

## Utenrikspolitikk – en begrephistorie

Halvard Leira

*Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)*

### Sammendrag

Artikkelen tar opp spørsmålet om når Norge fikk en egen utenrikspolitikk, og gir svar gjennom en begrephistorisk analyse. Tidligere forslag har vært middelalderen, med etableringen av relasjoner mellom norske konger og andre konger, slutten av 1700-tallet, med etableringen av et eget departement i København for utenlandske anliggender, eller 1905, med full ytre suverenitet. Et fokus på utenrikspolitikk som praksisbegrep, et begrep som oppsto på et bestemt tidspunkt, av bestemte grunner, for å beskrive en form for handling, gir et annet svar. Utenrikspolitikken oppkomst i Norge tidfestes best til årene rundt 1860, da Stortinget begynte å uttrykke øket interesse for verden utenfor Norge, og ønsker om tettere oppsyn med det som fra da av ble kalt utenrikspolitikk.

**Nøkkelord:** Norsk utenrikspolitikk • middelalder • Danmark-Norge • unionen • Stortinget

### Innledning

Når oppsto noe som kan kalles utenrikspolitikk, mer spesifikt norsk utenrikspolitikk? Dette ble diskutert av Olav Riste og Iver B. Neumann i *Internasjonal Politikk* for om lag et tiår siden (Neumann 2005a, 2005b; Riste 2005), og det er et spørsmål der flere svar har blitt foreslått. Ledende kandidater har vært slutten av 800-tallet, slutten av 1700-tallet og 1905. Utgangspunktet for denne artikkelen er at de

eksisterende forslagene ikke er utfyllende, og at de gir ufullstendige svar på når norsk utenrikspolitikk oppsto.<sup>1</sup>

Datering av utenrikspolitikken opprinnelse kan skje på flere måter. En vanlig analytisk tilnærming er at fenomenet utenrikspolitikk oppstår i det øyeblikk organiserte politiske enheter begynner å samhandle (Hill 2003: xvii). For den enkelte stat leder dette gjerne til en nasjonalhistorisk forståelse – utenrikspolitikken oppsto når staten oppsto og begynte å forholde seg til andre stater. I norsk perspektiv oppsto da utenrikspolitikk på 800-tallet. Et strengere folkerettslig perspektiv vil hevde at det ikke er nok med en historisk bakgrunn, men at utenrikspolitikk først oppstår når stater anerkjennes som suverene av de andre statene i systemet. For Norges del skjedde dette i 1905. Endelig vil et institusjonelt perspektiv legge vekt på differensiering mellom statens innside og utside og utviklingen av egne organer for å håndtere forholdet til andre politiske enheter. Norge lå frem til 1814 under det København-sentrerte danske imperiet, der et eget *Departement for de Udenlandske Anliggender* ble etablert i 1770, og der nordmenn deltok aktivt i imperiets samhandling med andre enheter. I et slikt perspektiv oppsto en utenrikspolitikk på vegne av Norge (som del av imperiet) akkurat i disse årene mot slutten av 1700-tallet. Det som imidlertid mangler i alle disse analysene er svar på det enkle spørsmålet om når noen begynte å bruke begrepet «utenrikspolitikk», i hvilken sammenheng og med hvilket formål? Dette synes å være et helt sentralt spørsmål å besvare for å kunne si noe om når utenrikspolitikken først dukket opp. Der tidligere tilnærminger har vært nasjonalhistoriske, folkerettsprinsipielle eller institusjonelle, tar denne artikkelen dermed et begrepshistorisk utgangspunkt, og legger til grunn hypotesen at norsk utenrikspolitikk oppsto i annen halvdel av 1800-tallet.

Før vi kommer så langt, starter artikkelen med en gjennomgang av de tidligere posisjonene i debatten. Denne etterfølges av en begrunnelse for hvorfor en begrepshistorisk tilnærming er nødvendig, med kort sideblikk til begrepsutviklingen i sentrale europeiske land. Hoveddelen av artikkelen består så av en diskusjon av norske begreper relatert til omverden og til selve utenrikspolitikkbegrepet. En kort konklusjon samler trådene.

## Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk – tidligere forslag

I norsk historieskrivning har det vært vanlig å tenke om utenrikspolitikk som et begrep som dekker samhandling mellom politiske enheter. Norsk utenrikspolitikk kan dermed spores tilbake til første gang en enhet med navn «Norge» inngikk i politiske relasjoner med andre politiske enheter; den oppsto med rikssamlingen i middelalderen. Denne forståelsen preger for eksempel seksbindsverket om norsk

---

<sup>1</sup>Jeg skylder svært mange kollegaer takk for innspill på tidligere varianter av argumentene her. Men særlig takk må gå til Iver B. Neumann og Torbjørn L. Knutsen for løpende diskusjoner om norsk utenrikspolitikk over mer enn 15 år. Takk også for innspill til denne versjonen til Julia Costa Lopez og *Internasjonal Politikks* redaktører og anonyme fagfeller. Eventuelle feil og mangler forblir mitt ansvar.

utenrikspolitikks historie fra 1990-tallet. Der skilles det i prinsipp mellom «utenrikspolitik» og «Norges forhold til omverda» (Riste 1995), et skille Olav Riste også tok opp senere, med referanse til at vi på norsk mangler det skillet man har på engelsk mellom «foreign policy» og «foreign relations» (Riste 2001: 9–10, 2005: 446). Riste reserverte førstnevnte for utøvende makt, mens sistnevnte dekket nordmenns forhold til utlandet i stort. Selv om det åpenbart er et logisk skille mellom de to fenomenene, synes hovedformålet med distinksjonen for Riste å ha vært at den gjorde det mulig å trekke opp en sammenhengende norsk utenrikshistorie fra slutten av 800-tallet til vår egen tid. For Riste (2001: 13, 2005: 445) og hans kollegaer var det uten videre åpenbart at norske middelalderkonger hadde både utenrikspolitik og utenrikstjeneste. Narve Bjørge mente for eksempel at Magnus den gode innledet en «ny og aktiv fase i norsk utanrikspolitik», og at den norske utenrikstjenesten på 1200-tallet var ganske velutviklet i europeisk målestokk, noe som skyldtes «den tyngda og breie plassen utanrikspolitikken fekk på den allmennpolitiske dagsordenen i Norge» (Bjørge 1995: 39, 59, jf. 49–60). Her er det ingen kritisk distanse til begrepene, som hentes ubekymret fra forfatterens samtid. For utenrikshistorikerne var det også åpenbart at kongene som styrte Norge fra København og Stockholm mellom 1380 og 1905 hadde utenrikspolitik, mens det var mer uklart i hvilken grad det fantes en spesifikt *norsk* utenrikspolitik i disse hundreårene, eller om man her må nøye seg med å diskutere Norges forhold til omverden. Overordnet innebærer Ristes perspektiv en analytisk tilnærming til utenrikspolitikken, der datering følger av definisjon.

I en streng folkerettslig tilnærming, følger datering også i prinsipp av definisjon. Norge fikk da en egen utenrikspolitik ved selvstendigheten i 1905. Dette oppleves øyensynlig som så selvsagt at det sjelden uttrykkes eksplisitt. Logikken er liketil: «i relasjon til utenrikstyret hadde svenske institusjoner *faktisk* overtatt utøvelsen av det som ellers ville ha tilligget norsk statssuverenitet [...] forholdet mellom Norge og Sverige på utenriksforvaltningens område [kan] rettslig beskrives som et fullmaktsforhold mellom den norske konge og den svenske forvaltningen» (Michalsen 2006: 493, 514). Norsk utenrikspolitik kunne per definisjon ikke oppstå før Norge fikk ytre suverenitet. Spørsmålet om når eldre selvstendige stater fikk sin utenrikspolitik blir imidlertid stående ubesvart i denne sammenhengen, med mindre man legger til grunn at utenrikspolitik er en definatorisk kvalitet ved selvstendige politiske enheter. Og da er den grunnleggende tilnærmingen den samme som Ristes.

Felles for disse to tilnærmingene er at historien leses baklengs – man observerer at staten Norge i dag har en utenrikspolitik, og leser denne utenrikspolitikken bakover i historien til et brudd der den oppsto; med folkerettslig suverenitet eller med det som leses som statens første oppkomst.<sup>2</sup> I motsetning til Riste og folkerettstolkningen, la Iver B. Neumann (2005a) frem en lesning av politisk historie som

<sup>2</sup>Bjørge (1995: 20) valgte for eksempel et geografisk strukturerende grep for sin fremstilling av utenrikspolitik i middelalderen, et grep som pekte «langt ut over mellomalderens tidsperspektiv – mot den atlantiske, nordiske og arktiske orienteringa i norsk politisk samkvem med omverda. Slik sett er det en genesis-epoke vi gir oss i kast med».

går forlengs. Her er den grunnleggende antagelsen at utenrikspolitikk ikke er noe som politiske enheter per definisjon har, men noe som dukker opp på et eller annet tidspunkt som resultat av institusjonell differensiering og gradvis begrepsendring. Neumann la til grunn at den politiske enheten som ble kalt «Norge» i middelalderen ikke var en stat i vår forstand, og at det er vanskelig å tenke seg en utenrikspolitikk før det ble etablert et klart skille mellom statens innside og dens utside, i løpet av 1600-tallet, for alvor nedfelt i institusjoner mot slutten av 1700-tallet. Neumanns lesning er i tråd med internasjonal politisk teori fra de siste tiårene (Ashley 1987, Walker 1993, Bartelson 1995), og er særlig fundert på en lesning av hvordan begrepet «rike» endret seg og de konsekvensene det hadde for en mulig forståelse og institusjonalisering av «utenrikspolitikk». Neumanns analyse tok imidlertid ikke høyde for at også politikkbegrepet var i endring, og at selve begrepet utenrikspolitikk ikke dukket opp før på 1800-tallet. Om «rike» endret innhold, så er ikke det i seg selv nødvendigvis relevant for vår datering av utenrikspolitikk, all den tid begrepets tre deler (utenfor + rike + politikk) ikke var koblet sammen. Det er heller ikke gitt at «rike» gir den beste begrepshistoriske inngangen til å forstå det fenomenet vi er opptatt av, som vi skal se nedenfor, var det til langt ut på 1800-tallet vanlig å tenke om staten som et legeme. Og det var ikke slik at et skille mellom innside og utside av dette legemet automatisk førte til «utenrikspolitikk» som forskjellig fra annen slags politikk. Så lenge «politikk» var knyttet til styring og den eneveldige kongen, ga det lite mening å ha et eget begrep om utenrikspolitikk. Ønsket om å lese historien forlengs er prisverdig, men det fordrer at vi ikke tar for gitt at forholdet til andre stater må forstås som «utenrikspolitikk»; den begrepshistoriske tilnærmingen må tas til sin konklusjon.

