriftenes samfunnsansvar er blitt et viktig tema. De tre sakene er knyttet til norske direkteinvesteringer i utlandet (DIU),¹ som er tema for denne artikkelen. Gir de et representativt bilde av disse investeringene? Eller overskygger medienes naturlige trang til å rette blikket på enkelthendelser mer allmenne og samtidig sentrale spørsmål?

Norske DIU er et undervurdert og derfor lite omtalt saksfelt om man legger deres økonomiske og politiske betydning til grunn, og spesielt om man sammenlikner med den oppmerksomhet som vies bistandsfeltet og handelspolitikken. Derfor er norske DIU lite systematisk utforsket og analysert.² Siden handelspolitikk i stor grad er innenrikspolitik, er det kan-

Denne artikkelen er blitt til som del av et samarbeidsprosjekt med PhD-stipendiat Carl Henrik Knutsen, Institutt for statsvitenskap og økonom Asmund Rygh i Statistisk sentralbyrå. De har bidratt avgjørende til den statistiske analysen og til avsnittene om statlig eierskap, men har intet medansvar for innhold og konklusjoner for øvrig. Nils Olve Gillund og Peter Holme har bidratt til databearbeiding. Jeg takker for kommentarer fra personer i Telenors stab, to anonyme konsulenter og fra redaktøren.

- 1 Jeg velger denne betegnelsen og forkortelsen i stedet for det mer logiske – utenlandske direkteinvesteringer og UDI – ganske enkelt for å unngå at forkortelsen i det følgende skaper forvekslinger med en mye omtalt offentlig institusjon. Se ellers Heum *et al.* 1998 for en dybdeanalyse av DIU til Norges største selskaper.
- 2 Det finnes gode unntak, bl.a. Benito 1998; Heum *et al.*, 1998; Selfors 1999; Grünfeld 2005; og Benito *et al.* 2002.

skje ikke så rart at det produseres hundre artikler om norsk landbruksproteksjonisme for hvert dusin om norske utenlandsinvesteringer. Noen landstudier har imidlertid bidratt med detaljanalyser av norske DIU (Ruud & Ryggvik 1999; Ruud 2001). Nå har også myndighetene med stortingsmeldingen *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* (UD 2009a) og Stortingets behandling av denne i april 2009 tatt et første skritt for å rette opp dette misforholdet. Norge skal ifølge regjering og storting være en pådriver for å styrke internasjonale avtaler som regulerer næringslivets globale virksomhet. Og selskapene der den norske staten har en sentral posisjon som aksjeeier, skal bli ledende når det gjelder å ta samfunnsansvar. Begge disse målsettingene er utfordrende. Jeg skal sette søkelyset på hva noen relevante teorier innenfor internasjonal politikk og politisk økonomi kan bidra med til å forklare hvorfor.

I et forskningsprosjekt jeg gjennomfører i samarbeid med Carl Henrik Knutsen og Asmund Rygh, er en av de sentrale problemstillingene: *Tar norske DIU hensyn til politiske forhold i de land det investeres i?* I denne artikkelen viser jeg til ett av de funn vi har gjort og som vi behandler i dybden i en annen artikkel: *De selskap der staten er tungt inne som aksjeeier, står i større grad enn tilfellet er for private norske selskap for investeringer i land som er spesielt kjent som korrupte og som har en lite rettsbasert økonomi* (Hveem, Knutsen & Rygh 2009a, 2009b).

Myndighetene ser derfor ut til å stå overfor en særlig utfordring dersom de skal oppfylle sin målsetting om at selskaper der staten er en sentral eier, også er best når det gjelder å ta samfunnsansvar ute. Jeg skal bare kort drøfte de politiske implikasjoner av funnet; de er antakelig ganske åpenbare. I stedet skal jeg drøfte hva som kan forklare det, og jeg vil se mer generelt på statens rolle i beslutninger omkring og ledelse av utenlandsinvesteringene. Staten som eier er blitt belyst i Aker-saken som optok «alle» våren 2009. Og staten som investor er også blitt belyst gjennom virksomheten til Statens Pensjonsfond – Utland (PF-U), både for verditapet finanskrisen har påført fondet og for den betydning det har at fondets plasseringer løpende er gjenstand for etiske og moralske vurderinger. Knappt noen har imidlertid berørt nok et faktum som danner bakgrunnen for denne artikkelen:

Den norske staten er en *dominerende* aktør i norske direkteinvesteringer i utlandet. Mens investeringene som PF-U så langt har foretatt i det store og hele er *porteføljeinvesteringer* – kjøp av opptil 10 prosent av aksjene i en utenlandsk bedrift, plasseringer i obligasjoner eller rentebærende papirer i utlandet – er *direkteinvesteringer* plasseringer som tar fra 10 til 100 prosent av aksjene i en bedrift utenlands. DIU er stort sett langsiktige, de kjøper en eksisterende bedrift eller etablerer en ny, og de tar som regel sikte på å utøve makt over bedriften (se boks 1). Den norske staten kontrollerer over halvparten, hele 58 prosent av aksjekapitalen som de samlede norske DIU

Det er neppe tilfeldig at Finansdepartementet med Stortingets tilslutning har satt grensen for hvor store aksjeposter fondet skal kunne ha i et utenlandsk foretak ved 10 % (mens den opprinnelig var 3 %). Når en investor tar 10 % eller mer av aksjene i et utenlandsk foretak, kan hun i regelen også faktisk øve innflytelse over foretaket.³ I likhet med porteføljeinvesteringen søker også en direkteinvestering selvsagt fortjeneste. Men i tillegg kan direkteinvesteringen også søke å utøve makt over investeringsobjektet. Dette gjelder begge typene DIU – den som kjøper opp eller fusjonerer med et eksisterende foretak i utlandet, og den som etablerer et helt nytt foretak. Sist, men ikke minst er forskjellen mellom de to typene utenlandsinvesteringer at DIU er langsiktige, mens porteføljeinvesteringene i regelen – PF-U kan være ett unntak – er kortsiktige.⁴

representerer i 2006 – dersom vi legger til grunn selskaper der den norske staten har 33 prosent eller mer av aksjene.

Staten er derfor tilsynelatende i posisjon til å styre norske DIU. Men så enkelt kan man likevel ikke formulere det. Det foreligger legale, politiske og antakelig også organisatoriske begrensninger på statens styringsmuligheter. Styring av internasjonale investeringer er en kompleks virksomhet. Det vil bli klart når vi undersøker en annen problemstilling jeg skal kommentere: *I hvilken grad kan (og bør) forretningselskaper underlegges krav om å forholde seg til politiske mål satt av hjemlandets myndigheter?*

Før jeg går inn på disse problemstillingene, bør Norges framvekst som investornasjon kort beskrives.

En ung, men aktiv investornasjon

Norske DIU har vokst kraftig de siste to tiårene. Mens Pensjonsfondet høsten 2008 hadde aksjeposter i over 7500 foretak, er det (2006) rundt 5000 foretak i utlandet der en norsk investor har mer enn 10 % av aksjene.⁵ Veksten har skjedd i flere sektorer, i OECD-land, men ikke minst i områder utenfor disse.

3 Det gjelder FN's UNCTAD, som har en spesiell seksjon for DIU og årlig utgir *World Investment Report*.

4 Pensjonsfondets investeringer i utlandet kan i mange tilfeller være relativt langsiktige, og i lys av finanskrisens virkning på verdiene av aksjeposisjonene har finansminister Kristin Halvorsen gjentatte ganger understreket at de skal oppfattes slik.

5 Data er hentet fra Statistisk sentralbyrås database over norske direkteinvesteringer i utlandet siden 1998. Vi har fått adgang til å analysere disse data på aggregert nivå og med utgangspunkt i de problemstillinger som er angitt i teksten. Forskningsprosjektet tar således ikke for seg enkeltelskap eller -investeringer.

I det bildet som oftest tegnes av norske direkteinvesteringer i utlandet, er det de store selskapenes aktiviteter som er synlige (se for eksempel Heum *et al.* 1998). Dét er da også langt på vei et korrekt bilde. Få OECD-land kan vise til en så sterk konsentrasjon om få selskaper når det gjelder hvem som står for DIU. StatoilHydro, Telenor, Norsk Hydro, Yara og Aker-gruppen står for størsteparten av investeringene; hvert av disse hadde i 2006 over 100 registrerte datterselskaper i utlandet. De tretti største industriselskapene i Norge hadde i 2006 hele 2/3 av sine ansatte utenlands, mens den tilsvarende andelen på 1980-tallet var 1/3 (NHO 2006). Og flere av de store er helt eller delvis statseide, et poeng jeg skal komme tilbake til. Likevel bør dette bildet av høy konsentrasjon modifieres. Veksten ikke bare i investert volum, men også i *antallet* selskaper som investerer utenlands, tok for alvor til rundt 1985. På begynnelsen av 1980-årene var samlede norske DIU i volum (målt i løpende priser) knapt 1 prosent av hva det var i 2006; antallet datterselskap var under 1/4 av dagens (LO og Norges Industriforbund 1984). Fra 1980-årene og fram til finanskrisen 2008 vokste norske DIU kraftig og nesten kontinuerlig. Målt i omfang, geografisk utbredelse og spredning på tvers av sektorer, fortøner aktiviteten på 1970-tallet seg som en beskjeden affære sammenliknet med dagens aktivitet.

Norge har som kjent i stor grad bygget sin industri ved hjelp av utlendingers investeringer i Norge (Stonehill 1963; Andersen 2005). De overgikk i volum norske investeringer i utlandet helt til 1990-årene (Hveem 1994). Det var først rundt 1995 at Norge ble netto eksportør av investeringer. I Sveriges tilfelle har utviklingen vært den motsatte; svenskene har gått fra å være storeksportør til å bli netto importør av direkteinvesteringer. Sveriges økonomiske krise på 1990-tallet og Norges raskt økende oljeinntekter er åpenbart mye av forklaringen på denne forskjellen.

I 2006 utgjorde de samlede DIU foretatt av selskaper registrert i Norge ifølge Statistisk sentralbyrå rundt 780 milliarder norske kroner.⁶ Dét er nesten det dobbelte av de akkumulerte utenlandske investeringer i Norge og tilsvarer nesten et halvt norsk brutto nasjonalprodukt. Ifølge UNCTAD har slike investeringer en omsetning som i verdi er omtrent det dobbelte av verdien av de akkumulerte investeringene (UNCTAD 2007).⁷ *I omsetningsverdi er de norske DIU i dag med andre ord betydelig større enn verdien av den samlede eksporten av varer og tjenester fra Norge.* Legger vi til investeringene til Statens Pensjonsfond – Utland, blir forholdet mellom omsetning ved helt eller delvis norskeide bedrifter utenlands og Norges handel med utlan-

6 Statistikken som anvendes er, dersom intet annet anføres, bygd på SSBs fullstendige database over norske DIU. Basen bygger på opplysninger fra de norske investerende selskapene og dekker perioden 1998–2006.

7 En foreløpig analyse av SSBs data basert på (ufullstendige) regnskapstall fra selskapene, tyder på at samlet omsetningsverdi av de norske DIU er noe under det dobbelte av akkumulerte investeringer.

Tabell 1 Norske direkteinvesteringer i utlandet (milliarder NOK), 1998–2006

	1998	2000	2002	2004	2006	Gj.snittlig årlig vekst
Olje/gass	87,4	108,5	107,5	151,8	232,7	13,9
Andre sektorer	151,5	307,0	400,0	398,2	548,6	16,8
Total	238,9	415,5	507,5	550,0	781,5	15,8
Olje i % av total	36,6 %	26,1 %	21,2 %	27,6 %	29,8 %	

Kilde: Statistisk sentralbyrå; tabellen er hentet fra Hveem, Knutsen & Rygh 2008 og tallene basert på forfatterens kalkyler.

det enda skjevere. Norge er derfor i dag en investerings- og *rentier*-nasjon mer enn det er en klassisk eksport/import-nasjon.

Norske investorer fulgte den internasjonale trenden fra 2002 til 2005 med relativt liten økning i DIU. Men fra og med 2006 har de norske investeringene igjen skutt fart, inntil finanskrisen. Likevel holder veksten i dem ikke tritt med veksten i noen av de andre relative nykommerne som Kina, India og flere av «overgangsøkonomiene» (UNCTAD 2008).

Et annet trekk i det bildet som vanligvis tegnes, er at de norske DIU er gjort i oljevirkosomhet. Også dét bildet er bare delvis riktig (se tabell 1). Oljeinvesteringene svinger av naturlige grunner mye i og med at de dreier seg om få, men store enkeltinvesteringer. Bildet blir noe annerledes dersom investeringer i oljevirkosomhet strekkes til å omfatte leverandørindustri som retter seg mot olje- og gassproduksjon. Denne industrien omfatter transport og forretningsdrift og ikke minst en omfattende utstysproduksjon. Den har vært i sterk vekst utenlands samtidig som den er blitt Norges nest største eksportbransje.

Men også et tredje trekk er i endring. Inntil 2000 var de samlede investeringer stort sett lokalisert i Vest-Europa og Nord-Amerika. Fra rundt 2000 begynte investeringene å søke andre områder, spesielt Asia og de tidligere østblokklandene. Mens investeringene i OECD-land fortsatte å vokse i volum, var veksten i andre land langt høyere og noen steder veldig høy. I 2005 var derfor rundt 30 prosent av akkumulerte norske DIU lokalisert utenfor de utviklede land, det opprinnelige OECD-området som omfatter USA, Canada, Japan, Australia, New Zealand og Vest-Europa (tabell 2).

Tabell 2 Regional fordeling, akkumulerte norske direkte utenlandsinvesteringer, 1969–2005 (prosent)

Region	1969	1979	1989	1996	1999	2002	2005
Vest-Europa	73,3	67,2	68,3	65,5	72,4	61,9	51,3
Øst-Europa og tidligere Sovjet	0	0	0	6,7	1,8	3,2	7,4
Midt-Østen og Nord-Afrika	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,6	0,6	2,2
Afrika sør for Sahara	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,9	2,9	3,6
Nord-Amerika	16,7	15,5	19,6	14,4	15,3	16,9	19,9
Sentral- og Sør-Amerika	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3,2	3,7	3,2
Asia	} 6,7	} 10,3	} 9,5	} 10,6	2,5	4,8	8,8
Oceania					0,3	3,0	1,9
Karibia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,0	3,1	2,4

Kilder: Selfors (1999) for 1969–1996 og Statistisk sentralbyrå for resten. Tabellen er hentet fra Hveem, Knutsen & Rygh 2008.

Andelen er for øvrig langt større enn andelen PF-Uhar investert i tilsvarende land.⁸ Og den er samtidig langt over den andel u-landene og «overgangsøkonomiene» representerer som partnere i Norges utenrikshandel. Deres andel i handelen har, med unntak for importen fra Kina og noen få andre asiatiske land, fortsatt å holde seg lav i perioden. Hele 93 prosent av eksporten til utlandet gikk i 2006 til OECD-land, eller de økonomisk utviklede land, mens 81,5 prosent av importen kom fra disse. Det er også omtrent de andelene disse landene hadde i norsk utenrikshandel i 1990 (UNCTAD Handbook of Statistics 2008). *Virksomheten knyttet til direkteinvesteringer i u-landene er de siste årene med andre ord blitt langt viktigere for Norges økonomiske forhold til disse landene enn den tradisjonelle utenrikshandelen er, igjen med unntak for særlig Kina når det gjelder importen.*

8 Andelen i u-land og «overgangsøkonomier» kan ikke beregnes nøyaktig med de data vi har hatt tilgjengelig, men kan grovt anslås til noe over 10 prosent; se St.meld. nr. 24 (2006–07).

Tabell 3 De viktigste vertslandene for norske direkteinvesteringer (DIU), 1998 og 2005 (prosentandel for akkumulerte investeringer, rangert etter andel 2005).

	1998	2005	Gj.sn. årlig vekst 1998–2005, %	Ant. filialer med norske DIU, 2005
Sverige	16,0	15,2	15,0	1039
USA	19,2	13,0	9,5	415
Belgia	4,3	7,4	25,1	61
Canada	1,5	6,9	43,7	92
Nederland	9,1	6,7	10,7	150
Singapore	1,1	6,0	47,5	150
Danmark	15,0	5,7	1,0	430
Tyskland	3,5	4,7	20,7	217
Storbritannia	10,6	5,1	4,3	425
Angola	Nil	2,4	112,2	9
Azerbajjan	Nil	2,2	n.a	4
Frankrike	4,0	1,8	3,6	124
Australia	0,3	1,6	48,0	72
Algerie	0,0	1,4	n.a.	5
Finland	2,9	1,4	4,2	142
Ungarn	0,1	1,3	74,5	17
Bermuda	0,5	1,2	29,8	31
Venezuela	0,0	1,2	90,6	12
Russland	Nil	1,2	n.a.	39
Cayman Islands	0,2	1,1	43,8	19
Polen	0,6	1,0	23,3	114

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Land med ≥ 1 % rangert etter andel i 2005; fra Hveem, Knutsen og Rygh 2009a.

Også av den grunn konsentrerer resten av artikkelen seg om denne delen av norske DIU. Dermed overser jeg ikke det faktum at mange av nyinvesteringene fortsatt skjer i OECD-landene. Når investeringene holder seg på et høyt nivå i perioden bare i ett land, Sverige (tabell 3), er én forklaring at det er her små og mellomstore bedrifter starter sin internasjonale virksom-

het. De søker et geografisk og politisk-kulturelt nært område (Benito 1998). Andelen av norske DIU har samtidig gått ned i tidligere så sentrale investeringsland som Storbritannia, Danmark og Frankrike – selv om de fleste investeringene her består. Når andelen målt i akkumulerte investeringer har økt i et land som Belgia, er det i første rekke fordi Brussel er kontaktstedet for EU og fordi flere av de store selskapene har etablert en enhet som står for videre investering i andre land. Blant dem er StatoilHydro (snart igjen bare «Statoil»), som har etablert det selskapet selv omtaler som «StatoilHydro Coordination Centre» i Brussel. Singapore spiller antakelig en tilsvarende rolle for norske investeringer i Øst-Asia, ettersom mange norske investorer bruker det som senter for direkteinvesteringer i andre asiatiske land.

Tabell 4. Utviklingen i statens andel av norske direkteinvesteringer i utlandet, %

År	1998	2000	2002	2004	2006
Foretak med 50 % eller høyere statlig eierskap	0,4	0,31	0,23	0,28	0,36
Foretak med 33 % eller høyere statlig eierskap	0,44	0,44	0,42	0,52	0,58

Kilde: Statistisk sentralbyrå; tabell gjengitt fra Hveem, Knutsen & Rygh 2009b.

OECD-familien representerer en kontekst med relativt mange innarbeidde regler om atferd. Det er derfor de knapt 1/3 av samlede DIU *utenfor* OECD som særlig interesserer oss her. De er interessante også av den grunn at det er spesielt *utenfor* OECD at staten er aktiv som investor. Det funnet som ble presentert innledningsvis, om statens posisjon som dominerende aktør i norske DIU, kan riktignok modifieres ved å vise andelen av samlede DIU når statens eierandel endres fra minst 1/3 til halvparten av aksjene (tabell 4). Uansett hvilken av indikatorene som legges til grunn, er den andelen betydelig.

Norske direkteinvesteringer og vertslands politiske økonomi⁹

Utenlandsinvesteringenes viktigste formål er å skape verdier for eierne. Siden hovedformålet her er å se de norske DIU i lys av teorier om politisk-økonomiske faktorer, kommer jeg ikke inn på økonomisk teori om drivkrefter og strategi bak DIU.¹⁰ Formålet er å drøfte hvorvidt og eventuelt hvordan myndighetene kan påvirke det UD i stortingsmeldingen omtaler som de to «andre» bunnlinjene, samfunnsansvar og miljøhensyn. Jeg kommenterer likevel kort den «tradisjonelle» bunnlinjen, fortjeneste for eierne, før jeg ser på hvordan de norske DIU står seg i forhold til politiske forhold i vertslandene.

Stortingsmeldingen definerer selv samfunnsansvar til å være at bedrifter «*integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis ut over å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer i*» (s. 7, uthevet i teksten).

I utlandet oppfatter de fleste iakttakere Norge som et land som praktiserer de internasjonalt kjente prinsipper for bedrifters samfunnsansvar hjemme.¹¹ Det foreligger empiri som tilsier at selskaper «tar med seg» sin nasjonale forretningskultur utenlands (Doremus *et al.* 1998). Men gjelder «den norske modellen» for norskregistrerte selskaper utenlands? Eller gjelder den først og fremst i land som likner på Norge, med andre ord de nordiske eller nordeuropeiske landene, og spesielt i de såkalte «koordinerte markedsøkonomiene» (Hall & Soskice 2001)? Også de nordeuropeiske politisk-økonomiske kulturene har for øvrig de siste årene vært påvirket av den økte vekt som legges på «verdi for eierne»-prinsippet som styrende for selskapene. Det er et prinsipp som legger all vekt på den første bunnlinjen, ser økonomisk vinst i et kortsiktig perspektiv og tar mindre hensyn til andre enn eiernes interesser. Nå kan finanskrisens start i 2007 og ikke minst Alvoret fra og med høsten 2008 ha svekket den posisjonen dette prinsippet har fått. Men krisen gjør det samtidig minst like viktig som før at det oppnås fortjeneste som kan sikre nye investeringer.

9 Informasjonen er basert på en analyse av Statistisk sentralbyrås database over norske utenlandsinvesteringer for årene 1998–2006; de tall som angis i teksten er basert på disse data når ingen annen kilde er oppgitt. Tilrettelegging og analyse av data er utført i et samarbeid med Carl Henrik Knutsen og Asmund Rygh. Det har resultert i flere rapporter på basis av analysen, se Hveem, Knutsen & Rygh 2008, 2009a og 2009b. Yngvar Holm og Turid Byfuglien i SSB har vært behjelpelig med å tilrettelegge for bruk av databasen. Bruken tar selvsagt hensyn til de krav til anonymisering som gjelder for denne type data.

10 For en mer utførlig presentasjon og drøfting, se Benito & Narula 2007; Dunning 1993; Benito 1998. En kortversjon er gitt i Hveem, Knutsen og Rygh 2009b.

11 Se for eksempel *Aftenposten* 2008.

Den tradisjonelle bunnlinjen

En grundig analyse av dette krever forskning på mikro- eller bedriftsnivået, mens analysen her er viet makronivå, det vil si de samlede globale norske utenlandsinvesteringene samt region- og landnivåene. Det analysen viser er at *de norske utenlandsinvesteringene representerer en betydelig omsetning i økonomisk forstand*. Regnskapstallene for de norske DIU i 2006 antyder riktignok at UNCTADs antakelse om at omsetningsverdien er det dobbelte av investeringsvolumet er for høy (UNCTAD 2007). Ifølge SSBs statistikk hadde de om lag 3650 filialene man har omsetningstall for (3/4 av samtlige registrerte filialenheter), en samlet omsetning på 549 milliarder NOK i 2006. Dette betyr at de norske DIU antakelig har en omsetning som vi kan anslå til rundt 50 prosent av det norske BNP, olje-Norge og fastlands-Norge sett under ett. Resultatet før skatt for samtlige hel- eller deleide norske datterselskap som det finnes tall for, var i 2006 på nesten 64 milliarder NOK, regnskapsført overskudd på over 54,5 milliarder. Et overskudd på omkring 10 prosent (overskuddet i prosent av omsetning) regnes som relativt bra uttelling på investeringene, men gir neppe grunnlag for å stille spørsmål ved om et slikt globalt overskudd er større enn det burde være ut fra etiske vurderinger.

Den politiske utfordringen myndighetene står overfor er snarere hvordan den overskuddsgivende omsetningen er fordelt på land i forhold til landenes utviklingsnivå, samfunnsforhold, miljøforhold og politiske system. Og ikke minst hvordan overskuddet eventuelt deles med lokalsamfunnet. Gjøres den økonomiske vinsten i fattige land med autoritært, undertrykkende og korrumpert styre, er det dette som reiser spørsmålet om selskapets strategi og styring krever endring, og om endring eventuelt er mulig.¹²

Politiske forhold i vertsland: invitasjon eller barriere?

I det forskningsprosjektet som gjennomføres, er informasjonen om norske DIU koplet til det vi vet om status i vertslandene når det gjelder menneskerettighetene og demokrati, kontroll med eller tiltak mot korrupsjon, eiendomsrett og andre forhold som representerer *rule of law*, og respektering av arbeidstakerrettigheter nedfelt i ILOs konvensjoner.¹³ Spørsmålet prosjektet stiller, er kort og godt hvorvidt norske investorer

¹² Se for eksempel *MandagMorgen* 2005.

¹³ Data på landnivå er for demokrati hentet fra Freedom House Index, for korrupsjon og «rule of law» fra WGI programmet i Verdensbanken, og for respektering av arbeidstakerrettigheter er indikatoren det antall ILO-konvensjoner et land har ratifisert for årene 1998–2005, ifølge ILOs database ILOLEX. Data er innhentet og bearbeidet av Knutsen og Rygh, og en mer detaljert presentasjon og drøfting av dem er å finne i Knutsen 2006 og Hveem, Knutsen & Rygh 2009a.

kan sies å ta bevisst hensyn til slike forhold. Hvorvidt og eventuelt hvorfor de faktisk gjør det i praksis, er spørsmål en dybdeanalyse av enkeltland, utvalgte enkelte selskap og enkeltinvesteringer må svare på. Det er imidlertid liten tvil om at selskap som Telenor og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, NORFUND, har tatt dødsfallene ved virksomheten i Sør-Asia svært alvorlig.¹⁴ De undersøkelser som FNs spesialrepresentant har gjort, tyder samtidig på at det globalt fortsatt er stor variasjon i selskapenes opptreden og mange eksempler på brudd på menneskerettighetene.¹⁵

Med de begrensninger vår analyse innebærer, er det likevel verd å merke seg at norske selskaper samlet og globalt sett investerer relativt mer i land som er demokratiske og mindre korruperte, som praktiserer *rule of law* og som har sluttet seg til ILOs konvensjoner om arbeidstakerrettigheter. Dette betyr ikke at man kan slå fast at det foreligger en årsakssammenheng – at norske investorer bevisst søker seg til slike land; til det er sammenhengene mellom faktorene for lite avklart. En undersøkelse blant norske næringslivsledere viste på den annen side at nesten halvparten av de intervjuede ikke helt ville avvise korrupsjon (Søreide 2004). StatoilHydros erfaringer og økt oppmerksomhet generelt om korrupsjon har imidlertid antakelig redusert andelen som ikke utelukker den. StatoilHydro har dessuten stilt seg i spissen for å følge den såkalte Publish-What-You-Pay-kampanjen og publiserer nå en oversikt over en del finansielle transaksjoner der bl.a. de lokale myndigheters andel av verdien av oljen blir offentliggjort.¹⁶ Dette er antakelig i stor grad tilskyndet av en internasjonal trend som, ifølge en omfattende litteratur, innebærer at selskap har så vel forhold knyttet til omdømme i markedet som juridiske grunner til å unngå korruperte land.¹⁷

Som jeg allerede har vist er selskapene der staten har en eierandel på 33 % eller mer, likevel mindre tilbøyelig enn private selskaper til å unngå land med høy korrupsjon og med mangelfullt vern om eiendomsrettigheter og mangelfull *rule of law*. Dette gjelder vel å merke ikke, som det er en utbredt tendens til å tro, spesielt for de selskapene som opererer i eller i tilknytning til oljeproduksjon. Det at det generelt sett gjelder *alle* selskaper med stor statlig eierpost kan tyde på at disse selskapene ser mindre alvorlig på den politiske risiko ved investeringene, for eksempel trusselen om ekspropriering uten erstatning, fordi de kan regne med at de har norske politiske myndigheter i ryggen. Hvis dette er forklaringen, eller en viktig del av den, står vi overfor det som også kalles «moralsk hasard», om enn kanskje i en

14 NORFUND er sammen med Statkraft eier av SNPover.

15 Human Rights Council 2008; se også Ruggie 2008a og 2008b.

16 *MandagMorgen* 2005.

17 Se Hveem, Knutsen & Rygh 2009b for en drøfting og for henvisninger til litteratur.

mild utgave.¹⁸ En annen forklaring kan være at statseide selskaper historisk faktisk har brukt DIU til å oppnå større uavhengighet av staten (Vernon 1979). Det er derimot liten eller ingen forskjell mellom statlige og private selskaper i vår undersøkelse når det gjelder å investere i relativt demokratiske u-land og land som tar hensyn til arbeidstakerrettigheter (Hveem, Knutsen & Rygh 2009b).

Symbiotiske bunnlinjer?

De fleste, også lederne i de statseide selskapene, vil tone ned inntrykk av at det foreligger noen motsetning mellom den tradisjonelle bunnlinjen og de to andre. De vil snarere vektlegge symbiose: uten fortjeneste, ingen mulighet til å ta samfunnsansvar eller miljøhensyn. En betydelig del – 41 prosent – av det samlede regnskapsførte overskuddet fra driften utenlands i 2006, ble oppnådd i olje- og gassproduksjon. Samtidig ble 66 prosent, eller 2/3 av det samlede regnskapsførte overskuddet ved den samlede utenlandsvirksomheten til norske selskaper i 2006, oppnådd i datterselskaper der den norske staten har en eierandel på over 33 prosent. Det er åpenbart en sammenheng her: den norske oljeproduksjonen utenlands er i stor grad på statens hender. Derfor ble 18 milliarder kroner, eller 1/3 av det totale overskuddet regnskapsført i de norske datterselskapene utenlands i 2006, oppnådd i fire oljeproduserende u-land.¹⁹ Mye av forklaringen er periodisk høy oljepris. Siden det tar tid å få til produksjon etter at nye investeringer er foretatt, er vekst i investeringene av en viss, men mindre betydning for resultatet på denne bunnlinjen. Men noe av fortjenesteøkningen kan nok skyldes at det har skjedd nyinvesteringer i oljevirkosmheten utenlands i perioden.²⁰ Markedssvingninger har samtidig stor betydning. Så sent som i 2001 var omsetningen på et lavmål, mens den for statseide selskapers vedkommende både i 2000 og i 2002–05 var på et relativt høyt nivå og ikke mye lavere enn nivået i 2006. Med fallet i oljeprisene fra 2008 har også omsetningen falt, og dermed overskuddet på utenlandsvirkosmheten.

Noen av vertslandene for norske olje-DIU er ikke bare blant de mest korrupte og med et tvilsomt rykte når det gjelder å overholde menneskerettigheter (Se Ruud & Ryggvik 1999). Myndighetene i disse landene skatlegger knapt virksomheten til de utenlandske selskapene; landene er *de facto* «skatteparadiser». De er kjennetegnet ved det som også er kalt

18 Brukes om tendensen til å ta en risiko man ellers ikke ville ha tatt fordi man regner med at en annen tar støyen ved den.

19 Tallet er vektet slik at det representerer den andel av overskuddet som tilfaller norske eiere etter deres eierandel i det norske morselskapet og det lokale datterselskapet.

20 Det finnes imidlertid ingen opplysninger om hvor stor andel av resultatet som tilbakeføres morselskapet og hvor stor andel som reinvesteres lokalt eller andre steder utenlands.

«ressursplagen» og som betyr at utbyttet av petroleumsvirksomheten ikke kommer befolkningen til gode fordi strukturelle og politiske forhold hindrer dette (Karl 1997; Heradstveit & Hveem 2004). PF-U investerer knapt i disse landene. Den høye inntjeningen ved statens investeringer i de olje-produserende u-landene kan ifølge NGO'ene sette norske beslutningstakere i et politisk utfordrende lys. Sluttrapporten for UDs Refleksprosjekt er åpen om dette betydelige dilemma (Lunde & Thune *et al.* 2008:210); stortingsmeldingen har tonet det ned. Ifølge *Aftenposten* har også et av UDs oppnevnte råd, Sikkerhetspolitisk utvalg, anført store betenkeligheter om de samfunnsrelaterte, menneskerettslige og geopolitiske sider ved investeringene i Azerbaidjan. Disse ble fra starten av begrunnet med at de ville kunne bidra til økt vekt på menneskerettigheter. Ifølge utvalgets interne rapport går utviklingen i landet «snarere i feil retning». Selskapets svar kom, fortsatt ifølge avisen, fra selskapets London-kontor: det var ikke selskapets oppgave «offentlig å vurdere spesifikke lands styresystemer. Det ivaretas av våre politikere.» (*Aftenposten* 11. mai 2009)

Statoil og Hydro har reinvestert en god del av fortjenesten i de aktuelle land. De gjorde dessuten store investeringer i de «nye oljeprovinsene» før de begynte å tjene penger, for øvrig med aktiv støtte av staten (Austvik 2007), og i noen tilfeller har nettoinntektene kommet først etter flere år.²¹ Ifølge en undersøkelse utført av konsulentbyrået Deloitte & Touche har Telenor bidratt til å styrke bruttohjemmeproduktet i seks utviklings- og overgangsökonomier med mellom 1,3 og 3 prosent direkte; indirekte var bidraget til den nasjonale økonomien omtrent det dobbelte. Undersøkelsen definerer direkte bidrag som lønninger, skatter, betaling av underleverandører, bidrag til lokalsamfunnet og utbetaling av dividende til lokale medeiere. Den konkluderer for øvrig med at Telenors bidrag, blant de seks vertsland som er undersøkt, har vært størst i Bangladesh (Deloitte & Touche 2008). Fortsatt under forutsetning av at analysen holder, sier den med andre ord at Telenors virksomhet i landet er langt bedre enn ryktet vil ha det til.

Det offisielle Norge har presentert seg som en internasjonal pådriver i miljø- og klimaspørsmål. Ifølge stortingsmeldingen om samfunnsansvar (UD 2009a) er næringslivslederne selv av den oppfatning at deres selskaps DIU møter de største utfordringene på området miljøvern. En studie av Hydros virksomhet i India og Brasil på 1990-tallet viste at selskapet allerede da var på vei til å innføre én miljøvernstrategi for hele selskapets internasjonale virksomhet, en organisatorisk utvikling som var enda sterkere i noen utenlandske selskaper (Ruud 2001). Ifølge Jon Birger Skjærseth og Tora Skodvin kan man derimot ikke si at de statseide norske selskapene

21 Investeringene i nye produksjonsanlegg og infrastruktur i Baku er et eksempel jeg selv har observert.

er helt i fronten. De finner nemlig «no empirical observations supporting the assumption that state-owned companies are more likely than private companies to choose a climate strategy in accordance with the position of the government owners.» Statoil var i denne studien gjenstand for spesiell oppmerksomhet (Skjærseth & Skodvin 2003: 149). Men igjen kan det ha skjedd en endring i løpet av de siste årene. Hydro fikk mye kritikk for Utkal-prosjektet i India og trakk seg ut av det i 2001. Det var miljøhensyn som gjorde at grupper i lokalsamfunnet mobiliserte mot det. Men prosjekterfaringen her var også en grunn til at Hydro valgte å følge en anmodning fra Kirkens Nødhjelp om å utarbeide en særskilt strategi for samfunnsansvar og tok den inn i selskapets styrende dokumenter.

Stat vs. selskap: fra maktkamp til kompleks styring

Offentlig regulering av utenlandsinvesteringene var et internasjonalt tema lenge før Norge ble en betydelig investornasjon. For en som for over tretti år siden medvirket til å sette søkelys på norske selskapers virksomhet i utviklingsland, er dagens interesse et *déjà vu* (se bl.a. Hveem 1977 og Akerø *et al.* 1979). Også på slutten av 1970-årene var det debatt om norske investeringer i u-land, og ikke minst en internasjonal debatt om regulering av de transnasjonale selskapene. Debatten den gang hentet kraftig stimulans fra de høringer det amerikanske Senatet gjorde i begynnelsen av 1970-årene og der de amerikanske selskapenes utenlandsvirksomhet og deres virkninger på amerikansk økonomi ble gjenstand for kritisk belysning (Se bl.a. US Senate 1973).

Kort om teorien

Raymond Vernons bok *Sovereignty at Bay* (1971) om dragkamper mellom stat og selskap satte dagsordenen. Det var særlig studier av makten til de store gruve- og oljeselskapene som ga empirisk tyngde til debatten (Sampson 1973; Chevalier 1974). Robert Gilpin pekte i et ny-merkantilistisk bidrag på behovet for å treffe politiske tiltak for å hindre at amerikanske selskapers utenlandsinvesteringer medførte lekkasje av teknologiske fortrinn og dermed undergravet USAs konkurranseevne (Gilpin 1975). Charles Lipson fulgte opp Vernon og Gilpin med sin studie av hvordan hjemlandets politiske myndigheter søkte å forsvare investeringene som landets selskaper gjorde i utlandet. Han viste samtidig hvordan selskapene selv møtte 1970-årenes «ressursnasjonalisme» ved å tilpasse seg vertslands krav om medeierskap, blant annet ved å gå inn i samforetak («joint ventures») (Lipson 1985). Men nasjonalismen avtok, og debatten forstummet da den ny-liberale markedsideologien tok over på slutten av 1970-tallet. De

fleste i-landene nektet å følge u-landene i å lage en Ny økonomisk verdensorden (NØV) som innebar mer regulering av markedene. Senere kunne ikke OECD-landene enes om Den multilaterale avtalen om investeringer (MAI). Endelig nektet toneangivende u-land å være med på en egen avtale for internasjonale investeringer i Verdens handelsorganisasjon.

I et nå klassisk bidrag til studiet av styring, presenterte økonomen Ronald Coase (1937) den såkalte *transaksjonskostnadsmodellen* for å forklare hvorfor entreprenører valgte å slutte med å foreta sine viktigste transaksjoner med utlandet via markedet til fordel for å gjøre dem internt i selskapet. Han forklarte med andre ord hvorfor bedriftseiere gikk fra vanlig eksport og import til å investere i utlandet. Strategien var nemlig å ta kontroll over kjøper eller leverandør utenlands, internalisere transaksjonen. Men mens noen raffinerte denne teorien (Williamson 1975), videreutviklet andre et annet klassisk arbeid, *koalisjonsmodellen* til statsviterne Richard Cyert og James March (1963). Ett bidrag i så måte var den såkalte Uppsala-skolens skille mellom ekstern og intern kontroll over et selskap og dens vekt på den eksterne relasjon som en kilde til innflytelse fra andre selskaper, regjeringer i verts- og hjemland, og forbrukere og leverandører. Regjeringens evne til å utøve makt over selskapet er ifølge disse forfatterne betinget av at den førstnevnte kontrollerer ressurser som er viktige for den sistnevnte. Mens regjeringer kan utøve makt via formell kontroll, hvis maktbase er legitimert, er de vel så effektive når de utøver uformell kontroll fordi dennes maktbase er å kontrollere adgang til knappe og strategisk viktige ressurser (Engwall & Johanson 1980).

Robert Baldwin og Martin Cave gir en detaljert klassifisering av hvilke metoder offentlig myndighet kan anvende for å regulere i en markedsøkonomi (Baldwin & Cave 1999).²² Deres tilnærming er interessant, men reflekterer for lite konflikter og dragkamper mellom ulike aktører, og den er også for mye innrettet mot nasjonalt nivå for regulering og for lite mot samfunnsansvarsproblemet. Nyere og samtidig teoridannelse viderefører analyser av dragkampen stat-selskap, modellert blant annet av Susan Strange (Stopford & Strange 1991), men går langt ut over den. Mens omtrent alle bidragene tidligere drøftet forholdet mellom selskap og vertsland, brakte Strange inn rollen til hjemlandet, uten å utvikle den noe særlig. Den nyere litteraturen gjør dette bedre. Den reflekterer ikke minst muligheter og former for styring på en mer variert måte, ikke bare som en dragkamp. Dragkamp-perspektivet ser styringsproblemet som et binært

22 De nevner åtte typer: 1. Kommando og kontroll som inkluderer standardsetting, men også rettsforfølgelse med sanksjoner. 2. Selvregulering eller påtvungen selvregulering ved næringsers egne organisasjoner. 3. Insentivbaserte regimer. 4. Markedsregulerende tiltak inkludert konkurranselovgivning. 5. Offentliggjøring av informasjon om selskapenes virksomhet. 6. Direkte intervensjon inkludert subsidiering. 7. Tildeling av rettighet og bøtelegging. 8. Kompensering av skadelidende.

nullsum maktforhold, det vil si et forhold der staten styrer selskapet *eller* blir styrt av det. Det antar at det er «enten stat *eller* marked» som rår, enten statsstyre eller selskapsstyre. Nyere og alternativ teori ser det derimot som mer variert og gjerne som et plussum forhold der kompromisser er vanlig, samstyre rår og begge aktører dermed kan utøve makt. Men ikke minst har nyere teoridannelse identifisert en tredje makthaver, sivilsamfunnet eller NGO'ene (Wartick & Wood 1999; van Tulder 2006; Sending & Neumann 2006; Scholte & Schnabel 2007). Noen ser til og med byråkratiet og byråkratene i internasjonale organisasjoner som en uavhengig aktør i dette bildet, en fjerde makthaver som noen ganger kan opptre sammen med NGO'ene og på siden av sine oppdragsgivere regjeringene (Bull & McNeill 2007).

Teoridannelsen har med andre ord ikke bare beveget seg fra dragkamp til samstyreperspektivet – for øvrig uten å forlate det førstnevnte. Den har også inkludert flere aktører og dermed innsett at beslutningsprosess og styringsmåte kan ta flere ulike former. Helt fram til 1990-årene søkte selskapene gjerne å beskytte seg mot ekstern kontroll ut over den strengt tatt nødvendige, og fra slutten av 90-årene fulgte mange av dem opp den moderate, formelle kontrollen som OECDs og liknende veiledende avtaler representerte. Noen av dem har samtidig åpnet for eksterne relasjoner godt ut over det som Cyert og March påpekte og som gjelder relasjoner til andre selskaper, også ut over de moderat regulerende formelle formene. En av de viktigste grunnene er at sivilsamfunnet har krevd det, noen ganger tvunget det fram ved å mobilisere forbrukerne. Sivilsamfunnet kan i stor grad influere på selskapenes omdømme; dét er den strategiske ressursen det disponerer i forholdet til dem. Men fortsatt er det dragkamp om hvor mye ekstern innflytelse selskapene skal være gjenstand for, og ikke minst hva slags offentlig regulering. Dette gjelder også DIU generelt, og det gjelder de statseide selskapene.

Dét betyr ikke at ikke mange av selskapene fortsatt vil foretrekke å holde seg til den interne varianten, egenkontroll, så vel for selskapet internt som for koalisjoner av selskaper. I praksis har norske DIU inntil nylig stort sett vært utenfor både sivilsamfunnets og det offentliges innsyn. Den vekten selskapene selv legger på frivillige avtaler innen området samfunnsansvar og miljøvern, kan også tolkes som et uttrykk for at de foretrekker selvstyre. En av grunnene er effektivitetshensynet. Det er krevende å styre en transnasjonal organisasjon som krysser ulike nasjonale kulturer, utviklingsnivå og politiske styresett og der desentralisering ofte tautrekker med sentralisering av beslutningsmakt. Dessuten har prinsippal-agent-problemet – tendensen til at selskapets administrative ledelse opptre uavhengig av eierne – vært nok en grunn til å ville slippe ytterligere press på organisasjonen fra utsiden. Men som van Tulder viser har utviklingen likevel gått i retning av at selskapene tilpasser seg dette presset. Organiseringen av relasjonene

mellom aktørene, internt og eksternt, er som regel en blanding av styringsformer. De utgjør en hybrid av innflytelsesforhold, en kompleks og ikke en enkel relasjon mellom styrende og styrt (van Tulder 2006).

Et rom av muligheter

For å summere så langt, kan vi identifisere fire typer innflytelse ved å kombinere de to dimensjonene *formell–uformell* og *ekstern–intern*. Sammen skal de kunne fange opp ulike posisjoner fra eierskap og regulering ved lov eller forpliktende regler gitt av offentlig myndighet via fortrolige samtaler mellom eksterne og interne aktører på «bakrommet» og til bruk av forbrukermakt. For å gjøre klassifiseringen så realistisk som den kompleksiteten jeg har omtalt tilsier, legges det inn en blandingskategori på begge dimensjonene²³ (se tabell 5).

Den empiri denne artikkelen bygger på, kan bare anvende dette analysekjemaet for å *illustrere* hvilke innflytelses- og kontrolltyper som er relevante for å forstå norske DIU. Det er først gjennom mer detaljert dybdeanalyse av et representativt utvalg av investeringer at vi kan gi svar på

Tabell 5 Typer kontroll med eller ved selskapene

	Ekstern	Blandingsform	Intern
Formell	1. Eierskap Lovregulering Kontraktfestede regler	2. Åpne avtaler mellom selskapene, frivillige Styring ved mandat	3. Selskapsinterne prosedyrer, linjeorganisasjon Selskapsledelsen gir ordre
Blandingsform	4. Forhandlede avtaler mellom selskap og fagorganiserte Staten yter selskapet politisk støtte	5. Avtale mellom selskap og NGO'er Staten gir insentiver	6. Nettverksorganisering Underleverandøravtale
Uformell	7. Leverandørers forhandlingsstyrke Forbrukeraksjoner	8. Ikke-offentlige «bakromsavtaler» med eksterne og interne aktører	9. Lokal kompetanse Posisjon i produkteller verdikjeden

23 Artikkelen gir ikke rom for noen inngående presentasjon av innholdet i alle de ni boksene, men de fleste blir kommentert i teksten.

spørsmål om hvilke som mest typisk foreligger i bestemte beslutnings-situasjoner og -kontekster.

La oss ta statlig eierskap som illustrasjon. Debatten om det har antakelig et for snevert perspektiv på mulighetsområdet. Dersom myndighetene ikke kan utøve ekstern og formell styring gjennom sitt prerogativ, lovregulering, kan de anvende kontrakt. Det er først når disse ikke er anvendelige at eierskap blir viktig (Shleifer 1998). Eierrollen havner som kjent ofte i rollekonflikt med rollen som lovgiver og ofte også med rollen som tilsyn. Staten er som eier (intern styring) bundet av aksjeloven, hensynet til andre aksjonærer i generalforsamling og styre, og kan derfor bare instruere (mandat) de selskapene den har full kontroll over. Dessuten støter staten på en ideologisk eller prinsipiell skepsis mot statlig styring av næringsvirksomhet, ikke minst internasjonalt, og samtidig teoretisk begrunnede argumenter for hvorfor dens rolle er eller bør være begrenset.²⁴ Myndighetene kan derfor synes bedre tjent med å fremme samfunnsansvar gjennom uformelle relasjoner, og her er mulighetsområdet ikke lite. Den nåværende regjeringskoalisjonen har imidlertid selv brukt en retorikk som kan gi NGO'er og andre inntrykk av at det finnes vilje til å styre gjennom eierskap.²⁵ Regjeringen bedriver dobbeltkommunikasjon om hva den vil og kan gjøre.

Sivilsamfunnet har mobilisert og satt samfunnsansvar og miljøvern høyt på dagsordenen. En rekke internasjonale og transnasjonale avtaler er inngått, og både i privat og statlig regi har det skjedd og skjer det utvikling i strategi og politikk på området. Innslaget av retorikk er åpenbart stort, men presset for konkretisering av praksis og for oppfølging er voksende. I utlandet har flere store selskaper utviklet en tilsynelatende aktiv strategi for samfunnsansvar og bærekraftig produksjon i sin virksomhet (van Tulder 2006; Kolk & van Tulder 2002). I Norge har Storebrand lenge stilt miljøkrav til sine bedriftskunder, og både StatoilHydro og Telenor har tatt grep om sitt samfunnsansvar, ikke minst ut fra de erfaringer de selv har gjort. Men de kan også være tilskyndet til det av de standarder for «beste praksis» som så vel FN som Amnesty, Bellona og andre av sivilsamfunnets organisasjoner har utviklet. På den annen side har det oppstått strid om StatoilHydros investering i oljesand i Canada på grunn av tvil om de miljømessige virkninger, en strid som går gjennom regjeringen.²⁶

Statlig styring av næringsvirksomhet er fortsatt både teoretisk og praktisk mulig. 1990-tallets meldinger om statens svekkelse og de selvregulerende markedsaktørenes seier var overdrevne. Dessuten speiler tabell 5 at

24 En oversikt og drøfting er gjort i Hveem, Knutsen og Rygh 2009b.

25 Soria Moria-erklæringen fra de tre rødgrønne regjeringspartiene høsten 2005 varslat et «langt mer aktivt statlig eierskap».

26 Se for eksempel uttalelser av miljøvern- og oljeminister sitert i *Dagens Næringsliv* 14.5.2009.

det finnes et stort rom mellom politisk uttrykte ønsker om å øve statlig styring og de grenser spillereglene i markedsøkonomien setter. Det er i dette rommet at de interessante avveiningene om forholdet mellom politikk og selvregulerte selskaper finnes. Her finner vi dragkampen mellom å følge allmennaksjelovens begrensninger og å møte ulike krav om å komplettere eller erstatte dem. Her møtes *shareholders* og *stakeholders*, noen i fortrolighet, men ofte åpent. Her møtes den «klassiske bunnlinjen», maksimering av inntekt, de to «nye bunnlinjene» samfunnsansvar og miljøvern. Før stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar ble lagt fram, uttalte utenriksminister Jonas Gahr Støre: «Vi har beveget oss et godt stykke siden den første diskusjonen om de tre bunnlinjene dukket opp: bedrifter må ha mer å vise til enn økonomiske resultater» (Gahr Støre 2009). Dersom de økonomiske resultatene som det ble redegjort for ovenfor er akseptable, er spørsmålet hva de norske investeringene gjør i forhold til de to andre bunnlinjene – samfunnsansvar og miljø- og klimavern. De politiske myndighetene stiller seg bak alle tre i dag. Det stiller moderne utenrikspolitikk overfor dilemmaer og behov for avveininger, noe UDs to stortingsmeldinger våren 2009 og ikke minst sluttrapporten fra Refleksprosjektet (Lunde & Thune *et al.* 2008) også bærer bud om.

Rettsliggjøringen som har fulgt globaliseringen (Østerud *et al.* 2002) har ikke opphevet politikken. De politiske prosesser omfatter ikke bare staten, men borgere, interessegrupper, sivilsamfunnets aktører – og politiserende næringslivsaktører. De relevante internasjonale avtalene har høyst ulik status. De som *bindes* norske myndigheter til å overvåke at visse standarder og regler for private aktørers atferd i og overfor andre land blir overholdt, er i første rekke de som foreholder myndighetene at de ikke skal blande seg inn i selskapenes virksomhet på måter som medfører konkurransevridning. EØS og WTO er de fremste eksemplene. Mellom 1970-årenes forsøk på å regulere verdensøkonomien – også kalt Ny økonomisk verdensorden (NØV) – og virkeligheten i dag, ligger en periode med økonomisk liberalisering og avregulering. Denne har – inntil finanskrisen slo til – gitt større spillerom, *både* for etisk ansvarlig og samfunnsbevisst forretningsvirksomhet og for røvervirksomhet, utbytting og økonomisk kriminalitet. De bindende avtalene sier mindre om slike forhold. Globaliseringen har, som spesialrepresentanten til FNs generalsekretær, John G. Ruggie formulerer det, gitt et «governance gap» (Ruggie 2008a: 189).

Ruggie hevder samtidig at mulighetsområdet for politisk styring er større enn nasjonale myndigheter så langt har gitt til kjenne. En av grunnene han nevner er at menneskerettighetskonvensjonene gir et sterkere grunnlag for regulering enn ofte antatt. Mye av arbeidet med å få menneskerettigheter og miljøvern respektert er å finne i *frivillige* avtaler. Noen av disse er i ferd med å få status som et sett prinsipper og regler som bedrifter bør følge av etiske og moralske grunner. De fungerer imidlertid i svært

varierende grad. Ofte har det større effekt når bedriftene trues av *omdømmetap* og av å bli straffet i markedet enn når myndighetene truer med å regulere. Men samtidig er tap av omdømme også offisielt presisert som et tema for utenrikspolitikken.

Regjeringen presenterer gjennom meldingen det den selv omtaler som «høye ambisjoner for arbeidet med samfunnsansvar i offentlig virksomhet og tilsvarende tydelige forventninger til næringslivet» (s. 10). Den akter å drive arbeidet på to plan, internasjonalt og nasjonalt. Den vil at Norge skal være en «en global pådriver for å styrke menneskerettighetene, skape anstendige arbeidsvilkår og ta vare på miljøet» (s. 10). Norske selskaper skal være blant de fremste i verden når det gjelder å utøve samfunnsansvar. Samtidig vil regjeringen at «staten og det offentlige skal være ledende på dette området, både i sin opptreden som eier og investor, og gjennom oppkjøp av varer og tjenester» (s. 9). Arbeidet mot korrupsjon er et spesielt profilert område der myndighetene har høye ambisjoner. Utviklingsminister Erik Solheim uttalte i forbindelse med korrupsjonsanklagen mot selskapet Discover i Peru: «Enhver påstand om at norske selskaper er innblandet i korrupsjon er en belastning på Norges omdømme fordi vi har en så høy profil på bekjempelse av korrupsjon og skatteparadiser» (NRK 2008).

Jeg kan for så vidt overlate til leseren å avgjøre hvorvidt det faktisk representerer et omdømmetap for Norge generelt og staten spesielt at de selskapene som har store statlige aksjeposter, i større grad enn privateide befinner seg i korrupte land og land med dårlig retts- og rettighetsvern. Men hvis vi antar at et slikt omdømmetap faktisk foreligger, har staten et særlig ansvar for å rydde opp i disse selskapene. Når regjeringen i meldingen taler om «ambisjoner for» de selskapene staten selv har eierinteresser i og «forventninger til» de øvrige norske selskapenes utenlandsvirksomhet, må dette kunne tolkes som et uttrykk for at den vil gi spesielle føringer for de førstnevnte. Hvordan det skal gjøres er ikke fulgt opp; det er heller ikke konkret behandlet i Eierskapsmeldingen (NHD 2006 og 2008). Formulert mer generelt: det offentliges oppgave kan være å sørge for at spesielt de selskap som unndrar seg eller er svakt engasjert i samfunnsansvar faktisk tar det, når selvregulering eller andre former svikter. Oppgaven må likevel spesielt gjelde selskaper staten selv eier.

Næringsvirksomhet og utenrikspolitikk

Mulighetene for regulering er i betydelig grad betinget av den internasjonale kontekst denne foregår i. Allerede på begynnelsen av 1970-tallet og før forhandlingene om NØV kom i gang for alvor, slo regjering og storting fast at norske investorer skal ta hensyn til lokale interesser når investorene får garantier av den norske stat for sine investeringer i u-land. Etableringene

i u-land skulle bl.a. være «sosialt forsvarlige», ta i bruk lokale ressurser, inngå i kompaniskap med lokale selskaper, fremme kunnskapsoverføring og etter en tid i regelen overgi kontrollen over driften til lokale myndigheter.²⁷ Dette var den hittil siste fase av den sosialdemokratiske reguleringsideens hegemoni i norsk politikk. Den sterke vekten på avregulering som fulgte i kjølvannet av omleggingen til ny-liberal økonomisk politikk på 1980-tallet, dempet uten tvil bruken av slike virkemidler. En ny periode inntraff da ideene om bedrifters samfunnsansvar dukket opp igjen på 1990-tallet (Kolk & van Tulder 2002). En direkte årsak var henrettelsen av Ken Saro Wiva i Nigeria, en hendelse som utfordret de utenlandske oljeselskapene i landet til å endre sin strategi. Etter den tid har det vært en sterk vekst internasjonalt i antallet aktører som bruker begrepet, i antallet tiltak som tar sikte på å konkretisere og implementere det, og til og med en dynamisk utvikling av selve begrepet. Mye av dette har skjedd i privat sektor; hovedprinsippet har vært at selskapene frivillig skulle velge å «regulere seg selv». Som vi straks skal se har det parallelt skjedd en utvikling innenfor OECD.

Mulighetene for styring er også, og for det andre, betinget av hvilke mål den politiske myndigheten setter for den. Jeg har allerede nevnt at de norske myndighetene setter som mål at norske DIU skal gå ut over eksisterende lover og regler i vertslandet gjennom at de frivillig tar samfunnsansvar. Rett forut for dette slår meldingen fast: «Alle bedrifter forutsettes å følge vertslandets lover og regler der de opererer, og i tillegg sitt hjemlands lovgivning så langt regelverket får anvendelse på virksomhet eller handlinger foretatt i utlandet» (s. 7). Siden frivillighet er lagt til grunn, må det foreligge vilje til å ta ansvar.

Den tredje betingelsen for styring er at evnen finnes. Det å ta samfunnsansvar utenlands krever innsikt i lokale forhold, og jo mer fremmede og komplekse forholdene er, desto mer kreves det. UD viser selv til en undersøkelse som har avdekket at norske bedriftsledere med virksomhet utenlands «har varierende kunnskap og praksis med hensyn til samfunnsansvar» (s. 8). Mange av dem forbinder det med ansvar i Norge. Spørsmålet flere kommentatorer har stilt etter at meldingen ble lagt fram, er både hva målsettingene innebærer mer konkret og hvordan de skal følges opp i praksis overfor norske bedrifter. Dersom bedriftenes kunnskapsnivå ikke bare er lavt når det gjelder de konkrete forventninger som stilles til dem, men også når det gjelder samfunnsforhold i de land de opererer, foreligger det en åpenbar fare for at selskapsstyre svikter – dersom frivillighet og den interne styringsformen legges til grunn. For noen få år siden var det vanlig at selv store norske selskaper med virksomhet i u-land viste til at de «hadde

27 Se Stokke 1975 for bakgrunn og drøfting av valget av prinsipper, nedfelt i St.meld. nr. 29 (1971–72) og den såkalte «NØV-meldingen» St.meld. nr. 94 (1975–76).

ansatt en sosialantropolog» når de ble spurt om hvordan de håndterte sitt behov for spesialkompetanse. Intet vondt sagt om sosialantropologer; men selv ikke den dyktigste kan make oppgaven dersom vedkommende er alene, ikke har noen rolle i stab og ledelse og linjeorganisasjonen ikke forpliktes til samfunnsansvar. I dag er situasjonen vesentlig bedret i flere av selskapene. Men det er fortsatt et stort udekket behov for spesiell land- og kulturkompetanse når vi vet at det finnes mange hundre filialer av norske selskaper i land utenfor OECD-området.²⁸

Ambisjonene og forventningene er høye. Vi mangler som nevnt systematisk kunnskap om hvorvidt de norske selskapene lever opp til dem i praksis. Er det eventuelt få eller mange som ikke gjør det? Hvis praksis er positiv, vil det være tilstrekkelig at myndighetene overvåker at norske selskaper følger sine egne strategier når disse er i pakt med «beste praksis» eller eventuelt følger de frivillige internasjonale avtalene.

Dersom norske selskaper derimot *ikke* følger beste praksis, er spørsmålet om ikke det høye ambisjons- og forventningsnivået som meldingen gir uttrykk for, forutsetter at myndighetene utvikler og håndhever et nasjonalt regelverk for regulering av norske DIU. Regjeringen har i meldingen svart nei på det spørsmålet. Det skjedde blant annet fordi både NHO og LO gikk imot særnorske regler.²⁹ I stedet skal internasjonale avtaler vektlegges og videreutvikles, og Norge skal være en aktiv pådriver i dette arbeidet. Begrunnelsen man gir i meldingen er at det «er klare begrensninger for hvorvidt etiske verdier og forhold utenfor Norges grenser kan reguleres av norske myndigheter» (s. 10). Dette henspiller antakelig på den nokså selvsagte forutsetning de internasjonale avtalene bygger på, at vertslandets nasjonale suverenitet ikke skal krenkes. Suverenitetsprinsippet er spesielt viktig for mange u-land som er unge nasjonsbyggingsprosjekter. Men det er også en etablert politisk praksis og til dels folkerettslig sedvane at det internasjonale samfunn skal kunne gripe inn overfor åpenbare krenkelser av menneskerettighetene. Jussen har ikke satt etiske vurderinger i det politiske rom til side.

Som vist i innledningen ovenfor åpner regjeringen også for at en særnorsk strategi kan anvendes. Denne mulige åpningen for det som her kalles *ekstraterritoriell jurisdiksjon* har meldingen ikke gått videre på. Folkeretten som hjemler formell styring gjør nemlig ikke åpningen så smal som enkelte hevder; det er noe uklart hvor og når den kan brukes. I sin første gjennomgang av de internasjonale konvensjonene på området konkluderer FNs spesialrepresentant: «Most of the treaty bodies have not discussed State duties regarding extra-territorial jurisdiction in detail or with great

28 Ett eksempel på kunnskapsbygging koplet til norske DIU er prosjekter utført under NTNUs Globaliseringsprogram; se <http://www.ntnu.no/global>.

29 Ifølge en kilde som deltok i referansegruppen, i samtale med forfatteren.

clarity. At the very least though, none of the treaties or treaty bodies suggest that exercising extraterritorial jurisdiction is prohibited (...)» (Special Representative 2007: para 84). I en ny rapport våren 2008 går han et skritt videre: «– there is increasing encouragement at the international level, including from the treaty bodies, for home States to take regulatory action to prevent abuse by their companies overseas» (Ruggie 2008a: 193).

Det er minst tre begrunnelser for dette. For det første er de internasjonale avtalene på regjeringsnivå ofte svakt utformet og vanskelig å håndheve. De er også til dels undergravet av en lang rekke bilaterale avtaler mellom de største OECD-økonomiene og u-land, avtaler som ofte sikrer de første mot innblanding fra ikke-økonomiske mål som de multilaterale avtalene søker å ivareta (Drahos 2005; se nedenfor). For det andre har oppmerksomheten vært rettet mot tilfeller der man bør og kan gripe inn for å reparere på eller forebygge et negativt utfall (korrupsjon, arbeidsrelaterte dødsfall, miljøskader). Kanskje bør man vende oppmerksomheten fra en reaktiv til en proaktiv tilnærming som legger vekt på positive bidrag til samfunnsansvar. Eller, og for det tredje, et mer policy-orientert poeng: Man kan tenke seg en rekke krav – presiseringer til de «forventninger» som regjeringen har til norske DIU – som vanskelig kan sies å bryte med suverenitetsprinsippet. Det kan være krav til lønnsnivå og sosiale ytelser, arbeidstakerrettigheter og kompetanseoverføring, reinvestering av utbytte og så videre. Slike tiltak kan tenkes å berøre interessene til eierne i det norske morselskapet, eventuelt ved at deres dividende reduseres. På den annen side kan det, som stortingsmeldingen også faktisk hevder, hende at det vil styrke et selskaps konkurranseevne dersom det tar samfunnsansvar utenlands. For statens representanter i selskaper der den har en stor eierpost, vil utfordringen i så fall være å overtale de private medeierne, eventuelt stemme dem ned.

Jeg avslutter med å gå tilbake til muligheter for myndighetene til å styre på nasjonalt og internasjonalt nivå med noen illustrasjoner og samtidig se litt på policy-implikasjoner, før jeg avslutter med alternativet – selskapsstyre.

Nasjonal styring og statens rom

Eierskapsmeldingen slo fast at alle statlige selskaper skal følge ett og samme sett prinsipper uansett om de er heleid eller deleid. Tendensen har de siste årene gått i retning av å redusere rommet for å anvende statlig eiermakt, og begrunnelsen er i første rekke kravet til likebehandling av aksjonærene, et krav som er blitt mer aktuelt etter som en rekke statselskaper er delprivatisert. Men som Einar Lie viser har et delvis statseid selskap som Norsk Hydro lenge hatt betydelig armslag til å motstå forsøk

fra statens side på å øve direkte innflytelse (Lie 2005). En annen utvikling som i utgangspunktet kan gi staten økt makt, er at dens styring på området er sentralisert. Etter at statens eierposter i de aktuelle selskapene – med unntak av StatoilHydro og noen få andre – 2001 ble samlet i Nærings- og handelsdepartementet, kan dette synes å være en riktig beskrivelse.³⁰ Men hva er reelt sett styrkeforholdet mellom NHD og Olje- og energidepartementet på den ene side og UD på den andre – dersom de er uenige? Kan og vil UD sette fag- og sektordepartement på plass? Har det kompetanse til det i sin organisasjon?

NORFUND kan være et eksempel på styring ved mandat ettersom det har et klart utviklingsmål for investeringene. Stortingsmeldingene det er referert til her, og spesielt meldingen om samfunnsansvar, synes imidlertid å legge opp til blandingsformene insentiver og partnerskap som styringsformer. I den grad mandatformen antydes, er det knyttet til en «myk» grad av styring, i hovedsak å kommunisere forventninger til selskapene. Som jeg har vist er imidlertid atferden som forventes ikke veldig konkret presisert.

I tillegg kan myndighetene anvende en formell form, lovgivning og *rettsforfølgelse* for ekstraterritoriale forhold, men så langt er dette en mulighet med begrenset anvendelse. Flere OECD-land, blant dem Norge, har nasjonale lovverk som gjør det straffbart å delta i korrupsjon og hvitvasking ved virksomhet i utlandet; det samme gjelder tvangsarbeid og barnearbeid. Når StatoilHydro setter så mye inn på å rydde opp etter Libya-affæren, er det ikke minst fordi selskapet trues av straffeforfølgelse i USA. Rettsforfølgelse som styringsform er likevel ikke mye brukt; den er bare blitt anvendt i noen få tilfeller, og spesielt av USA og Frankrike.³¹ Den kan imidlertid tenkes utvidet og koplet til den første, styring ved mandat. Det internasjonale avtaleverket gjelder i stor grad det ansvar og de muligheter som vertslandets myndigheter har til å gripe inn overfor rettighetsbrudd.

