

[1.00] **Internasjonal
politikk**

Kosovokrigen: to syn

Hviterusserne i Polen

**Norsk deltakelse i EU-komiteer:
Forsømt styring?**

Hans-Wilhelm Steinfeldt
om Boris Jeltsin

Nr. 1 - 2000
58. Årgang

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2000

Redaktør: John Kristen Skogan
Bokmeldingsred.: Henrik Thune
Red.sekr.: Eilert Struksnes, Jan Risvik
Red. utvalg: Gudleiv Forr, Jon Hovi, Ola Tunander, Svein Melby,
Cathrine Løchstøer, Espen Barth Eide

Informasjon
om manus: Manus til vurdering bes levert i tre eksemplarer
til John Kristen Skogan, NUPI.
*Se forøvrig retningslinjer for manus på
3. omslagsside.*
Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for
forfatterne regning og kan ikke tillegges
Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
Internasjonal politikk er Indeksert i *The International
Bibliography of the Social Sciences.*

Internasjonal
politikk: 4 hefter i året. Abonnement 2000:
kr. 280 (innen Norden)
kr. 350 (utenfor Norden)
Løssalg dette heftet: kr. 85 (+ porto/eksp.)
Bestilles fra NUPI

Tel: 22 05 65 00

Fax: 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

Design: Skomsøy & Grønli, Ole Dahl-Gulliksen

Innhold

- 3 **NATO og Kosovo-krisen: Mellom pest og kolera**
Per Fredrik Ilsaas Pharo
- 27 **NATOs Kosovokrig – ett år etter**
Espen Barth Eide
- 63 **Tre perspektiver på hviterusserne i Polen**
Jørn Holm-Hansen
- 81 **Delegering, læring og politisk kontroll:
Norges deltakelse i EU-komiteer på
veterinær- og næringsmiddelområdet**
Frode Veggeland
- 113 *Tilbakeblikk*
Boris Jeltsin– den folkevalgte fribytter i Kreml
Hans-Wilhelm Steinfeld
- 145 **Bokspalte:
National Interests in International Society**
Anmeldt av Torgrim Hallem
- 149 **Peace, Power, and the United Nations
– A Security System for the Twenty-first Century**
Anmeldt av Geir Espen Fossum
- 155 **Summaries**

NATO og Kosovo-krisen: Mellom pest og kolera

Per Fredrik Ilsaas Pharo

Per Fredrik Ilsaas Pharo (f. 1971) er cand.philol. med historie hovedfag fra Universitetet i Oslo, 1997. Han er forsker ved Institutt for forsvarsstudier, tilsatt for å arbeide med bind 5 (1970-2000) i fembindsverket *Norsk forsvarshistorie*.

Analytisk utgangspunkt

Formålet med denne artikkelen er å analysere NATOs håndtering av Kosovo-krisen frem til luftkrigen ble avsluttet i juni 1999, og drøfte hvilke realistiske handlingsalternativer som forelå. Dette er med andre ord *ikke* ment å være en historisk fremstilling, verken av Kosovo-krisen eller av NATOs rolle i denne – til det er formatet her for begrenset, mitt informasjonsgrunnlag altfor spinkelt,¹ og avstanden i tid altfor kort.

NATOs håndtering av Kosovo-krisen er blitt hyppig kritisert. Felles for kritikerne er det syn at NATOs intervensjon i Kosovo forverret situasjonen, både for lokalbefolkningen og for regionen som helhet.² Denne kritikken vil bli imøtegått her. Med vekt på det mangfold av usikkerhetsmomenter som foreligger, argumenteres det for at passivitet fra NATOs side høyst sannsynlig ville hatt mer alvorlige konsekvenser enn intervensjonen hadde. Samtidig understrekes det at enkelte deler av NATOs krisehåndtering med fordel kunne ha vært gjennomført på en annen måte.

To røde tråder ligger til grunn for den nedenstående analysen, i

-
- 1 Artikkelen er også relativt tynt kildebelagt, av den enkle grunn at ingen kontroversielle fakta vil bli presentert. Eventuell uenighet vil nok fortrinnsvis gjelde analysen, ikke saksfremstillingen.
 - 2 Her hjemme har NATOs håndtering av krisen blitt kritisert av blant andre Espen Barth Eide og Carsten Rønnfeldt (kronikk, *Dagbladet*, 22/2/99); Gunnar Skirbekk (kronikk, *Aftenposten*, 25/7/99); og Francis Sejersted (kronikk, *Aftenposten*, 8/9/99). Internasjonalt har Edward Luttwak («Give War a Chance», *Foreign Affairs*, July/August 1999) og Michael Mandelbaum («A Perfect Failure», *Foreign Affairs*, September/October 1999) vært blant de mer høyrøstede kritikerne.

form av faktorer som anses å ha vært dimensjonerende for NATOs handlingsrom. Den første av disse er at utviklingen av Kosovo-krisen ble styrt av de lokale aktører: De problemene som ble skapt av og den utvikling som ble styrt av disse, vil således utgjøre det analytiske utgangspunkt. Samtidig hadde NATO – basert på tidligere erfaringer fra Balkan – satt seg fore å handle preventivt i Kosovo. NATO hadde allerede tatt ansvar for utviklingen på Balkan, og det var gitt at Kosovo-krisen ville bli oppfattet som et NATO-anliggende. Å definere NATO ut av krisen – slik det for eksempel er blitt gjort hva gjelder Tsjetsjenia – var derfor ikke et reelt alternativ.

Den andre styrende faktoren er NATOs flernasjonalitet, som hadde klare konsekvenser for mulighetene for å føre en enhetlig, konsekvent og besluttsom politikk. Det er slik at de fleste – også av NATOs kritikere – er enige om at i den grad internasjonal maktbruk forekommer, bør det skje innen en flernasjonal ramme.³ I så fall må en imidlertid også være villig til å akseptere at flernasjonalitet nærmest definitorisk innebærer mindre effektiv krisehåndtering – en vilje er nødvendigvis mer enhetlig enn mange. Dette vil oftest i enda større grad gjelde for en aksjon i FN-regi enn for en NATO-aksjon. Alliansesamarbeid som fenomen innebærer nærmest per definisjon at det valgte handlingsalternativ er uttrykk for et minste felles multiplum.

Analysen vil fokusere på seks overordnede problemer: styrende faktorer ved Kosovo-krisen, krisehåndteringen frem til krigsutbruddet, det folkerettslige grunnlag, mulige alternativer til krig, krigføringen og konsekvenser av NATOs intervensjon. Underveis vil det bli formulert noen overordnede lærdommer som kan trekkes av NATOs håndtering av Kosovo-krisen. Disse vil bli forsøkt holdt på et så generelt nivå som mulig; samtiden har lett for å stirre seg blind på konkrete fenomener som i ettertid viser seg å ha vært situasjonsbestemte.

Styrende faktorer i Kosovo-krisen

Vellykket krisehåndtering forutsetter evnen til å kunne overbevise andre aktører om å følge det handlingsmønster en selv ønsker at de skal følge, sekundært et handlingsmønster en selv finner aksep-

3 Dette er et hovedpunkt hos blant andre Francis Sejersted (*Dagsavisen*, 6/8/99, s. 6 og *Aftenposten*, kronikk, 8/9/99); Gunnar Skirbekk (kronikk, *Aftenposten*, 25/7/99); Carsten Rønnfeldt og Espen Barth Eide, kronikk, *Dagbladet*, 22/2/99) og oppropet «Nei til Nye NATO» (*Dagbladet*, 3/9/99).

tabelt. Dette forsøkes oppnådd gjennom tilbud om belønning, gjennom sanksjoner eller trusler om sanksjoner og – i siste instans og dersom situasjonen er alvorlig nok – trusler om eller bruk av militær makt.

Krisesituasjoner er etter sin natur vanskelige å håndtere – uklare signaler, ulike forståelsesrammer, intersemotsetninger og troverdighetsproblemer gjør krisehåndtering mellom stater til en komplisert aktivitet. Litteraturen om utbruddet av første verdenskrig eller Cuba-krisen i 1962 illustrerer dette til fulle.⁴ Krisesituasjoner blir imidlertid enda vanskeligere å håndtere for en aktør dersom denne ikke er direkte involvert, ikke har det som tradisjonelt er blitt oppfattet som vitale interesser å forsvare, og i utgangspunktet ønsker å være nøytral. Begrensningene på aktørens handlefrihet – for eksempel med hensyn til hvilke midler som kan nyttes og hvilke ofre som kan tas – vil i en slik situasjon være langt flere enn i en situasjon hvor en er direkte involvert og har vitale interesser.

I utgangspunktet kan det neppe være tvil om at styrkeforholdet i Kosovo-krisen talte til NATOs fordel. Imidlertid virket fire aspekter ved forholdet mellom NATO og de direkte involverte parter – som jeg for enkelhets skyld vil definere som KLA og Milosevic-regimet⁵ – til å styrke partenes innflytelse over situasjonen, på NATOs bekostning

For det første hadde ingen av partene *sammenfallende strategiske målsettinger* med hensyn til Kosovos fremtidige status. Noe forenklet ønsket Milosevic-regimet full kontroll over Kosovo, KLA selvstendighet, og NATO i utgangspunkt en ordening med utstrakt autonomi for Kosovo innenfor Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ). Fordi de to lokale aktørenes mål var uforenlige, var en forhandlingsløsning ikke mulig å oppnå. Imidlertid førte konflikten til en humanitær krisesituasjon og utgjorde også en trussel mot regi-

4 Se, for eksempel, om første verdenskrig, James Joll, *The Origins of the First World War*, London 1984; om Cuba-krisen, Aleksandr Fursenko og Timothy Naftali, *“One Hell of a Gamble”: Khrushchev, Castro, and Kennedy 1958-1964*, New York 1997 og Marc Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton, New Jersey 1991.

5 Dette betyr ikke at jeg anser den serbiske opposisjonen som uviktig, bare at den hadde minimal innflytelse på regimets politikk vis-à-vis Kosovo i den angjelende periode, og vel for en del av perioden i hovedsak sluttet opp om regimets politikk i Kosovo. Ei heller betyr det at jeg setter likhetstegn mellom KLA og kosovo-albanerne som gruppe, bare at KLA – i og med deres utøvelse av militær makt – var den sentrale aktør på kosovoalbansk side, og at et klart flertall i befolkningen sympatiserte med organisasjonens mål.

onens stabilitet. Dette førte til at NATO ikke *kunne* la være å involvere seg. Dilemmaet bestod i at NATO ikke hadde sammenfallende målsettinger med den gruppen som det av humanitære årsaker var nødvendig å hjelpe, kosovoalbanerne. Behovet for å unngå å støtte deres frigjøringsbestrebelse begrenset dermed alliansens handlingsrom med hensyn til hvilke virkemidler som kunne tas i bruk for å hindre utviklingen i retning av en humanitær katastrofe.

Det forelå også en *asymmetri med hensyn til konfliktenes betydning for partene*. Fordi både KLA og Milosevic-regimet etter alt å dømme definerte sine egne interesser i krisen som helt grunnleggende, var de også villige til å ofre mer for å oppnå sine mål enn det NATOs medlemsland var. Nær knyttet til dette forelå det en *asymmetri med hensyn til utnyttelsesgrad og handlingsrom*. Både Milosevic-regimet og KLA kunne tillate seg å utnytte alle sine ressurser – personell og materiell, og bruke alle tilgjengelige virkemidler – etnisk rensing og geriljakrigføring, for å oppnå sine mål. NATOs regjeringer la derimot klare begrensninger på de ressurser – og enda klarere begrensninger på de virkemidler – som kunne nyttes for å nå NATOs mål.

Inntil KFOR ble satt inn, forelå det et fjerde problem, som skrev seg fra *partenes respektive innflytelse på utviklingens gang*. Til tross for NATOs overlegne militære slagkraft var det – som det alltid vil være i slike situasjoner – aktørene på bakken som bestemte konfliktenes utvikling: KLA kunne gjennom begrensede aksjoner provosere frem serbiske reaksjoner, som NATO deretter så seg nødt til å reagere på; Milosevic-regimet kunne igangsette en etnisk rensing som det var umulig for NATO å hindre.

Dersom det i NATO-landene hadde eksistert en samlende strategisk målsetting, en klar forestilling om hvilke midler som var nødvendige for å nå denne, og vilje til å bruke disse midlene, er det vanskelig å se for seg at ikke NATO kunne ha presset igjennom en løsning på Kosovo-krisen. Slik var det imidlertid ikke – begrensningene på alliansens muligheter for å utøve sin makt til fulle var like iøynefallende som denne maktens potensielle slagkraft.

Krisehåndtering frem til krigsutbruddet

NATOs målsettinger i Kosovo-konflikten frem til sommeren 1998 – fred, fordragelighet og autonomi for Kosovo innen rammen av FRJs territoriale integritet – var ikke bare selvmotsigende, de var heller ikke særlig konkrete, og dermed ikke særlig godt egnet som grunnlag for en aktiv politikk vis-à-vis partene. Kravene – i den

grad de kan kalles det – var klart preget av et ønske om å opprettholde en nøytral linje i konflikten, og hadde nærmest form av oppfordringer til partene om ikke å ta livet av hverandre.

Etter som konflikten tilspisset seg og situasjonen for sivilbefolkningen ble stadig verre, ble NATOs krav mer presise: slutt på overgrep mot sivilbefolkningen, tilbakeføring av flyktninger, tilbaketrekning av væpnede styrker, fri tilgang for humanitære organisasjoner og, etter hvert, en internasjonal militær styrke i Kosovo.

Det tok imidlertid lang tid, og betydelige serbiske overgrep mot sivile måtte til, før alliansen formulerte disse målene. Signalene til de stridende parter gikk våren og sommeren 1998 til tider i stikk motsatte retninger. Det ble søkt presisert overfor Milosevic-regimet at NATO ikke ville tolerere overgrep mot sivilbefolkningen, nærmest uavhengig av omfanget av KLAs provokasjoner. Samtidig ble det hevdet overfor KLA at NATO ikke ville støtte geriljaaktivitet med separatisme som mål. Imidlertid ville KLAs geriljavirksomhet nødvendigvis måtte utvirke en kraftig serbisk respons, og enhver NATO-aktivitet for å stoppe eller begrense denne responsen ville *de facto* innebære støtte til KLAs separatisme. For aktørene må derfor disse signalene ha virket selvmotsigende. En tilsvarende kritikk kan rettes mot de signaler som ble sendt fra NATO-hold med hensyn til bruk av midler. Det ble truet med maktbruk mot Milosevic-regimet etter som overgrepene tiltok. Samtidig ble det understreket at NATO ikke ville virke som KLAs flyvåpen, noe som imidlertid ville bli resultatet dersom det ble gjort alvor av truslene mot Milosevic-regimet.

I tillegg til disse tvetydighetene og selvmotsigelsene kom troverdighetsproblemene som fulgte med stadige trusler som ikke ble fulgt opp gjennom handling.⁶ For hver «last warning to Milosevic» fra NATOs side sank troverdigheten av at det ville bli gjort alvor av truslene. Først da det første klarsignal for bombing ble gitt tidlig i oktober 1998, gikk Milosevic-regimet inn i noe som med rimelighet kunne kalles seriøse forhandlinger. Som et resultat av den påfølgende Holbrooke-Milosevic-avtalen ble OSSE-misjonen *Kosovo Verification* etablert, bestående av 2000 sivile observatører, og humanitære organisasjoner ble i navnet gitt fri tilgang til Kosovo.

Det er åpenbart mulig å forestille seg en mer effektiv krisehånd-

6 Den tyske general Klaus Naumann, som var leder for NATOs militærkomité i perioden, understreket dette poenget under sitt foredrag i Oslo Militære Samfund 18/1/00. Etter hans syn virket disse signalene klart i retning av å svekke alliansens troverdighet.

tering enn den NATO presterte fra nyåret 1998 og frem til oktober samme år. Imidlertid reduserte fire faktorer muligheten for å oppnå dette: forskjellige oppfatninger om den sannsynlige videre utvikling, genuin uenighet med hensyn til forutsetninger for maktbruk og behovet for et FN-mandat, kombinasjonen mellom alliansepolitikk og innenrikspolitikk, samt manglende erfaring fra denne typen krisehåndtering, som gjorde at de to førstnevnte faktorene fikk større konsekvenser enn de hadde behøvd å få.

En grunn til den manglende konsensus om hvilke signaler som burde sendes, var at det lenge ikke var åpenbart for alle at Milosevic-regimet ville handle på en måte som kunne rettferdiggjøre bruk av militærmakt. Samtidig hersket det uenighet innad i NATO med hensyn til hvorvidt og på hvilke betingelser makt burde benyttes for å unngå en katastrofe i Kosovo; spekteret strakk seg fra Storbritannias relativt klare holdning om at makt om nødvendig ville bli tatt i bruk, til Hellas, hvis regjering antagelig ville foretrukket ikke å ty til makt under noen omstendighet.⁷ Et lignende skille gjorde seg gjeldende med hensyn til behovet for et FN-mandat – USA's og Storbritannias «nyttig-men-ikke-nødvendig»-tilnærming stod i kontrast til Norges og Danmarks uttalelser i retning av at et sikkerhetsrådsmandat var en forutsetning for maktbruk.

Denne uenigheten på regjeringsnivå ble forsterket av at de fleste regjeringer også måtte hankses med en hjemlig opinion, der avvikende oppfatninger gjorde seg gjeldende i enda mer rendyrket form. Dette førte til offentlige uttalelser som ikke først og fremst var myntet på Beograd eller KLA, men på de aktuelle politikeres velgere. Summen av disse faktorene må ha skapt et relativt uklart trusselbilde for de lokale aktører i konflikten.

Kroneksemplet på dette problemet var den allierte flyøvelsen *Determined Falcon*, som ble gjennomført på forsommeren 1998, og var ment å skulle demonstrere for serberne at NATO hadde både vilje og evne til handling. Dette var en nokså meningsløs gest – Milosevic-regimet var selvfølgelig fullt klar over at NATO hadde evnen til å påtvinge FRJ sin vilje gjennom maktbruk. Derimot ble det antagelig satt spørsmålsteget ved viljen til å bruke den. *Determined Falcon* ble i et slikt perspektiv for Milosevic intet annet enn

7 Alliansens muligheter for effektiv krisehåndtering vil ofte stå og falle med graden av interessesammenfall internt – som dermed vanligvis vil utgjøre en allianses strategiske tyngdepunkt. For en nyttig oversiktsdrøfting av begrepet «strategisk tyngdepunkt», se Sverre Diesen, *Militær Strategi: En Innføring i Maktens Logikk*, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo 1998, s. 28.

en bekreftelse på at NATO ikke ønsket å gå til krig over Kosovo. Kosovoalbanerne, på den annen side, tolket NATOs handlinger dit hen at KLAs taktikk hadde virket: For dem må det ha sett ut som om NATO i stadig større grad tok ansvar for å kontrollere utviklingen i Kosovo.

Hvilke lærdommer kan så trekkes av NATOs håndtering av Kosovo-krisen frem til krigsutbruddet? Uenighet om hvordan en krise bør håndteres er det neppe mulig å unngå. Imidlertid kan det skapes en mer sammenfallende virkelighetsforståelse gjennom en større grad av strategisk analyse og diskusjon på et tidlig tidspunkt. Dette vil kunne bidra til å skape en felles forståelse av en konflikts natur, og om sammenhengen mellom alliansens mål og de midler som må benyttes dersom NATO ønsker å ha innflytelse på konflikten utvikling.

En utvidet dialog internt bør i størst mulig grad ledsages av større disiplin med hensyn til eksterne uttalelser. Halvhjertede «styrkedemonstrasjoner» av typen *Determined Falcon* bør dessuten unngås – det vil i overskuelig fremtid neppe foreligge tvil om NATOs evne til militær maktbruk, det er viljen det vil bli satt spørsmålsteget ved. Når beslutningen om at manglende oppfyllelse av alliansens krav vil føre til maktbruk er tatt, må dette meddeles i klare og utvetydige termer. Før dette tidspunkt bør det uttrykkes en «konstruktiv tvetydighet» – ingen opsjoner som kan være aktuelle, bør utelukkes.

Svakhetene ved NATOs håndtering av Kosovo-krisen bør imidlertid ikke overdrives. Klare krav og troverdige trusler ble jo faktisk etter hvert formulert og fulgt opp med handling da resultatene uteble. NATOs nitten demokratier stod til syvende og sist last og brast til alliansens krav var blitt innfridd og luftkrigen kunne avblåses. I et komparativt perspektiv – jamfør det internasjonale samfunns håndtering av tidligere kriser på Balkan – var alliansens opptreden svært så resolutt.

Andre deler av det internasjonale samfunn må ta sin del av ansvaret for at krisen i Kosovo ble håndtert slik at valget til slutt sto mellom maktbruk og maktesløshet overfor en humanitær katastrofe. Dette gjelder spesielt den handlingslammelse som rådet i FNs sikkerhetsråd, hovedsakelig som en følge av at Russland og Kina tviholdt på territoriell integritet og statlig suverenitet som de eneste absolutte verdier i internasjonal politikk. Dette bringer oss over på diskusjonen om det folkerettslige grunnlag for NATOs handlemåte.

Det folkerettslige grunnlag

Det bør innledningsvis understrekes at avveiningene nedenfor bare er relevante for situasjoner der det foreligger en kombinasjon av et handlingslammet sikkerhetsråd og en akutt krisesituasjon som fordrer umiddelbar handling. FN og NATO av i dag er i det store og hele supplerende heller enn konkurrerende organisasjoner, og det overordnede ansvar for internasjonal fred og stabilitet ligger hos FN.

De fleste eksperter er enige om at en strengt formell tolkning av rådende folkerett ikke åpner for bruk av makt mot suverene stater annet enn med et eksplisitt mandat fra FNs sikkerhetsråd. I et slikt perspektiv er NATOs Kosovo-aksjon i strid med folkeretten. Imidlertid har fem stormakter vetorett i FNs sikkerhetsråd, og flere av disse er ikke fremmede for tanken på å la egne interesser, som ikke nødvendigvis er knyttet direkte til angjeldende konflikt, gå foran de hensyn Sikkerhetsrådet var ment å ivareta.⁸ Et ufravikelig krav om mandat fra FNs sikkerhetsråd vil nødvendigvis innebære at verdenssamfunnet er henvist til å bivåne selv de mest ekstreme overgrep innenfor et lands grenser fra sidelinjen dersom en av vetomaktene motsetter seg preventiv maktbruk – et intrastatlig holocaust vil i en slik situasjon ikke kunne stoppes.⁹ I og med vetoretten foreligger det altså en grunnleggende konflikt i folkeretten mellom statenes rett til å utøve full suverenitet innenfor sine grenser og de idealer som ligger innbakt blant annet i Menneskerettighetserklæringen.

Spørsmålet om folkerettslig dekning skapte da også en viss ue-nighet internt i alliansen. Det eneste det var mulig å oppnå enighet om, var at det måtte foreligge «et folkerettslig grunnlag». De ulike regjeringer valgte til dels fundamentalt forskjellige tilnærminger for å rettferdiggjøre aksjonen innenfor denne rammen: USA og Storbritannia gjorde det klart at de ikke anså et sikkerhetsrådsmandat

8 Et eksempel er Kinas veto mot forlengelsen av UNPREDEPs mandat i februar 1999, som ble lagt ned som en følge av at Makedonia hadde anerkjent Taiwan, uten hensyn til at behovet for en internasjonal fredsstyrke i Makedonia var større enn noen gang.

9 Et annet poeng er at selv med et sikkerhetsrådsmandat, kan det diskuteres om intervensjonen i Kosovo ville vært i henhold til en streng tolkning av FN-pakten. Denne åpner nemlig i utgangspunktet bare for intervensjon i en stat dersom situasjonen i denne staten utgjør en fare for internasjonal fred og sikkerhet. Her er det imidlertid skjedd en klar utvikling på 1990-tallet (Haiti, Somalia), og det kan hevdes at det nå er satt presedens for at FNs sikkerhetsråd kan autorisere intervensjon på humanitært grunnlag alene. For en utfyllende drøfting av emnet, se Vidar Helgesen, «Legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon», *Særavhandling til juridisk embedseksamen*, høsten 1998.

som noe absolutt krav for militære aksjoner; Frankrike hevdet at NATO brøt folkeretten – men at dette var et unntak som ikke måtte skape presedens; mens den norske regjeringen på formelt grunnlag forsøkte å begrunne NATOs handlingsmåte folkerettslig.

Den norske begrunnelsen er verdt en kort separat analyse. Regjeringen valgte altså å fokusere på formaljuridiske argumenter med utgangspunkt i FN-pakten i sitt forsvar for NATOs Kosovo-aksjoner. Både utenriksminister Knut Vollebæk og statsminister Kjell Magne Bondevik har i Stortinget hevdet at grunnlaget for NATOs intervensjon i Kosovo lå i at både FNs sikkerhetsråd og FNs generalsekretær hadde konstatert at situasjonen der utgjorde en fare for internasjonal fred og sikkerhet.¹⁰ Dessuten ble det lagt inn i begrunnelsen at selv om FNs medlemsland i henhold til FN-paktens artikkel 24 overdrar *hovedansvaret* for internasjonal fred og sikkerhet til Sikkerhetsrådet, fritar ikke dette medlemsstatene eller FN fra deres forpliktelser etter FN-pakten.

Både statsministeren og utenriksministeren understreket at humanitære hensyn alene ikke under noen omstendigheter kan rettferdiggjøre intervensjon. Regjeringen, anført av Utenriksdepartementets rettsavdeling, anså med andre ord at internasjonal fred og sikkerhet utgjorde et bedre grunnlag for intervensjon enn humanitære hensyn, og at en formaljuridisk argumentasjon – uansett hvor tynt fundert den var – var å foretrekke fremfor en argumentasjon som henviste til internasjonalt anerkjente normer. Bakgrunnen for dette er lett å forstå: Presedenseffekten ved en alternativ tilnærming, både med hensyn til internasjonal maktbruk og separatistvirksomhet fra minoriteters side, må ha syntes skremmende for lederne for et lite land.

Den norske regjeringens tilnærming virker imidlertid særdeles lite tilfredsstillende. Sikkerhetsrådsresolusjon 1199¹¹ gav ikke på noen måte et tilstrekkelig formelt folkerettslig grunnlag for maktbruk i Kosovo: Poenget med et sikkerhetsrådsmandat for maktbruk er at det skal være eksplisitt, det var ikke resolusjon 1199. Når det gjelder henvisningen til FN-paktens artikkel 24, ble denne brukt til å rettferdiggjøre «Uniting for Peace»-resolusjonen som FNs generalforsamling – grunnet sovjetisk motstand i Sikkerhetsrådet – vedtok

10 Vidar Helgesen, «Kosovo og Folkeretten», *IFS Info* 4/99, fotnote 39.

11 Sikkerhetsrådsresolusjon 1199 slo fast at den humanitære situasjonen i Kosovo var alvorlig, og at situasjonen i området utgjorde en potensiell trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Resolusjonen inneholdt imidlertid ikke noen formuleringer om at FNs medlemsland kunne sette i verk militære tiltak for å forbedre situasjonen.

i forbindelse med Koreakrigen. Den gang lå imidlertid altså et generalforsamlingsvedtak til grunn. Det er åpenbart at artikkel 24 ikke er ment som en blankofullmakt for en- eller flernasjonal handling i situasjoner der det hersker uenighet i sikkerhetsrådet. Regjeringens argument om at Kosovo-aksjonen hadde folkerettslig dekning, lar seg ganske enkelt ikke begrunne basert på FN-paktens bokstav og de foreliggende sikkerhetsrådsresolusjoner.¹²

Vel så viktig er det at regjeringens *ad hoc*-legitimering ikke gir noe bidrag til å løse de prinsipielle problemene knyttet til forholdet mellom staters suverenitet og menneskerettigheter i folkeretten. Dersom det skulle bli oppnådd konsensus om at enhver henvisning fra Sikkerhetsrådets side til en situasjon som hevdes å utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, er å betrakte som et mandat for maktbruk – jamfør regjeringens henvisning til sikkerhetsrådsresolusjon 1199 – vil selvfølgelig vetomaktene ikke tillate slike formuleringer med mindre de ønsker å gi mandat for maktbruk. Vetoretten vil dermed bestå. Den norske regjeringens legitimering av Kosovo-aksjonen gir med andre ord *verken* en tilfredsstillende begrunnelse for denne innenfor dagens folkerett, *eller* mulige perspektiver på hvordan folkeretten kan modifiseres for å forskyve dens balansepunkt fra staters i retning av individers rettigheter.

Spørsmålet er om det virkelig er slik at en bokstavtro tolkning av FN-pakten er den eneste måten å forholde seg til folkeretten på. Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at folkeretten ikke bare er styrende for staters handlinger, den styres også av disse. Folkeretten er i kontinuerlig utvikling, og en viktig drivkraft i denne utviklingen er praksis etablert av stater eller grupper av stater. Utviklingen av havretten er et godt eksempel på dette, og her har Norge ligget i forkant med å utvide egne rettigheter.

En tilnærming til konflikten mellom statsuverenitet og menneskerettigheter – i situasjoner der FN's sikkerhetsråd er handlingslammet – er å akseptere at humanitær intervensjon i ekstreme tilfeller kan være nødvendig. Fire forutsetninger bør være på plass for å rettferdiggjøre intervensjon på humanitært grunnlag: en akutt humanitær krise må være under oppseiling, regjeringen i det angjeldende land må ha demonstrert manglende vilje og/eller evne til å avverge katastrofen, alle andre diplomatiske og politiske muligheter må ha vært forsøkt utnyttet, og intervensjonen må være begrenset

¹² Se, for eksempel, Helgesen, «Kosovo og...».

til de tiltak som er nødvendige for å avverge katastrofen. Denne tilnærmingen åpner for intervensjon i ekstreme tilfelle, setter opp svært strenge krav til hvordan og under hvilke omstendigheter dette kan foregå, samtidig som en unngår å angripe det generelle prinsippet om staters suverenitet. Det bør understrekes at dette er ment å utgjøre et sett av kriterier som skal virke begrensende på bruk av makt, ikke å åpne for ubegrenset maktbruk.

En slik tilnærming innebærer imidlertid betydelige problemer: for det første spørsmålet om moralsk begrunnelse – hvordan vet vi at vi har rett når vi intervensjoner på humanitært grunnlag? For det andre presedenseffekten – hva om andre med mindre edle motiver tar seg tilsvarende friheter?¹³ Betydningen av disse innvendningene synes imidlertid noe overdrevet. Det *kan* være vanskelig å vite om en humanitær katastrofe er under oppseiling, og hvorvidt den i så fall kan stoppes ved militær maktbruk. Det som imidlertid utgjør det problematiske element her, er de *praktiske avveiningene* knyttet til hvorvidt konsekvensene av intervensjon vil være å foretrekke fremfor å la katastrofen gå sin gang. Dette problemet vil selvfølgelig eksistere også dersom det foreligger et sikkerhetsrådsmandat, og har således lite med det folkerettslige grunnlag for handling å gjøre. Dessuten vil en truende humanitær katastrofe som oftest være observerbar i noen grad, i motsetning til for eksempel en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, som utgjør det alternative legitimeringsgrunnlag. Det bør imidlertid understrekes – noe som vil utdypes nedenfor – at mulighetene for å forutse et regimes handlingsmønstre med en rimelig grad av sikkerhet, sjelden vil være så stor som tilfellet var med hensyn til Milosevic-regimets Kosovo-politikk.