## **Begreper og begrepshistorie**

Den gjengse tilnærmingen til utenrikspolitikk legger altså til grunn en analytisk forståelse av fenomenet, der dateringen følger av definisjonen. Det er ikke noe galt med å benytte vår tids begreper for å forstå fortiden: Samfunnsvitenskaper og humaniora kunne knapt fungere uten analytiske begreper, og i internasjonal faglitteratur er det vanlig å tenke analytisk på denne måten om utenrikspolitikk. Christopher Hill (2003: 3) definerer for eksempel *foreign policy* som «the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations». Det er allikevel flere omkostninger ved slik analytisk bruk av begreper. For det første er det lett å lese samtiden inn i fortiden. En nåtidig leser vil assosiere utenrikspolitikk med utenriksdepartementer, diplomati, politisk diskusjon og mediedekning, og med rasjonelle forsøk på å maksimere statens interesser samtidig som man etterlever dens idealer. Alt dette er imidlertid moderne fenomener og moderne forståelser, som ikke har vært tilgjengelige før de siste hundreårene. For det andre, og som følge av nåtidig begrepsforståelse, kan analytisk bruk av begreper om fortidige forhold plassere fortidige aktører i sammenhenger som ikke ville gitt mening for dem. For det tredje, og viktigst, bidrar en ahistorisk begrepsbruk til å usynliggjøre mulige endringer i begreper

innhold. For eksempel om «utenrikspolitikk» oppsto som begrep i en bestemt historisk sammenheng, som virkning av andre endringer, og om det i sin tur bidro til ytterligere endring. Jeg vil hevde her at «utenrikspolitikk» i stor grad ble formulert som et problem som måtte håndteres, og at måten det ble håndtert på har preget tenkning om staters innside og utside og staters forhold til hverandre frem til vår egen tid.

Begreper endring og konteksten endringen foregår i, har stått sentralt i flere forskningsstradisjoner. For utvikling over tid er analysene til Reinhart Koselleck og Michel Foucault særlig relevante (Koselleck 1985, 1988; Foucault ([1966/1972] 2002, 2007, 2008). I en rekke arbeider pekte de begge på en viktig endring i verdensbilder og politisk språk i perioden mellom 1750 og 1850. Overgangen fra den tidligmoderne epoken til moderne tid innebar radikale endringer i hvilke begreper som ble brukt, og i innholdet av eksisterende begreper. Koselleck mener at historien ble historisert for første gang i denne perioden; for første gang ble historien sett som potensielt åpen, og ikke gjentagende. Det som hadde skjedd før styrte ikke lenger nødvendigvis hva som kom til å skje. Dette var et radikalt brudd, som åpnet mulighetsrom for å tenke nytt om politiske fenomener og å begrepsfeste dem på nye måter. Samtidig var dette også perioden hvor politisk språk spredte seg fra de gamle elitene til bredere lag av folket

For å gripe disse endringene understreket Koselleck (1985: 84-85) forskjellen mellom ord og begreper, som ligger i begrepenes overskudd av mening. I en videreføring av Nietzsche mente han at begreper aldri kan defineres fullstendig, det vil alltid være et element av flertydighet i dem: «the meaning of words can be defined exactly, but concepts can only be interpreted» (Koselleck 2011: 20). Dermed vil begreper romme mulighet for begrepskamp, noe som også var sentralt for Foucaults forståelse av hvordan nye styringsproblemer oppsto; med fokus på «Why a problem and why such a kind of problem, why a certain way of problematizing appears at a given point in time» (Foucault [1981] 2007: 141). Eller i denne konkrete sammenhengen – hvorfor ble noe problematisert som «utenrikspolitikk» på et bestemt historisk tidspunkt? Nye problematiseringer fordrer nye begreper eller omdefinering av eksisterende begreper, og leder forskeren mot «the precise point when different strata and parties must interpret it, in order to provide insights into their respective conditions, and to achieve the capacity for action» (Koselleck 2011: 32) eller «how new objects are able to enter a domain of knowledge and can then be presented as objects to be known» (Foucault [1981] 2007: 131–132). Det vi altså bør lete etter, er når nye meningsbærende begreper oppsto, og vi bør spørre hvorfor de oppsto og hvordan de muliggjorde handling. Vi kan imidlertid ikke bare lete etter forskjellige forståelser av «utenrikspolitikk» og når disse oppsto, vi må også undersøke om andre ord dekket det samme begrepet.<sup>3</sup> Mer spesifikt bør fokus være på de forskjellige elementene som

---

<sup>3</sup>Dette samsvarer med det Koselleck (1996: 64) omtalte som samspillet mellom semasiologisk analyse (fokusert på alle betydningene av et begrep) og onomasiologisk analyse (fokusert på alle ord for det samme begrepet).

kom sammen i begrepet «utenrikspolitikk», og om begrepet innebar endring, eller om det bare var et nytt navn på allerede eksisterende praksis. Videre bør vi se etter hvorfor begrepet oppsto når det gjorde, hvordan det ble brukt til å styre handling og hvordan det eventuelt ble utfordret.

Felles for de sentrale europeiske språkene er at begreper som vi på norsk oversetter med utenrikspolitikk, består av to deler. En felles stamme er «politikk», mens begrepet som brukes om det som er utenfor eller fremmed kommer i forskjellige varianter. En begrephistorisk lesning må derfor både ta hensyn til utviklingen av politikkbegrepet og hvordan det har blitt tenkt om innside og utside. Begrepet «politikk» (og tilhørende begreper) kom gradvis inn i europeiske språk med gjenopplagelsen av greske tekster fra 11-1200-tallet av, og det har gjennomgått en rekke forandringer fra middelalderen til i dag. (Viroli 1992, Palonen 2006). Hvis man undersøker de sentrale europeiske stormaktene med begrephistoriens verktøy, finner man en begynnende begrepsfesting av statens innside og utside fra 1600-tallet av. Politikk gikk gradvis fra å være en (delvis suspekt) kunstart relatert til all styring, til å være knyttet mer eksklusivt til staten og å bli forstått som en form for romlig felt, der det var mulig å tenke seg flere forskjellige former for politikk. Selve begrepet «utenrikspolitikk» dukket imidlertid ikke opp for første gang før i Storbritannia rundt 1730 (Leira 2011, 2018). Inntil da hadde eneveldige konger rett og slett ført «politikk», både overfor befolkning og andre konger, og politikkbegrepet var udifferensiert. Begrepet «foreign policy» var innvevd i den begynnende differensieringen mellom stat og samfunn, og dukket opp som en følge av debatt i den relativt frie britiske pressen. Kort fortalt var «foreign policy» et grensdragende begrep, brukt av utøvende makt for å markere grensen for fri offentlig debatt. Argumentene var dels at «foreign policy» var for vanskelig for allmuen til å forstå, dels at det ville være skadelig for statens interesser om den ble diskutert fritt. Opposisjonens reksjon var først å avvise differensieringen, dernest å argumentere for at rommet som skulle avgrensnes burde være minst mulig. Gjennom utdanning og opplysning burde folk flest kunne lære å diskutere også forholdet til andre stater. Denne reformistiske linjen har vært den vanligste i vestlige land – det har blitt akseptert at noe som defineres som «utenrikspolitikk» er forskjellig fra andre former for politikk, og at den må behandles annerledes. Alternativet var det som først kom fullt til uttrykk i Frankrike før og under revolusjonen i 1789. Der ble skillet mellom politikktyper i siste instans forkastet – all politikk skulle springe ut av folkeviljen. Lignende revolusjonære avvisinger av utenrikspolitikk som fenomen finner vi også omtrentlig samtidig i USA, i Sovjetunionen etter revolusjonen i 1917, og i radikale programmer for folkelig kontroll over utenrikspolitikken.

Skillet mellom statens innside og utside ble altså gradvis tydeligere fra midten av 1600-tallet og fremover, mens fremveksten av «utenrikspolitikk» var nært knyttet til en relativt åpen politisk diskusjon i den fremvoksende offentligheten, og skillet mellom stat og samfunn, fra midten av 1700-tallet av. Dette passer godt med begrephistoriens vektlegging av det større skiftet i politisk språk i hundreåret rundt 1800.

Når vi nå vender oss til Norge er det altså grunn til å anta at «utenrikspolitikk» neppe ble begrepsfestet før tidligst rundt 1800.

## Utenrikspolitikk og det som kom før den

De ovennevnte studiene og teoriene er imidlertid generert i hovedsak ved analyser av de europeiske stormaktene. Vi skal ikke uten videre avvise at et begrep som dekker mer eller mindre det samme som «utenrikspolitikk» kan ha oppstått i Skandinavia i middelalderen, selv om både «politikk» og «utenrikspolitikk» ikke dukker opp i norske (og før det, danske) kilder før mange århundrer senere. To forskjellige ord kan dekke det samme konseptet på forskjellige tidspunkter,<sup>4</sup> og politiske enheter i Skandinavia hadde andre utviklingsbaner enn de lenger sør i Europa. Det er derfor nødvendig å se på politisk organisering og språk i middelalderens Skandinavia før vi går løs på selve begrepet «utenrikspolitikk». Skulle vi finne et annet begrep som dekker det samme her, vil Ristes argument styrkes betraktelig.

## Utenfor riket i middelalderen?

Før at et begrep skal dekke noenlunde det samme som «utenrikspolitikk» gjør i dag, er det nødvendig at det dekker en systematisk og bevisst aktivitet, rettet fra en politisk enhet mot en annen politisk enhet. Et grunnleggende sted å begynne, er med hvordan det var mulig å tenke om enheters utside.