Eksempler både fra utlandet og Norge viser at partnerskapsformen kan fungere. Det skyldes i utlandet spesielt arbeidet til Amnesty International og noen andre NGO'er. I Norge har Bellona og Verdens naturfond inngått aktivt i partnerskap for å fremme miljøhensyn i private selskaper. I det hele er det en betydelig virksomhet internasjonalt bygd på dialog og partnerskap mellom selskaper og organisasjoner som representerer sivilsamfunnet. Det gjør det mer sannsynlig, men ikke sikkert at samfunnsansvar blir tatt alvorlig i virksomheten i vertslandet. Men også konteksten i vertslandet er viktig for at partnerskapet skal fungere. En rekke vertsland er som kjent nasjonalstater med svakt utviklet rettighetsvern eller rett og slett en svak

30 En videre drøfting av muligheter og begrensninger ved statlig eierskap i norske DIU finnes i Hveem, Knutsen & Rygh 2009b.

31 Elf-saken som Eva Joly var hovedansvarlig for å rulle opp, er det mest kjente eksempel.

stat som ikke makter å iverksette. Et selskap som føler seg fristet til eller eventuelt er nødt til å gå inn i slike nasjonalstater må, dersom hjemlandsmyndighetene ikke regulerer, omgis av effektive internasjonale avtaler.

Internasjonale avtaler

I 1990-årene forsøkte de frivillige organisasjonene å få regjeringene til gjennom FNs daværende menneskerettskommisjon å inngå avtaler som skulle hjemle plikt for TNS til å gjennomføre alle menneskerettsbestemmelser som statene har akseptert. Dét var NØV-strategien om igjen. Siden selskapene nektet og den internasjonale konteksten var preget av ny-liberal økonomisk ideologi, gikk man opp et nytt spor der strategien er dialog, samarbeid og frivillighet. Ett av de konkrete tiltak var *Global Compact*, initiert av FNs daværende generalsekretær Kofi Annan i 1999.³² FN fulgte opp dette sporskiftet da det i 2005 reorganiserte sitt arbeid med menneskerettighetene og oppnevnte Rådet for menneskerettigheter og en egen spesialrepresentant for saker som vedrører forholdet mellom menneskerettighetene og transnasjonale selskaper (TNS) under generalsekretæren.

I juni 2008 vedtok Rådet for menneskerettigheter i FN et politisk rammeverk om bedrifters samfunnsansvar på grunnlag av rapporter fra spesialrepresentanten (Special Representative 2007; Human Rights Council 2008). Det slår fast tre prinsipper: 1) statene har plikt til å beskytte mot krenkelser av menneskerettighetene ved tredjepart, innbefattet forretningselskaper; 2) disse selskapene har selv et ansvar for å respektere menneskerettighetene; og 3) det er behov for å bedre adgangen til å bøte på skader som forårsakes av brudd på disse rettighetene. Disse tre prinsippene, heter det i vedtaket, danner et komplementært hele ved at hvert av dem støtter de to andre med sikte på å oppnå bærekraftig framgang (Human Rights Council 2008: 1).

Ikke overraskende kom vedtaket etter uenighet mellom medlemslandene, en uenighet Norge for øvrig bidro til å redusere. Dette påvirker både forståelsen av vedtaket og dermed det arbeid som skal skje videre med det. Rammeverket er, i likhet med en rekke andre inngåtte avtaler, ikke bindende for regjeringene og vil neppe bli det slik tilfellet er med for eksempel avtalene under Verdens handelsorganisasjon. Før dette rammeverket kom på plass hadde OECD vedtatt et sett med atferdsregler som forutsetter en viss, men ikke bindende oppfølging fra myndighetenes side overfor bedrifters virksomhet utenfor OECD.³³ Dessuten kan man si at ILOs konvensjoner om arbeidstakerrettigheter og liknende universelle normsett gir

32 John G. Ruggie var som daværende visegeneralsekretær i FN en av arkitektene bak tiltaket. En rekke norske selskaper har sluttet seg til, se UD 2009a: 97.

33 Det gjelder spesielt OECDs retningslinjer for transnasjonale selskaper.

anvisninger som kan anvendes som styringskriterier både for selskap og myndigheter. Endelig er det utarbeidet atferdskoder av frivillig karakter, blant dem Global Compact og flere varianter av *bedrifters samfunnsansvar* innenfor selskapenes egne nettverk og interesseorganisasjoner.³⁴

Regjeringens hovedstrategi er som nevnt å bruke internasjonale avtaler snarere enn særnorske regelverk. Flere av de etablerte avtalene er åpenbart nyttige innovasjoner; det gjelder for eksempel avtalene om åpen rapportering, *Global Reporting Initiative*, og dem som spesielt gjelder naturressursindustrien. Når det gjelder mange andre avtaler som regjeringen omtaler, må vi regne med at den er klar over at disse avtalene fortsatt er svake instrumenter i forhold til de høye ambisjoner den har satt seg. En annen del av regjeringens hovedstrategi er nemlig å arbeide aktivt for å styrke avtalene. Det sies imidlertid lite om hvordan man politisk og praktisk skal gjøre dette. Avtalene er en blanding av sovende og forholdsvis virksomme instrumenter. Alt og alle er altså ikke like viktig. Politikk er også å prioritere.

FNs spesialrepresentant argumenterer for at menneskerettighetskonvensjonene er en basis som ennå ikke er godt utnyttet. Regjeringen er åpenbart en aktiv støtte for hans arbeid, men tror antakelig mest på OECDs avtaler. OECD-linjen er best dersom man velger å satse på å fremme vestlige verdier og «den norske modellen» som beste praksis. Stortingsmeldingen viser oss imidlertid ikke hvordan det kan skje. OECD-linjen fanger ikke uten videre opp u-land, og det må vel være mye av poenget med avtaleveien regjeringen prioriterer. Så vel i WTO som i andre deler av det multilaterale systemet er det nå en klar tendens til at mange u-land setter spørsmålsteget ved institusjonenes legitimitet. Finanskrisen forsterker bare denne tendensen. Regjeringen må derfor vise hvordan den skal bidra til at det internasjonale avtaleverket den skal arbeide for, vil bli oppfattet som legitimt blant u-landene. Og blant NGO'ene.

Norges støtte til multilaterale institusjoner er velkjent og vel begrunnet. Derfor er det overraskende at regjeringen legger så liten vekt på å omtale den sterkeste tendensen innenfor det internasjonale avtaleverket de siste årene, nemlig tendensen til *bilateralisme*. I praksis har de økonomiske stormaktene alle satset sterkt for å få etablert bilaterale investeringsavtaler eller handelsavtaler med spesielt u-land og overgangsøkonomier. Det finnes i dag nesten 3000 bilaterale investeringsavtaler (UNCTAD 2008; Hveem & Iapadre 2009). Formålet er litt forenklet formulert å sikre markedsadgang på friest mulige vilkår for investerende selskap. Et særlig formål med disse avtalene er at de bidrar til å sikre investorene i stormakten mot politiske pålegg fra myndighetene i vertslandet for eksempel når det gjelder skatting, teknologioverføring og liknende (Drahos 2005). De inngås av vertslandsmyndigheter, gjerne i u-land, for å tiltrekke seg investorer

34 For en oversikt og analyse, se Kolk & van Tulder 2002.

mot å frita disse fra å måtte overholde den type regler som det internasjonale multilaterale avtaleverket søker å iverksette. Det er lett å tenke seg hvor fristende slike avtaler ser ut for regimer i u-land som ikke har spesiell sans for den type samfunnsansvar som stortingsmeldingen omtaler. Nå har Norge selv svært få bilaterale investeringsavtaler, mens det snart har bilaterale handelsavtaler med alle viktige handelspartnere. Selv om vi ikke har full innsikt i hva disse norske avtalene betyr for det politikkkfeltet vi her drøfter, har de antakelig ikke den samme innretning som for eksempel de avtalene USA sluttet under Bush-administrasjonen. Presset i OECD for å få til konkurransevilkår som er lik konkurrentenes er imidlertid sterkt og kan medføre krav om at også norske investorer skal få slippe mindre fordelaktige avtaler.

USA har på flere områder «globalisert» amerikansk jurisdiksjon når det gjelder å håndheve anti-korrupsjonsbestemmelser, forbud mot våpensalg og å bekjempe medvirkning til finansiering av terrorisme. Det er denne globaliseringen StatoilHydro har møtt i Iran og møter i Libya. En slik unilateral globalisering kan isolert sett gi gode resultater når det gjelder å bekjempe korrupsjon og annen uønsket virksomhet. Men den reiser samtidig prinsipielle spørsmål blant annet om legitimitet.

Spesialrepresentanten spør om regjeringer har rett til å regulere «sine» selskaper og svarer et betinget ja. Spørsmålet kan også være om det er *plikt* for alle hjemlandsstater. I så fall bør den multilateraliseres. Dette er en radikal vei å gå, og den kan virke urealistisk. Men man kan neppe unngå å drøfte om utviklingen av et politisk regime bør sikte mot en multilateral avtale om at hjemlandsstaten påtar seg ansvar for effektiv overvåkning og regulering av «sine» TNS, eventuelt der de frivillige avtalene som selskapene selv har inngått, svikter når det gjelder å håndheve dem. Denne veien forutsetter antakelig også bestemmelser som begrenser staters mulighet til å bruke bilaterale investeringsavtaler som instrument for å fremme egeninteresser. Både i Europaparlamentet og i den amerikanske Kongressen har man de siste årene tatt opp flere inngåtte bilaterale avtaler til kritisk drøfting og krevd reforhandling av dem (GAO 2007).

Selskapsstyre

Alternativet til offentlig styring på nasjonalt eller internasjonalt nivå er styring på selskapsnivå, eventuelt et partnerskap mellom selskaper og sivilsamfunnet. Internstyring eller en blandingsform for selvregulering som alternativ er først og fremst basert på at selskapene er opptatt av sitt omdømme fordi dette kan påvirke deres markedsposisjon. Hvis selskapet i tillegg tar etiske og moralske føringer alvorlig, er det ikke nødvendig med sterke politiske virkemidler. Da vil kanskje støtteformen være en tilstrekkelig relasjon mellom myndigheter og selskap.

Enkelte selskaper har som nevnt, og gjerne etter å ha gjort en erfaring som har skadet selskapets omdømme, selv endret strategi overfor samfunnsansvar og miljøvern. Det har også skjedd endringer som følge av initiativ tatt av næringslivets internasjonale samarbeidsorganisasjoner så som European Business Roundtable. En enda viktigere drivkraft for endring har likevel vært de frivillige organisasjonene, noen med mange medlemmer og et stort transnasjonalt nettverk å spille på. Amnesty International har vært blant de ledende NGO'er når det gjelder å utvikle retningslinjer for næringslivets samfunnsansvar. Den britiske avdelingen utarbeidet i 1991 *Principles for Business* som senere er utviklet videre, og organisasjonen har fått flere selskaper til å legge dem til grunn. Tilsvarende initiativ har kommet fra Verdens naturfond (WWF) og andre. Igjen kan man si at dialog- eller partnerskapsformen for regulering fungerer. Blant de mer «offisiøse» frivillige avtalene er særlig *Global Reporting Initiative* verdt å nevne, blant annet fordi det har etablert en detaljert sjekkliste over økonomiske, sosiale og miljømessige indikatorer som selskap skal rapportere.³⁵

Empiriske studier har imidlertid bekreftet påstandene ovenfor om at det er betydelige forskjeller med hensyn til hvorvidt og hvordan selskapene og deres organisasjoner tar samfunnsansvar i sine utenlandsinvesteringer (van Tulder 2006). Mange gjør det, og i antakelig et økende antall, også i Norge. Men FNs spesialrepresentant uttalte likevel i et møte med OECD i 2008 at bare noen få selskaper har vel innarbeidde systemer som setter dem i stand til selv å avgjøre om de følger menneskerettighetene i praksis (Ruggie 2008b). Internstyringsmodellene er fortsatt under etablering. Noen selskaper har kommet langt i å oppfylle spesialrepresentantens annet prinsipp (se over). Men brudd på menneskerettighetene er fortsatt noe en rekke selskaper praktiserer, og transnasjonal økonomisk kriminalitet knyttet til finansaktører og transnasjonale selskaper er et stort og antakelig økende problem (Joly 2008)

Mye tyder derfor på at politikk fortsatt vil være vesentlig og at tiltak fra myndighetene på nasjonalt plan og ved samarbeid på internasjonalt plan er nødvendig.

Avslutning

De direkte utenlandsinvesteringene har inntil nylig vært et ikke-område i norsk politikk. Noen mediefokuserte dødsfall har resultert i oppmerksomhet. Mens mediene kanskje har fokusert de dårlige nyhetene spesielt, har offentlig politikk på området vært preget av gode intensjoner og lite

35 Det er et «offisiøst» tiltak bl.a. fordi det er koplet til FNs miljøvernorganisasjon og anbefales av Global Compact.

konkretisering av hvilke styringsformer som kan virke. Den har et preg av uavklarte avveininger mellom prinsipper og egne ambisjoner på den ene siden, og på den annen side det ansvar som internasjonale avtaler pålegger hjemlandsstaten og ikke minst eget ansvar for å gjøre noe når avtalene svikter.

Den empiri denne artikkelen tilbyr gjelder norske DIU generelt, ikke enkelte selskaper og vertsland for disse. Den viser at norske selskaper samlet, globalt sett investerer relativt mer i land som er demokratiske og mindre korrupte, som praktiserer «rule of law» og som har sluttet seg til ILOs konvensjoner om arbeidstakerrettigheter. Samtidig er delvis statseide selskaper mer tilbøyelig til å operere i «problemland» – land med høy korrupsjon og dårlig rettsvern – enn private. Det er åpenbart en problematisk forbindelse mellom erklært utenrikspolitikk og selskapsstrategi i noen av de land norske aktører opererer i. Utenriksdepartementet forholdt seg passivt da Hydro for noen år siden ba regjeringen være døråpner i et sentral-asiatisk oljeland, med andre ord spille støttefunksjonen. Samtidig er det dårlig forbindelse med utenrikspolitikken når Yara gjør fosfathandel med en bedrift i det ulovlig okkuperte Vest-Sahara.

Dette er enkelttilfeller, og det finnes andre. Det er et stort behov for kunnskap om hva norske selskaper faktisk gjør med hensyn til å ta samfunnsansvar, hvordan den lokale konteksten ute påvirker norske DIU, hvorvidt internasjonale avtaler fungerer, og hvordan offentlige tiltak på nasjonalt nivå virker. Det materialet denne artikkelen bygger på, kan si noe om konteksten ute og noe generelt om hvordan enkelte kategorier norske selskaper forholder seg til denne. Den har vist til flere former for styring av DIU, men bare kunnet illustrere dem med utvalgte eksempler. Den forskningsinnsatsen som stortingsmeldingen også ser behovet for, bør bli vesentlig mer omfattende og fokusert. Først da kan vi med en viss sikkerhet si noe om hvilke styringstyper som med størst sannsynlighet gjør at norske DIU tar samfunnsansvar.

(Manuskriptet avsluttet 18. mai 2009.)

Litteratur

- Aftenposten* (2008) «Milliardær vil til Norge», 12.12.
- Akerø, Dan B., Per Erik Borge, Helge Hveem og Dag Poleszynski (1979) *Norge i Brasil*. Oslo: Aschehoug.
- Andersen, Kjetil Gjølme (2005) *Flaggskip i fremmed eie. Norsk Hydros 100-årshistorie*. Oslo: Pax.
- Austvik, Ole Gunnar (2007) «Staten som petroleumsentreprenør», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 48 (2): 197–226.
- Baldwin, Robert & Martin Cave (1999) *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

- Benito, Gabriel R.G. (1998) «Utviklingen av norske direkte utenlandske investeringer», i H. Glimstedt & E. Lange (red.) *Globalisering – drivkrefter og konsekvenser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Benito, Gabriel R.G. *et al.* (2002) «Multinational Enterprises from Small Economies: Internationalization Patterns of Large Companies from Denmark, Finland and Norway», *International Studies of Management and Organization* 32 (1): 57–78.
- Bull, Benedicte & Desmond McNeill (2007) *Development Issues in Global Governance: Market Multilateralism and Public-Private Partnerships*. London: Routledge.
- Chevalier, Jean-Marie (1974) *Det nye spillet om oljen*. Oslo: Pax.
- Coase, Ronald H. (1937) «The Nature of the Firm», *Economica*, N.S. 4: 386–405.
- Cyert, Richard M. & James G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Deloitte & Touche (2008) *Economic Impact of Mobile Communications in Serbia, Ukraine, Malaysia, Thailand, Bangladesh and Pakistan*. A report prepared for Tele-nor ASA.
- Doremus, Peter *et al.* (1998) *The Myth of the Global Corporation*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Drahos, Peter (2005) «Access to Knowledge: Time for a Treaty?», *Bridges: Comment* No. 4, April: 15–17. Se <http://www.ictsd.org>.
- Dunning, John H. (1993) *Multinational enterprises and the global economy*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Engwall, Lars & Jan Johanson (red.) (1980) *Some Aspects of Control in International Business*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomicae Negotiorum, nr. 12.
- GAO (2007) Intellectual Property. U.S. Trade Policy Guidance on WTO Declaration on Access to Medicines May Need Clarification. United States Government Accountability Office. Report to Congressional Requesters. GAO-07-1198, September.
- Gahr Støre, Jonas (2009) Ny stortingsmelding om næringslivets samfunnsansvar. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/ud-samfunnsansvar.html>.
- Gilpin, Robert (1975) *US Power and the Multinational Corporation*. New York: Basic Books.
- Grünfeld, Leo (2005) «Kapitalens utvandrere: norske investeringer og aktiviteter i utlandet», *Økonomisk Forum*, 4: 1–13.
- Hall, Peter & David Soskice (red.) (2001) *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Halvorsen, Tor *et al.* (2004) «Direkte investeringer og petroleumsvirksomheten – utenlandske i Norge og norske i utlandet», *Økonomiske analyser* 3: 28–34. Oslo: Statistics Norway.
- Heradstveit, Daniel & Helge Hveem (red.) (2004) *Oil in the Gulf. Obstacles to Democracy and Development*. Aldershot: Ashgate.
- Heum, Per *et al.* (1998) *Multinasjonale forretninger fra Norge*. Working Paper nr. 56/98. Bergen: SNF.
- Human Rights Council (2008) Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. A/HRC/8/5, April.

- Hveem, Helge (1977) *En ny økonomisk verdensordning og Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hveem, Helge (1994) *Internasjonalisering og politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpascningsperspektiv*. Oslo: TANO.
- Hveem, Helge, Carl Henrik Knutsen & Asmund Rygh (2008) *The Latecomer Investor. Patterns of Norwegian Foreign Direct Investments*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Paper.
- Hveem, Helge, Carl Henrik Knutsen & Asmund Rygh (2009a) *Foreign Direct Investments and Political Systems in Host Countries. The Case of Norway*. Institutt for statsvitenskap, UiO. Paper.
- Hveem, Helge, Carl Henrik Knutsen & Asmund Rygh (2009b) «Foreign direct investments and political conditions in host countries: does state ownership matter?» Institutt for statsvitenskap, UiO. Paper.
- Hveem, Helge & Lelio Iapadre (red.) (2009) *The Multilateral and Regional Regulation of Knowledge Accumulation and Diffusion. A Survey*. GARNET, EU Network of Excellence. Tilgjengelig gjennom [http://: www.garnet.org](http://www.garnet.org).
- Joly, Eva (2008) Foredrag på Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 22.10.
- Karl, Terry Lynn (1997) *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Stanford: University of California Press.
- Knutsen, Carl Henrik (2006) *Political regime types and economic growth: Are democracies better at increasing prosperity?*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Kolk, Ans & Rob van Tulder (2002) *International Codes of Conduct. Trends, Sectors, Issues and Effectiveness*. Rotterdam: SCOPE.
- Lie, Einar (2005) *Oljerikdommer og internasjonal ekspansjon. Norsk Hydros 100-årshistorie*. Oslo: Pax.
- Lipson, Charles (1985) *Standing Guard*. Berkeley: University of California Press.
- LO og Norges Industriforbund (med Stiftelsen for industriutvikling) (1984) *Norge som industrinasjon*. Oslo.
- Lunde, Leiv & Henrik Thune et al. (2008) *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden*. Oslo: Cappelen Damm.
- MandagMorgen (2005) «Norsk næringsliv avhengig av korruperte markeder», *MandagMorgen* (36) 14.11.
- NRK (2008) Utviklingsminister Erik Solheim i intervju i Dagsrevyen 11.10.
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (2006) *Norge i verden*. Desember.
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD) (2006) St.meld. nr. 13 (2006–07) *Et aktivt og langsiktig eierskap*.
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD) (2008) *Regjeringens eierpolitikk*.
- OECD (2005) *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD.
- Ruggie, John G. (2008a) «Protect, Respect, Remedy. A Framework for Business and Human Rights», *Innovations* (Spring): 189–212.
- Ruggie, John G. (2008b) Keynote presentation, Annual Meeting of National Contact Points. Paris: OECD, 24. juni.
- Ruud, Audun (2001) *Transnational Corporations and Environmental Concerns in Less Developed Countries: Can cross border environmental management systems achieve public policy goals?*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap, doktoravhandling.

- Ruud, Audun & Helge Ryggvik (1999) *Konsekvenser av norske petroleumsinvesteringer i Aserbajdsjan*. Rapport for Olje- og energidepartementet. PETROPOL-programmet.
- Sampson, Anthony (1973) *The Sovereign State of ITT*. New York: Stein and Day Publishers.
- Scholte, Jan Aart & Alfred Schnabel (red.) (2007) *Civil Society and Global Finance*. London: Francis & Taylor.
- Selfors, Ingrid (1999) *Norwegian Multinationals: Who, Where and Why*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Rapport nr. 53/1999.
- Sending, Ole Jacob & Iver B. Neumann (2006) «Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power», *International Studies Quarterly* 50 (3): 651–672.
- Shleifer, Andrei (1998) «State Versus Private Ownership», *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4): 133–150.
- Skjærseth, Jon Birger & Tora Skodvin (2003) *Climate Change and the Oil Industry: Common Problem, Varying Strategies*. Manchester: Manchester University Press.
- Special Representative of the UN Secretary General (2007) *State Responsibilities to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the United Nations' Core Human Rights Treaties*. February.
- Stokke, Olav (1975) *Norsk utviklingsbistand*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Stonehill, Arthur D. (1963) *Foreign Ownership in Norwegian Enterprises*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Stopford, John & Susan Strange (1991) *Rival States, Rival Firms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Søreide, Nina (2004) *Corruption in international business transactions: The perspectives of Norwegian firms*. Rapport. Bergen: CMI.
- St.meld. nr. 24 (2006–07) Om forvaltningen av Statens Pensjonsfond i 2006.
- UNCTAD (2005) *World Investment Report*. Genève/New York: FN.
- UNCTAD (2007) *World Investment Report*. Genève/New York: FN.
- UNCTAD (2008) *World Investment Report*. Genève/New York: FN.
- Utenriksdepartementet (UD) (2009a) St.meld. nr. 10 (2008–09) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.
- US Senate (1973) *The Multinational Corporation and the World Economy*. Committee on Finance. February 26.
- Utenriksdepartementet (UD) (2009b) St.meld. nr. 15 (2008–09) *Interesser, ansvar og muligheter*. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.
- Van Tulder, Rob (med Alex van der Zwart) (2006) *International Business-Society Management. Linking corporate responsibility and globalization*. London: Routledge.
- Vernon, Raymond (1971) *Sovereignty at Bay*. New York: Basic Books.
- Vernon, Raymond (1979) «The International Operations of State-Owned Enterprises», *Journal of International Business Studies* 10 (3) (Winter 1979): 7–15.
- Wartick, Steven L. & Donna J. Wood (1999) *International Business and Society*. Oxford: Blackwell.
- Williamson, Oliver E. (1975) *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

FOKUS: NORSK EU-DEBATT

Hvorfor er ikke Norge med i Den europeiske union?

IVER B. NEUMANN
NUPI og Universitetet i Oslo



Valgforskning og vulgærsosiologi har gitt oss en rekke svar på hvorfor Norge ikke er med i EU, basert i hovedsak på hvilke velgergrupper som har stemt nei ved folkeavstemningene og de sosioøkonomiske faktorene som har ligget under. Her er perspektivet et annet, nemlig at Norges utenfor-skap er rotfestet i begrepsmakt og konstitueringen av norsk identitet over århundrer.

Norges møte med Europa har vært smertefullt. Mye har dreiet seg ikke om å forstå Europa, men om å danne et Norge som er forskjellig fra Europa – også når det ikke var noen åpenbare forskjeller å bygge på. Selve de politiske begrepene avspeiler dette. Det norske folk skulle angivelig være forskjellig fra andre europeiske folk. Den norske stat skulle være forskjellig fra andre europeiske stater. Dette, samtidig som det er helt udiskutabelt at de ideene som begrepene om det norske folk og den norske stat springer ut av, er ideer som ble importert til Norge nettopp fra Europa. Det er umulig å tenke seg «det norske folk» uten den tyske romantikken. Det er umulig å tenke seg «den norske stat» uten den franske revolusjon. Like fullt bygger norsk identitet på en serie begrepspar der Europa er den andre. For å foregripe analysen kan man katalogisere de virksomme opposisjonene som vist i Tabell 1.

Øvrighet, almue, folk

Et passende startpunkt for analysen kan være veksten i den helstatlige administrasjonen som fulgte av innføringen av eneveldet i 1660. Antallet embedsmenn som fra da av var utplassert i Norge, steg gradvis til omkring

Artikkelen bygger på Neumann 2001.

Tabell 1

Norge	Europa
Selvråderett	Union
Folk	Stat
Storting	Byråkrati
Suverenitet	Overnasjonalitet
Åpen	Lukket
Likhet	Forskjell
Liten	Stor
Land	By
Ettsproglig	Flersproglig
Statisk	Mobil
Grisgrendt	Sentralisert
Periferi	Sentrum
Omsorg	Styrkz
Velferd	Konkurranse
Kvinnelig	Mannlig
Frisk	Syk
Kolonialisert	Kolonialiserende
Anti-kolonial	Kolonial

1200. Disse embedsmennene utgjorde kjernen i en gruppe på omkring 5000 mennesker som styrte landet, og var kjent som *øvrigheten*. Denne gruppen administrerte de omkring 80 000 hushold som utgjorde *almuen*. I Norge konstituerte øvrigheten ikke bare staten, men også samfunnet. Det var altså det samme sosiale stratum som kroppsliggjorde staten, som kroppsliggjorde det nettverk av kjøpmenn og borgere som vokste frem på samme tid som eneveldet ble innført. En av dette stratums sentrale maktressurser var at det hadde nære kontakter med andre deler av Europa gjennom fødsel, utdanning og/eller forretninger. Embedsstanden beholdt eller tok i en rekke tilfeller familienavn som markerte dem som ikke-bønder. Bærerne kunne dermed skilles ut som nedstammende fra «fremmede» familier. Dette spilte liten eller ingen rolle for deres status som norske da det skjedde på 1600- og 1700-tallet, men kom til å få avgjørende betydning da nasjonalismen tok en ny vending i annen halvdel av det påfølgende århundret.

Embedsmennene som utgjorde øvrigheten var en del av en struktur som gjennom utdanning og formelt stillingshierarki var knyttet direkte til kongen og hans kanselli. De var den selvsagte og uimotsagte ledergruppe, og oppfattet helt klart også seg selv slik. De øvet i folkeopplysningens navn det de så som sin siviliserende misjon. Deres måte å være i verden på var preget av sivilisasjon eller, som det etterhvert under tysk romantisk innflytelse ble hetende, dannelsen. At denne dannelsen fremsto som *europaisk*, var for dem en selvsagt og derfor gjennomgående implisitt del av deres referanseramme. Den ble først eksplisitt da den ble utfordret på annen halvdel av 1800-tallet. Midt oppe i Norges overlevering fra Danmark til Sverige klarte embedsmennene å organisere og lede det politiske felttog i 1814. Den viktigste omgrupperingen under dette felttoget var som kjent Eidsvoldsforsamlingen, hvor embedsmenn, andre øvrighetspersoner samt enkelte representanter for almuen utformet en norsk grunnlov. Denne grunnloven ble i november 1814 langt på vei lagt til grunn for personalunionen med Sverige. Med utgangspunkt i en uensartet gruppe immigrantfamilier, hadde det altså vokst frem en klasse *für sich* med statsbærende evne og vilje.

En sentral maktressurs for embedsmennene var *folkebegrepet*, i den nye tapning det hadde fått i den danske stat mot slutten av 1700-tallet. Den dominerende representasjonen av folket var på 1700-tallet kongens undersåtter, ledet av adelen. Den nye representasjonen av folkebegrepet ble imidlertid båret frem av menn fra borgerskapet, som selv ville lede folket. En slik posisjon kunne man blant annet oppnå ved å forandre innholdet i folkebegrepet. Tyge Rothe skriver for eksempel: «Et oplyst folk er altid let at styre, det vindes ved fornuften, og gaaer villig, naar øvrighedens hensigt lægges det for øyne» (Rothe 1759, sitert i Sørensen 1983: 83). Rothe og andre utvidet altså folkebegrepet, og flyttet ledertrøyen i formuleringen av den almene mening bort fra adelen («de Ophøiede»), over på den fremvoksende middelstand. Folkebegrepet ble en sentral begrepsmaktressurs for borgerskapet i dets kamp mot adelen.

I Norge, der det ikke fantes nevneverdig adel, var det heller ikke noe lokalt grunnlag for motstand mot denne nye representasjonen av folket. Idet Norge ble koblet fra resten av den danske statsdannelsen i 1814, var det derfor helt ukontroversielt at øvrigheten ble ledet av dem som allerede var lokalt ledende, nemlig embedsstanden. Norge ble i sin avskårnethet holdt sammen ikke bare av sin øvrighet og av det nye folkebegrep som forbandt øvrighet og almue, men også av en annen sen 1700-tallsnyhet. I løpet av 1700-tallet hadde man fått det som senere er blitt omtalt som en nasjonalisering av kultur, det vil si at en rekke gjenstander og sosiale praksiser i tiltagende grad hadde begynt å fremstå som norske. De standardiseres, institusjonaliseres og naturaliseres og innskriveres som konstitutive for Norge, i betydningene den norske nasjon og det norske folk. Klima

(kulde), topografi (høye fjell) og frihet (odelsbønder) er eksempler; Olav Christensens (1993) studie av skiidrettens fremvekst viser at man her har et fjerde og kanskje mindre åpenbart eksempel.

1800-tallet – tre representasjoner av det norske

Som demonstrert på Eidsvold, var folket i denne forstand – ledet av en øvrighet, men inkludert representanter for bøndene – et *handlende* subjekt vis-à-vis kongen. Statens konstitusjonelle element innebærer ikke bare slutten på eneveldet (og adelens lovmessige avskaffelse), men også at det handlende subjekt folket institusjonaliseres i *Stortinget*. Det konstitusjonelle statsbegrepet er altså dualistisk, i den forstand at begrepsparet stat/folk institusjonelt sett kan gjenfinnes *innen statsbegrepet selv*, som begrepsparet konge/Storting. Og på samme måte som øvrigheten (embedsstanden og assosierte grupper) da den ble dannet på siste halvdel av 1600-tallet utgjorde det konstitutive og ledende stratum både i stat og og samfunn, er det på første halvdel av 1800-tallet fortsatt denne gruppen som dominerer *både* stat og samfunn. Stat og samfunn overlapper altså i stor grad, begrepsmessig såvel som sosialt. Denne tette koblingen stat/folk, som altså eksisterte før øvrigheten utfordres først innenfra (av romantiske nasjonalister) og derefter utenfra (av folkelige nasjonalister), er en avgjørende handlingsbetingelse for at folkebegrepet som følge av disse utfordringene i løpet av 1800-tallet inntar den sentrale plass i norsk politisk diskurs.

Den statsdannelse som Norge inngikk i fra 1814 av, var en personalunion – der personen som holdt det hele sammen var (den konstitusjonelle) kongen og hans to folk. Forholdet mellom disse to folk var *ikke* objektet for unionen, var følgelig i høy grad uspesifisert, og var ikke preget av politisk drevet integrasjon. Det finnes ikke noen bøker med titler av typen «norsk-svensk integrasjon på 1800-tallet», rett og slett fordi en slik begrepsbruk og en slik vinkling ikke har falt noen inn, og det med god grunn. Unionen eksisterte i kraft av kongen som kroppsliggjorde den, og i kraft av kongens politiske prerogativer (utenrikspolitikken etc.), ikke i kraft av dynamikk på samfunnsplanet. Når nasjonsbyggende og integrasjonsskeptiske historikere som Jens Arup Seip (1997) halvannet århundre senere setter likhetstegn mellom den svensk-norske personalunion og de europeiske unionsbestrebelse i samtiden, som nettopp var politisk initiert og siktet inn mot samfunnsplanet, dreier det seg altså om et *ahistorisk* likhetstegn. Siktet for denne type historieskrivning kan ikke være å kaste lys over fortiden, men å få fortiden til å fremstå som et preludium og et lærestykke for samtiden. Begrepet union gis dermed en betydning som gjør det mulig å bruke det politisk i samtiden. Seip og andre historikere fremstår gjennom sin lesning av unionsbegrepet som leverandør av begrepsmakt til nei-siden. Hel-

ten i den historien de forteller er folket og dets institusjon Stortinget som sikter mot tilstanden selvstendighet; skurken er staten og byråkratiet som sikter mot tilstanden union.

Spesielt interessant for vårt forehavende er det at begrepet demokrati fra første stund henger ved institusjonen Stortinget:

Etter 1814 representerte Kongen fremdeles den positive statsmakt, og regjeringen var reelt Kongens råd, men det varte ikke så lenge før rollene begynte å skifte, Stortingets makt ble av mer positiv karakter og Kongens av mer negativ. Det er kanskje symptomatisk at betegnelsen «demokrati» om styreformen kommer i bruk omtrent parallelt med denne forskyvning. Regjeringens rolle i dette bildet var lenge uavklart, men det endte logisk nok med at den til slutt gikk over til å bli Stortingets organ (Sejersted 1984: 56).

Det Sejersted beskriver her, er hvorledes øvrighetens konsensus om det politiske begynte å slå sprekker innenfra. De opposisjonelle røstene kom fra embedsmennenes egne rekker, og de hadde et klart program. I den foreliggende litteraturen omtales dette programmet gjerne som «nasjonalromantikk». Det er vanskelig å sette fingeren nøyaktig på når og hvordan disse nasjonalistenes program gikk fra å være en opplysningstidsmessig feiring av folkets potensial for læring til å bli en feiring av folkets medfødte (og dermed allerede tilstedeværende) kvaliteter. Henrich Steffens foreleste om romantikk for norske studenter i København så tidlig som 1802–1803, og sådde således de filosofiske frø. Tidlig interesse for det folkelige – i innsamling av nasjonaldrakter, folkesanger og folkeeventyr – fantes fra det første tiår av 1800-tallet. Interesse for det norrøne sproget og de første ønsker om et «National-Sprog» stammer også fra dette tiåret. Disse anstrengelsene ble ikke eksplisitt knyttet til statlige spørsmål, men nærliggende anstrengelser ble gjort politisk relevante. Sentrale i dette arbeidet var en far og hans sønn, begge presteviede, og deres nærmeste venner. Faren, Nicolai Wergeland, hadde skrevet en flammende tale mot Danmark, hvor hovedpoenget var at de 400 år med dansk styre hadde undertrykket og utnyttet Norge og nordmennene. Wergeland d.e. tok med dette opp et evig tema i politikken – hvorvidt en bestemt del av det politiske fellesskap taper eller vinner på sin samhandling med fellesskapets sentrum.

Flere elementer i Wergelands fremstilling gjør pamfletten til et vendepunkt i vår sammenheng. For det første var Norge ikke lenger del av den politiske enhet Wergeland tok avstand fra. Derfor var ikke målet med denne representasjonen av norsk historie å endre det umiddelbare politiske landskap (det var allerede endret), men å brennemerke Norges historie som del av en dansk kultur, og denne kulturen i seg selv som noe fremmed for Norge. I og med at det ikke dreier seg om angrep på en samtidig politisk situasjon som trenger til forandring, må det dreie seg om en lesning av

historien som skal tjene politiske mål mer indirekte. Disse målene er klart nasjonsbyggende: historien mobiliseres i en spesiell tapning for å få en gitt fremtid som å fremstå som en «naturlig» fortsettelse av den opprissede historien. For det annet var det ikke embedsmennene som var heltene i Wergelands historieutlegning, det var *almuen*. På samme måte som Tyge Rothe og andre satte folkebegrepet på glid ved å flytte dets ledende stratum fra adel til borgerskap, forsøker de romantiske nasjonalistene å sette folkebegrepet på glid ved å snu hierarkiet øvrighet/almue på hodet.

De to begrepene som står sentralt her, er altså almue og folk. Almuen omfattet de ca. 95 % av folket som ikke var del av den kultiverte øvrighet. Det var dermed åpenbart at almue og embedsstand var to forskjellige ting. Poenget med folket som begrep, var at det hadde en mye bedre klang normativt sett. Det hadde også en viss fleksibilitet i forhold til embedsmennene. Disse var klart kongens undersåtter og i denne forstand del av folket, men de var undersåtter av en politisk mer direkte presserende art, og som øvrighet politisk såvel som sosialt overordnet (resten av) folket. Det var derfor i enkelte sammenhenger uklart om og eventuelt på hvilken måte embedsstanden var del av folket eller ikke. Embedsmennene var altså både inne og ute av folkebegrepet – de var det man kan kalle begrepets grensetilfelle eller liminare. Idet begrepet almue ble satt *lik* begrepet folk, ble embedsmenn og øvrig øvrighet truet med *eksklusjon* fra folket. Kampen om hvorvidt embedsmennene skulle regnes som del av det norske folk, kom til å utgjøre et annet avgjørende fokus for politisk kamp gjennom hele hundreåret. Dermed skapes det en helt avgjørende spenning mellom begrepsparene styrende/styrte og stat/folk. Der det i noen tiår hadde vært sammenfall mellom disse to begrepsparene, som også hadde falt sammen med begrepsparet almue/øvrighet, fikk man nå en situasjon der begrepene samfunn, folk og faktisk også nasjon begynte å flyte sammen.

Disse begrepene begynner også i noen kontekster – for eksempel innen velferdsdiskursen eller demokratidiskursen – å flyte sammen med begrepet stat, kfr. begrepene velferdsstat og folkestyre, som paradigmatisk hevder et slikt sammenfall. Men et absolutt sammenfall av denne typen er en umulighet; i en del kontekster vil staten måtte fremstå som noe annet enn folket. Europa-diskursen skulle bli en slik kontekst, der staten til tross for at den i en rekke andre kontekster ikke lenger blir det, representeres som om den bæres av andre enn «folket», bærere med koblinger til Europa som er av en annen og mer direkte art enn de koblingene som finnes mellom folket og Europa.

De to blad Wergeland og 1840-tallets romantiske nasjonalister tilhørte selv gjennomgående øvrigheten (Neumann 2008). Deres forsøk på å oppgradere almue til folk hadde som nevnt potensial til å ekskludere øvrigheten fra folkebegrepet, men dette var et trekk de romantiske nasjonalister av åpenbare materielle og identitetsmessige årsaker *selv* ikke ville foreta, og

vel heller neppe tenkte over at *andre* kunne komme til å foreta. Ikke desto mindre var det nettopp dette som skjedde på 1800-tallets annen del, da folkelige nasjonalister utfordret øvrigheten utenfra nettopp ved nok en gang å sette folkebegrepet på glid og i rask rekkefølge forsøke å ekskludere eller assimilere øvrighet, embedsstand og borgerskap, konge, stat og union fra folkebegrepet. Bare Stortinget ble ikke forsøkt ekskludert, men gjort til en arena for det nå omforenede folkebegrepet. Det sentrale slagord i denne sammenheng er da også «All makt i denne sal», den sentrale institusjonalisering partiet Venstre, og et begrep som er foreslått for å dekke denne folkepenetrerte stat venstrestaten (Slagstad 1998).

I vår sammenheng byr annen del av 1800-tallet på to mektige dramaer. Det første er formingen av en allianse mellom den romantiske nasjonalismen og den folkelige nasjonalismen. Denne alliansen ble institusjonalisert gjennom dannelsen av partiet *Venstre*. Alliansens hovedtriumfer var gjennombruddet for parlamentarismen i 1884 og etableringen av Norge som selvstendig nasjonalstat i henhold til internasjonal lov i 1905. Dette etablerte ikke bare nasjonalismen som den sentrale idé i den politiske diskurs, som så godt som alle etterhvert så seg nødt til å ta opp. Det innebar også at Stortinget ble «nasjonalisert» og «demokratisert» – det ble den delen av statsmakten som hadde en «naturlig» tilhørighet til nasjonen og demokratiet. Resten av statsapparatet – kongen og byråkratiet – ble i kraft av den samme logikken til ikke-nasjonale deler av staten. Man har her en sentral mulighetsbetingelse for en senere utvikling der samkvem mellom Europas folk – gjerne mellom parlamenter – fremtrer som positivt, mens samkvem mellom elitene og de statene (byråkatiene) de bemanner fremtrer som negativt. Hva angår forskjellen på en romantisk nasjonal Europa-posisjon og en populistisk nasjonal, kan den også klart knyttes til dette. Mens en romantisk nasjonalistisk posisjon som Sars' fremhever elitenes kanskje beklagelige, men dog nødvendige nøkkelrolle for Europa-kontakten, benekter en folkelig nasjonalistisk posisjon at elite-innslaget overhodet er en nødvendighet. Folkenes *direkte* kontakt er tilstrekkelig. De dannede strata har ingen dannende funksjon for folket, for folket kan greie seg selv. Det finnes derfor slett ingen plass for de dannede strata. De er et europeisk fremmedelement som like godt kan assimileres eller jages på sjøen.

Det andre dramaet har å gjøre med hvordan embedsstanden skulle representeres, og hvordan man skulle forlike den nasjonaliserte og demokratiserte delen av staten – Stortinget – med den fortsatte eksistens av andre deler av staten: frem til 1905, kongen i Stockholm, og både før og etter 1905, byråkratiet. Dette var et spørsmål som splittet den seirende alliansen mellom romantisk og folkelig nasjonalisme. Bakgrunnen for denne splittelsen var enkel nok. Som vist ovenfor hadde den største forskjellen mellom romantiske og folkelige nasjonalister å gjøre med embedsstan-

dens status. De romantiske nasjonalistene hørte historisk sett til embedsstanden, og var lite lystne på å akseptere en definisjon av nasjonen som ekskluderte dem selv. De var heller ikke villige til å akseptere et syn på forholdet mellom stat og nasjon som satte spørsmålstegn ved embedsstandens tradisjonelle levebrød ved å gå inn for hårdhendt begrensning av statens virkefelt.

De folkelige nasjonalistene så det på den annen side slik at embedsstandens kulturelle svik, gjennom opprettholdelse av sproglige og andre bånd til Danmark, hadde sin parallell i et politisk svikefullt program med støtte til kongen og Sverige. Embedsstandens «fremmedhet» presenteres som både kulturell og politisk, både danofil og svedofil, og understrekes av dens manglende interesse for *uavhengighet og selvstendighet*. For den folkelige nasjonalistiske posisjonen ble den europeiske annen ikke alene, ikke engang i første rekke, vurdert som en ekstern, kontinental enhet som sto side ved side med den norske. Tvert imot ble den vurdert som intern, «dansk-norsk» og i overordnet kontroll over Norge gjennom kontrollen over statsapparatet. De folkelige nasjonalisters sentrale slagord – «Ut or unionane!» – reiste politisk uavhengighet fra Sverige og kulturell uavhengighet fra Danmark som likeverdige mål. Folket representeres som å være for selvstendighet, embedsstanden som å være for fortsatt union. Det som ble ansett å stå i veien for en utvikling mot en selvstendig venstrestat, var nettopp embedsstandens grep om statsmakten.

I de folkelige nasjonalisters øyne drives diskursen av indre utvikling, i den betydning at avgrensningen av nasjonen gjøres til en prosess som foregår innen norsk territorium, ikke ved grensene. De folkelige nasjonalistene brukte i tråd med dette rett og slett ikke noe videre tid på å spesifisere hvordan enheten Norge skulle forholde seg til andre statlige enheter – annet enn eventuelt som Christopher Bruun helt generelt å gå inn for norsk «Frigjørelse fra det europæiske Formynderskab». Folkelige nasjonalister utformer få utenrikspolitiske standpunkter som går ut over det å *avstå* fra institusjonaliserte relasjoner med omverdenen.

Etatistenes representasjon av Norge og dets forhold til Europa la derimot vekt nettopp på at de selv utgjorde den felles europeiske dannelses kroppsliggjørelse i Norge. Det bærer av denne representasjonen fryktet mest av alt, var nettopp isolasjon – at Norge i sin higen etter det spesifikt nasjonale og sin mangel på institusjonelle bånd til resten av Europa skulle ende opp som en provins som var adskilt fra resten av den europeiske sivilisasjon. Det var blant annet mot en slik representasjon av Europa som en overnasjonal kulturstørrelse at bærere av den folkelige nasjonalisme rettet sitt skyts. Det var blant de folkelige nasjonalister representasjonen av Europa som noe annet enn Norge og som noe formyndende – slik man finner et tidlig tilfelle av hos Bruun – kunne vokse seg sterk. Denne representasjonen var i utgangspunktet marginal, også innen de folkelige nasjo-

nalistenes rekker. Slik skulle det altså ikke fortsette – og den etatistiske representasjon fikk etterhvert som denne representasjonen ble mer sentral, bekreftet at redselen for isolasjon var velbegrunnet.

På annen halvdel av 1800-tallet står altså en etatistisk representasjon av Europa som egen dannelses fellesnevner og garant mot en folkelig nasjonalistisk representasjon av Europa som noe Norge politisk uvedkommende. Mellom disse to representasjonene finner man en tredje, den romantisk nasjonalistiske.

Nøkkelen til norsk Europa-diskurs på 1800-tallet blir i forlengelsen av dette den dobbeltheten som omga prosjektet med å etablere Norge som en europeisk nasjonalstat. På den ene side var nasjonsideen, som Sars påpekte, «den dominerende Idé i Europas nyere Politik» (sitert i Seip 1997: 104). Dermed var prosjektet med å bygge en norsk nasjon og utstyre denne nasjonen med en egen stat, slik at Norge kunne ta sin rettmessige plass blant de europeiske nasjoner, et tvers igjennom europeisk prosjekt. Nasjonsbygging innebar en europeisering av norsk politikk. På den annen side måtte Norge skille seg ut fra de andre nasjonene. Det var et behov for spesielle karakteristika, som ikke bare skilte Norge ut kvantitativt, som en nasjon i rekken av nasjoner, men kvalitativt, som en unik kulturell manifestasjon av den menneskelige ånd. Dette bidraget til identiteten var nettopp det Montesquieu og andre i Sør presenterte for nordmenn og andre «edle ville» i Nord gjennom den europeiske opplysningsdiskurs. Det var i forbindelse med denne jakten på det unikt norske at Europa ble *den annen* for det norske nasjonsbyggingsprosjektet.

1900-tallet – folket fortsatt i sentrum

At unionsoppløsningen i 1905 foregikk på fredelig måte, støttet opp under representasjonen av nordmenn som særlig fredselkende, og denne representasjonen ble også viktig for senere representasjoner av Europa. Hovedpoenget er allikevel at de senere representasjoner av 1905 uten unntak vektla at unionsoppløsningen kom, ikke som resultat av en forutgående militæraksjon, ei heller som resultat av den norske statens politikk, men som et resultat av *folkets kamp for uavhengighet*, uttrykt gjennom en del av staten – Stortinget. Som et resultat av nasjonalistenes initiativ og den ledende rolle de hadde spilt i kampen for uavhengighet, samt måten uavhengigheten ble oppnådd på, ble det derfor etablert en sentral kobling mellom begrepene folk, demokrati og uavhengighet (i kontrast til stat, embedsvelde og union). Videre kom det i forhold til utenverdenen et snev av overlegenhet. Denne overlegenheten kom i tillegg til en allerede etablert idé om at Norge var forskjellig fra det som landets første utenriksminister, Jørgen Løvland, hadde referert til som «de europeiske krigerstater».

Folkebegrepets sentrale posisjon i norsk politisk diskurs ble ytterligere befestet med arbeiderbevegelsens fremvekst og avrevolusjonalisering. Sosialdemokratiet lykkes med å forandre nasjonsbegrepet innenfra, og de gjør det ved å installere det arbeidende folk som dets kjerne. Folket blir altså det sentrale begrep (med den arbeidende del som kjernen i kjernen), mens nasjonen blir folket pluss alle de andre. Videre tok sosialdemokratene, som et resultat av den parlamentariske erfaringen, opp ideen om at Stortinget var en viktig del av staten, hvor deres deltagelse var meningsfull. Staten ble representert som partiets redskap for å forme folkets utvikling.

Denne forandringen har også avgjørende konsekvenser for sosialdemokratiets representasjon av Europa. På begynnelsen av 1900-tallet hadde man operert med et gammelt og falskt Europa, bestående av borgerlige stater, som var på vei mot å bli overmannet av et nytt og ekte Europa, bestående av sosialistiske stater båret av de arbeidende folk. En slik representasjon av Europa hviler på klassebegrepets primat. Med klassebegrepets fall og nasjonaliseringen av folkebegrepet skulle den i prinsippet bryte sammen, men da den europeiske integrasjonstanken kom opp etter Den annen verdenskrig, ble den norske arbeiderbevegelsens svar på den nye situasjonen å hente frem og pusse opp elementer fra en allerede forlatt fortid snarere enn å gå aktivt inn i den europeiske debatten i samtiden. Den norske sosialdemokratiske representasjonen av Europa ble dermed, på grunn av sin tilbakeskuende karakter, i noen grad løsrevet fra det som skjedde i resten av det europeiske sosialdemokrati, der Europa-begrepet som følge av delte krigserfaringer og løpende etterkrigsdebatter undergikk raske forandringer.

Heller ikke fra annet hold i norsk politisk liv avfødte Den annen verdenskrig og den påfølgende intensivering av europeisk integrasjon noen kvalitativt ny Europa-representasjon. Ved Den annen verdenskrigs avslutning fantes det ikke noen tett borgerlig begrepsmessig underskog man kunne ta fra når et nytt Europa-begrep skulle snekres sammen. Borgerlige begreper om stat, nasjon og for den saks skyld folk var blitt så marginalisert av sosialdemokratiets fremgang og fascismens fem år ved makten at den nødvendige begrepsmessige energi som skulle til for å produsere et Europa-begrep, rett og slett ikke var til stede. Dermed blir det også fra dette hold råstoff fra en tidligere epoke – i dette tilfellet først og fremst det postulerte kulturelle fellesskapet mellom Europas folk – som får prege det borgerlige Europa-begrepet.

Helt avgjørende var det at de Europa-begrepene som oppsto umiddelbart etter Den annen verdenskrig, og som på grunn av sitt positive syn på samarbeid mellom Europas stater kan kalles *funksjonalistiske*, ikke hadde sterke eksplisitte koblinger til det politisk sentrale folkebegrepet. Idet motstandere av europeisk integrasjon mot slutten av 1950-tallet trer frem, var det derfor en åpenbar mulighet og en smal sak å frembringe en nasjonalis-

tisk representasjon tuftet på et Europa-begrep som bygget på det grunnleggende begrepsparet i norsk politisk diskurs, nemlig folk/stat. Med eksplisitte referanser til norsk nasjonsbygging – til 1814, 1905 og endog 1940 – kunne kamp mot EEC fremstilles som en fortsettelse av en folkelig kamp for selvstendighet (selvråderett, uavhengighet) mot de byråkratiske bestrebelser for union. Gitt begrepsmakten i norsk politisk diskurs, må enhver oppskrift for politisk handling som ønsker å være effektiv, unngå å definere og fremheve de byråkratiske deler av staten som viktigste politisk aktør.

Slik sett er EF et prosjekt for de rike, både de velstående klasser og de store byene. Rikdommen foryngler på bekostning av den jevne mann og kvinne og distriktene de bor i. Det sentrale tema er således ikke vekst, men redistribusjon og bosettingsmønster. Folket heller enn staten er bærer av Norges suverenitet. Det er et ubrytelig bånd mellom Norge forstått som det norske folk og Norge forstått som det norske territorium. Hvis folket ikke dekker hele territoriet, er Norge ikke lenger Norge. Kontinentet tilsvarer byen, Norge tilsvarer landet, og hvis det landet ikke er bebodd, slutter Norge å være Norge. Siden EF-medlemskap vil innebære «konsentrasjon» eller «sentralisering», altså urbanisering, vil det samtidig uunngåelig føre til en nedgang i landbefolkningen, og dermed sette hele ideen om Norge i fare.

Dermed dreier jordbruk og fiske seg om mye mer enn bare penger. Det finnes, ut over valgforskningen, to teoretiseringer av Norges nei. Den ene presenteres her. Den andre er Christine Ingebritsens (1998), som tar utgangspunkt i økonomiens ledende sektorer, og avleder folkeavstemningsutfallet av hva som gagnar disse ledende sektorene. Jeg vil, for det første, kritisere Ingebritsens identifikasjon av fiske og jordbruk som ledende sektorer i norsk økonomi anno 1993, og for det andre, kritisere den tanke at en økonomisk struktur sees som direkte handlingsdrivende. Mellom økonomi og stemmegivning ligger det *meningsdannelse*. Jeg er enig med Ingebritsen i at fiske og jordbruk var viktige i norsk EU-diskurs, men da i kraft av hva de symboliserte, ikke i kraft av seg selv. Eftersom disse sektorene bidrar til å opprettholde det eksisterende bosettingsmønsteret, er de også – og kanskje først og fremst – institusjonelle mekanismer som opprettholder en bestemt representasjon av Norge. Denne representasjonen blir truet av EF-medlemskap, som dermed må bekjempes med nebb og klør. Dette forklarer hvordan to sektorer av økonomien som var relativt perifere i det tungt industrialiserte Norge (industrialiseringen når noe etter den første folkeavstemningen faktisk en historisk topp), kunne bli så sentrale i debatten om EF. Det var ikke bare det at jordbruket og fiskerienes etablerte interesser falt sammen med motstanden mot EF, slik at nei til EF ble et vikarierende motiv for en interesse i å opprettholde status quo. Det var heller slik at disse næringenes overlevelse var sentralt for den dominerende representasjonen av Norge. Begrepsmakten som flyter fra den dominerende lesningen av Norges-historien, legger her alen til den økonomiske

makten disse sektorene har, og som valgforskningen gjerne bruker som forklaring på de norske nei. For å bruke Ingebritsens organiske metafor, greier disse interessene delvis å kapre «nasjonens hjerte» ved hjelp av sin begrepsmakt.

Konklusjon

En representasjon som forteller en slik historie, tilbyr en homogenisert fremstilling av «Norge» der motsigelser er skåret bort og det norske selvstendige fremstår som en logisk og lineært ordnet nødvendighet. Det var dette den nasjonalistiske representasjonen lyktes med å gjøre i tilfellet «Norge». I og med at velgermassen har delt seg nesten nøyaktig på midten ved to folkeavstemninger, skulle man forvente at den nasjonalistiske representasjonens påstand om at «folket» er imot EU hadde blitt avkreftet av velgernes stemmegivning. En slik forventning måtte hvile på en rasjonalistisk idé om at «folket» i politisk forstand kunne reduseres til et velgerkorps bestående av individuelle velgere. Denne analysen har demonstrert hvorfor en slik antagelse bare skraper i overflaten av hva det politiske faktisk er og hvilken rolle lesninger av det historiske spilte i nasjonalstatens tidsalder. I de representasjonene som utgjør norsk Europa-debatt, er «folket» ikke et velgerkorps som kan reduseres til individuelle velgere, men en metafysisk enhet som er historisk gitt og som ikke lar seg redusere. Ifølge den nasjonalistiske representasjonens begreper ville «folket» fortsatt ha vært mot medlemskap i EU, uavhengig av om 2,3 % av velgerne hadde stemt anderledes ved folkeavstemningen og resultatet dermed hadde blitt «ja». Det er derfor logisk at bærere av den nasjonalistiske representasjonen gjentatte ganger slo fast at de ikke ville akseptere et «ja» i folkeavstemningen. Det er i tråd med en metafysisk logikk, hvor folket eksisterer i kraft av sin representerte *historie* og ikke i kraft av sine aggregerte og observerbare *handlinger*.

Med unntak av den etatistiske representasjonen, som forsvant i mellomkrigstiden, synes alle de representasjonene av Norge som har vært i omløp siden 1830-tallet å hvile på en hoved-dikotomi. På den ene siden finnes det historieskapende norske folk, på den annen side finnes staten i sin byråkratiske form. Stortinget er den del av staten som ideelt sett skal megle mellom de to. I den grad «Norge» kan knyttes til folket og «EU» til byråkratiet, kan Norge representeres som et politisk prosjekt som er uforenlig med Europa. Norsk EU-medlemskap ville innebære slutten for den hegemoniske representasjonen av Norge. Det interessante er at også tilhengerne av EU-medlemskap omfavner en representasjon basert på folket, og derefter ikke klarer å unngå konsekvensene av dette for sine representasjoner av forholdet mellom EU og Norge. Tilhengers viktigste trope blir derfor at «EU-medlemskap ikke kan være så ille». Dette er ikke en

argumentasjon som man kan forvente vil vinne det Christine Ingebritsen i sin studie omtaler som «velgernes hjerte», eller for den saks skyld hjerne. Inntil bærerne av den funksjonalistiske posisjonen lykkes i å foreta nye trekk, eller nye representasjoner trenger inn i norsk Europa-diskurs, vil fordelingen av begrepsmakt forbli omtrent den samme. Denne fordelingen har så langt vært en sentral handlingsbetingelse for at nei-siden har kunnet vinne to folkeavstemninger.

Det finnes andre typer makt enn begrepsmakt, så det ville være forhastet å konkludere med at Norge ikke vil bli medlem av EU så lenge Europa-diskursens grunntrekk forblir de samme. Historiske analyser bør dessuten avsluttes i et tilbakeskuende modus, ikke i et fremadskuende. La derfor konklusjonen være at nei-sidens seier i to folkeavstemninger skyldes at bærere av agrare og sosialistiske posisjoner klarte å sette sammen en troverdig allianse på 1960-tallet, og at man i de følgende trede år har skjøttet den vel. Etter denne første imponerende innsatsen er det her, på det organisatoriske planet, at nei-siden har sikret seieren. Begrepsmessig har det skjedd lite nytt. At nei-siden ikke opplever noe spesielt behov for å endre fordelingen av en begrepsmakt som gagnar den, er neppe oppsiktsvekkende. Desto mer interessant er det at ja-siden ikke har evnet å gjøre det – eller innsett hvor dypt hunden ligger begravet. Organisatorisk sett har nei-siden vunnet to folkeavstemninger, men i begrepsmessig henseende er det mer dekkende å hevde at ja-siden har tapt dem.

Litteratur

- Christensen, Olav (1993) *Skiidrett før Sondre. Vinterveien til et nasjonalt selvbilde*. Oslo: Ad Notam.
- Ingebritsen, Christine (1998) *The Nordic States and European Unity*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.
- Neumann, Iver B. (2008) «Wergeland in the Norwegian Political Tradition», pp. 94–117 i Geir Pollen et al. *Henrik Wergeland and His Legacy*. Oslo: Gyldendal.
- Seip, Jens Arup ([1974, del 1] [1981, del 2] 1997) *Utsikt over Norges historie*. Oslo: Gyldendal.
- Sejersted, Francis (1984) *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slagstad, Rune (1998) *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Sørensen, Øystein (1983) *Frihet og enevelde: Jens Schielderup Sneedorffs politiske teori*. Oslo: Universitetsforlaget.

FOKUS: NORSK EU-DEBATT

Hvorfor er europadebatt så vanskelig?

ULF I. SVERDRUP

Handelshøyskolen BI og Universitetet i Oslo



I den senere tid er det vært lagt stor vekt på dialog og refleksjon om sentrale spørsmål i norsk utenrikspolitikk. Det overordnede mål har vært å klargjøre hva norsk utenrikspolitikk skal være i en ny tid og hvordan man best skal sikre at norske mål, interesser, ressurser og verdier kan ivaretas. Det mest omfattende analysen har vært knyttet til «Refleksprosjektet» som har resultert i Stortingsmelding nr. 15, *Interesser, ansvar og muligheter* (Utenriksdepartementet 2008–2009a), foruten en rekke offentlige debattmøter og boken *Norske interesser* (Lunde & Thune et al. 2008). Meldingen er den første store gjennomgang og analyse av norsk utenrikspolitikk siden 1989. Men dette er ikke den eneste nye utredning om sentrale deler av utenrikspolitikken. I løpet av de siste månedene har vi fått stortingsmeldinger om internasjonalisering av utdanningen (Kunnskapsdepartementet 2008–2009), om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (Utenriksdepartementet 2008–2009b), samt meldingen om forvaltningspolitikken (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008–2009) og en rapport om forsterket nordisk samarbeid (Stoltenberg 2009).

I sum uttrykker denne flommen av meldinger minst to ting: For det første, et åpenbart behov for å reflektere over ulike sider ved norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale begivenheter eller erfaringer har gjort at man ønsker å se på muligheter for endring og forbedring. For det andre signaliserer de en optimistisk tro på at grundig utredning, analyse og politisk debatt kan bidra til å øke handlingsrom og forbedre politikken innhold og resultater.

Det er samtidig ett sentralt tema i norsk utenriks- og innenrikspolitikk som ikke underlegges den samme type kritisk refleksjon og debatt, nemlig spørsmålet om EU og Norges tilknytning til det europeiske samarbeidet. Riktignok er EU tydelig fremme i flere av disse meldingene, men det er åpenbart ikke det samme behov for erfaringsbasert evaluering og læring,

og det er heller ikke noen optimisme i forhold til hva en debatt kan bidra til. Avviket er naturlig, men samtidig underlig. Det er naturlig fordi de store partiene ønsker at det skal være slik. Det er underlig tatt i betraktning at EU i så stor grad legger rammer og premisser for norsk utenriks- og innenrikspolitikk.

I denne artikkelen drøfter jeg status på norsk europadebatt og drøfter hvorfor det er så vanskelig å skape en debatt på dette feltet. Artikkelen er organisert i tre deler. Først gir jeg noen argumenter for å ha en europapolitisk debatt i Norge. Deretter karakteriseres omfang og innretning på norsk europadebatt i løpet av den siste femtenårsperioden. Mot slutten av artikkelen diskuterer jeg tre faktorer og mekanismer som er viktige for å forme omfang og innretning av debatten.

Hvorfor ha en europadebatt?

Det er flere grunner til at Norge burde ha en løpende og engasjert europadebatt. Den mest åpenbare er den høye graden av politisk og økonomisk integrasjon og Norges sterke avhengighet av EU. EU er Norges viktigste økonomiske og politiske partner. Endringer i EU påvirker direkte og indirekte Norge. Et enkelt mål på økonomisk integrasjon er andel av total import til Norge som kommer fra EU 27, og andel av Norges totale eksport som går til EU 27. Høy score uttrykker høy grad av integrasjon og gjensidig avhengighet.

Tabell 1 viser at Norge er meget tett integrert med EU. I 2007 utgjorde import og eksport til EU 27 henholdsvis 68,8 prosent og 80,8 prosent, noe som er langt over gjennomsnittet for medlemslandene i EU. Dersom vi ser på rangeringen, finner vi at Norge er rangert som nummer fire i forhold til eksport, mens «utenforlandet» Sveits er nummer to på import. Samlet sett er Norge det tiende mest økonomisk integrerte landet, tettere integrert i EUs økonomi enn alle de gamle EU 12-landene, og tettere enn de nordiske naboland som er medlemmer av EU. Den sterke økonomiske avhengigheten er til en viss grad også reflektert i den nye stortingsmeldingen om utenrikspolitikken. En rask opptelling viser at ordet «EU» er benyttet 318 ganger og «EØS» 104. Til sammenligning er «NATO» og «USA» begge benyttet 98 ganger, «Russland» 155, mens «Norden» bare 11 ganger.

En annen grunn til å ha europadebatt er at EU bidrar til lov- og regelendringer i Norge i stort omfang og på de aller fleste samfunnsområder. Antall regler og omfang av de ulike samarbeidsavtalene har også økt kraftig i løpet av de siste femten årene. I alt har omkring 6000 rettsakter kommet gjennom EØS-avtalen alene, mens det var ca. 1500 i 1994. På en rekke områder er lovgivningsmyndighet delegert til EU. Samarbeidet er heller

Tabell 1 Rangering av EU og EØS land etter grad av økonomisk integrasjon med EU. Tall for 2007. Prosentvis andel av et lands totale import som kommer fra EU 27, og den prosentvise andel av et lands totale eksport som går til EU 27.