Å gjennomføre en humanitær intervensjon innebærer utvilsomt en fare for å åpne for at kyniske separatistbevegelser kan frem-

13 I motsetning til enkelte tar undertegnede NATOs motiver for gitt – tanken om at NATO skal ha intervensjon i lutfattige Kosovo av økonomiske årsaker er absurd; at poenget skulle ha vært å skaffe seg et strategisk brohode på Balkan likeså, tatt i betraktning at landene i området står i kø for å melde seg inn i NATO, og at NATO da krigen startet hadde 30 000 soldater i Bosnia; og ideen om at NATOs Kosovo-aksjon skal kunne forklare seg som et ledd i USAs såkalte «globale strategi» innebærer en nedvurdering av de andre NATO-landenes evne og vilje til selvstendige avveininger som mangler rot i virkeligheten. En inngående diskusjon av NATO-landenes motivasjon vil uansett føre altfor langt, da det her er snakk om *minst* 40 viljer (19 medlemsland med militær og sivil side, samt NATO-sekretariatets militære og sivile side). Det grunnleggende poeng for det overveldende flertall av disse var uansett uten tvil at det var uakseptabelt for de vestlige demokratier nok en gang å innta tilskuerrollen mens tusenvis av mennesker ble massakrert eller fordrevet fra sine hjem i Vest-Europas umiddelbare nærhet.

provosere overgrep fra et sittende regime nettopp for å fremtvinge en internasjonal inngripen på separatistenes side. I noen grad var det dette som skjedde i Kosovo. Imidlertid bør to poenger understrekes i denne sammenheng. Det første og mest sentrale er at formålet med en humanitær intervensjon er å unngå eller begrense enorme sivile lidelser – hva som er årsaken til disse lidelsene, er derfor ikke av avgjørende betydning. For det andre kan uansett ikke overgrep i stor skala rettet mot sivile rettferdiggjøres ved henvisning til en separatistgruppes aksjoner – den typen aksjoner som Milosevic-regimet gjennomførte i Kosovo, er ikke en akseptabel form for konflikthåndtering.

Med hensyn til presedenseffekten kan en selvfølgelig tenke seg at en stat som ønsker å intervenere i en annen stat for egen vinnings skyld, vil kunne legitimere dette med henvisning til Kosovo-intervensjonen. *Årsakene* til et slikt handlingsmønster vil imidlertid i de aller fleste tilfelle ligge andre steder; det er vanskelig å se for seg at en stat skulle finne det i sin interesse å gå til krig mot en annen stat som en følge av at det finnes en presedens for intervensjon på humanitært grunnlag. Det vil vanligvis være andre og dypereleggende årsaker til et slikt handlingsmønster, som dermed med stor sannsynlighet ville ha funnet sted også uten «Kosovo-presedensen». Derimot kan en slik presedens tenkes søkt brukt for å rettferdiggjøre et angrep som åpenbart er gjennomført ut fra egennytte. Det vil i så fall trolig være lett gjennomskuelig. Å akseptere muligheten for intervensjon på humanitært grunnlag ved akutte katastrofer vil med andre ord i verste fall ha gitt potensielle aggressorstater en dårlig unnskyldning for noe de ville gjort uansett.

I større grad enn NATO var det FNs sikkerhetsråd – eller nærmere bestemt vedomaktene Russland og Kina – som sviktet i forbindelse med Kosovo-krisen. Disse to forbeholdt seg retten til å la være å reagere på åpenbare overgrep mot de internasjonale normer FN er ment å skulle forsvare, og tvang på den måten frem en løsning utenfor rammen av FN. FNs generalsekretær Kofi Annan har – tatt i betraktning hans stilling – gått usedvanlig langt i retning av å støtte dette synspunkt. Ved hundreårsjubileet for den første internasjonale fredskonferansen i Haag uttalte han at selv om Sikkerhetsrådet har primæransvaret for å opprettholde internasjonal fred og stabilitet, var det «the rejection of a political settlement by the Yugoslav authorities which made this action necessary, and [...] there are times when the use of force may be legitimate in the pursuit of peace».¹⁴ I *Dagbladet* 24. desember 1999 skrev Annan like-

14 United Nations Press Release, SG/SM/6997, 18/5/99

ledes at «Kosovo-konflikten gjør det klart hva som er den sentrale utfordringen for FN og det internasjonale samfunnet i det neste århundret: å arbeide for samling bak prinsippet om at massive og systematiske brudd på menneskerettighetene ikke kan tillates, uansett hvor de måtte finne sted».¹⁵

Det er mitt syn at NATOs Kosovo-aksjon var akseptabel ut fra en helhetlig folkerettslig vurdering fordi de føringer i retning av absolutt vekt på enkeltstaters suverenitet som ligger i folkerettens institusjonaliserte strukturer, ikke er i overensstemmelse med folkerettens intensjon om å beskytte også enkeltmenneskets rettigheter. Det foreligger en påfallende mangel på automatikk i folkerettens mekanismer for håndhevelse; det finnes ingen tilfredsstillende sammenheng mellom forbrytelse og straff, mellom overgrep og sanksjon, som gjør at folkerettens bokstav har krav på uforbeholden lojalitet. Folkerettens ånd må derfor i tilfeller som Kosovo ha prioritet over dens bokstav.

Dette betyr selvsagt ikke at FN i fremtiden bør overses ved håndteringen av denne typen kriser, eller at betydningen av den stormaktskonsensus som ligger i et sikkerhetsrådsmandat, bør nedvurderes. Derimot er en lærdom fra Kosovo-krisen at det bør opprettholdes en «konstruktiv tvetydighet» med hensyn til hvorvidt et sikkerhetsrådsmandat anses som nødvendig for å ty til militær maktbruk. Det at alliansen faktisk brukte makt i Kosovo uten at et mandat forelå, samt henvisningene til et folkerettslig grunnlag heller enn behovet for et sikkerhetsrådsmandat i NATOs nye strategiske konsept, vil forhåpentlig gjøre det enklere å opprettholde en slik tvetydighet i fremtidige konflikter.

Selv om en godtar at det var folkerettslig akseptabelt for NATO å ty til makt, er imidlertid ikke det i seg selv tilstrekkelig grunnlag for å gå til krig. Spørsmålet må være om det fantes andre alternativer hvis konsekvenser ville ha vært å foretrekke fremfor de som fulgte av maktbruken mot FRJ.

Fantes det et alternativ til krig?

For at et svar på dette spørsmålet skal gi mening, må det formuleres «andre muligheter» som ville vært akseptable for begge parter, og fastslås hvorvidt noen av disse ikke ble prøvd. Den som ønsker å påvise at NATO ikke hadde «prøvd alt», bør derfor kunne vise til et troverdig alternativ som kunne vært akseptabelt for både KLA,

¹⁵ *Dagbladet*, 24/12/99, s. 3.

eller i det minste kosovoalbanerne som gruppe, og Milosevic-regimet, heller enn å nøye seg med fromme ønsker om at en «diplomatisk prosess» til slutt ville føre frem.

Ikke alle observatører har tatt dette helt og fullt inn over seg. Blant annet har den amerikanske statsviteren Michael Mandelbaum – med tilsynelatende forakt for sakens realiteter – argumentert for at NATO, heller enn å bombe, burde ha styrket den internasjonale tilstedeværelsen i Kosovo, og derigjennom vunnet tid mens en ventet på at Milosevic ble fjernet. Det åpenbare faktum at Milosevic nektet å godta en robust internasjonal tilstedeværelse, og at ingenting tydet på at han var i ferd med å miste kontrollen, velger Mandelbaum å la være å ta stilling til.¹⁶ Problemet med OSSE-misjonen *Kosovo Verification Mission* (KVM) – det eneste internasjonale nærværet Milosevic aksepterte – var at den ikke var tilstrekkelig robust, verken til å sikre at de humanitære organisasjoner fikk arbeide effektivt eller til å garantere sivile kosovoalbanners sikkerhet. Da KVM ble etablert i oktober 1998, var det dessuten nettopp som en følge av at NATO – i lys av at 50 000 mennesker ved vinterens ankomst stod i akutt fare for å fryse og sulte i hjel i fjellene i Kosovo – hadde lagt et enormt press på Milosevic-regimet gjennom å gi grønt lys for bombing dersom ikke en avtale ble oppnådd innen kort tid. I dette perspektiv blir Mandelbaums anbefaling absurd.

Situasjonen i Kosovo forverret seg gradvis på nyåret 1999. Milosevic-regimet demonstrerte da overfor KVM – som det tidligere hadde gjort vis-à-vis FN i Bosnia – at det ikke respekterer annet enn militær makt, og at sivile observatører derfor i det store og hele kunne overses. Etter som tiden gikk, ble dessuten troverdigheten av NATOs trusler om maktbruk svekket. Dette er et kjernepoeng, som må tas med i betraktning av dem som argumenterer for at NATO burde videreført sin «trussel-og-forhandlingslinje». Det var rett og slett ikke mulig å opprettholde i all evighet et usikkert *status*

16 Michael Mandelbaum, «A Perfect Failure», *Foreign Affairs* 78/5, September/October 1999, s. 4. Her hjemme har filosof Truls Wyller – i debatt med undertegnede – argumentert med at «det etter alt å dømme fantes mye annet man kunne ha gjort enn å gå til krig». Wyllers anbefaling var fortsatte forhandlinger kombinert med en humanitær redningsoperasjon. Det er imidlertid vanskelig å forstå hvordan Wyller ser for seg at dette skulle ha blitt operasjonalisert: Milosevic-regimet var ikke på noe tidspunkt, gjennom over et år med forhandlinger under intenst og vedvarende internasjonalt press, i nærheten av å gi troverdige garantier for at overgrepene mot den kosovoalbanske sivilbefolkningen ville bli avsluttet. Ei heller aksepterte Milosevic noen humanitær redningsoperasjon i stor skala (Truls Wyller, kronikk, *Aftenposten*, 22/9/99).

quo – der forhandlinger, *ad hoc*-nødhjelp til kosovoalbanerne og en tilbakeholden serbisk politikk hvilte på en troverdig trussel om NATO-maktbruk – fordi troverdigheten av truslene selvfølgelig ble svekket etter som tiden gikk og ingen flyoperasjoner ble iverksatt. Når Milosevic-regimet ikke gav noen signaler om vilje til å akseptere en forhandlingsløsning der behovet for garantier mot overgrep ble innfridd, samtidig som overgrepene mot kosovoalbanerne ble trappet opp, stod NATOs valg i praksis mellom handling og passiv aksept.

Det er blitt hevdet at vilkårene i Rambouillet-avtalen var så harde at det var gitt at serberne ikke ville akseptere dem. Det er muligens riktig. Møtene i Rambouillet var imidlertid avslutningen, ikke innledningen, på forhandlingene, og de fulgte i etterkant av et år med serbisk trenering kombinert med stadige overgrep mot sivilbefolkningen i Kosovo og gjentatte brudd på internasjonale avtaler. Perioden som helhet etterlot derfor ingen tvil om at uenigheten mellom Milosevic-regimet og det internasjonale samfunn for øvrig var fundamental. NATOs grunnleggende krav – slutt på overgrepene mot sivilbefolkningen, betydelig autonomi for Kosovo innenfor rammen av FRJ, uttrekning av serbiske styrker og full tilgang for internasjonale hjelpeorganisasjoner samt – etter hvert som det ble klart at et militært nærvær ville utgjøre den eneste akseptable garanti mot Milosevics løftebrudd – nærværet av en internasjonal militær styrke i Kosovo ble ikke på noe tidspunkt – heller ikke i Rambouillet – akseptert av jugoslaviske myndigheter.

Et poeng som bør understrekes, er dessuten at det ikke var aktuelt å vente med å aksjonere til etter at katastrofen var et faktum – «aldri mer Srebrenica» var et diktum som ble tatt meget alvorlig av NATOs regjeringer. Med preventive aksjoner følger nærmest med nødvendighet kritikk fra dem som har et annet syn på hva som er en sannsynlig fremtidig utvikling. De som hevder at NATO under Kosovo-krisen burde videreført forhandlingsstrategien, velger imidlertid å overse *både* Milosevic-regimets manglende forhandlingsvilje, *og* at bombetruslenes troverdighet og avskrekkende effekt var i ferd med å svinne hen, *samt* regimets tidligere meritter. Det sistnevnte synes å indikere at det å unnlate å gripe inn i Kosovo ville vært ensbetydende med en humanitær katastrofe av betydelig større dimensjoner enn det NATOs bombing førte til. NATOs valg i Kosovo stod til syvende og sist ikke mellom å forhandle eller å gå til krig. Valget stod mellom å akseptere at en regional tyrann igangsatte sin fjerde humanitære katastrofe, eller å forsøke å stoppe ham.

Den åpenbare lærdommen som kan trekkes av denne diskusjo-

nen, er at NATO i fremtiden bør søke å unngå å komme i en situasjon der avmakt og militærmakt utgjør de eneste to opsjoner. Imidlertid var det ikke NATO som skapte den situasjonen, men de lokale aktører. NATO-landenes regjeringer kunne selvfølgelig ha toet sine hender, med henvisning til mangelen på FN-mandat. En slik fremgangsmåte ville skjøvet ansvaret for det internasjonale samfunns manglende reaksjon over på Russland og Kina, men det ville neppe vært til særlig trøst for kosovoalbanerne.

At NATO i siste instans ikke hadde andre opsjoner enn å ty til militær makt, betyr imidlertid ikke at måten alliansen valgte å bruke militærmakt på, nødvendigvis var den best mulige.

NATOs krig i Kosovo – en kritikk

Anklagene mot måten NATOs krig mot FRJ ble gjennomført på, har vært konsentrert rundt fire problemstillinger: manglende beredskap for å ta imot flyktningstrømmene inn i Albania og Makedonia, bombing av sivile mål, manglende effektivitet i luftkampanjen – og unødvendige sivile tap.

Verken NATOs planleggere eller NATO-landenes regjeringer var antagelig fullt ut forberedt på den omfattende fordrivelsen av kosovoalbanere i dagene like før og umiddelbart etter at NATOs flyangrep ble igangsatt. Dermed var nok heller ikke forberedelse til å ta imot hundretusener av flyktninger så gode som de kunne ha vært. Like fullt reagerte NATO – og det øvrige internasjonale samfunn – raskt og effektivt på flyktningstrømmene, og situasjonen kom relativt tidlig under kontroll.

Anklagene mot NATO i forbindelse med bombing av sivile mål – og i og for seg også for feilbombing – synes tynt fundert når krigen vurderes som en helhet. I hvilken grad en skal bombe mål som har både sivil og militær betydning, vil alltid være et skjønsspørsmål. Skal en imidlertid kunne drive en effektiv luftkrig, må angrep rettes mot infrastruktur, inkludert infrastruktur som også har sivile funksjoner. NATOs luftkampanje mot Jugoslavia var antagelig den mest «sivilistvennlige» bombekampanje i verdenshistorien.

Det som imidlertid med rette kan kritiseres, er de sivile tap som var en konsekvens av at NATO – som en følge av frykt for egne tap – lot sine fly holde en høyde som reduserte treffsikkerheten i bombingene. Det er nødvendigvis vanskelig å si noe presist om omfanget av de sivile tap som fulgte av dette, antagelig var problemet relativt begrenset. Derimot hadde frykten for egne tap en annen konsekvens – redusert effektivitet med hensyn til å nå de målene

luftkrigen var ment å føre til. Spesielt gjaldt dette evnen til å ramme de serbiske styrkene i Kosovo, som var de som gjennomførte de overgrepene bombekampanjen var ment å stoppe. Det utgjorde både et etisk og et realpolitisk problem at NATO – som hevdet å gå til krig primært av humanitære hensyn – ikke var villig til å risikere egne tap selv når dette kunne ha gjort alliansen bedre i stand til nettopp å bedre de humanitære forhold. Den manglende effektiviteten i angrepene mot militære styrker gjorde det dessuten mulig å fremstille luftkampanjen som ren terrorbombing – i perioder kunne det synes som om det eneste NATOs militære treff, var TV-tårn og flyktningkolonner.

Begrensningene på hvor lavt NATOs fly kunne operere over FRJ, og de følgene dette hadde for luftkrigens effektivitet, var en svakhet ved NATOs Kosovo-intervensjon. Like fullt var luftkrigen i siste instans effektiv, i den forstand at den fikk Milosevic til å innse at han før eller siden ville måtte gi etter for NATOs krav. NATO gjorde imidlertid et annet strategisk valg i og med beslutningen om å utelukke bruk av bakkestyrker. Dette valget hadde åpenbart en begrensende virkning på effektiviteten i alliansens intervensjon; hvor begrensende vil vi aldri få vite. Effekten av denne beslutningen kan dessuten også overdrives. Tanken om at manglende bruk av bakkestyrker var årsaken til de enorme flyktningstrømmene i krigens tidlige faser, må for eksempel åpenbart modifieres. Det ville uansett vært uaktuelt å bruke bakkestyrker før omfattende luftangrep hadde svekket det jugoslaviske forsvaret,¹⁷ og krigens tidlige utvikling – med mindre Milosevic hadde gitt etter allerede før kamphandlingene startet – ville derfor antagelig ha vært den samme.

Det er imidlertid to andre årsaker til at avvisningen av bruk av bakkestyrker var et alvorlig feilgrep. For det første førte dette til at den jugoslaviske hæren visste at en NATO-invasjon på bakken inn-til videre ikke var aktuelt, og dermed fritt kunne drive den sprednings- og kamufleringsvirksomhet som gjorde luftkampanjen mot dem ekstremt vanskelig. For det andre – og mest alvorlig – gjorde utelukkelsen av bruk av bakkestyrker at Milosevic i utgangspunktet kunne nære et håp om faktisk å overleve NATOs kampanje mot ham – Saddam Hussein har til fulle demonstrert hvor mye et regime kan tåle av angrep fra luften. Forsvergelsen av bakkestyrker styrket dessuten høyst sannsynlig Milosevic i troen på at samhol-

17 Dette ble bekreftet av general Naumann under hans foredrag i Oslo Militære Samfund 18/1/00.

det i alliansen ikke var sterkt nok til å holde gjennom en lengre konfrontasjon.

Hadde det vært gitt at NATOs mål kunne nås uten bruk av bakkestyrker, eller hadde bruk av bakkestyrker *faktisk* vært uaktuelt, ville fremgangsmåten latt seg unnskyldes. Slik var det imidlertid ikke. NATOs målsettinger for luftkampanjen – alle jugoslaviske styrker ut, en fredsbevarende styrke og internasjonale hjelpeorganisasjoner inn, samt full tilbakevending for alle flyktninger – kunne nødvendigvis bare oppnås dersom en vestlig militær styrke, fortrinnsvis en NATO-styrke, ble satt inn på bakken. Dersom Milosevic ikke hadde godtatt disse kravene på det tidspunkt han gjorde, ville derfor en invasjon innen relativt kort tid vært uunngåelig. Alliansen var da også sannsynligvis i ferd med å fatte denne beslutningen da Milosevic gav etter.

Stilt overfor en troverdig trussel om bruk av bakkestyrker, ville Milosevic-regimet ikke hatt noen realistisk mulighet til å kunne motstå NATO. I en slik situasjon er det fullt mulig at Milosevic ville ha godtatt NATOs krav, enten før bombingene startet eller etter at de første bomberaidene og en begynnende oppbygging av kampstyrker på bakken hadde gitt håndfaste bevis på at NATO mente alvor. Da Milosevic endelig gav opp, var det dessuten antagelig hovedsakelig fordi han ble overbevist om at USA og alliansen for øvrig var i ferd med å akseptere nødvendigheten av en bakkeinvasjon.

Argumentet om at det ville være «politisk vanskelig» å gå inn med bakkestyrker, kan ikke avvises. Dette skyldes imidlertid hovedsakelig at ingen av NATOs regjeringer – med unntak av den britiske – hadde det politiske mot til å ta inn over seg, og gjøre klart for sin offentlighet, konsekvensene av at NATO innledet luftangrepene. Det holder ikke her å skyldes på amerikanerne, selv om deres militære kapasiteter ville vært avgjørende for en slik operasjons suksess. USAs syn er også avhengig av den generelle stemningen i alliansen, og selv den norske regjeringen har derfor et ansvar i denne sammenheng.

Et potensielt viktig poeng er at Russlands reaksjon antagelig ville vært enda krassere enn den ble dersom NATO hadde truet med eller faktisk brukt bakkestyrker i et invasjonsscenario. Gitt beslutningen om maktbruk, var imidlertid muligheten for at bruk av bakkestyrker kunne bli nødvendig, per definisjon til stede. Den russiske reaksjon på bruken av bakkestyrker var derfor noe av det man måtte ta med i beregningen da krigen ble startet, og denne ville neppe blitt noe mildere i august enn i juni.

Måten NATOs kampanje mot FRJ ble gjennomført på, skapte med andre ord både taktiske, operasjonelle og strategiske problemer. På taktisk nivå gjorde begrensningene på luftkampanjen det ganske enkelt vanskeligere å treffe de mål en ønsket å treffe. På operasjonelt nivå førte de klare utsagnene om at bakkestyrker ikke ville bli tatt i bruk, til at FRJs hærstyrker kunne disponere sine styrker for å minimalisere effekten av NATOs luftkrig, heller enn å måtte forberede seg på en invasjon. På strategisk nivå fratok NATO seg gjennom de samme utsagn det ene middel som muligens kunne ha virket tilstrekkelig avskrekkende til å føre til at Milosevic-regimet gav opp uten kamp, eller etter å ha ytt symbolsk motstand.

Forholdet mellom mål og midler i internasjonal politikk er aldri entydig, og den entydige militære logikk vil forhåpentlig aldri få styre NATOs krisehåndtering. Med hensyn til krigen i Kosovo, som for krisehåndteringen i forkant, gjelder imidlertid at det i fremtiden bør søkes opprettholdt en «konstruktiv tvetydighet», og unngås å utelukke opsjoner som kan vise seg nødvendig for å oppnå de mål en har satt seg, eller som kan gjøre oppnåelsen av disse mål enklere.

Trass i de ovenfor påpekte svakhetene ved NATOs kampanje godtok imidlertid Milosevic-regimet – etter 78 dagers bombing – i hovedsak NATOs krav, og KFOR kunne rykke inn.

Det er KFORs – og det øvrige internasjonale samfunns – innsats i Kosovo etter krigen som vil avgjøre om NATOs intervensjon i Kosovo til syvende og sist vil kunne karakteriseres som positiv.

Når status skal gjøres opp for KFOR, bør det tas i betraktning at NATOs styrker, da de rykket inn i Kosovo, stod overfor en nesten umenneskelig oppgave. De skulle overvåke en kontrollert tilbaketrekning av de serbiske styrker, sørge for tilbakeføring av de over 50% av Kosovos innbyggere som var flyktninger – enten internt eller i Albania/Makedonia, forsøke å hindre rasende kosovoalbansere i å ta hevn over sine ikke-albanske naboer, og også hindre KLA og/eller andre kosovoalbanske grupperinger i å ta kontroll over viktige samfunnsfunksjoner i Kosovo – alt dette innen en ramme av en rasert sivil infrastruktur og betydelige sivile lidelser.¹⁸ For evalueringen av KFOR-perioden bør derfor gjelde samme diktum som for ovenstående analyse: NATO bør stilles til ansvar for hvordan

18 For en nyansert redegjørelse for de problemer og utfordringer det internasjonale samfunn står overfor i Kosovo, se Espen Barth Eide, «The Internal Security Challenge in Kosovo» (kommer i Conference Proceedings, UNA-USA/IAI Conference on 'Kosovo's Final Status'. Artikkelen publiseres også i *The International Spectator*, Vol. XXXV, No. 1, 2000.

organisasjonen håndterer sitt mandat i forhold til situasjonen på bakken, men ikke for situasjonen som sådan.

KFOR-perioden ligger imidlertid utenfor rammen av denne analysen, og fokus flyttes derfor nå til en mer helhetlig vurdering av konsekvensene av NATOs krisehåndtering og krigføring i Kosovo.

NATOs Kosovo-intervensjon – en evaluering

NATOs krig over Kosovo har blitt tillagt et utall fundamentale konsekvenser: geopolitiske – gjennom at aksjonen vil lede til fremveksten av alternative maktsentra som på lengre sikt vil svekke USAs supermaktsstatus;¹⁹ presedensmessige – gjennom at separatisme og intervensjoner uten FN-mandat er blitt legitimert; en ødeleggende virkning for forholdet mellom NATO og Russland, og dermed for muligheten til å gjøre Russland til en del av det europeiske fellesskap;²⁰ og alliansemessige – gjennom at det interesse-sammenfall som har preget NATO, og dermed alliansen som helhet, vil kunne gå i oppløsning som en følge av ulikt syn på «out-of-area»-operasjoner generelt og Kosovo-konflikten spesielt.²¹ Det er to grunner til at disse problemstillingene ikke vil bli løftet her. For det første er det mitt syn at denne typen prosesser – i den grad virkelighetsbeskrivelsene i det hele tatt er rimelige – er langsiktige og fundamentale av natur, og at enkeltbegivenheter – selv en begrenset krig – således ikke vil ha fundamental betydning for deres utvikling. For det andre er disse spørsmålene altfor omfattende til å kunne bli gjort til gjenstand for en meningsfull analyse i dette format.

Den nedenstående analysen vil derfor fokusere på intervensjonens følger for lokalbefolkningen og for regional stabilitet på Balkan.

Tanken om at NATOs luftkampanje var mislykket fordi den på kort sikt forverret den humanitære situasjonen den var ment å forbedre, har vært utbredt,²² og fortjener en grundig behandling. Det faktum at det i hovedsak var Milosevic-regimets folkefordrivninger som gjorde situasjonen så alvorlig, er ikke i seg selv en fullgod unnskyldning. Motstanderens sannsynlige handlemønster må selv-

19 Svein Melbye, kronikk, *VG*, 29/11/99.

20 Michael Mandelbaum, «A Perfect Failure», *Foreign Affairs* 78/5, September/October 1999.

21 Peter W. Rodman, «The Fallout from Kosovo», *Foreign Affairs* 78/4, July/August 1999.

22 Lord Carrington, Carl Bildt, Michael Mandelbaum, Truls Wyller og Ole Paus har alle hevdet dette syn.

følgelig tas med i betraktning når en taktikk blir valgt, og NATO hadde indikasjoner på at «Operasjon Hesteko», som var kodenavnet for fordrivelsen, antagelig ville bli igangsatt ved et angrep.

Det at en var klar over dette, behøver imidlertid ikke å bety at denne faktoren burde vært tillagt avgjørende betydning. Det er en ikke uvanlig debatt-teknikk – særlig i akademiske kretser – å hevde at beslutningstagere enten ikke har forstått eller har vært uvitende om faktorer som ikke er blitt tillagt avgjørende vekt når en beslutning blir tatt. Filosof Truls Wyllers tanke om at NATO «lukket øynene for» at serberne ville sette i gang etnisk rensing i stor skala, og filosofi-professor Gunnar Skirbekks argument om at Kosovo-intervensjonen «var ein krig som vart prega av utilstrekkeleg innsikt om historiske og kulturelle forhold i området», der NATOs ledere led av «rasjonalitetssvikt», utgjør gode eksempler på dette.²³ Deres argumentasjon avslører en ikke ubetydelig akademisk hybris. Det er faktisk mulig å kjenne til, og med åpne øyne akseptere, et problem uten å tillegge det utslagsgivende vekt når en beslutning skal tas. Det var dette som var tilfellet da NATO tok beslutningen om å bombe – avveiningen mellom fordelene og ulempene ved handling ledet til den konklusjon at en militæraksjon ville være å foretrekke fremfor fortsatte forhandlinger kombinert med passivitet overfor overgrepene i Kosovo.

Det som burde vært gjort klarere, også fra den norske regjeringens side, var at et massivt militært angrep fra luften nødvendigvis ville forverre situasjonen i en overgangsfase, akkurat som vestmaktene beslutning om å erklære Tyskland krig i 1939 neppe kan sies å ha forbedret situasjonen i Europa på kort sikt. Når en går til et så drastisk skritt som å bruke militær makt, er det ikke fordi en tror at det umiddelbart vil forbedre situasjonen, men fordi konsekvensene av å la være vurderes som uakseptable og den midlertidige forverringen som følger av militæraksjonen derfor er å foretrekke. Vurderingen av hvorvidt en militæraksjon er i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet – tanken om at lidelsene som følger av en krig bør være mindre enn de lidelser krigen søker å forhindre – bør således foretas i lys av situasjonen etter at kampene var avsluttet og situasjonen hadde stabilisert seg.²⁴

23 Truls Wyller, kronikk, *Aftenposten*, 22/9/99; Gunnar Skirbekk, kronikk, *Aftenposten*, 27/9/99.

24 En slik vurdering bør slett ikke komme etter tre-fire uker: I NUPI-publikasjonen *Hvor Hender Det?*, 19 april 1999, «Kosovo», ble det foretatt en analyse der konklusjonen var at aksjonen ikke var i samsvar med proporsjonalitetsprinsippet.

Det viste seg jo faktisk at antallet døde og sårede i Kosovo-konflikten var relativt lavt. Så godt som alle flyktningene i Makedonia og Albania – av kritikere ofte brukt som det avgjørende bevis for at NATOs intervensjon var mislykket – er repatriert. Riktignok har både serbere og andre minoriteter blitt utsatt for overgrep etter krigens slutt, men også dette har hatt begrensede dimensjoner. En stor andel av serbere er flyktet, men de fleste gjorde det frivillig, selv om frykten for overgrep fra kosovoalbansk side åpenbart var reell for mange. Poenget er *ikke* at serbernes lidelser er uvesentlige, men at kostnadene har mye mer begrensede dimensjoner enn det lenge så ut til, og er særdeles begrensede sammenlignet med serbernes overgrep før og under krigen.

Dette gjelder også med hensyn til konsekvensene for regional stabilitet. Etter noen dager av NATOs luftkrig kunne det synes åpenbart at krigen hadde hatt en betydelig destabiliserende virkning på den regionale stabilitet på Vest-Balkan.²⁵ De hundretusener av flyktninger som strømmet over grensen, truet med å skape fullstendig kaos, spesielt i Makedonia, der en skjør etnisk balanse ville ha brutt fullstendig sammen dersom 250 000 albanere hadde kommet for å bli. Imidlertid viste dette seg – akkurat som situasjonen for flyktningene selv – å være et midlertidig problem. Per i dag er situasjonen både i Albania og Makedonia vel så stabil som den var før Kosovo-krisen ble innledet, og tilstedeværelsen av NATO – heller enn FRJ-soldater i Kosovo – utgjør et betydelig stabiliserende element for hele regionen.

Det kan likevel ikke benektes at NATOs intervensjon i Kosovo hadde flere negative konsekvenser. Til syvende og sist er således ens syn på NATOs intervensjon avhengig av hva en antar ville skjedd uten NATO-innblanding. Mitt syn er både at de humanitære konsekvenser og konsekvensene for regional stabilitet ville ha vært meget mer alvorlige dersom Milosevic hadde fått fritt spillerom i Kosovo. Begrunnelsen er – noe forenklet – som følger:

1. Milosevic-regimet gav ikke på noe tidspunkt under forhandlingene i 1998-99 noen innrømmelser av betydning. Ikke på noe tidspunkt ble det vist vilje til å forhandle om reelle garantier mot fortsatte overgrep mot kosovoalbanerne.
2. I oktober 1998 var over 50 000 kosovoalbanere i ferd med å

25 De negative konsekvenser av NATOs aksjon, og særskilt faren for en regional storkrig, ble understreket i NUPIs publikasjon *Hvor Hender Det?*, 19. april 1999, «Kosovo».

fryse/sulte i hjel som en følge av Milosevic-regimets militæraksjoner. Katastrofen ble avverget ved at NATO – gjennom en troverdig trussel om maktbruk – fikk tvunget igjennom en avtale som gjorde det mulig å bringe frem nødhjelp og la kosovoalbanerne vende tilbake til sine hjem. Overgrepene fortsatte imidlertid, i mindre skala, men med tiltagende styrke, og avtalene om tilbaketrekning av de serbiske væpnede styrker ble neglisjert. Samtidig trenerte Milosevic-regimet konsekvent forhandlingene om en løsning som kunne gi garantier mot slike overgrep i fremtiden. Like i forkant av igangsettelsen av NATOs bombekampanje ble så en massiv fordrivelse av kosovoalbanerne fra Kosovo igangsatt.

3. Punkt 1 og 2 utgjør den umiddelbare bakgrunn for NATOs aksjoner – Milosevic-regimets politikk gjennom hele 1990-tallet viser at overgrepene var del av en trend. Milosevic-regimet må bære hovedansvaret for den etniske krigføringen i det tidligere Jugoslavia, der organiserte fordrivelser og henrettelser – iblandet tortur og systematisk massevoldtekt – har utgjort sentrale bestanddeler. Srebrenica er bare ett eksempel. (Poenget mitt her er ikke at serberne har skylden for alt det gale som har skjedd på Balkan de siste ti årene, men å illustrere Milosevic-regimets natur, som tilsier at et håp om moderasjon fra den kanten var heller tynt fundert.) I Kosovo har Milosevic-regimet konsekvent forbeholdt seg retten til vilkårlig og ubegrenset bruk av militær makt mot sivile.
4. Dersom Milosevic hadde fått frie tøyler i Kosovo – og dermed vunnet det som åpenbart ville ha blitt oppfattet som en moralsk og realpolitisk seier over NATO – ville dette styrket hans stilling dramatisk, både i Serbia og blant serbere i resten av det tidligere Jugoslavia. Det er neppe noen grunn til å tro at hans regime deretter ville ha slått over på en moderasjonslinje. Konsekvensene av en slik situasjon for regional stabilitet, spesielt for situasjonen i Bosnia, ville med stor sannsynlighet blitt dramatiske.