I norrønt språk var *út*, som i dag, antonym til «inn», og motsetningen mellom de to var sentral for de norrøne samfunnene, hvilket vi ser i hvordan de ble brukt som prefiks i andre sentrale begreper. Begrepsparet speilet blant annet den kjønnede arbeidsdelingen, der kvinnene hadde ansvaret for det som foregikk «innenstokks» (altså innenfor dørstokken) og mennene det som foregikk «utenstokks» (Sigurdsson 2008: 21). Distinksjonen gjenfinner vi også på gårdsnivå, der vi den dag i dag skiller mellom innmark og utmark. I den norrøne kosmologien er fokuset på enkelthusholdningen og det som lå utenfor den også åpenbart i mytologien, med gudenes Åsgard og menneskenes Midgard omkranset av det ville Utgard (ibid.).

Retningsadverbet *út* viste i norrønt særlig til bevegelse ut av rom eller sted, og da særlig huset. Det ble også brukt om bevegelse fra innlandet mot kysten eller over havet, og da særlig vestover eller sydover (Fritzner 1896: 810–811). Går vi videre til *útan*, så kunne adverbet rett og slett bety «fra utsiden», men det refererte ofte til noe som kom over havet eller fra land bortenfor havet, igjen gjerne fra vest eller sør. Det kunne også brukes om å være på utsiden; av huset, båten, gården, fylket, herredet eller landet (ibid: 812). Både *út* og *útan* kunne altså ha klare geografiske betydninger, noe som er enda klarere når vi ser på *útan* som prefiks.

---

<sup>4</sup> Noen vil også hevde at konsepter kan eksistere uten at det finnes ord for dem, men her er begrephistorikere internt uenige.

Det første å merke seg her er de mange adverbene som viser til å være utenfor et eller annet, særlig geografiske enheter (ibid: 813-814). De mest lokale er *útangátta* (utendørs) og *útangarða* (utenfor gårdens inngjerdede område). Videre fantes det en rekke ord som refererte til forskjellige former for geografiske, juridiske, religiøse eller administrative områder; *útanborgar* (utenfor byen), *útanfjarðar* (utenfor fjorden), *útanfjórðungs* (utenfor fjerdingen), *útanheraðs* (utenfor herredet) og *útanþings* (utenfor tingstedet). Og sist, men ikke minst, *útanlands/útanlendis* (utenfor landet). Mange av disse ordene viste til personer, men oftest ikke til personer som befant seg utenfor den ene eller den andre enheten, men som hadde opprinnelse utenfor enheten. En *útanfjórðungsmaðr* var for eksempel en mann som bodde utenfor fjerdingen (i motsetning til en *samfjórðungsmaðr*) og flertallsformen *útangarðsmenn* viste til menn som ikke hørte til på den bestemte gården. På grunnnivå fantes *útanhúsmaðri*, som ikke bare viste til en mann som hørte til utenfor huset, det kunne også vise til en fremmed. Og på øverste abstraksjonsnivå var en *útanþingsmaðr* ikke bare en mann som befant seg utenfor tingstedet, men som levde utenfor tingets jurisdiksjon.<sup>5</sup> Endelig var en *útanlandsmaðr* det nærmeste norrønt kom til et generelt begrep om en utlending.

Det er allikevel slående at det ikke fantes noe adverb som refererte til det å være utenfor riket, eller noe substantiv som beskrev en person i en slik situasjon. «Utenriks» finnes rett og slett ikke i kildene. Selv om det fantes en rekke ord som viste til å være utenfor geografiske områder, og klar bevissthet om geografisk differensiering, fantes det ingen konseptualisering av politisk differensiering basert på geografi. Bakgrunnen for dette er hvordan man tenkte om det vi i dag tenker på som politikk og politisk tilhørighet i denne perioden. I norrønt hadde substantivet *riki* forskjellige bruksområder (Fritzner 1896: 110–111). De langt vanligste var knyttet til makt, myndighet eller herredømme, på samme måte som den opprinnelige betydningen av det latinske *imperium*, viste ordet til makt som kunne utøves, heller enn territorium. *Riki* viste i hovedsak til en maktrelasjon mellom mennesker.<sup>6</sup> Verbet *rikja*, med betydning «herske» (ibid: 111) antyder det samme.

Etymologien passer her godt med hva vi vet om de føydale maktrelasjonene i de norrøne samfunnene. I hovedsak hadde de form av patron-klient-relasjoner eller vennskapsrelasjoner, der lojalitet fra lavere rangerte ble sikret ved å tilby bestikkelser og beskyttelse. Høvdinger som ikke lenger kunne tilby dette, ville oppleve at bøndene som var underlagt dem, så seg om etter mektigere høvdinger annensteds hen (Sigurdsson 2008: 24). Sosiale relasjoner var viktigere enn geografi her, og bønder som bodde side om side kunne godt være lojale overfor forskjellige høvdinger (ibid: 44). Det forekom også at bønder hadde vennskaps- og lojalitetsbånd til flere høvdinger (Sigurdsson 2010: 33). På overordnet nivå var vennskapsrelasjoner og gaveutveksling vanlig mellom konger. Kildene antyder for eksempel at kong Håkon Håkonsson

<sup>5</sup>Tingenes jurisdiksjon var i prinsipp geografisk definert, men tingsystemet hadde også innslag av personlig jurisdiksjon; man kunne kreve å underlegges loven til det tinget man hørte til, heller enn loven i det tingområdet der man oppholdt seg til enhver tid.

<sup>6</sup>Det samme var tilfelle for *veldi*, som også uttrykte makt eller myndighet.



hadde en mann i sin tjeneste som hadde som sin eneste oppgave å bringe gaver frem og tilbake mellom kongen og den tysk-romerske keiser Frederik II (Sigurdsson 2010: 83–84).<sup>7</sup> Relasjonene herskere imellom, så vel som mellom konger og vasaller, var imidlertid eksklusivt personlige, og ikke knyttet til geografi eller abstrakte forestillinger om noe vedvarende «rike». Slike relasjoner opphørte når en av partene døde (eller på annen måte sluttet å regjere), og nye vennsapsrelasjoner måtte da opprettes mellom nye partnere (ibid: 28–29, 86).<sup>8</sup> I en dynastisk logikk, var person mye viktigere enn territorium.

Gitt at *riki* bygget på personlige bånd heller enn geografi, ga det lite mening å beskrive noe som «utenriks». Å befinne seg «utenriks» var rett og slett en begrepsmessig umulighet, og det var umulig å inngå i relasjoner med et annet *riki*. Konger hadde vennsapsrelasjoner med andre herskere, og hadde *riki* over sine undersåtter (eller klienter), men en relasjon mellom to riker, altså to relasjoner, var en umulighet.

I sum ser vi altså at selv om det var forskjell mellom kongenes vertikale bånd til underordnede og horisontale bånd til andre herskere, så er det ingenting som antyder at det fantes noe samlende begrep for denne forskjellen, eller at den var strukturerende for maktpillet. Det er heller ingen ting som tyder på at denne forskjellen differensierte samhandling – kongen utnevnte sendemenn for å ha kontakt med andre konger så vel som underordnede adelige. Å hevde at det fantes en norsk «organisert utanriksteneste» i høymiddelalderen, som Bjørge (1995: 50) gjør, er dermed i beste fall misvisende; å hevde at det fantes en norsk «utenrikspolitikk» er rett og slett villedende i et begrephistorisk perspektiv.

## Innenfor og utenfor i det danske imperiet

Når det ikke fantes noe begrep for det vi kaller utenrikspolitikk i middelalderens Norge, må undersøkelsen tas videre til det danske språkområdet, til det som vi med et analytisk begrep kan kalle det København-sentrerte danske imperiet (Neumann 2014, Andersen 2016).<sup>9</sup> Igjen kan vi begynne med å se på hvordan man tenkte om politiske enheter og deres utsider.

Begrepet «rike» var i gradvis endring i hele dansketiden (Neumann 2005a), men det sammensatte prefikset «udenrigs» dukket ikke opp før på 1760-tallet (og kom

---

<sup>7</sup>Det felles språket for samhandlingen var latin, og den var regulert av kanonisk lov, etterlevninger av romerretten og tradisjonell rett. Latin hadde imidlertid ikke noen entydige begreper for samhandling mellom fyrster, og med kristenheten som i prinsippet universell, var «utenforskap» relevant først og fremst overfor de vantro (Costa Lopez 2016). Det er heller ingen ting som tyder på at latinske begreper fikk noen videre betydning for den skandinaviske begrepsutviklingen på dette feltet.

<sup>8</sup>Betydningen av vennsapsrelasjoner i tidligere tiders politiske relasjoner er trolig undervurdert. Roshchin (2006) argumenterer for at både vertikale og horisontale relasjoner i stor grad kan forstås i vennsapsstermer helt frem til 15-1600-tallet.

<sup>9</sup>Den første delen av avsnittet bygger på Leira (2014a), der begrepsendringene drøftes langt mer detaljert.

ikke i vanlig bruk før på 1790-tallet), til tross for at «utrikes» var i ganske jevnlig bruk i Sverige fra slutten av 1600-tallet. Det vi derimot finner i den danske opplysnings-tiden på 1700-tallet, var vanlig bruk av ordet «udvortes» (som var kjent fra norrønt, og også brukt i Kongeloven fra 1665).<sup>10</sup> Ordet ble brukt både om kroppslige fenomener (som vi kjenner det i dag), men også om gjenstander og geografiske enheter. I diskusjoner om stater ble «udvortes» knyttet til forbindelser, tilstand, makt, saker og fiender, og oftest benyttet som par sammen med «indvortes». Forståelsen var av staten som et organisk legeme, i tråd med tradisjonell eneveldig statsteori. På samme tid var også «udenlandsk» (også dette kjent fra norrønt) i vanlig bruk. Det ble dels brukt om ting eller mennesker som kom fra andre land, dels, fra Holberg av, om handel og reiser. Med referanse til organiseringen av andre lands statsadministrasjoner ble det også referert til departementer for «udenlandske sager». Og det var dette ordet som ble benyttet da Struensee etter å ha tatt reell makt i 1770, opprettet *Departementet for de Udenlandske Anliggender*. Men altså anliggender, ikke politikk.