Land	Andel av import (%)	Andel av eksport (%)	Import rank (i)	Eksport rank (e)	Grad av integrering (i+e)
Tsjekkia	80,1	85,3	1	3	1
Slovakia	74,2	86,7	7	2	2
Luxembourg	73,5	88,5	10	1	3
Portugal	75,4	76,7	6	8	4
Østerrike	79,3	72,6	3	11	4
Polen	73,3	78,9	11	6	6
Latvia	77,4	72,5	5	12	6
Estland	78,6	70,2	4	17	8
Ungarn	69,5	79,0	17	5	9
Norge	68,8	80,8	19	4	10
Belgia	70,9	76,3	14	9	10
Romania	71,3	72,0	13	13	12
Slovenia	73,7	69,3	8	18	12
Sveits	79,5	62,0	2	24	12
Danmark	73,0	70,3	12	16	15
Kypros	68,9	71,8	18	14	16
Island	60,1	74,6	25	10	17
Nederland	50,1	78,1	30	7	18
Malta	73,7	49,3	8	30	19
Spania	63,0	70,8	24	15	20
Frankrike	68,8	64,8	19	20	20
Irland	70,0	63,5	16	23	20
Sverige	70,9	61,2	14	25	20
Litauen	68,3	64,8	21	20	24
Tyskland	64,6	64,7	22	22	25
Hellas	57,8	65,0	27	19	26
Bulgaria	58,5	60,8	26	26	27
Finland	64,1	56,8	23	29	27
Italia	57,0	60,1	28	27	29
Storbritannia	54,7	58,2	29	28	30
Total EU (27)	64,3	68,1			

ikke kun knyttet til rettsregler, men også standarder, ideer, timeplaner og forståelsesrammer som er behandlet og vedtatt i EU får sin tilslutning og anvendelse i Norge. Siden EU gradvis også øker sin påvirkning på andre internasjonale organisasjoner, som WHO, WTO, NATO og FN, møter Norge også EU stadig oftere i disse organene.

En tredje grunn til debatt er at norsk europapolitikk over tid har fått større budsjettmessig konsekvens. Mens det for femten år siden var relativt beskjedne kostnader og bidrag involvert i europapolitikken, har dette endret seg de siste årene. Det er særlig to hovedelementer i det økonomiske bidraget. For det første, Norges deltakelse i ulike EU programmer. Samlet sett er kostnadene for EFTA-landene ved programdeltakelsen på ca. 1,6 milliarder euro i perioden 2007–2013 (EFTA 2009), eller ca. 200 millioner euro årlig fra Norge. Deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning er den viktigste delen av dette programsamarbeidet (ca. 75 prosent). Siden EU bruker stadig større andeler av sitt budsjett på slike programmer, øker også Norges bidrag. Så langt har Norge og norske forskere fått mange av disse pengene tilbake.

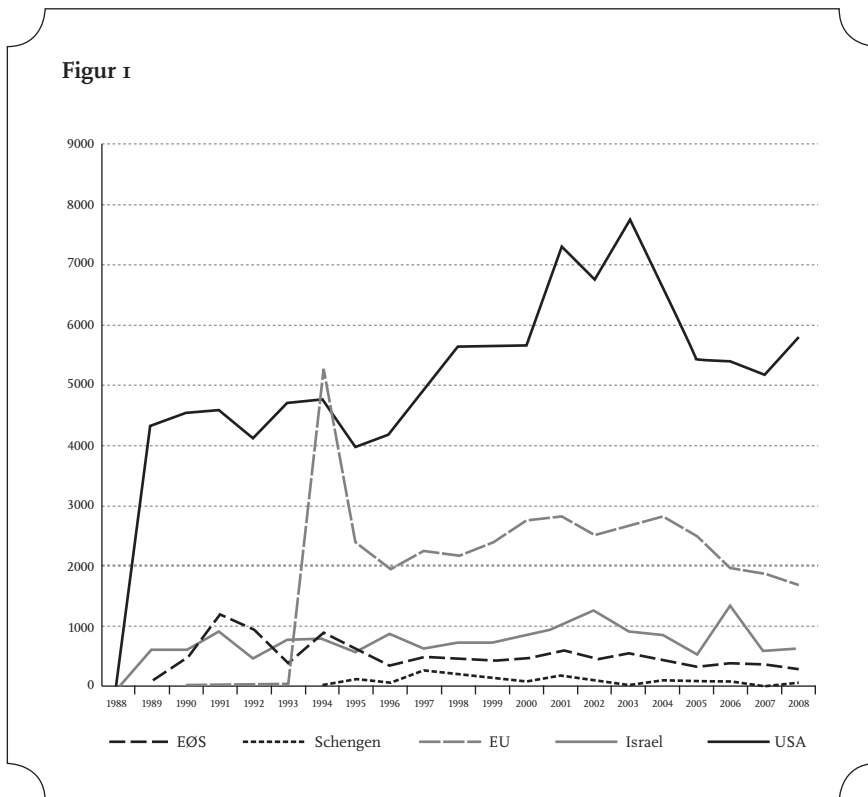
Det andre store økonomiske elementet er de såkalte finansieringsordningene. Etter hvert som EU har blitt utvidet, og da spesielt til land med svakere økonomi, har bidraget fra Norge økt. Selv om det fra norsk side fremheves at det rettslig sett ikke er noen kontingent i EØS-avtalen, har Norge og EØS-landene, og også Sveits, blitt enige med EU om å bidra økonomisk til utvikling i de svakest utviklede regionene i EU. I sum innebærer de ulike ordningene at Norge bidrar til økonomisk utjevning og utvikling i EU med ca. 1,2 milliarder euro i femårsperioden 2004–2009, eller ca. 250 millioner euro i året. I 2007 ble det i tillegg også etablert liknende ordninger for Bulgaria og Romania, som totalt sett beløper seg til ca. 140 millioner euro frem til 2009. I 2009 har det pågått forhandlinger mellom EU og EFTA om å øke bidraget ytterligere. I tillegg betales også for deltakelse i et økende antall ulike EU-tilsyn og -organer, samt administrasjon av EFTA- og EØS-institusjonene. Kostnader som er forbundet med å gjennomføre regelverk og forpliktelser som følger av samarbeidet er ikke inkludert her, men på enkelte områder er disse betydelige.

Sterk økonomisk og politisk avhengighet, høy grad av delegering av myndighet, høy grad av standardisering og regelverksintegrasjon, kombinert med relativt store og økende økonomiske bidrag, skulle i utgangspunktet tilsi at man hadde en løpende debatt om europapolitikken. Ideelt sett kunne en debatt bidra til å bedre kunnskapsgrunlaget for politikken og til at politikere og borgere kunne foreta informerte valg. Økt debatt kunne også føre til at gjennomføringen av norsk europapolitikk ble bedre og handlingsrommet ble utnyttet i større grad, og at man kunne ha en best mulig fortolkning av forpliktelser og rettigheter. Politisk debatt og meningsutveksling kunne også bidra til å øke politikkenes legitimitet. Fra-

vær av debatt, på den annen side, kan bidra til å svekke kunnskapsgrunnlaget, redusere handlingsrommet, føre til svakere legitimitet og potensielt bidra til å undergrave tillit.

Kjennetegn på europadebatten

En enkel analyse av norske medier viser at ord som «EU», «EØS» og «Schengen» ikke er spesielt fremtredende. Figur 1 viser antall artikler i Aftenposten, en av de avisene som trolig dekker EU og EØS stoff mest systematisk.¹ Grafen viser at deknningen er på et relativt lavt nivå og at den over tid har gått ned. Vi ser også «USA» er langt hyppigere omtalt enn «EU» i norske medier. Den eneste gangen det var mer «EU» enn «USA» i denne tyveårsperioden, var rundt folkeavstemningen i 1994. Det fremgår også at «EØS» gir få treff, mens «Schengen» knapt nevnes i det hele tatt. Begge forekommer sjeldnere enn «Israel».



1 Andre medier, spesielt *Nationen*, *Bergens Tidende*, *Morgenbladet*, *Klassekampen* og *Dagens Næringsliv* så vel som NRK og TV 2 dekker også jevnlig EU- og EØS-saker.

Omfang og antall artikler er likevel neppe det kjennetegn som skiller norsk debatt mest fra enkelte av medlemsstatene. Den norske debatten skiller seg mer ut i den forstand at den har andre deltakere og har en annerledes innretning og form. Ett kjennetegn er at den ofte handler om enkeltsaker, mens det er færre forsøk på å sette flere saker i sammenheng eller å forstå de lange og generelle utviklingstrekkene. Det har vært livlige debatter om enkeltdirektiver, slik som for eksempel tjeneste-, data-lagrings- og matsminkedirektivet. Det er sjeldnere debatt om mer generelle og overordnede spørsmål som for eksempel grensene for EU/EØS, balansen mellom overnasjonalitet og mellomstatlighet, forholdet mellom nærings- og arbeidstakerinteresser, forholdet mellom regulering og omfordeling, betydningen av høyre–venstre-aksen i EU og spørsmål om tillit og mistillit mellom eliter og folk, for å nevne noen av de sentrale tema i det europeiske ordskiftet.

Et annet kjennetegn er at debatten foregår utenfor de vante arenaer og med andre aktører. Den domineres av relativt sterke organisasjoner fra «ja»- og «nei»-siden, mens de politiske partier, sentrale politikere, organisasjoner, kulturpersoner og forskere deltar i mindre grad. Disse organisasjonene, som også er store i antall medlemmer i europeisk sammenheng (spesielt Nei til EU), har vært viktig. De har gjort en betydelig innsats i forhold til å bringe kunnskap og opplyse sentrale spørsmål. Det er likevel påfallende at debatten i stor grad har foregått utenfor Stortinget. Relativt få av spørsmålene i den skriftlige spørretimen har for eksempel vært knyttet til europaspørsmål. Europadebatten er dermed i stor grad tatt ut av den ordinære politiske arena. Riktignok har de siste reformer i forhold til håndtering av europasaker i regjeringen, med midler til informasjonstiltak, og ikke minst reformer i Stortinget med blant annet innføring av halvårlege redegjørelser, omorganisering og styrking av Europautvalget, økt åpenhet og økt informasjonsflyt, bidratt til å gjøre Norges viktigste talerstol og debattforum mer sentralt i europadebatten. Europapolitikk er likevel for de spesielt interesserte. Senest i mai 2009, den uken da Islands regjering varslet at de ville søke EU-medlemskap, skrev *Aftenposten* på lederplass at «da utenriksminister Jonas Gahr Støre gikk på talerstolen for å holde sin halvårlege redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker, forlot nesten alle representantene, bortsett fra utenrikskomiteens medlemmer, stortingssalen» (*Aftenposten* 2009). Dagen etter ble det i *Dagens Næringsliv* (2009) humoristisk bemerket på lederplass: «Utenriksministeren holdt tirsdag sin årlige 'redegjørelse for Stortinget om viktige EU–EØS-saker': Kanskje redegjørelsen om de totalt uviktige saker kommer neste uke».

Sist, men ikke minst: et viktig kjennetegn ved europadebatten er at den har liten aktualitet og, ikke minst, at den har få konsekvenser. Den har liten aktualitet fordi de aller fleste debatter kommer etter eller, i beste fall, i sluttfasen av det europeiske ordskifte og beslutningsprosess. Ofte blir derfor

det norske ordskiftet en form for en skinndebatt. Debatten har også liten konsekvens, det vil si at utfallet av europadebatten har liten betydning, og det fører i liten grad til at politikken innhold endres. Det spiller ofte ikke noen rolle hvilke argumenter som vinner eller taper. Trolig virker manglende konsekvens også lite disiplinerende på debatten. En av årsakene til at det er mangel på konsekvens er at eksisterende tilknytningsform gir få, om noen, muligheter til å endre på regelverket om man skulle ønske det. EØS-avtalen gir ikke muligheter til å fremme forslag om nye regler eller regelverksendringer, for eksempel gjennom Europaparlamentet. Reservasjonsretten har heller aldri blitt benyttet.

Disse kjennetegnene virker trolig også selvforsterkende. For eksempel, all den tid de fleste politikere og politiske ledere har mange saker som konkurrerer om deres oppmerksomhet og media ikke er interessert i europapolitikk, er det mye forlangt at politikere skal engasjere seg i politiske debatter der deres handlinger ville gi få konsekvenser. Samtidig, det er også unaturlig at media, med sine knappe ressurser, skal engasjere seg i saker som ikke er på den politiske dagsordenen.

Debattfellen

Satt på spissen kan en si at det politiske ordskiftet omkring EU og europeisk integrasjon har abdisert i forhold til automatikken. Rutinemessig og stadig tettere tilpasning til EU på de fleste områder foregår uten at sentrale politiske tema underlegges debatt. Dette er heller ikke nødvendigvis særnorsk. Vi finner mye av det samme i andre europeiske land. Også der er det gjerne lite debatt, den er ofte elitepreget, og nasjonale debatter kommer ofte sent. For eksempel ble nylig det irske «europaforum», som ble fremhevet som et forbilde i Europa og som også har en norsk avlegger, nylig besluttet avvirket (*European Voice* 2009). Det spesielle i Norge er likevel knyttet til at den «lille» løpende debatten om de daglige stegvise tilpasninger foregår i skyggen av den «store» debatten om tilknytningsform. Og fordi ingen ønsker den «store» debatten om tilknytningsform, ja, da dør også den lille debatten. Tilknytningsform synes å ha blitt et mål i seg selv, og blir ikke tolket som et virkemiddel for å oppnå noen spesielle verdier eller målsettinger. Dette er det vi kan kalle den norske europapolitiske debattfellen.

Hvorfor er det så slik? Det enkle svaret er at dette er slik vi ønsker det. Det går bra slik. Det er ingen store økonomiske eller politiske kriser i forholdet mellom Norge og EU. Alle parter er tilfreds med situasjonen, og de ser ikke noen grunn til – eller mulighet for – å endre eller forbedre denne. Det er få, om noen, politiske ledere – både blant de som ønsker tettere og de som ønsker mindre tett tilknytning til EU – som er villige til å bringe inn en diskusjon om tilknytningsform i den løpende europapolitiske debatten.

Politikerne ønsker heller ikke å ta politisk risiko ved å dele sine holdninger, erfaringer og vurderinger.

Denne generelle og enkle forklaringen har trolig mye for seg. Men det er samtidig noen underliggende mekanismer som bidrar til å gi europa-debatten denne formen i Norge. Noen av disse forholdene er særnorske, mens andre har mange fellestrekk med det vi finner i andre land. Av plass-hensyn vil jeg nedenfor begrense meg til å drøfte tre slike forhold litt mer i detalj, nemlig politisk ledelse, eksisterende tilknytningsform og betydningen av tid.

Politisk lederskap og Catch 22

Det er en «Catch 22»-situasjon i norsk europapolitikk (eller en selvmotsigende sirkulær logikk). På den ene siden er det åpenbart at en grundig og levende europa-debatt krever at politisk ledelse engasjerer seg. Samtidig vet vi at den politiske ledelsen – regjeringen – vil oppløses dersom en europa-debatt starter. Årsaken er at de fleste norske regjeringer har operert med et sett med ordensregler omkring europapolitikken. Egentlig er det tre regler: 1) EU-medlemskap er ikke på dagsordenen, og regjeringen vil bryte opp dersom en slik debatt åpnes. 2) Regjeringen styrer på grunnlag av eksisterende tilknytningsform, og den vil splitte opp om dette forrykkes. 3) For øvrig kan man gjøre som man vil, det vil si at regjeringene kan leve med interne dissenser. Disse reglene finnes i regjeringer på både venstre- og høyresiden, og fungerer som et effektivt hinder til debatt (Fossum 2009).

Årsakene til ordensreglene er flere. Den første er valgresultatene og behovet for å danne koalisjonsregjeringer. I valget mellom å følge eget program i EU-saken og politiske posisjoner, har de aller fleste politiske partier valgt bort EU-saken. En annen medvirkende faktor, som gjør valget lettere, er at europapolitikkens skillelinjer ikke går langs en klar venstre-høyreakse. De fleste partier er indre splittet i saken, noe som gjør det lettere å skyve den bort. Endelig, velgerne har også vært tilfreds med at europapolitikken har vært tatt ut av dagligpolitikken. Velgerne har i liten grad straffet eget parti i valg fordi de har inngått slike kompromisser. For eksempel er Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fortsatt oppfattet som troverdige motstandere av EØS, samtidig som de styrer på grunnlag av den. Likeledes er Høyre oppfattet som et troverdig parti for de som ønsker EU-medlemskap, selv om de i sin regjeringstid ikke fremmet forslag om medlemskap.

I politikken generelt er politisk lederskap knyttet til å mobilisere grupper som støtter egen politikk, samt å overbevise andre om å slutte seg til disse ideene. Det vil si at man gjennom politisk debatt, diskusjon og meningsutveksling forsøker å vinne oppslutning om egne løsninger. Politisk lederskap handler også om å definere de sentrale problemene, presentere løsninger

og overbevise andre om sammenhenger mellom årsak og virkning. I EU-saken er denne tradisjonelle forståelsen av politisk lederskap innsnevret. Politisk lederskap er i stor grad knyttet til å følge folket og de svingningene som finnes i opinionen. To sitater kan illustrere dette: kommentatoren Carsten O. Five har sagt at «ingen norsk politikere med vettet i behold orker å dra i gang en ny debatt om dette, før det er et klart og vedvarende flertall for medlemskap i befolkningen» (Five 2008), og Marianne Aasen Agdestein (Ap) (2008) har uttrykt at «EU-saken splitter både høyre- og venstresiden, og det er kun et stabilt ja-flertall i folket som vil gjøre Norge til et EU-medlem». Trolig har de begge rett. Politikk og politisk ledelse er i stor grad forstått som å følge folkeviljen, ikke forsøke å forme den.

I løpet av den siste tiårsperioden har det vært lite stabilitet og store svingninger i holdningene i opinionen. De aller fleste målinger har vist nei-flertall, men det har vært ja-flertall i perioder rundt 2000 og i en periode rundt 2003–2006. I den grad det har vært stabilitet, er denne knyttet til et stort nei-flertall siden 2006.² I en analyse av faktorer som ser på årsaker til disse svingningene fant vi, ikke overraskende, at politisk ledelse spilte liten rolle, mens svingningene i stor grad samsvarte med svingningene i den relative arbeidsløsheten i Norge i forhold til EU (Grünfeld & Sverdrup 2005). All den tid den pågående finans- og økonomikrisen rammer EU sterkere enn den rammer Norge, og arbeidsledigheten stiger mer i EU enn i Norge, alt annet likt, er det god grunn til å forvente at det fortsatt vil være stor oppslutning om å holde Norge utenfor EU.

«If it ain't broke, don't fix it?»

Enhver politisk debatt er selvsagt preget av situasjonen man er i. For Norges del preger eksisterende tilknytningsform debatten. Norge har over tid utviklet et tett samarbeid med EU på de aller fleste områder. Denne veven av samarbeid har vokst frem, ikke som et resultat av en stor «master»-plan, men på en skrittvis måte. Selv om det har vært stor debatt ved de store veivalgene, spesielt inngåelsen av EØS-avtalen og spørsmålet om norsk EU-medlemskap, har det vært mindre debatt og mindre konflikt om de mange små stegene som har gjort at Norge er stadig tettere sammenvevd med EU. Vi kan for enkelhets skyld kalle dette samarbeidet EØS+, der selve EØS-avtalen relativt sett utgjør en stadig mindre del av det totale samarbeidet med EU.

Tilknytningsformen har i stor grad fungert i forhold til EU. Den har bidratt til å oppfylle de målsettingene den hadde, nemlig om å integrere Norge tettere i Europa og å redusere usikkerhet knyttet til et forsterket øko-

2 For oversikt over opinionsvigninger se Bernt Aardals hjemmeside (Aardal 2009).

nomisk, politisk og sosialt samarbeid i våre naboland. Norge er ingenlunde ekskludert fra det indre marked, slik noen fryktet forut for EØS. Veksten og sysselsettingen i Norge har heller ikke vært dårligere enn EU-gjennomsnittet, snarere tvert om. Tilknytningsformen har også vist seg stabil og det har ikke vært noen store politiske eller økonomiske kriser. EU har heller ikke hatt store behov for å evaluere og gjennomgå samarbeidet med Norge. I den første gjennomgangen som ble lagt frem i fjor, konkluderte EU med at man var tilfreds med samarbeidet, mer tilfreds med dette arrangementet enn de var med de bilaterale avtalene i forhold til Sveits (Council of the European Union 2008).

For det andre, og kanskje aller viktigst: EØS+ har fungert som en likevektssituasjon i det norske politiske ordskiftet. Tilknytningsformen må først og fremst forstås som et delikat politisk kompromiss mellom steile motparter. På den ene siden finner vi «nei»-sidens preferanser som kan rangeres slik: de ønsker mindre tett tilknytningsform, kan leve med EØS+, og de frykter norsk medlemskap – mens «ja»-siden for sin del foretrekker fullt medlemskap, kan leve med EØS+, og de frykter norsk utenforskap. EØS+ er likevekten.

Ikke overraskende har det vist seg svært vanskelig å bevege seg bort fra likevektspunktet. Trolig har det også over tid blitt stadig vanskeligere å endre det. Ganske enkelt fordi «ja»-sidens argumenter, for eksempel, om at økte økonomiske gevinster ved medlemskap trolig blir mindre åpenbare og troverdige all den tid Norge nesten allerede er medlem. I en undersøkelse fant vi at et flertall var «helt» eller «delvis» enig i at de norske økonomiske interessene var ivaretatt med eksisterende tilknytningsform. Tilsvarende svekkes trolig «nei»-sidens argumenter om tap av folkestyre og demokrati ved EØS+, all den tid man har levd nokså bra med den i mer enn femten år. Over tid blir det også vanskeligere å se hvilke deler av samarbeidet som kan og bør reverseres. Gradvis utydeliggjøres konsekvensene av å endre formell tilknytningsform, og dermed blir de politisk mobiliserende sakene for begge sider også mer uklare.

Et eventuelt islandsk medlemskap i EU kan, som et eksternt sjokk, muligens forrykke denne interne likevektssituasjonen, ganske enkelt ved at det kan åpne spørsmålet om bærekraft ved denne spesielle tilknytningsformen. Selv om det trolig materielt rettslig sett ikke er noen behov for endring, vil det ved et eventuelt islandsk medlemskap trolig være behov for institusjonelle justeringer. EFTA-domstolen og EFTAs overvåkningsorgan kan fort fremstå som organer som ikke er lenger er uavhengige tredjepartsordninger. I tillegg blir det enda mer åpenbart at EFTA/EØS er en internasjonal organisasjon som bare Norge (og Liechtenstein) er medlem i. Forhandlinger om å videreføre avtalen er neppe umulig, men de vil trolig være vanskelige. Den største utfordringen er trolig den nasjonale politiske linedansen. Her kan man lett se for seg det delikate dersom EU og EØS-

motstandere skal reforhandle EØS-avtalen, eller EU-tilhengere skal lage en ny tilknytningsform uten å drøfte medlemskap. I tillegg vil det være en rekke andre samfunnsaktører, organisasjoner, bedrifter, media etc. som vil synes det er naturlig at man nå også diskuterer andre tilknytningsformer (herunder bilateral avtale og EU-medlemskap).

Mange har varslet EØS+s død. I 1994, på samme dag som folkeavstemningen, skrev Aftenposten: «Før helgen kom det en ny bekreftelse på at EØS-avtalen henger i en meget tynn tråd, dersom bare Norge og Island blir igjen på EFTA-siden. Etter å ha konsultert sin kollega Hans van den Broek, sa nemlig Europa-kommissær Henning Christophersen at Norge må regne med at avtalen vil bli reforhandlet både i substans og form» (*Aftenposten* 1994). I ettertid vet vi at EØS har overlevd. Selv om EU har gått gjennom radikale utvidelser og omfattende traktatendringer, har ikke denne plattformen blitt endret, på tross av at mange underveis har ytret krav om tekniske oppdateringer og justeringer. Flere har likevel reist spørsmål om hvor grensene går for EØS+, all den tid omfanget har økt og de tekniske, praktiske og prinsipielle spørsmålene blir større (Eliassen & Sitter 2003), eller som Fredrik Sejersted (2008) formulerte det: «Vinden øker, og det samme gjør seilføringen. Hvor mye lenger det kan holde er vanskelig å spå».

Det er likevel foreløpig lite som tyder på at denne stabile likevekts-situasjonen endres. I Stortingets debatt i mai 2009, advarte utenriksministeren mot å bringe tilknytningsformen inn i debatten: «vi (må vokte oss [forfatterens tilføyelse]) slik at det gode ikke blir det bestes fiende, eller omvendt. Og i dag er det slik at EØS-avtalen er den gode løsningen vi har. Jeg mener som sagt at i dagens situasjon er det en utenriksministers plikt og ansvar å arbeide for å ta godt vare på den, fordi den er så viktig for norsk velferd, norske arbeidsplasser og også i summen av det for norsk sikkerhet» (Stortinget.no 2009). Likeledes viste debatten, slik det ble oppsummert av Dagfinn Høybråten (KrF) at «[h]er er utenriksministeren på meget trygg grunn. Samtlige partier som har vært i regjering de siste åtte årene, har skrevet under på at EØS-avtalen har tjent Norge vel. Vi har hørt representanten Høglunds (Frp) innlegg her i dag, hvor han skriver under på det samme. Derfor har utenriksministeren hele Stortinget i ryggen i den vurderingen av EØS-avtalen så langt» (ibid.). Likevekten er utvilsomt vanskelig å røre ved, spesielt i forkant av et valg.

Tid og tilbakevending

Velfungerende politiske systemer evner å leve med konflikt. De evner å finne kompromisser og løsninger som organiserer konflikten ut av daglig-politikken. Samtidig er alle politisk institusjonelle løsninger kjennetegnet

ved at de har en skjevhet som fremmer noen former for konflikt mens de undertrykker andre konfliktdimensjoner (Schattschneider 1975). EØS+ er en slik løsning som organiserer konflikten om tilknytningsform ut av det norske ordskiftet. Men siden politikk også er dynamisk, og ulike aktører og interessegrupper vil kjempe om å definere konfliktdimensjonene i samfunnet, vil man forvente at konfliktsaker også vil komme tilbake over tid.

Norges forhold til EU og Europa er trolig en slik sak. Heller ikke dette er særnorsk. I mange EU-land har spørsmål om tilknytningsform stadig kommet tilbake. Danmark vil muligens revurdere sine forbehold, mens Sverige kan tenkes å revurdere sin posisjon i forhold til euro. I andre EU-land har sakene kommet tilbake allerede svært kort tid etter at folket først har sagt sitt i folkeavstemninger, slik vi nylig har sett det i Irland, Nederland og Frankrike. Det er åpenbare utfordringer knyttet til legitimitet ved at sakene kommer tilbake, spesielt når det er gått kort tid og ledelsen spør om nye råd fordi de ikke likte det de hørte. I tillegg ser vi også at EU-saken ofte kommer tilbake på en ensidig måte: som et spørsmål om tettere tilknytningsform, mens det er sjeldnere å se debatter om mindre tett tilknytningsform.

Selv om Norge har hatt to folkeavstemninger om norsk medlemskap, er det likevel gode grunner til at saken kan komme tilbake. Norge har en dynamisk tilknytning til EU, noe som gjør at landets forhold til EU stadig endrer seg. Nye lover og regler legges stadig til, og nye samarbeidsformer og -områder kommer til. I sum bidrar denne endringen til skrittvis å endre Norges tilknytning til EU, og det gjør det trolig også mer legitimt at man tid om annen evaluerer hva som er den mest hensiktsmessige tilknytningsformen. For det andre: selv om mye er uforandret og stabilt i EU, er det likevel stadig endringer. Det EEC man tok stilling til i 1972 var vesentlig annerledes enn det EU man tok stilling til i 1994. Likeledes er EU anno 2009 vesentlig annerledes enn det man tok stilling til i 1994, i den forstand at samarbeidet har blitt utvidet til å omfatte mer enn dobbelt så mange land og omfatter en rekke nye politikkområder, og EU har et annet traktatverk og andre arbeids- og beslutningsformer.

En tredje faktor er knyttet til endringer i elektoratet. Hvert år får ca. 60 000 nye velgere i Norge stemmerett. Samtidig er det et stort antall velgere som går bort. Over en viss tidsperiode betyr det at en ganske stor andel av elektoratet skiftes ut. Siden 1994 er det ca. 800 000 velgere som har kommet til, samtidig som det er noen hundretusener som har gått bort. I praksis betyr det at folket er i ferd med å skiftes ut. Å spørre på nytt er derfor ikke å spørre de samme. Men som Iver B. Neumann minner oss om i sitt bidrag (Neumann 2009): siden verdier, forståelsesrammer, ideer, normer og representasjoner effektivt kan bringes videre til nye generasjoner, trenger ikke en utskiftning av folket nødvendigvis bety endring preferanser eller i politikkenes innhold.

Endelig, EU-kampen i 1994 var uten tvil et krafttak for politikere, aktivister og velgere. Få ville umiddelbart ønske en omkamp. Men den omfattende valgundersøkelsen etter folkeavstemningen i 1994 viste likevel at et klart flertall av velgerne mente det var naturlig at EU-saken kom tilbake på et senere tidspunkt. Bare 14 prosent av velgerne mente at EU-saken var avgjort en gang for alle. Både blant de som stemte «ja» og blant de som stemte «nei» var det et flertall som mente at Norge burde ha en ny folkeavstemning på et senere tidspunkt. På spørsmålet: «Hvor mange år bør vi etter din mening vente før vi har en ny folkeavstemning?» var svarene ganske overraskende, tatt i betraktning den hete debatten som hadde foregått, og den relativt lange perioden på 22 år som hadde gått mellom 1972 og 1994. I gjennomsnitt svarte velgerne at det burde gå syv og et halvt år før ny folkeavstemning. Det var heller ikke noen stor forskjell her mellom «ja»- og «nei»-velgerne (henholdsvis 6,2 og 9,0 år) (Jenssen 1995). I praksis betyr dette at dersom folkets vilje den gang skulle fått bestemme, skulle det vært en ny folkeavstemning utpå vinteren 2001. Det vil selvsagt føre helt galt av sted dersom man betrakter folkeavstemningen som et mandat eller en kontrakt med begrenset varighet. Gjentatte valg og meningsmålinger har gitt legitimitet og mandat for politikken. Poenget her er bare å antyde at politikk handler om å organisere konflikt inn eller ut av ordskiftet, og i de fleste politiske konfliktsaker ligger det en dynamikk som gjør at de modnes og kommer tilbake. Trolig er det også slik med europapolitikken.

Avslutning

La meg konkludere. Norge er tett vevd sammen med Europa, og utviklingen i EU preger viktige utviklingstrekk i Norge. Den lille løpende debatten hemmes av at den ligger i skyggen av den store. Fordi ingen ønsker den store debatten, skapes det en debattfelle. Trolig bidrar fraværet av debatt om sentrale spørsmål til å svekke politikkenes kvalitet og legitimitet.

Jeg har trukket frem flere grunner til at det er slik. Det åpenbare er at det er en bred tilfredshet om at det går bra slik, og det er heller ikke noen krise i forholdet til EU eller internt i Norge som fremtvinger en debatt. Jeg har i tillegg trukket frem tre faktorer som former mulighetene for debatt: grad av engasjement fra politisk ledelse, grad av tilfredshet med eksisterende tilknytningsform og et element knyttet til tid og forandring. Trolig er hver og en av disse faktorene nødvendig for å kunne skape en debatt, og trolig må alle tre være til stede for at det skal bli noen vesentlige endringer i ordskiftet.

Selv om vi kan observere betydelig kontinuitet i løpet av de siste femten årene i europadebatten, er det nå likevel visse tegn til endring. Vi ser økt vilje til å ha en systematisk og grundig gjennomgang av de erfaringene

man har høstet med femten år med integrasjon. Et forslag om utredning, som først var lansert av Nei til EU, og som nå mer eller mindre fikk sin tilslutning fra de fleste politiske partier i europadebatten i Stortinget i mai 2009 (Stortinget.no 2009), vil kunne gi en mulighet til å belyse, vurdere og debattere viktige sider ved norsk europapolitikk. Det finnes betydelig kompetanse på feltet, og det er etter hvert bygd opp et bredt og nyansert erfaringsgrunnlag. Samtidig er det behov for en samlet fremstilling, og det er behov for å forsøke å etablere et felles kunnskapsgrunnlag i debatten. EU-saken reiser viktige verdspørsmål, og betydelige interesse- og identitetskonflikter er i spill. Det er naivt å tro at en utredning og analyse vil løse opp slike motsetninger, men muligens kan skinnuenigheter avklares, og det kan tydeliggjøres hva man er enig og uenig om. Det er derfor prisverdig om man bringer noen av de erfaringene man har hatt fra de andre utredningsprosjektene i utenrikspolitikken også til europapolitikken. Der som politikere – fra alle leire – har mot og vilje til å lage et mandat, klarer å organisere analysearbeidet, lar en gruppe troverdige utredere få ressurser, tid og tillit og lar resultatene fra analysen inngå i debatten videre, ja, da kan man i alle fall håpe på at man kan styrke informasjons- og kunnskapsgrunnlaget, bedre forstå avhengigheter og handlingsrom, gevinster og kostnader, og muligens dermed bedre dens effektivitet og legitimitet.

Litteratur

- Aftenposten* (1994) «Ikke lenger observatør: Norsk nei vil få følger umiddelbart», 28.11.
- Aftenposten* (2009) «Utenforskap i en krisetid» [Leder], 06.05.
- Agdestein, Marianne Aasen (2008), «Et vellykket prosjekt». *Aftenposten*. 15.09.
- Council of the European Union (2008) Draft Council conclusions on EU relations with EFTA countries. 16651/1/08, Brussel 05.12.
- Dagens Næringsliv* (2009) «Saker» [Leder], 08.05.
- EFTA (2009) «This is EFTA 2009».
- Tilgjengelig på <http://www.efta.int/content/publications/this-is-efta/tie09>.
- Eliassen, K.A. & N. Sitter (2003) «Ever Closer Cooperation? The Limits of the 'Norwegian Method' of European Integration», *Scandinavian Political Studies* 26 (2): 125–144.
- European Voice* (2009) «An attempt at debate that failed to get people talking». 16.04: 11.
- Five, Carsten O. (2008) «Siv sniker seg unna». *Kommentar.no* 22.08.
- Tilgjengelig på <http://www.kommentar.no/xp/pub/t/hoved/357150>.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008–2009) Stortingsmelding nr. 19, *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Fossum, J.E. (2009) «Norway's European Conundrum», ARENA Working Paper 04/09. Oslo: ARENA.
- Grünfeld, L. & U. Sverdrup (2005) «Når penga veier tungt: Norges økonomi og oppslutningen om EU-medlemskap», *Økonomisk Forum* (5): 39–48.

- Jenssen, A.T. (1995) «Etterspill» i A.T. Jenssen & H. Valen (red.), *Brussel midt imot – folkeavstemningen om EU*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, ss. 187–204.
- Kunnskapsdepartementet (2008–2009) Stortingsmelding, nr. 14, *Internasjonalisering av utdanning*.
- Lunde, L. & H. Thune et al. (red.) (2008) *Norske interesser – utenrikspolitikk for en globalisert verden. Grunnlagsrapport fra Utenriksdepartementets Refleksprosjekt*. Oslo: Cappelen Damm.
- Neumann, I.B. (2009) «Hvorfor er ikke Norge med i Den europeiske union?», *Internasjonal Politikk* 67 (3).
- Schattschneider, E.E. (1975) *The Semisovereign People: A Realist View of Democracy in America*. Hinsdale Ill.: Dryden Press.
- Sejersted, F. (2008) «Norges rettslige integrasjon i EU», *Nytt norsk tidsskrift* 25 (4): 313–322.
- Stoltenberg, T. (2009) *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Rapport overlevert nordiske utenriksministre 09.02, Oslo.
- Stortinget.no (2009) Debatt om utenriksministerens redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker (Redegjørelsen holdt i Stortingets møte 05.05). Tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2008-2009/090507/2/>.
- Utenriksdepartementet (2008–2009a) Stortingsmelding nr. 15, *Interesser, ansvar og muligheter*.
- Utenriksdepartementet (2008–2009b) Stortingsmelding nr. 10, *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.
- Aardal, Bernt (2009) «Nordmenns syn på EU». Tilgjengelig på <http://home.online.no/~b-aardal/>.

FOKUS: NORSK EU-DEBATT

Norske intellektuelles syn på EU

JOHN ERIK FOSSUM OG CATHRINE HOLST
Universitetet i Oslo



Europa har gjennom århundrer gitt opphav til ulike visjoner, fra grandiose (og destruktive) planer om europeisk enhet til hegning om nasjonalt mangfold. To ødeleggende kriger har understreket behovet for bindende samarbeid for å hindre ytterligere konflikt og ødeleggelse. Dette ser vi særlig gjennom utviklingen av Den europeiske union (EU). Norge har formelt sagt nei til å delta i Unionen, men er gjennom EØS, Schengen og andre ordninger i praksis nesten like integrert som mange medlemsstater.¹

Hvilke oppfatninger har norske intellektuelle av EU? Intellektuelle både speiler og preger et samfunns dominerende oppfatninger. Utviklingen av en ny styringsorden i Europa kan åpne opp nye muligheter for intellektuell virksomhet. Visjonen om EU som et sivilisatorisk prosjekt krever i bunn og grunn at det finnes personer som er villige og i stand til å forholde seg til den store utfordringen som byggingen av et nytt Europa representerer. Det europeiske eksperiment *kan* bli en arena for intellektuell refleksjon og et virkelig paneuropeisk ordskifte. Men om og i hvilken forstand det fins et genuint europeisk eksperiment – og om dette eksperimentet er interessant og viktig – er omstridte spørsmål, som stilles og besvares ulikt rundt om i EUs medlemsland og ellers i verden.

Denne korte artikkelen er basert på en større studie² som vil inngå i boken *European Stories*, redigert av Kalypso Nicolaidis og Justine Lacroix. Boken inneholder analyser av hvordan intellektuelle forstår og debatterer EU i et bredt spekter av medlemsland. Bokens ulike bidrag illustrerer hvor

- 1 Se Sverdrup i dette nummeret. Se også Finstad (2008) om norsk integrasjon under EUs tredje søyle, Sejersted (2008) om EØS og Sjursen (2008) om norsk integrasjon under EUs andre søyle.
- 2 I studien går vi systematisk gjennom bidrag fra norske akademikere som har deltatt i det offentlige ordskiftet om Europa og EU. Vi har nærmere bestemt konsentrert oss om «akademiske intellektuelle». Fokus har i hovedsak vært på bidrag levert før, under og etter folkeavstemningen i 1994. Vi har særlig vektlagt innlegg i skriftmedia som kronikker, samt pamfletter og tidsskriftartikler som henvender seg til en bredere allmennhet. Vi har imidlertid også gjennomgått mer spesialiserte bidrag for å få bedre innsikt i hva ulike sentrale skikkelser mener.

ulikt intellektuelle i europeiske land oppfatter og diskuterer EU. I denne sammenheng er det naturligvis også interessant å finne ut hvilke forestillinger om EU som fins blant norske intellektuelle. Indirekte vil dette også gi et bilde av i hvilken forstand norske intellektuelle inngår i det bredere ordskiftet om EU i Europa.

Forestillinger om EU

Før vi ser nærmere på den norske debatten, vil vi gi en kort oversikt over tre forestillinger om EU som kan sies å prege EU-debatten i medlemslandene. De tre er: (a) EU som en begrenset problemløsende enhet, (b) EU som et (gryende) verdifelleskap, og (c) EU som en regional kosmopolitisk enhet.³

Ifølge den første forestillingen er EU en særegen internasjonal organisasjon etablert av og for medlemsstatene. EU er en funksjonell enhet med et begrenset og altoverveiende økonomisk virkefelt hvis hovedpoeng er å produsere goder for medlemmene. Nettopp fordi dette dreier seg om et begrenset økonomisk samarbeid, trengs det ikke noen felles identitet. EU som organisasjon er forankret i nasjonalstatene, og nasjonalstatene setter klare grenser for hvor mye politisk integrasjon som vil tillates på EU-nivå. EUs legitimitet er basert på dets ytelser. Oppslutningen om samarbeidet vil derfor stadig variere med hvilke goder og byrder samarbeidet bringer. Samarbeidet trekker ikke veksler på noen demokratisk begrunnelse; demokrati er et anliggende for medlemsstatene.

Ifølge den andre forestillingen er EU et gryende verdifelleskap. Det europeiske samarbeidet er tuftet på et sett av verdier som EU-organisasjonen også er bærer av. Fremfor alt kan EU sies å revitalisere kristenhumanistiske verdier. Disse verdiene danner basis for en dypere fellesskapsfølelse og europeisk identitet. Dette fellesskapet gir rom for utvikling av en type solidaritet som gjør borgerne villige og i stand til å påta seg omfattende forpliktelser på tvers av landegrensene. Denne forestillingen kombineres ofte med et forsvar av europeisk føderalisme og en europeisk statsdannelse.

Den tredje forestillingen er den mest radikale. Den oppfatter EU som en regional komponent i en verden som ikke lenger er forankret i suverene nasjonalstater, men i kosmopolitiske prinsipper. Et slikt EU er forankret i et sett av grunnleggende menneskerettigheter og en tynn *postnasjonal* identitet. Mens de to første forestillingene om EU ser Unionen som en del av statssamfunnet (respektivt et instrument for medlemsstatene og en

3 Disse tre modellene danner grunnlaget for forskningsprosjektet *Citizenship and Democratic Legitimacy* (CIDEL), finansiert under EUs femte rammeprogram. De er utlagt i Eriksen & Fossum (2004).

egen statsdannelse), legger denne visjonen vekt på at EU representerer et brudd med det westfalske statssystemet.

Metodologisk nasjonalisme

Et gjennomgripende trekk ved det norske intellektuelle ordskiftet er nasjonalisme. Vi finner for det første «metodologisk nasjonalisme», for å låne Ulrich Becks (2003) uttrykk. En underliggende tatt-for-gitt normativ antakelse om hver nasjons rett til selvbestemmelse former og «nasjonaliserer» den intellektuelle utvekslingen om Europa og EU, selv når det som sies er rent beskrivende. Historie, kultur og samfunn beskrives og analyseres innenfor en nasjonal horisont. Fokuset er på Norge som nasjon og nasjonalstat, og Norge som nasjon/nasjonalstat ved siden av og/eller sammenliknet med andre nasjoner/nasjonalstater. Europa og «europeiske» enheter, som EU, blir tonet ned. Europa fremstilles fortsatt som en samling nasjonalstater. Det som betyr noe er nasjonalstatene og hva de gjør eller ikke gjør. De mønstre av samarbeid og konflikt som fremheves er de som fins mellom nasjonalstater. Hva som teller er konsekvenser for nasjonalstater, gode eller dårlige. Demokrati og rettferdige institusjoner og ordninger er noe som utformes innenfor nasjonalstatens grenser.

Det fins selvsagt også mer uttrykkelige begrunnelser for et nasjonalt fokus; som vi kommer tilbake til, er nasjonalismen ikke bare tatt-for-gitt. Men den er også ofte det, på nei-siden, men også blant tilhengerne av norsk EU-medlemskap.

Historikerne kan kanskje tjene som eksempel. Norske historikere har historisk sett vært svært nasjonalt orienterte i sin forskningstilnærming.⁴ Fortsatt i dag står den nasjonale dimensjonen sentralt. Nå har historikerne spilt en særlig viktig rolle i formingen av den norske nasjon og nasjonalstat. Den nasjonale orientering viser seg imidlertid også innenfor andre fag. Dette blir også tydelig når akademikerne forlater academia og entrer offentligheten.

Vi ser det for eksempel i debatten om hvor mye innflytelse «Norge» ville få dersom landet ble medlem av EU. De fleste argumenterer med at Norges innflytelse ville bli minimal. Historikeren Kåre Lunden hevder at selv om flere beslutninger ble flyttet fra Rådet til Europaparlamentet, ville EUs demokratiske underskudd bestå: Norge ville fortsatt bare ha en representasjon i Parlamentet tilsvarende den vesle andelen nordmenn utgjør av den samlede befolkningen i Unionen (Lunden 1994: 48).

4 Dette var et hovedfunn i den eksterne evalueringen av norsk historieforskning, «Evaluering av norsk historiefaglig forskning – Bortenfor nasjonen i tid og rom: fortidens makt og fremtidens muligheter i norsk historieforskning», den såkalte Stråth-rapporten.

Det finnes på den annen side mer optimistiske røster som hevder at Norge ville hatt EU-innflytelse gjennom Europaparlamentet og Rådet, gjennom lobbyvirksomhet osv., og at andre «norgesvennlige» stemmer må legges til dersom vi skal få et fullstendig bilde av Norges potensielle innflytelse i EU. Man tenker i denne sammenheng typisk på de andre nordiske landene. Med et slikt utgangspunkt blir det faktum at Finland, Sverige og Danmark nå er medlemmer, mens Norge ikke er det, en «tapt mulighet». Statsviteren Iver B. Neumann skriver at det internordiske samarbeidet «i fremtiden» vil bli redusert til noe rent kulturelt og språklig fremfor en «handlende politisk størrelse», hvis ikke Norge forener krefter med de andre nordiske landene i Unionen for å fremme felles interesser, for eksempel i forsvars- og sikkerhetspolitikken (Neumann 1993).

En felles antagelse i denne diskusjonen – ja eller nei til medlemskap – er med andre ord at det er «Norges» stemme som teller, og som vil gis liten eller stor plass innenfor EU – og ikke for eksempel arbeiderklassens stemme, liberalernes stemme, sosialdemokratenes, kvinnes, primærnæringsenes, borgernes. Det tatt-for-gitt avgjørende er den norske nasjonalstatens handlingsrom og innflytelse.

Nå har det blitt gjort analyser og fremmet kritikk av metodologisk nasjonalisme innenfor de fleste relevante akademiske disipliner (sosiologi, sosialantropologi, statsvitenskap osv.); våre påpekninger er i så måte ikke oppsiktsvekkende. Det er like fullt påfallende at den kritiske diskusjonen som har vært, i norsk sammenheng, bare i begrenset grad har bidratt til andre og nye innramninger av og tilnærminger til Europa og EU. Dette skyldes delvis at kritikken av metodologisk nasjonalisme ofte forblir en abstrakt kritikk av nasjonale parametere. De mer konkrete diskusjonene fortsetter som regel innenfor den nasjonale rammen. Dessuten finnes det andre og mindre konfliktfylte begreper og enheter å ty til når man vil sprengre nasjonale rammer enn «Europa» og særlig EU. Det er lettere og mindre omstridt da å snakke om «den nordiske modellen» og «det skandinaviske systemet», om FN og «en ny verdensorden», om transnasjonale nettverk, «diasporaen», «mangfoldet» og «nye sosiale bevegelser». Typisk utfordres det nasjonale paradigmet uten at EU og europaspørsmålet berøres. Utviklingen innenfor norsk sosiologi kan gjerne eksemplifisere. I løpet av de to siste tiårene har det blitt stilt en rekke kritiske spørsmål ved den norske sosiologiens nasjonale perspektiv. Det er for eksempel økt interesse blant sosiologene for «globaliseringen». Dette skiftet av fokus har imidlertid, så vidt vi kan se, knapt resultert i noe endret offentlig engasjement fra sosiologisk hold når det gjelder «Europa».

Normativ nasjonalisme: Nasjonalt demokrati

Men nasjonalismen er ikke bare tatt-for-gitt og «metodologisk»; den er også normativ og eksplisitt. Nasjonalstaten betraktes gjennomgående og uttrykkelig, av mange, som den mest levedyktige bærer av politisk demokrati. Dette er på den ene siden fundert på en empirisk vurdering av EUs utvikling, på den andre siden på en normativ vurdering av EU-demokratiet. Øyvind Østeruds rike forfatterskap kan eksemplifisere. Østerud presenterer EU som en ikke-statlig enhet, «mer» enn en konføderasjon, men «mindre» enn en føderasjon (Østerud 1990: 60–61). Nettopp fordi EU ikke bare er en internasjonal organisasjon (jf. den første forestillingen), men en enhet med demokratiske ambisjoner, blir spørsmålet om demokrati sentralt. Føderalisering kan imidlertid, etter hans oppfatning, ikke gi en overbevisende løsning på det *demokratiske dilemma* som europeisk integrasjon representerer. Integrasjon gir økt styringskapasitet, men samtidig svekker overføringen av makt til overnasjonale enheter borgernes nærhet til og kontroll over prosessene og de sentrale beslutningsarenaene (Østerud 1993: 257).

EU i sin nåværende nyliberale form legger dessuten åpenbare bindinger på handlingsrommet til så vel EU som nasjonale myndigheter. EU er med andre ord et risikofullt eksperiment, som ikke gir klare garantier for EU-demokrati, samtidig som det nasjonale demokrati settes under press. EU-entusiastene tar dessuten utgangspunkt i en «hyper»-tese om globaliseringen som «dramatisk og ugjenkallelig». Nasjonalstaten undermineres, og andre aktører tar over. Østerud henviser i denne sammenheng til Jürgen Habermas. «Hyper»-tesen er imidlertid basert på utilstrekkelig empiri (Østerud 1999: 295). Nasjonalismen er slett ikke utdatert: EU-integrasjonen motvirkes i dag av sterke nasjonale motkrefter.⁵

Dette var Østerud. Eksemplene på vektlegging av nasjonalt demokrati er imidlertid mange og varierte. Norske intellektuelle uttrykker klar og hyppig bekymring for det nasjonale demokratiets fremtid. Et flertall anser EU som et «problem» i denne sammenheng. Venstreorienterte økonomer uttrykker for eksempel dyp bekymring for tapet av nasjonal suverenitet, særlig når det gjelder beslutninger om økonomisk politikk. Dette sees som nær forbundet med hvordan EU – men også EØS – begrenser og svekker det nasjonale demokratiet. I debatten før folkeavstemningen i 1994 kritiserte økonomer som Steinar Strøm (1994) og Tore Thonstad (1993) Maastricht-traktaten, kongruenskriteriene, Den monetære union osv. for å begrense parlamentenes handlingsrom i finans- og pengepolitikken.

5 Østerud (1991: 9) siterer Jean Jaurès som uttalte at «litt internasjonalisme skyver nasjonalismen på avstand, mens mye internasjonalisme trekker den frem igjen».

Det finnes også eksempler fra det juridiske miljøet. Professor i offentlig rett, Torstein Eckhoff, argumenterte langs de samme linjene som Østerud, Strøm og Thonstad. Eckhoff var svært aktiv og innflytelsesrik i årene før 1994-avstemningen, og utfordret ja-statsråder som hevdet at EU-medlemskap (og EØS) ikke ville ha noen negative effekter på nasjonalt demokrati og selvstyre.

Hva kan vi få ut av dette?

En annet slående trekk ved norske intellektuelles tilnærming til EU er instrumentalismen: EU betraktes som et instrument. Ideen om «hva Europa/EU kan gjøre for oss» står sentralt. Resultatene av EU-samarbeidet innen ulike politiske saksfelt blir derfor avgjørende. Økonomene kan igjen tjene som eksempel; de har spilt og spiller fortsatt en viktig rolle i den norske EU-debatten. Økonomene vektlegger typisk makroøkonomiske konsekvenser av EU-medlemskap, av EØS-avtalen, av Den monetære union osv., for vekst, sysselsetting, innovasjon og distribusjon, for velferdsstat og primærnæringer. Gitt fokuset på resultater og konsekvenser, blir spørsmålet stadig om disse er «gode» eller «dårlige»: Hva får vi ut av dette? Det er tre generelle svar på dette spørsmålet. For det første hevdes det av og til at EU ikke utgjør den avgjørende forskjellen. Dette har vært budskapet fra Karl Ove Moene. EU-medlemskap eller ikke, EØS eller ikke; den skandinaviske fordelings- og velferdsmodellens fremtid bestemmes først og fremst av andre forhold (Barth, Moene & Wallerstein 2003). Stein Kuhnles (1990) beskjed før 1994-avstemningen var langt på vei likelydende: Den skandinaviske velferdsstaten vil kunne bevares også om Norge blir med i EU. Det vil si: Det som måtte true denne modellen, truer den uansett om Norge blir EU-medlem eller ikke. For det andre hevdes det at konsekvensene er gode. Dette synspunktet finner vi blant enkelte høyreorienterte økonomer, noe vi straks kommer tilbake til. Det tredje og vanligste svaret er at konsekvensene er dårlige. Eksempelvis advarte Thonstad og Strøm mot de «anti-sosiale» effektene av et eventuelt EU-medlemskap før 1994-avstemningen. De fryktet økende arbeidsledighet, sosial dumping og svekket produktivitet hvis Norge måtte tilpasse sin økonomiske politikk til kursen i EU.

Det nyliberale Europa

Og da er alt vårt neste punkt foregrepet: EU kobles ofte til begreper som «nyliberalisme», «fri markedskapitalisme» osv. Europeisering blir «nyliberalisering», og EU sees på som et redskap for en nyliberal ideologi.

De fleste norske intellektuelle anser dette – EUs nyliberale rammeverk – som dypt problematisk. Ottar Brox har lenge vært opptatt av det han oppfatter som EUs nyliberale karakter og de negative effektene av dette for demokrati, miljø, økonomi og velferd (Se for eksempel Brox 1966, 1972, 2004). Siden 1960-tallet, da han først utviklet sin «populisme», har Brox argumentert for et samfunn bestående av økonomisk og økologisk bærekraftige lokalsamfunn innenfor nasjonalstatens rammer. En avgjørende forutsetning er imidlertid, ifølge Brox, at Norge ikke blir medlem av EU, samt trekker seg ut av EØS.

Det er imidlertid også dem som mener at nyliberalisme leverer gode resultater og kan representere et slags «markedsdemokrati». Nyliberalisering likestilles med demokratisering, fordi et friere marked øker kundenes valgmuligheter og styrker den økonomiske frihet. Følgelig, hvis «mer Europa» betyr «mer frimarkedskapitalisme», så er dette bra for næringsliv og profitt – og for alt profitten skal finansiere (for eksempel velferdsstaten) – men også for demokratiet. Denne tilnærmingen finner vi blant enkelte høyreorienterte økonomer. Det viktige er ikke hva EU kan bety for det *politiske* demokratiet, men EU som et voksende «markedsdemokrati».

Men igjen: EUs nyliberalisme betraktes i hovedsak som et onde. Dette stiller kritikere av nyliberalisme som også ønsker norsk EU-medlemskap i en vanskelig posisjon: Hvorfor være for noe (EU) som du egentlig er imot (nyliberalisme – som, til syvende og sist, er hva EU har å tilby)?

Løftet – eller trusselen – om Europa

Så langt har vi understreket at den norske intellektuelle debatten har en sterk nasjonal forankring. De fleste fremhever EU enten som en internasjonal organisasjon som «gir» eller «tar» fra «oss i Norge», eller som noe «litt mer» som skaper demokratiske problemer.

Bildet er imidlertid mer sammensatt. Det finnes også forestillinger om EU som en mer selvstendig politisk enhet – i betydningen en begynnende statsdannelse (jf. den andre forestillingen vi refererte til innledningsvis). Vi finner dette tydeligst uttrykt blant motstanderne av norsk EU-medlemskap. Johan Galtungs velkjente bok fra 1973 har det megetsigende navnet *The European Community. A Superpower in the Making*. Her argumenterer Galtung for at EU er godt på vei til å bli en stat, en ny kolonialistisk supermakt. Dette er symptomatisk: Motstandere av norsk EU-medlemskap assosierer stadig Unionen med en statsbasert enhet og med Norges historiske unioner med Danmark og Sverige (jf. Köber 2001; 2002; Rian, Rudd & Tangen 2005). Den europeiske konstruksjonen fremstår slik som en direkte trussel mot statlig suverenitet. Konsekvensen er at EU, som en fremvoksende superstat eller føderalstat, vil utsette Europas uavhengige stater for

det samme homogeniserende presset som vi finner i for eksempel USA eller Tyskland. Norge vil slik gå fra å være en uavhengig stat til å bli en underordnet enhet på linje med en tysk eller amerikansk delstat.

Europa som verdifelleskap

Det finnes også – i tråd med den andre forestillingen – tanker om Europa som et særegent verdifelleskap. Tilhenger av norsk EU-medlemskap, Janne Haaland Matlary, fremhever Europas kristne verdigrunnlag (Matlary 2003a). Matlary beskriver det kristne verdigrunnlaget som universelt i sin orientering. Det er ikke knyttet til nasjonalstaten spesielt og tillegger ikke nasjonalstaten noen spesiell verdi. EU presenteres som et fredsprosjekt som fremmer fred og solidaritet gjennom integrasjon, og dette gjelder særlig de siste rundene med utvidelse (Matlary 2003b). Matlary kritiserer nordmenn og norsk politikk for at dette ikke erkjennes tilstrekkelig. Hun bemerker også hvordan norsk aktivisme i forhold til FN står i sterk kontrast til norsk passivitet i forhold til EU. Hun ser denne forbigåelsen av Europa som uheldig. Den henger, etter hennes oppfatning, sammen med norske myndigheters oppfatning av norsk utenrikspolitikk. Regelorientert multilateralisme, assosiert med FN-aktivisme, prioriteres foran den interessemaksimering og realpolitikk som en direkte tilstedeværelse i EU ville gi. Et viktig poeng for Matlary er derfor at norske myndigheter ikke tjener norske *interesser* godt nok. Det er således en viss ambivalens i Matlarys tilnærming: Europa må anerkjennes som et verdifelleskap og som en politisk aktør, men en politikk med fokus på nasjonale interesser er langt fra foreldet.

Ideen om Europa som verdifelleskap artikuleres også blant norske venstreorienterte intellektuelle og motstandere av norsk EU-medlemskap. Her står ideen om Europa for «kultur», for høykultur, dannelse og *Bildung*, for fremragende prestasjoner innen kunst, filosofi og vitenskap. Denne ideen er nær knyttet til oppfatningen av at det «virkelige» Europa er noe annet og mer enn (det nyliberale) EU. Den henger også sammen med en viss anti-amerikanisme (USA står for kommersialisering, massekultur osv.). De venstreintellektuelles idé om Europa som en høyerestående kultur, manifesterer seg imidlertid ikke nødvendigvis i en klart artikulert *politisk* visjon for Europa. Snarere går dette som oftest hånd i hånd: en idealisering av det intellektuelle/høykulturelle Europa på den ene siden, og av nasjonalstaten – og *ikke* Europa – som politisk enhet, på den andre.

Kosmopolitisme og en rettighetsbasert europeisk union

Til sist: Det finnes selvsagt også intellektuelle med positive politiske visjoner for Europa som går ut over ideen om EU som en internasjonal organisasjon. Vi finner visjonen i to varianter, og begge har en klar kosmopolitisk orientering. På den ene siden er det dem som hevder at EU er distinkt fordi den har tydelig karakter av å være et rettighetsbasert fellesskap som er forankret i en styringsorden som står over, men like fullt bæres oppe av medlemsstatene. Dette er en forestilling som ligger tett opp til den tredje regional-kosmopolitiske forestillingen av EU som vi skisserte innledningsvis. Et slikt EU forstås som en genuint *moderne* skapning, basert på forestillingen om at makt må rettferdiggjøres i forhold til moderne liberale prinsipper om rettferdighet (Eriksen & Fossum 2000). I norsk offentlighet er det kanskje særlig Erik Oddvar Eriksen som har søkt å utpensle hvordan en slik enhet vil se ut (Eriksen 2005). Det finnes også en gryende kosmopolitisk tilnærming til EU-spørsmålet innenfor en del juridiske miljøer.

Den andre varianten tar en mer postmoderne retning, og reflekteres for eksempel i forfatterskapet til Iver B. Neumann og Thomas Hylland Eriksen. Iver B. Neumann har skrevet inngående om spørsmål knyttet til europeisk identitet (Se for eksempel Neumann 1999, 2006). Han poengterer (2006) på den ene siden hvordan EU fungerer som «den andre» i konstruksjonen av norsk identitet. På den andre siden er han opptatt av å utvikle et mer inkluderende EU enn dagens. Thomas Hylland Eriksen setter, sammen med Halvor Tretvoll (2006), sin lit til «kosmopolitikken». I deres *Kosmopolitikk* trekkes EU frem som en mulig ny styreform, en form som skiller seg fra staten fordi den ikke opererer med et tydelig skille mellom dem på «innsiden» og dem på «utsiden», og derfor i langt større grad enn staten er basert på flytende grenser. Denne kosmopolitiske modellens verdigrunnlag er forskjellighet og mangfold. Eriksen og Tretvoll er vagere når det gjelder den mer konkrete institusjonelle utformingen av EU.

Til slutt er det naturligvis også euroskeptiske venstreorienterte intellektuelle som slutter seg til en global kosmopolitisk posisjon. Men disse «hopper» stort sett over EU. I stedet fokuserer de på behovet for at Norge forblir utenfor det nyliberale EU, blant annet for å kunne solidarisere seg med fattige stater.

Sluttord

Alt i alt er norsk intellektuell debatt om EU en ganske selvrefererende nasjonal debatt. Med få unntak trekker diskusjonene få veksler på ordskiftet i andre europeiske land. Videre tar store deler av debatten utgangspunkt i et mer eller mindre klart artikulert premiss om at det er den demokratiske

nasjonalstaten som er den «riktige» politiske enheten. Man er, i tråd med dette, opptatt av å *beskytte* og *bevare* nasjonal suverenitet i møte med et fremvoksende europeisk fellesskap som setter denne suvereniteten under press. Dette er i tråd med den første forestillingen om EU som en spesiell type internasjonal organisasjon med et begrenset funksjonelt mandat. Som vi har vist, er det imidlertid også norske intellektuelle som forfekter et syn på EU som ligger nærmere de to andre forestillingene. Et hovedinntrykk her er likevel at mer energi brukes på å kritisere majoritetens nasjonale tilnærming enn på å avklare om det fins en bærekraftig, alternativ visjon. I så henseende vil vi hevde at den norske intellektuelle debatten er mer ensidig og mer gjennomsyrende nasjonal enn tilsvarende debatter i mange andre europeiske land. Vekten legges på det europeiske systemets effekter på nasjonal politikk, autonomi, handlefrihet, suverenitet, demokrati osv. – og da særlig på de *negative* effektene.

Det meste av denne kritikken vil vi også finne i ulike medlemsland; det er ikke det vi vil bestride. Men i disse landene vurderes slike kritiske forhold opp imot et mer mangartet sett av standarder og oppfatninger av EU og demokrati. Denne debatten er bare i begrenset grad kommet til Norge.

EU fremstilles også ofte som en «rikmannsklubb». Dette er en forestilling som har bestått stort sett uendret gjennom de to siste rundene av EU-utvidelser. Det vil si: Kanskje har vi likevel sett et subtilt skifte fra ideen om EU som en rikmannsklubb til ideen om EU som en klubb eller organisasjon for «kapitalen» mot fagbevegelse, demokrati og «folk flest». Dette underbygges av forestillingen om EU som en sentral drivkraft for en stadig mer omseggripende nyliberal politikk. Venstreorienterte intellektuelle understreker i denne sammenheng at Norge bør fortsette å alliere seg med den tredje verden. Man skisserer et program for internasjonalt demokrati, der EU stort sett spiller liten eller ingen rolle; Europa «hoppes over».

Vi bemerket i innledningen at det europeiske eksperiment representerer en mulighet for et virkelig paneuropeisk intellektuelt ordsifte. Et slikt ordsifte ville i seg selv være et bidrag til å fremme utviklingen av en europeisk offentlig sfære, noe som igjen er en avgjørende forutsetning for utviklingen av et virkelig postnasjonalt demokrati i Europa. Den norske intellektuelle debatten har foreløpig, må vi konkludere, ikke hatt altfor mye å bidra med i denne sammenheng. På tross av kontrære røster er debatten i høy grad innovervendt og nasjonalt orientert. Mange norske intellektuelle diskuterer Europa, men bare et fåtall av dem gjør det som europeere og verdensborgere.