Militær intervensjon i Kosovo var ikke ønsket av noen, og NATOs krig har åpenbart hatt klare negative konsekvenser. Imidlertid forelå det ingen strategi fra Milosevic-regimets side – annet enn uproporsjonal og vilkårlig maktbruk i stor skala – for å håndtere situasjonen i Kosovo. Dersom NATO hadde unnlatt å gripe inn i Kosovo, ville vi derfor i verste fall umiddelbart blitt vitne til en etnisk rensing av den typen som fulgte i etterkant av bombekampanjen,

utført med mindre grad av «tilbakeholdenhet» og med varige heller enn midlertidige resultater. I beste fall ville gjentatte serbiske overgrep, og tilsvarende utvidet geriljavirksomhet fra KLAS side, ha gjort Kosovo til en trykk-koker som med høy sannsynlighet ville eksplodert i et inferno av voldsbruk i løpet av kort tid. I dette perspektiv var NATOs intervensjon å foretrekke.

Milosevic-regimets natur, manifestert i dets politikk de siste 10-12 år, serbernes kulturelt og historisk betingede forhold til Kosovo samt kosovoalbanernes akkumulerte erfaringer med serbisk overherredømme og nyfunne vilje til maktanvendelse for å nå sine mål var hovedårsakene til Kosovo-krisen. Etter lenge å ha forsøkt å opprettholde en nøytral linje, valgte NATO til slutt å velge side. Som FNs nylig frigitte rapport om Srebrenica-massakren understreker, er upartiskhet verken en realistisk eller en human tilnærming når en stilles overfor etnisk rensning.

NATOs Kosovokrig – ett år etter

Espen Barth Eide

Espen Barth Eide (f. 1964) er leder FN-programmet ved NUPI og arbeider med internasjonale fredsbevarende operasjoner, fredsbygging etter krig og konflikt, samt konfliktene på Balkan. Eide er medlem av styret for The Academic Council of the United Nations System, rådet for *The Lessons-learned Unit* ved avdelingen for fredsbevarende operasjoner i FN, medredaktør av tidsskriftet *International Peacekeeping*, og medlem the *Conflict Prevention Network of the European Commission*.

Veien til krig

Den 24. mars 1999 gikk fly- og marinestyrker fra en rekke NATO-land til angrep på militære mål i Jugoslavia. Alliansen var blitt en part i krigen om Kosovo. Den umiddelbare foranledningen var sammenbruddet i forhandlingene om en fredsløsning for Kosovo på Rambouillet-slottet utenfor Paris, men dette var strengt tatt bare den utløsende faktor. På dette tidspunkt var det nesten ett år siden NATO hadde begynt å true med militære aksjoner dersom jugoslaviske politi- og hærstyrker ikke umiddelbart avsluttet sine operasjoner i Kosovo. Da angrepet kom, hadde det gått over seks måneder siden NATO-rådet hadde vedtatt at alliansen kunne bruke militær makt overfor Jugoslavia, også uten autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd. Den gangen – i oktober 1998 – ble angrepet avblåst i siste øyeblikk, ettersom jugoslaviske myndigheter aksepterte en begrenset tilbaketrekning av egne styrker og utplassering av en ubevæpnet observatørstyrke organisert av OSSE. På tross av OSSE-styrkens nærvær tiltok imidlertid kamphandlingene igjen utover vinteren 1999. Krigen mellom jugoslaviske styrker og den kosovoalbanske geriljaen gikk i økende grad ut over den kosovoalbanske sivilbefolkningen. Prosessen mot et endelig oppgjør mellom NATO og Jugoslavia var forlengst i gang da Rambouillet-forhandlingene begynte i februar 1999, og da disse mislyktes i mars, hadde NATO satt seg selv i en situasjon der alliansen i praksis ikke hadde noe annet alternativ enn å angripe eller å miste all troverdighet. For første gang i sin 50-årige historie befant NATO seg plutselig i krig, og det i et temmelig annerledes scenario enn det man hadde sett for seg da organisasjonen ble dannet.

Stikk i strid med forventningene om en rask seier for NATO varte krigen i 78 dager, og først etter en omfattende, internasjonal forhandlingsprosess der ikke minst Russland sto sentralt, kom gjennombruddet: serbiske styrker trakk seg ut av Kosovo, NATO fikk utplassere en robust fredsstyrke i provinsen, og FN tok hovedansvaret for å etablere en midlertidig internasjonal administrasjon i Kosovo samtidig som man garanterte Jugoslavias fortsatte formelle integritet. Kosovoalbanerne hadde herved fått oppfylt sitt mål om å drive de serbiske maktøverne ut, men *ikke* drømmen om et fritt Kosovo. Det stridstema den lokale krigen handlet om – Kosovos fremtidige status – sto fortsatt uløst. Trekvart år senere knaker det skjøre kompromisset som brakte krigen til opphør i sammenføyningene, og spenningen i og rundt Kosovo synes igjen å øke. Den pågående fredsoperasjonen i Kosovo er en av de mest ambisiøse sådanne noen sinne, og utfordringene den står overfor fremover, er tilsvarende store.

Denne artikkelen drøfter hvordan NATO endte opp med å bli engasjert i en borgerkrig på Balkan, utviklingen i selve krigen, forsøkene på å konsolidere freden i ettertid, samt noen av de lærdommer vi bør forsøke å trekke når vi får selve krigen på en viss avstand. Artikkelen drøfter også påstandene om at NATO-aksjonene innvarsler en ny verdensorden: Ser vi, som enkelte forsvarere av NATOs aksjon vil ha det til, nå fremveksten av en internasjonal orden der menneskerett og menneskeverd vil bli satt foran et foreldet suverenitetsprinsipp?¹ Eller ser vi tvert imot etableringen av et verdensomspennende amerikansk hegemoni, der unilateralisme overtar for multilateralt samarbeid, og der USA, med NATO på slep, vil rydde obsternasige regimer av veien, slik enkelte kritikere vil ha det til?² Eller skyter kanskje *begge* disse forklaringene langt over mål: Var NATO-aksjonen kanskje rett og slett et velment, men dårlig planlagt og middelmådig gjennomført forsøk på å håndtere en krise

1 Både politikere som Clinton, Albright, Blair, Fischer og Havel og en rekke internasjonale kommentatorer argumenterte i slike vendinger i forbindelse med krigsutbruddet. Krigen mot Jugoslavia ble beskrevet som en ny type krig for universelle verdier. NATOs øverstkommanderende i Europa, Wesley Clark, fremholdt i et intervju med CNN i ettertid at NATOs krig hadde vært inspirert av de edleste og beste intensjoner. Noam Chomsky omtaler denne trenden som *den nye militære humanitarismen* i sin kritiske bok om lærdommene fra Kosovo (Chomsky 1999). Han argumenterer her for at fremtredende vestlige ledere har plassert seg i en opplysningstradisjon der man selv påberoper seg retten til å vite hva som er rett og galt for deretter å handle i moralens navn.

2 Se f.eks. Chomsky (1999). Her hjemme har enkelte av underskriverne av oppropet «Nei til nye NATO» argumentert i slike vendinger.

vestlige politikere følte de ikke kunne forbli passive tilskuere til?³

Utfordringer av typen Kosovo vil vi se igjen og igjen. Krigen om Kosovo førte til en viktig, internasjonal debatt om suverenitetsprinsippets grenser, om verdenssamfunnets plikter og rettigheter, og om muligheter og begrensninger i utenforstående aktørers evne til å hindre kriger og overgrep. Det er tidlig å gjøre opp noen endelig status over Kosovo-konfliktens betydning for internasjonalt samkvem i fremtiden. Det som skjedde, kan være begynnelsen på en ny epoke, men det kan like godt vise seg å være unntaket som bekrefter hovedmønsteret i internasjonal håndtering av krig og konflikt til nå – basert på den innsikt at det er nesten umulig å *påføre* andre en fredsløsning de ikke vil ha, og at det beste man kan håpe på, er å understøtte lokalt genererte fredsprosesser. Det vi uansett bør gjøre, er å forsøke å tenkte igjennom noen av de spørsmålene konflikten reiser, slik at vi står litt bedre rustet til å forholde oss til dem neste gang vi med eller mot vår vilje blir trukket inn i et militært engasjement av lignende format.

Internasjonalt engasjement på Balkan før Kosovokrigen

Det internasjonale engasjementet på Balkan gjennom det siste tiåret viser en trend i retning av et stadig mer aktivt engasjement i interne konflikter i egne nærområder. Europeiske og globale organisasjoner har vært involvert på Balkan nærmest fra første dag, men formen på engasjementet har endret seg kraftig underveis. Da den første åpne konflikten på Balkan på 1990-tallet brøt ut i Slovenia i juni 1991, utarbeidet den daværende EF-ledelsen en våpenhvileavtale (Brioni-avtalen) som bidro til å stoppe konflikten etter bare 10 dager. Luxembourgs utenriksminister og leder i EF-troikaen, Jacques Poos, utbasunerte da at Europas tid var kommet: Endelig hadde Europa vist sin selvstendige evne til å forhindre alvorlige konflikter på eget kontinent, og det uten at man var blitt nødt til nok en gang å rope på amerikanerne (Bennett 1995:159). Han skulle raskt komme til å angre denne uttalelsen. Den internasjonale støtten til en våpenhvile mellom Slovenia og resten av Jugoslavia satte samtidig en standard som førte til at andre løsrivelsesprosesser fikk vind i seilene.

Den tilsynelatende suksessen fra Brioni ble derfor raskt feid til

3 Se f.eks. Eide & Wæver (1999).

side av den dramatiske utviklingen i Kroatia høsten 1991, der borgerkrigen mellom kroater og kroatiske serbere, sistnevnte tungt støttet fra Beograd, fikk rase i månedsvis uten noen form for effektiv inngripen. En rekke diskusjoner ble ført om hvem som skulle ta ansvaret for å forsøke å bringe en form for fred til Kroatia. Datidens EF – som i stor grad var opptatt av opptakten til den store Maastricht-konferansen i desember 1991 – viste seg mindre egnet til å bidra til en løsning av konflikten enn mange hadde håpet. Franske forsøk på å stable på bena støtte for en rent europeisk militærstyrke falt i fisk grunnet manglende oppslutning fra andre europeiske land. NATO, som såvidt hadde startet en indre debatt om en mulig *out-of-area*-rolle, ville på død og liv unngå et forpliktende engasjement på Balkan. Det rådende syn i FN var på dette tidspunkt at tiden var kommet til at europeerne selv burde ordne opp i egen bakgård, men etter Cyrus Vances fredsmegling i Kroatia vinteren 1991-92 ble resultatet en midlertidig våpenhvile og etableringen av en FN-ledet fredsbevarende styrke – *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) – som skulle overvåke denne og sørge for humanitære forsyninger. Denne våpenhvilen brøt senere sammen, og krigen i Kroatia raste med varierende intensitet helt frem til de kroatiske militæroffensivene våren og sommeren 1995 som drev de kroatiske serbere ut av deres tradisjonelle områder i Krajina og Vest-Slavonia.

UNPROFOR-styrken – som i utgangspunktet var blitt satt opp for innsats i Kroatia – etablerte våren 1992 sitt hovedkvarter i antatt trygge Sarajevo. Få dager etter deres ankomst kollapset den multietniske samlingsregjeringen grunnet strid om løsrivelsesspørsmålet, og borgerkrigen brøt ut også i Bosnia og Hercegovina. Den krigen kom imidlertid til å bli den blodigste i Europa de siste 50 år. UNPROFORs mandat ble etterhvert utvidet til også å gjelde Bosnia, men den ble fortsatt satt opp som en fredsbevarende styrke på tross av at det var vanskelig å få øye på den freden som angivelig skulle bevares. Året etter fikk UNPROFOR i tillegg et forebyggende oppdrag i Makedonia.⁴

Selv om FN hadde det operative ansvaret på bakken, ble NATO involvert i operasjonene på Balkan nærmest fra første stund. Fra juli 1992 hadde NATO ansvaret for operasjonen *Maritime Guard* (autorisert av FNs sikkerhetsråd i resolusjon 787) og *Sky Monitor*

4 Våren 1995 ble UNPROFOR omorganisert til UN Peace Forces og de tre landkommandoene skilt ut til UNCRO for Kroatia, UNPROFOR for Bosnia og Hercegovina og UNPREDEP for Makedonia.

(SR Res 787). Begge operasjonene la grunnlaget for et aktivt NATO-engasjement i deler av de militære operasjonene knyttet til konfliktene på Balkan, i en støtterolle for FN.

Formålet med FN-styrkenes nærvær, og NATOs støtte til disse, var ikke å gripe direkte inn i krigen på den ene eller andre parts side. Formålet var å sikre humanitære forsyninger (i nært samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger og andre humanitære organisasjoner), å overvåke våpenembargoen mot de krigførende parter, samt å bidra til et klima for de forhandlingene som skjedde under ledelse av Den internasjonale konferansen for Jugoslavia (ICFY).

De dramatiske begivenhetene i Kroatia og Bosnia, samt verdenssamfunnets manglende evne til å stoppe konfliktene, førte til alvorlige spenninger innad i NATO-familien. UNPROFOR var i stor grad sammensatt av styrker fra vesteuropeiske NATO-land. USA, som selv ikke hadde styrker på bakken, fremsto som svært kritisk til det som de så som FNs ettergivenesshet overfor overgripere, og mange ledende amerikanere angrep den forsøksvis upartiske linjen FN-styrkene la til grunn. Europeiske land som Storbritannia og Frankrike svarte med at USA var velkommen til å ta sin del av den praktiske oppgaven med å bygge fred på Balkan, og at ting så annerledes ut når man kom tettere innpå konflikten. Dette var en meget anstrengt periode i NATOs nyere historie.

Ett av de tilbakevendende temaer for denne transatlantiske familiekrangelen var spørsmålet om det endelige krigsoppgjøret skulle baseres på de maktforhold krigen hadde skapt, eller på et slags rettferdighetsprinsipp der den svakeste part (på det tidspunkt de bosniske muslimene) skulle komme best ut.⁵ Dette skismaet bidro lenge til å hindre en helhetlig vestlig politikk overfor Bosnia og Hercegovina. Vance-Owen-planen i 1993 var kanskje det nærmeste man kom til en fredsløsning for Bosnia før Dayton-avtalen høsten 1995. Thorvald Stoltenberg har dessverre ikke rent lite av et poeng når han hevder at den fremste forskjellen mellom de to avtalene er alle de graver på Bosnias kirkegårder som har kommet til i mellomtiden. Det var de bosniske muslimene som til slutt valgte ikke å godkjenne Vance-Owen-planen, som de (forståelig nok) så på som svært urettferdig for dem. Dette skjedde imidlertid først etter kon-

5 Mange vestlige kommentatorer oppfattet den bosniaserbiske og den bosnia-kroatiske siden som aggressorer og bosniakkene som ofre i den bosniske borgerkrigen, og argumenterte derfor imot løsninger som i praksis ville demonstrere at krig lønner seg.

takter med amerikanske myndigheter som mer enn antydde amerikansk støtte for et bedre resultat. To og et halvt års krig senere måtte de samme bosniske muslimene gå med på en avtale som på mange måter var dårligere enn den de hadde sagt nei til i 1993.

Krigen i Bosnia ble endelig brakt til opphør i oktober 1995 etter et avgjørende amerikansk engasjement ledet av «supermegleren» Richard Holbrooke. Holbrooke personlig har en stor del av æren for at krigen ble brakt til et effektivt opphør. *Hva* Holbrooke gjorde den gangen, har ikke alltid vært like godt forstått. En idealisert fremstilling av hva som skjedde i 1995, har bidratt til å styrke forestillingen om at ensidig bruk av luftmakt er et velegnet middel til å bringe borgerkriger til opphør. Det går en direkte linje fra denne forestillingen til mange av resonnementene som ble gjort gjeldende i opp-takten til NATO-angrepene på Jugoslavia i 1999.

Den dominerende oppfatning av prosessen som ledet frem til slutten av krigen, går ut på at kombinasjonen av amerikansk fasthet og NATOs flyangrep mot bosniaserbiske stillinger fikk de bosniske serberne til å kapitulere og gi etter for det internasjonale samfunnets krav. Bildet er imidlertid mer komplisert enn dette. Holbrookes viktigste slag ble ikke utkjempet i Bosnia, men i Washington. Fundamentet for hans bidrag til freden var at han fikk snudd den amerikanske Bosnia-politikken 180 grader, fra en posisjon basert på et normativt engasjement for at ofrene burde vinne tilbake det tapte, til en posisjon der man åpnet opp for en løsning basert på krigens realiteter. I praksis betydde dette at Washington beveget seg i retning av det som hele tiden hadde vært den europeiske forhandlingsposisjonen. I mellomtiden hadde den militære situasjonen på bakken endret seg radikalt. De vellykte kroatisk offensivene våren og sommeren 1995 hadde etablert kroatisk kontroll over de tidligere serbisk-dominerte og FN-sikrede soner i Kroatia, og kroatisk regjeringsstyrker, sammen med styrker fra den kroatisk-bosniakiske alliansen som hadde vokst fram i Bosnia, presset serbiske styrker tilbake fra viktige områder i Vest-Bosnia. I Øst-Bosnia forsøkte serbiske styrker å konsolidere sin posisjon, og vi så et nytt press mot FN-sonene også her. I kjølvannet av dette fikk vi blant annet katastrofen i Srebrenica, som utviklet seg til den største enkeltmassakre i hele den bosniske krigen og som det absolutte nullpunkt i det internasjonale engasjementet i Bosnia (Thune & Hansen 1998). Samtidig førte disse begivenhetene til en hardt tiltrengt konsolidering av den vestlige posisjonen.

I denne situasjonen gir Holbrooke de bosniske serberne et tilbud de ikke kan avslå: en amerikansk og øvrig vestlig aksept for

opprettelsen av en serbisk republikk (Republika Srpska) innenfor de formelle rammene av en løst fundert bosnisk stat. Motytelsen måtte være øyeblikkelig stans i kamphandlingene, deltakelse på en internasjonal konferanse om Bosnia, samt aksept for at enkelte erobrede områder måtte oppgis som bidrag til en pakkelsøsning. Da svaret ikke kom umiddelbart, ble ordren gitt om flyangrep mot bosniaserbiske militære mål. Etter to runder med flyangrep aksepterte alle parter opplegget for forhandlinger i Dayton, Ohio. Serberne i Bosnia ble paradoksalt nok bombet til å godta det de hadde startet krigen for å få til. Ettersom bosniaserbernes krigsforbrytertiltalte ledere, Radovan Karadzic og Radko Mladic, ikke lenger kunne reise utenlands, ble Serbias president, Slobodan Milosevic, utpekt som deres representant i Dayton. På dette tidspunkt fremsto Milosevic, Kroatias president Franjo Tudjman og bosniakkenes president Alija Izetbegovic som de tre lokale garantistene for Dayton-avtalen og derved i en viss forstand som Vestens allierte.

Luftkampanjen bidro positivt til en våpenhvileavtale fordi den inngikk i en realistisk diplomatisk prosess som innebar at man tilbød den part som var under sterkest press på bakken, en utvei som faktisk ga dem den serbiske republikken de hadde kjempet for, om enn på litt andre vilkår enn de hadde tenkt seg.⁶ En rekke tidligere forsøk på å bruke NATO-luftmakt i Bosnia hadde vært langt mindre vellykket (Solli 1996).⁷ Våpenhvilen var effektiv fra 12. oktober 1995 og ledet direkte til Dayton-forhandlingene for Bosnia og Erdut-forhandlingene for Øst-Slavonia i Kroatia. Siden disse trådte i kraft, har det ikke vært større konfrontasjoner i disse områdene.

Kosovo og verdenssamfunnet⁸

Den politiske – og etterhvert væpnede – konflikten i Kosovo har hele tiden hatt sterke internasjonale overtoner. Den har blitt påvir-

6 Det blir ofte fremført at Bosnia 1995 er et eksempel på at luftmakt alene var nok. Dette resonnementet ser da bort fra at (1) endringen i den amerikanske grunnholdningen var svært viktig for å få prosessen fremover, (2) at luftmakten militært sett kom på toppen av en samtidig landmilitær offensiv som kroatisk styrker pluss bosniskkroatiske og bosniakiske styrker sto for mot bosniaserberne, samt at (3) UNPROFORs Force Commander Rupert Smith sommeren 1995 hadde fått tunge landmilitære forsterkninger fra NATOs Allied Rapid Reaction Corps som bl.a. meget effektivt angrep bosniaserbiske styrker på Igman-fjellet utenfor Sarajevo med avansert artilleri i kombinasjon med flyangrepene på de bosniaserbiske styrkene.

7 For en detaljert gjennomgang av bruken av luftmakt i Bosnia i 1995, se Solli (1996), Rønnfeldt & Solli (1996), samt Ripley (1999).

8 For en mer inngående analyse av prosessen som førte frem til krigsutbruddet, se Eide (1999:206-218).

ket av, og selv påvirket, den internasjonale arena. De skiftende kosovoalbanske strategier har samtidig hele tiden hatt en eksplisitt referanse til det internasjonale samfunnets forventede disposisjoner.⁹

Spørsmålet om Kosovos status var ett av de mange temaene som kom opp i forbindelse med Jugoslavias langvarige og blodige sammenbrudd. Selv om 90-tallets Balkan-kriger startet i Slovenia, hadde Kosovo vært i fokus lenge før den tid. Mang en Balkan-ekspert spådde på 80-tallet at dersom det kom til åpen konflikt i Jugoslavia, ville den mest sannsynlige utløsende faktor knytte seg til Kosovo-spørsmålet. I lys av dette er det nesten overraskende at det tok ni år fra den politiske krisen var et faktum til den væpnede kampen begynte for alvor.

Kosovo fikk et visst indre selvstyre allerede i grunnloven av 1946, og dette ble utvidet av president Josip Broz Tito i grunnlovsreformen av 1974. Denne ordningen var imidlertid ikke særlig populær i noen av leirene i Kosovo. Mange serbere så den som så omfattende at serberne ikke lenger var herrer i eget hus, mens mange kosovoalbanske så løsningen som helt utilstrekkelig ettersom de hadde ønsket seg status som egen republikk. Vi så fremveksten av to konkurrerende nasjonalistiske prosjekter, som begge dreide seg om det samme territoriet: det serbiske og det albanske prosjektet for Kosovo. Dette førte til omfattende politisk uro og store spenninger mellom og innad i folkegruppene i Kosovo. Slobodan Milosevics vei til makten gikk ikke minst via hans kyniske bruk av spenningene i Kosovo som argument for en stadig mer serbisk-nasjonal politikk. Sentralt sto det spektakulære 600-årsjubileet for det sagnomsuste slaget ved Kosovo Polje som hadde stått den 28. juni 1389. Kosovo ble fremstilt som Jugoslavias krybbe, og som et område av svært stor historisk og mytisk betydning for den serbiske nasjonen. Den nye presidenten gjorde et stort nummer av at den serbiske nasjon igjen var truet av fienden, og at serberne måtte stå sammen mot denne trusselen. Under Milosevics styre ble grepet om Kosovo strammet kraftig til. I 1989 tok Beograd full kontroll over justis-, politio- og sikkerhetspolitikken i Kosovo, ut fra påstander om albanske maktovergrep mot minoritetene i provinsen. I 1990 ble Kosovos

9 Ingen frigjøringsbevegelse eller lokal motstandsgruppe med respekt for seg selv unngår i vår tid å utvikle en strategi for å påvirke verdensopinionen til å handle i sin favør. Kosovoalbanerne var imidlertid tidlig ute på dette området. Dette var en del av president Ibrahim Rugovas ikke-voldslinje. Rugova lovet kosovoalbanerne at denne linjen ville føre til internasjonal støtte og frigjøring uten kamp. UCK, på sin side, hevdet at løsningen i Dayton viste at en folkegruppe som ikke grep til våpen, ikke ville bli hørt av verdenssamfunnet.

autonomi ytterligere redusert. Blant annet ble Kosovo fratatt sin vetorett i det serbiske parlamentet. Da det albanske flertallets representanter i Kosovos selvstyreforsamling svarte ved å vedta en erklæring om selvstendighet, ble ordningene fra 1974 avskaffet og et direkte styre fra Beograd innført i alle samfunnssektorer.

Den kosovoalbanske reaksjonen på at Kosovos selvstyre ble avskaffet, var en folkeavstemning om selvstendighet for Kosovo samt påfølgende boikott av alt som kunne gi inntrykk av aksept for serbisk overherredømme. I stedet dannet de et parallelt, uformelt system, som hovedsakelig ble finansiert gjennom skattlegging av de mange kosovoalbanerne som arbeidet i utlandet, samt av rike lokale klanledere (March & Sil 1999). Ved å organisere seg selv på denne måten unngikk kosovoalbanerne den serbiske staten i så stor grad som mulig (Troebst 1998, 1999). For alle praktiske formål eksisterte det nå to statsstrukturer i Kosovo, en serbisk og en albansk.

I nesten et tiår ble dette unike systemet ledet av kosovoalbanernes uoffisielle president, Ibrahim Rugova. Han var blitt valgt i uoffisielle valg i 1992 og 1998 (dog noen uten motkandidater) og gikk inn for en ikke-voldslinje mot det serbiske regimet. Han mente at man ville tape på væpnet motstand og at en derfor heller burde satse på systematisk, passiv motstand og ved å forsøke å ignorere det serbiske styret så langt som mulig. Rugova foretok hyppige besøk til vestlige land for å appellere om internasjonal støtte.

Dayton-sjokket

Utelatelsen av Kosovo-problematikken fra Dayton-forhandlingene i november 1995 bidro i stor grad til radikaliseringen blant kosovoalbanerne. I et halvt tiår hadde lederen for LDK-regjeringen (*Lidhja Demokratike te Kosovës*) i den uformelle *Republikken Kosova* lovd sine medborgere at det gjaldt å holde ut fordi det internasjonale samfunnet en dag ville støtte kravet om et fritt Kosova nettopp på grunn av den ikke-voldelige motstandslinjen albanerne hadde valgt. Problemet for Rugova var at mange i det internasjonale samfunn nok støttet de ikke-voldelige metodene, men ikke deres politiske mål om et fritt Kosova. Dertil hadde det samme internasjonale samfunn nok med de varme konfliktene lenger nord på Balkan og ikke mye overskudd til en latent konflikt i Kosovo (Eide 1999:206-218). Videre var dette bare en fortsettelse av trenden med å se hver konflikt isolert, i stedet for å finne en omforent regional løsning (Troebst 1998, Clément 1997).

Det var hele tiden politiske krefter i Kosovo som ønsket mer

direkte aksjon. Disse hadde imidlertid lenge kun begrenset støtte i befolkningen. I universitetsmiljøet i provinshovedstaden Pristina utviklet det seg tidlig på 1980-tallet et venstreradikalt miljø som ønsket væpnet revolusjon mot det titoistiske Jugoslavia. Deler av det som skulle bli den kosovoalbanske frigjøringshæren UCK (*Ushtria Clirimtare E Kosoves*)¹⁰, oppsto først som det politiske partiet LPK (*Lëvizja Popullore e Kosovës*) sin militære arm. En annen gren som ønsket væpnet aksjon, hadde sin base på landsbygda i Kosovo (særlig Drenica-dalen). Mange av de sentrale lederne i dette miljøet var i slekt med albanere som sloss for det Mussolini-støttede storalbanske riket under 2. verdenskrig. For disse var ikke et selvstendig Kosovo målet, men bare et steg på veien frem til opprettelsen av et Stor-Albania. På grunn av den store fraksjoneringen i det kosovoalbanske motstandsmiljøet kunne UCK derfor best beskrives som en paraplyorganisasjon, hvor det eneste samlende var kampen mot det serbiske regimet og ønsket om løsrivelse. Inntil Dayton hadde Ibrahim Rugova klart å holde disse kreftene i sjakk, men nå fikk de vind i seilene. En forsterkende faktor var sammenbruddet i Albania i 1997, som blant annet førte til at store mengder våpen kunne flyte inn i Kosovo.

NATOs vei inn i krigen

Våren 1998 ble det klart at vi sto foran en ny voldelig konflikt på Balkan. Samtidig fikk vi nok et eksempel på det internasjonale samfunnets manglende evne til å fremstå som en enhetlig og koordinert aktør overfor akutte kriser av denne typen. I årevis hadde vestlige ledere blitt advart om at Kosovo en dag ville komme til å eksplodere. Krisen kom likevel overraskende på en rekke sentrale aktører. Imidlertid ble det fort oppnådd bred enighet om *målet* for det internasjonale engasjementet i Kosovo-konflikten: Både Vesten og Russland ville gå inn for utvidet indre selvstyre for Kosovo, men ønsket *ikke* å bidra til ytterligere fragmentering av Jugoslavia. FN-resolusjonene 1160 og 1199 – som ble vedtatt med stemmene til alle de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet – krevde at partene deltok i en forhandlingsprosess med sikte på stopp i krigshandlingene og etableringen av et omfattende indre selvstyre innen rammen av Jugoslavia, samtidig som man gjorde det klart at man respekterte Jugoslavias territoriale integritet. Slik sett var det fak-

¹⁰ UCK omtales også ofte som KLA etter den engelske forkortelsen: *Kosovo Liberation Army*.

tisk større enighet om politikken vis-à-vis Kosovo i FN i 1998 enn det hadde vært innad i Vesten da slovensk og kroatisk uavhengighet først sto på dagsordenen i 1991. Derfor er det spesielt tragisk at denne internasjonale enigheten ikke kunne omsettes i en effektiv prosess for å finne frem til et akseptabelt kompromiss i striden mellom jugoslaviske myndigheter og kosovoalbanerne.

Et vedvarende trekk ved det internasjonale samfunnets måte å forholde seg til krisene på Balkan de siste ti år, har vært at man har sendt enten uklare eller rett og slett innbyrdes motstridende signaler om hvor man står. Dette så man først i forbindelse med anerkjennelsen av de nye republikkene, deretter gjentatte ganger i håndteringen av krigen i Bosnia, og så nok en gang da krigen i Kosovo blusset opp – på tross at man i hvert fall formelt sett hadde et omforent syn på hva som var den ønskede løsning på konflikten.

I februar 1998 slo for eksempel USAs Balkan-utsending Robert Gelbard fast at det ikke hersket noen tvil om at UCK var en terroristorganisasjon og at USA sterkt fordømte all terroristaktivitet i Kosovo (Chomsky 1999). Dette forble det offisielle synet en god stund fremover, og selv om det naturligvis ikke var meningen, synes det å ha gitt myndighetene i Beograd et inntrykk av at de egentlig hadde relativt frie tøyler så lenge de nøyde seg med å gjøre det som var nødvendig for å bekjempe en geriljaorganisasjon som også Vesten tok avstand fra. Samtidig kom det utover våren 1998 stadig sterkere signaler om at NATO så på det serbiske regimet som hovedproblemet, og at Jugoslavia øyeblikkelig måtte innstille sine blodige offensiver mot UCK-dominerte områder i Kosovo. Fra våren 1998 ble dette kravet knyttet til advarsler om at NATO var beredt til å gripe inn med makt dersom det skulle bli nødvendig.

Formålet med dette var utvilsomt å legge en demper på den serbiske krigføringen, *ikke* å gi UCK et inntrykk av at NATO sto på geriljaens side. Dessverre oppfatter ikke alltid mottakeren et budskap slik det er ment fra avsender. Følgelig må det ha fremstått for UCKs strateger som om NATO gjorde seg klar til å gripe inn på en måte som i praksis ville fremme geriljaens sak. Et optimistisk anslag fra UCKs side skulle tilsi at med NATO som sitt flyvåpen burde man kunne vinne en avgjørende seier over Jugoslavias politio- og hærstyrker. For UCK gjaldt derfor å få involvert NATO i krigen, og en rekke uttalelser fra NATO-hold var da også egnet til å gi inntrykk av at dette var innen rekkevidde. Med andre ord kan man fra NATO-hold ha kommet i skade for å ha inspirert *begge* partene til ytterligere krigsinnsats snarere enn omvendt – og stikk i strid med de egentlige intensjoner om å hindre en opptrapping samt å

motvirke en ytterligere radikalisering av aktørene i Kosovo.