Politikkbegrepet kom først inn i dansk språk på 1700-tallet. De mest kjente tidlige eksemplene finner vi i Holbergs komedier, ikke minst *Den politiske Kandestøber* (1722). Forståelsen av «politikk» var her den som også preget de europeiske eneveldene; en styringskunst for de spesielt innvidde. I Storbritannia så vi over at en begynnende endring og differensiering av politikkbegrepet skjedde parallelt med at begrepet «foreign policy» ble utviklet, med at stat og samfunn ble konstituert som separate sfærer. En lignende endring i politikkbegrepet begynte i det danske språkområdet helt mot slutten av 1700-tallet, da noe større trykkefrihet gjorde det mulig å ta opp politiske spørsmål. Det er talende at den første sammenstillingen mellom utside og politikk kom i formen «udvortes politik» (Minerva 1798: 37), som gradvis ble tatt i bruk fra årene rundt 1800. Selv om ordskiftet var snevrere i Norge enn i København, finnes «udvortes politik» også i spredte norske kilder fra årene opp mot 1814 og i avisdebatten rundt grunnlovsforsamlingen (*Christiania Intelligentssedler* 3/5 1814, Nielsen 1901: 80, 93).<sup>11</sup> «Udvortes politik» var skilt fra «indvortes politik», men fortsatt var grunntanken et enhetlig statslegeme, uten noe klart skille mellom stat og samfunn. Det er også verdt å understreke at «udvortes politikk» oftest gjenfinnes i kildene med referanse til oversettelser og debatter i andre lands parlamenter, og at det ikke var en mye brukt term.

Språkbruken under grunnlovsforsamlingen på Eidsvoll gir et lignende inntrykk. Det var en kort og intens debatt om forholdet til andre stater ganske tidlig i forsamlingens arbeide, der det ble referert til forholdet til «udenlandske Magter», «fremmede Stater» og «udvortes Magter», samt til rikets «udvortes Forfatning», «udvortes Stilling» og «Stilling til Udlandet». Begrepsbruken var langt fra entydig, og politikkbegrepet ble bare brukt enkeltstående, som betegnelse på ting som foregikk utenfor staten, nært

<sup>10</sup>Begrepet «fremmed» var også i bruk, men i hovedsak om personer, ting og begreper. Dette begrepet fantes ikke i norrønt.

<sup>11</sup>Avisreferansene fra 1814 og senere er hentet fra Nasjonalbibliotekets digitaliserte database, tilgjengelig via bokhylla.no.

knyttet til diplomatiet. Det ble også gjentatt av flere at politikk og diplomati var noe forsamlingen var «aldeles uindviede i» (Falsen i St.eft. 1814: 14), og at det ble brukt som brekkstang av «unionspartiet», som håpet «at Diplomatiens og Politikens kolde og sli-brige Iis skulle kunne afkjøle vore varme patriotiske Hierter» (Koren sitert i Fure 1989: 78).<sup>12</sup> Mange av representantene kjente godt til opplysningsfilosofenes argumenter, og vi må kunne regne med at de visste om hvordan disse spørsmålene ble diskutert i Storbritannia. Allikevel er det påfallende hvordan argumentasjonen ligger nær opp til det opplyste eneveldets logikk. Staten ble i hovedsak forstått som et legeme, og politikk som en udifferensiert, utadrettet og moralsk suspekt kunstart. Dermed forble det uaktuelt for forsamlingen å diskutere disse tingene. Etter en helt jevn avstemning ble det avgjort at forholdet til andre stater ikke skulle diskuteres videre på Eidsvoll.

Tematikken kom imidlertid opp igjen på det overordentlige Storting høsten 1814. Først i talen av Christian Frederik som ble lest ved åpningen av Stortinget, der han beklaget at de «udvortes politiske forhold» (Stortinget 2014b: 67) gjorde det umulig for ham å fortsette som konge og å opprettholde Norge som selvstendig rike. Ved konstitueringen foreslo Wedel at det samlede Stortinget skulle forbeholde seg retten til «at undersøge og afgjøre alle indvortes og udvortes politiske Gjenstande» (*Tiden* 18/10 1814). I den offisielle protokollen ble dette til «Rigets udvortes Forhold» og «indvortes Tilstand» (Stortinget 2014a: 7). I forhandlingsprotokollen og vedleggene til den (Stortinget 2014a, b) finnes det ingen ytterligere henvisninger der «udvortes» og «politik» eller «politisk» ble koblet sammen, i protokollen ble de to begrepene ikke nevnt igjen i det hele tatt. Derimot finnes det i vedleggene en rekke henvisninger til «udvortes», i den samme formen som på slutten av 1700-tallet – knyttet til anliggender, forhold, krig og lignende.<sup>13</sup> «Politik» og «politisk» ble også brukt en del, og da utelukkende med referanse til verden utenfor Norge; det vi i dag ville kalle internasjonal politikk, eller kanskje heller storpolitikk. Begrepet ble gjerne koblet sammen med «diplomati», og som på Eidsvoll ble det gjentatte ganger understreket at dette var noe representantene egentlig ikke forsto seg så mye på. Niels Schultz gjorde for eksempel et generelt argument: «Jeg tilstaaer gjerne, at vi, som sidde her paa Storthingets Bænke, ikke Alle skjønne eller kunne bedømme retteligen de mange Skingrunde, der kunne hentes fra Politikens Dybheder» (Stortinget 2014b: 495). Andre tilkjennega sin personlige mangel på kunnskap. Hans Christie Reiersen startet for eksempel sin tale der han manet til å stå hardt på norske krav i forhandlingen med Sverige, med å fastslå at han var «Ej indviet i Diplomatiikkens Hemmeligheder eller Politikens frygtelige Labyrinter» (Stortinget 2014b: 281). Arnoldus Koren viste for sin del til «mine ubetydelige Historiske og Politiske Kundskaber», mens Lorenz Angell understreket sin «Mangel paa militaire og politiske Kundskaber» og Svend Brun «villigen tilstaaer min Uvidenhed i diplomatiske Kunstgreb» (Stortinget 2014b: 379, 444, 376).

<sup>12</sup>Diplomati var i seg selv et ganske nytt begrep, først tatt i bruk under den franske revolusjon, og der assosiert tett med aristokrati, hemmelighetskremmeri og konflikt (Leira 2016).

<sup>13</sup>Vedleggene er av ulik karakter, noen av dem er fullmakter, de fleste er manus til taler og noen er stemmebegrunnelser.

I sum står vi igjen med en begrepsforståelse der politikken (med unntak av hos Wedel) var udifferensiert og utadrettet, og der forståelsen av utsiden fortsatt for mange var knyttet til en tanke om staten som legeme. Der «foreign policy» i Storbritannia oppsto som begrep da utøvende makt ville avgrense rommet for debatt i det fremvoksende sivile samfunnet, var det i Norge i 1814 de folkevalgte representantene selv som sa ifra seg muligheten til å diskutere «politikk». Allikevel er det verdt å diskutere om «politikk» i denne perioden dekker omtrent det samme som «utenrikspolitikk» gjør i dag, om det var et annet ord for det samme begrepet. Selv om det er åpenbare likheter mellom de to i de debattene vi har sett på her, var politikkbegrepet allerede i for stor bevegelse til at det kan ses som ekvivalent med «utenrikspolitikk» i dag. Skillet mellom «indvortes politik» og «udvortes politik» viser klart hvordan politikk ikke var i eksklusivt bruk om eksterne forhold. Når det i Norge i 1814 ikke ble artikulert noen norsk «utenrikspolitikk», må dette nødvendigvis sees i sammenheng med den nære arven etter eneveldet, at det ikke fantes noe utviklet sivilsamfunn, og at trykkefriheten hadde vært begrenset. Det fantes rett og slett ikke noe utviklet innenlandsk politisk ordskifte, og uten en klar forståelse av det som foregikk internt i landet som politikk, var det knapt mulig å konseptualisere noen utenrikspolitikk. Rett nok innebar omveltningene i 1814 at det ble etablert et skille mellom alt det som nå skulle administreres fra Christiania for første gang, og det som skulle administreres fra Stockholm (det vi i dag ville kalle utenrikspolitikk), men selv i det revolusjonære øyeblikket som 1814 var i Norge, viste det seg ikke mulig å artikulere en norsk utenrikspolitikk.

## **Begrepsmangfold i unionen**

Situasjonen var ikke vesensforskjellig i de andre skandinaviske landene. Begrepene «udenrigs» og «utrikes» var allerede etablert på slutten av 1700-tallet, om enn særlig som stedsbetegnelse og i omtalen av forhold og anliggender. I dansk fantes det en og annen referanse til «udvortes politik» rundt 1800, men begrepet ble ikke vanlig før på 1830- og 40-tallet. På 1810-tallet kom «yttre politik» til i Sverige, men det var bare i spredt bruk frem til omkring 1850. Dansk var det første språket som brukte «udenrigs Politik» (i 1818), men da i betydningen «andre lands politikk». Den nåtidige betydningen finner vi først i andre halvdel av 1800-tallet. På svensk kom «utrikes politik» i bruk fra 1830-tallet, også det begrepet med klar økning fra rundt 1850. I nabolandene ser vi altså at begreper knyttet til statslegemet vedvarte langt ut på 1800-tallet, og at en forestilling om utenrikspolitikk i moderne forstand ikke dukket opp før midten av hundreåret (Leira 2011: 199).

Annerledes var det ikke i Norge. Årene umiddelbart etter 1814 var preget dels av arbeidet med å etablere et eget norsk statsapparat, dels å trygge det konstitusjonelle rammeverket. Stortinget satt sammen bare tre måneder hvert tredje år, og måtte da prioritere de mest presserende sakene. Forholdet til andre stater lå også formelt til den svenske kongemakten, så det er ikke overraskende at det ikke foregikk noen umiddelbar begrepsutvikling på dette feltet.