Litteratur

- Barth, E., K.O. Moene & M. Wallerstein (2003) *Likhet under press: Utfordringer for den skandinaviske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.
- Beck, U. (2003) «Toward a New Critical Theory with a Cosmopolitan Intent», *Constellations* 10 (4): 453–468.
- Brox, O. (1966) *Hva skjer i Nord Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Oslo: Pax.
- Brox, O. (1972) *Politikk: Bidrag til populistisk argumentasjon*. Oslo: Pax.
- Brox, O. (2004) *Hvorfor nei? Nei til EU*.
- Eriksen, E.O. (2005) «Towards a Cosmopolitan EU?», ARENA Working Paper 09/2005.
- Eriksen, E.O. & J.E. Fossum (red.) (2000) *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, E.O. & J.E. Fossum (2004) «Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed», *International Political Science Review* 25 (4): 435–459.
- Eriksen, T.H. & H.F. Tretvoll (2006) *Kosmopolitikk: En optimistisk politikk for det 21. århundre*. Oslo: Cappelen.
- Finstad, F.B. (2008) «Norges tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk», *Nytt Norsk Tidsskrift* 4: 336–47.
- Kuhnle, S. (1990) «Velferdsstaten og europeisk utvikling», *Nytt Norsk Tidsskrift* 3: 244–56.
- Köber, L.K. (2001) «'Verre enn Unionen med Sverige' – om bruken av unionsbegrepet og historiske sammenligninger med unionen med Sverige i EEC/EF/EU-debatene 1961–1994». Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Lunden, K. (1994) «Politisk handling, nasjonalisme og EU-motstand», *Mål og makt* 24 (4): 45–53.
- Matlary, J.H. (2003a) «Kristendemokratene og EU», *Aftenposten* 08.07.
- Matlary, J.H. (2003b) «EU gir solidaritet», *Aftenposten* 07.01.
- Neumann, I.B. (1993) «Nordens skjebne frem mot år 2000», kronikk, *Aftenposten* 06.07.
- Neumann, I.B. (1999) *Uses of the Other. The 'East' in European Identity Formation*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, Borderline Series.
- Neumann, I.B. (2002) «This Little Piggy Stayed at Home: Why Norway is not a member of the EU», i L. Hansen & O. Wæver (red.) *European Integration and National Identity*. London Routledge (88–129).
- Neumann, I.B. (2006) «European Identity and Its Changing Others», NUPI notat No. 710–2006.
- Rian, Ø., H. Rudd & H. Tangen (2005) *100 år – var det alt?*. Oslo: Nei til EU.
- Sejersted, F. (2008) «Om Norges rettslige integrasjon i EU», *Nytt Norsk Tidsskrift* 4: 313–322.
- Sjursen, H. (2008) «Fra bremskloss til medløper: Norge i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk», *Nytt Norsk Tidsskrift* 4: 323–35.
- Strøm, S. (1994) «Den økonomiske og monetære unionen i EU», *Kritisk Juss* 2: 118–123.
- Stråth, B., T. Lindkvist, D.G. Simonsen, N.E. Villstrand & A. Warring (2008) «Evaluering av norsk historiefaglig forskning – Bortenfor nasjonen i tid og rom:

fortidens makt og fremtidens muligheter i norsk historieforskning». Oslo: Norges forskningsråd.

Thonstad, T. (1993) «Tollunion», i T. Thonstad, & T. Eckhoff *Tollunion, ØMU og EFs styringsmuligheter*, Nei til EFs Skriftserie om EF, 3.

Østerud, Ø. (1990) «EF 1992 – mot en europeisk superstat», *Nytt Norsk Tidsskrift* 1: 59–69.

Østerud, Ø. (1991) «Europa og det nasjonale spørsmål», *Nytt Norsk Tidsskrift* 1: 3–10.

Østerud, Ø. (1993) «Grenser for europeisk integrasjon», *Nytt Norsk Tidsskrift* 3–4: 256–70.

Østerud, Ø. (1999) «Den postnasjonale utfordringen», *Nytt Norsk Tidsskrift* 4: 285–96.

DOKUMENTASJON: NORSK UTENRIKSPOLITIKK

Trekk av utenrikskomiteens historie – dens ledere, medlemmer og sekretærer

CHRISTIAN SYSE
Utenriksdepartementet



Utenrikskomiteen – dens arbeid og medlemmer – er et møtepunkt i norsk politisk liv, allment og i utenrikspolitikken spesielt. Denne artikkelen gir en kortfattet biografisk oversikt over komiteens formenn og ledere og enkelte av komiteens medlemmer, samt en oversikt over sekretærene som har vært knyttet til komiteen siden 1953.

Tre av formennene i etterkrigstiden har vært statsminister – Gro Harlem Brundtland, Kåre Willoch og Thorbjørn Jagland, tre har vært utenriksminister – Jan Petersen, Bjørn Tore Godal og Jagland, hele ti har sittet i regjering. Utenrikskomiteens ledere – og mange av dens medlemmer – har vært fremtredende representanter i Stortinget og, ja, for sine generasjoner.

Komiteen skriver sin historie tilbake til 1917, da det som skulle bli den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen, ble opprettet med stortingspresident, senere stats- og utenriksminister Johan Ludwig Mowinckel som formann. Konstitusjons- og utenrikskomiteen – som den først het – ble opprettet som fast komité i 1923 ved utvidelse av konstitusjonskomiteens oppgaver, endret navn i 1925 og er inntatt i oversikten over Stortingets faste komiteer i *Stortinget i navn og tall* for stortingsperioden 1925–27 med C. J. Hambro som formann.

Konstitusjonsspørsmålene ble overdratt til den nyopprettede kontroll- og konstitusjonskomiteen etter valget i 1993. Forretningsordenen endret titlene formann og nestformann til leder og nestleder i 1985 og (valgt) sekretær til 2. nestleder i 2003. Utenrikskomiteens medlemmer er som kjent også medlemmer av den utvidede utenrikskomité og – med EØS-avtalens ikrafttreden – Stortingets EØS-utvalg, i dag kalt europautvalg.

Tabell 1 Komitélederne

Utenriks- og utenriks- og konstitusjonskomiteens formenn og ledere

J. L. Mowinckel	Venstre	1917–18
Ivar Petterson Tveiten	Venstre	1919–23
Arnold Holmboe	Venstre	1923–24
Nils Nilsson Skaar	Venstre	1924
C. J. Hambro	Høyre	1925–45
Terje Wold	Arbeiderpartiet	1945–49
Finn Moe	Arbeiderpartiet	1950–65
Bent Røiseland	Venstre	1965–70
Helge Seip	Venstre/DNF	1970–73
Tor Oftedal	Arbeiderpartiet	1973–77
Reiulf Steen	Arbeiderpartiet	1977–79
Arvid H. Johanson	Arbeiderpartiet	1979–80
Gro Harlem Brundtland	Arbeiderpartiet	1980–81
Reiulf Steen	Arbeiderpartiet	1981
Kåre Kristiansen	Kristelig Folkeparti	1981–83
Jakob Aano	Kristelig Folkeparti	1983–85
Jan Petersen	Høyre	1985–86
Kåre Willoch	Høyre	1986–89
Gro Harlem Brundtland	Arbeiderpartiet	1989–90
Bjørn Tore Godal	Arbeiderpartiet	1990–91
Gunnar Skaug	Arbeiderpartiet	1991–93
Haakon Blankenborg	Arbeiderpartiet	1993–2000
Thorbjørn Jagland	Arbeiderpartiet	2000
Einar Steensnæs	Kristelig Folkeparti	2000–01
Thorbjørn Jagland	Arbeiderpartiet	2001–05
Olav Akselsen	Arbeiderpartiet	2005–

De tre lederne med lengst ansiennitet er altså Hambro (20 år), Moe (15 år) og Blankenborg (nær 7 år).

Da Arbeiderpartiets Finn Moe ble komiteens formann i 1950 etter valget høsten 1949, etterfulgte han Terje Wold, justisminister i London-regjeringen og senere høyesterettsjustitiarius. Finn Moe (1902–71) var FN-

Tabell 2 Partifordeling formenn/ledere

Arbeiderpartiet	11
Venstre	6
Høyre	3
Kristelig Folkeparti	3
Sum 23, hvorav tre har to atskilte perioder	

ambassadør 1946–49, herunder i Norges første periode som medlem av Sikkerhetsrådet, og utenriksredaktør i Arbeiderbladet fra 1949. Han skulle sitte som komiteens formann i hele fire stortingsperioder frem til valget i 1965. Men han hadde – fremholder den første komitésekretæren, Erik Nord – i perioder krefter mot seg, i og utenfor eget parti. Nord peker her på redaktør i Arbeiderbladet, Moes egen avis, Per Monsen, og Bondepartiets/Senterpartiets Hans Borgen.¹

I etterkrigstiden representerte alle formennene i perioden 1945–86, 1990–97 og fra 2005 regjeringspartiet eller ett av regjeringspartiene. Unntaket er Helge Seip, som fortsatte som komitéformann i den første regjeringen Brattelis tid 1971–72.

Da Kåre Willoch kom tilbake til Stortinget etter regjeringsskiftet i mai 1986, overtok han og siden etterfølgeren, Ap's partileder Gro Harlem Brundtland, komiteen, begge fra opposisjonsplass 1986–90. Så fra 1997 til valget i 2005 representerte komiteens ledere opposisjonen: Haakon Blankenborg 1997–2000, Einar Steensnæs 2000–2001 og Thorbjørn Jagland februar–mars 2000 og igjen fra høsten 2001.

Komiteens formenn og ledere har ofte hatt fremtredende verv parallelt: Bent Røiseland var således Venstres parlamentariske leder og samarbeidspartiens felles talsmann i Stortinget under regjeringen Borten fra 1965 mens han ledet komiteen (til høsten 1970). Helge Seip overtok komiteen etter sin partifrende 1970–73, samtidig som han var Venstres nye formann og Røislands etterfølger som parlamentarisk leder til partisplittelsen i 1972, da han ble Det Nye Folkepartis første formann. Reiulf Steen ledet komiteen 1977–79 og februar–oktober 1981 og var Arbeiderpartiets formann til 1981.

Kåre Kristiansen (1981–83) var parallelt sitt partis formann. KrFs to øvrige ledere i komiteen, Jakob Aano (1983–85) og Einar Steensnæs (2000–

1 Borgen var ikke medlem av komiteen, men av den utvidede komiteen 1954–57 og 1961–69, delegat til FN's generalforsamling og til andre interparlamentariske forsamlinger.

01), var begge samtidig 1. nestleder i partiet. Og Thorbjørn Jagland var sitt partis leder samtidig med komitéledervervet frem til 2002.

Av førkrigstidens komitéformenn står C. J. Hambro som den ubestridt ledende med sin 20-årsperiode 1925–45, riktignok fem av disse årene i eksil. Da han gikk ut av Stortinget i 1957 – han var valgt representant fra 1919 – hadde han vært medlem av komiteen siden opprettelsen, i 34 år.² Formodentlig uslåelig.

Medlemmene

Finn Moe var komiteens ledende medlem i 1950-årene. Det andre ledende medlemmet i Erik Nord's første år som komitésekretær (fra 1953) var ennå Hambro, tidligere altså komitéformann, nå odelstingspresident, fremdeles Høyres parlamentariske leder og medlem av utenriks- og konstitusjonskomiteen til 1957.

Nord fremhever som andre toneangivende medlemmer av komiteen i perioden 1954–57 komiteens nestformann, h.r.advokat Arthur Sundt, Venstre, Bergen, Venstres formann Bent Røiseland fra Vest-Agder, og redaktør i Adresseavisen Harald Torp, Høyre, Sør-Trøndelag.³

I komiteen 1954–57 satt også Ap's parlamentariske leder Nils Hønsvold og KrFs parlamentariske leder Erling Wikborg, senere utenriksminister i regjeringen Lyng.

Dertil fulgte finanskomiteens mangeårige formann Trond Hegna som en viktig aktør i den utvidede utenrikskomiteen som medlem der.

Da Stortinget trådte sammen i 1958 etter valget høsten før med fortsatt arbeiderpartiregjering, i Moes tredje periode som formann i utenriks- og konstitusjonskomiteen, ble flere fremtredende parlamentarikere sittende i komiteen – Venstres formann Røiseland som nestformann, Høyres formann Alv Kjøs fra Hedmark, senere statsminister Per Borten fra Sør-Trøndelag, og Oslo Arbeiderpartis Konrad Nordahl. Nordahl var LOs formann i hele 26 år – 1939–65 – og satt begge sine perioder på Stortinget i utenriks- og konstitusjonskomiteen.

Den avgåtte statsminister John Lyng var komitémedlem 1963–65 til han gikk ut av Stortinget og ble utenriksminister. Lyng hadde også sittet i komiteen i kortere perioder i 1958, 1960 og 1962.

I stortingsperioden 1961–65 fortsatte Røiseland som nestformann. Han var således vel forberedt da han etterfulgte Moe som formann – med

2 Og medlem av (den utvidede) utenrikskomiteen fra 1920.

3 Det tillegges at Einar Gerhardsen var medlem av komiteen i den foregående stortingsperioden – fra hans regjering gikk av i november 1951 til 1953. Han tok setet til statsminister Oscar Torp, som satt i komiteen 1948–51 og igjen i 1958 til sin død samme år.

Moe som nestformann – etter valget og regjeringsskiftet i 1965. Tidligere statsråd og senere statsminister Trygve Bratteli var medlem 1964–71, og så 1972–73, det samme var fra 1965 senere utenriksminister Svenn Stray. En sliten tidligere utenriksminister Halvard Lange satt i komiteen i sine siste år i Stortinget 1967–69.

Kollega Bjørn Kristvik, komitésekretær fra 1966, fremholder Arbeiderpartiets Nils Langhelle, stortingspresident 1958–65, som sentral i komiteen der han var medlem 1955–58 og 1961–67 til sin bortgang.

Ambassadør i Beograd, Moskva og deretter London i årene 1952–61, Erik Braadland, sønn av tidligere utenriksminister Birger Braadland, satt i utenriks- og konstitusjonskomiteen 1961–65 og i den utvidede komiteen i hele sin åtteårsperiode på Stortinget for Senterpartiet til 1969. Det er flere medlemmer av Stortinget og komiteen som har trådt inn i utenriktjenesten. Braadland og Senterpartiets tidligere leder Åslaug Haga er eksempler på den sjeldnere, motsatte kombinasjonen.

KrFs partiformann 1967–75 og 1977–79, parlamentarisk leder 1965–72 og 1973–81, Lars Korvald, skal fremheves. Korvald, statsminister 1972–73, satt hele fire perioder i komiteen – og det er dermed bare Hambro og Finn Moe som overgår ham i ansiennitet. Korvald var komiteens nestformann 1973–81.

Guttorm Hansen overtok som komiteens nestformann etter partifelle Moe da den tidligere formannen gikk ut av Stortinget ved valget i 1969. Moe hadde sittet i fem stortingsperioder, alle i utenriks- og konstitusjonskomiteen. Den markante høyremannen Otto Lyng ble valgt til sekretær i 1969 og igjen i 1973, og Knut Frydenlund tiltrådte komiteen i 1969. Stray fortsatte i komiteen til han ble utenriksminister etter John Lyng i regjeringen Bortens siste år 1970–71. Stray kom tilbake 1977–81 før han ble utenriksminister for annen gang. Arbeiderpartiets Leif Granli var medlem av komiteen 1971–72 inntil han ble stortingspresident 1972–73.

Høyres parlamentariske leder Kåre Willoch – partiformann 1970–74 – var medlem av komiteen fra 1970 til han selv dannet regjering i 1981. Willoch kom senere tilbake som komiteens leder.

Bratteli gikk ut av komiteen da han dannet sin andre regjering etter valget i 1973. En svekket Bratteli skulle komme tilbake til komiteen fra 1976 og i sin siste stortingsperiode 1977–81. Høyres Paul Thyness var komitémedlem fra 1973 og sekretær fra 1977 til han overtok en ledende, administrativ stilling i FN i 1980. Thyness ble etterfulgt i komiteen og som sekretær av Lars Roar Langslet 1980–81.

Senterpartiets leder gjennom 12 år, 1979–91, Johan J. Jakobsen, gikk som parlamentarisk leder inn i komiteen etter valget i 1977 og satt der til Willoch-regjeringen ble omdannet i 1983 med Jakobsen som statsråd. JJJ satt igjen i komiteen i sin siste stortingsperiode 1997–2001.

Den avgåtte stortingspresident Guttorm Hansen var komiteens nestformann for annen gang 1981–85. Da var også Høyres formann (til 1984) og parlamentariske leder, Jo Benkow, og Arbeiderpartiets nestformann, Einar Førde, medlemmer. Fra 1985 ble Knut Frydenlund komiteens nestleder til han gikk inn i Brundtlands andre regjering året etter, og skulle ikke komme tilbake til Stortinget før han døde i 1987. Frydenlund hadde også vært komiteens nestformann 1971–73.

I komiteen 1985–89 var Kaci Kullmann Five, Høyre, Akershus, og Theo Koritzinsky, SV, Oslo, også aktive medlemmer. Five satt tre perioder i komiteen frem til 1997, avbrutt av sin tid som handelsminister 1989–90. Hennes partikollega Anders Talleraas, parlamentarisk leder 1989–94, var komitémedlem 1989–90 og 1993–97. Senterpartiets parlamentariske leder 1985–89, Johan Buttedahl, var medlem av komiteen 1983–89.

Fremskrittspartiets mangeårige formann og parlamentariske leder, Carl I. Hagen, var medlem av komiteen 1989–93. KrFs parlamentariske leder i samme periode, Kåre Gjønnes, var parallelt komiteens sekretær. Kirsti Kolle Grøndahl var medlem av komiteen i tre perioder fra 1989, også i sin tid som (første kvinnelige) stortingspresident 1993–2001.

Senterpartiets parlamentariske leder og deretter partileder, Anne Enger Lahnstein, satt åtte år i komiteen til hun tiltrådte sentrumsregjeringen etter valget i 1997.

Og bidrag til denne regjeringsdannelsen ble nok gitt under komiteens arbeid – med Kjell Magne Bondevik, KrFs leder, også som medlem 1993–97. Bondevik var (valgt) sekretær 1986–89, og i regjeringen Stoltenbergs tid 2000–01 satt han igjen i komiteen.

Fremskrittspartiets fargerike Fridtjof Frank Gundersen representerte sitt parti i komiteen i 1989–97. SVs leder (til 1997) Erik Solheim etterfulgte i komiteen sitt partis Paul Chaffey (1989–93) inntil han gikk i permisjon for – passende nok – å tiltre internasjonale oppgaver i Utenriksdepartementet i løpet av sin andre periode i komiteen.

Ledende personer på både ja- og nei-siden i tiden frem til folkeavstemningen om norsk EU-medlemskap i november 1994 satt således i komiteen 1993–97: leder Haakon Blankenborg, nestleder Jan Petersen, Thorbjørn Jagland, Kaci Kullmann Five, (valgt) sekretær Anne Enger Lahnstein, Marit Arnstad, Senterpartiets John Dale, Kjell Magne Bondevik, Erik Solheim og Arbeiderpartiets Hallvard Bakke – leder for «Sosialdemokrater mot EU».

I inneværende stortingsperiode har Ap fem medlemmer av komiteen, Frp tre og Høyre to, mens SV, KrF, Sp og Venstre har ett medlem hver. Komiteens leder er altså Olav Akselsen, 1. nestleder er Høyres leder Erna Solberg og 2. nestleder Arbeiderpartiets Marit Nybakk. Komiteen huser også to andre partiledere, Siv Jensen og Dagfinn Høybråten, og Ap's parlamentariske leder Hill-Marta Solberg.

Kvinnene

Fremtredende kvinnelige politikere har sittet i komiteen, men bare ennå én som leder – Gro Harlem Brundtland 1980–81 og 1989–90. Hun var medlem av komiteen også 1981–86 og 1996–97.

Komiteens første kvinnelige medlem var tidligere sosialminister Rakel Seweriin fra Arbeiderpartiet i Oslo (1961–69). Det gikk altså nær fire tiår fra den ordinære utenriks- og konstitusjonskomiteen ble opprettet til en kvinne tok sete. Av andre toneangivende kvinner i komiteen er flere omtalt, og enkelte tillegges – Aase Lionæs, Kirsti Kolle Grøndahl og Gunhild Øyangen fra Arbeiderpartiet, Kaci Kullmann Five, Annelise Høegh og Grethe Værnø fra Høyre, Berit Ås, Kristin Halvorsen og Ågot Valle fra SV, Anne Enger Lahnstein, Marit Arnstad og Åslaug Haga fra Senterpartiet.

Aase Lionæs satt på Stortinget i hele seks perioder og var i sin siste periode 1973–77 medlem av utenriks- og konstitusjonskomiteen. Hun var samtidig med sitt stortingsverv mangeårig medlem av Nobelkomiteen og dens formann 1968–79. Hun var således den siste sittende stortingsrepresentant som ledet Nobelkomiteen (som besluttet i 1977 at stortingsrepresentanter ikke lenger kunne innvelges). Lionæs var også første kvinnelige medlem av Stortingets presidentskap som visepresident i Lagtinget fra 1965.

Slekters gang

Professor Edvard Hambro ble i sin andre stortingsperiode fra 1965 valgt til sekretær i utenriks- og konstitusjonskomiteen – komiteen hans far hadde tjent i mer enn en mannsalder. Men sønn Hambro satt kun kort tid ved dette komitébordet. Allerede året etter, i 1966, tiltrådte han som Norges FN-ambassadør i New York. Han var fast representant der til 1971 og president i hovedforsamlingen 1970–71 (Edvard Hambro fulgte dermed – 20 år etter – Finn Moe i New York), ambassadør ved delegasjonen i Genève 1973–76 og i Paris fra 1976 til sin død året etter.

Professor Erling Petersen representerte Høyre i Oslo og tjente fire perioder i komiteen 1958–73 (minus 1961–63). Hans nevø Jan Petersen har – som Korvald før ham – vært medlem av komiteen i hele fire perioder (og ett år). Han var leder 1985–86 og nestleder fra 1989 inntil han ble samarbeidsregjeringens utenriksminister i 2001 – vel forberedt. Petersen var Høyres leder fra 1994. Bare familien Hambro overgår onkel og nevø Petersen i komitéansiennitet.

KrFs parlamentariske leder 1961–65 Kjell Bondevik var medlem av komiteen i samme periode, bare avbrutt av statsrådstitel i regjeringen Lyng høsten 1963. Hans nevø er tidligere omtalt.

Jeg tillegger at min far Jan P. Syse var medlem av utenriks- og konstitusjonskomiteen 1985–89 og 1990–93. Han var Høyres parlamentariske leder i den første fireårsperioden, og partileder fra januar 1988. Han kom fra regjeringen som industriminister i 1985, og var statsminister 1989–90.

Komitésekretærene i Stortinget

Nestoren i norsk parlamentarisk liv, C. J. Hambro, skrev om bakgrunnen for stillingene som komitésekretær – med kvasset penn:⁴

Det har i et halvt århundre vært klaget over utilstrekkelig arbeidshjelp i Stortinget, og allerede før den første verdenskrig ble der knyttet til kontoret en såkalt budsjettassistent som bokførte Stortingets utgifts- og inntektsbevilgninger og stod til kontorets disposisjon i alle regnskapsspørsmål. Det var en temmelig beskjeden bistilling som i mange år ble røktet av ekspedisjonssjef Gelein i Forsvarsdepartementet. Han ble i 1920 etterfulgt av assessor Winsnes, og med den avbrytelse som krigen forårsaket, fortsatte assessor Winsnes dette arbeide til budsjettåret 1948–49. I 1921 ble presidentskapet bemyndiget til å ansette sekretærer i to av Stortingets komiteer – Finans- og tollkomiteen og Vei- og jernbanekomiteen⁵, som dengang hadde den store jernbaneplan til behandling. Det var [statsminister 1908–10 og 1913–20, deretter stortingspresident, min anm.] Gunnar Knudsen som tok opp saken; og man mente at det ville tjene til å forkorte Stortingets samlingstid hvis man på denne måte kunne avlaste komitéformenn og de forskjellige sakers ordførere. Disse sekretærer skulle stå til departementenes disposisjon i den tid da Stortinget ikke var samlet. De to sekretærer ble ansatt uten at noen tør påstå at dette i vesentlig grad har forkortet Stortingets samlingstid, som alltid er blitt lengre. Overrettssakfører Gunnar Kjendlie ble ansatt i bistilling som budsjettassistent [komitésekretær for finans- og tollkomiteen], og kontorsjef Georg Falsen i full stilling [som komitésekretær for vei- og jernbanekomiteene]. Falsen skulle også etter kontorsjefens anvisning bistå andre komiteer; men han gikk av etter fem års forløp da jernbaneplanen var vedtatt. Noen efterfølger ble ikke ansatt. Kjendlie døde i 1939; og den overrettssakfører som ble hans eftermann, ble nazist ved krigens begynnelse i 1940. Allerede før krigen hadde man hatt en fast sekretær i Militærkomiteen⁶. Men han er – fremdeles – utlånt fra Forsvarsdepartementet, sorterer under dette og lønnes av dette.

4 Fra Høyre-tidsskriftet *Akkurat!* nr. 2/1962, utdrag gjengitt også i *Dagbladet* 17. februar 1962.

5 Ifølge *Stortinget i navn og tall* var dette to komiteer.

6 Fra stortingsperioden 1969–73 benevnt forsvarskomiteen.

Og så om ansettelsen i utenriks- og konstitusjonskomiteen i 1953:

Man har efter krigen også fått en sekretær i Utenriks- og konstitusjonskomiteen. Da herr Finn Moe ble formann i denne komité, fant han – ikke komiteen – at han måtte ha en permanent sekretær for å kunne ofre seg for sine mange utenparlamentariske gjøremål, og ved et arrangement mellom ham og utenriksministeren ble sekretær i Utenriksdepartementet Erik Nord avgitt for å tjenestegjøre som herr Moes sekretær. Han sorterte under Utenriksdepartementet og ble lønnet på dets budsjett.⁷ Nord var dengang den eneste kommunist i departementet (han er senere ikke medlem av partiet),⁸ [...]. Det var i komiteen ikke noen udelt begeistring for arrangementet; og Nord kom etterhvert til å bli benyttet som sekretær for den norske avdeling av Det Nordiske Råd [i tillegg til utenrikskomiteen, vel å merke, og andre interparlamentariske delegasjoner]. Men hele ordningen var besynderlig, all den stund sekretæren ikke hadde adgang til komiteens møter når den behandlet hemmelige saker og altså var utestengt fra Den utvidede utenrikskomité.⁹ Nord trådte tilbake til departementet igjen ved siste årsskifte.

Likevel honnør til den upartiske tjenestemann:

Det skal sies at begge de departementalt ansatte og lønnede sekretærer var vært uklanderlige i sitt forhold i Stortinget. De har aldri opptrådt som partimenn eller deltatt i noe partipolitisk arbeide. Man kunne ha næret en viss frykt for at de efter formene for sin oppnevning skulle ha kunnet betrakte seg som en slags politiske kommissærer – en frykt som har vist seg helt ugrunnet.

Ennå i stortingsperioden 1969–73 var det bare finanskomiteen og forsvarskomiteen foruten utenriks- og konstitusjonskomiteen som hadde fast sekretær. Industrikomiteen, kirke- og undervisningskomiteen, kommunal- og miljøvernkomiteen, samferdselskomiteen og sosialkomiteen var kommet til i neste periode. Først fra perioden 1977–81 hadde alle komiteer fast sekretær.

De 13 har alle hatt sin yrkesmessige fortid og – i hovedsak – fremtid i utenriks-tjenesten. Den yngste var Erik Nord, som var knappe 35 år da han tiltrådte, den eldste Bernt Stangholm, 56 da han fratrådte. Det har vært jurister, statsvitere og økonomer, flere med humanistiske fag dertil.

7 Stillingen gikk over fra å være lønnet av UD til av Stortinget da Jan Tore Holvik tiltrådte i januar 1980.

8 Jf. senere fra Trond Bergh og Knut Einar Eriksen.

9 I *Instruks for sekretæren i utenriks- og konstitusjonskomiteen*, fastsatt av presidentskapet 6. april 1962, heter det i § 2: «Den utvidede utenrikskomité avgjør i hvilken utstrekning sekretæren også skal gjøre tjeneste for denne komité og hvorvidt han skal delta i komiteens møter». De senere komitésekretærene har således også vært sekretær for den utvidede komiteen.

Tabell 3 Komitésekretærene for utenriks- og konstitusjonskomiteen

Utenriks- og konstitusjonskomiteens komitésekretærer	
Erik Nord	1953–62
Tim Greve	1962–66
Bjørn Kristvik	1966–70
Sven Knudsen	1971–73
Bernt Stangholm	1973–76
Knut Mørkved	1976–80
Jan Tore Holvik	1980–87
Jon D. Bech	1988–90
Hans Ola Urstad	1990–94
Åge B. Grutle	1994–99
Rune Resaland	1999–2003
Christian Syse	2003–2008
Victor C. Rønneberg	2008–

12 av de 13 som har tjenestegjort som fast sekretær for utenrikskomiteen fra knappe tre til nær ni år, lever. Dermed kan et levende spenn trekkes over 56 års virke i ett embetes tjeneste.

Tim Greve, komiteens andre, faste sekretær i perioden 1962–66, gikk bort i 1986 etter særlig fremtredende samfunnstjeneste. Han ble direktør ved Nobelinstituttet i 1974, og fra 1978 ansvarlig redaktør i det som i hans tid ble Norges største avis. Han var forfatter av flere bøker av historisk og samfunnsfaglig karakter.

Det skal knyttes noen særskilte kommentarer til komiteens første, faste sekretær.

Erik Nord var blitt arrestert i oktober 1943, og fulgte studentene etter arrestasjonene i Oslo 30. november det året til fangenskap i Tyskland frem til våren 1945. Han satt i Sennheim og deretter i Buchenwald. Nord tok sin juridikum i fredsåret, og gikk inn i utenriksstjenesten året etter på råd av utenriksminister Trygve Lie.

Da Nord tiltrådte stillingen i juni 1953, var det altså bare finans- og militærkomiteene som hadde fast sekretær. Nord delte i de første årene kontor med finanskomiteens Haakon Bingen i 2. etasje mot Karl Johans gate. Da «nybygget» til stortingsbygningen stod ferdig i 1956, flyttet utenriks- og konstitusjonskomiteen til møterommet i 4. etasje mot Akersgaten, og

komitésekretæren til kontoret ved siden av. Fremdeles holder komiteen til i dette møterommet.

Komiteformann Finn Moe kjente Erik Nord fra hans tid i AUF på 1930-tallet og som legasjonssekretær ved FN-delegasjonen fra 1947, og fikk ham rekruttert til komiteen. Nord gikk gjennom sine nesten ni år som komitésekretær opp løypa for stillingens virke, i årene der Norges sikkerhetspolitiske stilling ble konsolidert – våpenstillstanden i Korea og Berlinoppstanden i 1953, Khrusjtsjovs oppgjør med Stalin, invasjonen i Ungarn og Suez-krisen i 1956, Romatraktaten og EF-samarbeidet, Nordisk Råds første år, den norske utviklingshjelpens start med Kerala-prosjektet i det stormaktsnøytrale India, og meget annet. Han var også sekretær for Stortingets delegasjoner til Nordisk Råd og NATOs og Europarådets parlamentarikerforsamlinger. Arbeidet var da – som nå – en kombinasjon av politisk høynivå, substans og prosess og praktisk tilrettelegging.

De særlige anklagene som ble rettet mot kollega Nord, må omtales. Trond Bergh og Knut Einar Eriksen skriver om spionanklagene (Berg & Eriksen 1998) at sjefen for Politiets overvåkingstjeneste, Asbjørn Bryhn, i den omfattende overvåkingen som fant sted av flere som ble oppfattet som utenrikspolitiske opposisjonelle til Regjeringens linje, på bakgrunn av den sovjetiske avhopperen Anatolij Golytsins informasjon, hadde mistanke om at det var vervet en KGB-agent sentralt plassert i norsk statsadministrasjon. Overvåkingstjenesten ønsket Nord omplassert.

Bergh og Eriksen skriver:

Bryhns begrunnelse var at han [Nord] representerte en sikkerhetsrisiko. Han viste dels til at Nord hadde hatt en del mistenkelige kontakter med østlige ambassade-representanter, dels til hans forbindelser med [SFs første formann fra 1961] Knut Løfsnes, som var en av tjenestens viktigste overvåkingsobjekter. Det forelå på dette tidspunktet sterke mistanker om lekkasjer fra [utenriks-]komiteens møter. Disse ble nå koblet til Golytsins opplysninger om at det fantes en sentralt plassert norsk muldvarp. Bryhn har øyensynlig antatt at både russerne og Løfsnes fikk utenrikspolitiske opplysninger fra komitésekretæren. Det ble også trukket fram at Nord hadde vært oppført på en valgliste for NKP i 1945 og hadde et kritisk syn på en rekke sider ved norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Bevisene for brudd på taushetsløftet var imidlertid spinkle. Bryhns bemerkelsesverdige utspill må ses i sammenheng både med avhopperberetningen og med at han mente det var uforsvarlig å la en utenrikspolitisk opposisjonell sitte på en slik sentral post. Så sent som i 1965 var Nord fortsatt blant dem som Bryhn mistenkte for å være storagenten. For å få fjernet Nord, måtte Bryhn bruke uvanlige fremgangsmåter. Han opplyste senere at han hadde fått bistand fra en statstråd og fra DNAs partiapparat. Antakelig var det [partisekretær] Haakon Lie og handelsminister O.C. Gundersen som overtalte [utenriksminister Halvard] Lange til å beordre Nord tilbake til Utenriksdepartementet.

Bryhn hadde imidlertid først kontaktet komitéformannen, Finn Moe, som hadde et nært personlig forhold til Nord, og hadde klart å overbevise ham om nødvendigheten av snarest å omplassere sekretæren. Bryhn fikk det langt fra alltid som han ville når det gjaldt å flytte på personer og stanse ansettelser. Denne gangen lyktes han, men omkostningene var betraktelige. I utenrikskomiteen hadde Nord flere innflytelsesrike venner som fant både grunnlaget for den nylig etablerte telefonkontrollen og forflytningen høyst tvilsom. Enkelte stilte spørsmål ved Bryhns dømmekraft. Blant de mest kritiske var Moe og Trond Hegna, begge moderate utenrikspolitiske dissidenter og tilhengere av en utvidet øst-vest-dialog. Justisminister [Jens] Haugland og departementsråd Rolv Ryssdal fant også grunn til å reagere, men på formelt grunnlag.

At Bryhn kom svekket ut av denne saken, viste behandlingen av den på regjeringsnivå. I Regjeringens sikkerhetsutvalg gjorde Haugland det klart at han som følge av utenrikskomiteens reaksjoner var kommet til at det planlagte kontrollutvalget for de hemmelige tjenester måtte få en videre funksjon enn opprinnelig foreslått, og at Justisdepartementets kontroll med overvåkingstjenesten måtte skjerpes. Han ville også overveie å begrense hjemmelen for post- og telefonkontroll til tre måneders varighet. Bryhns brudd på de formelle spillereglene og justisministerens skarpe reaksjon og forslag viste at forholdet mellom Haugland og overvåkingssjefen var blitt temmelig anstrengt. Ved venners hjelp hadde Bryhn reddet sitt skinn, men han hadde pådratt seg alvorlig misbilligelse i deler av det sentrale, politiske miljøet. En kime til hans fratredelse i 1967 var lagt. Slik særlig Bryhn så det, hadde Utenriksdepartementet ikke vært nøye nok med å sile ut personer som hadde tilhørt radikale studentpolitiske miljøer. Enkelte slike tjenestemenn, blant annet med bakgrunn i NKP og senere SF, kom av ulike grunner i POTs søkelys på 1950- og 60-tallet. Mye tyder på at Lange så med en helt annen overbærenhet på kommunistisk og annen radikal bakgrunn enn overvåkingsledelsen. Erik Nord er et eksempel på det. Selv om han hadde stått på en NKP-liste i 1945, kom han altså raskt etterpå inn i utenriksetaten. En annen utenriktjenestemann opplyste i en avhørsrapport i 1958 at Lange i 1948 hadde forsikret ham om at hans kommunistiske bakgrunn ikke skulle ramme karrieren.

Anklagene mot Nord var ikke mer alvorlige enn at han tiltrådte som byråsjef i Politisk avdeling i Utenriksdepartementet i januar 1962, med utnevnelse i mars samme år. Han ledet kontoret med ansvar for utviklingsbistanden inntil han søkte tjenestefri i 1964 for arbeid på NUPI, der han har sin senere yrkesvirksomhet til denne dag.

Nord har sin «mappe» hos overvåkingspolitiet, forteller han – 100 sider med likt og ulikt.

Etterfølger Tim Greves år spente over den første voteringen i Stortinget om norsk tilknytning til De europeiske fellesskap høsten 1962, Berlinmuren, mordet på president Kennedy, den amerikanske militære opptrappin-

gen i Sørøst-Asia og økende spenning i Alliansen, og den borgerlige regjeringsovertagelsen høsten 1965 – og med det vaktskifte i komiteen.

Om Greves etterfølger noteres for helhetens skyld fra Trond Bergh og Knut Einar Eriksen (Bergh & Eriksen 1998):

Det var likevel ikke bare utenrikspolitiske opposisjonelle komitésekretærer som pådrog seg Bryhns mistanke. Overvåkingspolitiet observerte noe senere at en av Nords etterfølgere, Bjørn Kristvik, hadde hatt kontakt med KGB-residenten. Denne gangen fulgte Bryhn tjenesteveien. I et brev til den nye justisministeren, Elisabeth Schweigaard Selmer, karakteriserte overvåkings sjefen forholdet som «høyst betenkelig». Han ba statsråden ta opp med stortingspresidenten [Høyres Bernt Ingvaldsen] eller komitéformannen [Røiseland] «om denne praksis er forenlig med vedkommentes stilling som komiteens sekretær». Brevet ble returnert fra Justisdepartementet med påtegning, men uten svar fra justisministeren. Hva som var bakgrunnen for sekretærens møter med russeren, og hva som skjedde i kjølvannet av Bryhns initiativ, er ukjent. Kristvik ble imidlertid sittende i sin stilling i fire [og et halvt] år [og ble senere NATO-ambassadør!]. Brevet vitner antakelig mer om Bryhns sterkt restriktive holdning til utenrikspolitisk dialog enn om irregulær sekretæratferd.

Det internasjonale arbeidet i Stortinget ble stadig mer omfattende, også utenom utenrikskomiteens virke. På begynnelsen av 1980-tallet ansatte Stortinget en egen person med oppfølgingsansvar for Stortingets øvrige internasjonale virksomhet. Komitésekretæren – da Jan Tore Holvik – ble i 1983 også leder for dette internasjonale sekretariatet. Arbeidet med Nordisk Råds virksomhet hadde imidlertid fra sent i Erik Nords periode vært underlagt det konstitusjonelle kontor, eller Stortingets kontor. Under Åge Grutle, i 1997, ble så hele den internasjonale virksomheten samlet i én avdeling med komitésekretæren også som leder for den nyopprettede internasjonale avdeling. Men konstitusjonsspørsmålene bortfalt i 1993 med opprettelse av kontroll- og konstitusjonskomiteen.

I dag er således komitésekretæren også avdelingssjef med to underlagte seksjoner – Internasjonalt sekretariat og Nordisk Råds sekretariat med i alt 18 ansatte. Komitésekretæren har dermed et samlet, koordinerende ansvar i administrasjonen for Stortingets internasjonale virksomhet. Foruten utenrikskomiteens, den utvidede komiteens og Europautvalgets virke, betjener avdelingen presidentskapets internasjonale arbeid og delegasjonene til internasjonale parlamentariske forsamlinger – NATO, OSSE, Europarådet, Den interparlamentariske union, EFTAs og EØS' parlamentariske komiteer og det bilaterale samarbeidet med Europaparlamentet, Nordisk Råd, Arktisk råd, Barents-parlamentarikersamarbeidet og Den parlamentariske østersjøkonferansen. I tillegg til komitésekretæren rekrutteres i dag fire medarbeidere i avdelingen fra utenriksstjenesten.

Litteratur

Akkurat! (1962), hefte 2.

Bergh, Trond og Knut Einar Eriksen (1998) *Den hemmelige krigen. Overvåking i Norge 1914–1997*, bind 2: 310–313, 328 og 554.

DOKUMENTASJON: NORSK UTENRIKSPOLITIKK

Norsk politideltagelse i internasjonale fredsoperasjoner: historiske linjer og deltagelsen i Afghanistan

HENNING HØGSETH

Politidirektoratet



Deltagelse, utforming, og finansiering av fredsoperasjoner har siden den kalde krigens slutt stått sentralt i norsk utenrikspolitikk, og sågar også vært gjenstand for flere faglige analyser og diskusjoner. Likevel har et sentralt bidrag i Norges fredsengasjement i stor grad gått upåaktet hen, nemlig det norske politiets rolle i internasjonale fredsoperasjoner.

Rundt 1000 norske politimenn og -kvinner har deltatt i fredsoperasjoner siden 1989 i Namibia, og gjør det fortsatt i en rekke forskjellige verdensdeler, uten at noen av disse spesifikke oppdragene har blitt analysert i ettertid. Det finnes få verker som tar for seg norsk politi i internasjonale fredsoperasjoner.

Formålet med denne artikkelen er derfor å vise hva dette engasjementet går ut på, og belyse norske politistyrkers rolle i internasjonale fredsoperasjo-

Denne artikkelen baserer seg på min masteroppgave levert ved Universitetet i Bergen i 2008 (*Norges engasjement i Afghanistan – demokratibyggning eller symbolpolitikk? En studie av norsk bistand til den afghanske politireformen*). Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg fått uvurderlig hjelp fra flere forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og fra Internasjonal seksjon i Politidirektoratet (POD). Uten denne støtten hadde det ikke vært mulig for meg å gjennomføre denne oppgaven. Jeg har fått tilgang til mye av korrespondansen mellom Utenriksdepartementet og Politidirektoratet i forbindelse med Norges støtte til de afghanske myndigheters arbeid med å reformere det afghanske politiet. Mye av grunnlaget for denne rapporten er unntatt offentligheten i henhold til off.lovs. § 6.1.

ner. Da jeg selv har lang erfaring med deltagelse i slike operasjoner, vil denne artikkelen basere seg både på egne erfaringer og skriftlige dokumenter.¹

Etter en gjennomgang av sentrale operasjoner norsk politi har deltatt i, dveler jeg litt lenger over Afghanistan og det norske politiets engasjement der i dag. Hva går det ut på, hva er mandatet, og utgjør den norske innsatsen noen meningsfull forskjell for det afghanske politiet? På bakgrunn av dette kommer noen avsluttende betraktninger om norsk politideltagelse i Afghanistan, dens rolle og funksjon. Et sentralt spørsmål som bør stilles i dag er hvorvidt engasjementet er mandatert og utrustet til å utgjøre en forskjell og bidra til langsiktig demokratibygging, eller om det først og fremst dreier seg om symbolpolitikk fra norsk side.

Norsk politideltagelse i internasjonale fredsoperasjoner

Tradisjonelt sett er ikke deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner en del av norsk politi sine hovedoppgaver, men i tråd med regjeringens generelle utenrikspolitikk har Justisdepartementet funnet det naturlig at norsk politi bidrar til fred og stabilitet også utenfor Norges grenser. Rettsvesen, politi og fengselsvesen er av stor betydning for demokratiutviklingen i land som har vært igjennom krig og krisesituasjoner. Det er en økende forståelse i det internasjonale samfunnet for å satse på politi og justisreformer, og å øke disses kompetanse anses som avgjørende for å fremme demokrati og menneskerettigheter. Norge er det eneste landet innen Afghanistan som bidrar med rådgivere innen hele rettskjeden, med de etiske dilemmaene det fører med seg.

Politidirektoratet har det operative ansvaret for norsk politi i internasjonale operasjoner. Det norske Storting har bestemt at inntil 1 prosent av det norske politiet kan avgis til slike oppdrag (St.meld. nr. 18 (1999–2000)). Dette betyr i overkant av 80 polititjenestemenn/-kvinner, og som det fremgår av oversikten nedenfor, begynner en nå å nærme seg denne grensen.

Den første FN-operasjonen norsk politi deltok i, var UNTAG i Namibia (1989–1990). Denne operasjonen regnes også som den første multifunksjonelle FN-operasjonen og blir omtalt som en av FNs mest vellykkede operasjoner. I denne deltok militære styrker, sivilt politi og et betydelig innslag av sivile eksperter. Oppdraget til UNTAG var å sikre Namibias uavhengighet gjennom frie og rettferdige valg. Operasjonen startet i april 1989 og ble avsluttet i mars 1990. Det var i alt 20 politiobservatører fra Norge som tjenestegjorde i UNTAG, alle menn. Kjønnsperspektivet i internasjonale operasjoner og rekruttering av kvinner til politiet har siden den gang utviklet seg.

1 Mine felterfaringer er fra Balkan, Midtøsten og Afghanistan. Jeg tjenestegjorde i det tidligere Jugoslavia 1992–1993 som sivilt politi i FN, deretter i byen Hebron i 1994, tilbake til Balkan og Kosovo 1999, og så Afghanistan 2004–2005.

**Tabell 1 Norsk politipersonell i fredsoperasjoner, 1989–2003. Totalt 818 tjenestemenn/
-kvinner per juni 2004**

1989–1990	UNTAG/Namibia	20	Politiobservatører
1992–1993	ONUSAL/El Salvador	5	Politiobservatører
1992–1993	UNTAC/Kambodsja	31	Politiobservatører
1992–1995	UNPROFOR/Jugoslavia	107	Politiobservatører
1994–1995	ONUMOZ/Mosambik	11	Politiobservatører
1994–1997	TIPH I/Hebron	15	Politiobservatører
1994–1999	UNDP/El Salvador	4	Politiinstruktører
1994–2003	MINURSO/Vest Sahara	16	Politiobservatører
1995–2002	UNIPTF/Bosnia	156	Politiobservatører
1995–2001	WEU/Brussel	2	Politirådgivere
1996–1999	FN/DPKO New York	1	Politirådgiver
1996–1997	UNTAES/Kroatia	70	Politiobservatører
1996–1998	TRC/Sør-Afrika	6	Politietterforskere
1997–2001	MAPE/Albania	16	Politieksperter
1997–	TIPH II/Hebron	95	Politiobservatører
1998–2001	MINUGUA/Guatemala	5	Politiobservatører
1998–1999	UNPSG/Kroatia	15	Politiobservatører
1998–1999	UNOMSIL/Sierra Leone	1	Politirådgiver
1998–2002	OSSE/Kroatia	25	Politiobservatører
1999–2004	OSSE/Kosovo	27	Politiinstruktører
2000–2001	Riksdv. Albania	1	Politirådgiver
2000–	UNMIK/Police/Kosovo	105	Polititjeneste m./k.
2000–2001	FN/DPKO New York	1	Politirådgiver
2000–	UNAMSIL/Sierra Leone	16	Politirådgivere/instr
2000–2002	UNTAET/Øst-Timor	13	Politirådgivere
2001–2002	FN/DPKO New York	1	Politirådgiver
2001–	OSSE/Serbia og Montenegro	13	Politirådgivere
2001–	OSSE/Makedonia	14	Instrukt/rådgivere
2002–	UMISET/Øst-Timor	5	Politirådgivere
2003–2006	FN/DPKO New York	1	Politirådgiver
2003–	UNMIL/Liberia	6	Politirådgivere
2003–	EUPM/Bosnia og Herzegovina	14	Politirådgivere
2004–	EUPOL Proxima/Makedonia	5	Politirådgivere
2004–	OSSE/Kroatia	1	Politirådgiver

Kilde: Politidirektoratet

Denne listen er under oppdatering i Politidirektoratet. Det fremgår ikke hvor mange polititjenestekvinner som har deltatt i disse operasjonene, men kvinner har siden 1992 deltatt i samtlige operasjoner Norge har avgitt politipersonell til. Regjeringen har forpliktet seg gjennom sin handlingsplan fra mars 2006 (Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet) å øke rekrutteringen av kvinner til fredsoperasjoner i internasjonale organisasjoner som FN, NATO, EU og OSSE.

Norsk politi i det tidligere Jugoslavia (1992–93)

Mandat og oppgaver til sivilt politi i en fredsoperasjon er svært varierende, og mandatet er ikke alltid tilpasset situasjonen i konfliktområdet. Jeg tjenestegjorde selv i United Nations Protection Force (UNPROFOR) i den serbisk-okkuperte delen Krajina som er en del av Kroatia i 1992–93. Denne første FN-operasjonen i det tidligere Jugoslavia fikk sitt mandat av FNs sikkerhetsråd den 21. februar 1992 gjennom resolusjon 743, og oppgaven til FN-politiet var å «monitorere» det serbiske politiet og bistå med repatriering av internt fordrevne personer i Kroatia (IDP). Den norske politikontingenten (20 personer) ble samlet til en ukes forkurs i regi av Justisdepartementet før avreise med militært transportfly direkte til Beograd. Forkurset var lagt opp veldig teknisk med vaksiner, tilpassing av uniformer, pass etc., men nesten ikke et ord om konflikten. En av våre mange utfordringer var: Hva betyr det å «monitorere» et annet lands politi? Det fantes ingen retningslinjer fra FN på hvordan dette skulle gjøres; det viktigste for FN var å få flest mulig UNCIVPOL (United Nations Civilian Police) ut i operasjonsområdet, noe også FN klarte. Utfordringene for oss som ble sendt ut i distriktene var mange og direkte livsfarlige. Vi ble kjørt fra Beograd til byen Knin i Krajina i serbiske busser og med serbisk bevæpnet politieskorte. Lite visste vi om skjebnen til alle de menneskene vi så langs veien på vår tur igjennom Bosnia-Herzegovina. Vi hadde rett og slett ikke begrep om hva som foregikk.

Etter noen dager i Knin ble vi norske UNCIVPOL fordelt på fem forskjellige småbyer langs «confrontation line». Dette viste seg å ikke være noe annet enn det som på godt norsk kalles frontlinjer. Vi hadde jo hørt på forhånd at det hadde vært noen uroligheter i området, men vi visste ikke at vi skulle bli innblandet i direkte krigshandlinger: bli beskyttet av artilleri, raketter og håndvåpen og utplassering av miner på veiene vi brukte. Vi ble plassert i de forskjellige byene, og bussen reiste videre. Der sto vi i en by som het Benckovac – fem norske polititjenestemenn, uten kjøretøy, samband, tolker, et sted å jobbe ut fra etc. Kortversjonen er: Vi manglet absolutt alt for å kunne begynne å jobbe. Kanskje ikke så rart at 63 FN-personell ble drept eller omkom i ulykker i løpet av den perioden jeg jobbet i det tidligere Jugoslavia. Totalt ble 213 medlemmer av UNPROFOR drept eller døde av andre grunner (se FN 2009), før NATO tok over oppdraget i 1995 med sin IFOR-styrke. Totalt tjenestegjorde 107 norske polititjenestemenn/-kvinner i UNPROFOR, og ingen av disse ble drept eller alvorlig skadet. UNPROFOR hadde et fredsbevarende mandat, men det var ingen fred å bevare, det er vel kanskje hovedgrunnen til at FN mistet så mange av sine medarbeidere i denne perioden. Hvorfor ble den norske politikontingenten sendt inn så tidlig i dette konfliktområdet? Etter ett års tjeneste i UNPROFOR kom den første norske politikontingenten hjem til Norge i april 1993. Representan-

ter fra Justisdepartementet tok imot oss og plasserte oss på hotell en natt for å gjennomføre legesjekk for samtlige, og så ble det gitt tre dager fri før alle returnerte til sine respektive politidistrikt for aktiv tjeneste. Rutinene ved hjemkomst etter internasjonal tjeneste er nå betydelig bedre ivaretatt av Politidirektoratet, gjennom blant annet obligatorisk de-brief, karantene-tid før en kan søke ut igjen og tilbud om profesjonell hjelp tilpasset den enkeltes behov.

Hebron – norske politiobservatører på Vestbredden (1994)

Temporary International Presence in the City of Hebron (TIPH) var mitt andre internasjonale oppdrag. Bakgrunnen for dette oppdraget var den pågående «Oslo-prosessen» om fred i Midtøsten og massakren i Ibrahimoskeken i februar 1994 hvor en amerikansk bosetter, Baruch Goldstein, drepte 29 palestinere før han selv ble drept. FNs sikkerhetsråd fordømte massakren og ønsket en internasjonal observatørstyrke til byen, hjemlet gjennom Resolusjon 904 (1994). Yasser Arafat annonserte at PLO ville trekke seg fra videre fredsforhandlinger hvis ikke en slik internasjonal observatørstyrke ble utplassert i byen Hebron. Den 31. mars 1994 undertegnet representanter fra PLO og den israelske regjering en avtale om å etablere internasjonale observatører i Hebron (TIPH). Norge, Danmark og Italia ble anmodet om å stille observatører til TIPH. Hvorfor disse tre landene ble valgt ligger utenfor denne artikkelen å besvare, men oppstarten av denne operasjonen må ha kommet som et betydelig politisk ønske om å komme raskt på plass i Hebron og ikke som en politifaglig vurdering. Vi norske politiobservatørene ble forespurt på en fredag, og allerede onsdag påfølgende uke var vi på Vestbredden. Hovedoppgavene til TIPH skulle være å bidra til stabilitet og ro i byen Hebron, uten at TIPH fikk noe utøvende mandat fra FN eller partene i konflikten. Det skulle kun observeres og rapporteres om brudd på de internasjonale menneskerettighetene til begge partene i konflikten. Allerede den 8. mai 1994 var TIPH på plass i Hebron, etter en stor innsats fra de tre respektive landene som deltok. Det ble innleid et fly som fraktet utstyr og personell til Israel, slik at alle medlemmene av TIPH (120 personer) ankom samtidig for deretter å kjøre i kortesje inn på Vestbredden og til byen Hebron, under et enormt internasjonalt presseoppbud. Mandatet vårt ble fulgt til punkt og prikke. Vi skrev et utall av rapporter om hendelser, og den 16. mai skjedde den mest dramatiske episoden for den perioden TIPH I var i byen. Midt på dagen i sentrum av Hebron kom det til sammenstøt mellom palestinere og israelere; noe som ikke var uvant, skulle det vise seg. Det som var spesielt med denne hendelsen var at sivile israelere åpnet ild med skytevåpen mot palestinere, hvorpå 16 palestinere ble truffet av prosjektiler. Jeg var øyenvitne

til starten av denne hendelsen. Ingen av de som ble truffet av disse kulene døde, men flere ble hardt skadd. Resultatet av denne konfrontasjonen var at de israelske myndighetene innførte et generelt portforbud i Hebron og som i begynnelsen også gjaldt TIPH. Ledelsen i TIPH protesterte kraftig overfor de israelske myndighetene, og etter et døgn kunne observatørene igjen bevege seg rundt i byen. Portforbudet ble opphevet for palestinerne etter nesten tre døgn hvor over 100 000 palestinere hadde blitt nektet å bevege seg utendørs. Mandatet til TIPH I var for tre måneder. Da denne avtalen skulle reforhandles mellom PLO og den israelske regjeringen, ble ikke partene enige om noen forlengelse av mandatet for TIPH I, og organisasjonen forlot Hebron den 8. august 1994. Hvorfor denne avtalen ikke ble forlenget, er det ikke lett å svare på. Kanskje våre rapporter var for kritiske og ærlige overfor begge parter? TIPH II ble etablert i 1996, og denne internasjonale observatørstyrken består den dag i dag med medlemmer fra Norge, Italia, Danmark, Sverige, Sveits og Tyrkia. To medlemmer av TIPH har mistet livet som følge av skuddskader etter et bakhold, utført av ukjente gjerningsmenn, frem til i dag. TIPH I hadde et klart mandat, alle observatørene hadde internasjonal erfaring fra før, finansiering, logistikk var på plass og operasjonen ble avsluttet på den dagen den skulle. Slik sett er dette vel den mest (teknisk) vellykkede operasjonen jeg har vært med på. Hva vi egentlig oppnådde med vår tre måneders operasjon i Hebron, er det vanskeligere å måle. En positiv måleindikator er jo at TIPH kom tilbake i 1996 og fortsatt er i byen. Lederen for TIPH I, en norsk politioverbetjent, skrev en evalueringsrapport i ettertid som ble sendt til Utenriksdepartementet. Jeg kontaktet rapportskriver om denne rapporten og fikk opplyst av ham at den var unntatt offentlighet, og jeg kontaktet derfor ikke UD i et forsøk på å få en kopi all den tid dette oppdraget ikke er mitt hovedfokus.

Kosovo – bevæpnet norsk politi på Balkan (1999)

Kosovo-krisen vinteren og våren 1999 skapte mange politiske diskusjoner og dilemmaer i Norge. Skulle Norge delta i NATO-operasjonen eller ikke? Var Norge i krig eller ikke? Det ligger utenfor min oppgave å komme inn på disse temaene. Det jeg skal forsøke å belyse, er norsk politi sin oppstart i FN sin UNMIK-operasjon (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo). Denne operasjonen var og er hjemlet i FNs sikkerhetsråds Resolusjon 1244 (1999) og har et klart kapittel VII-mandat, noe som kom som en overraskelse på norske myndigheter. Dette betyr at FN-politiet har full politimyndighet i provinsen, og de er til daglig bevæpnet. Jeg ble sendt til Kosovo i juni 1999 (ubevæpnet) av Politidirektoratet som spesialrådgiver for UN Police Commissioner (PC), altså *de facto* politidirektøren for Kosovo,

som for øvrig var en norsk lensmann. Vi var en del av et lite UN Advance Team som ble ledet av Special Representative for the Secretary General (SRSG), Sergio Viera de Mello. På dette tidspunktet var vi tre polititjenestemenn som skulle legge til rette for og planlegge for 3700 UNMIK Police i Kosovo. Samtidig ble vi bedt om å være med på planleggingen av å etablere et nytt politi, Kosovo Police Service (KPS). Vi skulle også forsøke å finne egnede steder i provinsen hvor UNMIK kunne etablere politistasjoner. I slutten av juni 1999 stod jeg på broen i byen Mitrovica da franske soldater fra NATOs Kosovo Force (KFOR) kom og begynte å etablere kontrollposter på broen. På dette tidspunktet var det stor bevegelse av lokalbefolkningen over broen. Jeg kommenterte denne etableringen av disse kontrollpostene til min norske kollega og ga uttrykk for at dette var ikke noe lurt og at det ville skape ytterligere konflikter. Fra denne dag ble Mitrovica delt i to – av NATO. I et debattinnlegg jeg hadde i Dagsavisen 6. februar 2007, «Har NATO redusert splittelsen?», beskriver jeg denne hendelsen ytterligere (Høgseth 2007). Arbeidet vårt var meget utfordrende og krevende, men daglig kom det flere FN-politi til Kosovo. I starten kom de fleste direkte fra FN-tjeneste i Bosnia-Herzegovina og kunne derfor settes rett inn i arbeid etter en kort sikkerhetsoppdatering. Etter noen uker ble min norske kollega erstattet av en dansk kollega, og arbeidet fortsatte for fullt. Derfor kom ordren fra Politidirektoratet den 12. juli 1999 som en stor overraskelse for meg: «Du er med øyeblikkelig virkning beordret hjem. Norsk politi skal ikke delta i en kapittel VII-operasjon for FN.» Som eneste norske polititjenestemann i Kosovo på denne tiden, trodde jeg først det hele berodde på en misforståelse. Police Commissioner henvendte seg til DPKO, som igjen tok kontakt med den norske delegasjonen i FN og anmodet om at jeg måtte få fortsette i operasjonen grunnet min kompetanse. Etter et døgn kom svaret fra norske myndigheter: Norge skal ikke delta med bevæpnet politipersonell i UNMIK. Så den 15. juli satt jeg på flyet til Norge og prøvde å finne svar på hvorfor jeg var sendt hjem. Før vi to norske polititjenestemennene ble avgitt til UN Advance Team, var det klart at denne operasjonen hadde et kapittel VII-mandat fra FNs sikkerhetsråd. Hadde ikke de norske myndighetene lest mandatet, eller ble det tatt for gitt at KFOR skulle håndtere alle situasjoner som kunne innebære bruk av skytevåpen? Etter et betydelig politisk press fra FN om å stille norsk politipersonell til rådighet for UNMIK, ble det nedsatt et «fact finding team» som reiste til Kosovo for å vurdere situasjonen. Dette teamet utarbeidet en rapport hvor de pekte på diverse dilemmaer ved å avgi bevæpnet norsk politipersonell til en kapittel VII-operasjon for FN. Disse betenkningene og vurderingene ble samlet i en rapport som daværende justisminister Dørum hadde bestilt. Etter en kort vurdering bestemte statsråden at Norge skulle stille til disposisjon 20 polititjenestemenn/-kvinner for FN sin UNMIK-operasjon i Kosovo. Med dette som bakgrunn ble den første norske bevæpnede politikontin-

gent noensinne, selektert, trent og sendt til Kosovo. Jeg har ikke lest eller sett denne rapporten, så hvilke politifaglige råd og anbefalinger som ble gitt, kan jeg ikke svare på. Det ble politisk besluttet at Norge skulle delta i UNMIK, noe Norge for øvrig fortsatt gjør. Fra oppstarten i 1999 og frem til 2008 har flere enn 200 norske polititjenestemenn/-kvinner tjenestegjort for FN og OSSE i Kosovo, uten at denne kompetansen er brakt tilbake eller benyttet i arbeidet mot organisert kriminalitet her hjemme.

Afghanistan – bilateralt eksperiment (2004–05)

Afghanistan er min til nå siste internasjonale erfaring, og kanskje også den mest komplekse jeg har deltatt i. Dette skal jeg belyse ut fra mine egne erfaringer som leder for det norske politiprojektet høsten og vinteren 2004–05 og tre studiereiser til Afghanistan 2006–07 i regi av NUPI og Politidirektoratet. Jeg har levd i den troen at det norske politiprojektet kom i gang som følge av Bonn-avtalen fra 2001 og et bilateralt samarbeid mellom norske, tyske og de afghanske myndigheter. Hvordan dette politiprojektet egentlig startet, fant jeg ikke ut av før jeg fikk tilgang til arkivet i Politidirektoratet vinteren 2007–08, og svaret var for meg ganske overraskende. Det viste seg ut fra korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Politidirektoratet at den aktøren som hadde presset på for at Norge skulle ta en lederrolle i Afghanistan for å bygge opp det afghanske grensepolitiet, var USA. Hvorfor ønsket USA at Norge skulle ta denne rollen, all den tid det var Tyskland som på dette tidspunktet var «lead nation» innen den afghanske politireformen? (UD. 2003. Dok. 1/2003. Fortrolig, jfr. off.lov. § 6.1, 1. ledd.) Hvorfor USA ønsket at Norge skulle ta lederrollen i oppbyggingen av et afghansk grensepoliti, har jeg ikke gjort til gjenstand for analyse. Politidirektoratet stilte seg i utgangspunktet positiv til dette oppdraget og mente det kunne ligge innenfor det norsk politi hadde kapasitet til å gjøre. Denne henvendelsen ble liggende i Utenriksdepartementet i noe tid, og på bakgrunn av henvendelsen fra USA ble det bestemt å sende et «fact finding team» fra Politidirektoratet til Afghanistan for å vurdere hva norsk politi kunne bidra med i det tyske politiprojektet German Police Project Office (GPPO) opp mot de afghanske myndigheter. Denne reisen ble gjennomført i februar 2003. Ut fra en politifaglig vurdering fra dette teamet ble det anbefalt at Norge ikke hadde kapasitet til å påta seg ansvaret for oppbyggingen av det afghanske grensepolitiet (intervju med et medlem av dette teamet 2.9.2008). Det ble derfor besluttet å gjennomføre et pilotprosjekt våren 2003 (UD 2002. Dok. 1/2002) med noen få norske politirådgivere og for en begrenset periode ved Kabul Police Academy.

Den 5. februar 2003 undertegnet daværende utenriksminister Jan Petersen en autorisasjon til Norges chargé d'affaires i Afghanistan, Bjørn

Johannessen, som ga ham fullmakt til å signere en avtale med de afghanske myndighetene.²

Norges tilnærming til den afghanske politireformen

I løpet av 2002 ble det bestemt av norske myndigheter å iverksette et pilotprosjekt innen politiutdanning i Afghanistan.