NATO gjorde seg selv til aktør i konflikten fra våren 1998, både ved at NATOs generalsekretær Javier Solana engasjerte seg direkte og ved at representanter for ledende NATO-land – og ikke minst USAs utenriksminister Madeleine Albright – stadig truet med bruk nettopp av NATO når hun uttalte seg om krisen i Kosovo. Det var ingen selvfølge at akkurat NATO skulle bli den dominerende aktør i Kosovo-konflikten på den internasjonale siden. Andre kandidater kunne ha vært FN, OSSE eller EU. FN hadde imidlertid blitt kraftig desavuert i mange leire etter de smertelige erfaringene med UNPROFOR i Kroatia og Bosnia såvel som etter det mislykte engasjementet i Somalia, og de ledende vestlige landene syntes ikke å ha ønsket noen fremtredende rolle for FN i en ny operasjon på Balkan. Storbritannia og USA lyktes heller ikke i å få Sikkerhetsrådets støtte til å autorisere en formell trussel om bruk av makt mot Jugoslavia, til tross for at de forsøkte å få til dette i utkastet til resolusjon 1203 høsten 1998. OSSE på sin side hadde på dette tidspunkt store problemer med å identifisere sin rolle i Jugoslavia. Ettersom organisasjonen hadde suspendert Jugoslavias medlemskap, var jugoslaviske myndigheter ikke villig til å akseptere noen OSSE-rolle inne i Kosovo før oktober 1998. EUs kompetanse, på sin side, lå mer på den sivile siden, og unionen egner seg ikke særlig godt til den type trusseldiplomati som nå var under oppseiling. NATO, derimot, hadde pr. 1998 lagt bak seg tre relativt vellykkede år som fredsbevarer i Bosnia. NATO er videre USAs (og flere europeiske lands) foretrukne ramme for samordning av europeisk sikkerhet, og organisasjonen var på vei mot et 50-årsjubileum der NATOs rolle overfor «nye» trusler skulle stå i sentrum. Det kan ha vært en medvirkende faktor at et jubileum over freden i Europa ville se litt merkelig ut i lys av nok en blodig Balkan-krig.

NATO er verdens ledende militærpolitiske allianse. Ved at de vestlige land valgte å gjøre NATO til hovedaktør, oppnådde man ting på en og samme tid. På den ene siden kunne trusler om bruk av makt i utgangspunktet fremføres med langt større troverdighet fra NATOs side enn av andre organisasjoner. Selv om det naturligvis i alle tilfeller er medlemslandene som stiller med styrker, og selv om man kunne tenke seg *ad hoc*-koalisjoner av de land som ønsker å delta, hadde det klare fordeler å kunne knytte truslene til en allerede eksisterende organisasjon med en integrert kommandostruktur. Samtidig bandt man seg på denne måten til å stå løpet helt ut. Man kan ikke skusle bort NATOs troverdighet ved å stille ultimatum i tide og utide, for så å la være å slå til dersom ultimatumet ikke

innfris. I så måte er NATOs styrke også NATOs svakhet. En organisasjon som FN kan tillate seg å feile en gang imellom: FNs autoritet er av normativ karakter mer enn basert på fysisk makt, og et velment, men mislykket forhandlings- eller meglingsopplegg fra FNs side river ikke grunnen under organisasjonen.¹¹ Tvert om kan man si at en av FNs *de facto*-funksjoner nettopp er å få skylden for manglende eller mislykket handling i tilfeller der stormaktene ønsker å holde seg unna en sak, men trenger en syndebykk for ikke å fremstå som handlingslammede selv. En organisasjon som NATO, derimot, kan ikke tillate seg å tape.¹²

Med andre ord tok man en risiko ved å velge å bruke NATO som ramme for presset mot Milosevic. Derfor lå det også i kortene at enten ville presset virke, eller så måtte det komme til et militært oppgjør.¹³ Det er vanskelig å se at dette forholdet ikke skulle påvirke dynamikken i den prosess som fant sted mellom de vestlige land og Jugoslavia i perioden sommeren 1998 og våren 1999.

Bortsett fra en lang rekke utsagn om at NATO ville engasjere seg dersom Milosevic ikke snarest beordret stopp i aksjonene i Kosovo, kom det første håndfaste uttrykket for NATOs trusseldiplomati med NATOs luftmilitære øvelse i Makedonia og Albania i slutten av juni 1998. En rekke NATO-land bidro til denne øvelsen, som ble presentert som en advarsel til den jugoslaviske regjeringen.

Situasjonen i Kosovo ble imidlertid ikke særlig mye bedre, og høsten 1998 tilspisset situasjonen seg betraktelig, både i form av nye kamphandlinger mellom serbiske styrker og UCK, og fordi store befolkningsgrupper ble drevet ut av sine hjem i det sentrale Kosovo (særlig i Drenica-dalen) i forbindelse med kamphandlingene. Dette førte til flere hundre tusen internt fordrevne og flere alvorlige

11 FN har gjennomført et stort antall fredsoperasjoner og vært involvert i et enda større antall meklingsprosesser. Noen av disse har vært vellykkede, andre mislykkede, og noen katastrofale. *Ett* FN-engasjement blir også av denne grunn mindre avgjørende for organisasjonen enn for NATO, som ikke har en rekke faktiske engasjementer bak seg.

12 Enkelte kritikere har harselert over den vekt NATOs medlemsland har lagt på NATOs troverdighet som medvirkende årsak til krigen. Denne kritikken er urimelig. For en forsvarsallianse som skal forebygge krig ved avskrekking, samt potensiell slagkraft, er troverdighet en av de viktigste ressurser man har. Det er jo en eventuell motparts tillit til at NATO faktisk *vil* fungere om det kommer til stykket, som er nøkkelen til at så vel avskrekking som politisk påvirkning skal fungere. Derfor *må* en allianse som NATO være opptatt av å verne om sin troverdighet.

13 NATOs ressurser er politisk samhold og militær evne. NATO som sådan vil pr. definisjon bli trukket raskere mot militære løsninger enn organisasjoner med et bredere repertoar av virkemidler.

voldsepisoder som involverte sivilister. Kosovo-krisen var nå for alvor kommet på topp i vestlige mediers dagsorden. USA og Storbritannia hadde jobbet iherdig for å få til et vedtak i FNs sikkerhetsråd som autoriserte medlemslandene til å bruke *all necessary means* – kodeordet for FN-sanksjonert bruk av væpnet makt – for å gjennomdrive de krav som ble stilt i resolusjonene 1160 og 1199. Forsøkene lyktes imidlertid ikke. Selv om de to ikke-vestlige vetomaktene, Russland og Kina, i all hovedsak sluttet opp om kravene til partene i konflikten, var de ikke villige til å autorisere trusselen om ensidig maktbruk mot den jugoslaviske siden. For begge fremsto dette som et viktig prinsipielt spørsmål om grensen for innblanding i indre anliggender. I Russlands tilfelle hadde dette også å gjøre med maktfordelingen i Europa og en bekymring for at NATO ble stadig mer dominerende på Russlands bekostning.

Den manglende viljen til å akseptere de vestlige voteringsforslagene ble tolket av utenriksminister Albright som at FNs sikkerhetsråd var blokkert.¹⁴ Sammen med Storbritannia satte USAs regjering nå i gang en prosess for å få NATO-rådet til å vedta en *act order* – en beslutning om å sette NATOs militære apparat i beredskap for mulige angrep på Jugoslavia på tross av at det ikke forelå et FN-mandat.

Dette var en vanskelig prosess, ikke minst for NATOs europeiske medlemsland. NATO hadde aldri tidligere gått utenom FN og folkeretten. Som forsvarsallianse hadde NATO blitt etablert med eksplisitt referanse til FN-paktens artikkel 51 om retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar. Senere, som fredsbevarer på Balkan, hadde NATOs aksjoner hele veien vært autorisert av egne resolusjoner i FNs sikkerhetsråd. Dette var tilfellet både for støtteoperasjonene for UNPROFOR i perioden 1992-95 og da NATO tok over det landmilitære ansvaret fra FN i Bosnia i desember 1995. I en lang rekke medlemsland førte Kosovo-spørsmålet til relativt store debatter om NATOs rolle i Europa, om forholdet til folkeretten, og om retten (eller plikten) til humanitær intervensjon i situasjoner som den vi så i Kosovo.

Likevel kom NATO-landene etterhvert inn på linjen. Utenriksminister Albright skrev personlige brev til sine kolleger i alle NATO-landene, der hun understreket at det nå sto om NATOs troverdighet

14 Strengt tatt var jo ikke Sikkerhetsrådet blokkert – en rekke møter ble holdt om temaet, og flere resolusjoner ble vedtatt med krav om økt indre selvstyre. Men USA og Storbritannia fikk altså ikke gjennomslag for sitt synspunkt på det ene, men viktige punktet om maktbruk.

og at dette ikke var tiden for å bøye av.¹⁵ Vedtaket ble fattet natten til 13. oktober i NATO-rådet, og planleggingen for en begrenset luftmilitær aksjon kunne begynne.¹⁶

Formålet med å sette i gang denne prosessen i NATO var ytterligere å styrke troverdigheten i NATOs trusler i forbindelse med den amerikanske spesialutsendingen Richard Holbrookes samtaler med Milosevic, som på dette tidspunkt var i gang i Beograd. Holbrooke krevde en fullstendig stopp i kamphandlingene, en tilbaketrekning av serbiske hær- og spesialpolitistyrker, samt innsettelsen av en internasjonal, væpnet fredsstyrke i Kosovo. I siste øyeblikk ble det da også oppnådd enighet om en avtale som innebar en reduksjon av de serbiske styrkene til 2/3 av det daværende nivået, opphør i aksjonene, samt utplassering av en ubevæpnet fredsstyrke som OSSE skulle organisere i det nye *Kosovo Verification Mission* (KVM).¹⁷ Denne avtalen lignet relativt mye på et utkast som en russisk forhandlingsdelegasjon hadde oppnådd enighet om en uke før, men ble nå tatt som et bevis på at NATO-preset hadde virket. I en rekke vestlige hovedsteder – samt i Beograd – pustet man lettet ut. NATO hadde ikke vært nødt til å bombe likevel.

KVM-avtalen hadde imidlertid flere svakheter. Holbrooke hadde måttet gi opp kravet om en væpnet fredsstyrke, og NATO som sådan var ikke direkte involvert i oppdraget på bakken.¹⁸ KVM-korpset fikk være ute i felten på partenes nåde, og serbisk politi fikk anledning til å begrense deres bevegelsesfrihet når dette kunne «begrunnes» ut fra observatørens egen sikkerhet. Videre var avtalen inngått mellom Holbrooke (USA/Vesten) og Milosevic, uten at kosovoalbanerne var blitt hørt, noe de ga ganske klart uttrykk for i ettertid.¹⁹

15 «This Is Not a Time to Back Down», *The Guardian*, 9. okt. 1998.

16 Øverstkommanderende i Europa, general Wesley Clark, beskrev tenkningen i NATO omkring hvordan en eventuell operasjon kunne gjennomføres i relativt ambisiøse vendinger i forbindelse med debattene i NATO-rådet i oktober 1998: «[i]f necessary, NATO air power will systematically take apart Milosevic's air defence structure and expose his military and police machinery of repression in Kosovo to destruction» i «NATO Nears Final Order to Approve Kosovo Strike», *New York Times*, 11. okt. 1998.

17 KVM var på mange måter en utvidelse av det nærværet som hadde eksistert siden *Kosovo Diplomatic Observer Mission* hadde blitt utplassert i Kosovo sommeren 1998, men med flere mannskaper: Nå fikk man aksept av jugoslaviske myndigheter for å utplassere opp til 2000 observatører.

18 NATO fikk imidlertid anledning til å overvåke territoriet fra luften, bl. a. i form av ubemannede droner.

19 Fehmi Agani, en av Rugovas nærmeste medarbeidere frem til han ble drept av serbere våren 1999, hevdet at Holbrookes delegasjon hadde informert dem om

KVM-avtalen ble utlagt som et gjennombrudd for NATO på tross av at den ganske åpenbart innebar en utsettelse mer enn en løsning på problemet.²⁰ Etter noen måneders moderat forbedring i situasjonen ble forholdene igjen svært anspente fra juletidene 1998-99, og det ble mer og mer tydelig at KVMs nærvær kun hadde en begrenset innflytelse på partene. Problemet med ikke å ha involvert UCK i avtalen viste seg raskt ettersom UCK-soldater i mange tilfeller overtok stillinger som serbiske styrker forlot i tråd med avtalen, til sistnevntes store irritasjon. Det ble samtidig reist berettiget tvil om de jugoslaviske myndighetenes oppfyllelse av sin del av avtalen.

Den serbiske massakren på sivilister i Racak i januar 1999 ble på mange måter det endelige dødsstøtet for KVM-avtalen. Kontaktgruppen forsøkte å skape ny giv i den politiske dialogen, og partene i konflikten ble nå samlet i Rambouillet-slottet utenfor Paris for fredsforhandlinger. Det ble imidlertid ikke oppnådd enighet.²¹

NATOs første krig

Mange sentrale aktører har i ettertid påpekt at NATO ikke hadde noe valg da NATO-rådet den 23. mars 1999 vedtok å iverksette luftangrepene mot Jugoslavia.²² Det er mye riktig i dette. Valgene var på mange måter tatt på et langt tidligere tidspunkt. Situasjonen den 23. mars – med sammenbrudd i Rambouillet-forhandlingene, en gradvis forverring av situasjonen på bakken i Kosovo på tross av KVMs nærvær, samt de utallige ultimatumene og frister NATO hadde satt og deretter oversittet – bar preg av at NATO så vel som Milosevic-regimet hadde malt seg inn i hvert sitt hjørne. Det sto nå om intet mindre enn NATOs troverdighet som militærpolitisk allianse.

Problemet for NATO var at man egentlig ikke var forberedt på å føre noen krig. Riktignok hadde det foregått visse militære forberedelser til en kortvarig luftkampanje mot Jugoslavia. Blant annet gjennomførte man i månedene fra *act order* hadde blitt vedtatt i oktober 1998 til angrepene faktisk begynte, en foreløpig utvelgelse

Holbrooke-Milosevic-avtalen med ekstrem arroganse og hadde gjort det klart at det ikke fantes noe alternativ til å akseptere den. Se Flottau i *Tempus*, 19.–25. nov. 1998.

20 Om omstendighetene rundt Holbrooke-Milosevic-avtalen, se Eide (1998).

21 For en drøfting av opplegget for og innholdet i Rambouillet-forhandlingene, se Eide (1999).

22 Luftangrepene begynte den 24. mars, men vedtaket ble fattet kvelden før.

av strategiske mål både via luftovervåking og ved hjelp av folk på bakken, og militære ressurser var blitt overført fra USA til Europa. Utover dette synes forberedelsene å ha vært beskjedne. Det skulle fort vise seg at NATO langt fra kunne melde seg klar til strid på en måte som man kanskje hadde ventet av en organisasjon som i 50 år hadde terpet på forberedelser til en storkrig med en likeverdig motstander. Derfor syntes da også operasjonene å komme som litt av en overraskelse på en rekke ledd i NATOs sentrale organisasjon så vel som i de ulike medlemslandene.

Den vestlige strategien i Rambouillet hadde i stor grad blitt utviklet i et samspill mellom Storbritannias utenriksminister Robin Cook, Frankrikes utenriksminister Hubert Védrine og USAs utenriksminister Madeleine Albright. Det var imidlertid betydelige spenninger forhandlerne imellom. Mens Cook og Védrine forsøkte å finne frem til reelle fellesstandpunkter, syntes Albrights strategi snarere å gå ut på å gjøre presset mot Milosevic tydeligst mulig.²³ Dette søkte hun å få til gjennom å forenkle bildet ved å tilpasse forhandlingene slik at man i hvert fall fikk kosovoalbanernes underskrift, for så å bruke dette i et ultimatum mot Milosevic.²⁴ Tilsynelatende var det tatt høyde for at Milosevic fortsatt ville nekte å underskrive, og at en kort og effektiv runde av innledende angrep ville kunne bli nødvendig for å understreke at alliansen faktisk var villig til å bruke makt. En teori med opphav i CIA skal ha villet ha det til at president Milosevic egentlig ville *treng*e et lite angrep fordi han da kunne si at han sto imot så lenge han klarte, men at ingen kan jo stille opp mot NATO, og nå ville han skjermes sitt folk mot større ødeleggelser.

Eskalering og asymmetrisk motmakt

Dessverre tenkte ikke det jugoslaviske lederskapet slik. Regimet til Slobodan Milosevic hadde knyttet sin maktposisjon så tett opp til den serbiske nasjonalismens øyesten, det angivelige serbiske hjerte-

23 Beskrivelsen av prosessen i Rambouillet er basert på samtaler forfatteren har hatt med et antall personer som var til stede i Rambouillet og som ikke har ønsket å bli sitert.

24 I siste runde ble det fremlagt et forslag til militært vedlegg til utkastet til avtale fra Rambouillet som flere av forhandlerne ikke kjente til på forhånd. Vedlegget ville gi NATO fri adgang til hele det jugoslaviske territoriet, og kunne leses som en fullmakt til okkupasjon av Jugoslavia. Det har senere blitt antydnet at det var på dette tidspunktet at det ble åpenbart at man ikke ville få til noe gjennombrudd i Rambouillet.

landet Kosovo, at det neppe hadde vært politisk mulig å overleve en «lettvindt» avståelse selv om de så hadde ønsket. I stedet møtte Jugoslavia angrepene fra luften med en kraftig opptrapping av sin krigføring på bakken.

Carnes Lord, et tidligere medlem av den sikkerhetspolitiske staben til president Bush, og kritiker av NATO-aksjonen mot Jugoslavia, kommenterer tørt at *Enemies often respond when shot at (...)* og at *though Western officials continue to deny it, there can be little doubt that the bombing campaign has provided both motive and opportunity for a wider and more savage Serbian operation than was first envisioned*.²⁵

Det burde egentlig ikke komme som noen stor overraskelse at Jugoslavias motreaksjon ikke kom i form av bombefly og kryssermissiler mot London og Washington, men som av en opptrapping av landets egen krig i selve Kosovo. En sentral erkjennelse i militærteorien er at en underlegen motpart vil søke å kjempe sine slag på andre fronter enn den angriperen ønsker. Dagens Jugoslavia kunne i så måte trekke på tradisjonen fra det alliansefrie, sosialistiske Jugoslavia som gjennom hele den kalde krigen forberedte seg på å bekjempe en teknologisk og kvantitativt overlegen motstander.

En rekke direkte motstridende utsagn fra sentrale beslutningstakere i NATO bekrefter inntrykket av at man ikke hadde brukt nevneverdig tid på å tenke igjennom hvordan angrepene ville bli besvart. Den 27. mars sa Det hvite hus' talsmann James Rubin at president Clinton var *extremely alarmed* av rapportene om en kraftig opptrapping av de serbiske overgrepene mot albanerne i Kosovo, mens Wesley Clark fremholdt at NATOs militære ledere hadde ventet en slik opptrapping av overgrepene og at dette var «*entirely predictable*».²⁶

Flere vestlige politiske ledere hadde på forhånd uttrykt sin bekymret for en slik utvikling til den amerikanske administrasjonen. Både den erfarne Balkan-megleren Carl Bildt og Italias statsminister Massimo d'Alema advarte tidlig i mars 1999 president Clinton om at dersom ikke Milosevic valgte å gi seg umiddelbart, måtte man regne med at oppunder en halv million flyktninger ville strømme ut av Kosovo kort tid etter at angrepene startet. Tilsvarende bekymringer sirkulerte samtidig i NATOs eget ekspert- og etterretningsmiljø.

25 Carnes Lord i *BG* 4. april 1999, sitert i Chomsky (1999).

26 Wesley Clark sa videre at *The military authorities fully anticipated the vicious approach that Milosevic would adopt, as well as the terrible efficiency by which he would carry it out*. Se *Sunday Times* (London), 28. mars 1999.

I ettertid hersker det liten tvil om at den amerikanske politiske ledelsen feilberegnet Milosevics reaksjoner på et bombeangrep. Men i prinsippet kunne også kritikerne ha tatt feil, og Milosevic kunne ha vist seg langt mer medgjørlig. I så fall ville man kanskje nå ha harvestert over alle de pessimister som forestilte seg at Jugoslavia virkelig ville yte motstand mot NATO. En angripende part vil aldri ha full informasjon om reaksjonene på sine handlinger, og i praksis blir det gjerne snakk om å velge mellom to onder: enten å handle (med utilsiktede sidevirkninger) eller ikke å handle, og derved fremstå som passiv overfor en situasjon som var under stadig forverring. Det er derfor ikke nødvendigvis troen på en rask og effektiv utgang på aksjonene som er det kritikkverdige. Den historiske dom som likevel vil henge over dem som var delaktige i denne feilbedømmingen, vil snarere bestå i at man ikke holdt seg med noen plan B. Man hadde *én* kampanjeplan (som riktignok snakket om en gradvis opptrapping, men hele tiden avgrenset til bruk av flystyrker), og dersom denne ikke virket til å begynne med, skulle man rett og slett «bombe mer».²⁷ På det tidspunkt NATO angrep, fantes det ikke noen plan for en eventuell opptrapping til bakkekrig, det var ikke gjort forbedringer til å møte den flyktningstrømmen som general Clark mente var «*entirely predictable*», og det var ikke gjort politiske forberedelser til å håndtere det politiske trykk som man måtte ha sett komme dersom planen ikke virket som forutsatt.²⁸

Når overgrepene i Kosovo tok seg så dramatisk opp etter angrepene som de gjorde, kan dette ha å gjøre med at Milosevic-regimet faktisk la en del bånd på seg *før* krigen nettopp med et sideblikk til Vestens mulige reaksjon, men når NATO-angrepene først var i gang, var det ikke lenger noen grunn til holde igjen. Samtidig fikk serberne nå mye dårligere tid. Sett fra deres ståsted måtte slutt-oppgjøret med UCK tas nå, og *trusselen* om ytterligere eskalering var borte i alle fall i og med at flyangrepene jo faktisk var i gang. Internasjonale medier gjorde, naturlig nok, et stort poeng av sammenhengen mellom NATOs aksjoner og den serbiske motreaksjonen. Det ble derfor viktig for flere av NATO-landenes regjeringer å tilbakevise at det fantes en slik sammenheng. Den tyske regjerin-

27 Dette var president Clintons sikkerhetspolitiske rådgiver Sandy Bergers svar da d'Alema spurte ham hva man hadde tenkt å gjøre dersom den innledende runden med angrep ikke ville føre til at Jugoslavia gav etter.

28 Mye av litteraturen om begynnelsen på NATO-aksjonene konsentrerer seg nettopp om denne feilberegningen. Se f.eks. Mandelbaums *A Perfect Failure* (Mandelbaum 1999), Rodmans *The Fallout from Kosovo* (Rodman 1999:45-51), Falks *Reflections on the Kosovo War* (Falk 1999) m.fl.

gen viste i denne sammenhengen til at man hadde kommet over en serbisk plan kalt *Operasjon Hestesko*, som etter sigende nettopp var en systematisk og omfattende plan for et endelig oppgjør med UCK. Planen involverte en utdriving av store deler av den albanske befolkningen. Det var nå blitt viktig å vise at det som faktisk skjedde på bakken 15 000 fot under NATO-flyene, ville skjedd i alle tilfelle.

Den nøyaktige statusen den såkalte Operasjon Hestesko hadde før NATO-angrepene, er ikke offentlig kjent. Det som er åpenbart, er at fordrivingen av den albanske befolkningen ikke var en spontan reaksjon fra frustrerte serbiske offiserer rundt omkring i Kosovo. Dette dreide seg om en langt mer koordinert kampanje enn som så. Selv om den albanske flyktningstrømmen først viste seg for fullt rundt den 26.-27. mars, hadde den kvalitative endringen i denne retning skjedd allerede den 20. mars, ifølge KVMs observatører på bakken. Dette var med andre ord rett etter det endelige sammenbruddet i Rambouillet og OSSE-formann Knut Vollebæks beslutning om å trekke ut KVM, men *før* NATO-bombene faktisk begynte å falle. På dette tidspunkt var det i alle tilfeller åpenbart at konfrontasjonen mellom NATO og Jugoslavia var på vei. Madeleine Albright gjorde det klart da siste Rambouillet-runde mislyktes at nå måtte hardt settes mot hardt. Det store spørsmålet i denne sammenhengen er om det som omtales som Operasjon Hestesko var en *contingency plan* – altså en av flere planer militære staber utvikler for å ha rede i påkommende tilfelle, som f.eks. at man blir angrepet på den ene eller andre måten – eller om man med *plan* mener at det var tatt konkrete beslutninger om at Kosovo skulle renses for albanere uansett hva som ellers hendte.²⁹ Det som i alle tilfeller er klart, er at det fant sted en kvalitativ endring i den jugoslaviske krigføringen og at denne falt sammen med begynnelsen på en NATO-aksjon som var blitt annonsert som nær forestående i månedsvis.

Luftmakt alene?

Et sentralt tema i debatten om valg av strategi i Kosovokrigen dreide seg om hvorvidt en krig vil kunne vinnes ved bruk av luftmakt alene.

²⁹ USA hadde f.eks. en *contingency plan* for en krig med Storbritannia helt frem til 1939. Den litt forskjellige bruken av begrepet plan i militær og sivil språkbruk kan ha noe av ansvaret for forvirringen rundt den såkalte Operasjon Hestesko.

Tradisjonell militærteori har avvist dette kategorisk, og vist til at selv om luftstridsmidler er stadig viktigere støtteredskaper for landmilitære offensiver, må territorium vinnes og sikres på bakken. Dette var en utbredt oppfatning blant både europeiske og amerikanske militære ledere i opptakten til Kosovokrigen. En rekke militære analytikere påpekte at dersom NATO skulle fortsette langs en vei som i hvert fall i prinsippet kunne føre til direkte konfrontasjon med Beograd, måtte alliansen forberede en troverdig landstyrke og begynne å bygge opp denne i nærområdene. Ikke å gjøre dette ville svekke NATOs troverdighet. Både Albania og Makedonia var i utgangspunktet villige til å tillate et økt NATO-nærvær. Dessuten hadde NATO omfattende styrker i Bosnia allerede – blant annet like ved grensen til Serbia. Politisk viste det seg imidlertid umulig å samle støtte for en slik opsjon. I stedet utviklet det seg en bemerkelsesverdig allianse mellom en rekke ledende NATO-politikere og visse teknologisk orienterte militære miljøer som argumenterte for at moderne militær teknologi, med meget presis våpenlevering på lang avstand og nøyaktig signaletterretning fra luften og rommet, ville åpne for helt nye former for krigføring der gamle militære sannheter ikke lenger ville gjelde. Den nye teknologien skulle åpne for direkte angrep på regimets innerste sirkler for på den måten å kappe hodet av uhyret (Warden 1995).

Denne tilnærmingen til bruk av makt aktualiserer en rekke forskjellige etiske spørsmål. For det første vil forsøket på å ramme det onde ved roten ofte gå veien om ødeleggelse av infrastruktur som har både sivil og militær verdi, som kraftforsyning, kommunikasjon, broer, veier, jernbaner, etc. fremfor å angripe styrker i felt. Dette kan imidlertid lett komme i konflikt med Genèvekonvensjonens prinsipp om å unngå unødig skade på det sivile samfunnet. Dette må igjen veies opp mot et proporsjonalitetsprinsipp og strategiens evne til å bringe krigen til et raskest mulig opphør. For det illustrerer valget av en tilnærming der man ved å velge (a) ikke å bruke bakkestyrker og (b) ikke å utføre operasjoner under 15 000 fot, også på mange måter valgte bort evnen til å beskytte den kosovoalbanske sivilbefolkningen man mente å intervenere på vegne av så lenge kamphandlingene pågikk. Flere humanitære organisasjoner forsøkte å få NATOs hjelp til å gjennomføre flydropp av mat til internt fordrevne albanere i skoger og på fjelltopper inne i Kosovo, men de fikk nei med henvisning til flygernes sikkerhet. Et tredje etisk relatert spørsmål er at man faktisk legger hele ansvaret på å få avsluttet krigen over på motpartens politiske og militære ledelse. Man kan f.eks. ikke forvente at soldater som opplever kampen som håpløs,

vil overgi seg uten at man selv er til stede på bakken – man kan jo ikke overgi seg til et jagerfly.

Det største problemet ved NATO-strategien knytter seg imidlertid til forholdet mellom maksimal *force protection* (prinsippet om at egne styrker skal beskyttes mot fare for enhver pris) og den militære effekt våpnene da fikk. Det har senere kommet frem at NATOs evne til å ramme de serbiske politi- og hærstyrkene i Kosovo var langt dårligere enn forventet og betydelig dårligere enn det inntrykket NATO gav underveis mens krigen pågikk. Man utløste altså en opptrapping i selve Kosovo, men uten å yte effektiv motstand mot denne – håpet var i stedet at luftkampanjen mot mål ellers i Jugoslavia skulle føre til en raskest mulig jugoslavisk beslutning om å trekke tilbake styrkene slik at situasjonen kunne bli bedre på lengre sikt. Denne avgjørelsen kan imidlertid *også* ha blitt trukket ut i tid fordi fraværet av en troverdig bakkeoperasjon gjorde at presset på jugoslaviske myndigheter ble svakere enn det kunne ha vært. Jugoslaviske hær- og politistyrker fikk derfor mer tid til å gjennomføre sine operasjoner i Kosovo på relativt uforstyrret vis.

Det var da heller ingen unison oppslutning om Wesley Clarks strategi i vestlige militære kretser. Clark brøt entydig med Powell-doktrinen, som hadde lagt vekt på overlegenhet også på bakken som en forutsetning for å angripe en fiende (Powell-doktrinen sto sentralt under Golfkrigen), og denne doktrinen hadde fortsatt mange tilhengere i det amerikanske forsvaret, herunder USAs forsvarssjef Henry H. Sheldon. Det har i ettertid også kommet frem at det eksisterte svært alvorlige motsetninger mellom general Clark, forsvarssjef Shelton og sjefen for luftstridskreftene i Europa, general Short.³⁰

Etter at krigen i Kosovo tok slutt, har flere tilhengere av Clarks strategi argumentert for at man herved har tilbakevist forestillingen om at en krig ikke kan vinnes med luftmakt alene. Ved første øyekast kan det da også se ut som om dette var den første vellykkede rene luftkrig. Ser man nærmere etter, er dette likevel en sannhet med store modifikasjoner. Det er strengt tatt ikke riktig at det ikke fantes bakkestyrker på NATOs side. Krigens gang fremtvang nemlig et situasjonsbestemt samarbeid mellom UCK og NATO som ble stadig tettere. Etter å ha fått meget hard medfart i første fase av

30 *Washington Post* refererer fra videokonferanser som fant sted mellom de to der konflikten ble åpenbar, jf. *Washington Post* 4.okt.1999. Wesley Clark ble senere satt på oppsigelse som SACEUR av den amerikanske militære ledelsen, noe som kan tolkes som en form for straff for egenrådigheten under krigen.

krigen mellom NATO og Jugoslavia, tok UCK seg opp igjen i ly av NATOs aksjoner, og fra mai var samarbeidet relativt godt utviklet. Blant annet skal UCK ha levert store mengder informasjon til bruk for NATOs målutvelgelse på samme måte som egne styrker kunne ha gjort dersom de hadde vært i bruk. En betydelig del av de jugoslaviske mål som faktisk ble ødelagt, ble identifisert på denne måten, mens andre ble ødelagt av UCK direkte. Dette økte effektiviteten i NATOs luftoperasjoner betraktelig, men førte samtidig nettopp til den type samarbeid med UCK som man i utgangspunktet ikke hadde ønsket. Dette skapte politiske vanskeligheter i ettertid, da man igjen måtte få UCK på en armlengdes avstand.