Relativt kort tid etter opprettelsen av unionen meldte det seg imidlertid ønsker om mer norsk innflytelse over kontakten med andre stater, i første rekke for å sikre Norges absolutte status som stat og relative status i unionen (Leira 2014b). Begrepsbruken minnet i de første tiårene mye om den som hadde utviklet seg under det sene eneveldet. Et særlig klart eksempel kan finnes i Stortingets behandling av en sak om Norges rettigheter i unionen og forskjellige symbolske saker. I utgangspunktet ble saken tatt opp med referanse til «Norges udvortes Styrelse» (Stortinget 2005). Enhetene man skulle forholde seg til utenfor grensene ble betegnet som «udenrigske Hoffer», «fremmede Hoffer» «udenlandske Magter» og «udenlandske Stater» (St.forh. 1818 Mars: 101, St.forh. 1818 Mai: 20, 26, 31), mens relasjonen med dem, eller saksfeltet generelt, ble omtalt som «udenlandske Anliggender», «udvortes Forhold» (St.forh. 1818 Mai: 33, 40) og «udenrigske Anliggender» (St.forh. 1818 Aug.: 451–453). Fortsatt var det mange begreper som indirekte viste til statslegemet,<sup>14</sup> men språkbruken var ikke konsekvent. Allikevel mente et overveldende flertall at hva enn man kalte saker som vedgikk utlandet, så måtte det være kongens privilegium å håndtere dem, «ifølge de diplomatiske Sagers Natur» (ibid.). Og fortsatt var det slik at representantene manglet innsikt i «Politikens Mark, der noget nær for os ligger i terra incognita» (St.forh. 1824 Mai: 98-99). Diplomati og politikk ble naturliggjort som annerledes (og hemmelig) med henvisning til natur, sedvane, særegenhet og særlige fordringer (Leira 2014a: 360-361).

Sitatene ovenfor er hentet fra saker der prinsipielle og konstitusjonelle spørsmål ble drøftet. Men forholdet til andre stater kom også opp i konkrete saker, der noen ble gjort symbolske, som flaggsaken.<sup>15</sup> Enda viktigere ble «Bodøsaken». Dette var en sak der britiske smuglere i 1818 ble avslørt i Bodø, men hvor den norske staten i 1821 endte opp med å betale erstatning til smugleren. Saken kom opp første gang i Stortinget i 1821, til full behandling i 1827, ny stor behandling i 1833 og for siste gang i 1839 (Nielsen 1897). Begrepsbruken i denne saken (og sakene som kom opp på grunn av den og parallelt med den) skiller seg ved første øyekast ikke nevneverdig fra den som hadde preget årene før. Tvert imot klarte Stortinget ikke en gang å holde seg til den offisielle betegnelsen på den ansvarlige ministeren, men brukte «vor udenlandske Minister» og «Udenrigsministeren» (St.forh 1824 Apr: 32, 35-36) såvel som «Stats-Ministeren for de udenlandske Anliggender» (St.forh. 1824 Juli: 9), sistnevnte som oversettelse av den offisielle tittelen «statsminister för utrikes ärendena». Her ser vi tydelig hvor fremmed hele problemkomplekset var for Stortinget. Sett i lys av det begrephistoriske rammeverket, har vi her et tydelig eksempel på et nytt fenomen som trenger et begrep. En mulighet var å ty til de kroppslige metaforene, og Stortinget brukte fortsatt både «udvortes Forhold» og «udenlandske Anliggender»

<sup>14</sup>Jf. Treschow (1823), der organiske termer var helt dominerende i diskusjonen av indvortes og udvortes sikkerhet og forholdet mellom stater.

<sup>15</sup>Hvilket flagg som skulle representere Norge, et viktig symbolsk spørsmål med åpenbar tilknytning til status, kom opp gjentatte ganger i løpet av unionsperioden, men ble avklart i første omgang med innføringen av det trefargede flagget som handelsflagg i nære farvann i 1821 (Berg 1998).

(se f.eks. St.forh. 1827 Juli a: 129, 179). Allikevel var bruken av kroppslige metaforer i tilbakegang i perioden. Den mest eksplisitte referansen til staten som kropp finner vi hos kongen, som i sin trontale i 1836 mente at «Statslegemet bør, som det menneskelige Legeme, undgaae voldsomme Rystelser, der rokke begge eller kunne udsætte dem for Fare» (Carl Johan 1836). Den siste referansen til rikets «udvortes Forhold» i Stortinget, stammer fra 1839 (St.forh. 1839 Aug I: 50-51). I en politisk situasjon der Stortinget i sterkere grad markerte sine rettigheter overfor kongemakten, ga tanken om staten som et enhetlig legeme stadig mindre mening for de norske representantene, mens det fortsatt kunne gi mening for kongemakten å understreke helheten. I Stortinget dreide imidlertid språkbruken i retning det politiske, som når regjeringen i 1834, i en henvendelse til kongen, påpekte at grunnloven og riksakten ikke bare hadde øye for «Uafhængigheden med Hensyn til Rigets indre Styrelse, men ogsaa i dets ydre politiske Forholde» (St.forh. 1836-37 Jan II: 290-91), og brukte dette som begrunnelse for at nordmenn burde delta i behandlingen av diplomatiske saker. Som nevnt over, var «yttre politik» i bruk i Sverige, og det synes nærliggende å anta at den norske bruken er en direkte oversettelse.

Den gradvise og moderate endringen i begrepsbruk bør allikevel ikke overskygge at det med og rundt Bodøsaken skjedde et brudd i hvordan man i Norge tenkte om forholdet til andre stater. Grunnlovens §75g (både i Eidsvollversjonen og Novembergrunnloven), ga Stortinget rett til å bli informert om de traktater kongen hadde inngått med «fremmede Magter». Denne retten hadde imidlertid ikke blitt benyttet, før Stortinget i 1827 ba om å få forelagt seg dokumentene i Bodøsaken og også fikk tilsendt de siste inngåtte traktatene. Representantene var i utgangspunktet usikre på hvordan de skulle forholde seg til disse dokumentene, og det ble uttrykt forståelse for at de måtte vurderes som hemmelige. Allikevel var det ikke lenger mulig å hevde at stortingsrepresentanter eller vanlige folk var ute av stand til å forstå diplomatiet og diplomatiske dokumenter, et argument som hadde vært fremmet i 1814. For mange var en direkte konsekvens av dette at Norge burde være sterkere representert i behandlingen av saker som angikk relasjonen til andre stater, i det minste når Norge var direkte berørt. Det var disse ønskene som fikk regjeringen til å henvende seg til kongen i 1834, og be om større norsk deltagelse. I 1835 ble det institusjonalisert at det skulle være norsk deltagelse i statsrådet i Stockholm når saker som berørte Norges forhold til utlandet skulle diskuteres, og fra samme tid kom det en gradvis inkludering av norskfødte i konsulatvesen og diplomati (Neumann & Leira 2005: 26-27).

En lignende utfordring av det som tidligere ble vurdert som utilgjengelig kunnskap, finner vi i budsjettbehandlingen av «fælleds diplomatiske Udgifter» (St.forh. 1828 Juni: 8) fra 1827 og fremover. Stortinget ønsket stabilitet eller kutt, mens kongen ønsket vekst. Den svenske «statsminister för utrikes ärendena» begrunnet vekstønskene med en kunnskap om diplomatiske forhold som han selv hadde, men som Stortinget manglet, men som allikevel i prinsipp var forståelig for Stortinget. Svaret fra Stortinget satte opp lokalkunnskapen om Norge som motsats til den diplomatiske kunnskapen – konge og regjering kunne nok vite hva diplomati kostet, men Stortinget

visste best hva Norge trengte. Og selvtiliten på feltet vokste, i 1836 argumenterte Jonas Anton Hielm for budsjettkutt med at «Norge, efter sin Stilling i de europæiske Statssamfund burde kunne bestride sine diplomatiske Udgifter omtrent med 25.000 Spd. Sølv eller lidet mer», og ikke følge de svenske ønskene om mer, som skyldtes at «dette Rige ønsker at vise sig med mer udvortes Glimmer, end passende kunde være for oss» (St.forh. 1836-37 Des: 186-187). Her hevdet Hielm altså en kunnskap om Norges plass i statssamfunnet og hva som kunne være passende for de som representerte Norge i diplomatisk samkvem, som en alternativ kunnskap i direkte motsats til den som den svenske regjeringen presenterte. Hielm var imidlertid relativt alene om denne posisjonen, flertallet foretrakk å beholde budsjettet urørt, og ikke blande seg ytterligere i «udenlandske, eller saakaldte diplomatiske Anliggender» (St.eft. 1836-37: 314, note). Det fantes altså fortsatt ikke noe klart begrepskille mellom diplomati i snever forstand og forholdet til andre stater mer generelt, og mer overordnet var disse spørsmålene oftest innvevd i spørsmål om statsøkonomi og nasjonal identitet. Stortinget ønsket å spare, samt å markere Norges status som en egen stat, og «udenlandske, eller saakaldte diplomatiske Anliggender» var en arena hvor disse ønskene tidvis kunne komme til uttrykk.

## Utenrikspolitikens komme

Mellom 1814 og midten av 1840-tallet foregikk det altså en gradvis begrepsutvikling og endring i vurderingen av forholdet til andre stater. Ytre begivenheter var med på å starte utviklingen, men den var i stor grad indredrevet; preget av norske forhold og forholdet til Sverige. For den videre begrepsutviklingen ble verden utenfor unionen mer direkte drivende.

Den ytre påvirkningen var direkte i den aller første bruken av «udenrigspolitik» på norsk som er avdekket i denne undersøkelsen. Den kom, ikke overraskende, som oversettelse, da *Bergens Stiftstidende* (19/11 1840) siterte den franske avisen *Commerce* på at Frankrike trengte «i Spidsen for sin Udenrigspolitik en Mand, hvis Liv var reent for enhver Sympathie med Udlandets gamle eller nye Had». Begrepet dukket ikke opp igjen i pressen før i 1848, og deretter sporadisk og med ujevne mellomrom de neste 15 årene. Når det ble brukt, var det imidlertid uten unntak ved beskrivelse av andre staters anliggender, og ofte i direkte oversettelse fra utenlandske aviser. De norske avisene var altså ikke begrepsdrivende i denne perioden.