Pilotprosjektet i 2003 besto av fem politiinstruktører (POD 2003. doc 03/00774) fra forskjellige politidistrikter som hadde gjennomført instruktørutdanning ved Politihøgskolen innen temaene menneskerettigheter og ledelse (15 studiepoeng). Denne utdannelsen av totalt ti instruktører ble delvis finansiert av Utenriksdepartementet. I forbindelse med dette pilotprosjektet ble det oversatt leksjonsopplegg på språket Dari her i Norge før oppstarten i Kabul 2003. Kravet om instruktørutdannelse for norsk politipersonell før innsettelse i Afghanistan er siden fraveket, av praktiske og økonomiske grunner. Før prosjektet startet, ble det inngått en avtale mellom de afghanske myndigheter og Norge den 5. februar 2003 (UD 2003. Dok. 16/03). Denne avtalen regulerer de juridiske forholdene til de norske politirådgiverne og de lokalt ansatte afghanerne. Den regulerer også forhold som autoriserer norsk politipersonell til å bære våpen, men da bare til bruk i selvforsvar. Denne avtalen gjelder fortsatt (per august 2008) og er interessant på mange måter, spesielt ved at norsk politipersonell deltar på felles patruljer med Forsvaret i PRT-et i Maymaneh. Pilotprosjektet ble gjennomført i perioden april–juni 2003 ved Kabul Police Academy, med tett samarbeid med GPPO og de afghanske myndigheter. Etter at oppdraget ble avsluttet sommeren 2003 ble det skrevet en evalueringsrapport av daværende prosjektleder (jeg har ikke denne rapporten) hvor det ble konkludert med at prosjektet burde videreføres. I løpet av høsten 2003 ble det bestemt at prosjektet skulle videreføres, og oppstart skulle være første halvdel av 2004. Arbeidsoppgavene skulle være de samme som det pilotprosjektet hadde hatt, og instruktørantallet skulle økes fra fem til åtte. Etter

2 Denne avtalen danner fortsatt grunnlaget for det norske politiprojektet i Afghanistan. I artikkel 2 (avtalen består av bare fire artikler) fremgår det hvilke arbeidsoppgaver de norske politirådgiverne skal ha: «(1) Advising the Afghan authorities on the establishment of an Afghan police force which is bound by rule-of-law principles and respect for human rights, and on combating drug cultivation, drug processing and drug trafficking, and (2) Assisting in the training of Afghan police recruits, other police personnel, and personnel of other Afghan Law enforcement institutions, in light of principles set out in point 1.» Det er nærliggende å spørre om denne avtalen fortsatt åpner/åpner for at Norge skulle ta på seg ansvaret for å bygge opp det afghanske grensepolitiet eller ikke. Slik prosjektet har utviklet seg siden oppstarten med pilotprosjektet i 2003 og permanent tilstedeværelse i landet siden våren 2004, er det grunn til å stille spørsmålet om utviklingen har gått i retning av begrepet *mission creep*, med andre ord: har prosjektet vokst seg for stort, og holder det seg innenfor de rammer afghanske myndigheter har bestemt?

mye forarbeid, kursing, møter med GPPO og afghanske myndigheter, var NORAF på plass i Kabul medio mai 2004. All logistikk så som leie av biler, hus og ansettelse av lokale tolker (dilemmaet med bruk av lokale tolker blir ikke diskutert i denne artikkelen), gikk gjennom et privat internasjonalt sikkerhetsfirma, «Global Security». På dette tidspunktet ble ikke et slikt samarbeid sett på som noe kontroversielt; dette firmaet ble for øvrig leid inn av UNAMA for å sikre valglokaler i forbindelse med presidentvalget i Afghanistan oktober 2004. Forholdet til dette sikkerhetsfirmaet ble avviklet 1. august 2004 i full enighet mellom partene, etter at bestilte biler hadde kommet og hus- og arbeidskontrakter var overført til NORAF.

Sommeren 2004 gjennomførte politiinstruktørene i NORAF et stort antall tre ukers kurs for afghanske politiledere. Det ble inngått en avtale om at 600 politiledere skulle gjennom denne kurspakken, noe som også ble oppnådd i løpet av høsten. Utfordringen for de norske, tyske og ungarske politiinstruktørene var at de ikke visste hvem disse personene var, hva slags bakgrunn de hadde og om de kunne lese eller skrive. I tillegg foregikk denne undervisningen med hjelp av tolk, noe som ikke gjorde situasjonen noe lettere. De samme utfordringene møtte UNMIK Police i Kosovo i 1999. Hvem er det er egentlig vi, det internasjonale samfunnet, trener opp og legitimerer som et lands nye politi? Videre vanskeliggjør mangelen på dokumentert erfaring oppfølging og etterutdanning av de som har fullført grunnleggende kurs.

Counter Narcotic Police Afghanistan (CNPA)

Sommeren 2004 utviklet NORAF seg videre i to retninger som ikke var planlagt eller var innenfor prosjektets opprinnelige arbeidsoppgaver, hvorav den ene var rådgivning innen narkotikabekjempelse i CNPA (Counter Narcotic Police Afghanistan). Denne rådgivningen opp mot ledelsen i CNPA har siden ekspandert, og det er i dag (per september 2008) tre norske politirådgivere som jobber fulltid med narkotikabekjempelse i landet. Dette begynte som et resultat av at Storbritannia er «lead nation» innen narkotikabekjempelsen i Afghanistan, og de spurte rett og slett etter norsk ekspertise – noe de fikk. Det var ikke nødvendigvis feil å avgi norsk politipersonell til disse oppgavene, men med alle de etiske og moralske dilemmaer det medfører å jobbe med tunge narkotikasaker i et gjennomkorrupt system, burde dette vært gjenstand for en grundig drøfting i Norge før slik assistanse blir gitt.

Provincial Reconstruction Team

Den andre retningen prosjektet tok sommeren 2004, startet med en anmodning om å stille en norsk politirådgiver til disposisjon i det britisk

ledede Provinsial Reconstruction Team (PRT) i byen Mazar el Sharif for å starte politiopplæring sammen med britene.³

Den norske politirådgiveren var på plass i Mazar el Sharif i begynnelsen av august 2004. Under NATO-toppmøtet i Ankara, Tyrkia 28.–29. juni 2004, ble det bestemt at ISAF skulle overta kommandoen for region Nord den 9. september 2004. Med andre ord hadde Norge en bevæpnet norsk politirådgiver i et britisk ledet PRT i Operation Enduring Freedom i noen uker. Snakker en her om symbolpolitikk eller reell demokratiasistanse? Denne politirådgiveren tjenestegjorde i Mazar el Sharif frem til august 2005, og han ble ikke erstattet med en ny norsk polititjenestemann. Grunnen til dette var at POD ville gjøre en grundig vurdering av politiets rolle i et PRT. Som følge av at norske ISAF tok over PRT-et i Maymaneh et halvt år etterpå, ble det bestemt å avgi en norsk polititjenestemann som rådgiver i politifaglige spørsmål til PRT-et. Denne ordningen varte frem til angrepet på det norske PRT-et 7. februar 2006 (Høgseth 2006). Politiets rolle ble igjen gjenstand for vurdering, og rollefordelingen mellom politiet og Forsvaret ble mer klarlagt. Det er i dag (september 2008) fem norske politirådgivere i det norskledede PRT-et i Maymaneh. Alle disse fem skulle vært overført fra NORAF til EUPOL–A i fjor sommer, men EU har ennå ikke klart å forhandle frem en «technical agreement» med NATO om hvilken rolle disse politirådgiverne skal ha, forlegning, sikkerhet etc., noe som skulle ha vært på plass da ESDP-operasjonen startet 15. juni 2007. Derfor fortsetter de norske politirådgiverne med sine bilaterale prosjekter i provinsen, i tett samarbeid med afghanske myndigheter og amerikanske politiinstruktører som jobber med Focus District Development (FDD)-programmet, med god støtte av det norske Forsvaret og representanter for Styrkebrønnen og Utenriksdepartementet.

NORAF-utvidelsen

Våren 2007 (UD 2007. Unntatt off. § 5.1 dok 1/2007) ble det bestemt på politisk nivå å doble den norske politiinnsatsen i Afghanistan. Denne beslutningen har en direkte sammenheng med Soria Moria-erklæringen fra regjeringen Stoltenberg om norske soldater i Afghanistan (anonym kilde). Vinteren og våren 2007 ble Norge utsatt for et betydelig internasjonalt politisk press om å sende norske soldater til Sør-Afghanistan. Disse henvendelsene var umulig å etterkomme all den tid SV satte ned foten og sa nei. På den andre siden utvidet NATO sin ISAF-operasjon gjennom fire faser i 2005–06, og i den forbindelse ble Norge anmodet om å ta over PRT-et i Maymaneh fra Storbritannia og å stille en Quick Reaction Force (QRF) i regionhovedkvarteret til ISAF i byen Mazar el Sharif, noe Norge etterkom

3 Denne politiskolen ferdigstilles først i løpet av høsten 2008 (NORAF juni 2008).

ved å flytte hele sitt styrkebidrag fra Kabul-regionen og opp til Nord-Afghanistan. Derfor er kritikken mot Norge om ikke å delta i sør, noe historieløs.

Norsk politideltagelse i internasjonale fredsoperasjoner: demokratibyggning eller symbolpolitikk?

Spørsmålet som melder seg i lys av dette er hvorvidt norske politibidrag i dag bidrar til demokratibyggning og utvikling eller om det kun er snakk om symbolpolitikk.

NORAF består av 18 politirådgivere som er plassert i henholdsvis Kabul og Maymaneh (august 2008). Det begynte som nevnt tidligere med fem politirådgivere, og har siden 2004 vokst til det antallet de er i dag. Det politiske vedtaket som ble fattet i 2007 (UD 2007. Dok. 1/2007) om å doble det norske politibidraget i Afghanistan, medførte ikke at politiprojektet fikk tilført noen egne frie midler til bruk i sine delprosjekter. Norge har utpekt Faryab-provinsen i Nord-Afghanistan som sitt satsingsområde for humanitær støtte og sivil oppbygging. Det er likevel kun avsatt beskjedne midler til oppbygging av det afghanske politiet og rettsvesenet/fengselsvesenet i denne provinsen, noe som resulterer i at det er kun små enkeltprosjekt som får støtte – og dermed ingen langsiktig bærekraftig utvikling. Norge gir ingen direkte støtte til Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA), som administreres av UNDP. Når en ser det totale bidraget på 750 millioner kroner i 2008 og den samme summen hvert år fremover fra Norge til Afghanistan på den sivile side, er det tydelig at heller ikke Norge vektet innsatsen for å bygge opp politi- og rettsvesenet i landet særlig høyt.

EU overtok 15. juni 2007 ansvaret fra det tyske GPPO-prosjektet og iverksatte sin EUPOL-A-operasjon. EU fikk tilbud om at hele NORAF-bidraget kunne gå direkte inn i denne operasjonen, men avsto dette. Dette har medført at det per juli 2008 er kun to norske politirådgivere som har fått stilling hos EU. Disse to jobber stort sett med planer og leksjonsopplegg.

NORAF har en politirådgiver avgitt til en liten rådgivergruppe i politireformen som USA iverksatte på slutten av 2007 (FDD). FDD har som målsetning å utstyre, trene og mentorere hele Afghan National Police innen år 2011 og har i inneværende år fått tilsagn på over 6 milliarder dollar for å gjennomføre dette.

FDD-programmet mangler imidlertid profesjonelle internasjonale polititjenestemenn/-kvinner som kan bidra i opplæringen og, ikke minst like viktig, mentorering av det afghanske politiet i mange år fremover. Følges ikke det afghanske politiet opp med en langvarig internasjonal tilstedeværelse, vil politireformen høyst sannsynlig være bortkastet. På bakgrunn av det som egentlig skjer med den afghanske politireformen (Taskhil), er

to forskjellige løsninger mulig. Den første vil være å stille hele NORAF-prosjektet til disposisjon for FDD-prosessen.⁴ Er det ikke politisk vilje til slike løsninger, er hele NORAF-prosjektet en symbolhandling som bør vurderes å legges ned, sett ut fra et kost/nytte-perspektiv. Den norske politibistanden til de afghanske myndighetene koster et titalls millioner norske kroner per år å drifte og bør derfor utnyttes på en mest mulig effektiv måte; samtidig må prosjektet få frie midler til disposisjon for iverksettelse av konkrete tiltak i et operasjonsområde som utgjør en forskjell for det afghanske politiet på lang sikt.

NORAF bidrar i Counter Narcotic Police Afghanistan (CNPA) med tre politirådgivere som alle mentorere sjefen for CNPA og hans to nestkommanderende. Dette arbeidet startet i 2004 og har blitt veldig godt mottatt av ledelsen ved CNPA. Men er det helt uproblematisk at norsk politi jobber sammen med internasjonale bevæpnede sikkerhetsfirmaer, i dette tilfellet Blackwater, eller bør de norske politirådgiverne trekkes ut av CNPA? Hva slags oppfattelse vil de afghanske politilederne ha av denne dubleringen, når en viktig del av denne mentoreringen har vært å øke lokal kapasitet og eierskap? Denne dubleringen vil kunne føre til en økt trusselsituasjon for de norske politirådgiverne hvis afghanerne føler at de blir satt under administrasjon.

Enhver fredsoperasjon kan medføre uuntenderte konsekvenser både for det internasjonale samfunnet og det konfliktområdet som berøres. Norsk politi sin innsats i Afghanistan bør gjennomgå en grundig vurdering i forhold til arbeidsoppgaver og hvilken strategi og samarbeidspartnere en velger for fremtiden. Gjøres ikke dette, blir hele prosjektet fort en form for symbolpolitikk fra norsk side og i liten grad en del av demokratibyggningen i Afghanistan.

Litteratur

- FN (2009) «Fatalities». Tilgjengelig på <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities/>.
- FNs Sikkerhetsråd (1992) Resolusjon 743 angående «Socialist Federal Rep. of Yugoslavia». Tilgjengelig på <http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>.
- FNs Sikkerhetsråd (1994) Resolusjon 904 angående «measures to guarantee the safety and protection of the Palestinian civilians in territories occupied by Israel». Tilgjengelig på <http://www.un.org/Docs/scres/1994/scres94.htm>.
- FNs Sikkerhetsråd (1999) Resolusjon 1244 angående «on the situation relating Kosovo». Tilgjengelig på <http://www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm>.

4 Norges ambassadør til Afghanistan, Kåre Aas, ble intervjuet av *Dagbladet* 20. august 2008 og spurt om hvorfor ikke flere av de norske politirådgiverne var avgitt FDD-prosessen. Han svarte at de norske politirådgiverne skulle inn i EUPOL-A. Hvorfor de norske myndighetene var så bestemte på at NORAF skal bli en del av EUPOL-A all den tid EU ikke ønsket Norges bidrag, er noe underlig.

Høgseth, Henning (2006) «De skyter med skarpt!» *Dagsavisen* 16.02.

Høgseth, Henning (2007) *Har NATO redusert splittelsen?* *Dagsavisen* 6.02.

Justisdepartementet (2000) St.meld. 18 (1999–2000) *Om Norges deltagelse i internasjonalt politisamarbeid*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/Documents-and-publications/Reports-to-the-Storting-White-Papers/Reports-to-the-Storting/19992000/Stmeld-nr-18-1999-2000-.html?id=192683&showdetailedtableofcontents=true>.

Utenriksdepartementet (2003) Agreement between the Kingdom of Norway and the Interior Ministry of the Transitional Government of Afghanistan. 9. mars.

Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet* (mars 2006).

Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/Planer/2006/regjeringens-handlingsplan-for-gjennomfo.html?id=448663.

DOKUMENTASJON: NORSK UTENRIKSPOLITIKK

Idrettsbistand, idrettsorganisasjoner og norsk utenrikspolitikk

ANDERS HASSELGÅRD

Norges Idrettshøgskole



Norske myndigheters bistandspolitiske prioriteringer og forholdet mellom norske myndigheter og norske frivillige bistandsorganisasjoner har lenge vært et framtreddende tema i den utenrikspolitiske debatten. I det siste tiåret har en ny type organisasjoner kommet til. Norske idrettsorganisasjoner som bruker idrett som et virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid (idrettsbistand) har fått økt finansiell støtte fra UD og Norad til sine bistandsprosjekter. Hvorfor det? I dag mangler det forskning som kan si oss noe om idrettsbistand og forholdet mellom idrettsorganisasjoner og norske myndigheter i utenrikspolitikken. Jeg vil her forsøke å sparke i gang interessen for dette hittil uutforskede forskningsfeltet. Denne artikkelen vil se nærmere på hvordan idrettsbistand og norske idrettsorganisasjoner kan relateres til norsk utenrikspolitikk, og noen sentrale utfordringer UD og idrettsorganisasjoner kan møte når de samarbeider om idrettsprosjekter. Et fotballprosjekt i Irak skal illustrere dette. Til slutt vil jeg peke på en ny utvikling innenfor idrettsbistandsfeltet, som vil utfordre både UD og norske idrettsorganisasjoners idrettsbistandspolitikk i framtiden.

Idrettsorganisasjoner som strategisk partner?

Norske myndigheter har siden 1990-tallet forsøkt å koordinere utviklingspolitikken med norsk utenrikspolitikk (Knutsen, Sørbø & Gjerdåker 1997; Tvedt 2003). Frivillige organisasjoner som arbeider for fred og utvikling har vært sentrale i denne integreringen, og norske myndigheter har bevisst forsøkt å samordne statens og organisasjonenes interesser og aktiviteter (Lie 2006: 138). Dette samarbeidet omfattes av det som i dag defineres som

Den norske modellen, som også omfatter «et mer strategisk, fleksibelt og målrettet bruk av bistandsbudsjettet, koblet til bredere utenrikspolitiske interesser» (Lægreid 1996: 293). Utviklingspolitikk er blitt utenrikspolitikk, og frivillige organisasjoner tar del i statens utenrikspolitiske apparat – som kunnskaps- og premissleverandører og som utførere av statlige instruksjoner. Frivillige organisasjoner er slik blitt viktige aktører i videreføringen og i synliggjøringen av det norske internasjonale humanitære engasjementet.

Også norske idrettsorganisasjoner, som med statlig støtte bruker idrett som et virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid, må i dag forstås ut ifra den overnevnte konteksten. De er ikke lenger en uinteressant aktør som deler ut idrettsutstyr til utviklingsland. Idrettsorganisasjoner er tvert om en interessant aktør, med et nytt virkemiddel for å fremme fred og utvikling, og med egenskaper som kan gjøre dem egnet til å fremme bredere norske utenrikspolitiske interesser. For eksempel viser egne studier av norsk idrettsbistand at det fra UD's side er spesielt sett på som verdifullt at norske idrettsorganisasjoner, særlig på forbundsnivå, stort sett alltid har en søsterorganisasjon å samarbeide med i andre land (Hasselgård 2008). Og flere steder er disse søsterforbundene knyttet direkte opp til det politiske system. Idrettsorganisasjoner kan derfor være en strategisk partner for norske myndigheter. Dette er altså i tråd med allerede eksisterende arbeidsmetoder; UD jobber ofte gjennom frivillige organisasjoners nettverk. Slik kan også idrettsorganisasjoner bli en del av statens utenrikspolitiske apparat som kunnskaps- og premissleverandører og utførere av statlige instruksjoner. Det er derfor av interesse å studere spørsmål som: Foregår norske idrettsorganisasjoners freds- og utviklingsarbeid i et vakuum eller i et spenningsforhold mellom organisasjonene og UD/Norad? Hvilke potensielle konflikter kan oppstå i samspillet mellom idrettsorganisasjonene og UD/Norad? Hvilket handlingsrom har idrettsorganisasjonene vis-à-vis UD og Norad? Hvilken rolle spiller idrettsorganisasjoner i den norske utviklings- og utenrikspolitikken? Opptrer idrettsorganisasjoner som utenrikspolitiske aktører?

Idrettsbistand og offisiell utenrikspolitikk

Norsk idrettsbistand har blitt knyttet stadig tettere sammen med utenrikspolitikken. I 2003 utarbeidet stiftelsen «Lillehammer Miljø»¹ forstudien «Idrett for fred og bærekraftig utvikling» på oppdrag fra UD. Målet med studien var å gi norske myndigheter et grunnlag for politikktutforming og til å definere ambisjonsnivå for norsk idrettsbistand. I forstudien ble det

1 Stiftelsen ble opprettet i 1997 for å videreføre kompetansen på idrett, kultur, utvikling og miljø som var opparbeidet i forbindelse med OL på Lillehammer.

gitt uttrykk for at den norske idrettsbevegelsen selv ønsket en mer sam-
 lende UD-strategi, et løft på området og at Norge skulle være en spydspiss
 i utviklings- og fredsarbeid der idrett ble brukt som virkemiddel. «Timin-
 gen» var bra. Hilde Frafjord Johnsen, som var utviklingsminister i Bonde-
 vik II-regjeringen, var opptatt av å løfte fram kulturfeltet i norsk utviklings-
 og utenrikspolitikk. Kulturmeldingen fra 1972–73² hadde lansert ideen om
det utvidede kulturbegrepet. Det nye kulturbegrepet omfattet også idrett fordi
 idrett ble hevdet å ha en sterk egenverdi, et kjennetegn ved alle kulturak-
 tiviteter (Loland 2007: 27–30). Bondevik II-regjeringen løftet fram kultur
 som utviklings- og utenrikspolitisk strategi i St.meld. nr. 35 (2003–2004)
En felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk. Som følge av det
 utvidete kulturbegrepet fant også idretten sin naturlige plass i meldingen.
 I meldingens kapittel 5.7 blir idrett for første gang av norske myndigheter
 anerkjent som et virkemiddel for å oppnå fred og utvikling.³ Denne mel-
 dingen skilte seg markant fra andre meldinger ved at utviklingspolitikken
 fikk en rettighetsagenda.⁴ Idrett er en rettighetsbasert aktivitet gjennom
 Barnekonvensjonens artikkel 31⁵ og Kvinnekonvensjonen.⁶

I 2005 ga Utenriksdepartementet ut «Strategi for Norges kultur- og
 idrettsamarbeid med land i sør» som en videreføring av ønsket om å
 løfte fram kulturfeltet i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. I kapitlet
 «Idrettsamarbeid med land i sør» ser vi et forsøk på å samordne statens
 og idrettsorganisasjonenes interesser og aktiviteter innenfor idrettsbistan-
 den. Strategidokumentet knytter idrett og idrettsorganisasjoner til norsk
 utviklings- og utenrikspolitikk: «Det er ikke minst evnen til å virke ut over
 seg selv som gjør kultur og idrett til viktige utviklingspolitiske og utenriks-
 politiske samarbeidsområder» (UD 2005: 11).

Idrett ble ansett som så spesiell i forhold til de andre kulturfeltene i
 freds- og utviklingsarbeid at det ble laget en egen strategi for idrettsamar-
 beid med land i sør. Dette ønsket kom fra politisk hold, fordi idrett ble
 ansett som et tydelig middel som får stor oppmerksomhet sammenlignet
 med andre kulturaktiviteter (Hasselgård 2008). Til grunn for strategien

2 Lagt fram av Korvald-regjeringen i 1973.

3 Kapittel 5.7: «Et levende kunst-, kultur- og idrettsliv bidrar til identitet og sikrer tilhørighet og
 forankring for den enkelte. Utvekslingen mellom Norge og land i sør er basert på at utfoldelse
 gjennom kunst, kultur og idrett er utviklingsfremmende i seg selv [...] Idrettsaktiviteter kan
 ofte utgjøre brede og kraftfulle arenaer for tiltak knyttet til forsoning i konfliktområder» (St.
 meld nr. 35 (2003–2004)).

4 Dette rettighetsperspektivet er førende for all utviklings- og fredspolitikk også i dag.

5 I 1989 ble retten til å drive lek og idrett innlemmet i Barnekonvensjonens artikkel 31. FNs
 Convention of the Rights of the Child er signert av alle land bortsett fra Somalia og USA (FN
 1989).

6 Kvinnekonvensjonen peker på betydningen av at kvinner på grunnlag av likestilling mellom
 menn og kvinner særlig blir sikret [...] de samme muligheter til å delta aktivt i idrett og fysisk
 fostring (UD 2005: 37).

som omhandler idrettssamarbeid med land i sør, la UD forstudien som var gjennomført av Lillehammer Miljø, FNs rapport «Sport for Development and Peace»⁷ og St.meld. nr. 35 (2003–2004). I tillegg ble Norges idrettsforbund, Norges fotballforbund og organisasjonen Right to Play⁸ invitert til å gi råd på bakgrunn av deres pågående idrettsprosjekter i land i sør, som allerede var støttet av både UD og Norad.

Strategidokumentet gjelder for perioden 2006 til 2015. I innledningen står det: «Strategien definerer og beskriver idrettens rolle i utviklingsprosesser og i utviklingssamarbeid innenfor et overordnet og prinsipielt rammeverk, med utgangspunkt i idrettslig utfoldelse som rettighet, idrettens egenverdi samt idrett som virkemiddel for å oppnå fred og utvikling – herunder FNs tusenårsmål» (UD 2005: 37). Strategien legger vekt på at «muligheten til å delta i, og ha glede av idrett, er en rettighet som må fremmes og støttes. Idrettslig utfoldelse og lek er ikke bare et middel, men et mål i seg selv» (UD 2005: 37). *Idrettens egenverdi* og prinsippet «*idrett for alle*» er grunnleggende i strategien. Det blir derfor poengtert at det kun skal satses på *breddeidretten* og at *toppidrett* skal holdes utenfor UD-strategien. På den måten skal idretten virke inkluderende og skape fellesskap i stedet for å ekskludere og skape motsetninger (UD 2005: 37). UD la også en instrumentell tilnærming til grunn for strategien: idrett kan bidra til andre mål utenfor selve idrettsaktiviteten (idrettens nytteverdi). UD var av den oppfatning at hvis en lagde strategier på idrettens premisser, men innenfor noen rammer, fikk man bedre prosjekter. På den måten mente UD at prosjektene kunne få større troverdighet og stå mer på egne ben (Hasselgård 2008). Dokumentet legger vekt på at norsk idrett har hatt en spesiell rolle i freds- og forsoningspolitikk. Det poengteres at «idrettens potensial som verktøy for utvikling og fred er underutnyttet» og at «idrett ikke bare er en sideeffekt av utvikling, men en positiv drivkraft for utvikling» (UD 2005: 39). Strategidokumentets hovedkonklusjon er at idrettsorganisasjonenes viktigste oppgave i internasjonalt freds- og konfliktløsningsarbeid er å bygge idrettsstrukturer i samarbeidsland.

Idrettsbistanden er ingen stor post på det norske bistandsbudsjettet, men bevilgningen er nesten fordoblet siden UD skrev sin idrettsstrategi. I 2005 ble det gitt ca. 23 millioner kroner til idrettsbistand over dette budsjettet (UD 2005: 41). I 2008 ble det gitt ca. 51 millioner.⁹ Nesten alle tilskuddene ble kanalisert gjennom norske idrettsorganisasjoner eller

7 Denne rapporten ble laget i et samarbeid mellom flere FN-organisasjoner i forbindelse med «The International Year of Sport and Physical Education» i 2005.

8 Right to Play er en NGO som bruker idrett som virkemiddel i utviklings- og fredsarbeid og som får støtte av Norad. Den ledes av den tidligere skøyteløperen Johan Olav Koss.

9 Tallet er basert på samtaler med idrettsforbundene Norges idrettsforbund, Norges fotballforbund og den humanitære organisasjonen Right to Play, gjort den 20. november 2008. Rundt 5 mill. kroner ble gitt bilateralt, utenom organisasjonene.

bistandsorganisasjoner som bruker idrett som et virkemiddel. Ulike seksjoner i UD står til sammen for ca. 75 % av den statlige finansielle støtten til norsk idrettsbistand. Norad, som står for den resterende finansielle støtten, har hovedansvaret for oppfølgingen og kvalitetssikringen av norsk idrettsbistand.¹⁰

Internasjonal trend

Forskning på idrettsorganisasjoner og norsk utviklings- og utenrikspolitikk er interessant fordi den økende statlige finansieringen av idrettsbistand i Norge er i tråd med en internasjonal trend der idrett, spesielt fotball, i økende grad har blitt anerkjent som et enkelt, kostnadseffektivt og effektivt virkemiddel for å nå freds- og utviklingsmål. I det siste tiåret har FN-organer, internasjonale og nasjonale idrettsforbund, bistandsorganisasjoner og nasjonale regjeringer i større grad brukt idrett som et virkemiddel i arbeidet for fred og utvikling (SDP IWG 2007). Idrett har vært på FNs agenda helt siden 1978. Da vedtok UNESCO artikkel 1 i det internasjonale charteret på «Physical Education and Sport». Her ble verdien «idrett for alle» anerkjent som en fundamental rettighet (UNESCO 1978). I 1989 ble retten til å drive idrett innlemmet i Barnekonvensjonens artikkel 31 (FN 1989). I 2003 ble idrett for første gang i FN hevdet å være et virkemiddel for å fremme helse, utdanning, utvikling og fred. Da vedtok FNs generalforsamling resolusjon 58/5 med tittelen «Sport as a means to promote Education, Health, Development and Peace». «Sport for Development and Peace International Working Group» (SDP IWG) ble opprettet av FN i 2004 og har som oppgave å samordne og gjennomføre FNs arbeid med å bidra til at idrett blir en del av staters nasjonale og internasjonale utviklingsstrategier og programmer.¹¹ Fokuset på idrett som virkemiddel for utvikling og fred ble ytterligere forsterket i 2005 da FN erklærte dette året som «The International Year of Sport and Physical Education». Daværende generalsekretær Kofi Annan understreket:

The International Year of Sport and Physical Education is a reminder to Governments, international organizations and community groups everywhere to draw on the promise of sport to promote human rights, development and peace (FN 2005).

¹⁰ Norads Avdeling for sivilt samfunn har en samarbeidsavtale med Norges idrettsforbund. Alle organisasjoner som søker idrettsbistandsmidler fra Norad, må søke gjennom denne avtalen.

¹¹ I 2008 ga SDP IWG ut rapporten «Harnessing the Power of Sport for Development and Peace», som er anbefalinger til «Governments, to national government policy-makers and the international Sport for Development and Peace community» (SDP IWG 2008).

I forlengelsen av dette året har 50 nasjoner, ti ulike FN-organer, programmer, fond og flere mellomstatlige organer, idrettsforbund og bistands-NGOer engasjert seg i FNs arbeid (SDP IWG 2008: 1). Konsekvensen har vært økende oppmerksomhet rundt freds- og utviklingsprosjekter der idrett blir brukt som virkemiddel. I dag drives det ca. 260 rene idrettsprosjekter i land i sør rettet mot grasrota, først og fremst mot barn og unge (Selliaas 2008). 80 av disse er rene fotballprosjekter. Men fotball brukes også i de andre prosjektene. Fotball er dermed den mest brukte enkeltidretten i bistandssammenheng.

Idrettens egenverdi og nytteverdi

Det viktig å forstå skillet mellom idrettens *egenverdi* og *nytteverdi* i konteksten freds- og utviklingsarbeid der idrett blir brukt som virkemiddel, også i utenrikspolitikken. Det som vektlegges som det primære utgangspunktet for idrettsprosjekter, kan si noe om prosjekters prioriteringer og fordi disse verdiene i noen sammenhenger kan komme i konflikt med hverandre.

Norsk idrettsbevegelse har tradisjonelt lagt vekt på idrettens egenverdi. Det er idrettsaktiviteten i seg selv som bidrar til freds- og utviklingsmål. Det er da *gleden ved å drive idrett* som er det primære utgangspunktet for idrettsprosjektene. Nytteverdien blir sett på som en konsekvens av mestringsgleden som idrettsaktiviteten skaper. Bevisstgjøringen rundt idrettens egenverdi og nytteverdi i norsk idrettsbistand har bidratt til at de fleste freds- og utviklingsprosjekter legger vekt på grasrota og spesielt arbeid rettet mot barn og unge, det vil si breddeidrett.

En konflikt mellom idrettens egenverdi og nytteverdi kommer tydelig fram når en ser bruken av eliteidrett for å nå freds- og utviklingsmål. For eksempel har enkeltutøvere og landslag blitt brukt som en symboliserende kraft i forsoningsprosesser i multietniske samfunn (se for eksempel Selliaas 2008). Her er det idrettsutøveren eller landslaget som har den primære funksjonen, ikke idrettsaktiviteten i seg selv. Fokus på egenverdi støttes best av breddeidrettsprosjekter og passer best inn i tradisjonell norsk bistand (fokus på grasrota) og tradisjonell idrettsbistand. Slik kan det oppstå en ideologisk konflikt mellom bredde- og eliteidrett som virkemiddel. En konflikt mellom norske idrettsorganisasjoner og norske myndigheter kan derfor oppstå hvis de ikke har den samme oppfatningen av idrettens primære utgangspunkt i freds- og utviklingsarbeid.

UDs strategi for «idrettsamarbeid med land i sør» støtter den norske idrettsbevegelsens tilnærming til idrettsbistand. Idrettens egenverdi og prinsippet «idrett for alle» er grunnleggende i strategien, det skal kun satses på breddeidrett. Norge har samtidig ambisjoner om å være i den humanitære eliten på den internasjonale arena. Freds- og utviklingsprosjekter

som gir oppmerksomhet, og en viss synlighet er i den sammenheng viktig. Det er nærliggende å tro at eliteidrett kan synliggjøre et slikt engasjement. Et samarbeid mellom UD og Norges fotballforbund om et fotballprosjekt i Irak kan tjene som et eksempel.

Irak-prosjektet – elite versus bredde

Norges fotballforbund (NFF) er en forholdsvis ny og uerfaren aktør i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. NFF er en helt annen type organisasjon enn det man vanligvis forbinder med norske bistandsorganisasjoner, men får like fullt statlig støtte til å drive freds- og utviklingsarbeid. Forbundets primæroppgave er utvikling av norsk topp- og breddefotball. Samtidig har NFF et stort internasjonalt nettverk og lang internasjonal erfaring. Den internasjonale «fotballfamilien» består av 208 nasjonale forbund som er samlet under paraplyorganisasjonene FIFA og UEFA.¹² NFF er det nasjonale særiddrettsforbund i Norge med den største porteføljen av freds- og utviklingsprosjekter. NFF er også det særiddrettsforbund som får mest støtte av norske myndigheter til å drive freds- og utviklingsarbeid. For 2008 ble det bevilget 20 millioner kroner til NFF fra UD (18,7 mill. kr) og Norad (1,4 mill. kr). Over halvparten av den finansielle støtten fra UD var øremerket utviklingen av et fotballbistandsprosjekt i Irak.

I 2007 vant det irakiske fotballandslaget Asia-mesterskapet i fotball. Det vakte enorm begeistring i hele befolkningen i Irak. Det var to årsaker til begeistringen. For det første er fotball svært populært i Irak. For det andre ser mange irakere på det irakiske fotballandslaget som et legitimt samlingspunkt for hele landet, uavhengig av om de er for eller mot USAs nærvær (Visser 2007). Landslagets bragd fikk også stor internasjonal medieoppmerksomhet. Like etter mesterskapet gikk de norske trenerne Egil «Drillo» Olsen og assistenttrener Otto Ulseth i forhandlinger med det irakiske fotballforbundet om å overta som trener for landslaget. I forkant av den andre forhandlingsrunden bestemte UD's politiske ledelse seg for at departementet skulle engasjere seg i forhandlingene. De så for seg en mulighet til å få i gang et freds- og forsoningsprosjekt i tilknytning til det irakiske landslaget. UD's seksjon for fred og forsoning ble derfor involvert i forhandlingene med irakerne. Seksjonen kontaktet NFF, som den mente kunne være et mellomledd i møtet med det irakiske fotballforbundet og det irakiske landslaget.

12 FIFA er det internasjonale fotballforbundet og har et overordnet ansvar for internasjonal fotball og de ulike regionale forbundene. UEFA er det europeiske fotballforbundet, AFC det asiatiske fotballforbundet, CAF det afrikanske fotballforbundet, CONCACAF det nordamerikanske fotballforbundet, CONMEBOL det søramerikanske fotballforbundet og OFC, fotballforbundet for Oseania.

Mine studier¹³ av dette prosjektet viser at det lå tre ambisjoner bak UD's ønske om å få i gang et freds- og forsoningsprosjekt knyttet til det irakiske landslaget, og som man ønsket å kanalisere gjennom NFF. For det første ble det irakiske fotballlandslaget *symbolske kraft* vurdert som viktig i et forsoningsperspektiv. UD mente landslaget var ett av de få elementene som kunne bidra med å holde samfunnet sammen i en borgerkrigsliknende periode med sterke etniske og religiøse skillelinjer i landet. Ved å gå inn med støtte fra norsk side kunne Norge, som et nøytralt land etter å ha beordret sine styrker ut av Irak, samtidig hindre at landslaget ble kjøpt opp av en av partene i borgerkrigen. Slik kunne landslaget framstå som nasjonalt irakisk heller enn sekterisk. Det andre motivet var knyttet til ønsket om å *synliggjøre* og *skape tillit* til det norske freds- og forsoningsengasjementet i Midtøsten. Gjennom fotballprosjektet og den synlighet det ville gi, ønsket UD å føre en freds- og forsoningspolitikk som ble lagt merke til, som styrket Norges omdømme i regionen og som kunne bidra til å skape tillit til Norges rolle som fredsmegler. For det tredje så UD for seg en *innenrikspolitisk effekt*, altså utenrikspolitikk for innenrikspolitisk formål. Dette motivet var knyttet Egil «Drillo» Olsen som et norsk nasjonalt ikon, som ville forsterke oppmerksomheten hjemme i Norge. Ideen var å bruke fotball og det «adopterte» landslaget til å menneskeliggjøre den arabiske verden i den norske opinionen. Gjennom fotball og den oppmerksomheten den får, ønsket UD at den norske befolkningen kunne få ny kunnskap om det irakiske og det arabiske samfunnet.¹⁴ For alle de tre motivene var det idrettens nytteverdi og eliteidrett, ikke idrettens egenverdi og breddeidrett, som var det primære utgangspunkt for prosjektet. Det oppsto av den grunn uenigheter mellom NFF og UD om prosjektets primære utgangspunkt, virkemiddelet og målgruppen. NFF avviste derfor i første omgang et samarbeid med UD.

Som Irak-prosjektet viser kan det foreligge et potensial for konflikt mellom utenrikspolitiske ambisjoner og idrettens eget verdigrunnlag i tilknytning til norsk idrettsbistand. Konsekvensen dersom konflikt om prosjektets primære utgangspunkt, mål og middel oppstår, kan være at UD velger en annen samarbeidspartner. Konsekvensen kan være at UD setter dagsordenen for framtidig idrettsbistand. I Irak-prosjektet ble det for eksempel en periode vurdert å bruke en annen aktør. Et alternativ var den humanitære organisasjonen «Right to play», som ledes av den tidligere norske OL-mesteren Johan Olav Koss. For UD ville det i dette tilfellet være lettere å forholde seg til en frivillig organisasjon som ikke var bundet av idret-

13 Studien omfatter blant annet intervjuer med avdelingsdirektør i UD's Seksjon for fred og forsoning, ansatte i seksjonen som var direkte involvert i forhandlingene med NFF og det irakiske fotballforbundet (IFA) og ansatte i NFF som deltok i forhandlingene med UD og IFA.

14 For nærmere diskusjon av de tre motivene, se Hasselgård 2008.

tens politikk, verdigrunnlag eller som har et nasjonalt eller internasjonalt ansvar for utviklingen av idretten, i denne sammenheng fotballbistand. Hadde UD avsluttet samarbeidet med NFF og fått med seg en annen aktør, som ikke er organisert inn under et norsk idrettsforbund og dets idrettsbistandspolitikk, hadde norske myndigheter kanskje satt en agenda for utviklingen av idrettsbistanden med større vekt på *eliteidrett* som et virkemiddel i freds- og forsoningsarbeid – på tvers av den norske idrettsbevegelsens grunnsyn. Men også på tvers av UDs egen «idrettsbistandsstrategi» fra 2005, som sier at eliteidrett skal holdes utenfor norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

Irak-prosjektet viser at selv når idrettsorganisasjoner som NFF forholder seg til UD, er det mulighet for at de blir involvert i bredere utenrikspolitiske strategier og at Norges utenrikspolitiske ambisjoner kan komme i konflikt med idrettsbevegelsens egne ambisjoner om idrett som et virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid. Norske idrettsorganisasjoners freds- og utviklingsarbeid eksisterer altså ikke i et vakuum, men i et spenningsforhold mellom organisasjonene og norske myndigheter som støtter prosjektene finansielt. I UDs idrettsbistandsstrategi står det klart og tydelig at grunnlaget for samarbeidet mellom UD, Norges idrettsforbund og NFF bygger på enighet mellom idrettens organisasjoner og offentlige myndigheter om sentrale verdier og målsetninger. Irak-prosjektet viser at det er ingen garanti for at dette følges opp i praktisk politikk.

Det vil alltid være en spenning mellom politikkenes uttalte mål og dens konkrete gjennomføring. Forsker på NUPI, Halvard Leira, mener dette ikke i seg selv innebærer et problem, men at det kan:

skape betydelige problemer for forsøkene på å skape en helhetlig utenrikspolitikk hvis spriket mellom det selvbildet som presenteres i statsbudsjetter, redegjørelser for parlamenter og nyttårstaler på den ene side og det selvbildet som fremstår gjennom utenrikspolitiske handlinger på den annen side, blir for stort. Hvis befolkningen ikke lenger kjenner igjen landets utenrikspolitikk, hvis det oppstår en for stor kognitiv dissonans, kan hele byggverket rase sammen. Utenrikspolitikken mister sin troverdighet i egen befolkning hvis staten ikke lenger gjennom sine handlinger representerer det bildet befolkningen har av seg selv (Leira 2007: 8).

På samme måte kan man hevde det er viktig at også idrettsbevegelsen kjenner igjen norske myndigheters idrettsbistandspolitikk. Hvis ikke, kan staten lett miste sin troverdighet hos idrettens organer på dette området.

Påvirkning på norsk utenrikspolitikk

Norske idrettsorganisasjoner, med ansvar for utviklingen av norsk idrett, tar også på alvor sitt ansvar for utviklingen av norsk idrettsbistand. Påvirkning av UD's forståelse av idrett som et virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid er i så måte viktig. Den senere utviklingen av Irak-prosjektet er et eksempel på at idrettsorganisasjoner har muligheten til å påvirke UD's politikk på idrett. Selv om «Drillo» måtte gå av som irakisk landslagstrener i februar 2008, lever Irak-prosjektet i beste velgående. Til tross for ulikt utgangspunkt, utviklet UD og NFF gjennom flere forhandlingsrunder en felles forståelse for og tilnærming til prosjektet. Det handler ikke lenger om å støtte det irakiske landslaget, men om å samarbeide med det irakiske, syriske og jordanske fotballforbundet om å opprette grasrotprosjekter rettet mot barn og unge og bygge strukturer for breddefotballen i landene. Som et resultat av dette samarbeidet ble det i november 2008 arrangert en landslagsturnering (for ungdomslandslag under 21 år) mellom Norge, Irak, Syria og Jordan i Amman. Det var et ledd i å gi oppmerksomhet om og markere starten på *breddefotballprosjektene* som ble initiert i samarbeid mellom fotballforbundene i de respektive landene. Landskampene fikk stor oppmerksomhet i media. Så der skjøt UD mål. Kampene ble for eksempel sendt på de største nasjonale tv-stasjonene i Irak, Syria og Jordan. Det norske initiativet og engasjementet ble sterkt framhevet i mediene.¹⁵ Gjennom denne tilnærmingen til Irak/Midtøsten-prosjektet har NFF fått et utgangspunkt for å bidra til utviklingen av barne- og ungdomsfotballen i Midtøsten, mens UD fikk synliggjort et norsk freds- og utviklingsengasjement i regionen. Prosjektet er også et eksempel på at samarbeid mellom UD og idrettsorganisasjoner kan åpne for nye veier som begge parter kan enes om.

Nye utfordringer

Idrettsbistandsfeltet er i utvikling, og nye aktører og virkemidler er i ferd med å innta arenaen. For eksempel har FN's nye spesialrådgiver for idrett, utvikling og fred, Wilfried Lemke, uttrykt at breddeidretten lenge har spilt en sentral rolle for å nå tusenårsmålene, men at eliteidretten nå også må få sin plass (*Bistandsaktuelt* 2008). Kan det endre Norges idrettsbistandsstrategi? En annen utfordring kan knyttes til fotball, som er inne i en ny utvikling. Det er en eksplosjon i opprettelser av fotballakademier i land i sør, spesielt i afrikanske land, hvor intensjonen er å finne og trene opp

15 Den norske ambassadøren i Amman ble intervjuet i flere av mediene som dekket turneringen. Blant annet dekket den verdensomspennende nyhetskanalen Al Jazeera turneringen og formidlet prosjektets formål. Fem irakiske riksdekkende TV-stasjoner gjorde det samme. I Norge laget NRK en tv-reportasje om prosjektet, og flere lokalaviser skrev om turneringen.

talenter til fotballklubber i europeiske land. Disse akademiene kan nok forstås og forsøkes legitimert som utviklings- eller fred og forsoningsprosjekter.¹⁶ Det finnes utallige eksempler på det. Uansett er det nok nytteverdien av prosjektene, det å fostre opp spillere som agenter og klubber kan tjene penger på, som er det primære utgangspunktet. I 2008 søkte for eksempel en norsk fotballklubb Norad om støtte til et akademiprojekt i Tanzania. Et annet eksempel er Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), som i lengre tid har utarbeidet et utviklingsprosjekt knyttet til opprettelsen av fotballakademier i Uganda og Vietnam. HSH har bestemt at de skal søke UD om finansiell støtte for å realisere prosjektet. Hva om norske myndigheter ser seg tjent med å støtte disse akademiene og bruker av det norske bistandsbudsjettet til å finansiere import av talentfulle fotballspillere til det europeiske fotballmarkedet? Vil det være en positiv eller en negativ utvikling for norsk idrettsbistand? Vil det være etisk riktig at det norske bistandsbudsjettet finansierer fotballakademier, der hovedintensjonen er å fostre opp toppspillere som agenter og europeiske klubber håper å tjene store penger på? Vil norske myndigheter stå i fare for å bidra til at idrettsressurser tappes fra det afrikanske kontinentet? Utviklingen av idrettsbistanden i Norge og internasjonalt har skjedd raskt og er fortsatt i utvikling. Og utfordringene står i kø. Det er derfor på sin plass å stille spørsmål om UD har kompetanse til å møte disse utfordringene.

Avslutning

Et populært uttrykk hos idrettens ledere er at «*idretten gjenspeiler samfunnet for øvrig*». Det gjelder nok også norsk idrettsbistand. I UD's idrettsbistandsstrategi står det i kapitlet om idrett: «*Utfordringen vil være å finne den rette balansen mellom utviklingspolitiske målsettinger og aktivitetenes egenverdi.*» Jeg har pekt på at også idrettsorganisasjoner og bistandsorganisasjoner som bruker idrett som et virkemiddel må studeres med utgangspunkt i at norsk utviklingspolitikk i stadig større grad har blitt inkorporert i norsk utenrikspolitikk, og at Norges arbeid for fred og utvikling har fått en større utenrikspolitisk dimensjon. En mer dekkende formulering om idrettsbistanden, og som jeg mener *gjenspeiler norsk freds- og utviklingspolitikk for øvrig*, kan derfor være: «*Utfordringen vil være å finne den rette balansen mellom utviklings- og utenrikspolitiske målsettinger og aktivitetenes egenverdi.*» Det vil trolig være et bedre utgangspunkt når man skal studere norsk idrettsbistands politiske prioriteringer og forholdet mellom norske myndigheter og norske idrettsorganisasjoner. For ambisjonsnivået for idrettsbistanden kan være forskjellig avhengig av om vi spør UD, Norad eller idrettsorganisasjonene.

¹⁶ Mange fotballakademier gir for eksempel fotballtalentene skolegang under oppholdet.

Litteratur

- Bistandsaktuelt* (2008) «Eliteidrett kan utgjøre en forskjell for fattige», nr. 5. Tilgjengelig på <http://bistandsaktuelt.no/default.asp?ID=5196&t=a>.
- FN (1989) Barnekonvensjonen. Tilgjengelig på <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>.
- FN (2005) «The international Year of Sport and Physical Education. Concept». Tilgjengelig på <http://www.un.org/sport2005/resources/consept.pdf>.
- Hasselgård, Anders (2008) *Norges Fotballforbund i norsk utviklings- og utenrikspolitikk – Den norske fotballmodellen*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Knutsen, Torbjørn L., Gunnar Sørbø & Svein Gjerdåker (red.) (1997) *Norsk utenrikspolitikk*, 2. utg. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Leira, Halvard (red.) (2007) *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: NUPI.
- Lie, Jon Harald Sande (2006) «Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk» i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending (red.) *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Loland, Sigmund (2007) *Idrett og samfunn*. Oslo: Gyldendal.
- Lægreid Turid (1996) «Den 'nye' utanrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?» i Iver B. Neumann & Ståle Ulriksen (red.) *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktrianget mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Aschehoug.
- Selliaas, Andreas (2008) «Fotball og politikk», *Hvor hender det?* Oslo: NUPI
- Sport for Development and Peace International Working Group (SDP IWG) (2007) *Literature Reviews on Sport for Development and Peace*. Sekretariat Toronto, Canada 31.08.
- Sport for Development and Peace International Working Group (SDP IWG) (2008) *Harnessing the Power of Sport for Development and Peace*. Athen.
- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom. En enhetlig utviklingspolitikk*.
- Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- UD (2005) *Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/prm/2005/0271/ddd/pdfv/254710-kulidro5.pdf>.
- UNESCO (1978) Charter of Physical Education and Sport. Paris: UNESCO. Tilgjengelig på http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/SPORT_E.PDF.
- Visser, Reidar (2007) «Hva bør Drillo gjøre?». *Aftenposten*, 26.09. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2014649.ece>.

DEBATT: NORSK UTENRIKSPOLITIKK FORAN STORTINGSVALGET

Hovedutfordringer for norsk utenrikspolitikk

En aktiv utenrikspolitikk

JONAS GAHR STØRE, *Arbeiderpartiet*



Arbeiderpartiets utenrikspolitiske mål er å trygge Norge, sikre norske interesser og vise internasjonal solidaritet gjennom aktiv handling.

Utenrikspolitikkenes mål er å gjøre innenrikspolitikken mulig: Å skape trygghet for at vi kan leve våre liv i frihet, gjøre vårt arbeid og utvikle fellesskap i fred.

Norges utfordringer og muligheter i nordområdene er vår strategiske hovedoppgave. Samtidig skal vi bidra til samarbeid og stabilitet i Norden og Europa for å trygge norske arbeidsplasser, sikre norske interesser og utvikle de norske kulturelle bånd.

Solidaritet og internasjonalt samarbeid er som røde tråder i arbeiderbevegelsens historie. Derfor engasjerer vi oss for å bekjempe fattigdom, fremme menneskerettigheter og bidra til nedrustning og anstendig arbeid. Og vår tids store kriser har de samme kjennetegnene: Finanskrisen og klimakrisen er global, rammer alle og kan bare løses om alle trekkes med for å utvikle og finne forpliktende løsninger.

Her skal Norge skal ta sin del av ansvaret. Men vi er i en posisjon der vi kan gjøre mer. Vi har en politisk og økonomisk mulighet til å gjøre en forskjell ut over oss selv. Denne plikten til internasjonal solidaritet ligger dypt forankret i sosialdemokratiets historie.

I denne artikkelen vil jeg kort skissere grunnlaget for Arbeiderpartiets utenrikspolitikk og omtale noen av de områdene jeg mener blir spesielt viktige for oss i årene som kommer.

Solidaritet og internasjonalt samarbeid

Et internasjonalt rettssamfunn der regler gjelder foran makt, er i Norges grunnleggende interesse. Med vår utadvendte økonomi, store havområder og kontinentalsokkel, er vi tjent med at folkeretten respekteres og styrkes.

Derfor vil vi bygge videre på folkeretten, og vi vil ha FN i ledelsen av et internasjonalt samarbeid basert på rettsprinsipper og representative, effektive institusjoner.

Vi vil arbeide for at FN er sterkt og respektert. FN blir ikke bedre enn hva medlemslandene gjør det til. Vi som vil ha mer og bedre FN må ikke overlate kritikk av verdensorganisasjonen til de som vil ha et svakere FN. Vi vil bidra med ressurser og har som mål å øke norsk deltakelse i FN-ledete operasjoner for fred.

I tillegg til FN er det to andre internasjonale samarbeidsinstitusjoner som er spesielt viktige for Norge: vårt samarbeid med Europa gjennom EØS og vårt medlemskap i NATO.

Arbeiderpartiet vil ha tett og nært samarbeid med EU og våre europeiske og nordiske partnere. I dag møter vi denne oppgaven gjennom EØS-avtalen og en aktiv europapolitikk. EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet sikrer norske bedrifter, borgere og organisasjoner de samme rettighetene og pliktene i det europeiske markedet. Tett samarbeid og integrasjon i Europa sikrer et stabilt kontinent, ikke minst gjennom støtte til de nye medlemsstatene i EU. Det gjør også vårt medlemskap i NATO.

Gjennom NATO og det transatlantiske samarbeidet trygger vi Norges sikkerhet. Vår sikkerhetspolitikk skal bidra til å sikre landets suverenitet og territorielle integritet. Norges deltagelse i flernasjonale fredsstøttende operasjoner skal være forankret i et klart FN-mandat eller annet anerkjent folkerettslig grunnlag. I årene som kommer er utvikling av det nordiske samarbeidet om utenriks- og sikkerhetspolitikk en viktig oppgave som Arbeiderpartiet vil prioritere. Sammen med våre NATO-allierte og basert på klare mandater fra Sikkerhetsrådet er Afghanistan vårt største internasjonale engasjement. I tillegg til aktiv deltakelse i de internasjonale organisasjonene vi er med i, er det noen saker Arbeiderpartiet vil prioritere høyt fremover. La meg nevne noen av dem her:

Nordområdene

Vi mener nordområdene er Norges viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken. I disse områdene har vi grunnleggende nasjonale interesser og politiske utfordringer. Her står vi også overfor noen av de tydeligste virkningene av klimaendringene. Nordområdene har store petroleumsressurser og noen av verdens rikeste fiskeriresurser. Når nedsmeltingen av isen åpner for nye og kortere internasjonale seilingsleder, venter nye utfordringer og muligheter i området.

Derfor vil vi ha en aktiv politikk i nordområdene med forvaltning av fiskeriresurser, styrking av samarbeidet med Russland og våre nordiske naboer gjennom barentssamarbeidet, og det arktiske samarbeidet vil være viktig for landet vårt.

Klima og energi

Klimaendringene er sammen med fattigdommen vår tids største utfordring. Klimautfordringene setter vår solidaritet på stor prøve fordi verdens fattige land og mennesker vil bli hardest rammet. Det krever at vi gjør en stor innsats både ute og hjemme, og det er også en oppgave for utenrikspolitikken. Klimatoppmøtet i København kan bli avgjørende for hvordan verden møter klimautfordringene.

Norge er en energinasjon. Arbeiderpartiet vil styrke vår evne til å ivareta våre politiske energiinteresser. Samtidig skal Norge ligge i front med å utvikle ambisiøse klimaavtaler, utvikle nye teknologier og støtte tiltak for at også utviklingsland kan møte klimautfordringene.

Engasjementspolitikk

Fattigdommen setter verdens solidaritet på prøve. I mange land er nøden fortsatt stor. Arbeiderpartiet vil at Norge skal gå i bresjen for en utviklingspolitikk som reduserer fattigdom. Vi vil også arbeide for at den internasjonale innsatsen mot fattigdom ikke svekkes nå som en følge av den internasjonale finanskrisen. Derfor vil vi bidra til at de sosiale konsekvensene av finanskrisen løftes i internasjonale fora, blant annet gjennom å sette fokus på anstendig arbeid. Vi vil bidra til at finanskrisen ikke fører til dårligere arbeidsvilkår og svekkede sosiale rettigheter.

Arbeiderpartiet vil også at Norge skal bruke medlemskapet i FNs menneskerettighetsråd til å styrke arbeidet for ytringsfrihet og menneskerettigheter og arbeidet mot tortur og dødsstraff. I tillegg vil vi være spesielt opptatt av likestilling og arbeid, og motarbeide vold mot kvinner i krig og konflikt (FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325).

Vi vil videre løfte arbeid for nedrustning. Vi satte målet om et forbud mot klasevåpen, og vi lyktes med å forhandle frem en internasjonal konvensjon. Nå jobber vi for en aktiv humanitær nedrustning, oppfølging av forbudet mot antipersonellminer og klasevåpen og vil ta nye initiativ for regulering og kontroll av håndvåpen og aktive bidrag til kjernefysisk nedrustning.

Å gjøre en forskjell

Arbeiderpartiet har et klart mål med sitt internasjonale engasjement enten det er i våre nærområder eller lenger unna: Vi vil gjøre en forskjell. Vi vil føre en aktiv utenrikspolitikk som legger vekt på norske interesser og er med og tar et globalt ansvar. Slik kan vi trygge vårt eget samfunn – og bidra til å skape trygghet og frihet for andre.

En radikal stemme i norsk utenrikspolitikk

KRISTIN HALVORSEN, *Sosialistisk Venstreparti*



«Det lille land som er uenig i sin utenrikspolitikk, har ingen utenrikspolitikk», sa Trygve Bratteli en gang. SV er grunnlagt på å utfordre konsensusen i norsk utenrikspolitikk. Veien derfra til regjeringsdeltakelse har vært lang, men fruktbar. Det er utgangspunktet når vi definerer hovedutfordringene framover: Å løse klimakrisen, bidra til fred og sosial utvikling og å sikre nasjonale interesser i nordområdene.

SVs standpunkter har ofte hatt bredere støtte enn det oppslutningen skulle tilsagt, og vi har hatt større innflytelse enn vi er blitt tillagt. Selv om bare et mindretall støttet vårt nei til NATO, representerte vi brede lag av folket i vår motstand mot atomvåpen under den kalde krigen. SV var på folkeflertallets side i begge folkeavstemningene om norsk EU-medlemskap. Da SV som det første norske parti som opprettet kontakt med PLO, var det kontroversielt. Vekst- og forbrukskritikken ble felleseie da Brundtland-kommisjonen la fram rapporten «Vår felles framtid».

Klimautslippene må reduseres drastisk, og det må settes et tak på hvor mye utslipp vi kan tillate. Hvis vi tenker oss at hvert menneske på kloden har rett til sin andel utslipp, blir det overtydelig at vi som lever i den rike delen av verden har et ressursbruk som går på bekostning av fattige mennesker. Derfor må vi få til en byrdefordeling i klimapolitikken der den rikeste delen av verden påtar seg en langt større del av ansvaret for å redusere utslipp enn vi gjør gjennom Kyoto-avtalen. Det må gjøres gjennom nasjonale utslippskutt, teknologiutvikling og ved å bidra til reduksjoner internasjonalt. Norske investeringer i tiltak for å bevare skog som binder CO₂, er ett eksempel. Å sette en pris på karbonutslipp er et annet. Norge har dessuten fremmet forslag om at to prosent av utslippstillatelsene de rike land får i København, skal holdes tilbake av FN og auksjoneres ut. Det kan generere inntekter på opp mot 25 milliarder dollar årlig til slike tiltak i fattige land.

Fordi miljø og utvikling henger så tett sammen, er det en stor fordel for Norge at vi har samlet disse politikkområdene under én minister. Den fattigste delen av verden rammes hardest av klimaendringene, og må høres i de internasjonale forhandlingene. Klimapolitikk er også internasjonal solidaritet, som må virke sammen med en ambisiøs utviklingspolitikk der vi bl.a. har nådd målet om en prosent av BNI til bistand.

Norsk utenrikspolitikk er annerledes i dag enn under Høyres Jan Petersen. Det skal SV ha sin del av æren for. Kontrasten til forrige stortingsperiode er stor: Da dominerte Irak-krigen utenrikspolitikken. På Stortinget

gjorde alle partier med unntak av SP og SV sitt ytterste for å unngå debatt, mens debatten raste i samfunnet for øvrig. Jeg er stolt av at SV var på folke- meningen side i dette spørsmålet, men få vet hvor krevende det kunne være å målbære disse synspunktene i Stortinget. Vi ble anklaget for å være kunnskapsløse og nærmest illojale. Regjeringen sa til slutt nei til å støtte USAs krig, men straks Saddam var styrtet, stilte Norge opp med personell i Irak. Det var først og fremst en symbolhandling, men symboler teller. Det gjorde at Bush kunne telle opp Norge som en av sine allierte i Irak under sin *State of the union*-tale.

Derfor var det så viktig for oss å få avviklet det norske styrkebidraget da vi kom i regjering. SV var det eneste partiet som stemte imot det norske bidraget på Stortinget. Soldatene ble hentet hjem, og ingen har foreslått å sende dem tilbake. Tilsvarende var det avgjørende for SV å avslutte det norske bidraget i *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan. SV var imot å delta i den amerikanskledede operasjonen, men støttet det norske bidraget i den flernasjonale ISAF-styrken med FN-mandat. Etter regjeringsskiftet ble bidraget til OEF trukket ut, og ISAF-innsatsen styrket.

Men når vi stiller norske soldater til disposisjon utenfor Norges grenser, har vi et ansvar for å sikre at deres innsats inngår i en fornuftig strategi med sannsynlighet for å lykkes. Jeg har aldri vært i tvil om at de norske soldatene er dyktige og at de gjør en viktig jobb. Den militære strategien har imidlertid ikke lyktes. De sivile dødsfallene i 2008 økte med 40 pst. fra året før. Tilliten til de internasjonale styrkene er på et lavmål, og mange afghanere tviler på styrkenes motiver for å være i landet. SV vil derfor avvikle det norske bidraget til ISAF. Vi vil heller konsentrere oss om den sivile innsatsen og bidra til å styrke mulighetene for en politisk løsning slik at FN overtar ansvaret for støtte til sikkerhet og stabilisering.

Det er ingen organisasjon i verden som kan løse internasjonale oppgaver med større autoritet og legitimitet enn FN. SV støtter arbeidet med å gjøre FN mer effektiv, slik at organisasjonen blir mer handlekraftig og ressursene utnyttes bedre. FN må oppfattes som demokratisk og konsekvent, og ikke som et verktøy for stormaktene, for å fungere godt. Som et lite land er også Norge avhengig av internasjonale spilleregler som forhindrer vilkårlig bruk av makt og beskytter interessene til de svakeste.

Da jeg fikk lov til å tale for NUPI om en ny norsk utenrikspolitikk foran valget i 2005, brukte jeg mye tid på å løfte nordområdene som Norges viktigste strategiske interesse. Det er det fortsatt. Området er ekstremt rikt på fisk, en av de mest verdifulle fornybare ressursene i verden. Dernest er det en av verdens viktigste regioner hva gjelder uutnyttede olje- og gassressurser. Regjeringen har iverksatt en tydelig og tverrgående satsing i nord, som alle regjeringspartiene har eierskap til.

Trygve Brattelis formaning om konsensus siteres fortsatt i utenrikspolitiske debatter. Det er selvsagt ikke et mål i seg selv å være uenig, men

politikk handler om å bevege, mobilisere og om å forandre, også i utenriks-politiske spørsmål. SV er en garantist for at debatten også føres i regjeringen og i Stortinget.

Og som del av en ny rød-grønn regjering vil vi kunne bidra til å styrke Norges arbeid for klima, fred og utvikling ytterligere.

Et paradigme står for fall

LIV SIGNE NAVARSETE, *Senterpartiet*



Verden opplever i dag tre store kriser: klima-, matvare- og finanskriser. Krisene er systemkriser, skapt av prioriteringer innenfor et tilnærmet hegemonisk økonomisk paradigme. Den vestlige verden, med USA som motor, har dominert verdensøkonomien siden 2. verdenskrig. Etter Berlinmurens fall har motoren virket i retning av en markedsliberalistisk økonomisk politikk som hevder at markedet i seg selv er selvregulerende og fordelende. Markedsliberalismen har sett politisk styring og nasjonalstaters økonomiske makt som ødeleggende.

I dag sulter 950 millioner mennesker, og bakteppet for dagens krise er en langvarig fordelingskrise. Systemkrisene har nådd de rike landene gjennom finanskrisen og skapt et politisk momentum. Arven etter Reagan og Thatcher er blitt vanskeligere å forvalte. Nå etterspørres mer styring, ikke mindre. De høylytte kravene om mer marked har stilnet.

Politiske håndverkere må spørre seg om krisene kan løses ved å restaurere de gamle systemene, eller om tiden nå er inne for å bygge noe nytt. Norges viktigste internasjonale bidrag til å løse klimakrisen er landets store uutnyttede naturressurser. Senterpartiet mener Norges største utfordring er knyttet til overgangen fra oljeøkonomi til en økonomi basert på fornybare energikilder. En robust realøkonomi der produksjonen *i framtida* er knyttet til fornybare energikilder, krever prioritering på forsknings- og utviklingssida *i dag*. Senterpartiet mener en næringsnøytral tilnærming er lite egnet for politiske håndverkere som vil medvirke til en nødvendig omstilling av næringslivet. Nasjonen må også med større alvor diskutere hvordan oljeformuen skal forvaltes. Det er ikke gitt at finansielle investeringer på børs gir mest innovasjon og dermed grunnlag for framtidige investeringer.

I en tid med økonomisk uro ropes det på forandringer. Noen setter sin lit til Obamas «*Change*». Også i Europa ropes det, men EUs politikere trår tungt i EU-systemet. Lisboa-strategien setter økonomisk konkurranse-dyktighet foran alle andre utviklingshensyn. Dereguleringene av tjenestektoren gjennom uthuling av utstasjoneringsdirektivet i flere dommer

på arbeidslivsområdet, og forsterking av denne rettstilstanden gjennom tjenestedirektivet, viser at EU fortsetter i gamle spor. Postdirektivet og forslaget til helsedirektiv føyer seg inn i rekken. Senterpartiet vil evaluere EØS-medlemskapet og konsekvensene for Norge og utrede alternativer til avtalen.

EU tvinger i dag fram en økonomisk liberalisme i Europa som truer fundamentet i den nordiske velferdsmodellen. De nye EU-landene gjøres til eksportører av arbeidskraft framfor skapere av arbeidsplasser, og det bidrar til privatisering av velferden. I land med et godt utbygd velferdssystem, truer tjenesteliberaliseringen samfunnskontrakten basert på at brede lag har en god inntekt å leve av i forhold til kostnadsnivået. Folks skatteevne har sikret retten til å yte etter evne og få ved behov. Slik har vi unngått at folk må ut og kjøpe seg helseforsikringer etter størrelse på egen lommebok. I USA står 50 millioner uten privat forsikring når krisen rammer.

Senterpartiet vil medvirke til et Europa der samarbeid mellom næringsliv, arbeidstakere og staten sikrer et sammensatt næringsliv og økonomisk utjevning. Vi registrerer at EU virker i motsatt retning, og det bør være et tankekors for norsk ja-side.