Krigens tre faser

NATOs luftkrig mot Jugoslavia skulle etter planen finne sted i tre faser. I fase 1 skulle Jugoslavias luftvern settes ut av spill, slik at NATO-flyene kunne operere fritt. I fase 2 skulle så de serbiske politi- og militærstyrker i (og i umiddelbar nærhet av) Kosovo angripes. Først dersom dette ikke førte frem, skulle man gå videre til fase 3 som dreide seg om strategisk bombing av mål i hele Jugoslavia. Hverken fase 1 eller fase 2 ble særlig vellykkede, militært sett. De nyeste generasjonene presisjonsvåpen er riktignok mye mer effektive enn f.eks. de som ble brukt under Golfkrigen for ti år siden.³¹ De aller fleste treffer det kartkoordinatet de er siktet inn mot med imponerende nøyaktighet. Men for at det skal være noe hjelp i dette må man imidlertid vite *hvilke* koordinater man skal rette våpnene mot. Også her kommer teknologien til hjelp. Flere av NATO-landene besitter i dag svært overlegen teknologi for å oppspore motpartens våpensystemer og andre viktige mål fra store avstander. Det eneste man krever av fienden for at disse systemene skal virke, er at han setter sine systemer i drift – noe jugoslavenene i stor grad lot være å gjøre. Teknologien for å bekjempe bevegelige mål baserer seg på at man kan oppdage objekter ved visuell kontakt, ved å detektere radio- eller annen elektronisk kommunikasjon, ved bevegelse, lys, varmeutvikling, faktisk levering av våpen og så videre. Om forsvareren derimot lar være å ta sine våpensystemer i bruk, og gjemmer dem unna i stedet, blir mye av denne teknologien ubrukelig. På den annen side fører dette samtidig

³¹ Etter Golfkrigen kom det frem at kryssermissiler og andre våpen ikke hadde vært så presise som først antatt. Evalueringen av disse systemene etter Kosovokrigen viser en helt annen grad av treffsikkerhet.

til at motparten ikke får gjort bruk av sine høyteknologiske stridsmidler. Angriperen oppnår derved, om ikke annet, en form for temporær paralysering av stridsevnen. I krigsscenarier der angriperen tar i bruk *både* land- og luftstridskrefter, kan forsvareren ikke tillate seg å gjemme sitt tyngste utstyr fordi han da har bruk for disse ressursene i den løpende striden. Samtidig kan passive, unnagjemte systemer oppspores og angripes av styrkene på bakken. Dersom angriperen derimot gir forsvareren en garanti for at man ikke vil angripe på bakken, trenger forsvareren ikke i like stor grad å bekymre seg for dette og kan tillate seg å gjemme unna viktige deler av utstyret. De jugoslaviske styrkene utplasserte i stedet store mengder attrapper (falske mål), og lyktes i overraskende stor grad i å villedde NATOs fly og våpensystemer. Et større antall svært dyre missiler ble brukt til å sprengte «panservogner» av papp, tre og rustne avfallsrør, «veier» av svart plastikk, mikrobølgeovner osv. En fulltreffer mot et utrangert museumsfly på en pidestall ble også regnet med i suksessberegningene underveis. Denne teknikken, som i russisk sammenheng kalles *maskirovka*, er tradisjonelt en integrert del av militær operasjonsplanlegging i store deler av Øst-Europa. På samme måte som NATOs politiske ledelse virket uforberedt på Jugoslavias asymmetriske reaksjon på luftangrepene, virket alliansens ledere heller ikke særlig forberedt på den utstrakte bruken av narremål og andre virkemidler som tok sikte på å villedde alliansen i valg av angrepspunkter.

Mens dette foregikk, gjentok NATOs talsmann Jamie Shea og general Wesley Clark daglig sine mantra om at *We are degrading his capacity to conduct ethnic cleansing day by day*.³² Det var imidlertid vanskelig å finne synlige bevis for at evnen til å drive etnisk rensning ble svekket nevneverdig ettersom strømmen av flyktninger som nådde grensebyer som Blace i Makedonia og Kukes i Albania, stort sett holdt seg rundt 5000 per dag gjennom hele krigen. NATO oppga samtidig tall hentet fra sine egne *Battle Damage Assessments* (BDAer) underveis i hele krigen. Selv om man ikke har offentliggjort noen offisiell sum, skulle det tilsi at jugoslavene hadde mistet flere hundre stridsvogner og et enda større antall pansrede personellkjøretøyer og artillerienheter. Da den jugoslaviske hæren trakk seg ut etter våpenhvileavtalen i juni med KFOR til stede, fikk man en anledning til å kontrollere disse tallene ved å telle

32 Dette betyr ikke nødvendigvis at NATO-hovedkvarteret bevisst feilinformerte. Det kan like vel være alt for optimistiske rapporter fra felten fordi verifiserings-systemet ikke fungerte særlig bra.

enheter som forlot Kosovo og sammenligne dette med det antall man visste hadde vært der før krigen. Heller ikke her har man endelige, offentlig tilgjengelige tall, men det er det klart at de jugoslaviske tapstallene er betydelig lavere enn det NATO hadde lagt til grunn. Det synes i dag faktisk ut til å være nærmere det serberne selv oppgir enn det NATO hevdet før NATO fikk egne styrker inn i Kosovo (Jugoslavia hevdet selv at de hadde mistet 13 stridsvogner).³³

Tredje fase av den planlagte luftkampanjen dreide seg om strategisk bombing av vitale militære, politiske og økonomiske mål over hele Jugoslavia. Dette skulle etter planen være en siste utvei, og det var lagt inn klausuler om politisk godkjenning hver gang man skulle gå over i en ny fase. Da man på NATO-hold ble kjent med den jugoslaviske opptrappingen av overgrepene mot albanerne i Kosovo, og særlig etter at virkningen av de to foregående fasene begynte å vise seg begrenset, oppsto det et press for å bevege seg over i tredje fase langt tidligere enn planlagt. Det gjorde man da også – men uten at det ble tatt noen formell beslutning om dette i NATO-rådet. Flere av medlemslandene hadde store politiske problemer med å sanksjonere dette, og man fant i stedet frem til en forståelse NATO-ambassadørene imellom som gjorde en formell beslutning unødvendig.

Militært sett viste fase 3 seg langt mer vellykket enn de to foregående, og et stort antall militærleire, politistasjoner, broer, veier, jernbanelinjer, kommunikasjonsanlegg, kraftstasjoner, fabrikker og eiendommer i Milosevic-regimets personlige besittelse ble rammet av NATO-angrepene. Teknisk sett er dette naturligvis ikke fullt så imponerende – broer og fabrikker flytter som kjent ikke på seg, og det er strengt tatt ingen kvalitativ nyhet at man kan ramme slike statiske objekter fra luften. Nyheten består imidlertid i at dette kunne gjøres med langt mer moderate utilsiktede sidevirkninger – *collateral damage* – enn i tidligere tider. Med tradisjonelle bombefly ville man måtte bruke et stort antall fly og bombe flere kvadratkilometer store områder for å være sikker på å treffe et enkelt objekt. Den nye generasjonen laserstyrte våpen, kryssermissiler med innebygde elektroniske kart osv. har brakt en helt ny presisjon inn i våpenleveringen. På tross av dette unngikk man ikke ulykker underveis.

33 Etterhvert vil trolig mer nøyaktige tall bli tilgjengelige gjennom det OSSE-styrte, CFE-relaterte våpenkontrollregimet, som er ett av svært få internasjonale fora der Jugoslavia fortsatt deltar. Her man vil da kunne regne ut differansen mellom innrapporteringen fra januar 1999 og tall fra tiden etter krigen. Dette samarbeidet ble opprettet i forbindelse med Dayton-avtalen (annex 1B, artikkel 4).

Organisasjonen *Human Rights Watch* anslår at NATO-angrepene tok livet av minst 500 sivile innbyggere i Jugoslavia.

Selv om man kjenner utfallet av NATOs krig, er det viktig å gå kritisk gjennom selve krigens forløp og de valg som ble foretatt underveis. Mange av de politiske beslutningstakerne i NATO-landene – så vel som mange av dem som ga sin politiske støtte til kampanjen underveis – ser ut til å ha sittet med det inntrykk at det man gav sin tilslutning til, var det statsminister Bondevik innledningsvis beskrev som *begrensede militære aksjoner* som skulle stoppe de serbiske overgrepene i Kosovo på en relativt direkte måte, og ikke til en langsom seigpining av Jugoslavia som bl.a. skulle tilintetgjøre industrianlegg mens produksjonen var i gang, ta vekk strøm og vannforsyninger til serbiske storbyer og tvinge millioner av innbyggere til å tilbringe natt etter natt i tilfluktsrom.³⁴

Det knytter seg i alle tilfeller mange folkerettslige problemstillinger til NATOs valg av mål under luftkampanjen. Utover de rene ulykker og utilsiktede sidevirkninger av enkelte angrep, har særlig angrepet på det statlige TV-studioet midt under sending ført til omfattende kritikk i ettertid. Det samme har angrepene på alt fra tobakks- til bilfabrikker mens produksjonen var i gang til den generelle ødeleggelse av jugoslavisk infrastruktur, som har blitt kritisert for å være i strid med de begrensninger på valg av mål som stipuleres av Genèvekonvensjonene. Dessverre synes det imidlertid som om kombinasjonen av de nye våpenteknologiske mulighetene og den vekt som legges på *force protection* øker, snarere enn svekker, tilbøyeligheten til å velge denne type mål – nettopp for, som John Warden sier, å kappe hodet av uhyret.

Fredsslutningen i juni – krigen ingen vant?

Freden kom nesten like brått på NATO som krigen da den begynte. Siden april hadde en rekke ulike meglingsforsøk blitt lansert. Det viktigste, skulle det vise seg, var det arbeid som ble gjennomført av den finske presidenten, Martti Ahtisaari, og den russiske spesialutsendingen Victor Tsjernomyrdin. Disse fant til slutt frem

34 «Begrensede militære aksjoner» (som skulle vare noen få dager) var f.eks. statsminister Kjell Magne Bondeviks beskrivelse av det man nettopp hadde satt i gang i NRKs *Til Debatt*, 24. mars 1999. Politiske ledere hjemme og ute betydret at man kun bombet militære mål lenge etter at man var godt inne i fase 3. Det er mitt subjektive inntrykk at mange av dem faktisk trodde at så var tilfelle. Utenriksminister Knut Vollebæk har senere kritisert informasjonsflyten innen NATO-systemet bl.a. om valg av mål og manglende åpenhet om egne feil.

til en formel som ga Milosevic et halmstrå av ærerik retrett og som samtidig kunne gi NATO en følelse av ikke å gå altfor mye på bekostning av sine opprinnelige og angivelig absolutte krav. Løsningen innbefattet at alle flyktningene skulle få reise tilbake, fullstendig tilbaketrekning av serbiske politi- og hærstyrker fra Kosovo (et mindre antall skulle få returnere senere), utplassering av en NATO-ledet fredsstyrke med FN-mandat, opprettelse av en FN-administrasjon for Kosovo, samt internasjonale garantier for Jugoslavias fortsatte territoriale integritet. En rekke aktører som sto sentralt i denne prosessen – herunder KFORs første sjef, general Michael Jackson – har antydnet at den viktigste enkeltfaktoren var den russiske meglingsinnsatsen. En annen mulig forklaring ligger i at NATO endelig hadde begynt å gjøre seriøse forberedelser til en mulig bakkeoperasjon. Samtidig er det liten tvil om at fase 3-angrepene mot Jugoslavia begynte å tære på Milosevic-regimet selv og på den politiske oppslutning om dette.

Fredsslutningen som ble valgt innebar på mange måter at Kosovokrigen på mange måter ble krigen ingen vant. Det jugoslaviske regimet kom naturligvis dårligst ut: Etter 78 dagers intens bombing fikk det riktignok en løsning som var noe bedre enn det de var blitt tilbudt i Rambouillet (klare garantier for Jugoslavias integritet og adgang for NATO til Kosovo, ikke til hele Jugoslavia). Den jevne serber bør likevel spørre seg om denne gevinsten var verd innsatsen. UCK, på sin side, fikk kastet ut sin serbiske erkefiende fra Kosovo og den albanske befolkningen fikk reise hjem igjen – men deres politiske mål om et fritt Kosovo ble ikke realisert, i hvert fall ikke i denne omgang. Tvert om må de nå tåle en internasjonal administrasjon og en internasjonal avtale som understreker at Kosovo er og skal forbli en del av Jugoslavia. NATO lyktes til slutt i sin territoriale erobring av Kosovo og i å fremtvinge politiske konsekvenser fra Beograd – men på veien dit ble situasjonen kraftig forverret, og det er mildt sagt et åpent spørsmål om det multietniske Kosovo man kjempet for, faktisk kan realiseres nå. På mange måter måtte de vestlige landene inngå en hestehandel med Milosevic – mannen som Krigsforbryterdomstolen hadde tatt ut tiltale mot få dager tidligere og som man i begynnelsen av krigen bedyret at det var umulig å inngå noen som helst form for avtale med.

Okkupasjonen

Spørsmålet om hvorvidt krigen om Kosovo var vellykket eller ikke, må måles mot de høye mål som ble satt for aksjonen, og ikke mot

evnen til å erobre et territorium. Det opprinnelige formålet med NATOs aksjon var å få på plass en fredsbevarende styrke, ledet av NATO. Underveis ble det også maktpåliggende å få til en aksept for en internasjonal administrasjon ettersom man jo var i ferd med å drive jugoslavene som administrerte Kosovo ut, samtidig som man ikke var beredt til å overlate Kosovo til lokale, kosovoalbanske krefter i denne omgang. Det er derfor påfallende at man var såpass uforberedt på de oppgaver som nå fulgte.

De første dagene etter innmarsjen i Kosovo gikk det meste tilsynelatende bra. Den serbiske tilbaketrekningen fant sted i relativt ordnede former (til dels takket være hurtig innsats av vestlige spesialstyrker som dempet deres iver etter å ødelegge Kosovo på vei ut). KFOR-styrken fikk etablert seg uten større problemer. Imidlertid huskes nok opptrinnet der russiske styrker rykket inn til Pristina før NATOs egne styrker og besatte Pristina flyplass, som også huser en omfattende underjordisk kommandosentral som hadde vært sentral for de jugoslaviske styrkene.³⁵ Etterhvert som kjernen i den fremtidige FN-administrasjonen kom på plass, ble et godt arbeidsforhold etablert mellom KFOR og FNs sivile tilstedeværelse, UNMIK.³⁶ De albanske flyktingene flyttet hjem langt raskere enn selv optimistene hadde håpet, og sommeren og høstens Kosovo bar preg av gjenoppbygging og en umiskjennelig følelse av permanent frigjøringsdag.

Det tok imidlertid ikke lang tid før skyene igjen samlet seg over Kosovo. For det første så vi hvordan store mengder serbere og sigøynere ble drevet på flukt så snart albanerne kom tilbake. Det som skulle være en seier for det multikulturelle samfunnet, begynte å se mer ut som én folkegruppes seier over en annen. Fortsetter

35 Pristina flyplass var i utgangspunktet tenkt som hovedkvarter for KFOR. Den spontane russiske aksjonen irriterte Wesley Clark så mye at han faktisk ga KFOR-sjef Michael Jackson ordre om å tvinge russerne ut igjen med makt. General Jackson så imidlertid det dramatiske potensialet som lå i en direkte konfrontasjon med russiske styrker etter en vår med meget anstrengte relasjoner mellom NATO og Russland, og nektet i en videokonferanse med Clark å utføre denne ordren med henvisning til at han ikke hadde noe ønske om å starte tredje verdenskrig. I stedet valgte Jackson å etablere sitt hovedkvarter inne i selve Pristina – det såkalte *Film City* – samt å legge seg på en imøtekommende og inkluderende linje overfor russerne, som han behandlet som en integrert del av KFOR.

36 United Nations Mission in Kosovo. Det var ingen selvfølge at dette samarbeidet skulle bli vellykket – i Bosnia tok det en god stund før man klarte å etablere gode samarbeidsordninger mellom den NATO-ledede IFOR-styrken (senere SFOR) og de internasjonale sivile representantene. Det er liten tvil om at disse lærdommene ble lagt til grunn da KFOR-operasjonen skulle etableres.

dagens utvikling, vil det om ikke lenge være én NATO-soldat per gjenlevende serber og sigøyner i Kosovo.³⁷ NATOs oppgaver i dagens Kosovo går ut på å eskortere serbiske bestemødre til landsbymarkedet så de ikke blir lynsjet av sine albanske naboer, å gjennomføre 24-timers vakthold ved ortodokse kirker og andre monumenter, samt å forsøke å bidra til det minimum av lov og orden som provinsen så sår trenger for å komme i gang med sin økonomiske og politiske utvikling. Kosovo, og tiden etter krigen, har gitt opphav til begrepet *omvendt etnisk rensning*.³⁸

For det andre begynte et kappløp mellom UCK og den internasjonale administrasjonen om å etablere seg rundt omkring i Kosovos kommuner – et kappløp som UCK (og deres ulike avleggere) på mange måter vant. For det tredje utviklet det seg et alvorlig maktvakuum som har åpnet opp for krefter som Kosovos alminnelige innbyggere sikkert helst ville vært foruten. Vold og organisert kriminalitet har vokst frem relativt ukontrollert, til tross for et internasjonalt nærvær med omkring 44 000 militære og et par tusen sivile politifolk.³⁹ Den internasjonale administrasjonen sliter ikke bare med ressursmangel, men også med mangel på fokus og en helhetlig ledelse. Videre lider hele operasjonen under av at det politiske spørsmålet som borgerkrigen dreide seg om – nemlig Kosovos endelige status – stadig er uløst. Dagens Kosovo er, som Timothy Garton Ash skriver i en meget bekymret artikkel i *New York Review of Books, an almighty mess* (Ash 2000). Det mest ambisiøse eksperiment på internasjonal administrasjon i nyere tid går dessverre ikke særlig bra.⁴⁰

37 Pr. februar 2000 var det rundt 38 000 KFOR-soldater inne i selve Kosovo og 44 200 totalt i området. Antallet personer fra minoritetsgruppene som fortsatt befinner seg i Kosovo, er noe høyere enn dette, men stadig synkende.

38 Dette er likevel bare en del av historien. Veton Surroi, utgiveren av Pristina – avisen *Koha Ditore* og en fremtredende representant for de moderate kreftene i dagens Kosovo, advarte tidlig mot at det vil begynne med at kosovoalbanere dreper serbere og vil slutte med at kosovoalbanerne dreper hverandre. Artikkelen *Victims of the Victims* ble først publisert i *Koha Ditore* i august 1999 og senere gjengitt i Surroi (1999). Om utviklingen i Kosovo etter fredsslutningen med Jugoslavia, se nedenfor.

39 Om utfordringene knyttet til å etablere internasjonale institusjoner for ivaretagelse av indre sikkerhet i Kosovo, se Holm & Eide (2000).

40 I skrivende stund synes situasjonen i Kosovo å forverre seg ytterligere. Våren 2000 har vi bl.a. sett nye opptøyer i den delte byen Kosovska Mitrovica i det nordlige Kosovo der et antall mennesker har blitt drept på begge sider, og vi har sett de første direkte kosovoalbanske angrepene mot KFOR-soldater og mot KFOR-eskortede FN-kjøretøyer. Samtidig synes det klart at krefter som står president Milosevic nær, søker å piske opp stemningen bl.a. i den nordlige delen av Mitrovica, der en god del serbere har forskanset seg.

Debatten om hvem som har skylden for at det har gått så dårlig med Kosovo etter alliansens første krig, er allerede i gang, og den følger kjente mønstre: Amerikanske senatorer mener at europeerne gjør for lite, alle skylder på FN for sendrektighet, FN skylder på medlemslandene, og så videre. Gitt erfaringene fra krigen så vel som tiden etterpå, har nok NATOs *egen* terskel for å engasjere seg i lignende konflikter i tiden som kommer, gått opp snarere enn ned. Slik sett har man nok lyktes i å demonstrere samhold mens krigen pågikk, uten at NATOs troverdighet ved neste forhandlingsbord nødvendigvis har blitt noe sterkere. Ettersom en demokratisk allianse som NATO valgte å føre nesten alle sine indre debatter under full mediedekning, vet nå alle – herunder de tidligere omtalte verstinger – ganske mye om hvor de vestlige lands tålegrenser går, både når det gjelder evnen til å akseptere egne tap og begrensningene i viljen til å påføre skade på andre.

Tre ulike konfliktlinjer er i ferd med å utvikle seg i dagens Kosovo. For det første har vi konflikten mellom det internasjonale nærveret som er bundet av sikkerhetsrådsresolusjon 1244, som legger til grunn at Kosovo skal forbli en del av Serbia, mens de aller fleste kosovoalbanere er enige om at bare fullstendig frigjøring er bra nok. Det er grunn til å tro at effekten av at NATO og UCK var allierte under krigen, vil avta etterhvert som opplevelsen av at man faktisk er på kollisjonskurs i spørsmålet om endelig status, øker. For det andre har vi en rekke sterke spenninger innad i det kosovoalbanske miljøet mellom moderate krefter som ønsker å samarbeide med det internasjonale samfunnet, og radikale krefter som ønsker å sette spørsmålet om løsrivelse på spissen nå. En grunn til at de mer radikale kreftene ønsker dette, er frykten for en normalisering av dagens (for dem) lite attraktive løsning. For det tredje har vi de politiske spenningene innad mellom de landene som er engasjert i Kosovo.⁴¹ Den gjensidige skittentøyvasken om hvem som gjør mest av hva, kan i verste fall være et forvarsel om en ny transatlantisk familiekrangel ikke helt ulik den vi så knyttet til håndteringen av krisen i Bosnia i 1992-95.

Oppsummering: Hva har vi lært av Kosovokrigen?

Konflikten i Kosovo har aktualisert debatten om det internasjonale samfunnets ansvar for og muligheter til å motvirke overgrep begått

41 For et ferskt eksempel, se «Cohen, Senators Criticize European Contribution over Kosovo» på www.CNN.com, 8. februar 2000.

innad i suverene stater. Begivenhetene knyttet til krisen i Kosovo illustrerer på en og samme gang begrensningene i den tradisjonelle, folkerettslige tilnærmingen, som sikrer stor legitimitet, men som også kan gi situasjoner der man ikke blir enige om å gripe inn, og fallgruvene som ligger i at regionale allianser forsøker å ta saken i egne hender uavhengig av de etablerte internasjonale kjørerregler. Samtidig har håndteringen av Kosovo nok en gang illustrert at gode hensikter i seg selv ikke er tilstrekkelig, men at man også må ha gode og gjennomtenkte ideer for hvordan gode hensikter skal gjøres om til konkret handling. Videre viser Kosovo-konflikten nok en gang at halvveis-engasjementer kan være minst like problematiske i praksis som ikke å engasjere seg i det hele tatt. Det er åpenbart at det *ikke* å engasjere seg militært i Kosovo-konflikten også hadde sine problematiske sider. Kamphandlingene i Kosovo ville etter alt å dømme blitt trappet opp etter hvert som våren skred frem, og situasjonen for sivilbefolkningen i sentrale deler av Kosovo var allerede meget problematisk. Man sto derfor overfor et valg mellom flere onder. Teoretisk kan det av og til være slik at om man sier A, og er villig og beredt til å si B om dette blir nødvendig, vil dette være bedre enn ikke å handle, mens ikke-handling kan være bedre enn å si A når man ikke er villig til å si B etterpå. Politikk er ofte et spørsmål om å velge mellom onder. Men som Hugo Young sier, ble det så fort beslutningen var tatt, nødvendig for en rekke ledende NATO-politikere å fremstille valget ikke bare som det eneste moralsk riktige, men som en beslutning av en slags høyere orden.⁴² Det var ikke lenger slik at beslutningen om faktisk å angripe ble beskrevet som en ubehagelig, men nødvendig konsekvens av at den opprinnelige tilnærmingen til krisen ikke hadde lyktes: Aksjonen skulle nå plutselig selges som et gjennombrudd for et nytt sett av kjørerregler i internasjonal politikk. Dette økte naturligvis fallhøyden betraktelig.

Ved å velge å angripe Jugoslavia, samtidig som man innførte sterke begrensninger på *hvordan* man ville engasjere seg, utløste man en rekke svært dramatiske handlinger som man ikke var i stand til å respondere effektivt mot, grunnet manglende fleksibilitet i de planer man hadde lagt til grunn. Man bidro følgelig til en kraftig forverring av situasjonen og til en dramatisk radikaliserings av posisjo-

42 «Consistency is overrated, especially in leaders: The language of moral certainty has raised too many expectations» i *The Observer*, 9. desember 1999. Dette synes å være en av sidevirkningene av en politisk virkelighet der mediene setter dagsordenen for politikernes handlinger.

nene i konflikten i selve Kosovo. Dette har i sin tur gjort forsonings- og fredsarbeidet svært mye vanskeligere enn det hadde vært om man hadde lyktes i å finne frem til et lignende kompromiss *uten* å trappe opp krigen. Dette er imidlertid lettere sagt enn gjort.

En medvirkende årsak til engasjementet i Kosovo var ønsket om å demonstrere at NATO fortsatt er hoveddrammen om det vestlige samarbeidet om sikkerhetspolitiske spørsmål. På dette området var operasjonen vellykket, i alle fall i første omgang. Samtidig synes det klart at de europeiske landenes erfaringer under krigen har gitt ny ammunisjon til kravet om at Europa må styrke sitt sikkerhetspolitiske samarbeid, ikke som alternativ til NATO, men heller som en pilar *innenfor* alliansen. KFOR er i all hovedsak allerede en europeisk operasjon: 85% av styrkene er hentet fra europeiske land, ledelsen er europeisk, operasjonskonseptet er europeisk (bl.a. fordi man har valgt en langt bredere tolkning av mandatet enn det amerikanerne egentlig ønsket), og EU-landene forbereder seg nå på et langvarig nærvær i Kosovo. Samtidig vokser det frem et gryende krav fra USA om å redusere det amerikanske militære bidraget til KFOR. Fra april 2000 har Eurokorpset ansvaret for KFOR-hovedkvarteret i Pristina. Erfaringene fra Kosovo har også ført til at det nå arbeides med planer om sivile hurtiginnsatsstyrker innen rammen av EU til bruk i lignende konflikter. Tilsvarende planer er under utvikling innen rammen av OSSE.

I opptakten til operasjonene i Kosovo sto debatten om det folkerettslige grunnlaget for aksjonene sentralt. FNs sikkerhetsråd hadde vedtatt flere resolusjoner som uttrykte bekymring for utviklingen i Kosovo, som slo fast at dette var et internasjonalt anliggende, og som stipulerte et omforent internasjonalt syn på en mulig løsning. USA og Storbritannia lyktes imidlertid ikke i å skaffe hjemmel for militære aksjoner. I forbindelse med NATO-rådets vedtak i oktober 1998 ble man enige om å la hvert enkelt land vurdere hvordan vedtaket skulle forsvares. USAs syn var at man utvilsomt hadde legal rett til å angripe. Regjeringene i Norge og en rekke andre europeiske inntok en holdning om at man etter en totalvurdering hadde kommet frem til at det forelå «tilstrekkelig hjemmel» til aksjonen, mens land som Frankrike og Italia påpekte at operasjonene ikke var lovlige etter folkeretten, men likevel et nødvendig unntak i et helt spesielt tilfelle, og at man håpet at dette ikke ville få presensvirkninger for det internasjonale system som sådant.

En rekke studier har senere satt de rettslige sider ved NATOs beslutning under lupen, og det hersker i dag relativt liten faglig tvil om at NATOs aksjon brøt med folkeretten *slik vi kjenner den i*

dag. Flere av disse studiene antyder likevel at Kosovo har illustrert svakheter i et suverenitetsbasert internasjonalt system, og tar til orde for en diskusjon om folkerettslige endringer som kunne muliggjøre humanitære intervensjoner også i tilfeller der Sikkerhetsrådet ikke kommer til enighet. Det må i så fall eksistere visse kriterier for hvordan man skal kunne skille mellom genuine humanitære intervensjoner og intervensjoner som bruker en argumentasjon à la Kosovo som et påskudd for maktpolitiske fremstøt (DUPI 1999). I praksis vil det nok vise seg relativt vanskelig å finne slike kriterier uten samtidig å utvanne det viktige grunnprinsippet om ikke-aggresjon mellom stater (Semb 2000).

I tiden etter operasjonen har det fremkommet interessante nyanser i det offisielle synet på dette mellom Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Fra UD understrekes det at FN-linjen, herunder respekten for Sikkerhetsrådets overordnede autoritet, fortsatt må være bærebjelken i Norges engasjement på dette området. Politiske representanter for Forsvarsdepartementet har i større grad tatt til orde for at Norge bør støtte den «nye» doktrinen om humanitær intervensjon.⁴³ Ettersom både FD og UD deltar i diskusjoner om disse spørsmålene i NATO-rammen, synes Norge å være representert med begge synspunktene samtidig i internasjonal sammenheng.⁴⁴

Mot en ny verdensorden?

Mens en rekke tilhengere av NATOs aksjon så den som budbringeren for en ny og bedre orden, så mange av dens motstandere

43 Politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet, Malin Stenstønes, ga uttrykk for dette synet i *Dagbladet* den 16. desember 1998, der hun stilte opp fire kriterier som måtte oppfylles for humanitær intervensjon. Se også forsvarsminister Eldbjørg Løwer i *Aftenposten* 1. oktober 1999, der hun diskuterer FNs svakheter og særlig problemet med vetoretten som kan blokkere for handling. Hun forsvarer videre at NATO engasjerte seg i militært i Jugoslavia som «klart ligger innenfor det euro-atlantiske området», men fremholder at dette ikke betyr at man kommer til å se hyppige slike aksjoner, blant annet takket være kravet om enstemmighet i NATO: «at i realiteten 19 NATO-land oppnådde enighet i en sak der de fem medlemmene i FNs sikkerhetsråd ikke greide det, henger sammen med at den kulturelle, økonomiske og politiske krets av land som NATO-medlemmene inngår i rimeligvis er mer homogen.»

44 Per Fredrik Ilsaas Pharo kritiserer måten den norske Regjering (ved UD) valgte å tolke aksjonen inn under FN-pakten på tross at det ikke forelå noe mandat, samtidig som man understreket at humanitære hensyn ikke under noen omstendighet kan rettferdiggjøre intervensjon. Han fremholder at «Regjeringens forklaring gir imidlertid ikke noe bidrag til å løse de prinsipielle problemene knyttet til forhold mellom staters suverenitet og menneskerettigheter i folkeretten, (Pharo 1999).

den som det endelige bevis på at en aggressiv amerikansk unilaterisme nå var på fremmarsj. Felles for begge tilnærmingene er en underliggende forestilling om at NATOs engasjement i Kosovo representerte gjennomføringen av en nøye uttenkt plan, der både lokale og globale virkninger var gjennomtenkt og tilsiktet og der NATO selv hadde regien. Panegyrisk lovprisning og bitter systemkritikk møttes i en nesten rørende forestilling om at en militærallianse som NATO nok vet hva den gjør.

Gjennomgangen over antyder snarere at den prosessen som endte opp med angrepene på Jugoslavia og den påfølgende okkupasjonen av Kosovo, representerte et lite planlagt og ikke særlig heldig forsøk på akutt krisehåndtering av en sterkt mediefokusert konflikt snarere enn utmyntingen av en gjennomtenkt plan for å etablere nye, internasjonale prinsipper. Den annonserte nye verdensorden, med NATO som en slags Amnesty Internationals militære fløy, synes å la vente på seg. Om ikke annet må man tillate seg å si at den nye orden ligner ikke så rent lite på den gamle. Globalt ser vi fortsatt opprivende humanitære katastrofer som ingen vestlige land vil ta i med ildtang, som f.eks. den stadig mer alvorlige krisen i Kongo, terrorregimet i Afghanistan, borgerkrigen i Angola, der FN har måttet gi opp etter årelang innsats nettopp idet konflikten trappes opp igjen, eller truslene mot fredsprosessen i land som Liberia, Colombia eller Sri Lanka. For innbyggerne i disse landene – eller for den saks skyld for en utmattet og sønderskutt tsjetsjensk befolkning – må lovnadene om at man heretter ikke vil tolerere overgrep begått under dekke av suverenitetsprinsippet, fremstå som relativt hule. Kritikken av Russlands engasjement i Tsjetsjenia, der krigføringen ifølge de aller fleste etterrettelige rapporter fremstår som enda mer dramatisk for sivilbefolkningen enn f.eks. de serbiske offensivene mot UCK i 1998 og 1999 (før NATOs aksjoner), har vært øredøvende lavmælt, gitt denne nye, humanitære målestokken. Og på Balkan går tingene fortsatt sin skjeve gang. Slobodan Milosevic, utpekt som NATOs fiende nummer 1, har blitt ved sin lest, innbyggerne i Serbia lider fortsatt både under et kleptokratisk regime og under en hard internasjonal sanksjonspolitik, og i Kosovo har anarkiet fått herje fritt foran øynene på en velmenende, men lite effektiv internasjonal administrasjon. Til overmål venter en lang rekke Balkanalytikere på minst én blodig konflikt til på Balkan (kandidatene er Montenegro, selve Serbia eller Makedonia). Dersom det blir nok en væpnet konflikt på Balkan, kommer det internasjonale samfunn etter alt å dømme til å være like lite forberedt på det som de fire krigene som har funnet sted så langt i kjølvannet av Jugoslavias oppløsning.