Ser vi igjen til Stortinget, så var sesjonen i 1848 preget av revolusjonene i Europa og utbruddet av den første slesvigske krig. Kong Oscar I ønsket å kunne disponere norske tropper utenfor landets grenser om nødvendig, og spurte (i henhold til grunnloven) Stortinget om tillatelse. Den norske regjeringen kommenterte forespørselen med å vise til at krigen truet «Nordens politiske Forholde samt de forenede Rigers vigtigste Interesser», og at tysk seier ville «forykke den nu bestaaende politiske Ligevægt mellem de nordiske Stater» (St.forh. 1848 Vol. 8, Forhandlings-Protocoller: 49). Ved siden av referansene til interesser og balanse, er det verdt å merke seg at relasjonene innen

Norden nå kunne forstås som politiske; politikk var ikke lenger forbeholdt stormaktene. Gitt at «utrikespolitikk» hadde vært i bruk i Sverige fra rundt 1840, kunne man tenke seg at den tilsvarende termen nå også ville bli brukt i Norge. Men så skjedde ikke, komiteen som behandlet kongens forespørsel overlot de viktige beslutningene til kongen, «i Tillid til Hans Majestæts Viisdom og Oversigt over de politiske Forholde saavel i Almindelighed som mellem de nordiske Riger i Særdeleshed» (ibid: 50). Fortsatt var det kongen som ble vurdert som kyndig nok til å håndtere politikken.

Stortingssesjonen i 1854 var nok en gang preget av krig. Krig mellom Russland og det Ottomanske riket hadde brutt ut høsten før, og mens Stortinget satt sammen gikk Frankrike og Storbritannia med i det som ble kjent som Krimkrigen. Kong Oscar I ba Stortinget om midler til å sikre rikenes nøytralitet, og tilbød å dele hemmelige diplomatiske dokumenter, men prosedyren skapte utfordringer. Stortinget hadde ingen egen komite som kunne diskutere slike dokumenter, og Johan Sverdrup hevdet at en spesialkomite måtte avløse militærkomiteen, ettersom: «Sagen ikke var af militær, men politisk Art» (St.eft 1854: 28). Han mente også at en spesialkomite ville være best egnet til å «bringe Harmoni og Enighed mellem de forskjellige politiske Anskuelser» på Stortinget (ibid.). Sverdrup presenterte her en differensiert lesning av politikk som ikke hadde kommet til uttrykk på Stortinget tidligere. Dels refererte han til forskjellige politiske standpunkter internt, men viktigere var at han skilte mellom politiske og militære saker utenfor landets grenser, der «politikk» tidligere typisk hadde referert nettopp til allianser, krig og fred. På samme måte skrev regjeringen om hvordan nøytralitetspolitikken bidro til «Norges og Sveriges politiske og venskabelige Forhold til alle fremmede Magter» (St.prp. 38 1854). «Politiske forhold til fremmede makter» ligger ganske nær opptil det som senere ble kjent som utenrikspolitikk, men om «forholdene» var mellom stater, gikk båndet til disse statene bilateralt gjennom monarken, som også var utøveren av politikk. De fremmede maktene var stater «med hvilke Hans Majestæt staaer i diplomatisk Forbindelse», og kontakten med dem hadde som hensikt å «gjøre disse bekjendte med den politikk, Hans Majestæt havde bestemt Sig til at følge» (ibid.).

Krimkrigen aktualiserte forholdet til Russland både i og utenfor Stortinget, ikke minst med inngåelsen av Novembertraktaten mellom Sverige-Norge og Storbritannia og Frankrike i 1855, som skulle sikre rikene mot angrep østfra.<sup>16</sup> Traktaten ble av konstitusjonskomiteen i 1857 beskrevet som et av de to foreliggende «Diplomatiske Actstykker af rent politisk Art» (Indst. S. No. 145 1857: 676), hvilket logisk sett innebar at det også fantes diplomatiske aktstykker som ikke var rent politiske, og at det ikke lenger var noen opplevd naturlig sammenheng mellom «diplomati» og «politikk». Samtidig innebar det også at handel, folkerett og utbedring av kommunikasjon ikke ble regnet som «politisk».

---

<sup>16</sup>I Sverige hadde frykten for russiske planer mot Skandinavia en lang forhistorie, i Norge (og i Storbritannia) ble den i disse årene fyrt opp under av den britiske Generalkonsulen i Christiania, John Rice Crowe (Nielsen 1995: 208-210, Leira & Neumann 2006).



I 1857 behandlet Stortinget også et forslag om ny forsvarsordning for unionen, presentert av en felles svensk-norsk komite, ledet av kronprinsen (St.dok. [57] 1857).<sup>17</sup> Komiterapporten var et innlegg for opprustning, bygget på en systematisk, komparativ gjennomgang av situasjonen i unionen og i sammenlignbare europeiske stater. Denne formen for statistisk oversiktsbilde, som plasserte Norge i en bestemt posisjon som en stat blant stater og der statenes relative styrker og svakheter kunne både leses og forstås, var noe helt nytt. Den var i tråd med den samtidige overgangen fra topografisk til tabellbasert statistikk, som muliggjorde studier av statistiske regelmessigheter og eksplisitt sammenligning mellom stater (Lie & Roll Hansen 2001: 16-17). På et overordnet plan ser vi her slutten på en lang endringsprosess i representasjonen av staten og dens utside. Hundre år tidligere hadde staten blitt sett som et legeme, som ble påvirket av noe nær naturkrefter på utsiden. Nå ble utsiden forstått som et sosialt og/eller mekanisk felt, der politisk intervensjon var mulig.

Få av komiteens forslag ble lagt frem for Stortinget, men forslaget om at kongen skulle kunne trekke på krigskreditter i krisetid, uten å samle Stortinget, ble diskutert inngående. For Johan Sverdrup var dette forslaget nært knyttet til parlamentarisk kontroll og likevekt innen unionen. For å kunne støtte forslaget mente han at Norge måtte ha «ansvarlig Udenrigsminister», og komme på linje med Sverige, der Riksdagen «har fuld constitutionel Adgang til at gjøre Ansvar gjældende mod vedkommende Minister for den Politikk, der befølges mod Udlandet» (St.tid. 1857, Bd. 3: 889). Med «den Politikk, der befølges mod Udlandet», er vi trolig så nær vi kan komme «utenrikspolitik» uten å bruke selve begrepet. Og på parallell måte som i Storbritannia mer enn hundre år tidligere, var det spenningen mellom utøvende makt og samfunnet (her representert ved Stortinget) som drev begrepsutviklingen.<sup>18</sup> Sverdrup og de andre representantene var imidlertid ikke konsekvente i begrepsbruken. «Utenriks» hadde blitt standardbetegnelse, men fortsatt var de vanligste referansene til «udenrigske Forholde» og «udenrigske Anliggender».

Handel og traktater ble i denne perioden behandlet nokså rutinemessig i Stortinget, men trusselen om en ny dansk-tysk krig brakte politikken tilbake på dagsorden i 1862-63. Konstitusjonskomiteen fikk forelagt seg de relevante diplomatiske dokumentene, og kommenterte at Danmark og Sverige-Norge hadde en felles interesse av at Danmark skulle bestå som uavhengig rike: «Erkjendelsen av denne fælles Interesse har ligesiden Udbrudet af den dansk-tyske Strid været bestemmende for de forenede Rigers udenrigske Politik i dette Spørgsmaal» (Indst. S. No. 133 1862-63: 580). Komiteen takket også for at den hadde fått se dokumentene, og mente at Stortinget dermed kunne «følge de forenede Rigers udenrigske Politik» (ibid: 581).<sup>19</sup> Den første bruken av «utenrikspolitik» i stortingssammenheng kom altså i en ren empirisk beskrivelse, og som takk til kongen. Dette antyder dels at begrepet ikke ble

<sup>17</sup>Dokumentet har strengt tatt ikke noe nummer, men det er bundet inn mellom dokument 56 og 58.

<sup>18</sup>Forslaget om krigskreditter falt til slutt i Stortinget.

<sup>19</sup>I avisreferatet fra den korte stortingsdebatten ble Ole Richter tillagt referanse til «de forenede Rigers Udenrigspolitik» (*Aftenbladet* 13/6 1863).

sett som merkelapp for noe kvalitativt nytt, dels at det fortsatt var kongen som styrte med politikken.<sup>20</sup>

Da den andre slesvigske krig brøt ut i 1864, ble et utenomordentlig Storting hastesammenkalt for å diskutere om norske tropper skulle kunne sendes ut av landet, hvis det ble aktuelt å hjelpe Danmark. Kongen (Carl IV) ønsket, som tidligere, at de diplomatiske dokumentene skulle behandles i et mindre forum enn fullt Storting. Begrunnelsen var ikke lenger manglende kunnskap hos representantene, men behovet for hemmelighold. Og dette behovet ble ikke lenger sett som selvsagt i kraft av at sakene var diplomatiske, det var «begrundet i de ved internationale Forhandlinger gjældende Vedtægter [og] uomgjængelig fornøden, for ikke at skade Rigernes Forhold til fremmede Magter» (St.prp. 10 1864). Fortsatt kunne kunnskap og hemmelighold brukes til å begrense debatt, men begrensningene måtte nå begrunnes, og det var ikke lenger mulig å hevde at Stortinget manglet kunnskap om omverden på generell basis. Et flertall på Stortinget ønsket at dokumentene skulle forelegges plenum, men det nektet kongen å gå med på, og en spesialkomite ble oppnevnt.

Plenumsdebatten som fulgte komiteens innstilling, var opphetet og med forskjellige kryssende konfliktlinjer. De ivrigste skandinavistene ville støtte Danmark nesten uansett, mens bonderепresentanter og liberale nasjonalister ville begrense kongens innflytelse, unngå skandinavisk samling og kun støtte Danmark hvis Frankrike og Storbritannia også gikk med på dansk side. De ønsket også å sende disse premissene med vedtaket, for å binde kongen. Regjeringens tradisjonelle konservative støttespillere var skeptiske til både skandinavisme og nasjonalisme, men ønsket heller ikke de at kongen skulle styrke sin stilling i behandlingen av utenrikssaker. Felles for alle var imidlertid hyppige referanser til «politikk», til «politisk retning», «politisk likevekt», «den tradisjonelle politikken» og så videre – omverdenen var klart og tydelig definert som et politisk felt. «Politikk» dekket imidlertid ikke alt som foregikk utenfor landets grenser, fortsatt var det allianser, krig og fred som sto sentralt.