Ved alle veiskiller har de store mastodontene en tendens til å bli igjen i gamle paradigmer. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) sin dom over norsk utviklingspolitikk er at det eneste vi gjør feil er å produsere halvparten av kaloriene vi konsumerer selv. Forståelse for at naturgrunnlaget både setter begrensningene og står for mulighetene i matproduksjon, er avgjørende for å kunne fø verdens befolkning. Hensynet til økologien står i motstrid til tanken om stordrift og komparative fortrinn. Teorien om at alle varer har like stor verdi som utviklingsagenter, om de som har de beste egenskapene til å produsere dem gjør nettopp det, har vist seg å ikke stemme. I dag sulter folk i land der matproduksjonen utgjør en stor andel av næringsveiene. Ingen land har oppnådd positiv økonomisk utvikling uten industriell utvikling og allsidighet i næringsstrukturen. Verken fordelingskrise eller matvarekrise kan løses av mer frihandel. Snarere tvert imot.

Senterpartiet mener dette må få konsekvenser for den videre prosessen i WTOs Doha-runde. Verden må nå samarbeide om å ikke gå fra den ene ytterligheten: frihandel, til den andre: ren proteksjonisme. FNs matvareorganisasjon (FAO) anslår at verdens matproduksjon må dobbles fram mot 2050 om kloden skal brødfø alle. Tiden der rike vestlige land kunne hente den billigste varen fra hvor det måtte være i verden, uten å tenke på miljøkostnadene eller andre befolkningers rett til mat, er kommet til veis ende. Vi må skape et system som bidrar til utvikling av sterke regionale markeder, også i den fattige delen av verden. Det betyr at land i utvikling må få rett til å beskytte sin industri og at alle land må sikres retten til å ivareta sin befolknings matvaresikkerhet. Eksportsubsidier må avskaffes.

Handelspolitikken har virket imot en mer rettferdig fordeling av matfatet. Når det er overflod av mat, blir prisene lave, og det dumpes mat fra rike land i fattige markeder. Når det er knapphet, blir mat en luksusvare for de som har råd til å kjøpe, og de fattigste overlates til sult og fortvilte sosial opprør som på Haiti i fjor. I årets budsjettdebatt viser Fremskrittspartiet til Hernando de Soto sin påstand om at fattige «taper mye på grunn av fravær av eiendomsrettigheter». Denne kunnskapen gjør at Frp konkluderer: «Det frie markedet er den rake motsatsen til privilegiesamfunnet.» For Senterpartiet er det selvsagt at de manges bruksrett til jord og eierskap til produksjon kan bidra til utvikling. I noen land betyr det privat eiendomsrett på mange hender, i andre land er tradisjonen fellesforvaltning.

Trusselen mot folks eierskap til ressursene er uansett økonomisk liberalisering. Handelsliberalisering har styrket det multinasjonale eierskapet på bekostning av det lokale. Senterpartiet mener det er en solidarisk erkjennelse at mennesker og miljø ikke er tjent med en arbeidsdeling der basisvarer fraktes over enorme avstander og gjør noen til sårbare råvareprodusenter. Trickle down-effekten, at det skal dryppe på klokkeren når det regner på presten, som man hevdet var markedsliberalismens fremste biprodukt, virker ikke for nærmere en milliard mennesker. Det er på tide å innse at paradigmet står for fall.

FrP bringer utenrikspolitikken hjem

SIV JENSEN, *Fremskrittspartiet*



Regjeringen har denne våren lagt frem tre stortingsmeldinger som omhandler norsk utviklings- og utenrikspolitikk samt vårt engasjement på Svalbard. Meldingene bygger på mange forutsetninger som det er gode grunner til å stille spørsmål ved.

Professor Øyvind Østerud omtalte i 2006 Norge som en humanitær stormakt. Norge gir i dag bistand til 109 land og har et pågående fredsengasjement i 20 land. Det store historiske verket om norsk utviklingshjelp fra 2003 kan imidlertid ikke påvise at bistanden har hatt en positiv utviklingseffekt i mottakerlandene. Det er blitt viktigere for bistandsindustriens selvbilde at bistanden og fredsengasjementet fortsetter enn at det gir konkrete resultater. Bistand er blitt et «godhetsregime», kanskje aller best symbolisert ved den tidligere rockeartisten Bob Geldof som i Oslo i fjor uttalte at «noe må gjøres, selv om det ikke virker». Gode intensjoner får imidlertid ikke mennesker ut av fattigdom. Av og til må vi også erkjenne at gode intensjoner har gjort ting verre. I slike tilfeller blir bistanden mer en forbannelse enn en velsignelse for mottakerlandet.

Korrupsjonsanalytikere anslår at nesten 70 milliarder kroner forsvinner i korrupsjon i Afrika hvert eneste år. Millioner av mennesker i Kenya står nå overfor en matkrise, samtidig som mais til en verdi av over 14 millioner kroner har blitt solgt på svartebørsen til nabolandet Sudan. Om lag halvparten av den norske bistanden til landet går direkte til de kenyanske myndighetene. Gode norske intensjoner understøtter på denne måten korrupsjon i Kenya.

Hva har så den norske engasjementspolitikken bidratt til? Norges engasjement ute i verden har først og fremst vært knallhard interessepolitikk for de som har funnet en lukrativ karrierevei i fredsdiplomati. Fredsavtalene som Norge har fremforhandlet ligger imidlertid stort sett alle i grus. Forestillingen om at utenrikspolitisk engasjement gir tilsvarende innenrikspolitisk gevinst er aldri underlagt kritisk evaluering.

Utenriksdepartementet har under utenriksministerens og utviklingsministerens ledelse utviklet seg til å bli et «dialogdepartement». Norske myndigheter har ført dialog om menneskerettighetene med Kina siden 1997, mens vilkårlige henrettelser av politiske opposenter fortsetter med uforminsket styrke. Norge var ett av de siste landene som stanset stat til stat-bistanden til Zimbabwe. Statsråd Solheim var i år den første vestlige minister på mange år som møtte Mugabe. Solheim åpnet for norsk bistand til Zimbabwe dersom utviklingen går i riktig retning, til tross for at menneskerettighetsorganisasjoner advarer mot å åpne for bistand uten at Mugabe går med på vidtrekkende reformer.

Norge har under den rød-grønne regjeringen valgt kun å tilslutte seg FNs terrorliste. Utenriksministeren har uttalt at en tilslutning til EUs liste vil kunne begrense Norges virke som fredsnasjon. Han sier dermed at en videreføring av bildet av Norge som «humanitær stormakt» er viktigere enn vern om grunnleggende menneskerettigheter. Norges tilslutning til FNs terrorliste understøtter engasjementspolitikken i den tro at dialog, forhandlinger og utviklingshjelp istedenfor terrorlisting vil være det viktigste virkemidlet i kampen mot terrorisme. Dette bygger også delvis på forestillingen om at fattigdom er årsaken til terrorisme, en påstand som har blitt tilbakevist i utallige forskningsrapporter.

Vi skal uroe oss for hva som blir gjort i vårt navn, men vi skal også uroe oss over hva som ikke blir gjort i vårt navn. Ingen land kan over tid klare seg i utenrikspolitikken uten å sette egne interesser i førersetet. Nordområdene utgjør det strategisk mest viktige området for Norge. Regjeringen la tidligere i år frem den foreløpig siste delen av nordområdestrategien kalt «Byggesteiner i nord». Fremskrittspartiet vet fra tidligere hvordan det har gått når Arbeiderpartiet har villet bygge hus. Strategien er stort sett en oppramsing av forslag som allerede er vedtatt av Stortinget.

Regjeringen går i Svalbardmeldingen inn for å reservere store områder på Svalbard til forskning som «referanseområder for klima og miljøfors-

kning». Nesten 65 prosent av øya er allerede fredet og i realiteten utilgjengelig for allmennheten. Flere reiselivsaktører har den siste tiden gitt signaler om at de nå er pålagt så mange restriksjoner at virksomheten står i fare. Hvilken verdi har naturen på Svalbard dersom ingen skal få oppleve den?

Russlands aktivitet på Svalbard har over de siste årene skutt fart, og det vil satses på ny gruvedrift, forskning og turisme. Fremskrittspartiet har ambisjoner for nordområdene og Svalbard. Og ambisjonene strekker seg ut over hva vi ikke skal gjøre. Bærekraftig utvikling og turisme lar seg forene. Øygruppen må ikke bli et «klimalaboratorium» for statsledere akkompagnert av Al Gore og Erik Solheim. Mens regjeringen ser begrensninger, ser Fremskrittspartiet muligheter. Slik er det også i forhold til utvinningen av naturressursene i nord.

Dersom Norge ikke går foran og viser vei i utvinningen av naturressursene i nordområdene, er Russland mer enn parat til å ta over denne rollen. Da kan det skje en utvikling som ikke er til det bedre for miljøet. Det er et tankekors at Snøhvit sannsynligvis ikke ville blitt bygd ut dersom den nåværende regjeringen hadde sittet ved makten da prosjekteringen startet på begynnelsen av 1980-tallet.

FrP vil åpne for olje- og gassvirksomhet på feltene Nordland 6 og 7 og Troms 2, som kan bli en drivkraft for næringsutvikling i nord. Det tar mellom 15 til 20 år fra et felt oppdages til ressursene kan hentes ut. Den teknologiske utviklingen vil over disse årene kunne bidra til nye metoder for bærekraftig ressursutnyttelse.

Regjeringen er opptatt av tall og statistikk og har gjennom hele året gratulert seg selv for å ha oppnådd målet om en prosent av BNI til bistand. Det er derfor interessant at regjeringen ikke deler den samme entusiasmen hva gjelder NATO-målet om to prosent av BNI til forsvaret. Forsvaret er nå sulteføret. Hæren er knapt nok i stand til å beskytte en bydel i Oslo, halvparten av jagerflyene er til enhver tid ute av operativ tjeneste og marinen ligger stort sett ved kai. Olavsværn utenfor Tromsø – som NATOs eneste sjømilitære base i nordområdene – er lagt ned, og marinens aktiviteter i nord drives fra Bergen. Vi trenger et sjøforsvar som kan agere raskt ved miljøkatastrofer i de sårbare kystområdene. Oljevernberedskapen, dykkermedisinsk beredskap og beredskap knyttet til radioaktiv forurensning fra havarerte russiske ubåter blir åpenbart svekket som følge av nedleggelsen, noe som burde vekke bekymring.

Når regjeringen nærmest leter etter utenlandsoppdrag som vi kan involvere oss i, så har vi et problem. Vi trenger en satsing på forsvaret der hvor forsvaret først og fremst trengs: i nordområdene. Vi kan ikke forvente at andre allierte gjør jobben i nord, den må vi gjøre selv. Fremskrittspartiet vil ha en styrking av Norges militære tilstedeværelse i alle ledd i nord. Regjeringens nedbygging av forsvaret i nord er dramatisk og kommer i en tid hvor Russland rustet opp. Det er en utvikling som gir dårlige utenriks- og sikkerhetspolitiske signaler til våre NATO-allierte.

Hovedutfordringer i norsk utenrikspolitikk

ERNA SOLBERG, *Høyre*



Norsk utenrikspolitikk skapes og utøves i dag i grenseflaten mellom klassisk geopolitikk, basert på faktorer som geografi og ressurser, og den globaliseringsprosessen som i løpet av få tiår har kastet rundt på vår forståelse av og interaksjon med verden rundt oss. Dette skaper et komplekst sett med utfordringer for Norge.

Hvordan kan vi organisere verden bedre?

I møte med nye utfordringer er arbeidet for en bedre organisert verden sentralt. Norge har en særlig interesse i å opprettholde og styrke en internasjonal rettsorden og fungerende multilaterale institusjoner. Utviklingen av FNs havrettsregime er for eksempel en direkte foranledning til det norske oljeeventyret. Som en liten stat er Norge tjent med at stormaktene deltar i en regelstyrt verdensorden.

Samtidig ser vi at store deler av det eksisterende multilaterale systemet er under press. FN har desperat behov for reform, Bretton Woods-institusjonene sliter med å tilpasse seg en ny tid, og balansegangen mellom å ha institusjoner som er representative i forhold til deltagelse og maktfordeling, og institusjoner som faktisk fungerer, er hårfin. Økt representativitet medfører også at det ikke lenger er sikkert at våre prinsipper vinner frem i kampen om verdier og menneskerettigheter i ulike internasjonale fora.

Hvordan håndterer vi globaliseringen – og finanskrisen?

«Globaliseringen kan ikke bekjempes, den kan bare vinnes», skal Tony Blair ha sagt. Så langt har Norge vunnet stort på globaliseringen. Norsk velstand er stadig mer avhengig av verden rundt oss, gjennom friere handel og større eksportmarkeder.

Globaliseringen har også sine skyggesider, som organisert kriminalitet, spredning av religiøs og politisk ekstremisme, internasjonal terrorisme, ulovlig migrasjon og ikke minst grenseoverskridende miljø- og klimautfordringer. Dette er utfordringer som visker ut skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk, og som kun kan håndteres gjennom en helhetlig tilnærming. Vi må organisere oss bedre for å møte disse utfordringene, både i Norge og på det internasjonale plan.

Norge er blant de som har mest å tape dersom proteksjonisme og isolasjonisme gjeninntar verden. Finanskrisen utfordrer den åpne verdens-

handelen, og flere av stormaktene snakker igjen åpent om behovet for å beskytte egen industri. Sett i denne sammenhengen er det foreløpige sammenbruddet av Doha-runden i WTO særlig bekymringsfullt. En utvikling hvor det multilaterale handelsregimet settes under press eller går i oppløsning, vil være en alvorlig trussel for Norge.

Jerntriangelet består?

Noen faktorer ligger likevel fast. En tradisjonell fremstilling av handlingsrommet for utviklingen av norsk utenrikspolitikk er «det strategiske triangelet», hvor Norge ligger plassert mellom Europa, det transatlantiske området og Russland. Dette «triangelet» er fortsatt en god illustrasjon på sentrale problemstillinger for Norge.

Forankringen som mangler – Norge og EU

EU var tidligere en organisasjon for relativt få vesteuropeiske land – hovedsakelig opptatt av økonomisk samarbeid. Slik er ikke situasjonen lenger. Nå har EU 27 medlemsland, og driver utstrakt samarbeid også innen tradisjonelt nasjonale oppgaver som justispolitikken og sikkerhets- og utenrikspolitikken. Vi har så langt løst spørsmålet om forholdet til EU ved å knytte oss tett til EU-samarbeidet gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og ved deltakelse i EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid.

Disse ad hoc-avtalene kan imidlertid ikke sikre oss deltakelse i de politiske arenaene og innflytelse over de politiske beslutningene i EU-systemet. Da blir det ett ben som mangler i vårt strategiske triangel. Denne forankringen kunne ikke minst vært viktig i en tid da ressurspørsmål i nord ser ut til å bli stadig viktigere. EU representerer en tilnærming til internasjonale spørsmål basert på lov, og kan bidra til å rettsliggjøre framfor å militarisere stridsspørsmål. Som EU-medlemmer ville vi også sendt et klart signal om at Norge står støtt i Europa, med 27 medlemsland i ryggen. EU ville dermed vært en viktig brikke i en norsk sikkerhetsstrategi. Utenforskapet og den manglende innflytelsen i EU er kanskje Norges aller største utenrikspolitiske utfordring.

Afghanistan og den videre utviklingen av NATO

Idet denne artikkelen skrives har en undersøkelse vist at over 80 pst. av Norges befolkning støtter det norske medlemskapet i NATO. Behandling av Stortingsmelding nr. 15 (2008–09) viste at et samlet storting fortsatt

anser alliansen som bærebjelken i vår sikkerhetspolitikk, og senest i april tok man opp Albania og Kroatia som nye medlemmer. Men hvor står egentlig NATO i dag?

Et hint om svaret finner vi i Afghanistan. Det er nå åtte år siden den internasjonale militære innsatsen i landet startet, og ISAF er NATOs største operasjon noensinne. Tidshorisonten for engasjementet er langt, og de gjenstående utfordringene massive. Samtidig ser vi tegn til en stadig mer ujevn byrdefordelig innad i alliansen, hvor flere land svekker den internasjonale innsatsen gjennom nasjonale begrensninger.

NATOs behov er i dag størst og mest akutt i det sørlige Afghanistan. Trolig i mange år fremover. Vil den ujevne byrdefordelingen kunne skape et NATO med flere hastigheter og indre og ytre sirkler av beslutningstakere? Og i hvilken sirkel står Norge i tilfellet da?

Dette vitner om at NATOs politiske tenkning ikke har vært tilpasset alliansens nye, militære behov. I tillegg ser man at de europeiske landenes militære evne synker snarere enn øker. Også for Norge blir det en sentral utfordring å styrke forsvaret og fjerne den kontinuerlige ubalansen mellom oppgaver, struktur og ressurser.

Russland – naboen i øst

Utviklingen i Russland er en definerende faktor for norsk utenrikspolitikk. Norge må legge opp til et ryddig og konstruktivt forhold til Russland, både bilateralt og i multilaterale fora. Vi er tjent med et pragmatisk og godt samarbeid for å løse felles utfordringer, for eksempel i forhold til fiskeri, miljø og energi i nord. Men nært samarbeid med en så stor nabo krever også aktsomhet.

Invasjonen i Georgia i 2008, den påfølgende okkupasjonen av georgisk territorium og anerkjennelsen av Abkhazia og Sør-Ossetia viste at Russland både har vilje og evne til militær maktbruk for å oppnå sine mål, om nødvendig i strid med internasjonal orden og folkerett. Uttalelsene om landets «privilegerte interesser» i nærområdene er uheldige og vekker uro hos naboland.

Samtidig svekkes det russiske sivilsamfunn, demokrati og sentrale menneskerettigheter – som ytrings- og pressefrihet. På den økonomiske siden viser blant annet saken mot Telenor at utenlandske investorer bør vokte seg vel i sin omgang med deler av russisk næringsliv. Norges linje i disse spørsmålene må være tydelig. Et tettere samarbeid med Russland nødvendiggjør samtidig en klart synlig og uomtvistelig norsk forankring i de vestlige allianser og fellesskap. NATO-medlemskapet fremstår i så måte som en sentral forsikring i et asymmetrisk naboskap, særlig så lenge Norge står utenfor EU.

En verdibasert utenrikspolitikk

DAGFINN HØYBRÅTEN, *Kristelig Folkeparti*



I møte med de utfordringer Norge står overfor i internasjonal politikk må det gjøres prioriteringer ut fra de verdier og interesser vi vil fremme. Utenrikspolitikken må ha et helhetlig perspektiv. Vi må unngå at fragmentering av innsatsen svekker evnen til gjennomslag i de viktigste oppgavene. Effektivt arbeid for å realisere de høyest prioriterte målene krever en mer samstemt politikk på tvers av departementer.

Norges utenrikspolitiske profil

Norge må være en aktør som deltar over hele den utenrikspolitiske agenda. Men alt kan ikke prioriteres like høyt, da er det ingen prioritering. I dragkampen om utformingen av Norges utenrikspolitiske profil vil KrF framheve noen verdier og interesser spesielt. I Kristelig Folkepartis nye politiske program for stortingsperioden 2009–2013 har utenrikskapitlet derfor følgende innledning:

Norges internasjonale engasjement skal fremme verdiene menneskeverd, nestekjærlighet og forvalteransvar og ha som mål å realisere menneskerettighetene for alle. Norge skal vise lederskap i spørsmål som handler om miljø og klima, krig og konflikt, og ikke minst fattigdomsbekjempelse. Samtidig er KrF opptatt av å trygge norsk sikkerhet og ivareta legitime norske territoriale, økonomiske, ideelle og miljømessige interesser.

Som et av verdens rikeste land har Norge en unik mulighet, men også en forpliktelse til å være et foregangsland innen humanitært og utviklingspolitisk arbeid. Norge har også et spesielt ansvar som eksportør av olje og gass til å aktivt bidra til å løse klimaproblemene verden står overfor uten at det går på bekostning av fattigdomsbekjempelse. KrF vil aktivt arbeide for at Norge skal fremstå som en fredsnasjon, som aktivt bidrar til sosial rettferdighet, konfliktløsning, forsoning og fredsarbeid.

Som KrFs program understreker, er det å trygge norsk sikkerhet og ivareta spesifikt norsk interesser en konstant oppgave i vår utenrikspolitikk. Ser en på de store utfordringer som det internasjonale samfunn ikke har taklet godt nok, vil jeg kort framheve disse fem:

- *Bullets) Fremme menneskerettighetene og bekjempe fattigdom.* En sterkere og mer samstemt utviklingspolitikk trengs for å bedre livsvilkårene for

den milliard medmennesker som lever for en dollar eller mindre per dag.

- *Sikre en bærekraftig utvikling og miljøhensyn.* Vi må motvirke at globale klimaendringer blir for store og styrke fattige u-lands evne til å tilpasse seg endrede vilkår.
- *Stanse spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal terror.* Vi må få ny framgang i arbeidet for rustningskontroll og nedrustning og en bredere strategi mot totalitær, militant islamisme – med større vekt på andre midler enn militære.
- *Forebygge spredning av farlige smittsomme sykdommer.* Beredskap mot epidemier og pandemier må styrkes.
- *Videreutvikle globale samarbeidsinstitusjoner og avtaleverk.* Det trengs for mer effektivt å møte de ovennevnte utfordringene.

Utenrikspolitikk under endrede rammevilkår

Siden 1990 er det skjedd betydelige endringer i de internasjonale rammebetingelsene. Det endrer utfordringene vi står overfor og krever tilpasninger av våre utenrikspolitiske strategier.

Globalisering på godt og ondt

Det har foregått en omfattende *globalisering*. Suverene stater utfordres sterkere av overnasjonale og transnasjonale prosesser og aktører. Globaliseringen gjør det stadig viktigere å bygge internasjonale allianser og søke globale løsninger. Europapolitikken er viktig, men globale utfordringer er mer presserende. Stadig flere internasjonale utfordringer kan verken løses av nasjonale eller regionale sammenslutninger. De krever etter KrFs syn forpliktende globale løsninger og globale arenaer, hvor verdens stater kan fastlegge mål, bestemme strategier og kjørerregler samt fordele byrden ved å gjennomføre dem. Internasjonale, forpliktende avtaler er særlig viktige for små land som Norge.

En grensesprengende teknologisk utvikling, økonomisk liberalisering og økende kulturelt og ideologisk mangfold er noen trekk som har preget de siste 30 årene. Åpningen for handel og investeringer har stimulert den økonomiske vekst hos mange land, mens enkelte andre ikke har klart å nyttiggjøre seg mulighetene. For svak offentlig kontroll og uheldige incentiver til risikolån bidro til finanskrisen. Betydningen av sunn nasjonaløkonomisk politikk og globale avtaleløsninger, for eksempel gjennom WTO, øker. Globaliseringen, åpnere grenser og den økte ferdsel mellom statene har etter KrFs syn også økt behovet for bedre vern mot smittsomme sykdommer og epidemier.

Mot et mer multipolart geopolitisk landskap

Supermaktsrivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen tok slutt med den østeuropeiske kommunismens sammenbrudd. I stedet for to supermakter som skapte en bipolar verden, fulgte en mer «unipolar» periode dominert av den eneste gjenværende supermakt, USA. Framveksten av Kina som økonomisk stormakt og svekkelsen av USA under finanskrisen gir signaler om at en mer multipolar verden er i emning.

Dette reiser utfordringer på flere plan. I økonomisk sammenheng så vi under finanskrisen at G8-kretsen ble for smal, utvidelse til G20 måtte til for å få medvirkning fra tunge framvoksende økonomier som Kina, India, Brasil osv.

I sikkerhetspolitikken ser vi økte utfordringer knyttet til faren for spredning av atomvåpen og andre masseødeleggelsesvåpen. Flere stater har ambisjoner om stormaktstatus og kjernefysiske kapasiteter, med Iran og Nord-Korea som problemland i særklasse. KrF tok opp behovet for kjernefysisk nedrustning i en interpellasjon i Stortinget rett før NATO-toppmøtet i april i år og mener Norge må støtte president Obamas nye ambisjoner på nedrustningsfronten.

NATO har tatt på seg nye oppgaver utenom det transatlantiske området. Det reiser utfordringer knyttet til vår nasjonale forsvarsstruktur. Vi må finne den riktige balansen mellom mer hjemlige oppgaver og internasjonale operasjoner.

Flere aktører enn stater er viktige

Selv om statene fortsatt er hovedaktører, har andre aktører som internasjonale selskaper og organisasjoner, ikke-statlige organisasjoner og ideologisk-religiøse bevegelser i økende grad satt sitt preg på utviklingen.

Kampen innen den muslimske verden mellom de moderate krefter og ekstreme islamister har også internasjonale ringvirkninger. Blant de som med vold vil rense samfunnet for såkalt vantro innflytelse, avskaffe demokrati og kjempe for islamsk verdensherredømme, finnes også inspiratorer for internasjonal terrorisme. Vestens tilsvær har ikke vært godt nok. KrF vil ha en bred og langsiktig strategi for å styrke interne moderate krefter, demokrati, utdanning, økonomisk utvikling og fredelig samkvem, med større vekt på andre midler enn de militære.

Når autoritære regimer med ulike fortegn finner sammen, kan liberale demokratier komme i mindretall. Det skaper utfordringer, blant annet i FN-fora som skal fremme og beskytte menneskerettighetene.

Klimaendringene: Rike land har størst ansvar, verdens fattigste rammes hardest

Klimaendringer kan få farlige følger. De vitenskapelig dokumenterte trendframskrivninger blir stadig mer alarmerende. Norge kan isolert sett oppleve både negative og positive effekter av dette. De fremste ofrene for de store klimagassutslipp fra industrialiserte land lever i mange av de fattigste land.

Spørsmålet om ansvar og byrdefordeling i kampen for å stabilisere klimaet er blitt en stor utfordring. København-toppmøtet i desember 2009 må lykkes. Men for verdens rikeste land gjør finanskrisen det enda mer fristende å ta penger fra bistandsbudsjettene for å betale tiltak for å stabilisere klodens klima. KrF mener tiltak for globale fellesgoder må betales uten å belaste bistanden. Klimatilpasningstiltak må være reelt addisjonelle. KrF ønsker en streng fortolkning av Klimakonvensjonen på dette punkt. Vi må ikke skyve regningen for å stabilisere klodens klima over på verdens fattigste!

Klima, utvikling og menneskerettigheter

LARS SPONHEIM, *Venstre*

Venstre vil at Norge skal ha et bredt engasjement i utenrikspolitikken, men med hovedfokus på internasjonalt miljøarbeid, utviklingspolitikk og kamp for menneskerettigheter og demokrati.

I innledning til utenrikskapitlet i det nye programmet (2009–2013) står det om vårt verdimeslige grunnlag:

Utgangspunktet for Venstres utenrikspolitikk er det sosialliberale målet om økt frihet for alle, uavhengig av geografisk opprinnelse. Venstre mener dette målet nås best gjennom å styrke og videreutvikle internasjonale institusjoner som fremmer menneskerettigheter, demokrati, markedsøkonomi, miljø og respekt for internasjonal lov og rett. For Venstre er det viktig at Norge yter bistand til vanskeligstilte land og at vi respekterer demokratiske lands rett til å bestemme over egen utvikling.

I fortsettelsen balanseres dette mot våre nasjonale interesser:

Samtidig skal utenrikspolitikken hevde norsk suverenitet og fremme norske interesser internasjonalt.

Vi bygger på samspill mellom verdier og interesser. Der hvor det oppstår konflikt mellom disse, for eksempel mellom norske næringsinteresser og

kampen for menneskerettigheter under autoritære styresett, skal dette ikke tilsløres, men behandles åpent og redelig.

En bred engasjementspolitikk

Norge er et lite, åpent og rikt land i et trygt hjørne av verden. Men verden er i endring, og det påvirker oss. Klimakrisen, en ny multipolar verdensorden, enda mer globalisering og trusler fra terror og autoritære regimer er noen sentrale stikkord. Dette er en av grunnene til at

Venstre vil satse på en bred engasjementspolitikk, der Norge deltar i mange ulike organisasjoner og prosesser for å fremme våre verdier og interesser.

En slik linje må likevel ikke bli pregløs og uten fokus. Venstre peker på noen viktige områder som vi vil prioritere innenfor rammene av en slik bred engasjementspolitikk:

Multilateralt samarbeid

Venstre vil ha globale kjøreregler som gjelder for alle, med FN som bærebjelke i det multilaterale samarbeidet. Maktstrukturene i FN avspeiler imidlertid verden slik den var i 1945. Endrede politiske og økonomiske maktforhold krever nå en omfattende overhaling av FN-systemet. Det må reformeres for å bli mer effektivt, og verdensorganisasjonen må demokratiseres for å få større legitimitet, særlig i forhold til utviklingsland. Dette gjelder også for Verdensbanken, IMF og WTO.

Kampen for demokrati og menneskerettigheter står sentralt i Venstre utenrikspolitikk. Vi vil at Norge skal gå foran i FNs arbeid for å fremme menneskerettigheter, både ved å videreutvikle regelverket og ved å implementere menneskerettighetsavtalene i medlemsland.

Internasjonalt miljøarbeid

De store miljøproblemene er grenseoverskridende. Derfor er det avgjørende med sterke internasjonale avtaler for å redusere utslipp av klimagasser og miljøgifter og for å verne det biologiske mangfoldet. Venstre vil at FNs kompetanse og innflytelse i det internasjonale miljøarbeidet styrkes, og at Europa skal samarbeide tett for å ha en pådriverrolle i globale miljøspørsmål. Norge skal være en pådriver for at de rike landene tar ansvar for at det utvikles alternativer til fossil energi og alternativer til farlige miljøgifter.

Derfor vil Venstre blant annet arbeide for å innføre en internasjonal CO₂-avgift på grensekryssende fly- og båttransport, der inntektene skal gå til FN. Vi vil ha langt strengere miljøforpliktelser for industrilandene, samtidig som internasjonale miljøavtaler også må gjelde for utviklingslandene. Og vi ønsker oss en global teknologibank for miljøteknologi, slik at de fattige landene sikres en økonomisk utvikling som ikke går på bekostning av naturmiljøet. For å nevne noe.

Nordområdene

Naturressursene i nordområdene og konsekvensene av endringer i klimaet skaper store utfordringer, men også muligheter for Norge. Venstre vil bevare nordområdene som en region preget av lavspenning og samarbeid. Havrettstraktaten skal utgjøre den legale rammen, mens Arktisk råd og Den nordlige dimensjon skal være de viktigste fora for samarbeid, supplert av Barentsrådet. Forholdet til Russland skal i størst mulig grad baseres på et bredt og praktisk rettet samarbeid. Samtidig må Norge kunne vise tydelighet, noe som krever militær tilstedeværelse og politiske virkemidler. Venstre vil videreføre en effektiv suverenitetshevdelse i nordområdene og styrke norsk forvaltning av fiskevernsonen rundt Svalbard.

Utviklingspolitikk

Venstres utviklingspolitikk har tre elementer: å fremme demokratisk styre, å forbedre handelsbetingelser for utviklingsland, og å yte bistand. Venstre ønsker å styrke det multilaterale utviklingsarbeidet i regi av FN. Flere virkemidler må tas i bruk i utviklingspolitikken, blant annet handel, næringspolitikk, kapitalforvaltning, forskning og utdanning og forbrukerpolitikk.

Venstre vil at det utvikles rettferdige globale rammebetingelser der befolkningen i utviklingsland gis adgang til globale markeder og migrasjon. Handelsbarrierer, handelsvridende subsidier og andre mekanismer som favoriserer rike land, må reduseres og erstattes av et handelsregime som ivaretar utviklingslandenes interesser.

Sikkerhetspolitikk

NATO og det transatlantiske samarbeidet skal forbli hjørnesteiner i norsk sikkerhetspolitikk, samtidig som det forsvarspolitiske samarbeidet i Norden og med EU videreutvikles. Det fremtidige NATO vil trolig ha et spekter av oppgaver. Venstre ønsker også fokus på nærområder, herunder nordområdene.

Norge må i utgangspunktet være positiv til å delta i internasjonale militære operasjoner. Deltagelse i operasjoner uten FN-mandat skal bare skje i helt ekstreme tilfeller, der det kan forhindre etnisk rensing og folkemord.

Det gjenstår store utfordringer i Afghanistan. Venstre vil at Norge skal bidra til bedre koordinering av den internasjonale innsatsen, mer vekt på en politisk løsning, og mer klarhet omkring sivile/humanitære og militære aktørers rolle og oppgaver.

Europeisk samarbeid

Venstre er grunnleggende positiv til et sterkt europeisk samarbeid. EU er Norges viktigste handelspartner, og en sterkere integrasjon med EU vil være positivt for næringsliv, handel og utvikling. Det ligger imidlertid ikke til rette for en ny medlemsdebatt i Norge de nærmeste årene. Derfor vil Venstre at Norge skal videreutvikle samarbeidet med EU basert på EØS-avtalen.

Hvis spørsmålet om EU-medlemskap blir aktualisert, kan det bare avgjøres av Stortinget etter en ny folkeavstemning. Både spørsmålet om å starte forhandlinger og en eventuell ferdig forhandlet avtale må legges frem for det norske folk, i to separate folkeavstemninger. Utfallet av disse vil være bindende for Venstres stortingsrepresentanter.

Norges plass: En kraft mot krig og klimakatastrofe

TORSTEIN DALE, *Rødt*



Ut av krigen – ut av NATO

Norge er i krig på den andre siden av kloden, som deltaker i det som reelt er USAs og NATOs okkupasjon av Afghanistan. Det formelle rammeverket som USA har forsøkt å bygge opp rundt okkupasjonen, har man i det vesentlige klart å få FNs sikkerhetsråd med på. Men det forhindrer ikke at folk i Afghanistan opplever det som at fremmede militære styrker dreper og ødelegger i det som er afghanernes land. Motstanden mot okkupasjonen vokser. Oppslutningen om Taliban vokser.

Uansett hvor reaksjonær og motbydelig Talibans politikk er: Det er umulig å få til en reell fredsprosess i Afghanistan uten at Taliban er part i den. NATOs krigføring i Afghanistan gjør en slik fredsprosess helt umulig, fordi NATOs uttrykte mål er å knuse Taliban. Problemene i Afghanistan er

på ingen måte løst dersom NATO trekker seg ut, men det er en nødvendig forutsetning for å kunne komme videre. Den krigføringen som Norge deltar i, er et avgjørende hinder for fred.

En rapport fra CARE viser at 83 % av befolkningen mener at landet er blitt farligere å leve i etter invasjonen, og at det rammer sivilbefolkningen hardest. Likevel påstår forsvarsminister Strøm-Erichsen like hardnakket: «De norske styrkene i ISAF bidrar aktivt til økt sikkerhet og stabilitet i Afghanistan». Hun ser også bort fra at antallet mennesker under fattigdomsgrensen har økt og levealderen har sunket som følge av krigen. Når USA nå setter inn nye mer enn 30 000 soldater, slik at antallet nærmer seg det Sovjet hadde på 1980-tallet, markerer dette enda sterkere at landet er okkupert.

Norges deltakelse i USAs og NATOs kriger er vår aller største utenrikspolitiske utfordring. Den er også en demokratisk utfordring i Norge: Det er stor motstand i det norske folk mot at Norge skal delta i denne krigen. Den motstanden kommer ikke i det hele tatt til uttrykk i Stortinget, som enstemmig slutter opp om krigen. Det er ingen tvil om at det er en betydelig krigsmotstand i SV, men SVs ledelse er for en fortsatt krigføring, og på Stortinget stemmer alle partiets representanter for den. Det totale fravær av uttrykt krigsmotstand på Stortinget forteller om en grunnleggende svikt i det som hevdes å være et norsk demokrati.

Norge er i dag sterkere med i krigen – på USAs premisser – enn før regjeringsskiftet i 2005.

Norge må trekke seg ut av NATO. Vi må slutte med å tilpasse vårt militærvesen til det som trengs for å være et velegnet redskap i USAs kriger. De kolossale planlagte flyinvesteringene er også styrt av nettopp dette hensynet. Norge må legge vekt på å løse uoverensstemmelser med våre egne naboer på fredelig vis. Norge kan aldri vinne i en kamp om luftrommet, og har ikke behov for å ruste opp flyvåpenet på det vis som nå gjøres. I stedet må Norge ha et forsvar som er rettet mot å forsvare landet vårt og hindre krenkelser av norsk suverenitet. Kystvernet og vern av havområdene må sikres gjennom mobile anlegg til sjøs og på land, samtidig som politiske løsninger må være hovedredskapet. Naivt? Det er i alle fall vesentlig mer egnet til å ivareta Norges sikkerhet enn å involvere landet i stormaktsrivalisering og krigføring omkring på kloden.

Fra «global apartheid» til spydspiss i kampen mot klimakatastrofe

En kommende klimakatastrofe kan kanskje forhindres hvis utslippene av klimagasser blir redusert drastisk. Vår del av verden står for en uforholds-

messig stor del av utslippene. Derfor må utslippene fra vår del av verden reduseres svært mye mer enn gjennomsnittet.

Alternativet er en slags global apartheidpolitikk, basert på at landene med en høyt utviklet kapitalisme skal være privilegert og få legge beslag på en særlig stor del av verdens ressurser og stå for en særlig stor del av verdens klimagassutslipp.

Etter mitt syn må apartheidalternativet avvises med forakt. Vi må i stedet la vår praksis i årene som kommer bli styrt av disse fire punktene:

1. I vår del av verden må vi i løpet av ganske kort tid forandre vårt levesett slik at det blir bærekraftig. Det betyr et levesett i balanse med natur og miljø, slik at alle mennesker i hele verden skal kunne leve på samme måte dersom de ønsker det. I dag er vårt levesett slik at miljø og ressurser ville bryte sammen i løpet av få måneder dersom alle på hele kloden plutselig begynte å leve som oss. Derfor må forandringen bli stor.
2. De norske kuttene i klimagassutslipp må bli spesielt store – dels fordi vi i utgangspunktet er blant verstingene i verdensmålestokk, og dels fordi vi må rydde plass for at fattige og lite utviklede land kan foreta den utslippsøkningen som er nødvendig for at de skal komme opp på samme levestandard som oss.
3. Tanken om at vi i stedet for egne kutt skal kjøpe klimakvoter fra fattige og lite utviklede land, er dypt reaksjonær. Og selvsagt vil en slik framgangsmåte aldri kunne føre oss fram til målet om sterk reduksjon i hele klodens klimagassutslipp, siden disse landene altså slipper ut lite klimagass per innbygger, mens verstinglandene kan fortsette som før med sine svære utslipp.
4. De rike landene i verden må ikke bare gjennomføre svært omfattende kutt i egne klimagassutslipp; de må også *i tillegg* bidra økonomisk og teknologisk overfor fattige land for å gjøre det lettere for dem å utvikle levestandard og produksjon med minst mulig økning av klimagassutslipp. I spørsmålet om egne utslippsreduksjoner kontra utslippsreducerende tiltak i fattige land er det ikke snakk om enten-eller, men om både-og.

Ut av EØS – for internasjonal solidaritet

Selv om det aller viktigste er kampen mot krigen og for en internasjonal miljøpolitisk offensiv, er det selvsagt også andre svært viktige punkter: EØS-medlemskapet er den fremste motoren i å presse fram stadig større markedsretting av norsk økonomi. I disse krisetider er det et effektivt hinder for en målrettet statlig innsats for å redde framtidsrettede bedrifter og teknologi for framtidig norsk næringsutvikling.

Norge må gå over fra den evinnelige «begge parter»-rollen til å ta klare standpunkt for internasjonal solidaritet, mot okkupasjon, undertrykking og utbytting.

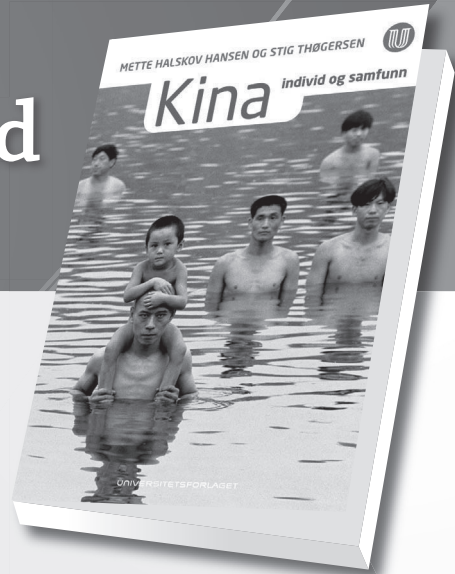
Norge må bli en klar og sterk frihetens stemme i det internasjonale samfunnet.

UNIVERSITETSFORLAGET.NO

Mette Halskov Hansen
og Stig Thøgersen

Kina - individ og samfunn

Mange ser Kina som de økonomiske muligheters land. Andre er mer opptatt av landets autoritære styreform og dets problemer med menneskerettigheter og miljø. Men alle er enige om at det er umulig å forholde seg til verdens politiske, økonomiske og miljømessige framtid uten å ta Kina med i beregningene.



“Kina - individ og samfunn” viser hvordan de siste årtiers voldsomme samfunnsmessige endringer har påvirket kinesernes liv og deres relasjoner til familien, lokalsamfunnet og staten. Boken fokuserer på det livet kineserne lever hjemme, på arbeidsplassen og i det offentlige rom. Med utgangspunkt i kineseres liv og erfaringer, som forfatterne kjenner fra mer enn 30 års reiser og feltstudier i landet, tegnes et bilde av de lokale og globale spenningene som former Kinas nåtid og avgjør landets framtid.

Kr 279,-

“Kina - individ og samfunn” kjøpes i bokhandelen
eller bestilles på:

- tlf. 24 14 76 55 • fax 24 14 76 56
- bestilling@universitetsforlaget.no
- www.universitetsforlaget.no



UNIVERSITETSFORLAGET

ANMELDELSER: STORTINGSMELDING NR. 15 (2008–2009)

Kommentarer til Stortingsmeldingen «Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk»

Idealer og interesser i nytt samspill

NINA GRÆGER, NUPI



St.meld. nr. 15 (2008–2009) adresserer utvilsomt noen av de viktigste utfordringene som norsk utenrikspolitikk står overfor i dag. Meldingen tar ifølge utenriksministeren sikte på «å oppdatere våre mentale utenrikspolitiske kart» og «å teste våre utenrikspolitiske reflekser» (innlegg, 16. april). Det er på høy tid, tjuve år etter forrige stortingsmelding om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk. Dette øker også forventningene, og meldingen innfrir langt på vei.

Norsk utenrikspolitikk er preget av konsensus. Etter den kalde krigens slutt har likevel partiene på høyresiden hevdet at hensynet til verdier og idealer, som for eksempel internasjonal solidaritet, har fått veie tyngre enn norske nasjonale interesser. Norges rolle som pådriver i internasjonale organisasjoner som FN og Verdensbanken, arbeid for fred og internasjonale menneskerettigheter osv., har ifølge dette synet gått på bekostning av forholdet til NATO og EU og de sikkerhetspolitiske utfordringene i Norges nærområder. Det er håp om at stortingsmeldingens «rehabilitering» av interesser som fundamentet i norsk utenrikspolitikk samt målet om å gi større utenrikspolitisk tyngde til områder der Norge hevder seg internasjonalt, vil dempe mye av denne kritikken.

Prinsippet om Norges «utvidete egeninteresser» trekker samtidig interessebegrepet i en ny retning. Ifølge meldingen reduserer globaliseringen avstanden mellom idealer og «realiteter»: «De delene av norsk utenrikspolitikk som ofte er ansett som rent altruistiske eller verdibaserte områder [...] får derfor i økende grad realpolitisk relevans og betydning» (s. 20). Dette er et viktig grep som bidrar til å utviske det kunstige skillet

mellom idealpolitikk og realpolitikk som har fått prege norsk utenrikspolitisk diskurs altfor lenge. Endringene i internasjonal politikk har også skapt et nytt samspill mellom en verdibasert og en realismebasert utenrikspolitikk, noe meldingen anerkjenner. Fredsbygging, internasjonal institusjonsbygging og utviklingspolitikk blir nyttig i realpolitisk forstand, «mens militær innsats også kan få en viktig idealpolitisk dimensjon» (s. 20). Dette speiler det internasjonale ordskiftet om behovet for stabilisering og bedre koordinering av internasjonal militær og sivil innsats, som i Afghanistan. Det synliggjør også hvordan Norges utenrikspolitiske virkemidler nå brukes på nye måter. Tittelen på gjeldende langtidsmelding for Forsvaret, «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier» (St.prp. nr. 48 (2007–2008)), peker i samme retning.

Samtidig knytter meldingen den nye interessepolitikken tett opp til engasjementspolitikken. Den typen ressurser, kompetanse og erfaring som framheves som sentrale norske utenrikspolitiske ressurser, knyttes til bistand, freds- og forsoningsarbeid, global helsepolitikk, demokratisering osv. Dette er kjernen i en idealpolitikk drevet fram av uegennytte og menneskers felles interesser. Meldingen fastslår da også at det er «pay back time» for et land som har vunnet på den økonomiske globaliseringen. Norge har i lys av dette et særlig ansvar for å bruke utenrikspolitikken til å dempe spenninger og maktkonkurransen som har fulgt i kjølvannet av globaliseringen. Det er likevel liten tvil om at regjeringen med denne meldingen signaliserer en utenrikspolitikk der Norges interesser og hvilke muligheter norske myndigheter har for å materialisere dem, løftes fram.

Meldingen har blitt kritisert for å utelate EU fra analysen av Norges utenrikspolitikk. Utenriksdepartementet lager årlig stortingsmeldinger om Norges engasjement og deltakelse i internasjonale organisasjoner som OSSE, NATO, Europarådet og FN (EØS behandles særskilt). Siden Norge ikke er medlem av EU, ville St.meld. nr. 15 være et sted å drøfte EUs betydning for norsk utenrikspolitikk. Meldingen peker på EUs sentrale rolle som regional og global aktør, særlig i arbeidet for en bedre global rettsorden og i klimaspørsmål. EU omtales også som en viktig referanse for norsk utenriks- og innenrikspolitikk, primært på grunn av det økonomiske samarbeidet og EØS-avtalens inngripen i norsk lovverk. Men konsekvensene for norsk utenrikspolitikk drøftes ikke.

Hovedgrunnen er, naturlig nok, Norges nåværende tilknytning til EU og regjeringskoalisjonens sammensetning. En annen viktig grunn til EUs beskjedne tilstedeværelse i meldingen er trolig fokuset på Norges evne og mulighet til «å gjøre en forskjell». Dette er knesatt som ett av to prinsipper som skal styre prioriteringen mellom ressurser, valg og innsats i utenrikspolitikken. Som utenforland har Norge svært begrenset innflytelse på EUs beslutninger og små muligheter til å etterlate seg den type «fotavtrykk» som meldingen vektlegger. Det er ikke overfor EU at norske regjeringer får

vist velgerne at de leverer. Snarere tvert imot. Interessecfokus kan derfor føre til at EU skyves enda mer i bakgrunnen i norsk utenrikspolitisk tenkning og praksis. Meldingen framhever at regjeringen må utnytte mulighetene og handlingsrommet som Norge har i kraft av å stå *utenfor* EU, for eksempel i engasjementspolitikken og havressurspolitikken. Dette argumentet har EU-motstandere fremmet i flere tiår. Det nye er at argumentet nå tas inn i norsk utenrikspolitikk som en del av interessepolitikken.

Meldingen bekrefter en ny konsensuslinje der globalisering og den nye geopolitikken utgjør de viktigste eksterne rammebetingelsene for Norges utenrikspolitikk. Denne analysen følger grunntrekkene i analysen i langtidsplanen for Forsvaret, og viser at det foregår stor grad av samtenkning i Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Det er et godt utgangspunkt for en effektiv og mer helhetlig norsk utenrikspolitikk.

Klare prioriteringer

HELGA HERNES, *PRIO*



Den 11. august 1989 sendte regjeringen Brundtland en omfattende melding med tittelen «Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk» til Stortinget. Det tok 20 år før en like omfattende melding om norsk utenrikspolitikk skulle se dagens lys, denne gangen med en mer selvbevisst og offensiv tittel: «Interesser, ansvar og muligheter: hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk». Brundtland-regjeringens St.meld. nr. 11 (1989–1990) bar preg av sin tid – tross en gryende internasjonalisering, var spenningen mellom supermaktene fremdeles et faktum og bestemmende for Norges sikkerhets- og geopolitiske situasjon. Mer slående er dog at denne spenningen ble underkommunisert og at de to viktige begrepene i vår forsvarspolitikk – avskrekkelse og beroligelse – ble nevnt, men i pakt med tiden ikke fylldig omtalt. Meldingens hovedbudskap var økt behov for multilaterale løsninger til internasjonale fellesproblemer, og FN hadde den sentrale rollen i så henseende. Meldingen bar preg av håp og optimisme på verdenssamfunnets vegne.

Den nye meldingen, St.meld. nr. 15 (2008–2009), har et tydelig og uttalt fokus på Norges nasjonale interesser i en multipolar, komplisert og enda mer globalisert verden. Et mer selvbevisst Norge står frem, og i motsetning til for eksempel Janne Haaland Matlary mener jeg at prioriteringene kommer frem som meget klare: det er vårt nærrområde i nord – i skjæringspunktet mellom sikkerhets-, energi-, miljø- og fiskeripolitiske hensyn – som er vår første og sentrale utenrikspolitiske utfordring. Til tross for at olje- og gassressursene ikke skal være et utenrikspolitisk virkemiddel,

forblir energipolitikken den viktigste underliggende premiss ved siden av sikkerhetspolitikken for nordområdesatsingen. Meldingen gir klare signaler til vår store nabo i øst og beskriver en komplisert og nøye gjennomtenkt arkitektur av multilaterale og bilaterale samarbeidsstrukturer rundt denne hovedaksen. Behovet for suverenitetshevdelse i nord har alltid vært kjernen i norsk utenrikspolitikk, og beviser Napoleons dictum at geografi er skjebne. Men dette har allikevel aldri blitt fremmet med slik styrke og selvfølghet som her. Flyttingen av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter fra Jåtta til Reitan, samt satsing på kompetansebygging og infrastruktur i nord, er noen indikatorer for at regjeringen mener alvor med denne politiske prioriteringen.

Også i beskrivelsen og analysen av vårt sikkerhetspolitiske Afghanistan-engasjement kommer interesseperspektivet klart frem. Det er ikke krigen mot terror og en eventuell trussel mot Norge som er hovedmotivet for vår tilstedeværelse, men heller våre forpliktelser i forhold til våre partnere i NATO. «Forventningen om at våre allierte vil engasjere seg til fordel for norske interesser dersom vi skulle få behov for det, henger nær sammen med vår vilje til å delta i Nato-ledede operasjoner ...» (s. 96). Klarere kan det ikke sies, og jeg for min del er enig i denne vurderingen. Spørsmålet forblir ubesvart om den store sivile norske innsatsen til fordel for statsbygging i et land som Afghanistan vil vise resultater, og USAs nye signaler om mer begrensede målsettinger for NATOs innsats i landet er vel også mer realistiske. Også i meldingen blir behov for en ny NATO-strategi understreket.

Meldingen er mindre optimistisk på verdenssamfunnets vegne enn dens forgjenger fra 1989. Også det er positivt. Det sies klart at mange av de aspirasjonene en hadde i 1990 ikke er blitt realiserte. At et lite land vil ha store problemer med å hevde seg i en verden hvor det «fram mot 2020 forventes mer turbulens og mindre effektive globale institusjoner enn det vi har sett de siste 20 årene – ikke det motsatte» (s. 146) er kanskje åpenbart, men blir ofte undervurdert og underkommunisert i den norske offentlige debatten. Den realismen som preger meldingen på dette punktet kunne ideelt sett bidra til å redusere forventningspresset mot norske utenrikspolitikere. (Men det skal vel godt gjøres!) Den multipolare verden er kanskje mer balansert og rettferdig, men den er også mye mer uforutsigbar enn supermaktens bipolare system var. Store land som Brasil, India, Kina og Sør-Afrika øker sin innflytelse, og det er en betydelig utfordring for et lite land å finne sin plass i dette sammensatte bildet. Det er derfor gledelig at meldingen understreker at et land som Norge alltid vil nyte godt av klare regler og en fungerende internasjonal rettsorden, lite perfekt som den enn er. Også i denne meldingen fremstår FN fremdeles som en sentral aktør i norsk utenrikspolitikk som fortjener den betydelige støtten Norge yter.

Men den fortjener samtidig den konstruktive kritikken som meldingen gir uttrykk for.

For egen del er jeg glad for at Norge er en så tydelig aktør i forhold til kvinners rettigheter, spesielt i konfliktområder, og til fordel for kvinners rett til deltakelse i fredsforhandlinger og internasjonale operasjoner. Meldingen gir til kjenne en like tydelig satsing på en verdibasert utenrikspolitikk som før, men målsettingen er mer i tråd med Norges reelle innflytelse. Og denne mer beskjedne holdningen på vegne av vårt land skal vi være takknemlige for!

Nordområdene og Russland: Gamle og nye utfordringer

GEIR HØNNELAND OG ARILD MOE, *Fridtjof Nansens Institutt*



Nordområdene er av Stoltenberg II-regjeringen definert som førsteprioritet i norsk nordområdepolitikk. Begrepet nordområdepolitikk har i stor grad erstattet både den kalde krigens sikkerhetspolitikk i nord og 1990-tallets russlandspolitikk, barentssamarbeid eller nærområdepolitikk. Mest påfallende er imidlertid at grensen mellom innenriks- og utenrikspolitikk delvis er visket ut. Når utenriksministeren sier at det skal satses i nord, forventes det innenrikspolitiske tiltak i Nord-Norge. Sånn sett er nordområdepolitikken i St.meld. nr. 15 (2008–2009) tilbake som utenrikspolitikk. Meldingen inneholder et eget kapittel om nordområdene (kap. 5), og forholdet til Russland i nord trekkes også inn i flere av de andre kapitlene.

Kap. 5 tar utgangspunkt i «den andre bølgen» i nordområdeinteresse etter den kalde krigens slutt. Mens den første bølgen førte med seg opprettelsen av internasjonale samarbeidsordninger som Den euro-arktiske Barentsregionen og Arktisk råd, er stikkord for den andre bølgen «økende global knapphet på strategiske ressurser», «globale klimaendringer» og «økt russisk militæraktivitet i nord». Sånn sett er sikkerhets- og geopolitikk tilbake på dagsordenen. Likevel er kontinuiteten mer fremtredende enn bruddene: Kapitlet vier betydelig plass til folkerettslige spørsmål (Polhavet, Svalbard, kontinentalsokkelens utstrekning, avgrensningen i Barentshavet og fiskevernsonen rundt Svalbard) og det norskinitierte barentssamarbeidet. Bondevik II-regjeringens ekspertutvalg for nordområdene, Orheimutvalget, foreslo i 2003 å nedtone dette til fordel for økt satsing på Arktisk råd samt bilateralt samarbeid med Russland, men ideen fikk aldri fotfeste i norske utenrikspolitiske miljøer. Noe av det mest påfallende med nordområdepresentasjonen i St.meld. nr. 15 er fraværet av en annen norsk hoved-

satsing i nord, nemlig atomsikkerhet i Nordvest-Russland. (Riktignok nevnes risikoen for radioaktiv forurensning fra Russland kort i kap. 16 om ulike internasjonale miljøtrusler mot Norge.) Samtidig gis EUs nordlige dimensjon en mer fremtredende plass enn i tidligere nordområdedokumenter fra regjeringen. Likeledes trekkes forvaltningsplanen for Barentshavet frem, selv om det tidligere uttalte målet om å få russerne med på en helhetlig forvaltningsplan for både norsk og russisk Barentshav ikke er like eksplisitt her.

Meldingen stikker ikke under stol at det er problematiske sider ved utviklingen i Russland, og det fremholdes at interessemotsetninger innenfor ressurs- og suverenitetsspørsmål kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. Det heter sågar: «De mest sannsynlige direkte utfordringer mot Norges sikkerhet, suverene rettigheter, suverenitetsutøvelse og interesser i årene som kommer vil være begrensede krenkelsers, episoder og forsøk på å begrense vår politiske handlefrihet.» Samtidig tegner meldingen et bilde av et mye nærere samarbeid med Russland, særlig innen utvinning av olje og gass. Forholdet mellom «truselvurderingen» og samarbeidsvisjonene er imidlertid ikke nærmere diskutert, enn si problematisert, ut over å fastslå at «Norge og Russland vil kunne ha ulike syn og ulik praksis med hensyn til rollefordelingen mellom bedrifter og myndigheter i nord», og oppfordre til å tenke over det.

Det kan man kanskje allerede gjøre på mer konkret vis. Hvis norske målsetninger og forhåpninger oppfylles, vil det statsdominerte StatoilHydro om få år sitte med tunge investeringer på russisk sokkel, arbeidsplasser langs Finnmarkskysten vil være basert på tjenester til samme sokkel, og norsk leverandørindustri vil ha Russland som viktig marked. Vil Norge i en slik situasjon være mer sårbart for mulig russisk press, slik det er beskrevet i meldingen? Eller er det tvert imot slik at tettere samarbeid og interaksjon vil redusere sannsynligheten for at press oppstår? Et annet aspekt ved denne utviklingen er at selve tyngdepunktet i relasjonene mellom Norge og Russland blir forskjøvet. Satt på spissen: Blir forholdet til Russland en funksjon av StatoilHydros posisjon? I gode tider kan Norges stilling kanskje bli styrket, men hvis det blir konflikter og gnisninger av kommersiell art mellom Sjtokman-partnerne, vil de kunne få effekter for det politiske forholdet mellom Norge og Russland?

En stortingsmelding med en slik bredde kan ikke forventes også å gå i dybden i alle slags spørsmål. Men en sterkere erkjennelse av at forholdet mellom Norge og Russland i nord om få år kan komme til å være på et ganske annet stadium enn i dag, savnes.

Globalisering og velferdsstatens fremtid

ARNE JON ISACHSEN, *Handelshøyskolen BI*



St.meld. nr. 15 (2008–2009) er god på utfordringene og de positive sidene ved innvandring. For å beholde talenter, må vi ha teknologi og toleranse. Det er bra formulert. Men toleranse for hva? «Gå utenom,» sa Bøygen. Viljen til å drøfte hvordan globaliseringen setter velferdsstaten under press mangler. Hvordan virker globaliseringen inn på muligheten for å opprettholde den norske velferdsstaten? Dette spørsmålet er stemoderlig behandlet i den foreliggende stortingsmeldingen. Skyldes dette frykt for i etterkant å bli beskyldt for politisk ukorrekte utsagn?

Hvordan innvandrere blir tatt imot her i landet, har konsekvenser for hvem som velger å reise hit. Og for hvordan de finner seg til rette når de kommer hit. Hva er passende *rettigheter*? Hva er passende *krav*? Med for slappe krav og for mild behandling av innvandrere som ikke tar den norske koden, blir det problemer. Videre kan velferden til dem som allerede bor i landet, gå ned. Hvorfor? De blir sinte og arge. Mener seg berettiget til romsligere støtteordninger når de ser hva innvandrere mottar. Følelsen av å ha det bra vil lett svekkes når gapet mellom krav og forventninger på den ene siden og realitetene på den andre siden øker, uaktet om man i en absolutt forstand opplever høyere levestandard.

Stadig flere jobber ansees som uegnet for nordmenn. Er ferdigheter som å plukke bær og yste ost i ferd med å forsvinne? Står det kulturelle mangfoldet i fare for å svekkes? En annen effekt kan være et dårligere fungerende arbeidsmarked. Om arbeidsplasser forsvinner, vil vi ikke flytte. Heller trygd. Stilles det stadig flere urimelige krav til hva samfunnet skal yte overfor den enkelte? Hvem skal forresten definere hva som er rimelige krav? Veksten i antall nordmenn på trygd er noe av det mest foruroligende ved samfunnsutviklingen de siste par tiår. Blir resultatet mer passive mennesker? Som i sin tur har som konsekvens et mindre robust samfunn?

På andre områder kan det være behov for et «mykere» samfunn. I en tankevekkende artikkel i Aftenposten 3. april skriver Rolf Utgård, tidligere hovedtillitsmann ved Kværner, om hvordan det ikke lenger er rom for «raringene» i bedriftene. Dette er et spørsmål om verdier. La ikke hensynet til aksjonærene gå foran alt annet. Enkelte ganger la hensynet til den enkelte velge tyngre. Om norske bedrifter med åpne øyne lar noen arbeidstakere beholde jobben selv om rene lønnsomhetsvurderinger skulle tilsi noe annet, kan vi få et bedre samfunn. Følelsen av tilhørighet gir verdighet og et harmonisk liv. Beparelsene for samfunnet blir mangedoblet i forhold til de merkostnadene bedriftene må bære.

I programmet «Olje for utvikling» vil norske myndigheter blant annet dele sine erfaringer med andre land hva gjelder utvinning av olje og gass og håndtering av inntektene. Norge har vært et foregangsland her. St.meld. nr. 25 (1973–1974), *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, er forbilledlig ved sin fremsynthet og korthet. På under 20 sider legges et løp som fremdeles følges. «Ile langsomt» hva gjelder produksjonen, slik at norsk næringsliv makter å henge med. «Komme hele samfunnet til gode» hva gjelder inntektene, slik at verdier som salg av olje og gass innbringer, ut over hva det koster å hente opp disse ressursene, kommer alle til gode – også fremtidige generasjoner.

I St.meld. nr. 15 blir det imidlertid noe patetisk når vi skal lære andre om *forvaltningen* av oljemilliardene. Gjennom 2008 tapte Norges Bank all opparbeidet meravkastning og mer til. Det er ikke forvaltningen vi er gode på. Det er *bruken*. Handlingsregelen som begrenser bruken til forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland, sørger for at alle fremtidige generasjoner vil nyte godt av oljeformuen. *Det* er en genistrek, men en genistrek som ikke så lett lar seg eksportere. Bak ligger et modent demokrati, en temmelig homogen befolkning og fremoverskuende politikere. Mer enn en velvillig norsk bistands- og engasjementspolitikk skal til for å få et slikt system på plass i nye oljenasjoner.

På side 19 stilles det tilforlatelige spørsmålet: «Hva skal vi leve av når oljen og gassen etter hvert blir mindre viktige inntektskilder?» Men er det egentlig et meningsfylt spørsmål? For det første vil oljeinntektene alltid være der om vi holder oss til handlingsregelen. For det andre er det ingen gitt i dag å vite hva slags bedrifter og næringer som vil vokse frem i de neste par–tre–fire tiårene. Det beste vi kan gjøre for å sikre oss et godt inntektsgrunnlag i fremtiden, er å ha en velutdannet arbeidsstokk – som også evner å trekke til seg flinke folk fra andre land. Min kjeppest i denne sammenheng er mer midler til norske doktorgradsstudenter som tar sin utdanning ved de beste universitetene i utlandet. Avkastningen av noen millioner flere kroner her vil bli meget solid. I tillegg kommer en kulturell gevinst.

Etter å ha konstatert på side 170 at den årlige «turnover» for ansatte i utenrikstjenesten er på beskjedne tre prosent, mot ti prosent i andre departementer, er det et drøyt stykke å hevde at tjenesten «gir muligheter for en dynamisk organisasjon som kan håndtere endring, ny lærdom og nye initiativer». Om man legger visdommen i uttrykket «you can't teach old dogs new tricks» til grunn, blir konklusjonen den motsatte. Folk i UD biter seg fast så det hvitner rundt kjakene. Et mål om «turnover» på linje med andre departementer, kan det ha noe for seg? I dynamikkens og fornyelsens navn?

På side 172 omtales det nasjonale omdømmeforumet som ble opprettet i 2007. Formålet er en bedre profilering av Norge i utlandet. Det kan vel

være vel og bra. Men skal ikke en utenriktjeneste være mer opptatt av å hente hjem gode ideer utenfra enn å fortelle andre hvor flinke og prektige vi selv er? Et forum der fokus er å lære, hente gode ideer fra andre land for praktisk politikk i Norge, er det noe å vurdere?

Til slutt: St.meld. nr. 15 om norsk utenrikspolitikk skjemmes av dårlig norsk. Komma etter innskutt relativ bisetning er intet krav i Utenriksdepartementet. Verre er det at floskler og uforståelige resonnementer floerer. Her er et engere utvalg: «Dette skyldes ulike former for globaliseringsprosesser som på nye måter er i ferd med å omforme det norske samfunnet, og samfunnets grensesnitt og koblinger til omverdenen» (s. 85). «Utdanning og helse forblir sentrale prioriteringer, men med økt fokus på bærekraftig forvaltning av disse grunnleggende samfunnssektorene i de enkelte landene» (s. 103). «Regjeringen vil arbeide for en enda mer strategisk tilnærming til prioritering og måloppnåelser i multilateralt samarbeid» (s. 147).