I kjølvannet av krigen om Kosovo ble det fra vestlig regjeringshold lovet at man nå ville ta et kraftig oppgjør med den måten man så langt har håndtert konfliktene på Balkan på – nemlig ved å forholde seg til én etter én krise etter som de dukket opp og uten særlig evne til å motvirke trenden til stadig oppsplitting. Den 30. juli 1999 ble *Stabilitetspakten* lansert med brask og bram i Sarajevo, som en OSSE / EU-ledet ramme for en slik helhetlig tilnærming. Så langt har praktisk talt intet skjedd bortsett fra utstrakt møtevirksomhet, og fragmenteringen av Balkan synes å fortsette. På tross av forslag fra bl.a. Carl Bildt om at NATO burde opprette en *Balkan Command* for å være bedre forberedt på eventuelle nye kriser i regionen, har man også fra NATO-hold vært svært forsiktig med å sette i gang noe bredere arbeid som kunne gi garantier mot fortsatt konflikt samt støtte opp under en gradvis gjenoppbygging av de regionale båndene i området. Vi kan derfor på ingen måte konkludere med at det internasjonale samfunnet har kommet særlig mye lenger når det gjelder evnen til å håndtere Balkan enn tilfellet var før siste krise braket løs. Nettopp derfor er det viktig å føre en grundig og mest mulig åpenhertig diskusjon i ettertid om begivenheter og beslutninger knyttet til Kosovo-krisen – ikke bare fordi dette har historisk interesse i seg selv, men også for at vi skal være noe bedre forberedt ved neste korsvei.

Litteratur

- Ash, Timothy Garton (2000) «Anarchy and Madness», *New York Review of Books*, 10. feb.
- Bennett, Christopher (1995) *Yugoslavia's Bloody Collapse*. London: Hurst & Co.
- Bildt, Carl (1998) «Holbrooke's History» i *Survival*, 98/3 (autumn).
- Chomsky, Noam (1999) *The New Military Humanitarianism: Lessons From Kosovo*. London: Pluto Press.
- Clemént, Sophia (1997) *Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia*. Chaillot Papers 30. Paris: WEU ISS.
- Daalder, Ivo H. & Michael E. O'Hanlon (1999) «Unlearning the Lessons of Kosovo». *Foreign Policy*, no. 4.
- DUPI (1999) *Humanitær intervention*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Eide, Espen Barth (1997) «Conflict Entrepreneurship – on the 'Art' of Waging Civil War» i *Humanitarian Force*, Anthony McDermott (red.), *Prio Report 2/97*. Oslo: Prio.
- Eide, Espen Barth (1998) «Lang vei mot fred i Kosovo», *Dagsavisen*, 4. nov.
- Eide, Espen Barth (1999) «Fra Dayton til Rambouillet», *Mennesker og Rettigheter* (4):206-218.

- Eide, Espen Barth (1999b) «Regionalising Intervention – The Case of Europe in the Balkans», *Sovereign Intervention*, McDermott (red.). PRIO Report 2/99.
- Eide, Espen Barth & Ole Wæver (1999) «Krigen ingen vandt», *Weekendavisen*, 23 juli.
- Falk, Richard (1999) «Reflections on the Kosovo War», *Global Dialogue* 1:2.
- Holbrooke, Richard (1998) *To End a War*. New York: Random House.
- Holm, Tor Tanke & Espen Barth Eide (2000) «Peacebuilding and Police Reform», *International Peacekeeping* 6(4).
- Magnusson, Kjell (1999) *Rambouilletavtalen. Texten, förhandlingerna, bakgrunden*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Mandelbaum, Michael (1999) «A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia», *Foreign Affairs*, Sept./Oct.
- March, Andrew & Rudra Sil (1999) The Republic of Kosova (1989-1998) and the Resolution of Ethno-Separatist Conflict in the Post-Cold War Era: Implications of a Post-Westphalian View of Sovereignty. «Paper», ISA, Washington DC, 16.-19. febr.
- Mccgwire, Michael (2000) «Why did we bomb Belgrade?» i *International Affairs* 76:1
- Neville-Jones, Pauline (1996) «Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia», *Survival* 38, no. 4
- Pharo, Per Fredrik (1999) «NATOs håndtering av Kosovo-krisen», *Aftenposten*, 17. aug.
- Ripley, Tim (1999) *Operation Deliberate Force – the UN and NATO Campaign in Bosnia in 1995*. London: CDISS.
- Roberts, Adam (1999) «NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo», *Survival* 41, no. 2.
- Robinson, Paul (1999) «Ready to kill but not to die: NATO strategy in Kosovo», *International Journal* LIV, no. 4 (Autumn 1999):671-682.
- Rodman, Paul W. (1999) «The Fallout from Kosovo», *Foreign Affairs* 78:4.
- Rønnfeldt, Carsten & Per Erik Solli (1996) *Use of Air Power in Peace Operations*. Oslo: NUPI.
- Semb, Anne Julie (2000) «The New UN Practice of Authorising Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?», *Journal of Peace Research* 37, (4).
- Solli, Per Erik (1996) *UN and NATO Air Power in the Former Yugoslavia*. Oslo: NUPI.
- Steil, Benn & Susan L. Woodward (1999) «A European 'New Deal' for the Balkans», *Foreign Affairs* nov/dec:95-105.
- Surroï, Veton (1999) «Victims of the Victims», *New York Review of Books*. 7. oktober.
- Thune, Henrik & Vegard Hansen (1998) *Etter Srebrenica. Massakre, militær-makt og moral*. Oslo: NUPI.
- Troebst, Stefan (1998) *Conflict in Kosovo: Failure or Prevention? An Analytical Documentation 1992-1998*. Flensburg: ECMI.
- Troebst, Stefan (1999) «The Kosovo Conflict (Appendix 1C)», i *SIPRI Yearbook 1999*. Stockholm: SIPRI.
- Warden, John (1995) «The Enemy as a System», *Airpower Journal* IX:1.
- Woodward, Susan (1995) *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War?* Washington, DC: Brookings Institution.

Tre perspektiver på hviterusserne i Polen

Jørn Holm-Hansen

Jørn Holm-Hansen (f. 1960) er statsviter og forsker ved Norsk institutt for by- og regionforsknings gruppe for utviklingsstudier.

I Polen er det vanlig å regne et sted mellom 250 000 og 400 000 av innbyggerne nordøst i landet som hviterussere.¹ Ulike grupper slåss om å definere og representere denne befolkningen. Oppgaven er ikke enkel siden hviterusserne selv har et avslappet forhold til etnisitet. Svært mange velger å kalle seg polakker av ortodoks tro, andre knytter seg sterkest til selve regionen de bor i.

I en studie av grenselandet mellom Polen, Hviterussland og Litauen fant jeg at de lokale aktørene på alle sider av statsgrensene opererer ut fra tre ulike perspektiver på hva dette grenselandet egentlig er.² Spesielt tydelig gjør dette seg gjeldende blant de hviterussiske aktørene i Polen, og aktørenes definisjon av grenselandet bestemmer hvordan de klassifiserer hviterusserne i området.³

Tre perspektiver

Det ene perspektivet oppfatter grenselandet som et byggverk der ulike standardnasjonaliteter utgjør etno-politiske «byggeklosser». Her baserer man seg på forestillingen om at menneskeheten er inndelt i fiks ferdige nasjonaliteter. Ut fra denne synsmåten er de

1 Siden 1. januar 1999 har Polen 16 voivodskaper (regioner) mot 49 tidligere. De aller fleste hviterussere bor innenfor grensene til det nyopprettede Podlasie voivodskap med Bialystok som administrasjonssentrum.

2 Studien ble gjort på oppdrag fra det norske forsvarsdepartementet og er publisert i Holm-Hansen, 1999.

3 Selv om benevnelsen på befolkningsgruppen langt på vei er kjernen i det spørsmålet denne artikkelen drøfter, har jeg for enkelhets skyld valgt å kalle dem for hviterussere.

etniske gruppene klart definert slik at de kan inngå i ulike institusjonelle ordninger. Slik blir det orden i en ellers rotete virkelighet. Polakker i Litauen blir byggekloss av samme type som hviterusserne i Polen. «Moderlandet» og hjemlandets myndigheter inngår mellomstatlige avtaler om mindretallets rettigheter, gjerne definert som retten til tilgang på – og opplæring i – moderlandets kultur.

Det andre perspektivet baserer seg på forestillingen om at verden er inndelt i ulike sivilisasjoner. Sivilisasjonene er stilt opp mot hverandre bipolar i det polsk-hviterussiske grenselandet, på samme måten som de er det i Kroatia og Bosnia. Småbyene har både romersk-katolske og ortodokse menigheter (her og der står det også en moské, som de fåtallige tatarerne samler seg i). Ettersom dette perspektivet er institusjonalisert religiøst – gjennom kirkesamfunn og menigheter – blir det ikke benyttet i polsk og hviterussisk mindretallspolitikk, der man opererer med nasjonaliteter som grunnenheter. Derimot oppfattes Polens NATO-medlemskap som en institusjonalisering av tilknytningen til den vestlige sivilisasjonen. Ettersom Polen kom med i NATO kun få dager før NATO gikk til krig mot Serbia, styrkes bildet av at det hele dreier seg om en avgrensning overfor den østeuropeiske, slavisk-ortodokse sivilisasjonen.

Det tredje perspektivet ser grenselandet som et kontinuum som karakteriseres av at innbyggerne har tilknytninger i ulike retninger. Perspektivet understøttes lite av institusjonelle ordninger, selv om opprettelsen av en statsgrenseoverskridende Euroregion Niemen i 1997 ihvertfall bidrar til å bringe samkvemmet over grensene inn i ordnede former. Til gjengjeld kan man si at perspektivet har sterk støtte de facto gjennom de lokale innbyggernes praksis. Svært mange ser ingen motsetning mellom å være ortodoks av tro og polsk av nasjonalitet, og den regionale tilhørigheten viser seg å være sterk i begge gruppene. På landsbygda snakker de den samme dialekten uansett hvilken kirke de går i om søndagen, og i byene snakker de standard-polsk.

Kort oversikt

Gjennom historien har den polske østgrensa beveget seg hyppig fram og tilbake. Dagens grense mellom Polen og Hviterussland ble trukket som en følge av fredsslutningen etter den andre verdenskrig, og skjærer rett gjennom noen av Europas minst ferdigdefinerte områder hva etnisitet angår. Den polsk-hviterussiske grenseregionen av i dag, der Bialystok og Grodno er de store byene på hver sin side, tilhørte i sin helhet Polen i mellomkrigstiden. Grensa til det

som etter 1919 var den hviterussiske sovjetrepublikken, gikk lenger øst. I denne perioden var Polen multietnisk med 69 prosent polakker, mens hviterusserne utgjorde litt under fem prosent. Som ellers i Europa var 1930-tallet i Polen preget av selvhevdende nasjonalisme, og hviterusserne var blant de nasjonalitetene som ble rammet av ideen om at polakkene utgjorde statsfolket.

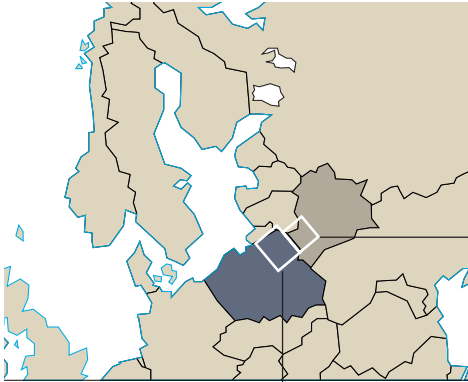
Etter den andre verdenskrig gjaldt de sovjetiske doktrinene om forholdet mellom nasjonalitet og stat på begge sider av grensa. Polen ble definert som en «enhetsstat», og ikke-polske befolkningsgrupper ble bortdefinert. Heller ikke på sovjetisk side av grensa var det lett å hevde hviterussisk særegenhet etter den andre verdenskrig. Russifisering erstattet 1920-tallets oppbygging av en hviterussisk sovjetidentitet.

Hviterusserne er dermed trukket i to retninger – mot å bli polakker og mot å bli russere. Språklig er det ikke enkelt å trekke noen klar grense mellom polsk og hviterussisk på den ene siden og hviterussisk og russisk på den andre. Dialektene glir over i hverandre. Dertil er hviterusserne delt hva tro og religiøse tradisjoner angår. Noen har katolsk bakgrunn, andre ortodoks. På hviterussisk side av grensa er det blant katolikkene den hviterussiske nasjonale ideen står sterkest, mens det på polsk side er den ortodokse tilhørigheten som er hovedbasis for hviterussisk identitet.

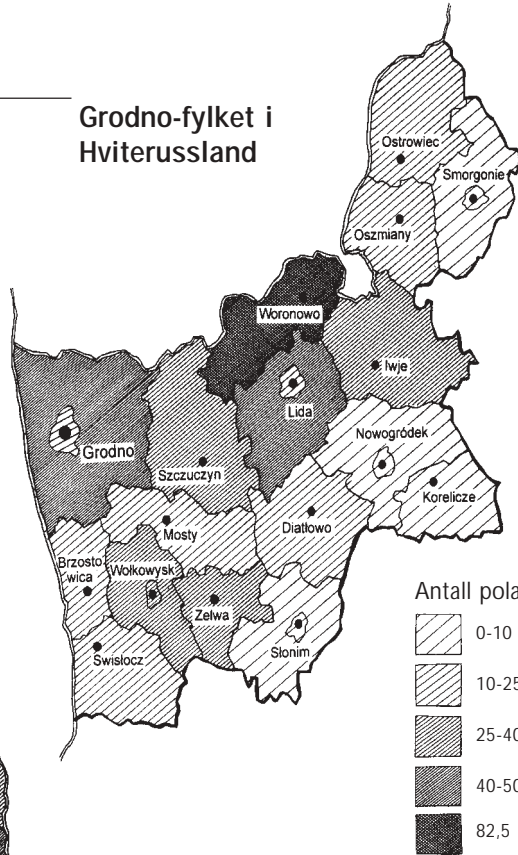
Kartene på neste side er basert på arbeidet av den framtrendende polske grenselandsforskeren, sosiologiprofessor ved universitetet i Bialystok, Andrzej Sadowski (1995: 243,245).

Hviterusserne som nasjonal kategori

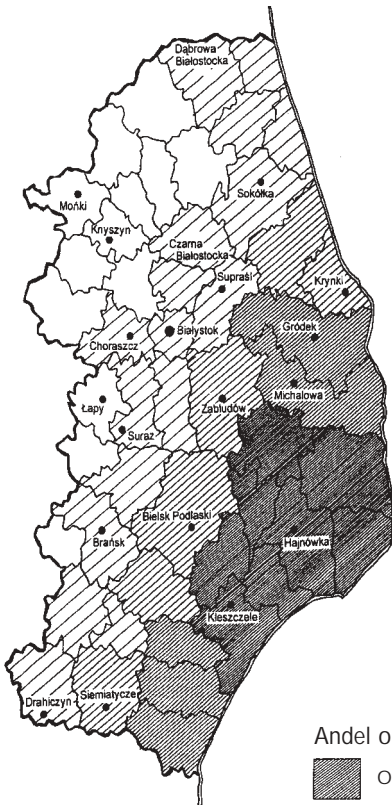
Mens andre tidligere sovjetrepublikker har pusset støv av 1800-tallsnasjonalismen for å fylle tomrommet etter Sovjetunionens fall, og er blitt «nasjonaliserende stater» (Brubaker 1995; 1996), har Hviterussland gjort det motsatte. I stedet for å framstille titulærbefolkningen som svak og forurettet med behov for kompensasjon i form av en stat som fremmer deres interesser (gjennom språklover for eksempel), har Hviterussland siden Aleksandr Lukasjenko (Aliaksandr Lukasjenka) kom til makten i 1994, satset på post-sovjetisk integrasjonisme. Forsøkene på å trekke hviterussisk språk og kultur fram fra glemselen er nå bare strekpunkter i programmene til den undertrykte opposisjonen. Og vel å merke: Den hviterussiske nasjonalismen hadde vært svak selv uten Lukasjenkos udemokratiske tiltak.



Grodno-fylket i Hviterussland



Bialystok-fylket i Polen



Kilde: Andrzej Sadowski, 1995

Den svenske antropologen Barbara Törnquist Plewa (1997) argumenterer for at den hviterussiske nasjonalismen aldri ble sterk fordi den hviterussiske kulturen har uklare grenseoppganger til russisk og polsk kultur. Folk som ellers kunne ha blitt hviterussiske, valgte enten det ene eller det andre, slik Adam Mickiewicz ble Polens nasjonaldikter og Fjodor Dostojevskij ble Russlands store dikter.

Da de hviterussiske nasjonalistene kom i gang på slutten av 1800-tallet, hadde de en hviterussisk identitet å bygge på, men den var utelukkende territorielt basert. Folk hadde en bevissthet om at de bodde på hviterussisk jord, men den hadde alltid vært flerkulturell (rutensk, baltisk-litauisk og polsk). Den romantiske ideen om kulturell egenart var lite popularisert. Nasjonsbyggerne var spesielt inspirert av tsjekkisk, ukrainsk og litauisk nasjonalisme, som alle la vekt på språket som markør. Problemet var at hviterussere av ortodoks tro var vant til å bruke russisk, og hviterussiske katolikker hadde ingen kvaler med å bruke polsk. Dessuten var det svært få hviterussere som hadde behov for kommunikasjon utover den de hadde muntlig i landsbyen. I 1897 var 98 prosent av dem bosatt på landsbygda, og 75 prosent var analfabeter (Plewa 1997:49).⁴

Språket lot seg altså ikke bruke som samlingsmerke. Heller ikke religionen var egnet ettersom hviterusserne var delt også her. Ekstra problematisk ble det av at sterke grupper i Polen insisterte på at dersom man var romersk-katolsk, var man også polakk. Tilsvarende gjorde det seg gjeldende ideer om at de ortodokse utgjorde én stor østslavisk nasjon sammen med russerne og ukrainerne. Den unierte kirken (underlagt paven, men ellers ortodoks bortsett fra at den lærer at Den hellige ånd ikke bare utgår fra Faderen, men også fra Sønnen) kunne aspirert til å bli en nasjonal hviterussisk kirke, slik den til dels er for ukrainerne. Men Hviterussland havnet under Russland ved Polens deling på slutten av 1700-tallet, og Den unierte kirken ble sterkt undertrykt. I de ukrainskbebodde områdene lenger sør, som havnet under Østerrike, fikk Den unierte kirken operere ettersom habsburgerne gjerne så den rutenske bondebefolkningen «vaksinert» både mot polsk innflytelse og russisk påvirkning.

Tilsvarende støtte «ovenfra» har hviterusserne nesten aldri nytt godt av. Et unntak inntraff på begynnelsen av 1800-tallet i de områdene av Polen som hadde tilfalt Preussen etter delingen – nemlig de vestlige delene av det historiske Litauen, den staten som i sin tid

4 Plewa viser til S.L. Guthier (1977) «The Belorussians: National Identification and Assimilation 1897-1970», *Soviet Studies* 29 (1) og (2)

hadde hett Storhertugdømmet Litauen, Samogitia og Rutenia. For Preussen gjaldt det å fremme en kultur som verken var polsk eller russisk. Dermed ble det gjort en avtale med paven i Roma om at det skulle opprettes et unierte bispesete i Suprasl like utenfor Bialystok, og en lærebok for unierte prester ble utgitt, for øvrig den siste boka som ble utgitt på gammelhviterussisk. Den polsk-hviterussiske forfatteren Sokrat Janowicz sier dette er det eneste tilfellet i moderne historie der hviterussiske interesser falt sammen med interessene til en stormakt.⁵

Etter det polske Novemberopprøret 1830-31, som fant sted i det russiske delingsområdet, innså de slagne, polske opprørerne at en allianse med den ikke-polske bondebefolkningen kunne være nyttig. Det var nødvendig å hindre at de rutenske bondemassene ble russifisert. I 1835 kom det ut en bok på samtidshviterussisk (med latinske bokstaver).

Noe lignende gjentok seg ved Januaropprøret i 1863. Den radikale fløyen av opprøret – de såkalte «røde» – hadde et godt øye til hviterusserne. De delte de russiske narodnikenes romantiske sans for bonden. En av opprørslederne, Konstantyn Kalinowski (Kastus Kalinouski), utga undergrunnsavisen *Muzycka Prawda* (på hviterussisk) og regnes som en av den hviterussiske nasjonsbyggingens fedre. Seinere skulle den polske frihetshelten – og etter hvert autoritære landsfaderen – Józef Pilsudski smugle hviterussiske bøker inn i det russiske delingsområdet fra de prøyssiske og østerrikske delene av Polen. Polens landsfader kalte seg gjerne hviterusser, og i 1919 holdt han en tale i Minsk på hviterussisk. Likevel ble aldri Pilsudski noen helt for hviterussiske nasjonalister. Hans modell var nasjonal oppblomstring blant hviterussere og litauere, men i en føderasjon med Polen, der Polen hadde den ledende rollen. Dessuten var Pilsudski altfor sterkt forbundet med den polske, jordeiende adelen, som hviterusserne oppfattet som en hovedmotstander i hverdagslivet. Pilsudskis hovedmotstander i polsk politikk, Roman Dmowski, var heller ikke noe alternativ for hviterusserne. Dmowski og hans nasjonal-demokrater stod for en tradisjonell nasjonal-konservativ linje. De ville ha et kompakt polsk-bebodd Polen, et «Polen for polakkene», og satte likhetstegn mellom katolikk og polakk.

Sovjetperioden startet med en «boom» for ideen om en hvite-

5 *Magazyn Gazety* 4.-5. desember 1998, «Naród z narodu: Białorusini». Tittelen betyr «En nasjon av folket: Hviterusserne».

russisk nasjonalstat. I 1919 ble Den hviterussiske sosialistiske sovjetrepublikk opprettet på de områdene som utgjør de østlige delene av dagens Hviterussland. Denne republikken ble et Moderland for etniske hviterussere i Polen, som til tider ble utsatt for undertrykking på etnisk grunnlag. Seinere hviterussiske nasjonalister – om enn aldri så anti-bolsjevikiske – har vært svake for denne perioden, og vist til at mange nasjonalsinnede ikke-bolsjeviker prøvde å benytte perioden til å skape et hviterussisk hjemland ut av en sovjetrepublikk (Zaprudnik 1993:80). Et hviterussisk statsuniversitet og et vitenskapsakademi ble opprettet. På 1930-tallet snudde partilinja, og hviterussisk nasjonsbygging ble fordømt som nasjonalisme. De som hadde holdt den hviterussiske kulturen oppe (forfattere og intellektuelle), ble systematisk forfulgt, mange ble henrettet. Fra hviterussisk gikk man over til å bruke russisk i de aller fleste sammenhenger.

Molotov-Ribbentrop-pakten i 1939 sørget for at Sovjetunionen – i form av den hviterussiske republikken – ekspanderte vestover inn i tidligere polske områder. I tiårene etter den andre verdenskrig var det perioder med hviterussisk nasjonsbygging. Innsatsen under krigen ble framstilt offisielt som en nasjonal hviterussisk kamp innenfor en sovjetisk ramme (Urban & Zaprudnik 1993:107).

Etter at Sovjetunionen ble oppløst i 1991, gjennomgikk Hviterussland en utvikling som lignet mye på de baltiske landenes utvikling. En folkefront ledet an, framstilte den sovjetiske fortiden som konsekvent undertrykking av nasjonale rettigheter og ville – ihvertfall retorisk – snu opp ned på det økonomiske systemet. I 1994 tok dette brått slutt, velgerne ville ha Aleksandr Lukasjenkos russisk-orienterte og populistisk-autoritære politikk, noe som ble bekreftet av en folkeavstemning året etter.

Hviterusserne i Folkerepublikken Polen

Etter den andre verdenskrig ble den sovjetisk-polske grensa flyttet så langt vest, og så mange millioner mennesker forflyttet, at den polske nasjonal-demokratiske høyrefløyens gamle drøm om et etnisk kompakt Polen ble gjort til virkelighet. Polen under kommunistene ble definert som polsk enhetsstat, og ikke lenger en flerkulturell stat. Men til tross for at grensa var flyttet mot vest, var det fremdeles ikke-katolske befolkningsgrupper i det østlige Polen. Ukrainerne gjorde motstand og ble deportert til områder Polen hadde tatt fra Tyskland. Hviterusserne utgjorde ikke noe sikkerhetsproblem, men i likhet med de andre nasjonale mindretallene, måtte de vente til

tøværsåret 1956 og oppgjøret med stalinismen før de fikk danne en egen (statsstyrt) organisasjon.

Hviterusserne er hva den polsk-hviterussiske forfatteren Sokrat Janowicz har kalt «et folk av folket», de hadde vært nederst på den sosiale rangstigen. I Nordøst-Polen var det en tett sammenheng mellom kategoriene ortodoks, hviterusser og plebeier, og enda verre «landsbyboer», skriver Janowicz (1993:62). Polakkene var forbundet med aristokratiet, hviterusserne med bondemassen. Polakken var *pan* (herre), hviterusseren *chlop* (småbonde). De første partiene av Folkerepublikken innebar et massivt løft for hviterusserne. Krigen hadde tømt byene for de store jødiske befolkningsgruppene. Kombinert med den forserte industrireisningen som inngikk i kommunistenes moderniseringsprosjekt, ga dette sosial og geografisk mobilitet. De ortodokse bøndene kom seg ut av landsbyene og inn i byene, der de inntok posisjoner i forvaltningen og produksjonslivet på linje med alle andre. Mange hviterussere så på «de røde» som et mindre onde enn den ikke-kommunistiske *Armia Krajowa* (Hjemmehæren) som de forbandt med brenning og plyndring av ortodokse landsbyer. Det var samtidig i etterkrigstiden et sterkt sosialt press for å skjule at man var ortodoks.

Mens den hviterussiske nasjonalismen i Hviterussland står svakest blant de ortodokse hviterusserne og sterkest blant de romersk-katolske, er hovedmarkøren for hviterusserne i Polen ortodoksi. Samtidig er ortodoks tro ikke til hinder for at folk oppfatter seg som polakker. Sosiologen Andrzej Sadowski ved Universitetet i Białystok har gjort omfattende studier av befolkningen i Nordøst-Polen og konkluderer med at de fleste ortodokse oppfatter seg som polakker. I (daværende) Białystok voivodskap definerte 60 prosent av de ortodokse seg som polakker i 1997. Bare 30 prosent kalte seg hviterussere (Sadowski 1997). På begynnelsen av 1980-tallet svarte folk annerledes. Den gang var det langt flere som sa de var russere (31 prosent) og færre som sa de var polakker (28 prosent). Andelen hviterussere er konstant (26 prosent på 1980-tallet).⁶ Kategoriene lar seg med andre ord kombinere med hverandre på kryss og tvers, og de lar seg endre over relativt kort tid.

6 Disse tallene framkommer av forskning foretatt av Eugeniusz Mironowcz, nasjonalistisk aktivist blant hviterusserne i Polen. Selv forklarer han endringen med at det er blitt mindre opportunt å være russer og desto mer å være polakk etter 1989. Han mener også at folk kaller seg ortodoks polakk av samme grunn, nemlig for å skaffe en følelse av trygghet. Selv mener han at nesten alle ortodokse i Nordøst-Polen egentlig er hviterussere (samtale i Białystok 24. november 1998).

Nasjonalistene: Etno-politiske byggesteiner

To grupperinger står for det synet at de ortodokse befolkningslagene i Nordøst-Polen bør klassifiseres som hviterussere, og oppdras til å bli det. Det hviterussiske samfunnskulturelle selskap har eksistert siden 1956 og var den offisielle hviterussiske organisasjonen under stats sosialismen. Polsk politikk er dominert av to brede politiske allianser/partier, den ene med røtter i regimets organisasjoner fra før 1989, den andre med røtter i Solidaritet, som samlet opposisjonen mot det stats sosialistiske regimet. Det samfunnskulturelle selskap tilhører den post-kommunistiske fløyen. Opp mot dem står Hviterussisk Forbund med røtter i floraen av alternative organisasjoner som dukket opp i Polen tidlig på 1980-tallet. I motsetning til de aller fleste med hviterussisk identitet i Polen tar folkene i Hviterussisk Forbund avstand fra den post-kommunistiske venstresiden.

Det hviterussiske samfunnskulturelle selskap forvaltet den offisielle hviterussiskheten i Polen fra 1956 til 1989. Selskapet fikk i oppgave å drive med kultur og undervisning, og som oftest foregikk det hele innenfor reint folkloristiske rammer. I dag organiserer selskapet fremdeles store polsk-hviterussiske sang- og teaterfestivaler. De arbeider ut fra at det finnes en definert hviterussisk kultur som kan inngå som etno-politisk byggestein i organiseringen av det etniske samlivet i grenseområdene og de mellomstatlige forbindelsene mellom Polen og Hviterussland.

Det samme gjør Hviterussisk Forbund, men de er ikke fornøyd med folklorefestivaler. De vil at folk skal være hviterussere hver dag og hele tiden – og ikke bare når de er på festival. De hviterussiske nasjonalistene samler seg rundt ukeavisen *Niva*, som kommer ut i et opplag på 2000 – på hviterussisk. Hviterussisk Forbund ønsker å fremme en hviterussisk identitet basert på den samme standardiserte hviterussiske kulturen som opposisjonen i Hviterussland støtter seg på. Blant annet betyr det opplæring i hviterussisk språk. Der møter de mange hindringer. For det første er folk i Polen uvant med å lese og skrive kyrilliske bokstaver, for det andre er skriftspråket basert på sentralhviterussisk som ligger langt unna dialektene i Nordøst-Polen. Disse dialektene brukes for øvrig av alle på bygda uavhengig av religion og etnisk tilhørighet. Språket er en markør som ikke finnes.

I det hele tatt står Hviterussland svakt i folks bevissthet. På gata omtaler folk i Bialystok landet på den andre sida av grensa som «Russland». Ingen har vent seg til å tenke på landet som Hviterussland. Før krigen var området en del av Polen, og etterpå av Sovjet-

unionen. Selv Eugeniusz Mironowicz/Iaugen Miranovitsj, som er en av lederne for de hviterussiske nasjonalistene i Polen og redaktør i *Niva*, beskriver en reise i Hviterussland omtrent som folk fra Skandinavia ville beskrive en tilsvarende tur.⁷ Det er bemerkelsesverdigg at han ikke følte seg hjemme ettersom Mironowicz arbeider på fulltid med hviterussisk kultur på Universitetet i Bialystok. Det illustrerer godt at hviterussiske nasjonalister i Polen ikke har noe «moderland» de føler seg hjemme i, eller kan vise til. Tvert imot er det tendenser til at rollene er snudd. Bialystok blir ofte omtalt som et hviterussisk Piemonte, med referanse til den ledende rollen Piemonte spilte under Italias samling.

Ortodoks kristendom er ikke noe egnet samlingspunkt ifølge folk som Miranowicz. Tvert om, sier han, hver gang den lille hviterussiske intelligentsiaen i Nordøst-Polen prøver å mobilisere og utvikle hviterussisk identitet, blir de møtt med «*tutejsi*, sosialisme, slavisme og ortodoksi». ⁸ *Tutejszy* (*tutejsi* i flertall) er betegnelsen på dem som svarer «herfra» på spørsmål om hvor de kommer fra, og ikke Polen eller Hviterussland (*tutaj* betyr «her» på polsk). Det som trengs, sier kretsen rundt *Niva*, er et hviterussisk «rom» øst for Polen. For Europa er det ikke godt at Russland begynner der Polen slutter.