Om politikkbegrepet var i hyppig bruk, var det også en rekke representanter som var ukomfortable med å diskutere disse sakene. Jørgen Aall trodde han hadde de fleste med seg når han «var generet ved at skulle udtale sig om ting, som vare større, og laa, saa at sige, paa en anden Mark, en den, hvor man var vant at færdes», mens Even Saxlund «skulde vel vogte sig for at begive sig ind paa den europæiske Politiks Felt; thi han erkjendte fuldkommen, at han der lettelig kunde komme til at fare vild» (St.tid. 1864: 27, 39). Det politiske som lå utenfor staten ble altså eksplisitt definert som et eget felt, som i prinsippet kunne forstås og som Stortinget hadde rett og plikt til å diskutere hvis kongen ba om det, men som også lå fjernt fra de fleste representantene. Noen representanter var imidlertid villige til å diskutere sak. Ole Richter var ivrig skandinavist, og mente at det ikke burde sendes noen premisser med det

<sup>20</sup>I norske aviser var det en betydelig økning i bruken av «udenrigspolitik» fra 1863/64 av. Fortsatt klart oftest med referanse til andre lands politikk, men også med henvisning til «den norsksvenske Udenrigspolitik» (*Morgenbladet* 18/2 1864), og til at «Norge har fælles Konge og fælles Udenrigspolitik fælles [sic] med Sverige» (*Morgenbladet* 22/2 1866).

endelige vedtaket: «naar Storthinget paa denne Maade til sin Beslutning føiede et ræsonnerende Program, da indlod det sig altfor dybt i Udenrigspolitikens Enkeltheder. Storthinget forvandlede sig derved fra en parlamentarisk Forsamling til et Udenrigskabinet» (ibid: 25). Denne forståelsen av utenrikspolitikk og maktfordeling er til å kjenne igjen, og ligger tett opp mot en liberal forståelse av maktfordeling mellom lovgivende og utøvende makt. Utfordringen var imidlertid at denne maktfordelingen i Norge var forrykket, i og med at utøvende makt på det utenrikspolitiske feltet lå i et annet land.

Johan Sverdrup var den som hadde argumentert sterkest for å sende premisser, og han var også den representanten som i Stortinget i disse årene refererte mest konsekvent til politikk og utenrikspolitikk. For ham inngikk disse sakene åpenbart i det større problemkomplekset omkring maktfordeling i Norge og mellom Norge og Sverige. Ved Stortingssesjonen 1865–66 refererte han for eksempel til det problematiske ved at «vi ikke hadde nogen ansvarlig Udenrigsminister, og saaledes vare i en uheldig Stilling ligeoverfor den udenrigske Politikk» (Ot.tid 1865-66: 256). Han mente også at utenriksbudsjettene burde diskuteres på vanlig måte, ettersom «Der var en Tid, da man havde en saa særdeles Respekt for det diplomatiske Væsen, som noget Forbausende, der ikke maatte røres ved, men denne Tid maatte vel nu siges at være forbi» (St.tid 1868-69: 193). Endelig utfordret Sverdrup også forestillingen om at unionen måtte ha felles utenrikspolitikk. Han så dette som et resultat av Norges relative svakhet i 1814, men mente at folket med stigende kunnskap og kapasitet med tiden selv burde ta kontrollen. Svensk kontroll over utenrikspolitikken sto dermed i veien for en full realisering av grunnlovens ide: «Vi have retlig Herredømme over vore udenrigske Anliggender, men faktisk have vi det ikke; vor Indflydelse paa den udenrigske politikk staar paa Papiret, men er i Virkeligheden meget liden» (St.tid 1871: 376). Med dette foregrep Sverdrup det som skulle bli Venstres argumenter opp mot unionsoppløsningen i 1905, men den politiske innsatsen ble først satt inn på å oppnå en form for parlamentarisme. Utenrikspolitikk ble satt på vent under «kampen om parlamentarismen», og da den kom på dagsorden igjen på 1880-tallet, var det med et begynnende fokus på hva slags utenrikspolitikk Norge skulle ha (Leira 2013, Knutsen, Leira & Neumann 2016).

## Avslutning

Organiserte grupper av mennesker har vært i kontakt med hverandre i tusenvis av år, og vi trenger analytiske begreper for å snakke om denne kontakten. Ofte brukes «diplomati» om all slik samhandling, og «utenrikspolitikk» om den vi finner når grupper blir til mer fast etablerte enheter. Diplomati og utenrikspolitikk er imidlertid begge også praksisbegreper som dukket opp først på 1700-tallet, og som har spesifikke betydninger knyttet til samhandling mellom moderne stater. Men lar analytiske begreper som også er samtidige praksisbegreper oss gripe fortidig praksis på en god måte? Ingen vil i alvor snakke om romersk veibygging som

sentralt for imperiets samferdselspolitikk, eller norske skaldar som redskaper for vikingkongenes kulturpolitikk; hensikten med slik språkbruk er å skape kontrast ved hjelp av anakronisme. Allikevel regnes det som uproblematisk å diskutere det romerske imperiets diplomati eller norske middelalderkongers utenrikspolitikk. Noe av forklaringen på denne selvsagtheten ligger i begrephistorien som er skissert over – utenrikspolitikk ble først begrepsfestet som noe alltid annerledes, omgitt av hemmeligheter og koblet til utøvende makt. Den ble dessuten raskt tatt i bruk i nasjonsbyggende historieskrivning, for å etablere og legitimere kontinuitet i statens forhold til omverden.

Olav Ristes syn på utenrikspolitikken historie, som ble presentert i innledningen, er et klart norsk eksempel på slik nasjonsbyggende historieskrivning. For ham var utenrikspolitikk et analytisk begrep, og norsk utenrikspolitikk oppsto da en enhet med navn Norge begynte å samhandle med andre politiske enheter. Selv om begrepet utenrikspolitikk er av nyere dato, åpner begrephistorien for at ett og samme begrep kan dekket av forskjellige ord. Når vi så på norrøne ord og termer som dekket utenforskap og forskjellighet, koblet sammen med den norrøne forståelsen av politisk og juridisk lojalitet, var konklusjonen imidlertid klar: det gir ikke god mening å diskutere norsk utenrikspolitikk i middelalderen.

Det samme gjelder for størstedelen av den dansk-norske perioden – det vi kaller utenrikspolitikk kunne ikke begrepsfestes på noen meningsfull måte. I løpet av 1700-tallet så vi imidlertid en sakte utvikling av et språk for å snakke om politikk. Eneveldets politiske logikk, der kongen sto i sentrum for all politikk, gjorde det imidlertid vanskelig å skille mellom politikk rettet mot utsiden og politikk rettet mot innsiden, og den svært begrensede trykkefriheten gjorde at et sivilsamfunn som kunne diskutere politikk var svakt utviklet rundt 1800. Det mest konkrete uttrykket for språklig utvikling var en forvirring omkring hva politikkbegrepet faktisk dekket – om det burde brukes utelukkende om det utadrettede, eller om det måtte skilles mellom innsiden og utsiden av statslegemet, med etableringen av et skille mellom indvortes og udvortes politikk. Ved riksforsamlingen og Stortinget i 1814 var situasjonen den samme – når representantene i det hele tatt tok opp politikk (og diplomati), så var det i hovedsak for å gi tilkjenne sin manglende kunnskap om fenomenet.

Kunnskapen vokste bare gradvis, helt frem til 1870-tallet var det få representanter som tok ordet i debatter om forholdet til andre stater, men mange som uttrykte manglende innsikt. Men selv om begrepsbruken lenge var flytende, forsvant referansene til statslegemet gradvis, og enkeltrepresentanter tok mer moderne termer i bruk. I Sverige kom «utrikes politik» gradvis i bruk fra 1830-tallet, og gitt unionen kunne man da i prinsippet mene at også Norge fikk en utenrikspolitikk. Imidlertid så vi at det omtrent samtidig vokste frem en forståelse av at Norge og Sverige hadde forskjellige interesser overfor andre stater, så om unionens utenrikspolitikk også dekket Norge, så var den på vegne av Norge uten dermed å oppleves som norsk. En full artikulering av utenrikspolitikk så vi først i årene rundt 1860, knyttet nært til spørsmål om krig og fred, særlig klart hos Johan Sverdrup. For ham

var det klart at Norge, selv innen unionen, kunne ha en egen utenriksminister og i siste instans en egen utenrikspolitik.

Denne norske begrephistorien har mange likhetstrekk med den britiske fra hundreåret før, ikke minst i at spenningen mellom utøvende makt og politisk opposisjon sto sentralt i begrepsutviklingen. Hemmelighet og kompetanse ble presentert som sentrale elementer i utenrikspolitikken, som derfor måtte holdes hemmelig. I Norge var utenrikspolitik imidlertid ikke på samme måte som i Storbritannia et nytt begrep som ble tatt i bruk for å trekke grenser for legitim debatt. Ønskene om å begrense debatt var parallelle, men i den skandinaviske sammenhengen fantes det begreper som kunne lånes og oversettes, og det var vanskelig å bruke selve begrepet til debattavgrensning. I det norske Stortinget var det representantene selv som begrenset seg, med henvisning til sin manglende kompetanse. En annen kompliserende faktor i det norske tilfellet var hvordan unionen la et ekstra lag av politiske motsetninger på begrepsutviklingen. Diskusjonene om utenrikspolitik spilte seg ut som motstand ikke bare mot regjeringen, men også mot Sverige og unionskongen.