UD bør ta ett skritt til

STEN INGE JØRGENSEN, *Morgenbladet*



St.meld. nr. 15 (2008–2009), *Interesser, ansvar og muligheter*, må først og fremst forstås som et uttrykk for et nytt utenrikspolitisk paradigme, hvor det er nødvendig med åpenhet overfor et bredere publikum. Delvis fordi, som meldingen selv sier, «innenrikspolitiske mål i økende grad må sees i sammenheng med utenrikspolitiske mål og virkemidler.» Men også fordi en stadig større andel av befolkningen er interessert i å vite hva som foregår i Utenriksdepartementet. Antallet nordmenn som enten privat eller via sitt arbeid er opptatt av ett eller flere utenrikspolitiske spørsmål, har trolig økt betydelig de siste årene.

Jeg har få innvendinger mot meldingens beskrivelser av hvilke utfordringer som er de viktigste for Norge i dag. Så lenge man ønsker en relativt bred politisk konsensus i utenrikspolitikken, må man akseptere en viss trausthet i tematiske utvalg og skjønnsmessige formuleringer. At det innimellom de generelle vurderingene også tas noen standpunkt med en viss brodd, så som mot NATOs rakettskjold, reflekterer kanskje bare at Barack Obama vant det amerikanske presidentvalget. Han er jo heller ingen stor fan av dette kontroversielle prosjektet. Sikkert er det i hvert fall at meldingen ikke trækker på mange tær (utenom en del forskertær og noen relativt ytterliggående politiske tær). De som har hevdet at dette er et banebrytende verk med oppsiktsvekkende friske vurderinger, avslører vel egentlig bare hvor dårlig vant vi egentlig har vært med denne typen åpenhet fra Utenriksdepar-

tementets side. Stortingsmeldingens åpne avklaring av norske interesser er et første skritt på veien til en virkelig modernisert utenrikspolitisk profil. Men først det andre skrittet – om det kommer – vil være banebrytende.

Alle som leser meldingen vil nok savne ett og annet. Selv lurer jeg blant annet på hvorfor man ikke har funnet plass til en vurdering av den stadig viktigere relasjonen mellom Norge og Tyskland. Igjen er det fristende å tro at utfallet av det amerikanske valget spiller inn, her som uttrykk for et sveket behov for å trekke frem nye alliansepartnere. Hadde McCain vunnet, ville nok Tyskland fått mer oppmerksomhet. Dette er hypotetisk, men ikke usannsynlig, og det er i alle tilfeller beklagelig at den europeiske stormakten stort sett bare nevnes i forbifarten gjennom hele meldingen.

Min viktigste innvending mot stortingsmeldingen er ikke basert på meldingen selv, men på en metarefleksjon rundt selve kommunikasjonsakten. Min noe flåsete magefølelse sier at det bare finnes totalt 300 lesere (å være kvalifisert til leser betyr at du har lest litt og ikke bare bladd så vidt), utenom de som jobber i UD, hvorav 150 jobber i NGO, er 100 er forskere, 27 er medlemmer i Stortingets utvidete utenrikskomité, 15 er journalister/redaktører, 5 er lærere og 3 er forfattere. Ingen av disse 300 har behov for å vite at «[d]et er viktig at finanskrisen ikke reduserer vår bekjempelse av global fattigdom. Finanskrisen – og sårbarheten som den kaster mange mennesker ut i – tydeliggjør også betydningen av offentlig garanterte og universelle velferdsordninger. Dette er i tråd med den skandinaviske samfunnsmodellen.» Ingen av disse trenger en ny stortingsmelding for å vite at nordområdene nå er et prioritert område, det har de allerede lest i VG og sett på Dagsrevyen. Man må nesten være Arne Strand for å kjenne at det pirrer i kroppen når et offentlig dokument beskriver ting med andre nyanser enn hva tidligere dokumenter har gjort.

Det denne stortingsmeldingen åpner for, kan imidlertid bli riktig banebrytende. For nå som Utenriksdepartementet har lettet på sløret og fortalt hva Norge prioriterer og hvorfor, bør de vel også svare på det som de 300 leserne *egentlig* lurer på, nemlig:

- a) Hva mener Utenriksdepartementet er de viktigste hindrene for å nå målene/ivareta interessene?
- b) Hvordan arbeider Norge konkret med å overvinne disse?

Mange vil sikkert mene at en slik gjennomgang er umulig, av den enkle grunn at den ville bryte med alle gode diplomatiske tradisjoner. Ikke bare måtte man bedrive «naming and shaming», men også avsløre forhandlingsstrategier som helst ikke bør komme «motparten» for øre. Men det er ikke sikkert man behøver gå så langt. Målet er jo ikke først og fremst å definere motstandere, men å anskueliggjøre vurderingene av handlingsrommet og fremdriften.

Dersom dette skjer, vil det for første gang bli mulig for offentligheten å ha et reflektert forhold til spørsmålet om Utenriksdepartementet gjør jobben sin godt eller ikke. Eller om vi trenger nye arenaer, som for eksempel fullt EU-medlemskap, for å realisere våre målsetninger.

Dersom dette ikke skjer, kan Utenriksdepartementet like gjerne kalle den neste stortingsmeldingen om norsk utenrikspolitikk «En kamp mot troll».

Norges beste lærebok i utenrikspolitikk

TORBJØRN L. KNUITSEN, NTNU



St.meld. nr. 15 (2008–2009) er en klar formulering av den norske utenrikspolitikkens hovedkurs – og uttrykker dermed en klar kontinuitet sammenlignet med tidligere meldinger. Det er for eksempel liten eller ingen endring i forhold til den stortingsmeldingen som UD kom med for 20 år siden (St. meld. nr. 11 1989-1990): Begge meldingene betoner at USA gjennom NATO i vest er Norges sikkerhetspolitiske ankerfeste, at Russland i øst representerer den største usikkerhet i Norges utenrikspolitiske bilde og at Norges kontaktflate mot EU i sør er viktig men vanskelig å håndtere. Utover denne grunnrammen legger begge meldingene opp til at Norge er en fredsnasjon som skal spille en aktiv rolle i bistandsarbeid og konfliktløsning. Begge har miljøproblemer med blant sine satsingsområder. Begge fokuserer på havområdene i nord som et sentralt nærområde. Begge betoner at Norge er en velstående småstat som er tjent med at folkeretten styrkes og at ordnende institusjoner og regimer utvikles.

Norges utenrikspolitiske hovedkurs ligger med andre ord fast. Samtidig slår St.meld. nr. 15 an nye toner – både når det gjelder synet på verden utenfor Norge og når det gjelder de politiske prosessene innad i landet. De fleste av de nye tonene er relatert til form. En av dem gjelder utenrikspolitikkens prosess. Den forrige meldingen var riktignok også opptatt av prosess: Den viet for eksempel et helt kapittel til Utenriksdepartementets omorganisering. Men når den nye meldingen drøfter prosess, vender den blikket langt utover Victoria Terrasse og favner hele nasjonen. Meldingens praksis representerer også noe nytt: Det betydelige utredningsarbeidet som ligger bak denne meldingen har vært unikt åpen og tilgjengelig. Store deler av arbeidet har foregått i det offentlige rom, stimulert av en aktiv utenriksminister og ikke minst UD-prosjektet «Refleks – norske interesser i en globalisert verden» som trakk flere hundre akademikere og aksjonister inn i utredningsarbeidet.

Denne åpenheten er, ifølge meldingen selv, en følge av globaliseringen. For i en globalisert verden må norsk utenrikspolitikk ta flere hensyn og

føres på andre måter enn tidligere. Jo raskere utviklingen går og jo mer kompleks og sammensatt verden blir, jo større blir behovet «for forankring og legitimering av utenrikspolitikken i det offentlige rom». I dette ligger et annet særtrekk når det gjelder denne nye stortingsmeldingens form: Den er mer selvbevisst analytisk og problematiserende enn tidligere meldinger. Når UD redegjør for endringer i verden, brukes akademiske begreper som «det offentlige rom», «globalisering», «geopolitikk» og «interesser». Om dette skyldes at så mange akademikere ble trukket inn i utredningsarbeidet på et tidlig tidspunkt, skal være usagt. Men fra et akademisk ståsted er St.meld.nr. 15 særegen blant stortingsmeldinger: Den er leseverdig. Den er omfattende, analytisk, problematiserende og rikt illustrert med figurer og tekstbokser. Den er, kort sagt, Norges beste og mest oppdaterte lærebok i utenrikspolitik.

Forestillinger om norske interesser har aldri vært så eksplisitt til stede som analytisk begrep som i St.meld.nr. 15. Begrepet er frontet i meldingens tittel og utdypet i et eget kapittel (kap. 11). Her heter det at «det i dag foreligger særlig gode grunner til å foreta en ny, overgripende gjennomgang av Norges utenrikspolitiske interesser» (s. 85). Meldingen knytter interessebegrepet an til tradisjonelle hensyn – som nasjonal sikkerhet, økonomisk vekst, velferd og prestisje.

Her ligger det særlig to tankekors. Det ene gjelder forholdet mellom idealer og interesser. Stortingsmeldingen er selvbevisst og klar på at idealer og interesser ikke alltid går sammen. Men er den klar nok? Har meldingen for lett for å problematisere slike misforhold og så avskrive dem som «spenninger» eller «utfordringer»? For ikke alle slike misforhold er «utfordringer». Et eksempel finner vi i meldingens kapittel 7, «Utfordringer for en miljøbevisst energinasjon». Her fremstilles utfordringen som at Norge står frem som både energistormakt og miljøpådriver – at Norge på den ene siden bygger sin velstand på andre lands avhengighet av norske klimagassproduserende produkter, men på den andre maser på dem for å redusere deres utslipp av klimagasser. Det er et svært tiltalende trekk ved denne stortingsmeldingen at den ofte viser hvordan alle gode ting ikke alltid går sammen i politikken verden; at politikk iblant ikke dreier seg om ingeniørkunst, men om informerte verdivalg. Men ved å kalle slike misforhold for «utfordringer», skaper meldingen et inntrykk av at det er mulig å finne en løsning; at det er mulig å etablere en balanse mellom absolutt motstridende hensyn.

Det andre tankekorset gjelder interessebegrepets anvendelse på et Norge som er i hurtigere endring enn før; som er i ferd med å bli mer dynamisk, broket og mangfoldig enn noensinne. I en situasjon hvor endringer er raske, er det viktig å beholde kontinuitet og en stø kurs. Mens samfunnet trekkes i forskjellige retninger av sprikende særinteresser, er det viktig å beholde en viss enhet i grunnleggende verdier og idealer. Da blir utfor-

dringen å finne en praktisk balanse mellom motstridende hensyn. Men hvordan kan dette gjøres i en globalisert tidsalder hvor nasjonens gamle, selvhevdende særforestillinger er luket bort som politisk ukorrekte og hvor tradisjonelle, sosialiserende institusjoner (som statskirken og NRK) har mistet sin monopolstilling? Løsningen er åpenhet og inkluderende samtaler. Dette skal skape nye, forenende prosesser og en ny konsensus.

Sett i dette perspektivet er det ikke Bismarcks realpolitiske ånd som hviler over denne stortingsmeldingens interessebegrep, men Kants idealistiske forestilling om at de beste argumentenes kraft vil vinne fram i samfunnets store, konsensussskapende samtale. For, som denne utenriksmeldingen betoner, så må også innenrikspolitikken ta nye hensyn og føres på nye måter i en globalisert verden. Jo raskere utviklingen går og jo mer kompleks og sammensatt verden blir, jo større blir behovet «for forankring og legitimering av utenrikspolitikken i det offentlige rom».

Mange ord, lite nytt

JANNE HAALAND MATLARY, *Universitetet i Oslo*



Det er gledelig og viktig å få en analyse av internasjonal politikk som problematiserer hva som er norske interesser under globalisering og multipolaritet, som er de to nye parametrene. Uten strategisk tenkning blir det umulig å føre en politikk som er basert på prioriteringer, og dette krever analyse som basis for strategi.

Meldingen har to deler: Analyse og politisk strategi. Men hvor gode er disse to delene? Analyse skal bestrebe seg på å være objektiv og basert på den beste fagkunnskap, altså en statsvitenskapelig faglig analyse. Den bør ikke skjemmes av normativt innhold. Den politiske strategien bør derimot være klart politisk, dette er regjeringens valg og prioriteringer. De siste bør være klarest mulig, dvs. at der alt prioriteres, er det ingen prioritering. Er dette tilfellet med denne meldingen? Meldingen bærer preg av at «alle skal med», og dette gjør det nesten umulig å få til klare politiske prioriteringer. En indikasjon på dette er at del II (prioriteringer) bruker ti sider på sikkerhetspolitikk, åtte sider på norsk fredsmegling, elleve sider på handelspolitikk, seks sider på energipolitikk, ti sider på miljøpolitikk og ti sider på multilateral organisering. Det er altså omtrent like lange «biter» med politiske prioriteringer for hvert område her, men det er ingen preferansefunksjon for Norge – man sier ikke mye om hva som prioriteres, hvis noe. Alt er viktig her. Men dette er dårlig politisk håndverk – «statecraft».

Det er en påtakelig interesse for interesser i denne meldingen, som om begrepet er nyoppdaget! Dette må være en særnorsk pussighet, for interesser er jo det normale begrep man bruker for å analysere internasjonal politikk. Allerede i sammendraget sies det at «meldingen løfter frem et tydeligere fokus på ivaretagelse av norske interesser» – i forhold til hva? Til regjeringens egen verdiretorikk, Norge som «en tydelig fredsnasjon», som det står i Soria Moria? Interessebegrepet understrekes også i meldingens tittel og, som sagt, mange steder i teksten. Det er forunderlig lesning. Det er som om regjeringen har oppdaget interesser som utenrikspolitisk kjernebegrep, men «inter res» – det som er «mellom to ting» – dvs. mellom to stater, er like gammelt som den moderne territorialstaten. Begrepet «nasjonal interesse» erstattet det eldre «raison d'état» på 1600-tallet. Hvorfor presenteres nasjonale interesser som noe nytt i denne meldingen? Svaret, som aldri uttales i teksten, ligger i den særnorske selvforståelsen som kan sammenfattes som Norge som fredsdue, humanitær stormakt og FNs beste venn, som Leira et al. (2007) konkluderer med er spesielt sterke selvbilder i norsk politikk i sin NUPI- rapport «Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk».

Denne regjeringen har, som så mange andre, ofte snakket om verdier fremfor interesser. Verdibegrepet er positivt ladet og nærmest uangripelig, og hindrer både analyse og prioritering, mens interessebegrepet impliserer en mål–middel-rasjonalitet som er strategisk i sin natur: Hvis likestilling er en verdi for meg, vil jeg fremme denne gjennom for eksempel FN-politikk. Da er likestilling min politiske prioritet, altså en interesse. Enhver verdi kan bli en interesse dersom man spesifiserer hvordan verdien skal fremmes. Det er derfor interessebegrepet tilhører den politiske analyse. Dette er elementært, men politikerne vil gjerne snakke om verdier fordi de da unnslipper både analyse, kritikk og krav om prioriteringer. Det er derfor blitt en betydelig uvane i norsk utenrikspolitikk å snakke om verdier fremfor interesser. Meldingen vil endre på dette, men gjør det på en så halvkvedet måte at det nesten er komisk. Man er apologetisk fordi man betoner interesser gjennom hele meldingen: På side 85 er overskriften «Fokus på interesser», som om dette var noe nytt i utenrikspolitikken, og i første avsnitt sies det at det er «flere grunner til at det er viktig å løfte frem interesseperspektivet i utenrikspolitikken». Deretter sies det at dette gjør det lettere å prioritere, at andre land holder seg med interesser, og da bør også vi det fordi det da er lettere å snakke med dem – et besynderlig argument – og videre sies det at uten interessebegrepet «vil politikken raskt kunne bli ufokusert og tilfeldig» (s. 85). Etter alle disse rare utsagnene om hvorfor interesser er å foretrekke fremfor verdier, forventer vi rosinen i pølsen, nemlig at problemet med verdier er at de fungerer som legitimerende retorikk og derfor har vært foretrukket.

I hele del 2, som handler om prioriteringer, unnlater man å prioritere. Alt er prioritert ut fra kapitlenes tema, dvs. det er listet opp noen interesser som skal fremmes under hvert tema. Men dette munner ikke ut i en prioritering. Vi får aldri vite hva som er viktigst i norsk utenrikspolitikk, selv om del 2 faktisk heter «Utenrikspolitiske prioriteringer for å ivareta norske interesser». Vi kunne derfor forvente en prioritering mellom de forskjellige norske interessene her. Vi får derimot ikke dette, men kun en liste av interesser. Dette sier derfor intet nytt i forhold til tidligere slike meldinger, for som det sies tidlig i denne, ligger det meste med hensyn til et lands interesser fast. Vi har alltid visst at sikkerhetsinteresser og økonomiske interesser er viktige. Jeg må derfor spørre: Hva er egentlig nytt i denne meldingen om norsk utenrikspolitikk?

Ja takk. Begge deler?

HELENE SJURSEN, ARENA, *Universitetet i Oslo*



St.meld. nr. 15 (2008–2009), *Interesser, ansvar og muligheter*, er blitt en melding som bærer i seg en rekke uforløste spenninger og begrepsmessig rot. Man lykkes med å fremheve viktigheten av de globale endringene som har funnet sted siden slutten på den kalde krigen. Men implikasjonene av det som ifølge meldingen er nye handlingsbetingelser for utenrikspolitikken, forblir i det blå.

Meldingens håndtering av EU er representativ for de mange spennin- gene, for ikke å si selvmotsigelsene, i teksten. Det som står her vil kunne tas til inntekt for svært forskjellige syn på hva som er i ferd med å skje i Europa. To eksempler: Mens det understrekes at den europeiske integrasjonsprosessen «utvilsomt» har gått langsommere enn mange regnet med, fremheves samtidig flere saker som synliggjør at integrasjonspro- sessen blir stadig dypere. Vi får også vite at EU kjennetegnes av kompromiss- kultur, men at kompromissviljen er til stede kun «i varierende grad» (s. 53).

Det er imidlertid ikke bare på detaljnivå at motsetningene er slående. Det gjelder også med hensyn til de overordnede grepene i meldingen. Det brukes mye plass på å understreke at internasjonale forhold i dag preges av gjensidig avhengighet mellom stater, at innenriks- og utenrikspolitikk veves stadig tettere sammen, og at et mangfold av aktører påvirker den globale utviklingen. Denne virkelighetsbeskrivelsen står i sterk kontrast til det bildet som tegnes av Norge som en selvstendig aktør som kan navigere i det internasjonale system så å si etter eget forgodtbefinnende: «Generelt bør valg av synlig 'alenegang' eller samarbeid med aktører som FN, Verdensbanken, EU eller sentrale frivillige organisasjoner avgjøres ut fra hva

som framstår som mest mulig effektiv realisering av norske interesser» (s. 50). Problemet er at hvis stater er gjensidig avhengige av hverandre, blir «alenegang» ikke bare umulig, men også irrelevant.

Det er fristende å se slike spenninger som et resultat av kompromissmarkeri innad i regjeringen, eller mellom forskjellige avdelinger i Utenriksdepartementet. Dette er imidlertid for enkelt. Inntrykket man sitter igjen med er faktisk ikke bare det av en regjering som bygger broer over motstridende interesser ved å si «ja takk. Begge deler». Problemene henger sammen med at man har anvendt et inadekvat analyseskjema. I meldingen antydes det for så vidt at debatten mellom realister og idealister, som danner utgangspunktet for analysen, er utdatert. Forsøket på fornyelse, som kommer med begrepet «utvidete interesser», er imidlertid ikke på høyde med det paradigmeskiftet som meldingen selv legger opp til. Ved å fremstille realpolitikk og idealpolitikk som to sider av samme sak, henger man fremdeles fast i det gamle. Videre vitner dette om en viss begrepsmessig forvirring. Det bærer riktig galt av sted når man hevder at «den moralsk og idealpolitisk funderte» politikken – også definert i meldingen som «uegennyttig» politikk (og andre steder som en politikk som fremmer verdier) – blir et nødvendig virkemiddel for å fremme norske samfunnsinteresser i globaliseringens tidsalder (s. 20).

For det første er en slik instrumentalisering av moralen prinsipielt problematisk. Uegennyttig politikk kan ikke samtidig ha som formål å fremme egeninteressen, selv for lille Norge. En slik dobbel begrunnelse for politiske standpunkter er imidlertid også et praktisk problem. Det vil nødvendigvis reise spørsmål om Norges troverdighet i en rekke saker – er man ute etter å finne gode resultater, eller bare etter å mele sin egen kake? For det andre er verdikategorien i beste fall en forenkling. Verdier er mangfoldige, og gjerne motstridende. Det trengs i det minste et skille mellom det gode og det rette, mellom kulturelt betingete norske verdier og universaliserbare prinsipper. Uten et slikt skille blir verdipolitikken ikke stort annet enn misjonering. Det er heller ikke tilfellet at verdipolitikk, eller uegennyttig handling, nødvendigvis er en god ting, slik det antas i meldingen. Veien til helvete er som kjent brolagt med gode intensjoner. Man undres også over at respekt for demokrati- og rettsstatsprinsipper ofte fremstilles som «norske» verdier. Sist, men ikke minst: verdier reiser krav om prioritering så vel som legitimering. Dette er vesentlig i «globaliseringens tidsalder».

Det tredje problemet med det utvidete interessebegrepet er at det dekker over mange av implikasjonene av globaliseringsprosessene. Disse medfører at nasjonalstatenes evne til, på godt og vondt, å kontrollere det utenrikspolitiske feltet er svekket. En viktig dimensjon er videre at risikoen for å bli direkte konfrontert med «de andre» hvis interesse også står på spill har økt. Nasjonale politiske valg blir mer *synlige* internasjonalt. De anses også i økende grad å *angå* «utlandet». Norske politiske valg på områ-

der som vi i kraft av å være en suveren stat har antatt at vi selv bestemte over (landbruk, miljø, justis, energi), må gis en begrunnelse som oppfattes som akseptabel også av andre enn oss selv. Utenrikspolitikken er altså ikke lenger (i den grad den noen gang her vært det) bare en øvelse i å eksportere interesser (eller verdier), slik deltakerne i «verdier versus interesser»-debatten later til å anta. Poenget er heller ikke, som det hevdes i stortingsmeldingen, at verdier og interesser er blitt to sider av samme sak. Spørsmålet er ikke hvilke interesser og/eller verdier vi ønsker å fremme, men hvilke verdier og interesser det er *legitimt* å fremme. Dette blir først tydelig hvis man tar inn over seg eksistensen av en internasjonal rettsorden og de prosedyrer som er på plass for å teste statenes politikk. Et proseduralt perspektiv er nødvendig for å synliggjøre disse for utenrikspolitikken endrete handlingsbetingelser.

En ny verden – hva nå (lille) Norge?

ROLF TAMNES, *Institutt for forsvarsstudier (IFS)*



Det er nå tjue år siden daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg fremla stortingsmeldingen «Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk». Denne såkalte «bibelen» ble unnfanget før sovjetimperiets sammenbrudd og det geopolitiske hamskiftet fra 1989–90. På den annen side fanget den opp en stadig mer betydningsfull tendens i norsk utenrikspolitikk: den uegennyttige, idealistiske og solidariske engasjementspolitikken som tidvis har skapt en forestilling om en norsk eksepsjonalisme. På dette området satte meldingen seg høye mål: Norge skulle søke å spille en «pådriverrolle», en «brobyggerrolle» og en «opinionsdannende rolle». Det ble rett nok bemerket at Norge ikke kunne utrette mye på egen hånd. Imidlertid kunne det også «være en styrke å være et lite land». Norge var homogent, uten rivninger og konflikter, noe som ga beslutningskraft. Norge kunne tidvis også «dra fordel av ikke å ha en kolonial fortid eller andre storpolitiske belastninger».

Det lå mye arbeid bak 1989-meldingen, og det gjør det også denne gangen. For tjue år siden foregikk prosessen i de lukkede rom; denne gangen inviterer Utenriksdepartementet gjennom «Refleksprosjektet» til en offentlig dialog om viktige spørsmål som angår Norges forhold til omverdenen. Til forskjell fra for tjue år siden er siktemålet denne gangen å sette et særlig søkelys på norske *interesser*. Det er etter hvert blitt en utbredt oppfatning at interesseperspektivet nærmest har falt ut av det norske utenrikspolitiske utsyn fordi det meste handler om engasjementspolitikk, og at det derfor er behov for å løfte frem hva mange vil se som kjernen i utenrikspolitikken,

nemlig ivaretagelsen av norske interesser. Meldingen har adoptert denne tolkningen. Ja, det var en viktig årsak til at det ble sett som ønskelig å skrive en ny «bibel». Det kan settes spørsmålsteget ved dette utgangspunktet. Enkle tekstanalyser kan muligens etterlate et slikt inntrykk av norsk utenrikspolitikk siden begynnelsen på 1990-tallet, men et annet inntrykk er uendelig mye mer interessant: det store antallet lavmælte norske aktører som daglig arbeider for å ivareta norske interesser overfor andre stater og på utallige arenaer, slik det alltid har vært.

Hovedspørsmålet som meldingen drøfter og ønsker å besvare er hvordan globalisering og geopolitisk endring utfordrer Norges interesser. Den første av meldingens tre deler tar opp *utfordringer* for norske interesser og er den klart beste, nok også fordi mye av tankekraften og arbeidsinnsatsen har vært konsentrert om dette. I denne delen er meldingen problemdrevet, i motsetning til mange stortingsmeldinger som har en tendens til å bli beskrivende og lite interessante. Det er naturligvis et politisk dokument. Omtalen av Norges forhold til EU er således varsom om utfordringene, OSSE og Europarådet fremstår som betydningsfulle institusjoner, og det er noe uforløst over beskrivelsen av forholdet til Russland – her som i andre sammenhenger. Enkelte akademikere vil føle en trang til å kritisere begrepsbruk og analytisk stringens, men en stortingsmelding bør primært vurderes ut fra andre målestokker. Den første delen av meldingen strekker seg prisverdig mot det overgripende og helhetlige; her er mye mindre «bottom-up» enn i 1989-meldingen.

Mine kritiske bemerkninger skal avgrenses til tre forhold. Den første er knyttet til meldingens viktigste budskap, nemlig den kraft og betydning som ligger i *globaliseringen* og utviklingen henimot *multipolaritet*, ikke minst som en følge av østliggjøringen. Det er et riktig og viktig budskap. Imidlertid kunne man ønsket seg en større bevissthet om at globalisering og multipolaritet er svært ulike fenomener: Multipolaritet vil kunne forsterke globaliseringsprosessene, men like gjerne bidra til regionalisering; multipolaritet kan gjennom en samarbeidende *konsert* virke til å stabilisere et globalisert internasjonalt system, men like gjerne skape nye motsetninger.

Min andre bemerkning er knyttet til bruken av interessebegrepet. Interesser er definert som å «fremme det norske samfunns velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier». Med en så vid definisjon blir det meste interesser, noe meldingen også poengterer: «Betydelige deler av det som normalt er blitt betraktet og drøftet som myke eller altruistiske deler av utenrikspolitikken bør oppgraderes som sentrale områder for å ivareta norske interesser.» Det kan anføres gode grunner for å anvende et så vidt interessebegrep, men det mister dermed sin verdi som analytisk og operativt verktøy. Det tidvis svært utvidede sikkerhetsbegrepet stiller oss overfor det samme problemet.

Det bringer meg til min tredje bemerkning, som er knyttet til meldingens sterke betoning av at det er nødvendig å prioritere sterkere enn før. Siden interessebegrepet er så vidt og dermed ikke bidrar til prioritering, kunne man tenkt seg at meldingen som et alternativ bestrebet seg på å *veie* interesser. Meldingens del II og III, som omhandler prioriteringer og virkemidler, er imidlertid forbausende lite konkret. Her er ansatser til noe interessant i tanken om «det doble prioriteringsprinsipp» – at Norge må gi økt prioritet til områder som er viktige for Norge, og der vi samtidig spiller en rolle internasjonalt. Imidlertid, når dette eksemplifiseres, inkluderes det meste av utenrikspolitikken. Meldingen inneholder heller ingen tanker om hvilke organisatoriske grep som må til for å ivareta norske interesser i en dramatisk ny verdenssituasjon. Faktisk nevnes bare ett konkret tiltak: 19 land skal prioriteres i den videre norske omdømmesatsingen. Det kan knapt kalles et kraftig tilslag i en melding som tar mål av seg å gripe de store spørsmål.

Vi rører her ved et strukturproblem som meldingen selv er et uttrykk for: Utenriksdepartementet driver i beskjedne grad med strategisk eller operativ planlegging. Operasjonaliseringen gjøres primært av fagdepartementene. Det bidrar til å styrke deres innflytelse på innretningen av norsk utenrikspolitikk og på ivaretagelsen av norske interesser. Det er ikke nødvendigvis noe problem.

Et UD og et Norge som er overalt

NILS MORTEN UDGAARD, *Utenrikskommentator*



Når Utenriksdepartementet kommer med sitt første store overblikk over norsk utenrikspolitikk på 20 år og kaller det «Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk» – da vekkes assosiasjoner som går langt tilbake i historien. Helt til krigsåret 1942, da den norske eksilregjeringen satt i London og tenkte fremover om Norges plass i verden. Resultatet ble også den gang kalt «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk», og var en meget forutseende analyse som pekte direkte frem mot det nordatlantiske samarbeidet som fikk sin form som NATO i 1949.

I årets melding, fra mars 2009, heter det fortsatt at «Norges uten sammenligning viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddel og forankring» er NATO. Her er kontinuiteten til å ta og føle på – og den gjelder hele bildet: For allerede under krigen kom innvendinger mot utenriksminister Trygve Lies «atlantiske linje» fra norske ledere som ville ha mer FN, mer Norden og mindre «stormaktspolitikk». Som jevnlig verbale reflekser finner vi

lignende betenknninger fordelt rundt i teksten i den nye «Stortingsmelding nr. 15».

Dette er blitt en god melding, velskrevet, omfattende, aktuell – og i sum den beste oversikt over Norges situasjon i verden på meget lang tid. Analysen av en internasjonal politikk under sterk endring er gjennomført på en måte som inngir respekt. Også hovedkapitlet, som kalles «Utenrikspolitiske prioriteringer for å ivareta norske interesser», er nyansert og opplysende, selv om dette er – og skal være – et politisk dokument som støtter opp under regjeringens omforente utenrikspolitiske linje. Det bør ikke primært studeres med akademiske briller.

Det nye i meldingen er at utenriksminister Jonas Gahr Støre, uten tilløp til å rødme, rehabiliterer interessebegrepet i norsk utenrikspolitikk. «Meldingen løfter frem et tydeligere fokus på ivaretagelse av norske interesser», heter det rett frem. Her er det som om Utenriksdepartementet gjenoppfinner hjulet. Men det har gjennom årtier preget hele den utenrikspolitiske debatten i Norge at det å åpent fremme konkrete norske interesser var noe upassende i forhold til det å fremme felles humanitære idealer i verdenssamfunnet som helhet. Det er ikke overraskende at en statsråd som Støre, med sin læretid i Frankrike og USA, forsøker å klargjøre realpolitikkens betydning også i norsk debatt. Det er nettopp i den offentlige og partipolitiske debatten at realpolitikken har stått svakt. For ingen vil anklage hav- og polarmakten Norge for i virkelighetens verden å ha glemt sine egeninteresser. Nå tilpasses retorikken.

Dette er et viktig fremskritt. For klarhet om interesser gjør det ikke bare mulig å prioritere, men bidrar også til større forutsigbarhet om et lands opptreden internasjonalt. Det er ikke jordnær interessepolitikk som har skapt de store katastrofene i historien, men regimer – de være seg røde eller brune – som har latt seg forlede av ideologiene og har ført sine land og folk ut i den politiske fordervelse.

I kapitlet om prioriteringene er det et paradoks at nettopp prioriteringer jevnlig uteblir og erstattes av en opplisting. Norge er engasjert overalt der ting skjer i verden. Her fornemmer vi fortsatt noen av motsetningene fra 1942. Geografi omtales lite; oppfattes den som en gitt og kjent premiss? EU og EUs betydning nevnes ofte, om enn iblant nokså kursorisk. Men det som mangler mest i meldingen er en bred og samlet gjennomgang av utviklingen i Europa – når hele vår del av verden omformes politisk. Hva betyr dette for Norges interesser? Praktisk talt alle elementene for en slik bredere analyse er til stede i meldingen, men de samles ikke. Vi føler at en del av politikken i dette materialet blir borte – men kanskje er nettopp et slikt fravær av politikk selve kjernen i meldingens politiske budskap? EU som upolitisk hverdag?

En sterk norsk utenrikspolitisk tradisjon er ønsket om en internasjonal orden som garanteres utenfra – et naturlig ønske for en stat som føler seg

svak. Slik også i denne meldingen, med en sterk vektlegging av folkerettens og andre avtaleverks betydning. Men norsk medvirkning i maktbruk for å knesette en slik orden, møtes med forbehold – som når Norges egen militære innsats i Afghanistan nedvurderes og settes opp mot politiske og sivile virkemidler som gir «større mulighet for å lykkes».

Som de fleste stortingsmeldinger gir også denne en sterk understreking av det skrivende departements rolle og betydning. I likhet med den sittende statsråd skuer Utenriksdepartementet åpenbart ut over hele det norske politiske landskapet og konkluderer med at det knapt finnes noen saker som ikke kan defineres inn i «det utenrikspolitiske». Vi lever jo i en internasjonaliseringens tid.

I tredje hovedkapitel understreker Utenriksdepartementet sin fortsatte oppgave som den store samordner av norsk utenrikspolitikk, uten å nevne den rolle som i siste instans tilkommer statsministeren og statsministerens kontor. Spesielt i EU, der skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk er enda mer utvasket enn hos oss, ser vi at regjeringssjefene står for – og har et apparat for – en slik samordning. Også her er Norge et «annerledesland», noe som burde ha vært omtalt i en så bred stortingsmelding.

BOKESSAY

Europas halvbror

ØIVIND BRATBERG

Universitetet i Oslo

A Stranger in Europe. Britain and the EU from Thatcher to Blair

Stephen Wall

Oxford: Oxford University Press 2008

The Europeanization of British Politics

Ian Bache & Andrew Jordan (red.)

Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006/08



Å lese om Storbritannias forhold til Europa og EU kan lede tanken til ett av Winston Churchills mange minneverdige sitater: «However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results.» Andre medlemsland har hatt storslåtte visjoner for europeisk integrasjon, uten at resultatene nødvendigvis har stått i stil. Med Storbritannia har forholdet til tider vært motsatt: britiske regjeringer har tilsynelatende manglet både visjon og strategi, men samtidig har flere prosesser landet der man må anta at britene ønsket de skulle lande – med det indre marked, utvidelsen i øst og Lisboa-prosessen som eksempler fra de siste to tiårene. Det kan imidlertid være momenter som tyder på at britiske beslutningstagerer har hatt mer konsistente (og mindre destruktive) mål med EU enn slik det ofte har blitt fremstilt. Mye kan også tyde på at britisk politikk og forvaltning har blitt dypere infiltrert i EU enn det den offentlige debatten gir inntrykk av. De to bøkene som her skal vurderes, tar opp nettopp disse spørsmålene, knyttet til Storbritannia som aktør i EU og EU som aktør i Storbritannia.

Statsvitenskapelig litteratur om briternes forhold til EU kan grovt sett deles i fire kategorier. For det første har man tekster som ligger nær propagandaskriftet som sjanger, med følelsesladet argumentasjon og en naturlig overvekt av EU-skeptikere (Holmes 2001; Leonard & Leonard 2001). For det andre har man lærebøkene, hvor kun et fåtall dreier seg direkte om Storbritannia og EU (Geddes 2004; Watts & Pilkington 2005). For det

tredje har man litteratur som er eksplisitt teoretisk og ser Storbritannia i et komparativt perspektiv (Baker & Seawright 1998; Bulmer et al. 2002). Endelig, for det fjerde, finner vi kommentarbøker og memoarer hvor EU-spørsmål ofte flettes inn i bredere politiske refleksjoner (Jenkins 1989).

De to bøkene som anmeldes her, tilhører den tredje og fjerde av disse kategoriene. Ian Bache og Andrew Jordans *The Europeanization of British Politics* er en ypperlig representant for den komparative litteraturen som bidrar til kunnskap om EUs medlemsland gjennom felles teoretiske rammeverk. Lesere med britisk politikk som felt vil ha glede av denne boken, samtidig som den gir et viktig bidrag til europeiseringslitteraturen, som nødvendigvis bygges gjennom nasjonal empiri. Stephen Walls *A Stranger in Europe* er av den fjerde kategorien. Boken gir betraktninger fra en bemerkelsesverdig diplomatkarriere som brakte forfatteren tett på alle EU-forhandlinger hvor Storbritannia var involvert, fra tidlig 1980-tall til konstitusjonstraktatens fall i 2005. Wall fulgte denne perioden fra en lang rekke prominente roller – som rådgiver for tre utenriksministre og for statsminister John Major, som Storbritannias ambassadør til EU og, i den siste fireårsperioden, som leder av europasekretariatet ved statsministerens kontor i London.

I jakten på noen sentrale tema som er felles for de to bøkene er *europeisering* det opplagte startsted, tydeligst til stede hos Bache og George, men implisitt også i Walls bok. Europeiseringstenen sier, i sin enkleste form, at også Storbritannia, til tross for sine mange avvik og krumsprang, har blitt dypt påvirket av EUs politiske og administrative prosesser; samtidig har britene bidratt stadig sterkere som premissleverandører for EUs politikk. Denne vekselvirkningen er sentral for europeiseringen. Hva slags samspill med EUs institusjoner driver frem en slik prosess, og i hvilken grad har den satt sitt preg på ulike deler av britisk politikk og forvaltning? Har europeisering gjort britiske institusjoner mer like andre av EUs medlemsland?¹ Det andre felles underliggende tema i disse to bøkene, som i nesten alle bøker som tar for seg Storbritannia og EU, er landets rolle som *EUs vanskelige partner*.² Hvilken empirisk dekning finnes for denne betegnelsen, og hva har skiftende politisk lederskap betydd for britenes opptreden i EU? Essayet vil ta for seg disse to temaene etter tur, med hovedvekt på europeisering.

1 Storbritannia er også interessant med utgangspunkt i skandinavisk EU-skepsis og i hvilken grad landene rundt Nordsjøen har en felles forståelse av europeisk integrasjon. Dette temaet vil imidlertid ikke bli behandlet videre her. For en interessant analyse av Storbritannias idéhistoriske balansegang mellom USA og Europa, se Gamble (2003).

2 Se spesielt George (1998), hvis tittel *An Awkward Partner* har gått inn i faglig sjargong når det gjelder Storbritannias forhold til EU.

Europeisering og institusjonelle motkrefter

Europeiseringsbegrepet ble unnfanget av det tidlige 1990-tallets bevegelse mot tettere europeisk integrasjon og forsøkene på å forstå konsekvensene for det enkelte medlemsland (Ladrech 1994). Utviklingen av EUs indre marked og Kommisjonens rolle som utøvende makt bidro til å sette fart på denne forskningen. Samhandlingen mellom EUs institusjoner og nasjonal forvaltning har vært et naturlig empirisk fokus, ofte koblet til nyinstitusjonalisme som teoretisk perspektiv (Cowles, Caporaso & Risse 2001; Featherstone & Radaelli 2003). Noe av utfordringen ved europeiseringslitteraturen er at selve kjernebegrepet har vært operasjonalisert på en rekke ulike vis og fra ulike vitenskapsteoretiske ståsted (Olsen 2002). Modningen av forskningsfeltet synes dog å ha ledet til en viss konsensus om begrepet: europeisering dreier seg om endringer i nasjonal politikk og forvaltning som en følge av samhandling med andre aktører innenfor EUs rammer. Europeisering betyr ikke nødvendigvis konvergens: snarere er antagelsen at nasjonale særegenheter og ulike typer krysspress vil ha betydning for hvordan endringer forløper i det enkelte medlemsland. Sist, men ikke minst, europeiseringen er til stede også i medlemsland som er skeptiske til videre integrasjon eller står utenfor deler av EU-samarbeidet.³ Dette er et viktig poeng i faglig (og politisk) debatt i Norge, der en lite debattert europeisering har funnet sted gjennom EØS-samarbeidet.⁴

Bache og Jordan gjør opp status for europeiseringsforskningen i et konsist innledningskapittel som utmerket godt kan leses isolert fra resten av boken. *The Europeanization of British Politics* passer i en sjanger som har frembrakt flere nasjonale studier de siste årene. Inndelingen i *polity*, *politics* og *policies* følger en tilsvarende studie av Tyskland (Dyson & Goetz 2003). Distinksjonen er besnærende, men forutsetter et «kikkertsyn» hos bidragsytere som hver for seg har kapitler om engelske regioner (*polity*) og regionalpolitikk (*policies*) eller utenriksforvaltning (*polity*) og utenrikspolitikk (*policies*). En mer vektig innvending mot den empiriske analysen i boken er imidlertid at enkelte viktige områder forblir ubehandlet. Spesielt gjelder dette parlamentet på nasjonalt nivå samt politikkområder som har fått økt relevans i EU det siste tiåret. Et kapittel om Home Office (innenriksdepartementet) og justispolitisk samarbeid ville for eksempel vært studiet verdt – likeså betydningen av skotsk og walisisk selvstyre for hvordan britiske posisjoner samkjøres i Brussel.

3 EU-utvidelsen mot øst har også gitt interessante tilskudd til litteraturen om EU-tilpasning og nasjonal endring. Se f.eks. Schimmelfennig og Sedelmeier (2005).

4 Se *Nytt Norsk Tidsskrift* 25, 4 (2008) for en nyttig diskusjon, spesielt Francis Sejersteds artikkel om Norges rettslige integrasjon i EU (Seiersted 2008). Se også Trondal (2006) om departementenes arbeidsform innenfor EØS.

Imidlertid er en rekke andre tema analysert, og et par av disse er spesielt nyttige for å forstå det Bache beskriver som «europisering utenfor politikken radar». Baches poeng er at tilpasning av det britiske styringsapparatet foregår i stillhet, i små steg, drevet frem av beslutningstagere med direkte kontakt med EU-systemet og fjernt fra parlamentsdebatter i Westminster og britiske avisforsider, der ting stort sett ser ut som før. Andrew Jordans kapittel om miljøforvaltning er et prakt eksempelpå hvordan denne typen europisering har funnet sted. Storbritannia var i åttiårene kjent som «Europas skitne mann», mye på grunn av utslipp gjennom sjø og luft (som også påvirket norske fiskevann og førte til Thorbjørn Berntsens uheldige omtale av den britiske miljøvernministeren John Gummer som «shitbag»). På det miljøpolitiske området bidro grunnleggende forskjeller i politisk kultur til å blokkere samhandlingen mellom Brussel og London. Britiske pragmatisme, med et sterkt fokus på uformelle forhandlinger og frivillig markedsjustering, var i utakt med Kommisjonens reguleringsregime. Britiske miljøvernbyråkrater var i utgangspunktet svært skeptiske til EUs innvirken på deres politikkområde. Samtidig hadde britisk forvaltning betydelig erfaring fra internasjonale forhandlinger som nå kunne anvendes i EUs beslutningsapparat. Et samarbeid i utakt ble etter hvert til et velfungerende maskineri til tross for britenes mange innvendinger mot uttidig EU-innblanding. Ironisk nok bidro EUs miljøoffensiv også til å befeste miljøverndepartementets posisjon i byråkratiet i London. Historien om miljøpolitikk viser europeiseringens solside.

I andre deler av britisk forvaltning har EUs påvirkning blitt kraftig dempet av institusjonelle og kulturelle motkrefter, og lite endring har funnet sted. Det britiske finansdepartementet fremstår som et klassisk eksempel her, enten man vurderer verdsett, arbeidsmåter eller faktiske politiske vedtak. Gordon Browns periode som finansminister bidro ikke til å trekke dette departementet nærmere Europa og den felles valutaen. Skismaet er ikke bare kulturelt, men også åpenbart en følge av særtrekk ved britenes økonomiske modell. Et liberalt skatteregime, ditto arbeidslovgivning og en dominerende finanssektor gjør Storbritannia forskjellig fra en rekke kontinentale medlemsland. Dette er et synspunkt som både beslutningstagere og observatører har investert mye i å opprettholde (og som er langt fra å endres til tross for den pågående finanskrisens nytenkning). Samtidig er årsakssammenhengene bak tilsynelatende europeisering ofte kompliserte, som Michelle Cini minner om i sitt kapittel om konkurransepolitikk. Her har påvirkning vært mangesidig mellom enkeltland og EU, og reformer har også blitt sterkt påvirket av andre internasjonale fora. Cini beskriver endringer der ideer utenfra har blitt sortert inn i Labour-regjeringens moderniseringsagenda, i det store og hele en selektiv prosess med begrenset påvirkning direkte fra EU.

Ser man på hele bredden av offentlig politikk, er imidlertid observasjonen klar: britisk byråkrati har blitt mer tilpasset EUs arbeidsformer, samtidig med at Storbritannia har flyttet ressurser fra *resepsjon* til *projeksjon* og slik blitt en viktigere premisleverandør i Europa. Dette inntrykket summeres i Simon Bulmer og Martin Burchs oversiktskapittel om sentraladministrasjonen. Kapitlet legger sterk vekt på regjeringsskiftet i 1997 og Tony Blairs ønske om et mer offensivt Storbritannia i EU. Blairs program for et *step change* ga en åpenbar endring i departementers samhandling både med EUs institusjoner og med andre medlemsland. Interessant nok avslørte programmet imidlertid også et avvik mellom britisk arbeidsmåte og EUs egen *logic of appropriateness*. Storbritannia bygget på en serie med skiftende bilaterale allianser og sak-til-sak-samarbeid (Smith & Tsatsas 2001). Denne strategien var en stor suksess en tid under Blair, med den fransk-britiske St. Malo-erklæringen (1998) for en styrket sikkerhets- og forsvarspolitisk dimensjon i EU som ett av flere håndfaste resultater; Lisboa-erklæringen (2000) om en mer konkurransedyktig og dynamisk EU-økonomi er et annet eksempel. Senere skulle imidlertid andre forsøk på kortsiktig alliansebygging løpe ut i sanden. Andre medlemsland så med økende skepsis på den britiske strategien, som syntes å minne mer om *one-night stands* enn det stødige forhold som for eksempel den fransk-tyske akselen lenge har representert. Å splitte Europa gjennom skiftende allianser er en tidløs tradisjon i britisk diplomati, men som ikke nødvendigvis kan praktiseres like effektivt i EU.

I skiftet til en mer offensiv strategi er det britiske utenriksdepartementet en spesielt interessant aktør. Et viktig tema i litteraturen det siste tiåret har vært endrede rammebetingelser for diplomatiet i et Europa der innenriks- og utenriks spørsmål er tett infiltrert (Hocking & Spence 2005). David Allen og Tim Olivers kapittel om europeiseringen av Foreign and Commonwealth Office (FCO) gir et fascinerende innblikk i hvordan dette har blitt håndtert av en av de eldste aktørene på feltet. Inntrykket som gis er av et departement som har kjempet med nebb og klør mot en devaluering av sin rolle. Kompromisser har vært nødvendig etter hvert som fagdepartementer har styrket sin samhandling med Europa. I den britiske representasjonen i Brussel er over halvparten av staben fagbyråkrater – men ambassadøren selv er uten unntak en fagdiplomater. På noen områder har FCO beholdt en privilegert posisjon. Spesielt er EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk departementets eget domene, et felt hvor projeksjon eller *up-loading* av britiske initiativer har hatt stor betydning. Utenrikspolitikk er ett av områdene hvor britene har vært komfortabel med europeisk integrasjon. Her har mellomstatlighet vært førende prinsipp og Storbritannia og Frankrike hatt en lederfunksjon basert på militær og diplomatisk slagkraft.

På andre saksområder har imidlertid FCO en betydelig vanskeligere jobb som koordinator. Fagdepartementer fører selv dialogen med EUs institusjoner så vel som med andre medlemsland, og samlingen av britiske posisjoner er det europasekretariatet ved statsministerens kontor som står for. Stephen Walls *A Stranger in Europe* gir noen interessante refleksjoner over hvordan dette apparatet fungerer og hvor makten har forflyttet seg over tid. Walls syn er at diplomatenes halmstrå er å holde fast på sine komparative fortrinn – landkunnskap og forhandlingserfaring – og for øvrig komme så tett på statsministeren som mulig. Wall selv er et levende eksempel på denne strategien, og det er tydelig at han, som andre observatører av det britiske diplomati (Owen 2007), ser oppbyggingen av ressurser rundt statsministeren som et problem. Margaret Thatcher vurderte i sin tid å bygge kapasitet i Downing Street som et alternativ til det hun anså som europeiske lakeier i FCO. Siden har snøballeffekten ført til et stadig større beslutningsapparat rundt statsministeren. Tesen om presidentialisering av statsministerrollen har vært diskutert annetsteds i litteraturen (Foley 2000; Heffernan & Webb 2007) og er urovekkende også for Wall, som tydelig ser FCOs kombinasjon av autonomi og innflytelse som et gode.

Europeisering brukes ikke eksplisitt av Wall til å analysere Storbritannias forhold til EU. Hans beskrivelse av britenes beslutningsapparat kan imidlertid godt leses som en europeiseringsanalyse. Wall har selv vært del av en forvaltning med en godt utviklet virkelighetssans som har gjort EU-tilpasning til en dyd av nødvendighet. Diskusjonen her har klare paralleller til Baches beskrivelse av europeisering utenfor politikkenes radar. Mens politiske ledere har hatt mange verbale utfall mot EU, har apparatet rundt lært seg å arbeide med snarere enn mot Brussel. Walls bok er imidlertid også interessant som en *kontrast* til Bache og Jordans perspektiv på europeisering. Hos Wall er det diplomaten som taler – vennlig innstilt til EU som prosjekt, men med et ufravikelig fokus på nasjonal interesse. Diplomati har mellomstatlig samhandling som sitt klassiske mandat. I andre departementer kan potensialet være større for samarbeid etter fagområde eller sektor, en mulig drivkraft for europeisering ved at den nasjonale rammen tones ned. Kanskje er det hensiktsmessig å vurdere utenriktjenesten separat fra forvaltningen for øvrig når temaet er europeisering. Et interessant apropos kan være at Thatchers frykt for det europavennlige FCO trolig var malplassert. Å engasjere seg i EU dreier seg i Walls perspektiv om å forsvare britiske interesser: Thatchers uenighet burde slik sett være begrenset til valg av strategi. Kanskje burde statsministeren ytret mer bekymring for den stille europeiseringen av andre departementer?

Britisk eksepsjonalisme og utenforskap

Gitt den tettere samhandlingen med Europa som Bache og Jordan beskriver, er det naturlig å ta bildet av Storbritannia som EUs vanskelige partner opp til ny vurdering. Walls *A Stranger in Europe* er interessant som analyse av hva britisk utenforskap betyr i praksis. Hoveddelen av boken er kronologisk og tar for seg vanskelige politiske prosesser etter tur. At Margaret Thatchers forhandlingsstil nær tok knekken på flere av hennes kontinentale partnere, vil være kjent for mange. Mer interessant enn analysen av stridigheter (som krisen rundt den britiske rabatten på 80-tallet, Maastricht og kugalskap på 90-tallet) er eksemplene på prosesser hvor britene har hatt en betydelig konstruktiv innflytelse på EU. Prosessen frem mot Enhetsakten (1986) og etableringen av det indre marked er et eksempel på at Thatcher også bidro til å styrke EUs kompetanse på «low politics»-områder som var i tråd med egne ambisjoner. Her ga britene villig avkall på nasjonal vetorett i bytte mot et mer effektivt marked. Wall har imidlertid lite til overs for jernladyens syn på EU som nullsumspill, der forhandlingspartnere først og fremst var motparter. Et interessant poeng som Wall godt kunne reflektert mer over, er at britenes konflikter med EU ofte har blinket ut Frankrike som hovedmotstander. François Mitterrand, Jacques Chirac og tidligere kommisjonspresident Jacques Delors har alle på ulike tidspunkt blitt ansett som selve manifestasjonen av fransk nasjonalisme i EU-føderale fåreklær.

Walls bok sier imidlertid mye også om forskjellene i politisk kultur mellom Storbritannia og andre EU-land. Her er det klare paralleller til diskusjonen rundt europeisering og manglende konvergens mellom Storbritannia og europeisk politikk. Som vi har sett, legger Bache og Jordans bok vekt på den stille europeiseringen, en langsom konvergens som har brakt britisk forvaltning mer på linje med arbeidsmåter i EU. Storbritannia er slik sett en mindre vanskelig partner så snart blikket flyttes fra EU-toppmøtene mot det daglige forholdet mellom London og Brussel. Den mer skeptiske tilnærmingen til EU sitter dypt i finansdepartementet, men har ellers blitt grundig avdempet: igjen kunne en casestudie av Home Office vært nyttig for å vurdere betydningen av justispolitisk samarbeid for ett av britenes eldste og tyngste departementer. Et annet poeng som er verdt å merke seg er selvstyret i Skottland og Wales, som riktignok ble drevet frem av hjemlig politikk snarere enn europeisering, men har brakt Storbritannia nærmere EUs foretrukne flernivåmodell. Her har også et proporsjonalt valgsystem blitt introdusert, og som en ringvirkning har valgene til Europaparlamen-

tet blitt regionalisert og gjort til forholdstallsvalg. En begynnende tilnærming til det britene vil kalle en kontinental styringsmodell?⁵

På andre områder holder imidlertid britene fast på sitt, illustrert ved *opt-outs* fra Schengen-samarbeidet og euroen og en vedvarende skepsis mot felles arbeidslivsstandarder og visjonen om et sosialt Europa. Det meste av dette er det i dag tverrpolitisk enighet om i Storbritannia.⁶ Disharmonien mellom britene og EU gjelder også fremdeles politiske institusjoner og måten å fatte beslutninger på. EUs konsensusbygging og kompromisser skiller seg fundamentalt fra et politisk system hvor vinneren tar alt. Britenes tradisjon for sterk og koordinert regjeringsmakt gjenspeiles også i forhandlingsstrategi. Knappt noe annet medlemsland kan hamre ut raskere politiske beslutninger – men når sliping, pussing og deliberasjon rundt disse standpunktene blir en del av forhandlingene, er ikke den britiske modellen like velegnet. Britisk politikk har aldri hatt påfallende habermasianske trekk. Dette gjenspeiles i en forhandlingsstil som skiller seg klart fra medlemsland med liiphartsk konsensusdemokrati. Britenes forhandlingsstrategi utad ser ikke ut til å ha endret seg mye, til tross for oppmykningen av majoritetsdemokratiet i Skottland og Wales. Dette området kunne og burde Bache og Jordans bok imidlertid ha behandlet grundigere.

Hvor viktig er så politisk lederskap for et medlemslands forhold til EU? Walls *A Stranger in Europe* viser tydelig at statsministeren har betydning ikke bare for konkrete forhandlinger, men også for hele det nasjonale beslutningsapparatet. Thatchers konfronterende stil med EU var eksep-sjonell; den ga noen håndfaste resultater, men var ødeleggende for den britiske forvaltningens autonomi (og for britenes renommé utad). Den tidlige offensiven under Tony Blair var et eksempel på en ganske annen type lederskap, som også kunne ha ledet britene inn i eurosamarbeidet dersom terningen var blitt kastet i 1997–98. Blair var imidlertid som ledere før ham trukket mellom ulike ambisjoner for Storbritannia og Europa. I likhet med forgjengeren Thatcher ønsket Blair fremfor alt å vise Europa på rett vei. Mens Thatchers tordentaler om frihandel og nasjonal autonomi ofte ble møtt med raseri, møtte Blair en helt annen velvilje i Europa. Det interessante er at forskjellen ligger mer i stil enn innhold enn slik det ofte fremstilles. Man kan sammenligne Thatchers beryktede Brugge-tale fra 1988 med Blairs bejublete tale til Europaparlamentet i 2005. Prinsippene som har preget britiske standpunkter, og som man vil finne igjen i rasjonalet for

5 Forholdstallsvalg og koalisjonsregjeringer i Skottland og Wales kan vise seg å være det første steg mot mer grunnleggende forandring av Westminstermodellen (Lynch 2007). Valgreform på nasjonalt nivå vil trolig være et krav fra liberaldemokratene dersom de skulle avgjøre flertallet i Underhuset etter kommende valg (noe som slett ikke ser usannsynlig ut i april 2009).

6 Unntaket fra denne enigheten er blant annet radikale konservatives ønske om en bilateral handelsavtale med EU – eller endog et brudd, til fordel for rollen som Europas finanssentrum med tettere bånd til Nord-Amerika.

EFTA sent på 1950-tallet, er enkle: frihandel er en drivkraft for vekst; horisontal fremfor vertikal integrasjon (jf. Thatchers referanse til Øst-Europa og Blairs positive syn på tyrkisk EU-medlemskap); nasjonal selvvråderett (og britenes bånd til USA) må beholdes; integrasjon har verdi kun i den grad den gjør livet enklere for den enkelte borger. Bak all pragmatismen er den britiske ambisjonen et fellesmarked som fremmer handel, vekst og demokratisk konsolidering. Napoleons omtale av Storbritannia som en nasjon av kjøpmenn har med andre ord en viss relevans også i dag.

A Stranger in Europe viser at til tross for skiftende retorisk innpakning, finnes en sterk kontinuitet i måten britiske regjeringer har forholdt seg til EU. (Wall selv har spesiell sympati for John Majors lederskap under vanskelige omstendigheter.) Walls bok gir verdifull empiri fra de nære forhandlingssituasjoner, men står svakere når det gjelder bredere linjer og teori. På disse punktene kommer *The Europeanization of British Politics* til sin rett. Boken viser at integrasjonens konsekvenser må undersøkes på mange nivå og langs mange dimensjoner. Mye er uavklart i forholdet mellom medlemslands institusjoner og EU; hva vi vet er at nasjonal politikk og forvaltning formes og endres, men ikke nødvendigvis konvergerer over tid. Bache og Jordan bidrar til et faktagrunnlag som er etterspurt og skriver seg inn i et økende antall nasjonale studier av europeisering. Koblingen av statsvitenskapelig stringens og dybdekunnskap om Storbritannia setter et utmerket eksempel. Man tør anta at en tilsvarende systematisk studie fra skandinavisk hold også ville finne et bredt og entusiastisk publikum.⁷

Litteratur

- Baker, David & Andrew Seawright (red.) (1998) *Britain For and Against Europe: British Politics and the Question of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, Simon et al. (2002) *British Devolution and European Policy-Making: Transforming Britain to Multi-Level Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cowles, Maria Green, James Caporaso & Thomas Risse (red.) (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dyson, Kenneth & Klaus Goetz (red.) (2003) *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (red.) (2003) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Foley, Michael (2000) *The British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.

7 For en tidlig analyse av europeisering gjennom EØS, se Claes & Tranøy (1999).

- Gamble, Andrew (2003) *Between Europe and America. The Future of British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Geddes, Andrew (2004) *The European Union and British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- George, Stephen (1998) *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. 3. utgave. Oxford: Oxford University Press.
- Heffernan, Richard & Paul Webb (2007) «The British Prime Minister: much more than 'first among equals'», i Thomas Poguntke & Paul Webb (red.) *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press (26–52).
- Hocking, Brian & David Spence (red.) (2005) *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holmes, Martin (red.) (2001) *The Eurosceptical Reader 2*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jenkins, Roy (1989) *European Diary, 1977–81*. London: HarperCollins.
- Ladrech, Robert (1994) «Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France», *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69–88.
- Leonard, Dick & Mark Leonard (red.) (2001) *The Pro-European Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lynch, Philip (2007) «Party system change in Britain: multi-party politics in a multi-level polity», *British Politics* 2 (3): 323–346.
- Olsen, Johan P. (2002) «The many faces of Europeanization», *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921–52.
- Owen, (Lord) David (2007) «The ever-growing dominance of No. 10 in British diplomacy since 5 April 1982», i Graham Ziegner (red.) *British Diplomacy. Foreign Secretaries Reflect*. London: Politico's (19–43).
- Schimmelfennig, Frank & Ulrich Sedelmeier (red.) (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sejersted, Francis (2008) «Norges rettslige integrasjon i EU», *Nytt Norsk Tidsskrift* 25 (4): 313–22.
- Smith, Julie & Mariana Tsatsas (2001) *The New Bilateralism. The UK's Relations Within the EU*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Trondal, Jarle (2006) «Norske departementer og beslutningsprosessene i EØS», i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending (red.) *Norsk utenriks-politisk praksis: Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk (89–111).
- Watts, Duncan & Colin Pilkington (2005) *Britain in the European Union Today*, 3. utgave. Manchester: Manchester University Press.

ANMELDELSER

Beyond terror and martyrdom. The future of the Middle East

Gilles Kepel

Cambridge, Massachusetts och London:
The Belknap Press of Harvard University Press 2008

The politics of chaos in the Middle East

Olivier Roy

London: Hurst & Company 2008

Anmeldt av MAGNUS P.S. PERSSON, *Universitetet i Växjö*



Våra sinnen bombarderas med ljud, bild och text om och från Mellanösterns många konflikthärdar. Det sammantagna flödets detaljerade mångfald är bedövande i sin oöverskådlighet samtidigt som den regionala komplexiteten är svårbehandlad i medias styckevisa framförande. I två nyare böcker, där författarna riktar sig till en intresserad allmänhet, presenteras försök till en enhetlig förståelse av de senaste årens händelser.

Olivier Roy är en välkänd fransk islamolog med ett flertal böcker om islam och islamistiska organisationer bakom sig. I boken *The politics of chaos in the Middle East* vill han analysera den, som han menar, kaosartade situationen i det nuvarande Mellanöstern. Också Gilles Kepel är en välkänd fransk islamolog som bl.a. skrivit om Al-Qaeda. I boken *Beyond terror and martyrdom. The future of the Middle East* diskuterar han regional Mellanösternpolitik genom att identifiera två storskaliga perspektiv som förklarar tiden efter 11 september. Dessa experter har slående lika analyser av dagens Mellanöstern. Såsom vanligt bland islamologer fokuserar Roy och Kepel exklusivt på politisk islam, de sociala och ekonomiska grunderna till konflikter behandlas inte. Därtill ser båda USA som den viktigaste externa aktören i den regionala politiken och amerikansk politik blir därför central.

Båda identifierar en konfliktfylld region. Roy identifierar tre grundläggande trauman i arabvärlden. Det fallerade försöket att bilda en arabisk stat efter första världskriget ledde till en europeisk kolonisering – *uppdelningen i separata stater* är en grundläggande orsak till bristande politisk legitimitet. Det andra traumat är *staten Israels tillkomst* 1948 vilket i regionen ses som en fortsättning av första världskrigets koloniala uppdelning. Misslyckan-

dena att hantera Israels tillkomst försvagade kraftigt den sekulära pan-arabismen under 1950- och 1960-talen. Det tredje traumat är *den förändrade balansen mellan sunni- och shiaislam*. Kepel har ett annat perspektiv men det är kompletterande till Roys: huvudkonflikten i Levanten gäller Israel–Palestinakonflikten med utlöpare till Syrien och Libanon, samt konflikten i Persiska viken handlar bl.a. om relationerna mellan Iran och arabstaterna. Iran är centralt i Kepels presenterade konfliktområden.

Kepel ser Bushs «globala krig mot terror» som ett politiskt projekt inriktat på genomgripande förändring av Mellanöstern. Detta projekt bestod bl.a. av att försvaga och ytterst krossa Al-Qaeda i Afghanistan, avsätta Saddam Husseins regim i Irak, bekämpa och ytterst få väck den sittande regimen i Iran, införa demokrati i regionen och göra om densamma så att den liknade USA, samt öka den regionala acceptansen och ytterst erkännandet av Israel. Det andra globala politiska projektet blev extra tydligt efter 11 september. Med attacken som modell presenterade Osama bin Laden m.fl. *jihad*, heligt krig, bl.a. genom det självpåtagna martyrskapet som metod, ett projekt att skapa en allmän muslimsk identifikation med Al-Qaeda, att försvaga och ytterst krossa västvärldens dominans inkl. dess stödregimer som finns i regionen, bl.a. Saudi-Arabien och speciellt Israel, och upprätta en islamisk stat. Bushs projekt sågs som en attack på islam och *jihad* som ett försvar för detsamma. De första åren av 2000-talet har dominerats av kampen mellan dessa två projekt. Båda dessa projekt har misslyckats. Kepel ser projekten som symmetriska, men det är enkelt att ifrågasätta detta utifrån deras resp. omfattning, metod och intentioner. Dock är perspektivet värt att pröva då många intressanta iakttagelser kan produceras utifrån det.

Bushs globala «krig mot terror»-projekt var ett försök till en alltomfattande utrikespolitik som skulle samla amerikaner och européer och hela världen inkl. den «goda» muslimen i en allians mot terrorism och terrororganisationer. Bland förutsättningarna för detta var att Bushs projekt stod för det goda, något som inte stöddes av fånghanterandet i Guantánamolägre eller i Abu Ghraibfängelset som bröt mot flera rättighetssystem. De dryga 750 personer som fängslades i Guantánamolägre utan att omfattas av normala juridiska regelverk, klädda i orangfärgade fånguniformer, och utsatta för tortyrliknande förhörsmetoder, kunde av Al-Qaeda beskrivas som martyrer för ett brutalt och orättfärdigt väst och därmed som en anledning för att bekämpa detsamma.