Sivilisasjonistene: Konfrontasjon

Siden Samuel Huntington kom ut med boka *The Clash of Civilizations* (1996), er den blitt referert til og popularisert i overgangs-områdene mellom Sentral-Europa og Russland. Men forestillingen om konfrontasjon mellom grunnleggende ulike «sivilisasjoner» er eldre enn som så. Den britiske Polen-historikeren Norman Davies har funnet referanser til forestillingen om Polen som bolverk mot Øst helt tilbake til den polske statsdannelsens begynnelse for tusen år siden (Davies 1981:159). Først var Polen en utpost mot de baltiske folkeslagenes hedendom, deretter mot den østlige kristendommen og islam. Seint på 1800-tallet sa den romantiske frihetskjemperen Józef Pilsudski at «polsk er sosialismens språk i Øst». Seinere ble Polen en vestlig avviker innenfor den sovjetisk-dominerte østblokken. I dag er Polen det eneste landet i Øst- og Sentral-Europa, ved siden av Slovenia, der BNP ligger over det det gjorde i 1989.

7 *Niva*, 9. august 1998 «Leta na Belarusi».

8 *Niva*, 12. juli 1998, « Sustrecha z prem'er-ministram».

I polsk politikk avtok bolverksretorikken utover på 1990-tallet til fordel for en mer avdempet ordbruk der det blir lagt vekt på å framstille Polen som et hvilket som helst annet land i Vest-Europa. De pragmatiske eks-kommunistene i Demokratisk Venstreforbund (SLD) glir rett inn i de europeiske sosialdemokratenes salonger. Solidaritets valgaksjon (AWS), som for tiden er storebror i den polske regjeringskoalisjonen, vekker lite anstøt hos tyske, franske og britiske konservative og kristeligdemokrater. Ytterst på høyrefløyen i AWS er det likevel fremdeles folk som holder fast ved ideen om Polens oppgave som den vestlige kristendommens utpost. I de polske grenseområdene mot Hviterussland fungerer bolverksretorikken mobiliserende blant store grupper katolske polakker, og den regionale avdelingen av AWS satser for fullt nettopp på å levendegjøre slike oppfatninger. «Vi lever ved fronten. Vi føler oss akkurat slik Israel gjør i det arabiske folkehavet,» sa en lokalpolitiker fra AWS til oss. Han la videre til at kampen mellom katolisisme og ortodoksi er en kamp mellom det som er polsk og det som ikke er det, og at de ortodokse viste atskillig større sympati for sovjetsystemet enn katolikkene gjorde (Holm-Hansen 1999: 120). Det hører med til historien at den intervjuede politikeren hører til de mer forsoningsorienterte i det lokale AWS i Bialystok.

Også på ortodoks side er det folk som ser Nordøst-Polen som et sted der to sivilisasjoner møtes. Politikeren Eugeniusz Czykwin er en av dem. En periode på 1990-tallet satt han i den polske nasjonalforsamlingen for SLD, men er for tiden regionspolitiker i Podlasie. Han har bakgrunn som ortodoks legmannsaktivist og deltaker i en av de regimeløjele kristenorganisasjonene fra kommunisttiden (ChSS).⁹ Han har sin basis i Foreningen for ortodokse slaver og mobiliserer på religiøs tilhørighet. Som han fortalte: «I påsken synger vi hviterussiske, ukrainske og russiske sanger, og alle sangene er våre» (Holm-Hansen 1999:101). I Nordøst-Polen er Den ortodokse kirken overnasjonal, mens Den katolske kirken er sterkt polsknasjonal. Da de omstridte kirke- og klosterbygningene i Suprasl ble ført over på ortodokse hender fra katolske på midten av 1990-tallet, reagerte den katolske kirken i Bialystok voldsomt. I et brev som ble lest opp i alle bispedømmets kirker, het det at man nå var vitne til «Den ortodokse kirken og de russiske nasjonalistenes sanne ansikt».¹⁰

9 Czykwin presenterer sitt syn i en samtalebok som selges i enkelte av de ortodokse kirkene i Podlasie-regionen. Bokas tittel er *Jeg har allerede vært ortodoks parlamentariker* (Boltryk 1997).

10 *Magazyn Gazety*, 18.-19. september 1998, «Niech glina nie pyta garncarza».

Czykwin ser religionen som den eneste markøren de lokale hviterusserne har. Først mistet de tilknytningen til jorda, deretter til språket (dialekten), men den religiøse tilknytningen til den ortodokse troen – aktiv eller passiv – har de ikke mistet.¹¹ Mens Mironowicz og hans Hviterussisk Forbund ser Nordøst-Polen som et område der to nasjoner møtes, ser Czykwin to sivilisasjoner. Men sammenlignet med de katolske sivilisasjonistene i det regionale AWS, er Czykwin og de andre ortodokse aktivistene lavmælte. De er mer opptatt av fredelig samliv enn konfrontasjon mellom de to sivilisasjonene. Under NATO-aksjonene mot Serbia våren 1999 rykket Czykwin likevel hardt ut mot den polske deltakelsen, som han sammenlignet med Polens deltakelse i Warszawapakt-innmarsjen i Tsjekkoslovakia i 1968.¹²

Regionalistene: Flersidig tilknytning

I grenselandet mellom de tre landene lar ikke alle seg klassifisere som nasjonalister eller sivilisasjonister. Med temmelig ulikt utgangspunkt og med varierende styrke finnes det befolkningsgrupper som vektlegger den regionale tilknytningen. Man finner regionalistene gjennom alminnelige spørreundersøkelser, og som tett organisert gruppe i form av ulike frivillige organisasjoner. Blant akademikerne finnes det også institusjonaliserte miljøer som driver studier av grenseland ut fra en oppfatning av at slike områder er noe mer enn et stykke land på hver side av en statsgrense.

Blant dem som ikke er organisert i noen forening, finnes det svært mange som knytter identiteten sin til den nordøstlige regionen av Polen de bor i. Sosiologen Andrzej Sadowski har påvist dette gjennom flere spørreundersøkelser. Han spurte folk hva de oppfatter som sitt «hjemland» («*ziemia ojczysta*»), som ikke helt tilsvarende hjemland på skandinavisk, men representerer det området man er sterkest knyttet til). Det er verd å merke seg at svært få svarte «mitt land». På polsk side av grensa svarte 14,1 prosent av dem som definerte seg som etnisk polske, «mitt land», mens bare 1,4 prosent av dem som oppfattet seg som hviterussere, gjorde det samme. På hviterussisk side svarte 10,2 prosent av polakkene og 7,2 prosent av hviterusserne det samme.

36,3 prosent svarte at «min region» var hjemland (34,8 prosent

11 Intervju med Czykwin i Białystok 21. november 1998.

12 *Gazeta Wyborcza*, 26. mars 1999, «Nie mieszajmy sie».

blant de etnisk polske respondentene, og 43,0 prosent blant de hviterussiske). På hviterussisk side av grensa – Grodno-regionen – svarte 10,1 prosent det samme (omtrent like mange blant etniske hviterussere som blant polakker). Her var det til gjengjeld 28,1 prosent av de etnisk polske respondentene og 38,2 prosent av de hviterussiske som ikke ga noe svar. 21,9 prosent av polakkene og 14,4 prosent av hviterusserne i Grodno-området mente «landsbyen de var født i» var hjemlandet deres (Sadowski 1995:175).

Sadowski, som selv opprinnelig kommer fra en ortodoks landsby, beskriver den hviterussiske kulturen i Polen som en overgangskultur mellom polsk og hviterussisk nasjonalkultur. Hviterusserne i Polen har sterke bånd til Polen, ikke minst til Polen som stat. De oppfatter seg ikke som delaktige i Hviterusslands historie og er totalt sett bare «selektivt knyttet til hviterussisk kultur», som Sadowski (1997) uttrykker det.

Det finnes grupper som aktivt dyrker forestillingen om at grenselandet mellom Vilnius, Grodno og Bialystok ikke bare er et område der ulike kulturer støter an mot hverandre, men at de ulike kulturene sammen gir en «samspillseffekt» som skaper regionens egenart. «Pogranicze» (Grenseland), som aktiviserer folk i alle de tre landene, er den viktigste av dem.¹³ Ungdom, kunstnere og intellektuelle samarbeider om å fremme et moderne flerkulturelt særpreg for grenseregionen. «Av og til blir vi litt skuffet over folkene fra de etno-nasjonale minoritetsgruppene, spesielt litauerne. Selv blant de unge litauerne her dreier alt seg om folklore i gammeldags forstand. De eier ikke forstand på underground-kultur,» sa en av aktivistene i den polske grensebyen Suwalki.¹⁴

Lokal- og regionalpolitikken i Nordøst-Polen

Av og til er det slik at ulike etniske og religiøse grupper lever langt bedre sammen lokalt enn hva de sentralt plasserte nasjonsbyggingene i hovedstedene liker. Stundom er det omvendt. I Polen har de toneangivende politiske grupperingene gitt avkall på nasjonalistisk retorikk som grunnlag for oppslutning, og satser i stedet på å føre folk og stat friksjonsfritt inn i det vesteuropeiske og nordatlantiske fellesskapet. Blant mange krav som stilles for å bli med i det gode selskap, er overholdelse av internasjonale konvensjoner om nasjonale

¹³ Pogranicze besøkes på nettsiden <http://free.ngo.pl/pogranic/>

¹⁴ Intervju i Suwalki med Agnieszka Szyszko 29. september 1998.

mindretall. Etno-nasjonal selvhevdelse internt kommer i motstrid til aksept internasjonalt. Innbyggerne i Nordøst-Polen opplever at beslutningsfatterne i Warszawa satser på anerkjennelse, mens politikerne – og ikke minst administrasjonen – i Bialystok vektlegger polsk-nasjonal og romersk-katolsk selvhevdelse.

Lokalpolitikken i Nordøst-Polen gir klare indikasjoner på en todeling av befolkningen. I en artikkel i tidsskriftet *Kultura*, som utgis i Paris på polsk, skriver en Bialystok-intellektuell under pseudonym at byen er gjennomsyret av «menighetsmentalitet», én romersk-katolsk og én ortodoks. Etter krigen, da Bialystok ble tømt for storparten av de opprinnelige innbyggerne, delte innflytterne seg i to leire, som forfatteren sier, «fordi det ikke fantes andre inndelinger» (Wnuk 1998).

Ser man på valgresultatene de siste årene, spesielt på landsbygda, styrkes inntrykket av en todeling etter religion. Aller sterkest gir dette seg utslag når velgerne står overfor bare to alternativer, slik tilfellet er i andre omgang av presidentvalgene. I 1995 stod valget mellom Lech Walesa, som legemliggjør den nasjonal-konservative høyresiden, og Aleksander Kwasniewski, som er noe av det mest pragmatiske det eks-kommunistiske sosialdemokratiet har frambrakt. I reint ortodokse kommuner, som Orla og Czyże, stemte 98 prosent på Kwasniewski, mens han bare fikk 17 prosent i katolske Bransk landkommune (Iuzviuk 1997).

Ved lokalvalgene i 1998 gikk de ulike ortodokse legmannsorganisasjonene samt det hviterussiske samfunnskulturelle selskapet sammen med eks-kommunistene og andre venstregrupper i en valgallianse. I Bialystok ble 18 representanter valgt inn fra denne blokken. Åtte av dem kom fra ortodokse grupper. Under valgkampen ble materiell fra AWS hengt opp i montrene utenfor de katolske kirkene. Ved de ortodokse kirkene kunne man lese oppslag der velgerne ble oppfordret til å stemme på venstreblokken i byen og SLD i voivodskapet, men å sørge for å krysse av for de ortodokse kandidatene.

Både ortodokse legmannsaktivister og ledere for det samfunnskulturelle selskapet stilte opp på SLD-listene. SLD tok for øvrig steget fra valgallianse til parti i 1999. For hviterusserne er det flere sider ved SLD som virker tiltrekkende. For det første er partiet motpol til AWS, og dermed hviterussernes «fiendes fiende». SLD er den sterkeste motstanderen av særrettigheter for Den romersk-katolske kirken. Partiet går inn for en sekulær stat og står, sammen med det liberale Frihetsunionen og det venstreorienterte Arbeidets Forbund, som garantist for rettsstat og mindretallsrettigheter i

Polen. Selv om Frihetsunionens politikere i Warszawa er blant de ivrigste forkjemperne for hviterussernes, ukrainernes og tyskernes rettigheter i Polen, har hviterussiske velgere vanskelig for å slutte opp om dette partiet. Om enn aldri så demokratisk, har Frihetsunionen et aristokratisk preg. Den stereotype oppfatningen av medlemmene er at de er intellektuelle med adelige stamtavler, noe som får de «plebeiske» hviterussernes minne om motsetningen mellom godseier og småbonde til å blusse opp.

Men ikke alle hviterussiske grupper står sammen med SLD. Ved de fleste valgene på 1990-tallet har kretsen rundt *Niva* og Hviterussisk Forbund prøvd å mobilisere velgere på reint etno-nasjonalt grunnlag, men med ringe hell. De hviterussiske velgerne i Polen lar seg ikke definere som etno-nasjonal blokk.

Ved valget i 1998 stilte Den hviterussiske nasjonale valgkomité opp i ti kommuner som et alternativ for de «hviterusserne som ikke står til venstre politisk». Med unntak for et par tilnærmeelsesvis reint ortodokse landkommuner hadde Valgkomitéen liten oppslutning. Initiativet hadde støtte av Hviterussisk Forbund og var det klart mest radikalt nasjonalistiske av de hviterussiske alternativene ved valget. Likevel var det ikke snakk om å kreve tospråklighet i hviterussisk-bebodde kommuner, slik internasjonale konvensjoner gir rett til. Ei heller skulle man døpe om gater og plasser til fordel for hviterussiske helter. Slikt var bare rykter spredt av SLD for å skremme velgerne, hevdet en talsmann.¹⁵ Det er interessant å merke seg at denne typen krav blir oppfattet som skremser, og ikke valgløfter. I stedet ønsket Valgkomitéen å satse på frivillig språkopplæring i skolen og kommunal støtte til hviterussisk folklore, temmelig likt valgløftene til kandidatene på de SLD-støttede listene. Blant de polske hviterusserne er det ikke klima for sterke utfall. Selv om det går historier om diskriminering på arbeidsmarkedet, er det ingen hviterussiske ledere i Polen som gjør noe politisk nummer av det.

De øvrige valgresultatene fra lokal- og regionalvalget i 1989 viste at AWS vant i kommuner med katolsk flertall, og SLD i kommuner med ortodoks flertall – uten unntak. De polske hviterussernes velgeratferd viser at de oppfatter seg som et tema i polsk politikk, og at de ønsker å demme opp for de politiske alternativene som virker truende. Det gjør de ved å kanalisere sin politiske virksomhet inn i ett av de to toneangivende all-polske politiske alternativene i stedet for å danne egne politiske strukturer. Her skiller de seg både fra

¹⁵ *Niva*, 21. august 1998, «Kamitet dlia usikh belarusau».

det tyske mindretallet i Opole-fylket i Schlesien sør i Polen – og de par tusen litauerne i den lille polske byen Punszk. Litauerne i Polen lar seg lett bruke som etno-politisk byggestein – ikke minst fordi polakkene i Vilnius-regionen stemmer *en bloc* på en polsk-nasjonal valgliste på siden av litauisk politikk. Dermed får man to formelt sett kommensurable størrelser å lage avtaler omkring.

Konklusjon

Ideen om at alle tilhører en ferdigstøpt nasjonalitet og at alle nasjonaliteter av en viss størrelse skal ha en stat som ramme om denne nasjonaliteten – eller i det minste knytte seg til en stat som utgjør en slik ramme – har gått sin seiersgang kloden over. Likevel står ideen svakt blant hviterusserne i de nordøstpolske grenseområdene.

Hvordan man definerer hviterusserne i Nordøst-Polen, avhenger av hvilket perspektiv man anlegger på det grenselandet de bebor – møtested mellom nasjoner, møtested mellom sivilisasjoner eller en region i seg selv. Ingen av de tre perspektivene på grenselandet har fått overtaket. Det har ikke funnet sted noen massiv samling omkring den etno-nasjonale modellen, slik det for eksempel skjedde blant romersk-katolske og ortodokse innbyggere i Bosnia-Hercegovina i løpet av 1900-tallet, som nå oppfatter seg som henholdsvis kroater og serbere utenfor hjemlandet sitt. Hviterusserne i Polen oppfatter seg som polske hviterussere eller ortodokse polakker, og ser ikke på Hviterussland som noe hjemland. De utgjør ikke noen etno-nasjonal byggestein.

Derimot er mange hviterussere preget av at de tilhører et kirkesamfunn som polske nasjonalister definerer seg opp mot. Hviterusserne utgjør den faren de polske nasjonalistene mener Polen er et bolverk mot. Det er derfor en underliggende idé både blant polakker og hviterussere i Nordøst-Polen at grenseområdet huser to sivilisasjoner som står opp mot hverandre. Dette kunne ha dannet grunnlag for uforsonlig konflikt, i verste fall akutt. Det har ikke skjedd. Noe av grunnen til det kan være at det tredje perspektivet på grenselandet også gjør seg gjeldende. Det er en sterk regional tilknytning blant hviterusserne i Nordøst-Polen, som de deler med den romersk-katolske befolkningen.

De tre perspektivene oppveier hverandre. De som forsøker å definere hviterusserne for seinere å representere dem, har dermed en vanskelig oppgave. Det betyr at faren for etnisk tilspissing er liten. Hviterusserne i Polen har også den fordel at det polske politiske livet ikke er gjennomsyret av nasjonalisme. Det finnes sterke

politiske strømninger som ikke ønsker å reservere retten til å være polakk for romersk-katolske innbyggere. Dermed kan hviterusserne delta i hovedfeltet polsk politikk, og ikke isolere seg i etno-nasjonalt eller religiøst definerte politiske grupper.

Referanser

- Boltryk, Michal (1997) *Bylem prawoslawnym poslem – z Eugeniuszem Czykwinielem rozmawia Michal Boltryk*. Bialystok: Orthdruk.
- Brubaker, Rogers (1995) «National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe», *Dædalus*, Spring 1995, 124 (2): 107–132.
- Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies, Norman (1981) *God's Playground: A History of Poland – The Origins to 1795* (Volume I), Oxford: Clarendon Press.
- Holm-Hansen, Jørn (1999) *Polish Policies in the European Borderlands – Ethnic institutionalisation and transborder co-operation with Belarus and Lithuania*, NIBR Plus series No.7.
- Huntington, Samuel P. (1996) *The Clash of Civilizations*. New York: Samuel and Schuster.
- Iuzviuk, Uladzimir (1997) «Nasha suchasnasts: Parlamentskiia vybari 1997» i: *Belaruskae Gramadska-Kul'turnae Tavarystva, Belaruski kaliandar 1998*. Minsk: Belarus.
- Janowicz, Sokrat: (1993) *Terra Incognita: Bialorus*. Bialystok: Programnaia Rada Tydněvnikia «Niva».
- Sadowski, Andrzej (1995) *Pogranicze Polski–Bialoruskie: Tozsamosc mieszkanców*. Bialystok: Trans Humana.
- Sadowski, Andrzej (1997) «Polscy Bialorusini na temat Polaków i kultury polskiej», *Pogranicze*, VI: 26–51 (spesialnummer).
- Plewa, Barbara Törnquist (1997) *Språk och identitet i Vitryssland – en studie i den vitrysska nationalismens historia*. Slavica Lundensia 16, Lund: Slaviska institutionen vid Lunds Universitet.
- Urban, Michael & Jan Zaprudnik (1993) «Belarus: a long road to nationhood», i: Bremmer, Ian and Ray Taras, *Nations and Politics in the Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wnuk, Mieczyslaw (1998) «Wielkie Miasto Bialystok», *Kultura*, September: 104–112
- Zaprudnik, Jan (1993) *Belarus – At a Crossroads in History*. Boulder: Westview Press.

The Economy Challenge for Europe

Edited by
Jan Fagerberg
Paolo Guerrieri
Bart Verspagen

Europe's performance relative to the US and countries in Asia is a topic that greatly preoccupies policymakers who are concerned that the European Union is losing ground compared to other, more dynamic, parts in the world. This book presents the scale and scope of the challenges that Europe faces in adjusting to globalization and advances in technology.

The core message in this book is that the problems Europe faces in key areas such as growth, equality and employment are all related to its failure to take sufficient advantage of technological advances, particularly the information and communication technology (ICT) revolution. It is concluded that a coherent European strategy for upgrading technological capability and embedding new technologies, especially ICTs, in society is long overdue.

Edward Elgar Publishing
Glensanda House,
Montpellier Parade
Cheltenham, Glos,
GL50 1UA, UK
Tel: +44 (0) 1242 226934
Fax +44 (0) 1242 262111
Internet: www.e-elgar.com
Email: Info@e-elgar.co.uk

ISBN 1-84064-124-x

Delegering, læring og politisk kontroll:

Norges deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet

Frode Veggeland

Frode Veggeland (f. 1968) er cand.polit. med statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, forsker ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (deltar også i ARENA-nettverket Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State).

Innledning

Temaet for denne artikkelen¹ er hvordan deltakelse i internasjonalt samarbeid påvirker utformingen av offentlig politikk. Jeg ser konkret på matpolitikken – som først og fremst omfatter veterinær- og næringsmiddelsaker – og den norske forvaltningens deltakelse i komiteer under EU-kommisjonen på dette området. Komitésystemet i EU står sentralt når det gjelder å forberede og utarbeide forslag til nye lover og regler i matpolitikken. Gjennom EØS-avtalen er det meste av EUs regelverk på dette området også gjeldende for Norge (Veggeland 1999b). Arbeidet med EU-komiteene er i stor grad delegert ned til forvaltningen. Politisk nivå koples i større grad inn når reglene, etter å ha blitt vedtatt i EU, sendes over for godkjenning i EØS-systemet. Problemet er at på dette tidspunkt ligger det meste av innholdet fast. Deltakelse i EU-komiteer står derfor sentralt i Norges arbeid med å påvirke og følge med i regelverksarbeidet i EU. Jeg vil her undersøke hvordan Norges tilknytning til EU gjennom EØS påvirker den politiske kontrollen og styringen av politikken. Fokus er på hvordan Norges deltakelse i EU-komiteer fungerer, både i forhold til hvordan informasjon om det som skjer i komiteene føres tilbake til Norge, og hvordan norske myndigheter

1 Arbeidet er finansiert av Norges forskningsråds program «Levekår, utvikling og omstilling i landbruket». Takk til Johan P. Olsen, Bjørn Erik Rasch, Morten Egeberg, Tom Christensen, Trygve Ugland, Hans Robert Zuna, Leif Forsell, Jarle Trondal, Noralv Veggeland, Hermann Smith-Sivertsen, Morten Øgard og deltakerne på workshop 9: «EU's återverkningar på nordisk demokrati» under NOPSAs konferansen i Uppsala 19.-21. august 1999, for kommentarer til tidligere utkast.

kontrollerer at komitédeltakerne opptrer i tråd med norske interesser. Spørsmålet jeg søker å besvare er hvordan EØS-avtalen – som innebærer at store deler av lovarbeidet er flyttet fra nasjonal forvaltning til EU-systemet – og organiseringen av EØS-arbeidet har påvirket kontrollen og informasjonstilgangen og dermed styringspotensialet til norske myndigheter.

Jeg presenterer først den teoretiske rammen for studien, nemlig et perspektiv på styring og læring basert på resonnementer fra organisasjonsteori og prinsippal-agent-teori. I den forbindelse ser jeg både på hvordan informasjon tilbakeføres fra den enkelte tjenestemann til byråkratiet og på hvordan politiske myndigheter kontrollerer tjenestemennenes handlinger. I tillegg ser jeg på hvordan tjenestemennenes sosialisering i EU kan påvirke nasjonale myndigheters kontrollbehov. Etter å ha redegjort for anvendte data og metoder, presenterer jeg empiriske funn fra min studie av Norges deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet og ser disse funnene i forhold til det teoretiske rammeverket. Til slutt gir jeg en oppsummerende konklusjon når det gjelder betydningen av EØS-avtalen og organiseringen av EØS-arbeidet for styringspotensialet til norske myndigheter.

Delegeringsproblematikk og organisatorisk læring

Hvorfor deltar Norge i EU-komiteene, og hvorfor skulle det være interessant å studere deltakelsen? Ett poeng er at komiteene er de eneste fora i EUs beslutningsprosess hvor Norge har en formell rett til å delta. Komitésystemet er dermed viktig som *informasjonskanal* der myndighetene får tilgang til nyttig informasjon om utformingen av EUs regler. Samtidig kan komitésystemet også fungere som en *innflytelseskanal* der norske myndigheter kan gjøre sine synspunkter kjent og i den grad det er mulig prøve å påvirke forslagene i tråd med norske interesser. Rettigheter, informasjonstilgang og påvirkningsmulighet kan derfor begrunne den norske deltakelsen. Når det gjelder hva deltakelsen kan gi av fordeler for norske myndigheter, vil jeg peke på fire punkter. Først tar jeg for meg de tre punktene som kan knyttes til *informasjonsaspektet*: 1) Deltakelsen kan gi et bedre informasjonsgrunnlag for å vurdere om EUs regler skal integreres i EØS-avtalen eller ikke. 2) Informasjonsgrunnlaget kan også bidra til at Norge foretar en raskere og mer effektiv iverksetting av EØS-reglene – dermed kan Norge holde seg innenfor de tidsfrister som er satt for iverksetting og samtidig unngå kritikk og reaksjoner fra EU. 3) Deltakelsen kan gi informasjon

som gjør at det blir enklere å utnytte de muligheter som tross alt finnes innenfor rammen av EUs regler. Iverksettingen av reglene kan dermed i større grad tilpasses norske forhold. For at deltakelsen skal gi utbytte på disse tre punktene, er forutsetningen at offentlige myndigheter i Norge mottar relevant informasjon fra de individuelle komitédeltakerne og justerer eksisterende oppfatninger og/eller atferd til denne informasjonen – og aller helst tidligst mulig i beslutningsprosessen. Vi kan i så fall snakke om at det foregår *læring* i EØS-arbeidet der individenes erfaringer systematisk tilbakeføres fra EU-systemet og inkorporeres i den nasjonale organisasjonen (Argyris & Schön 1996).

Vi er dermed over på det fjerde punktet: 4) Deltakelsen kan gi politiske myndigheter innflytelse over utformingen av EUs regler. Dette punktet er i stor grad knyttet til *kontrollaspektet*: Grad av innflytelse vil være avhengig av muligheten for å kontrollere og legge føringer på komitédeltakernes handlinger. Samtidig må kontrollen ses i sammenheng med informasjonsaspektet; for å utøve kontroll må myndighetene få informasjon både om hva som foregår i komiteene og om hva deltakerne foretar seg. Dermed kan det som ofte betegnes som et delegeringsproblem, oppstå (Kiewiet & McCubbins 1991, Lane 1995, Shepsle & Bonchek 1997, Mayntz 1999); på grunn av begrenset kapasitet og kompetanse delegeres ansvar for komitédeltakelsen fra politiske myndigheter og administrative ledere (prinsipalene) til tjenestemenn med spesialisert kunnskap (agentene). I EØS-sammenheng eksisterer det i tillegg et delegeringsproblem i og med at ansvaret for utformingen av regler på en rekke områder delegeres fra nasjonale myndigheter (prinsipaler) til EU-institusjonene (agenter) (Pollack 1997). Delegeringen innebærer at agentene tilegner seg kunnskap som er vanskelig tilgjengelig for prinsipalen, noe som utfordrer nasjonale myndigheters muligheter for kontroll.

Skal politiske myndigheter oppnå innflytelse og ivareta kontrollen, må det eksistere mekanismer som sikrer at offisielle målsettinger faktisk blir fremmet i komitésystemet. Slike mekanismer vil ofte være rettet mot den enkelte tjenestemann og kan for eksempel dreie seg om belønning/straff, utnevningssprosedyrer, instruksjoner og overvåking. Spørsmålet blir hvordan prinsipalen kan sikre at agentene ikke forfølger private interesser – enten disse er knyttet til den enkelte individ eller til en gruppe – og hvordan ulike mekanismer kan redusere risikoen for at tjenestemenn foretar skjulte handlinger eller har skjult kunnskap (Kiewiet & McCubbins 1991:25). Skjulte handlinger innebærer at agenten kan utføre oppgaver prinsipalen

ikke har mulighet til å kontrollere, mens skjult kunnskap viser til at agenten kan få informasjon som prinsipalen mangler og kan ha interesse av å holde tilbake denne informasjonen. Agenten kan dermed utnytte den strategiske situasjonen til å utføre handlinger som er i strid med prinsipalens interesser.² Problemet oppstår når tjenestemennenes lojalitet til det nasjonale byråkratiet svekkes og de begynner å representere andre interesser – enten rene egeninteresser eller bestemte gruppers interesser (som faginteresser eller sektorinteresser).

Morten Egeberg (1995) har i en kritikk av public choice-basert byråkratiteori vist til at det på mange saksområder vil være problematisk å identifisere de «private» interessene byråkratene eventuelt skulle forsøke å fremme i politikktutformingen.³ Han understreker at det er viktig å ta hensyn til at andre faktorer enn egeninteressene – som kultur og formell struktur – legger føringer på byråkratenes handlinger. Antakelsen er at byråkratene blir formet av den institusjonen de jobber innenfor og at det derfor er nødvendig å studere både *strukturer* og tjenestemennenes *verdier og normer* for å forstå hvordan byråkratiet påvirker politikken. Egeberg viser blant annet til at det kan være fruktbart å se på hvordan bestemte profesjonsgrupper i byråkratiet utvikler en egen kultur og egne oppfatninger om hvordan ting skal gjøres. Et godt eksempel på studier med et slikt fokus er Knut Dahl Jacobsens klassiske arbeider (1960, 1964, 1965, 1966) der han viser hvordan profesjoner med tilknytning til bestemte sektorer fører med seg egne verdier og normer og på den måten setter sitt preg på forvaltningens virkemåte. Også innenfor public choice-skolen er det folk som har pekt på behovet for å ta hensyn til at verdier og normer har betydning for individenes handlinger (Pratt & Zeckhauser 1985). For eksempel framhever økonomen Kenneth J. Arrow (1985) i en vurdering av prinsipal-agent-tilnærmingen at det kan være fruktbart å se på hvordan yrkesetikk som er internalisert i løpet av utdanningen, legger føringer på individuell handling og kan være en kilde til sosial belønning og

2 Det er dette Kiewiet & McCubbins (1991:26) kaller «Madison's Dilemma».

3 Egeberg (1995) skiller her mellom «substantive policy-making», som kan være samferdselspolitikk, landbrukspolitikk osv., og «administrative policy-making» (forvaltningspolitikk) som er rettet mot reorganiseringer, rekruttering, lønn osv. Ett av Egebergs poenger er at det er mer relevant å studere byråkratenes egeninteresser i «administrative policy-making», som tross alt direkte gjelder byråkratenes jobbsituasjon, enn i «substantive policy-making», der det i mange tilfeller vil være vanskelig å se at byråkratene skulle ha noen interesser knyttet til utfallet av politikken.

straff i en organisasjon. Dermed viser han til at sosialisering også kan ha relevans for teorier der mennesker i utgangspunktet betraktes som nyttemaksimerende individer.

Jeg vil hevde at det kan være nyttig å *kombinere* teorier som bygger på forutsetningen om at handling styres av egeninteresser, med teorier som bygger på forutsetningen om at institusjonelle verdier og normer styrer handling. Noe av hensikten med denne artikkelen er derfor å vise at det kan være behov for å trekke inn alternative atferdsforutsetninger når prinsippal-agent-tilnærmingen skal anvendes på empiriske fenomener. I visse situasjoner vil individene handle ut ifra normer – ut ifra hva som er *riktig* å gjøre – og i andre situasjoner vil individene handle ut ifra klare interesser – ut ifra hva som er mest *lønnsomt* å gjøre (March & Olsen 1989).⁴ I denne studien ønsker jeg ikke å måle den relative betydningen av de ulike handlingsmodellene. Ved delegering av ansvar vil det i henhold til begge modeller kunne være en risiko for at agentene ikke representerer prinsippalen – enten ved at det eksisterer ulike interesser eller ved at agentene styres av normer utenfor den organisasjonen de er ment å representere. Både representasjonen og kontrollpotensialet kan derfor skape problemer for politisk styring. Det *kan* for eksempel være problematisk at myndighetenes målsetting om tilpasning til EUs regelverk ikke er i tråd med enkelte av tjenestemennenes interesser i og tilhørigheter til bestemte fagsektorer. Samtidig *kan* det også være problematisk at enkelte tjenestemenn får større lojalitet til det europeiske nettverket og/eller profesjonsgruppen de inngår i enn til nasjonale myndigheter. Til tross for at slike muligheter er til stede, er det viktig ikke å overdrive motsetningene mellom myndighetene og den enkelte tjenestemann. Det eksisterer dessuten flere mekanismer som kan redusere betydningen av eventuelle motsetninger.