Hvis vi går tilbake til utgangspunktet, så kan vi svare at Norge fikk en utenrikspolitik, eller i hvert fall at det oppsto en forståelse av en spesifikt norsk utenrikspolitik, i årene rundt 1860. Konkret innhold fikk denne utenrikspolitikken først etter 1884, og også deretter har forståelsen av begrepet vært i endring. Når utenriksminister Jørgen Løvland i 1905 for eksempel refererte til de som hevdet at «vi vil ingen udenrigspolitik have», så var dette med henvisning til stormaktspolitikk og i en situasjon med fortsatt glidning i hva som var utenrikspolitikken innhold. Løvland ville følge en nøytralitetslinje, og så den som «Den eneste udenrigspolitik, vi rent politisk seet skal have», men han ville også følge en annen utenrikspolitik, «at sikre saavidt muligt vore internationale materielle forbindelser» (St. Tid. (1905/1906): 45-46). Om og hvordan handelspolitikk (og senere bistandspolitik) skulle høre sammen med utenrikspolitikken har vært uavklart spørsmål i norsk ordskifte siden unionsoppløsningen, hvilket også illustrerer at begrephistorien som her er presentert er en begynnelse, og ikke siste ord.

## Bibliografi

- Andersen, Morten Skumsrud (2016) «Semi-cores in imperial relations: The cases of Scotland and Norway», *Review of International Studies* 42(1): 178-203.
- Ashley, Richard (1987) «Foreign Policy as Political Performance», *International Studies Notes* 13(2): 51-54.
- Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bjørge, Narve (1995) «800-1536 Makt og avmakt» i Narve Bjørge, Øystein Rian & Alf Kaartvedt (1995) *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitikks historie, Vøl I*. Oslo: Universitetsforlaget (19-131).
- Carl Johan (1836) «En stede gradviis stigende Velstand og Lykke». *Trontale, opplest i Stortinget av statsminister Løvenskiold*. Stortinget, 10. februar 1836. Tilgjengelig på: <http://virksommeord.uib.no/taler?id=214102.01.2017>.
- Costa Lopez, Julia (2016) «Beyond Eurocentrism and Orientalism: Revisiting the Othering of Jews and Muslims through medieval canon law», *Review of International Studies* 42(3): 450-470.
- Foucault, Michel ([1966/1972] 2002) *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.

- Foucault, Michel ([1981] 2007) «What Our Present Is», i Sylvère Lotringer (red.), *The Politics of Truth*. Los Angeles, CA: Semiotext(e) (129–143).
- Foucault, Michel (2007) *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977–1978*. Houndmills: Palgrave.
- Foucault, Michel (2008) *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Houndmills: Palgrave.
- Fritzner, Johan (1896) *Ordbog over Det gamle norske Sprog. Vol. III*. Kristiania: Den norske Forlagsforening.
- Fure, Eli (red.) (1989) *Eidsvoll 1814. Hvordan grunnloven ble til*. Oslo: Dreyer.
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndmills: Palgrave.
- Koselleck, Reinhart (1985) *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Knutsen, Torbjørn L., Halvard Leira & Iver B. Neumann (2016) *Norsk utenrikspolitisk idéhistorie 1890–1940*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Koselleck, Reinhart (1988) *Critique and Crisis. Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Koselleck, Reinhart (1996) «A Response to Comments on the *Geschichtliche Grundbegriffe*», i Hartmut Lehmann & Melvin Richter (red.) *The Meaning of Historical Terms and Concepts*. Washington DC: German Historical Institute (59–70).
- Koselleck, Reinhart (2011) «Introduction and Prefaces to the *Geschichtliche Grundbegriffe*», *Contributions to the History of Concepts* 6(1): 1–37.
- Leira, Halvard (2011) *The Emergence of Foreign Policy: Knowledge, Discourse, History*. PhD-avhandling, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Leira, Halvard (2013) «'Our Entire People are Natural Born Friends of Peace': The Norwegian Foreign Policy of Peace», *Swiss Political Science Review* 19(3): 338–356.
- Leira, Halvard (2014a) «Omverdenen som utfordring – imperieoppløsning og folkestyrets begrensning», *Internasjonal Politikk* 72(3): 338–365.
- Leira, Halvard (2014b) «The formative years: Norway as an obsessive status-seeker», i Benjamin de Carvalho & Iver B. Neumann (red.) *Small State Status Seeking. Norway's quest for international standing*. Milton Park: Routledge (21–41).
- Leira, Halvard (2016) «A conceptual history of diplomacy», i Costas M. Constantinou, Paul Sharp & Pauline Kerr (red.) *The SAGE Handbook of Diplomacy*. London: Sage (28–38).
- Leira, Halvard (2018) «The Emergence of Foreign Policy», under utgivelse.
- Leira, Halvard & Iver B. Neumann (2006) «Fremmede konsulter i Norge ca. 1650—1905», *Historisk Tidsskrift* 106(2): 449–487.
- Lie, Einar & Hege Roll Hansen (2001) *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Michalsen, Dag (2006) «Fra Kiel til Karlstad: Union og demokrati i Norge og Sverige 1814–1905», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 119(4–5): 492–526.
- Mineva (1798) *Et Maanedsskrift (April, Mai og Juni)*. København: Schultz. Tilgjengelig på [http://books.google.com/books?id=rFk3AAAAAMAAJ&client=firefox-a&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://books.google.com/books?id=rFk3AAAAAMAAJ&client=firefox-a&source=gbs_navlinks_s) Lesedato 09.10.2017.
- Neumann, Iver B. (2005a) «Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?», *Internasjonal Politikk* 63(2–3): 161–182.
- Neumann, Iver B. (2005b) «Kor gamal er norsk utanrikspolitikk? Tilsvar til Olav Riste», *Internasjonal Politikk* 63(4): 447–449.
- Neumann, Iver B. (2014) «Innledning: Det danske imperium og 1814», *Internasjonal Politikk* 72(3): 299–309.
- Neumann, Iver B. & Halvard Leira (2005) *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.
- Nielsen, Yngvar (1897) *Bodøssagen : fremstillet paa Grundlag af officielle og private Brevskaber*. Christiania: Cammermeyers Boghandel.
- Nielsen, Yngvar (1901) *Lensgreve Johan Caspar Herman Wædel 1779–1840. D. 2: 1813–1814*. Christiania: Fabritius.
- Nielsen, Jens Petter (1995) *Altas historie vol. 2. Det arktiske Italia 1826–1920*. Alta: Alta Kommune.
- Palonen, Kari (2006) *The Struggle with Time: A Conceptual History of 'Politics' as an Activity*. Hamburg: LIT Verlag.
- Riste, Olav (1995) «Forord» i Narve Bjørge, Øystein Rian & Alf Kaartvedt (1995) *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitikkens historie, Vøl I*. Oslo: Universitetsforlaget (5–9).
- Riste, Olav (2001) *Norway's foreign relations: a history*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riste, Olav (2005) «Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?» *Internasjonal Politikk* 63(4): 445–450.
- Roshchin, Evgeny (2006) «The Concept of Friendship: From Princes to States», *European Journal of International Relations* 12(4): 599–624.

- Sigurdsson, Jon Arvid (2008) *Det norrøne samfunnet. Vikingen, kongen, erkebiskopen og bonden*. Oslo: Pax.
- Sigurdsson, Jon Arvid (2010) *Den vennlige vikingen. Vennskapets makt i Norge og på Island 900–1300*. Oslo: Pax.
- Storhings-Efterretninger 1836–1854. Bd. I-IV*. Christiania: Dybwad.
- Storhingsforhandlinger 1818*
- Storhingsforhandlinger 1824*
- Storhingsforhandlinger 1827*
- Storhingsforhandlinger 1828*
- Storhingsforhandlinger 1836–37*
- Storhingsforhandlinger 1839*
- Storhingsforhandlinger 1848*
- Storhingsforhandlinger 1854*
- Storhingsforhandlinger 1857*
- Storhingsforhandlinger 1862–63*
- Storhingsforhandlinger 1864*
- Storhingsforhandlinger 1865–66*
- Storhingsforhandlinger 1868–69*
- Storhingsforhandlinger 1871*
- Stortingstidende 1905/06*
- Stortinget (2005) Stortinget (2005) «P. P. Flors adresseforslag 17. mars 1818», gjengitt i 'Pierre Pomeau Flor – En radikaler mot unionen'. Tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/stortinget-og-unionen-med-sverige/i-unionen/pierre-pomeau-flor--en-radikaler-mot-unionen/> Lesedato 10.10.2017.
- Stortinget (2014a) *Stortingets Forhandlingsprotokoll 1814* Tilgjengelig på [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storingsarkivet/overordentlig-storting-1814/01\\_protokoll\\_stortinget.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storingsarkivet/overordentlig-storting-1814/01_protokoll_stortinget.pdf) Lesedato 09.10.2017.
- Stortinget (2014b) *Stortingets Forhandlingsprotokoll 1814, bilag*. Tilgjengelig på [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storingsarkivet/overordentlig-storting-1814/02\\_bilag\\_stortinget\\_1-301---ii.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storingsarkivet/overordentlig-storting-1814/02_bilag_stortinget_1-301---ii.pdf) Lesedato 09.10.2017.
- Treschow, Niels (1823) *Lovgivnings-Principier, eller Om Staten med Hensyn til Justits- og Forsvarsvæsenet, Statsforfatning og Staters Forhold til hverandre*. Christiania: Grøndahl.
- Viroli, Maurizio (1992) 'The Revolution in the Concept of Politics', *Political Theory* 20(3): 473–495.
- Walker, R. B. J. (1993) *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

### Abstract

This article deals with the emergence of Norwegian foreign policy, providing dating through a conceptual history of the phenomenon. Earlier research has suggested that Norwegian foreign policy emerged during the Middle Ages, with the establishment of relations between Norwegian kings and other kings, towards the end of the 18<sup>th</sup> century, with the establishment of a dedicated ministry for foreign affairs in Copenhagen, or in 1905 with full external sovereignty. Approaching foreign policy as a practice-concept, which emerged at a specific time for a specific purpose, yields another answer. The emergence of foreign policy in Norway should be dated to the years around 1860, when the Storting started to pay attention to the world outside of Norway, and desired more control over what was conceptualised specifically as foreign policy.

**Key words:** Norwegian foreign policy • the Middle Ages • Denmark-Norway • Swedish-Norwegian union • the Storting