Den amerikanska attacken på Talibanregimen i Afghanistan 2001–2003, med syfte att slå ut Al-Qaeda, var måhända en framgång, bl.a. då FN med flera länder stödde det samt något stöd för Taliban inte kunde mobiliseras i Afghanistan. Det var dock även en oavslutad politik vilket nu framstår tydligt då Obamaadministrationen har tvingats ange Afghanistan som en viktig krigsskådeplats.

Den påstådda kopplingen mellan Al-Qaeda och Irak stämde som bekant inte och Irakpolitiken förklaras av Roy och Kepel med hänvisning till en ny-konservativ amerikansk gruppering med ett orimligt stort inflytande över utrikespolitiken. Irakpolitiken hade stora brister och har lett till ett implo-derande irakiskt samhälle. Den amerikanska politiken var okunnig och/eller ignorant om den sociala situationen i landet, att den nationella enheten hade försvagats under 1990-talets embargopolitik till fördel för separata etniska och religiöst grundade samfundligheter, vidare fanns ingen långsiktig efterkrigstida planering vilket ledde till att man upplöste de statsfunktioner som fanns, bl.a. upplöstes armén, vilket ledde till en sönderfallande social och politisk ordning utan att någon ny presenterades. Resultatet av detta blev från sommaren 2003 och några år framåt en lågintensivt väpnad konflikt mellan religiösa grupper, uppdelning i religiöst grundade politiska enheter inkl. etnisk rensning, och ständiga attacker mot amerikanska och andra utländska institutioner. Invasionen av Irak ledde till att Al-Qaeda stärktes. Det skapades en arena för Al-Qaedas budskap, en kampplats för det sunnitiska motståndet mot amerikansk trupp samt mot shiamuslimer, där metoden med självmordsattacker med framgång kunde användas. Senare ledde detta till ett shiamuslimskt svar varvid religiösa militior stod mot varandra. Detta är motsatsen till målet med Bushs projekt.

En viktig del av de ny-konservativas politik var försöket att demokratisera Mellanöstern, att göra om regionen till reflektion av det amerikanska samhället. Roy är mycket kritisk till projektet och ser det som omöjligt. Det går inte att importera europeiska-amerikanska föreställningar och institutioner (t.ex. civilt samhälle, marknad, entreprenör) och förvänta sig omedelbar acceptans. Dessa saknar politisk legitimitet och har svaga relationer till det traditionella samhället. En demokratisering i nuläget måste innebära en integrering av moderata islamister. Vidare är det ödeläggande för den demokratiska principen när demokratiska val inte accepteras: det senaste exemplet är då det bland palestinier genomfördes demokratiska val 2006 vilket sedan inte accepterades av västmakterna då Hamas vann detsamma.

Ett resultat av den amerikanska invasionen av Irak var radikaliseringsen av Iran vilket bl.a. syntes i valet av Mahmud Ahmadinejad till president i juni 2005. Denne stod för en konfrontationsinriktad politik, jämfört med den tidigare presidenten 1997–2005, Muhammad Khatami, som förde en mer samarbetsinriktad politik. Då målsättningen i amerikansk politik var regimförändring i Iran fördes inte några egentliga konstruktiva diskussioner med Khatami, under den mer hårdföre Ahmadinejad var dialog omöjlig. Ahmadinejads möjligheter till en expansiv utrikespolitik var begränsade p.g.a. bristande ekonomiska och politiska resurser och närmare till hands var att öka stödet till både shia- och sunnimuslimer i Irak samt starkare uttrycka motståndet mot Israel. Han fortsatte även stödet till Hizbullah i

Libanon som under 33-dagarskriget sommaren 2006 lyckades hålla stand mot israeliska attacker i södra Libanon. Hizbullahs shiamuslimske ledare, Hasan Nasrallah, kunde presenteras som en framgångsrik ledare som stod emot västs imperialism. Detta passade även in i en sunnitisk perception av en hotande shiamuslimsk axel i Mellanöstern: från Iran till Libanon inkl. Irak, Bahrain och Syrien. Då Hamas vann valet bland palestinierna i början av 2006 ledde detta till stöd från Iran, trots att Hamas har sitt ursprung i det sunnitiska Muslimska brödrasällskapet.

Revolutionen i Iran ledde på sikt till ett uppsving för shiaislam samt mobilisering av shiamuslimer utanför Iran, t.ex. i Irak och Libanon. Den ledde även på sikt till spänningar mellan shia och sunni. Även om det tidigare funnits exempel på försök bland shiamuslimska samfälligheter att spela en politisk roll, växte denna strävan efter revolutionen 1979, Hizbullah i Libanon är ett utmärkt exempel på det. Gradvis har en segregering vuxit fram och under de sista decennierna av 1900-talet, samt framåt t.o.m. USA:s invasion av Irak, växte en uppdelning mellan sunni och shia fram. Det fanns en slags balans före invasionen, men efter denna förändrades mycket. Roy menar att en viktig konflikt är den aktuella förändrade balansen mellan sunni- och shiaislam vilket kopplas till Roys övertygelse att ett framtida, ev. enat, Irak, inte kommer att vara sunnitiskt eller dominerat av sunniter (skiljelinjen mellan sunniter och shia går nu i Irak medan det tidigare gick längs med Shatt al Arab) – detta förhållande är ett resultat av USA:s invasion 2003.

Al-Qaeda har överlevt men är försvagat. En polarisering mellan shia och sunni var inte eftersträvansvärd då den ju innebär en försvagning av den muslimska samfälligheten och omöjliggör visionen att ena den muslimska världen gentemot väst, västvärlden är istället lika stark som tidigare, Saudi-Arabien och Israel finns kvar och någon islamisk stat eller muslimsk identifikation med Al-Qaeda finns inte i sikte. Såsom en global och de-territorialiserad organisation eller nätverk av grupper och individer, utan krav på stat eller territorium, är Al-Qaeda svårbekämpad. Att den är de-territorialiserad innebär deltagande av personer som kommer från olika delar av världen, lika gärna från Nordafrika, Mellanöstern, Sydasiens eller Europa, en påfallande hög andel är konvertiter. Det heliga kriget sker numera mestadels på Internet i form av uttalanden och debatter, ett cyberkrig har ersatt det planerade på marken.

Roy och Kepel har presenterat strålande analyser av ett svåranalyserat område. Böckerna är av olika typ och omfång, men de fungerar båda som utmärkta introduktioner till den politiska och religiösa situationen i Mellanöstern. Varken Roy eller Kepel har några lösningar på den komplexa situationen i Mellanöstern. Kepel presenterar dock mot slutet av sin bok en överraskande vision, det är här «framtiden» kommer in: med Medelhavet i centrum, men med Persiska vikens ekonomiska resurser samt Europas

sätt att bygga politisk stabilitet och ekonomiskt välstånd, tänker sig Kepel en ekonomiskt och kulturellt baserad region med fred och välstånd som nyckelord. Hur denna storregion skulle kunna realiserats diskuteras inte, inte heller varför man i Persiska viken skulle vända sig till Europa istället för österut mot det ekonomiskt allt starkare Indien. Förhoppningsvis kan Kepel ägna nästa bok åt att utveckla detta hugskott. Kepels perspektiv är annars inte förvånande: utifrån ett franskt perspektiv är Frankrike en dominerande Medelhavsmakt och skulle få en central roll i den presenterade visionen.

Den amerikanska rollen betonas starkt i böckerna. Det är för tidigt att bedöma Obamaadministrationens utrikespolitik, den befinner sig fortfarande i ett initialt skede. Möjligen kan man se komponenter som ligger i linje med vad som efterfrågats av Roy och Kepel: order har givits om att stänga Guantánamoläggret, något projekt om «globalt krig mot terror» nämns inte (även om kriget i Afghanistan ska intensifieras), flera initiativ har tagits rörande ökade diplomatiska kontakter med Syrien och Iran, samtidigt har den allmänna politiken i Israel–Palestinakonflikten egentligen inte ändrats i sina grunder då visserligen tvåstatslösningen är klart utsagd, men acceptansen av Hamas som en aktör avvisas fortfarande. Inriktningen mot en multilateral politik är dock tydlig. Som det sägs i den officiella utrikespolitiska agendan:

America is strongest when we act alongside strong partners. Now is the time for a new era of international cooperation.¹

Förhoppningsvis kommer Obamaadministrationens utrikespolitik att utvecklas annorlunda än den föregående administrationens och kanske kan den då positivt påverka Mellanöstern som, med Roys avslutande ord, är mer «delat och försvagat än någonsin».

1 http://www.whitehouse.gov/issues/foreign_policy/

African Security Politics Redefined

Karin Dokken

New York: Palgrave Macmillian 2008

Anmeldt av MARIANNE KREY-JACOBSEN, *Sciences Po Paris, Frankrike*



Etter å ha mistet sin strategiske betydning for supermaktene på slutten av den kalde krigen, er Afrika igjen tilbake på USAs og andre stormakters sikkerhetspolitiske agenda. Hva er grunnen til denne fornyede interessen? I kjølvannet av terrorangrepene i New York 11. september 2001, har det utviklet seg et nytt sikkerhetsparadigme som fokuserer mindre på militær sikkerhet og mer på *human security* og trusler knyttet til internasjonal terrorisme. I lys av dette ser man nå afrikanske sikkerhetsutfordringer som selve inkarnasjonen av fremtidige globale sikkerhetsutfordringer. Fra et amerikansk synspunkt er Afrika særlig viktig i «krigen mot terror» fordi Sahel og Afrikas Horn anses som potensielle grobunner for terrorister, noe som krever at man yter disse områdene spesiell oppmerksomhet. For å forstå bakgrunnen for terrorismetrusselen i Afrika er det helt nødvendig å forstå sikkerhetsproblemene til afrikanske land. Disse bunner i helt spesifikke karakteristikk som hører det afrikanske statsystemet til, og som dermed er ganske unike i forhold til andre systemer og statlige dynamikker på verdensbasis. Man vet foreløpig for lite om den enkelte afrikanske stats evne til å motstå spredningen av internasjonal terrorisme. Det er disse utfordringene Karin Dokken søker å utdype i *African Security Politics Redefined*, gjennom en grundig analyse av den afrikanske stats systemiske karakteristikk og konsekvensene disse har for sikkerhetsutfordringene i Afrika.

Boken er delt inn i to hoveddeler, som tar for seg henholdsvis definisjonen av afrikanske sikkerhetsproblematikker og de institusjonelle forsøkene på å løse disse problemene. Afrikanske sikkerhetsproblematikker er tett knyttet til oppbyggingen av den afrikanske stat, som er ganske annerledes enn europeiske staters både med hensyn til struktur og til maktfordeling. Det er denne spesielle oppbyggingen som gjør at de fleste afrikanske konflikter har konsekvenser langt ut over landegrensene til de direkte involverte landene, og at man derfor snakker om transnasjonale og regionaliserte konflikter. Nettopp regionaliseringen har også medført forsøk på regional konfliktløsning, ofte i samarbeid med Den afrikanske union (AU) eller med FN, men fordi konfliktene involverer så mange forskjellige aktø-

rer som alle har sin egen agenda i forhold til konflikten, er løsningene ofte vanskelige å finne. Det utvikles illegale økonomiske infrastrukturer rundt nesten enhver konflikt i Afrika, og disse er så lukrative at man kan snakke om en egen *business of war*. Dette kompliserer konfliktløsning og hindrer utvikling i mange afrikanske stater, noe som igjen fordyper utfordringene knyttet til sikkerhet i Afrika.

Gjennom seks kapitler går Dokken nøye gjennom afrikanske sikkerhetsproblematikker. Hun tar for seg staten i Afrika, regionaliserte konflikter, sikkerhetspolitisk samarbeid mellom afrikanske stater, AUs sikkerhetspolitikk, FNs fredsbevaringsoperasjoner og politiske og private aktørers rolle i økonomien og sikkerhetssektoren til konfliktherjede land.

Ifølge Dokken er hovedutfordringen knyttet til den afrikanske statens oppbygging, som er veldig forskjellig fra den weberianske europeiske modellen. Man kan ikke snakke om statlig suverenitet på samme måte som i vestlige stater, i og med at statens kontroll på befolkning, militær-makt og ressurser ofte ikke strekker seg ut over hovedstadens grenser. I stedet dreier det seg om «neopatrimonielle» regimer som karakteriseres av svake statsstrukturer og institusjoner, men med en sterk elite som sitter på store formuer uten noen form for redistribusjon av rikdom til befolkningen. Derfor snakker man i afrikansk sammenheng ofte om svake stater eller *failed states*.

Fordi statens strukturer er så svake i afrikanske land, er det nødvendig å analysere andre aspekter og aktører for å forstå konfliktene som oppstår her. Først og fremst er det viktig å danne seg et bilde av de transnasjonale relasjoner som binder afrikanske land sammen på regionalt nivå og som kan ha store sikkerhetsmessige konsekvenser. Transnasjonale relasjoner kan defineres som interaksjon over landegrensene mellom både statlige og ikke-statlige aktører, som ofte medfører dannelsen av meget lukrative uformelle økonomiske systemer. Fordi disse interaksjonene er både hyppige og utbredte, fører de til en regionalisering av nesten enhver konflikt som oppstår i en gitt region. Man snakker derfor om dannelsen av *sikkerhetskomplekser* i Afrika, som ifølge Barry Buzans definisjon består av land hvis sikkerhetsproblemer er så tett knyttet sammen at de verken kan forstås eller løses hver for seg. Afrikanske borgerkriger må derfor forstås i lys av situasjonen også i nabolandene, som ifølge Dokken har stor innflytelse på konfliktens utvikling.

Regionale konflikter krever regionale løsninger. I Afrika har flere regionale organisasjoner har gjort et forsøk ved å danne egne konfliktløsningsmekanismer. Det dreier seg særlig om ECOWAS (Economic Community of West African States) i Vest-Afrika, IGAD (Intergovernmental Authority on Development) på Afrikas Horn og SADC (Southern African Development Community) i det sørlige Afrika. ECOWAS' overvåkingsgruppe ECOMOG og SADC har vist seg lite effektive med hensyn til konfliktløsning. Dette er

sannsynligvis grunnet på grunn av at de ikke har tatt hensyn til de transnasjonale relasjoner som påvirker konfliktene og mangelen på transparens i de involverte statene som holder de illegale økonomiske nettverkene i live. Slik Dokken ser det må de regionale sikkerhetssystemene ta hensyn til og ta et oppgjør med de transnasjonale nettverkene som opererer i regionen og fører til forlengelse av konfliktene. Dette er nødvendig for at konfliktløsning på regionalt nivå skal bli effektivt.

IGAD har hatt større suksess med sine sikkerhetspolitiske aktiviteter, spesielt fordi konfliktene på Afrikas Horn er veldig annerledes enn konfliktene i det vestlige og sørlige Afrika. Det dreier seg mye om miljørelaterte konflikter, grunnet få og sårbare naturlige ressurser i regionen. Dermed har IGAD etablert en *early warning*-mekanisme, CEWARN, som har en grasrottilnærming til konfliktløsning, noe som har vist seg å være effektivt og nødvendig i denne type konflikter.

I tillegg til de regionale organisasjonene har de afrikanske statene også dannet en kontinental organisasjon som har sikkerhetspolitikk som ett av sine hovedanliggender, Den afrikanske union (AU). Innenfor denne rammen har Afrika fått sin egen felles forsvars- og sikkerhetspolitikk (CADSP) som også legger vekt på *human security* i tillegg til militær sikkerhet. Freds- og sikkerhetsrådet (PSC) skal fremme fred, sikkerhet og stabilitet ved å forutse og forebygge konflikter, særlig ved hjelp av en *early warning*-mekanisme i samarbeid med de forskjellige regionale organisasjonene. Disse er også essensielle i utformingen av *African Standby Force*, som skal intervensere i en eventuell voldelig konflikt. Det er dessverre fortsatt flere hindringer som står i veien for at PSC skal kunne utøve sitt mandat på best mulig måte. Ifølge Dokkens analyse inkluderer disse bl.a. uenighet rundt forholdet mellom AU og de regionale organisasjonene, finansiering av operasjonene, samt mangel på en felles militær standard i medlemslandene, noe som gjør et effektivt samarbeid vanskelig.

Dermed er det fortsatt FN som gjør brorparten av innsatsen for fred og sikkerhet i Afrika. I løpet av de siste årene har FNs operasjoner i Afrika fokusert stadig mer på forbindelsen mellom sikkerhet og utvikling, og dermed har man gått over fra klassiske fredsbevaringsoperasjoner til mer komplekse fredsbyggingsoperasjoner. Man ser en økende interesse for Afrika på internasjonalt politisk nivå, kanskje særlig grunnet frykten for at svake stater skal kunne være en grobunn for terrorister. Problemet med dette ønsket om å stabilisere svake stater til enhver pris kan være at man da undergraver forsøk på å bygge en varig fred, fordi man ikke tar hensyn til de grunnleggende problemene som fører til at en stat svikter. Derfor mener Dokken det er helt essensielt at alle fredsbyggingsoperasjoner også inkluderer utviklingstiltak, for at løsningene på konfliktene skal være holdbare og effektive.

Til tross for disse tiltakene både på regionalt og internasjonalt nivå, er Afrika fortsatt det kontinentet med flest pågående voldelige konflikter. Dette kommer ifølge Dokken sannsynligvis av at mange aktører ser muligheter for økonomisk profitt i langvarige konflikter i ressursrike land i Afrika. Selv om økonomiske faktorer stort sett ikke ligger til grunn for utløsningen av en konflikt, er det ofte disse som driver den og forlenger den. Skal man bygge varig fred under slike tilstander, må alle involverte aktører identifiseres og inkluderes i en fredsprosess for at denne skal kunne ha noe som helst håp om å lykkes.

I tillegg til de økonomiske faktorene har også privatisering av sikkerhetssektoren ført til forlengelse av konflikter i Afrika. Dokkens analyse viser at private militære selskaper har vært involvert i våpensmugling og andre illegale aktiviteter som holder konflikter ved like i flere afrikanske land. Business og politikk blandes dermed sammen, statens monopol på bruk av makt forsvinner fullstendig, usikkerheten øker betraktelig, staten forblir svak, men regimene blir sittende fordi de er i besittelse av en vinnende kombinasjon av militær makt i form av private armeer og enorme økonomiske ressurser som stammer fra utnyttelsen av dyrebare og verdifulle ressurser, uten noe som helst hensyn til behovet for utvikling.

African Security Politics Revisited gir en god innføring i afrikanske sikkerhetsproblematikker, også for dem uten særlige forkunnskaper om kontinentet. Gjennom detaljerte eksempler fra konfliktene i bl.a. DRC, Sierra Leone, Liberia og Angola, får man et ganske komplett bilde av dynamikken i mange afrikanske konflikter. Det er meget interessant å se hvordan selve oppbyggingen av staten i afrikanske land, med dens mangel på sterke og effektive strukturer, medfører mangel på effektiv kontroll over territorium, befolkning og ressurser og dermed i seg selv utgjør den største trusselen mot sikkerheten i Afrika.

Jeg er i utgangspunktet motstander av bruken av «Afrika» på en måte som gjør at man får inntrykk av at kontinentet er en enhet, da det er viktig å huske på at Afrika består av mange forskjellige land som ikke alle kan dras over én kam. Likevel har staten i afrikanske land såpass mange felles karakteristikk at jeg i denne sammenheng ser nytten av denne terminologien.

Boken er delt inn i kapitler som hvert tar for seg et enkelt tema knyttet til sikkerhetsproblemene i afrikanske land. Denne oppbyggingen gjør at man kan lese hvert kapittel for seg og likevel få med seg sammenhengene. Likevel er det såpass mange temaer som er transversale at Dokken flere ganger gjentar de samme konseptene, ikke bare i forskjellige kapitler, men noen ganger også innenfor ett og samme kapittel, noe som for meg virker overflødig.

Det innledende spørsmålet som boken skisserer er terrorismetrusselen i svake stater, noe som forklarer USAs fornyede interesse for det svarte

kontinentet. Men denne tematikken behandles kun eksplisitt to ganger i bokens løp – i introduksjonen og i konklusjonen. Etter mitt syn er det langt fra nødvendig å legge vekt på terrorismeaspektet i analysen av afrikanske sikkerhetsproblemer. Boken gjør rede for disse problemene på en meget komplett måte, uten at de nødvendigvis er direkte koplet til terrorisme. Slik jeg ser det er en analyse av afrikanske sikkerhetsforhold interessant i seg selv, ikke bare fordi kontinentet på nytt er interessant for USAs utenrikspolitikk og «krigen mot terror» (som uansett er meget omdiskutert).

Bokens konklusjon er rett og slett en oppsummering av hvert kapittel, noe som i og for seg er ganske nyttig, men jeg savner en mer operasjonell og policy-orientert konklusjon med konkrete forslag om hva man kan og bør gjøre for å bedre sikkerhetssituasjonen på det afrikanske kontinent.

Rent formelt sett har jeg flere ting å utsette på *African Security Politics Redefined*. Først og fremst ser den lite attraktiv ut, ikledd et kjedelig blått omslag med et bilde av en ensom baobab, selve klisjeen på Afrika. Teksten er veldig kompakt, med lite luft og små marger, noe som gjør at den til tider er slitsom å lese. Dessuten finnes det ikke et eneste kart i hele boken, noe jeg synes er overraskende. I en slik bok, hvor statlige, regionale og kontinentale dynamikker er så sentrale for forståelsen av emnet, er et kart nesten uunnværlig for å illustrere poengene. Helt til sist noterer jeg at boken er priset til hele 85 dollar, noe som gjør den praktisk talt utilgjengelig for studenter og andre «vanlige» lesere med en interesse for afrikanske sikkerhetsproblematikker. Det er synd, i og med at boken tar for seg et meget interessant tema som hittil har vært lite studert og som fortjener oppmerksomhet.

Folkemordets svarte bok. Politisk massevold og systematiske menneskerettighetsbrudd i det 20. århundret

Bernt Hagtvet (red.)

Oslo: Universitetsforlaget 2008

Anmeldt av TORBJØRN L. KNUTSEN, NTNU



Det 20. århundre har et svært blodig rykte. I århundrets første halvdel bidro kriger mellom store stater til å sverte epokens renommé – med de to verdenskrigene som særlig blodige eksempler. Andre halvdel ble preget av brutale konflikter innad i stater – kolonikriger, frigjøringskriger og borgerkriger. Begge halvdelene var preget av folkemord, som kanskje mer enn noe annet bidro til å sverte århundrets omdømme.

Folkemordenes ofre teller fire ganger så mange mennesker som krigenes: Over 170 millioner mennesker ble drept i løpet av det 20. århundre som følge av godt planlagte og målbevisst utførte politiske massedrap. Antallet dødsofre i århundrets kriger er knapt fjerdeparten av dette antallet: knapt 40 millioner mennesker.

Tallene er beregnet av den amerikanske statsviteren Rudolf J. Rummel, som har arbeidet med dette bestialitetens bokholderi i flere tiår. Med Rummel som utgangspunkt belyser *Folkemordets svarte bok* det 20. århundrets folkemord fra flere vinkler – dets drivkrefter, dets mål og metoder, dets psykologi og særpregede moral. I løpet av 26 kapitler bidrar like mange forfattere til et mørkt og sammensatt utsnitt av det 20. århundre. De aller fleste forfatterne er norske statsvitere, historikere og regionspesialister som høsten 2002 deltok på et internasjonalt seminar ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Seminaret, som ble støttet av Fritt Ord og Knut Kavlis Allmenntilleggs Fond, ga støtet både til denne boka og til et årvisst kurs ved Universitetet i Oslo.

Bernt Hagtvet, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har vært bokas redaktør. Han spør i sitt innledende kapittel hvordan vi kan forstå denne kyniske og massive massevolden. Svaret han gir, ligger i kapitlets tittel: «Den farlige renhetslengselen». Hagtvet peker på at en slående side ved alle folkemord er lengselen etter sosial ensartethet. Forestillingen om å kunne leve i fred og sikkerhet blant sine egne – og bare dem – kan vendes om til en livsfarlig utopi, hevder Hagtvet.

Bokas undertittel er *Politisk massevold og systematiske menneskerettighetsbrudd i det 20. århundret*. For selv om massevold og massedrap har fun-

net sted før, så frembrakte det 20. århundret de redskapene som skulle til for å kunne realisere det politiske renhetsprogrammet i massiv skala. De organisatoriske mekanismene, de teknologiske apparatene og sist, men ikke minst: de ideologiske argumentene som rettferdiggjorde de uhyrlige masseutryddelsesprogrammene, tilhørte industrialismens og massesamfunnets tidsalder.

Hagtvets kapittel legger det begrepsmessige grunnlaget for boka. Her heter det at vi er mest vant til å tenke på «renhet» i etniske eller rasistiske termer. Han minner imidlertid om at det også finnes en sosialøkonomisk renhetslengsel – og at denne har legitimert drapet på langt flere mennesker enn det raseteoriene har. Det var ikke Hitler, men Stalin og Mao som var århundrets største masse mordere – eller «megamordere», som Rudolf Rummel kaller dem. I henhold til Rummel tok Stalin livet av 60 millioner mennesker, mens Mao tok livet av 40 millioner. Stalin og Mao står altså til sammen for rundt halvparten av drapene i det 20. århundrets folkemord. (Russere og kinesere som ble drept i krigshandlinger, holdes utenfor denne makabre matematikken. Hver av de to kommunistiske megamorderne tok livet av like mange mennesker som ble drept i krigshandlinger i løpet av hele det 20. århundre. Hitler hadde halvparten av dette antallet på samvitligheten – anslagsvis 21 millioner liv.

Vi er vant til å tenke på folkemord som noe som tilhører totalitære samfunn – som Hitlers Tyskland, Stalins Sovjetunionen og Maos Kina. Hagtvets bok minner om at ideen om det rene samfunnet har røtter i folkestyret, at forestillingen om «folket» har en dobbel form: Den omfatter ikke bare det som grekerne betegnet som «demos» (altså folk flest), men også «etnos» (det etniske fellesskapet). Da ideen om nasjonalstaten brøt frem i Vesten, tilførte den folkestyret en etnisk komponent, bl.a. gjennom betoning av språklig og kulturell identitet. Denne komponenten kan under visse betingelser misbrukes slik at et folkeflertall villig kan undertrykke, ja, utrydde, et mindretall.

Vi er videre vant til å tenke på folkemord som umoralske uhyrligheter. Diskusjonene om folkestyre og folkefellesskap fremstiller riktignok folkemord som uhyrligheter, men flere av bokas kapitler understreker også at folkemord ikke er produkter av umoral, men av en annerledes moral. I sitt kapittel beskriver Nils Christie konsentrasjonsleirenes fangevoktere som «vanlige mennesker i en uvanlig situasjon». Hagtvet siterer på sin side SS-fører Heinrich Himmler, som fremholdt at tilintetgjørelsen av uønskede folkegrupper ikke skal bedømmes etter graden av grusomhet, men etter offervilje, standhaftighet og «anstendighet». Denne bøddelens perverse selvforståelse hadde en uventet psykologisk effekt: Mens nazismens ofre fikk store psykiske senskader, var nazistene selv bemerkelsesverdig fri for dem – ja, enkelte nazister var raskt klare til nye oppdrag etter krigens slutt. I bokas konkluderende oversiktskapittel fletter Nik Brandal, Ellen E. Stens-

rud og Dag Einar Thorsen for øvrig slike psykologiske og filosofiske tråder fint sammen.

Endelig er vi vant til å forbinde folkemord med Europa på midten av det 20. århundre med Stalins Sovjetunionen og Hitlers Nazi-Tyskland. Flere kapitler i *Folkemordets svarte bok* drøfter nettopp disse to tilfellene – Stalins GULAG-imperium drøftes av Bent Jensen og Stalins etniske terror av Pål Kolstø; folkemordet på de europeiske jødene drøftes av Odd-Bjørn Fure; Hitlers og Stalins folkemord er sammenlignet av Morten A. Iversen. Det er imidlertid beklagelig at Kina ikke har fått noe eget kapittel i boka – særlig tatt i betraktning det omfanget som Maos grusomheter hadde og den begeistring som Maos argumenter vakte rundt om i verden (Norge inkludert) på 1970- og langt inn på 1980-tallet.

Boka begrenser seg likevel ikke til Stalins og Hitlers gjerninger. Den drøfter en rekke morderiske politiske programmer i folkemordets lys. Noen av dem historiske – blant dem det osmanske riket (drøftet av Ragnar Næss) og Armenia (Ben Kiernan). Andre er mer samtidige tilfeller – som Namibia (Tore Linné Eriksen), Kambodsja (Ellen E. Stensrud; Ben Kiernan), Indonesia (Olle Törnquist), Jugoslavia (Svein Mønnesland), Rwanda (Thea M. Ottmann) og Darfur (Jan Egeland).

Boka introduserer også et spesialisert vokabular til å gripe dette dystre objektet med. Den åpner med en oversettelse av den polsk-jødiske juristen Raphael Lemkins forsøk fra 1944 på å dokumentere nazistenes systematiske krigføring mot jødene og dermed identifisere «[e]n ny type forbrytelse: Genocidet». Boka fortsetter med en juridisk og politisk begrepsanalyse, hvor Ida Wahl slår fast at FNs folkemordkonvensjon fra 1948 viser til handlinger begått i den hensikt å «ødelegge helt eller delvis en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan». Kapitlene som følger, utvider denne juridiske definisjonen – bl.a. ved å fremholde at Stalins systematiske ødeleggelse av sosioøkonomiske grupper også må regnes som folkemord. Boka frembyr dermed en betraktelig nyansering av det folkemordsbegrepet som i utgangspunktet defineres som systematiske statlige drap på sivile grupper. Hagtvet introduserer i sitt første kapittel fire underordnede typer: *genocid*, *politicid*, masse mord og terror. I løpet av bokas kapitler blir de alle illustrert.

Genocid viser til systematisk drap av grupper av mennesker i kraft av disse gruppenes etniske, religiøse eller språklige egenart. Nazistenes drap på jøder og sigøynere er kroneksemplet her – og er drøftet i kapitler av bl.a. Odd-Bjørn Fure, Jahn Otto Johansen og Svein Mønnesland. Pål Kolstø sannsynliggjør at Stalins ordre om å drepe etniske grupper i Sovjetunionen også faller inn under begrepet. Videre er *politicid* betegnelsen som brukes på systematisk likvidering av mennesker med bestemte politiske holdninger. Hitlers likvidering av SA i 1934 – «de lange knivers natt» – er ett eksempel. Det er også Viet Minhs drap på nasjonalistiske motstandere.

Bent Jensens kapittel om det sovjetiske GULAG-imperiet presenterer i skremmende detalj det voldsapparatet som Stalin benyttet til sine politiske likvideringer.

Massemord er staters uhemmede drap på sivile personer eller grupper. Boka nevner tyskernes hevndrap i Jugoslavia under andre verdenskrig som et eksempel. Japanske soldaters fremferd i Nanking i 1937 tas også opp. *Terror* er den fjerde undergruppen; den innebærer staters forsøk på å kue en befolkning til lydighet og underkastelse med drap og redsel som hersketechnik. Morten A. Iversen sammenligner i sitt kapittel terroren i Nazi-Tyskland og i Sovjetunionen.

Enkelte kapitler drøfter noen av det 20. århundrets blodige enkeltepisodes i lys av disse fire folkemordstypene. Tore Linné Eriksen tar opp den tyske adferden i Namibia før første verdenskrig og spør hvordan den best kan kategoriseres og forstås. Ragnar Næss drøfter på samme måte tyrkernes adferd i Armenia under den første verdenskrigs slutfase. Jan Egeland advarer mot utviklingen som foregår i samtidens Sudan. Boka tar også for seg Norges erfaringer med folkemord. Hans F. Dahl drøfter behandlingen av norske jøder under andre verdenskrig, Nils Christie behandler norske fangevoktere i konsentrasjonsleire og Jahn Otto Johansen tar opp behandlingen av sigøynere i Norge.

Boka inneholder flere gode tematiske drøftinger som belyser folkemordets egenart og historie. Medisinske og psykologiske aspekter av folkemord tas opp av Nils Johan Lavik og Evelin Lindner. Konsekvensene av å ta del i folkemord – som kollektiv hukommelse og fortidsbearbeidelse – tas opp av Nik Brandal og Trond Risto Nilssen. De politiske aspektene ved folkemord drøftes av henholdsvis Janne Haaland Matlary og Bjørn Westlie.

Boka formidler et vell av kunnskaper om vrangsidene i det 20. århundrets politiske historie. Som opplysningsverk ville boka ha tjent sin hensikt langt bedre om den hadde vært utstyrt med en indeks – selv den ivrigste leser klarer ikke å navigere seg gjennom en slik mangslungen tekst uten hjelp av en stikkordliste. Samtidig er ikke bokas siktemål utelukkende opplysende, den er også politisk og oppdragende. Den har til hensikt «å opplyse og ansvarliggjøre den enkelte leser, for slik å sette oss i stand til å forhindre» at nye folkemord finner sted. I den sammenheng utvikler Hagtvet en antitese til den farlige renhetslengselen; et argument hvor forestillingen om et naturlig mangfold skal gjendrive lengselen etter ensartethet.

Mange politiske teoretikere har tidligere søkt å utvikle et slikt argument. Noen av dem har tatt utgangspunkt i en teologisk forestilling om at Gud har skapt alle mennesker forskjellige og utilstrekkelige og dermed tvunget dem inn i samarbeid – dette var utgangspunktet til for eksempel Hugo Grotius og andre tidlige folkerettsteoretikere. Andre har lag an et mer pragmatisk premiss om at forskjellighet gir grunnlag for å etablere en sosial arbeidsdeling som stimulerer produktivitet og i sin tur fører til

mer verdiskapning og rikdom for samfunnet – dette var utgangspunktet for Adam Smith og senere liberale økonomer. Hagtvets konklusjon er en åndelig variant av Smiths materielle argument: at menneskelig forskjellighet skaper sosial rikdom.

Det eneste vi har felles er at vi er forskjellige. Det som gir oss vår identitet som mennesker er at vi er så innbyrdes annerledes, at vi har forskjellige utgangspunkt når det gjelder kultur, religion, etnisk og økonomisk bakgrunn. Bokas budskap hviler dermed på et humanistisk paradoks: at det er differensiering som gir menneskeslekten dens enhet. Følelsen av å være et individ, annerledes og enestående, utgjør selve kjernen i vår bevissthet om oss selv og det å være menneske. Denne tesen om menneskehetens paradoksale enhet holdes dermed fram som motstykket til drømmen om renhet – folkemordets fremste drivkraft. I denne flerfoldighetens perspektiv blir angrep på vår forskjellighet også angrep på selve menneskeligheten. Den peker ut mangfold – og ikke renhet – som den mest lovende vaksinen mot en av det 20. århundrets fremste uhyrligheter. Men, kan man spørre, er det mangfoldet i seg selv som har den ønskede immuniserende effekt? Mon det ikke er den vanskelige blandingen av frihet og toleranse som er vaksinens aktive ingrediens?

European Union Security Dynamics. In the New National Interest

Janne Haaland Matlary

New York: Palgrave Macmillan 2009

Anmeldt av BJØRN OLAV KNUTSEN, FFI



Det er bred enighet om at Den europeiske union (EU) er i ferd med å utvikle en troverdig sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Dette kommer blant annet til uttrykk i den etter hvert store skogen av akademisk litteratur om emnet. Janne Haaland Matlarys bok *European Union Security Dynamics. In the New National Interest* føyer seg inn i rekken av akademiske analyser som tar sikte på å forklare hva slags utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør EU er. De fleste analyser av EU tar sikte på å vise at Unionen er en annerledes sikkerhetspolitisk institusjon, først og fremst fordi den rår over hele verktøykassen av virkemidler (fra utviklingshjelp til militærmakt). Utfordringene ligger ofte i at beslutningsarrangementene på de ulike saksområdene er ulike og at koordineringsproblemene ofte blir uoverstigelige. I tillegg kompliseres bildet ytterligere av at medlemsstatene har vært motvillige mot å delegerer makt og myndighet på det sikkerhetspolitiske området til EUs overnasjonale institusjoner.

Hovedfokuset i Matlarys bok er innrettet mot å forklare Frankrikes og Storbritannias sentrale rolle i utformingen av EUs sikkerhetspolitikk. Samtidig tar hun sikte på å vise hvordan samspillet mellom de nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske debattene og det internasjonale nivået i form av forhandlinger mellom de ulike regjeringene, har satt strenge rammer for statenes sikkerhetspolitiske handlingsrom. Til dette formålet anvender hun seg av Robert Putnams artikkel om tonivåspill som ble publisert i *International Organization* i 1988. I denne artikkelen analyserer han samspillet mellom det innenrikspolitiske og det utenrikspolitiske nivået til statene der regjeringene søker å maksimere innflytelse på begge disse nivåene samtidig. Ett av de bærende poengene i boka er at statsledernes prerogativ på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området er i ferd med å forsvinne. Især har dette vært tilfellet i Tyskland, der forbundsregjeringens sikkerhetspolitiske handlingsrom har blitt redusert til nesten ingenting av en pasifistisk befolkning. Dette har hatt den uheldige konsekvensen at landet har blitt svært vanskelig å samarbeide med. Det kommer i særlig grad til uttrykk i Natos stabiliseringsoperasjon i Afghanistan, der Tyskland,

til tross for et betydelig nærvær (over 3500 soldater), er undergitt sterke begrensninger («caveats»).

På bakgrunn av at det utenriks- og sikkerhetspolitiske prerogativ (Foreign Policy Prerogative – FPP) er i ferd med å forsvinne i det store flertallet av EUs medlemsstater, med unntak for Frankrike og Storbritannia, er internasjonal legitimitet blitt helt avgjørende for hvordan en operasjon iverksettes og gjennomføres. Som Matlary skriver: «Jo mindre den eksistensielle trusselen er, desto mer sårbare blir regjeringene» (s. 63). Internasjonal legitimitet blir ikke nødvendigvis bare etablert gjennom at operasjonen får mandat fra FNs sikkerhetsråd, men også gjennom at operasjonene gjennomføres innenfor rammene av internasjonale organisasjoner som EU og Nato. Legitimitet fungerer som en styrkemultiplikator der denne er knyttet opp mot både etikk og internasjonal lov. Dagens kriger, i form av internasjonale stabiliseringsoperasjoner, er frivillige i den forstand at dette ikke lenger er kriger som er påtvunget oss (i form av totale kriger), men er kriger som vi selv påtar oss for å fremme en bestemt internasjonal rettsorden tuftet på internasjonal lov og innenfor rammen av internasjonale organisasjoner og da helst også i form av et mandat fra FNs sikkerhetsråd. I dagens internasjonale operasjoner er det ikke staten som blir forsvart, men «de fremmede» i andre land og regioner. Således bidrar disse operasjonene til å opprettholde og videreutvikle en internasjonal rettsorden.

Matlary analyserer videre overgangen fra en tid da forsvarspolitikken i Europa var nasjonal, til en utvikling der forsvarspolitikken i økende grad preges av integrasjon. Ingen liten eller mellomstor stat i Europa har i dag økonomisk styrke til å opprettholde et nasjonalt balansert forsvar. Integrasjon i form av flernasjonale forband griper om seg. Verneplikten har blitt fjernet i mange europeiske land, og styrkestrukturene i de ulike landene preges av yrkessoldater. Styrkestrukturen preges mer av kvalitet heller enn kvantitet, samtidig som vi ser en utvikling preget av at nasjonen i stadig mindre grad er relevant for organiseringen, defineringen og den aktuelle bruken av militærmakten (s. 24). Slik sett frikoples nasjonen fra forsvarspolitikken, og dette kommer klart til uttrykk når Matlary hevder at nasjonalitet betyr stadig mindre for en profesjonell styrke. Den naturlige konsekvensen av dette er at ikke bare stater kan iverksette militære operasjoner, det kan også aktører som EU, NATO, FN eller Den afrikanske union (AU) gjøre. Slik sett blir multilateral sikkerhet den nye nasjonale interessen. En annen konsekvens av en slik utvikling er at staten etter hvert mister sitt naturlige monopol på anvendelsen av militærmakt. Dette ser vi blant annet i Irak, der private aktører spiller en sentral rolle når det gjelder håndhevelsen av sikkerheten i landet. Slik sett beveger staten seg bort fra den weberianske forståelsen av statsmakten i form av at staten har kontroll over et visst territorium og der den samme staten besitter monopol på mili-

tærmakt. Mot en slik bakgrunn blir begrepet «et post-nasjonalt forsvar» et gjennomgående tema i boka.

Dette blir særlig tydelig når Matlary går i detaljer på EUs sikkerhetspolitikk og dens utvikling fra det bilaterale toppmøtet mellom Jacques Chirac og Tony Blair i desember 1998 i den franske havnebyen St. Malo og frem til i dag. Ifølge Matlary må EUs sikkerhetspolitiske utvikling forstås i balansepunktet mellom legitimitet og kapabiliteter. Til det sistnevnte fremstår Frankrike og Storbritannia som rollemodeller for den europeiske forsvarstransformasjonen. Utviklingen av europeiske kapabiliteter og rollen til det europeiske forsvarsbyrået (EDA) blir da også behørig omtalt. I tillegg omtales dessuten EUs kampgrupper («battle groups») som vesentlige i denne sammenhengen. EU kommer i så måte inn som en legitimitetsgiver. Den institusjonelle utviklingen av ESDP omtales også, i form av etableringen av en egen militærstab (EUMS) og en egen kommandostruktur både i form av en egen sivilmilitær plance innenfor EUMS og det faktum at også Unionen kan benytte seg av fem forhåndsutpekte nasjonale hovedkvarter til gjennomføringen av autonome EU-operasjoner. EU kan også benytte seg av Natos fellesressurser til planleggingen og gjennomføringen av operasjoner («Berlin-pluss»), noe hun også omtaler.

Ifølge Matlary har EU den politiske basisen for bruken av makt i en tid preget av post-nasjonal sikkerhetstenkning i Europa. I tillegg predikerer hun at økonomisk nødvendighet vil fremtvinge mer europeisk forsvarsintegrasjon, men at EU likevel ikke vil bli en strategisk aktør. I denne sammenhengen viser da også Matlary til et interessant paradoks i form av at EU på den ene siden blir mer i stand til å gjennomføre militære operasjoner med en tilstrekkelig grad av legitimitet, samtidig som den politiske viljen til å iverksette operasjoner ikke i tilstrekkelig grad er til stede (s. 204). I stedet vil vi se en prioritering av krisehåndtering etter at krisen har oppstått. Dette viser da også EUs annerledeshet i forhold til både andre internasjonale institusjoner og nasjonalstater. Det nasjonalstatlige fokuset er riktignok stort i Matlarys bok, der Frankrikes, Storbritannias og Tysklands rolle analyseres forholdsvis grundig. Det er særlig samspillet mellom disse aktørene som fremheves, der Frankrike og Storbritannia plasseres i en egen gruppe der FPP fremdeles gjør seg gjeldende om enn i mindre grad enn før.

Det synes rimelig klart at boken både i teoretisk og i metodologisk forstand tar utgangspunkt i en rasjonalistisk forståelsesramme. Samtidig tar Matlary også avstand fra og kritiserer tradisjonelle realisters forklaringer omkring utviklingen av ESDP. Hun viser i denne sammenhengen til Seth G. Jones' bok *The Rise of European Security Cooperation* (2007) hvor han hevder at ESDP ble etablert for å balansere USAs makt og innflytelse i Europa (s. 77). Dette er ikke tilfellet, mener Matlary. ESDP kan ikke forstås som et tiltak rettet mot USA, og Tyskland har heller ikke søkt stormakts-

status i tradisjonell militær forstand. Samtidig kritiserer hun også den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen for å være for uklar. Hun hevder at sosialkonstruktivistenes påstand om at læring kan endre identiteter, bare er et epistemologisk utsagn som ikke kan valideres empirisk (s. 80). Slik sett står Matlarys bok både teoretisk og metodologisk langt unna for eksempel Jolyon Howorths bok *Security and Defence in the European Union* (2007), som langt på vei kan sies å utgjøre standardverket om ESDP. Selv om Howorths bok – som Matlarys – er empirisk rettet, er Howorth av den oppfatningen at diskurs, dvs. evnen til å endre aktørenes preferanser, har vært en vesentlig faktor bak utviklingen av ESDP (Howorth 2007: 31). Matlary kritiserer også den tradisjonelle liberal institusjonalistiske tilnærmingen, idet hun skriver at ESDP snarere er karakterisert av et fravær av felles institusjoner som kan påta seg en uavhengig rolle (s. 83). Dette kan i høyeste grad sies å være et kontroversielt utsagn. Er det noe som har preget utviklingen av ESDP, er det nettopp den institusjonelle utviklingen som blant annet har muliggjort at EU fra 2003 og frem til 2009 har gjennomført 22 sivile og militære operasjoner hvorav flere fremdeles pågår.

Denne boka har mange positive sider. Matlary utviser stor kunnskap om emnet og har mange gode analytiske poenger. Hennes viktigste poeng er at hun forklarer utviklingen av ESDPs muligheter og begrensninger gjennom å se denne som en hel rekke tonivåspill, der Frankrike, Storbritannia og Tyskland er de viktigste aktørene. FPP er med og definerer statenes handlingsrom, og det er også derfor Matlary definerer Tysklands forbundsregjering (sammen med den italienske) som svak i den forstand at FPP er fraværende i disse landene (ss. 146–159).

Noen innvendinger må nevnes. Boka er svært normativ. Matlary legger ikke skjul på sin sympati for Frankrikes og Storbritannias posisjoner i forhold til ESDP. På tilsvarende måte får man inntrykk av at hun er kritisk til Tysklands sikkerhetspolitiske prioriteringer. Dessuten nedtoner hun kraftig betydningen av de fransk-tyske relasjonene. Hun har selvsagt rett i at forholdet mellom Frankrike og Tyskland har variert opp gjennom årene. Likevel er det et faktum at de fransk-tyske relasjonene er av en helt spesiell art, og uten det fransk-tyske samspillet ville den europeiske integrasjonsprosess vært noe helt annet enn det den har blitt. Det er Frankrike og Tyskland som har stått bak forslagene om en autonom europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, ikke Storbritannia. Storbritannia har jo nettopp vært motstander av en autonom sikkerhets- og forsvarspolitik, noe som i dag kommer til uttrykk i britisk motstand mot autonome planleggings- og kommando- og kontrollfunksjoner for EU. Mitt poeng er at hun overspiller de fransk-britiske relasjonene og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at disse to har vært hovedmotstandere i europeisk integrasjonspolitik. Dette er fremdeles langt på vei tilfellet, selv om Frankrikes president Nicolas Sarkozy har tatt landet inn i Natos integrerte kommandostruktur etter

over 40 års fravær fra denne, og dermed kan sies å være den mest atlantisk orienterte presidenten i den femte republikkens historie.

En annen og mer alvorlige innvending er at hun forsømmer institusjonene som ESDP er bygd opp omkring siden 2001. De felleseuropeiske institusjonene på ESDP-området er forutsetningen for at EU kan iverksette de sivile og militære operasjonene. Institusjoner skaper tilhørighet og et felles formål. Uten institusjoner og institusjonsbygging hadde ESDP vært umulig. Det er også en svakhet at hun i forholdsvis liten grad berører debattene omkring sivilmilitær koordinering i EU, herunder forholdet mellom Europakommisjonens mer langsiktige engasjement og Rådets mer kortsiktige krisehåndteringsfokus. Hun kommer heller ikke i tilstrekkelig grad inn på de institusjonelle endringene som har kommet med Nice- og Lisboa-traktatene, som styrker EUs aktørkapabiliteter som for eksempel EUs utenrikstjeneste («external action service») som vil bli etablert dersom Lisboa-traktaten til slutt ratifiseres.

Til tross for disse svakhetene er dette likevel en forholdsvis god bok. Den når likevel ikke opp til det beste som er skrevet på dette området, som for eksempel Jolyon Howorths bok fra 2007. For de som er interessert i å følge med på og forstå europeisk forsvarsreform og integrasjon og betydningen av internasjonal legitimitet, er dette totalt sett en leseverdig bok.

Litteratur

Howorth, Jolyon (2007): *Security and Defence Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Topptidsskrifter i internasjonal politikk (VII): Cooperation and Conflict

Anmeldt av IVER B. NEUMANN, NUPI og Universitetet i Oslo



Min topptidsskriftsgjennomgang er strengt tatt over. I åpningsspalten argumenterte jeg imidlertid for at *Cooperation and Conflict: Nordic Journal of International Studies (CoCo)* «i tillegg, og mer idiosynkratisk», burde være med i en slik guide. Grunnen er at CoCo er Det Nordiske Tidsskriftet. En rekke debatter om internasjonal politikk som angår vår region spesielt (Norden som sikkerhetsfellesskap, øst-vestrelasjoner over Østersjøen etter den kalde krigens slutt, Norden som nedslagsfelt for stormaktsrivalisering, nordiske lands utenrikspolitikk osv.) har gått og går i CoCo. Det er her en rekke norske og nordiske IP-forskere har innledet sin engelsksproglige publiseringskarriere. Ja, før slutten av 1980-tallet var det, som man vil kunne lese ut av denne guiden, svært uvanlig at norske IP-forskere publiserte noe annet sted enn i *Internasjonal Politikk* og CoCo. I de seks tidsskriftene jeg tidligere har gjennomgått i denne spalten, er det bare én Norges-basert forsker som har publisert før 1987. Det var Kjell Skjelsbæk, som publiserte i *International Organization* – og da som et direkte resultat av et forskningsopphold i USA. Til denne dag viser et enkelt regnestykke at 23 forskere basert i Norge har publisert i de nevnte seks tidsskriftene. Tre av disse forskerne har definitivt sin faglige hjemstavn utenfor IP. Seks registrerer med 1/2 eller 1/3 artikkel. Ser vi på de resterende fjorten, er det slående at de stort sett er menn, og stort sett er unge. De er først og fremst å finne ved NUPI og PRIO, dernest ved universitetene i Trondheim og Oslo. Et klart mindretall av disse fjorten har publisert mer enn én artikkel. Den publisierende kjernen i det norske IP-miljøet består altså bokstavelig talt av en liten håndfull mennesker. Et par-tre mennesker har i løpet av de siste tjue årene internasjonalt norsk IP-forskning, både ved selv å publisere og ved å trekke med seg andre.

Men altså, *Cooperation and Conflict*, populært kalt CoCo (og da uttalt ikke som i Coco Chanel, men som i helt koko). De fire nordiske utenrikspolitiske instituttene, NUPI, DUPI, UPI og UI, ble alle opprettet etter modell av britiske Chatham House. Svenskene dannet UI allerede i 1938, og tjente som en ytterligere modell for de andre. På slutten av femtitallet og begynnelsen av sekstitallet var det tette bånd instituttene imellom, ikke minst mellom sosialdemokratene. Miljøene var små, og veien til kamera-

tene på toppen av statsapparatet var kort. I enkelte tilfeller var det endog de samme personene som satt på toppen av forskningsinstituttene og på toppen av de relevante departementene. En av ideene som ble diskutert i dette miljøet, var opprettelsen av et tidsskrift. Nordisk kulturkommisjons samarbeidskomité for internasjonal politikk, der det var de samme menneskene som dominerte, satt med pengene og ble det koordinerende ledd. Den første redaktøren var Krister Wahlbäck (senere embedsmann i svensk UD), fulgt av Klaus Törnudd (senere embedsmann i finsk UD) og Johan Jørgen Holst (senere politiker i norsk UD). Redaksjonens adresse var komitésekretariatet, og det var komiteens sekretær, Christian Lange, som koordinerte de gjerne prosjekt-spesifikke økonomiske bidragene herfra og derfra (og vel sørget for at det dryppet tilstrekkelig på CoCo). På et møte omkring oppstarten diskuterte komiteen «den planerade tidskriften *Cooperation and Conflict* och dess relation till andra initiativ på området – enkanneligen den kommande *Journal of Conflict and Peace Research*. Kommittén ansåg att den senare till sin inriktning och karaktär var så olik kommitténs egen tidsskrift att en samverkan inte var aktuell», som det lakonisk heter i møteprotokollet (Lange 1997: 378).

Da komiteen skiftet navn og form og ble det som efter noen år skulle bli kjent som NORDSAM i 1967, ble all finansieringen lagt dit. I 1990 foreslo Nordisk Råd og Ministerråd å legge ned en rekke komiteer, deriblant NORDSAM. De nordiske utenrikspolitiske instituttene, som delvis fortsatt ble dominert av de samme menneskene, satte i gang en redningsaksjon for tidsskriftet. Olav F. Knudsen, som da nettopp var kommet fra et professorat på Blindern for å bli forskningssjef ved NUPI, skriver i en e-post til meg datert 31. mars at hans direktør og tidligere CoCo-redaktør, Johan Jørgen Holst, i forbindelse med redningsaksjonen nevnte for ham at «CoCo var deres baby, som var blitt korrumpert av 'akademikere' gjennom årenes løp». Knudsen og de andre fra instituttene – Bengt Sundelius sto her sentralt – stiftet så i 1991–1992 Nordic International Studies Association, efter modell fra ISA og BISA. NISA tok over NORDSAMs virksomhet, inkludert CoCo, og sikret publiseringsavtale med Sage. I min tid som redaktør ble det, ut fra en tanke om at det nordiske var i endring, brukt mye krefter på å trekke inn artikler skrevet av baltere, polakker og russere, med beskjedent resultat. Da Knud-Erik Jørgensen tok over som redaktør i 2002, la han om tidsskriftets profil i europeisk retning, samtidig som det, etter initiativ fra Sage, ble flere sider til rådighet. Tidsskriftet har likevel beholdt et visst nordisk preg, både hva angår forfattere og temaer. Det holder sin plass som et solid annendivisjonstidsskrift. I en situasjon hvor det plutselig er kommet til både en tredjedivisjon og en fjerdedivisjon, er ikke dét dårlig.

Det forteller også noe om disiplinen IP i stort. Vel er det norske og det nordiske miljøet lite, men det dreier seg da om noen hundre mennesker. Det nordiske miljøet ligger godt foran det japanske, som består av flere

tusen mennesker. Det ligger fortsatt foran det sentraleuropeiske. Deres institusjon, CEISA, står som utgiver av det tidsskriftet som kanskje minner mest om CoCo, nemlig *Journal of International Relations and Development (JIRD)*. Men der CoCo konsekvent er blitt båret frem av lokale krefter, må JIRD fortsatt hente inn redaktører utenfra. Dette er en strålende tid for disiplinen. Antall forskere øker. Antall tidsskrifter øker. Det blir flere ressurser og mer pluralisme. Faktisk er Norge ett av de få stedene der det ikke tilbys noen mastergrad i IP, men slik kan det jo umulig fortsette.

En rekke norske forskere har publisert i CoCo. I tillegg til de nevnte, har også Arild Underdal redigert tidsskriftet.

Litteratur

Lange, Christian (1997) «Nils som spindelvävnordist i praktisk forskningssamarbete – en personlig berättelse» i Leif Leifland *et al.* (red.) *Brobyggare. En vänbok till Nils Andréén*. Stockholm: Nerenius & Santérus (275–380).

Nettadresser

<http://cac.sagepub.com/>

<http://www.sagepub.net/nisa/>

BIDRAGSYTERE

ØIVIND BRATBERG (f. 1980) er stipendiat ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, med partipolitikk i Storbritannia som hovedområde. Bratbergs doktorgradsarbeid ved UiO omhandler britiske partiers håndtering av ulike territorielle nivå. Han er også aktiv i foreningen British Politics Society, Norway.

JOHN ERIK FOSSUM (f. 1956) har en PhD fra University of British Columbia, Canada (1990) og er professor ved ARENA, senter for europastudier, UiO. Bøker inkluderer: *Developing a Constitution for Europe* (2004, medredaktører Erik O. Eriksen og A.J. Menendez) og *The European Union and the Public Sphere* (2007, medredaktør Philip Schlesinger). Artikler inkluderer: «Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed» (med E.O. Eriksen), «The Constitution's Gift» (med A.J. Menendez), «The European Union – In search of an Identity» og «The Multilevel Parliamentary Field – A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU» (med B. Crum).

NINA GRÆGER (f. 1965), dr.polit, er seniorforsker og leder for Avdeling for internasjonal politikk, NUPI. Hennes forskningsfelt er norsk og europeisk utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitikk, transatlantiske relasjoner, NATO, internasjonale operasjoner samt strategisk kultur. Noen viktige publikasjoner: «NATOs tilpasning til nye rammebetingelser – militær og politisk omstilling» i Carlsnaes & Rieker (red.): *Nye utfordringer for europeisk og norsk sikkerhetspolitikk – 'aktører', instrumenter og operasjoner* (2009); *Norsk forsvarsdiskurs 1990–2005: Internasjonaliseringen av Forsvaret*. Dr. Polit avhandling, Universitetet i Oslo (2007); «Norway between Europe and the US», i C. Archer (red.): *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic states and the ESDP* (2008).

ANDERS HASSELGÅRD (f. 1978) har mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (2008) og arbeidet fram til juni 2009 som vitenskapelig assistent på prosjektet «Sport og forsoning» ved NUPI. Han er nå ansatt som doktorgradsstipend ved Norges Idrettshøgskole. Der skal han arbeide videre med temaet «Idrettsbistand i norsk utviklings- og utenrikspolitikk».

HELGA HERNES (f. 1938), ph.d. 1970, er statsviter, Arbeiderparti-politiker og diplomat. Fra 2006 er hun seniorrådgiver for PRIO. Hun har i sin faglige virksomhet først konsentrert seg om spørsmål knyttet til velferdsstatsforskning og kvinneforskning, senere har hennes oppmerksomhet vært rettet mot internasjonale forhold og multinasjonale selskaper.

CATHRINE HOLST (f. 1974), dr. polit fra Universitetet i Bergen 2005, er forsker ved ARENA, Senter for europaforskning, og postdoktor ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Hun har blant annet utgitt *Feminism, Epistemology & Morality* (2008), *Kjønnteori* (sm.m. Ellen Mortensen m.fl., 2008), *Filosofihistorie* (sm.m. Gunnar Skirbekk m.fl., 2007), *Kjønnsrettferdighet: Utfordringer for feministisk politikk* (2002) og *Sosiologi, politikk og kvinnelighet* (2001).

HELGE HVEEM (f. 1941) er professor ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Hans viktigste utgivelser er: *The Political Economy of Third World Producer Associations* (1978), *Internasjonalisering og politikk* (1994), *Makt og velferd. Teorier i internasjonal politisk økonomi* (1996), *Oil in the Gulf* (2004, red. med Daniel Heradstveit) og *Økonomisk globalisering og politisk styring* (2006, sm.m. D.H. Claes og B.S. Tranøy).

HENNING HØGSETH (f. 1960) er master i demokratibyggning. Han er politinspektør ved internasjonal seksjon i Politidirektoratet. Han har utgitt flere artikler i dagspressen, en *Hvor Hender Det?* (NUPI) og en kortinfo (DNAK). Han har også et kapittel i Walter Carlsnaes & Pernille Rieker (red.): *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* (2009).

GEIR HØNNELAND (f. 1966) er dr.polit. i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (2000). Han er forskningsleder ved Fridtjof Nansens Institutt og professor II ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Han har publisert en rekke bøker og tidsskriftsartikler om norsk nordområdepolitikk, russisk miljø- og ressursforvaltning og internasjonal politikk i nordområdene.

ARNE JON ISACHSEN (f. 1945) er professor i internasjonal økonomi ved Handelshøyskolen BI. Han har Ph.D. i Economics fra Stanford University (1975). I 2002 redigerte han boken *Hva gjør oljepengene med oss?* Hans forskning har i stor grad dreid seg om penge- og valutapolitiske emner.

STEN INGE JØRGENSEN (f. 1970) er utenriksjournalist i *Morgenbladet* og forfatter av blant annet boken *Vesten mister grepet* (2007). Han var også konsulent for Utenriksdepartementets Refleksprosjekt, som ligger til grunn for Stortingsmelding nr. 15.

BJØRN OLAV KNUITSEN (f. 1964) er forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) der han er tilknyttet prosjektet «Challenges in Peacebuilding and Stabilisation». Han er cand.polit. fra Universitetet i Oslo fra 1992. Noen av hans siste publikasjoner er «NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme» i *Internasjonal Politikk* 66(1) og «The EU and the Challenges of Civil-Military Coordination at the Strategic Level» (FFI/Rapport-2008/01463).

TORBJØRN L. KNUITSEN (f. 1952) er professor i internasjonal politikk på Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og professor II ved Luftkrigsskolen. Han har blant annet skrevet *A History of International Relations Theory* (1997), *The Rise and Fall of World Orders* (1999), *Blodspor* (2003) og *Ways of Knowing* (sm.m. Jonathon Moses, 2007).

MARIANNE KREY-JACOBSEN (f. 1982) er student ved Sciences Po Paris, i ferd med å fullføre mastergrad i International Affairs med spesialisering i sikkerhetspolitikk. Hun har fullført bachelorgrad i Internasjonale studier ved Universitetet i Firenze og er tidligere studentpraktikant ved den norske ambassade i Roma og i Paris.

JANNE HAALAND MATLARY (f. 1957) er professor dr.philos i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo og professor II ved Avdeling for Militærmakt, Forsvarets Stabsskole, Akershus Festning. Hennes siste publikasjoner er *European Union Security Dynamics* (2009) og *Kriggerkultur i en Fredsnasjon: Norsk Militærprofesjon i Endring* (2009, redaktør og medforfatter).

ARILD MOE (f. 1955) er cand. polit fra Universitetet i Oslo med fagkombinasjonen statsvitenskap, russisk og offentlig rett. Han har vært tilknyttet Fridtjof Nansens Institutt siden 1983 og er idag assisterende direktør. Som forsker har Moe særlig vært interessert i Russland. Han har i en årrekke fulgt utviklingen i den russiske energisektoren. Hans arbeider omfatter også russisk miljø- og klimapolitikk, samt oljeselskaper og samfunnsansvar, foruten nordområdepolitikk. Moes nyeste artikler er publisert i *Climate Policy*, *Eurasian Geography and Economics* og *Third World Quarterly*.

IVER B. NEUMANN (f. 1959) er professor, har sin D.Phil. fra University of Oxford og er forskningssjef ved NUPI. Neumann har publisert en rekke bøker og artikler i internasjonale fagtidsskrifter. Han har også vært redaktør av *Internasjonal Politikk*.

MAGNUS P.S. PERSSON (f. 1959) er universitetslektor i historie ved Växjö universitet. Hans forskning er spesielt innrettet mot internasjonal samtidshistorie med den kalde krigen og dens ulike konfliktodynamikker som spesialområde. Han er særlig opptatt av britisk og amerikansk utenrikspolitikk i Midtøsten og følger amerikansk utenrikspolitikk i Midtøsten også etter den kalde krigens slutt. En annen forskningsinteresse gjelder konflikt respektive samarbeid angående vannressurstilgangen i Midtøsten, spesielt elvene Eufrat og Tigris.

HELENE SJURSEN (f. 1965) har doktorgrad fra London School of Economics. Hun er forsker på ARENA, Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo, og har blant annet publisert *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective* (2007) og *Enlarging the Euro-polity* (2006).

ØYSTEIN HAGA SKÅNLAND (f. 1982), MA, Peace and Conflict Studies ved Universitetet i Oslo (2008), er vitenskapelig assistent ved NUPI.

ULF SVERDRUP (f. 1968), dr.polit, er statsviter og førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI og seniorforsker ved ARENA, Senter for europastudier, Universitetet i Oslo. Han har publisert artikler og bidrag omkring ulike europapolitiske spørsmål.

CHRISTIAN SYSE (f. 1962) er utenrikstjenestemann med tjenestegjøring hjemme og ute, ved Statsministerens kontor og i Stortinget. Han er utdannet ved Forsvarets russiskkurs, Norges Handelshøyskole og Yale University, USA, og er nå ekspedisjonssjef i UD og leder avdeling for Europa og handel. Han er medredaktør av boken *Ta ikke den ironiske tonen. Tanker og taler av Jan P. Syse* (2003).

ROLF TAMNES (f. 1951), dr. philos., er direktør for Institutt for forsvarsstudier og professor II ved Universitetet i Oslo. Han har blant annet publisert «Et større Norge» i Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud (red.): *Vendepunkter i utenrikspolitikken. Norge og nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen* (2009); *Norsk forsvarshistorie, bd. 5, Allianseforsvar i endring, 1970–2000* (2004, sammen med Jacob Børresen og Gullow Gjeseth); *Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og verden 1945–1970* (2001, sammen med Kjetil Skogrand); *Norsk Utenrikspolitikks Historie, bind 6, Oljealder 1965–1995* (1997); *The United States and the Cold War in the High North* (1991).

NILS MORTEN UDGAARD (f. 1940) er utenrikskommentator og tidligere utenriksredaktør i Aftenposten, statssekretær ved Statsministerens Kontor (1984–86) og professor II ved UiB (1991–97). Ph.D. London School of Economics 1971. Han har utgitt: *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy* (1973); *Sovjet-Unionen – den rådville kjempe* (1977); *Norge og Norden i fremtidens Europa* (1993, sm.m. Håkan Nilsson); *Europas stille revolusjon. Øst-Europa etter Murens fall* (2004).