Per Lægreid & Johan P. Olsen (1978) viser til tre mekanismer som kan bidra til at tjenestemennenes tilhørighet og lojalitet til byråkratiet styrkes, nemlig sosialisering, disiplinering og kontroll. De to siste kan knyttes til mekanismene belønning/straff, utnevning/prosedyrer, instruksjoner og overvåkning. Samtidig kan også sosialisering, som jeg allerede har vært inne på, ha viktige implikasjoner for tjenestemennenes handlinger. Sosialisering innebærer at tjenestemenn gjennom opplæring og daglig arbeid overtar dominerende nor-

4 March & Olsen (1989) har kalt disse handlingsmodellene for henholdsvis «logic of appropriateness» (normstyrt handling) og «logic of consequence» (interesse/nyttestyrt handling).

mer, synspunkter og oppfatninger i den gruppen eller organisasjonen de tilhører – som i eksemplene til Lægreid & Olsen først og fremst var det nasjonale byråkratiet (Lægreid & Olsen 1978: 25). Antakelsen er her at risikoen for avvikende handlingsmønstre reduseres jo sterkere sosialiseringen er. I forbindelse med EU-deltakelsen sosialiseres nasjonale tjenestemenn også inn i grupper utenfor det nasjonale byråkratiet – i komiteer under EU-kommisjonen. De får i disse komiteene kontakt med representanter for Kommisjonen og for EUs medlemsland og diskuterer felles problemstillinger sammen med disse. Tjenestemennene er på denne måten deltidsdeltakere i organisasjoner der det kan være andre normer, synspunkter og oppfatninger enn i det nasjonale byråkratiet og der interesser som ikke nødvendigvis er sammenfallende med nasjonale myndigheters interesser, blir fremmet. Sosialisering i EU-komiteer kan dermed skape krysspress og lojalitetskonflikter, der tjenestemennene blir nødt til å skille mellom rollen som lojal og nøytral representant for norske myndigheter, rollen som faglig uavhengig ekspert (Jacobsen 1960) og rollen som EU-deltaker (Egeberg 1999). Klare signaler fra myndighetene kan gjøre det lettere å skille mellom rollene.

Deltakerne bruker kun en liten del av tiden sin i EU-komiteene, og sosialiseringen kan derfor ikke forventes å være like sterk som i det nasjonale byråkratiet. Den nasjonale institusjonelle tilhørigheten vil derfor forventes å ha størst betydning for atferden. Likevel er det i ulike studier vist til komiteene som viktige møteplasser der deltakerne både kan lære av hverandre og opparbeide seg nye lojaliteter og tilhørigheter (Joerges & Neyer 1997, Egeberg 1999). Sosialisering i EU-systemet kan føre til at tjenestemennene opptrer stadig mer uavhengig, noe som igjen kan utfordre nasjonale myndigheters kontroll. Læring betraktes ofte som en viktig del av sosialiseringprosessen (Bunkholdt 1989:103). Det at *individene lærer*, knytter jeg her til sosialiseringen. Samtidig er ikke den individuelle læringen noen garanti for at også *organisasjonen lærer* hvis det ikke finnes prosedyrer og regler (formelle eller uformelle) som sikrer at agentene tilbakefører informasjon og opptrer på organisasjonens vegne (Argyris & Schön 1996: 8-9). James G. March & Johan P. Olsen (1975:150) har illustrert dette problemet ved å sette opp en såkalt «læringskjede»: «Perfekt» læring skjer når individuelle oppfatninger fører til individuelle handlinger som igjen fører til organisatoriske handlinger som igjen fører til reaksjoner fra omgivelsene som igjen påvirker individuelle oppfatninger. I praksis vil det ofte være problemer med sammenhengen mellom ett eller flere av led-

dene i denne kjeden. Jeg vil i denne studien fokusere spesielt på sammenhengen mellom individuelle og organisatoriske handlinger. Antakelsen er at delegering kan skape problemer både for organisasjonens (prinsipalens) *kontroll* over tjenestemennene (agentene) og for den *organisatoriske læringen*.

Med sikte på å kunne si noe om politisk styring vil jeg dermed fokusere på hvordan komitédeltakerne sosialiseres inn i EU-systemet, hvordan informasjon om EØS-saker håndteres, og hvordan EU-deltakelsen kontrolleres av politiske myndigheter. Et stort styringspotensial er avhengig av at det eksisterer sterke kontrollmekanismer og at det foregår en effektiv tilbakeføring av informasjon til nasjonale myndigheter. I tillegg er det viktig å ta hensyn til at sosialisering kan påvirke kontrollbehovet. Hvis norske deltakere i stor grad sosialiseres inn i EU-systemet, kan behovet for nasjonal kontroll øke. Hvis derimot sosialiseringen i EU er svak, mens den nasjonalt er sterk, reduseres kontrollbehovet. Andre studier har nettopp vist til at det norske byråkratiet preges av en administrativ kultur der myndighetene har tillit til at tjenestemennene på mange områder er innforstått med hvilke politiske rammer de til enhver tid må operere innenfor (Christensen & Peters 1999). En slik kultur, basert på stor grad av *tillit* mellom prinsipaler og agenter, *kan* redusere behovet for omfattende direkte politisk kontroll (Kramer & Tyler 1996). Samtidig er det spørsmål om denne type «meta-styring» er tilpasset en EØS-avtale der Norge, for å få innflytelse, må komme med innspill på et tidligst mulig tidspunkt, og der regelverket både er mer omfattende og mer forpliktende enn i de fleste andre internasjonale avtaler Norge har inngått.

Jeg vil i denne artikkelen legge fram noen funn fra min studie av norsk forvaltnings deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelsiden og på dette grunnlag forsøke å svare på spørsmålet om *hvordan* EØS-avtalen og organisering av komitédeltakelsen har påvirket kontrollen og informasjonstilgangen og dermed styringspotensialet til norske myndigheter. Et viktig spørsmål er også *hvorfor* det eventuelt er problemer med å tilpasse organisering og type styring til den tilknytningsformen Norge har til EU gjennom EØS-avtalen. På bakgrunn av den teoretiske tilnærmingen testes implisitt tre antakelser: 1) at sosialisering i *EU-komiteene* har økt interessemotsetningene mellom tjenestemenn og politiske myndigheter, 2) at måten EU-deltakelsen organiseres og kontrolleres på har svekket potentialet for organisatorisk læring og politisk styring *nasjonalt*, og 3) at nasjonal institusjonell *tilhørighet* bidrar til å redusere delegeringsproblematikken. Først vil jeg redegjøre for de data

og metoder jeg har brukt, for deretter se på noen sentrale trekk ved den norske deltakelsen i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet.

Metode og data

Deler av denne studien er basert på standardiserte spørreskjemaer som 28 tjenestemenn i forvaltningen har besvart. Dette innebærer at en stor andel av de som deltar i EU-komiteer fra Norge på veterinær- og næringsmiddelområdet, er representert i utvalget. Tjenestemennene ble plukket ut fra forvaltningens lister over deltakere i EU-komiteer. To av respondentene deltok i såkalte vitenskapskomiteer. Jeg har valgt å plassere disse komiteene sammen med ekspertkomiteene til tross for at de har en annen status – blant annet skal deltakerne i dag kun utnevnes på grunnlag av faglige kriterier, mens medlemslandene tidligere i praksis hadde hver sin kvote (på samme måte som for ekspertkomiteene) (Van Schendelen 1998). Denne kvoteordningen bidro til at også Norge, som EØS-land, i begynnelsen deltok i både vitenskapskomiteen for mat og vitenskapskomiteen for veterinærsaker. To av de norske deltakerne i disse komiteene er inkludert i undersøkelsen. Dette begrunner jeg med at komiteene har stått sentralt i EUs forvaltning av veterinær- og næringsmiddelsaker og med at deltakelsen i disse langt på vei var organisert som deltakelsen i ekspertkomiteene; forvaltningen pekte ut de norske deltakerne, og deltakerne skrev rapporter fra møtene. Etter reorganiseringen av komitésystemet i EU som fulgte i kjølvannet av kugalskap-krisen, mistet Norge representasjonen i disse komiteene (Veggeland 1999a). For å få mer utdypende opplysninger om deltakelsen har jeg gjennomført kvalitative intervjuer med 24 av respondentene fra departementer og direktorater som har vært involvert i EØS-arbeid. I tillegg har jeg intervjuet en ekspedisjonssjef i Sosial- og helsedepartementet som også har vært plassert som fagråd ved Utenriksdepartementets Brussel-delegasjon, direktøren for Forbrukerrådet, og en av medarbeiderne i næringspolitisk avdeling i Norges Bondelag. Informantene er anonymisert i teksten. Direkte siterte informanter har fått hver sin bokstav, slik at det er mulig å skille dem fra hverandre.

Siden utvalget er såpass lite, har jeg valgt å kjøre kun frekvensfordelinger. Enkelte av respondentene har deltatt i både komitologi-komiteer og ekspertkomiteer.⁵ Dette har fått betydning for

5 Om forskjellene på disse to komitétypene, se avsnittet om EØS-avtalen og

spørsmålene som gjelder hvem de føler tilhørighet til når de deltar, hvem de tar hensyn til, hvordan de oppfatter at andre opptrer i komiteen, og instruksjer og koordinering i forbindelse med deltakelsen (tabell 3, 4, 5 og 7).⁶ Intervjuene og data fra spørreskjemaene er supplert med offentlige dokumenter og funn fra andre studier. Jeg vil dermed gå over til å redegjøre for trekk ved forvaltningens deltakelse i EU-komiteer.

EØS-avtalen og norsk forvaltnings deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet

EØS-avtalen innebærer at store deler av det forberedende lovarbeidet på de områder som dekkes av avtalen, foregår i EU-systemet. Selv om Norge har bevart retten til å reservere seg mot EUs lovforslag, innebærer avtalen at en rekke saker som tidligere ble behandlet på en nasjonal arena, er flyttet til en internasjonal arena. Det snakkes i den forbindelse ofte om at grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk har blitt mer uklare (Trondal & Vegge-land 1999). Også tidligere har en rekke regler på veterinær- og næringsmiddelområdet blitt utarbeidet i internasjonale organer; de kanskje viktigste organene har vært CAC (matsikkerhet), IPPC (plantehelse) og OIE (dyrehelse) (Veggeland 1999b, 1999c).⁷ Regler utarbeidet i disse organene har likevel ikke vært forpliktende for medlemslandene. EØS-avtalen forplikter Norge til å følge EUs regelverk. Den videre utviklingen av det norske regelverket er derfor tett koplet til utviklingen av EUs regelverk, og det å reservere seg mot nye EU-regler kan få negative konsekvenser for Norge. Et viktig poeng er dessuten at *initiativet* til nye regler nå ligger i

norsk forvaltnings deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddel-området.

- 6 Når det gjelder disse spørsmålene, vil de som har deltatt i begge typer komiteer, registreres to ganger – dette gjelder for 6 personer. Derfor er det registrert 34 respondenter i disse tabellene, mens det for de andre tabellene er 28 respondenter. Jeg mener dette kan rettferdiggjøres både fordi respondentene selv mente de kunne skille mellom de to typene komiteer og fordi komiteene faktisk har forskjellig status og funksjon i EU-systemet.
- 7 CAC (Codex Alimentarius Commission) hører inn under FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO) og Verdens helseorganisasjon (WHO) og arbeider i stor grad med å utarbeide standarder for næringsmidler (NOU 1996:10). OIE (Office International des Epizooties – omtales ofte som verdens dyrehelseorganisasjon) arbeider blant annet med å harmonisere regler for den internasjonale handelen med dyr og dyreprodukter (<http://www.oie.int/>). IPPC (International Plant Protection Convention) skal sørge for å iverksette tiltak som kan hindre spredning av sykdom og smitte i planter (<http://www.fao.org/>).

EU, mens det tidligere i større grad lå i den norske forvaltningen, der Statens næringsmiddeltilsyn og Landbruksdepartementet stod sentralt.

EØS-avtalen innebærer nødvendigvis at myndighet og ansvar delegeres fra Norge til EU. Norges mulighet til å trekke tilbake delegeringen er først og fremst knyttet til å si opp EØS-avtalen. Samtidig eksisterer det også delegeringsproblemer når det gjelder den norske organiseringen av EØS-arbeidet. Det er regjeringen/forvaltningen som representerer Norge både i EU-komiteene og i EØS-komiteen, der beslutningen om EUs regler skal integreres i EØS-avtalen eller ikke, blir tatt.⁸ Stortinget blir konsultert i et eget EØS-utvalg før vedtak fattes, og må dessuten fatte et eget vedtak hvis EØS-reglene krever lov- eller budsjettendringer (Nordby & Veggeland 1999). Denne arbeidsdelingen tilsvarer langt på vei den som gjelder for den generelle utenrikspolitikken, der regjeringen er gitt utstrakte fullmakter gjennom de såkalte kongelige prerogativer (Andenæs 1990, Trondal & Veggeland 1999). Det at EØS-sakene i stor grad behandles som utenrikspolitikk, innebærer samtidig at beslutningsprosessen blir mer lukket og i større grad preget av hemmelighet enn hva som er tilfellet på tradisjonelle innenrikspolitiske områder. I utenrikspolitikken har dette vært sett på som nødvendig fordi sakene ofte har dreid seg om viktige nasjonale interesser. EØS-arbeidet dreier seg imidlertid først og fremst om tekniske og spesialiserte saker. Dette har ført til at den norske deltakelsen i det forberedende arbeidet i Kommisjonen i stor grad er delegert videre ned fra regjeringen og politisk/administrative ledere til tjenestemenn med spesialisert kunnskap på lavere nivå i forvaltningen. I motsetning til hva som tradisjonelt er tilfellet når Norges forhold til andre stater står på dagsordenen, spiller *ikke* Utenriksdepartementet den sentrale rollen i dette arbeidet (Trondal & Veggeland 1999).

EØS-avtalen aktualiserer på denne måten delegeringsproblemet i flere ledd i den parlamentariske styringskjeden (Olsen 1978:24), både i forholdet mellom Stortinget (prinsipal) og regjeringen (agent) og mellom regjeringen (prinsipal) og det administrative apparat (agent). I tillegg vil det eksistere et delegeringsproblem i forholdet mellom ansvarlig institusjon (prinsipal) og den enkelte tjenestemann som reiser på komitémøter (agent). Jeg vil spesielt fokusere på dette

8 Norge kan i EØS-komiteen gjøre lite annet enn enten å godta eller avvise forslagene, noe som følger av den såkalte «vetoretten» i EØS-avtalen (Nordby & Veggeland 1999). Fra 1994, da EØS-avtalen trådte i kraft, og fram til 2000 hadde Norge ennå ikke benyttet seg av denne retten.

siste forholdet. Et viktig spørsmål blir da hvordan prinsipalenes kontrollbehov overfor agentene kan ivaretas. Dette er for øvrig problemstillinger som også har vært debattert i EUs medlemsland, for eksempel i Sverige (SOU 1996:6; Statskontoret 1996:7). En viktig forskjell mellom det å være tilknyttet EU gjennom medlemskap eller gjennom EØS-avtalen, er at EU-medlemmer i større grad deltar i det politiske samarbeidet; først og fremst representert ved regjeringene i Unionsrådet, men også ved politiske partiers deltakelse i Europaparlamentet. Siden Norge ikke er representert i disse organene, blir det forberedende arbeidet i Kommisjonen desto viktigere. EØS-avtalen gir Norge mulighet til å delta både i ekspertkomiteer (art. 99.1), komitologikomiteer (art. 100), programkomiteer (art.81) og enkelte andre komiteer (art.101) (Statskonsult 1999). En viktig begrensning er samtidig at Norge ikke har stemmerett i komiteer med beslutningsmyndighet.

Komitésystemet i EU kan ha flere funksjoner: Det kan bidra til å skaffe til veie fagkunnskap og informasjon som for EU-byråkratiet ellers ville vært kostbart å innhente; det kan bidra til å skape konsensus om EUs videre utvikling, og det kan bidra til å skape legitimitet ved at nasjonale representanter kan følge med i tidlige faser av beslutningsprosessen (Van Schendelen 1998, Joerges & Vos 1999). I denne studien er fokus først og fremst på deltakelsen i ekspertkomiteer og komitologikomiteer som håndterer veterinær- og næringsmiddelspørsmål. Ekspertkomiteene har som oppgave å forberede lover og regler for Kommisjonen. Det er viktig å være klar over at tjenestemennene formelt sett møter som uavhengige eksperter i ekspertkomiteene. I realiteten er det likevel slik at den norske forvaltningen selv peker ut de norske deltakerne. Møteretten må dessuten forstås på bakgrunn av at EU godtar at EFTA-landene innenfor EØS har et behov for å følge lovgivningsprosessen før EU gjør et endelig vedtak. Et tilleggsmoment er at den norske forvaltningen selv finansierer tjenestemennenes reiser til møtene i Brussel i motsetning til tjenestemenn fra EU-land, som får reisene betalt av EU-kommisjonen. Dermed kan norske tjenestemenn føle en ekstra forpliktelse overfor den nasjonale forvaltningen. Inntrykket av at det er *landene* som er representert i komiteene, forsterkes dessuten ved at alle deltakerne har landskilt plassert foran seg på møtene. Dette kan ses i sammenheng med at Kommisjonen i stor grad bruker ekspertkomiteene for å klargjøre ulike lands posisjoner slik at forslagene lettere blir vedtatt i senere voteringer. Slike voteringer skjer enten i Unionsrådet eller i komitologikomiteer hvor tjenestemennene formelt sett møter som regjeringsrepresentanter.

Komitologikomiteene har som oppgave å overvåke Kommisjonens delegerte myndighet og bistå med iverksettingen av regelverket (Van Schendelen 1998). Norge kan ikke være med på voteringene i disse komiteene, men har, avhengig av praksis i den enkelte komité, likevel mulighet til å komme med innspill. På næringsmiddelområdet har Utenriksdepartementet listet opp 8 ekspertkomiteer og 1 komitologikomité hvor Norge deltar; på landbruksområdet (herunder veterinær) er 3 komitologikomiteer og 10 ekspertkomiteer listet opp.⁹ Forvaltningsorganene som er representert i en eller flere av disse komiteene er Landbruksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Fiskeridirektoratet. Selv om både Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet har forvaltningsansvar for veterinær- og næringsmiddelregulering (Elvbakken 1997, Veggeland 1998), viser det seg at Landbruksdepartementet er klart mest aktivt med hensyn til å delta i EU-komiteene. Ut ifra UDs oversikt kommer det ellers fram at Statens næringsmiddeltilsyn har den mest omfattende deltakelsen på disse områdene. Deltakelsen i EU-komiteer er på denne måten delegert ned til forvaltningsorganer som har solid fagekspertise på de aktuelle områder som behandles i den enkelte komité. Spørsmålet er da hva dette har å si for den politiske styringen. Hvordan tilbakeføres informasjon fra disse ekspertene til Norge, og hvilke kontrollmekanismer er til stede som kan sikre at ekspertene følger opp politiske målsettinger? Det er slike spørsmål jeg skal søke å svare på i det følgende.

Delegering, læring og politisk kontroll: Empirisk analyse

Kiewiet & McCubbins (1991:27) viser til fire måter som antas å kunne redusere delegeringsproblemet: kontraktdesign, overvåkning og rapporteringskrav, seleksjon, og til slutt det de kaller «institutional

⁹ De fleste av disse komiteene er relatert til veterinær- og næringsmiddelområdet. Det finnes i tillegg komiteer som behandler matrelaterte spørsmål, men som er kategorisert under andre områder (eks. på miljø og helse). Av komitologikomiteene står Standing Veterinary Committee og Standing Committee on Foodstuffs sentralt (Hankin 1997, Joerges & Neyer 1997, Schlacke 1997). Dette er faste komiteer som har eksistert i mange år. Det er ellers vanskelig å fastslå nøyaktig både hvor mange komiteer som til enhver tid eksisterer og hvilken status de har, siden mange komiteer opprettes ad hoc og kan skifte status underveis i saksbehandlingen (Statskonsult 1999).

checks». ¹⁰ De tre første er relevante i forbindelse med den norske deltakelsen i EU-komiteer. *Kontrakt* vil i dette tilfellet gå på mandat og instruks for komitédeltakelsen og om det finnes sanksjoner og belønninger som kan gis avhengig av om deltakerne følger disse. *Overvåkning og rapportering* går på hvordan komitédeltakerne rapporterer tilbake til Norge og i hvilken grad nasjonale myndigheter følger med i det som foregår i komiteene. Koordinering av posisjoner i forkant av komitémøtene er en del av dette. *Seleksjon* kan ses i sammenheng med utnevnellesprosedyrene. Samtidig er det viktig å være klar over at hvis delegering av ansvar for å delta i EU-komiteer skal være et problem, må det eksistere en reell risiko for at tjenestemennene vil handle på måter som bryter med de politiske målsettingene på det aktuelle saksområdet. I forbindelse med deltakelsen på veterinær- og næringsmiddelområdet er det mulig å tenke seg flere motstridende interesser som kan gjøre det usikkert hva og hvem tjenestemennene representerer, f.eks. forbrukerhensyn mot næringshensyn, eksportensyn mot importensyn, handel/økonomiske interesser mot helsehensyn, positiv til EU mot negativ til EU osv. Det kan dessuten være et problem hvis tjenestemennene utnytter sin faglige uavhengighet til å stå helt fritt i forhold til hvilke synspunkter og hensyn de skal fremme i komiteen. Dette kan blant annet kan skje ved at de sosialiseres inn i internasjonale faglige nettverk med egne normer for hvordan saksområdene skal håndteres (Haas 1992).

Ett av delegeringsproblemene går dermed ut på at det kan være usikkert hvilke interesser tjenestemennene til enhver tid representerer og hvilke hensyn de tar under komitéarbeidet. En måte å studere dette på er å se på hvordan komitédeltakerne sosialiseres inn i EU-systemet og hvordan individene dermed inngår i en læringsprosess. Som indikatorer på sosialisering og læring bruker jeg deltakernes holdninger til EU-samarbeidet, både generelt og på eget saksområde. I tillegg ser jeg på hvem deltakerne føler tilhørighet til og tar hensyn til under deltakelsen. På denne bakgrunn forsøker jeg å si noe om hva og hvem tjenestemennene synes å representere og om sosialisering og individuell læring kan sies å påvirke behovet for nasjonal kontroll. I den neste delen ser jeg på ulike kontrollmekanismer som finnes i systemet for å sikre at komitédeltakerne tilbakefører relevant informasjon til norske myndigheter og dessuten følger opp

10 Dette viser til en ordning hvor minst én utenforstående agent har myndighet til å blokkere den andre agentens handlinger – en ordning som jeg ikke vil komme nærmere inn på her.

politiske målsettinger i komitéarbeidet. Mekanismer for tilbakeføring av informasjon er viktig for å sikre at den individuelle læringen leder til organisatorisk læring, noe som igjen kan gjøre norske myndigheter bedre i stand til å håndtere EØS-arbeidet. Jeg vil både se på hvilke kontrollmekanismer som *faktisk er i bruk* og hvilke kontrollmekanismer som *er mulig* innenfor rammen av EØS-avtalen. Antakelsen er at EØS-avtalen og organiseringen av komitédeltakelsen skaper problemer for kontrollen og informasjonstilgangen og dermed også for den politiske styringen av de områder som dekkes av avtalen.

Sosialisering og læring

Delegering av ansvar innebærer at det i hovedsak er tjenestemenn på lavere nivå i forvaltningen som sosialiseres inn i EU-komiteene. Tjenestemennene inngår dermed i en læringsprosess som *kan* øke sannsynligheten for at de vil representere og fremme andre interesser og hensyn enn dem som er definert av norske myndigheter. Den individuelle læringen kan innebære at tjenestemennene endrer oppfatning av hvordan ting skal gjøres og av hva som er god og dårlig politikk, men også at de får en bedre forståelse for hva det er mulig å få gjennomslag for i EU. Jeg vil her se på hvordan dette kan få betydning for den politiske kontrollen og styringen. En vanlig antakelse er at sosialisering forutsetter en regelmessig samhandling om felles problemer mellom et begrenset antall deltakere innenfor en gruppe (Bunkholdt 1989). Både hyppigheten og lengden på denne samhandlingen vil ha betydning for sosialiserings- og læringspotensialet. I tabell 1 og 2 har jeg satt opp en oversikt over hvor lang erfaring tjenestemenn som deltar på veterinær- og næringsmiddelområdet har fra EU/EØS-arbeid og hvor ofte de deltar på komitémøter.

Tabell 1: Erfaring fra EU/EØS-arbeid		Tabell 2: Møtehyppighet i EU-komiteer	
	Erfaring fra EU/EØS-arbeid		Møter i EU-komité pr.år
Mindre enn 1 år	3,5%	1-2 ggr/år	18%
1-5 �r	78,5%	3-6 ggr/år	46%
Mer enn 5 år	18,0%	Mer enn 6 ggr/år	36%
N	28	N	28

Tabell 1 viser at 18 prosent har mer enn 5 års erfaring fra EU/EØS-arbeid og at alle bortsett fra én har mer enn 1 års erfaring. Tabell 2 viser at 36 prosent deltar mer enn 6 ganger årlig på komité-møter, og 82 prosent deltar mer enn 2 ganger årlig. Likevel er potensialet for sosialisering/disiplinering og læring i komiteene lite sett i forhold til potensialet som finnes i det nasjonale byråkratiet, både fordi komiteene er kollegiale organer og fordi dette tross alt dreier seg om deltidsdeltakere (Stigen 1986:30). I forhold til annen type internasjonalt samarbeid er likevel potensialet stort. For det første viser tjenestemennene til at EU er den viktigste internasjonale organisasjonen for eget saksområde. For det andre skjer EU-deltakelsen på regelmessig basis, og det er i stor grad de samme folkene som møtes hver gang. Jeg har i tabell 3 og 4 satt opp noen indikatorer som kan si noe om deltakelsen har fått konsekvenser for hvem tjenestemennene føler tilhørighet til under deltakelsen og hvem de tar hensyn til på komitémøtene.

Tabell 3: Hvem tjenestemennene føler tilhørighet til i forbindelse med komitédeltakelsen

	Egen institusjon	Egen regjering	Egen policy-sektor	Egen profesjon/ utd. bakgrunn	EU-komiteen	EU
Stor eller veldig stor grad	94%	41%	55%	26%	13%	13%
N	32	29	31	31	31	31
Mangler	2	5	3	3	3	3
Total N	34	34	34	34	34	34

Tabell 4: Hvem tjenestemennene tar hensyn til under arbeidet i komiteen

	Kolleger fra eget land	Interessegrupper/ firmaer fra eget land	Land fra egen region	Andre land med spesiell ekspertise
Stor eller veldig stor grad	82%	21%	52%	82%
N	33	33	33	33
Mangler	1	1	1	1
Total N	34	34	34	34
	Represent. for Kommisjonen	Euro-int. grupper/ firmaer	Europa-parlamentet	Domstolen
Stor eller veldig stor grad	52%	0%	27%	30%
N	33	33	33	33
Mangler	1	1	1	1
Total N	34	34	34	34

Funnene viser – ikke så veldig overraskende – at den nasjonale tilhørigheten er viktig for deltakelsen. Dette kommer fram både ved at nesten alle deltakerne framhever at de i stor eller veldig stor grad føler tilhørighet til egen institusjon, ved at hele 82 prosent svarer at de i stor eller veldig stor grad tar hensyn til kolleger fra eget land under arbeidet i komiteen, og ved at nasjonale interessegrupper/firmaer står fram som klart viktigere enn eurointeressegrupper/firmaer. Samtidig er det verdt å merke seg den store andelen som svarer at de i stor eller veldig stor grad tar hensyn til de ulike EU-organene (Kommisjonen, Parlamentet og domstolene). Dette kan ses i sammenheng med at Norge ikke er medlem av EU og at deltakerne for å få en best mulig behandling i komiteen, føler de må være forsiktige med å markere uenighet for ofte. Flere av informantene understreker nettopp dette. 13 prosent sier de i stor eller veldig stor grad føler tilhørighet til EU og til EU-komiteen, noe som kan være en indikasjon på at sosialiseringen i EU ikke har satt sterke spor for veldig mange. Det er ellers interessant å se at det er en like stor andel som sier at de i stor eller veldig stor grad tar hensyn til land med spesiell ekspertise som til kolleger fra eget land. Dette illustrerer noe som mange av informantene legger vekt på, nemlig at det er de faglige argumentene som ofte veier tyngst i komiteene:

Mye av diskusjonene i komiteen er diskusjoner mellom fagpersoner. Mitt inntrykk er at deltakerne i komiteen først og fremst opptrer som eksperter (intervju – g).

Dette inntrykket bekreftes også til dels når vi ser på hva informantene har svart på spørsmålet om hvordan de opplever at andre komitédeltakere opptrer i komiteene (tabell 5).

Tabell 5: Tjenestemennenes oppfatninger av hvordan andre komitédeltakere opptrer

	Oppfatning av hvordan andre deltakere opptrer i EU-komiteen
Mest som eksperter	49%
Mest som regjeringsrepresentanter	24%
Både og	27%
N	33
Mangler	1
Total N	34

Informantene understreker at det varierer hvem de hører på og tar hensyn til avhengig av hvor ekspertisen er på de enkelte sakene. Komiteene domineres av faglige diskusjoner som i begrenset grad vekker interesse på politisk nivå. Dette kan også være forklaringen på at en større andel svarer at de i stor grad føler tilhørighet til egen policy-sektor enn til egen regjering. Komitédeltakelsen oppfattes mer som et faglig samarbeid enn som et politisk samarbeid. Intervjuene viser dessuten at komitédeltakelsen har bidratt til at en rekke av tjenestemennene har utviklet faglige nettverk med kolleger i andre land – over 90 prosent sier de har opprettet slike nettverk. Til tross for fokus på det faglige samarbeidet ser vi i tabell 5 at nesten en fjerdedel mener at andre representanter opptrer mest som regjeringsrepresentanter, noe som viser at det mellomstatlige elementet også er klart til stede i samarbeidet – selv på komiténivå under Kommisjonen.¹¹ Dataene viser dermed at tjenestemennene legger vekt på både rollen som uavhengig fagekspert og rollen som representant for norske myndigheter. Det kan i enkelte tilfeller være problemer med å skille disse rollene, noe en av informantene har illustrert på følgende måte:

Jeg var litt usikker på hvor grensene mellom politikk, økonomi og fag gikk i komiteen. Jeg var litt usikker på hvordan jeg selv skulle vurdere dette. Det var ikke lett å være rent faglig. Spørsmålet var da: Er jeg fagmann, politiker, eller dreier dette her seg om økonomi? (intervju – j)

De fleste informantene understreker at de lærer mye gjennom å delta i EU-komiteene. Mye av denne læringen er nettopp knyttet til det faglige samarbeidet – de ser at på flere områder har andre land kompetanse og ekspertise som ikke finnes i Norge. Enkelte har også vist til at de gjennom å delta har sett nye måter å gjøre ting på, blant annet knyttet til kontrollsystemer på næringsmiddelsiden og regelverk på områder som økologisk mat. Spørsmålet er om også tjenestemennenes holdninger til selve EU-samarbeidet har blitt påvirket av å delta i komiteene, noe jeg vil forsøke å si noe om på bakgrunn av tabell 6.

¹¹ Det er i den forbindelse overraskende at det faktisk er en klart høyere andel av dem som har deltatt i komitologikomiteer (70%) som oppfatter andre representanter som eksperter enn av dem som har deltatt i ekspertkomiteer (35%). Dette funnet er motsatt av hva en kunne forvente ut ifra komiteenes ulike funksjoner. Samtidig er det vanskelig å tolke for mye ut av dette ettersom det i utvalget er såpass få som har deltatt i komitologikomiteene (10 av til sammen 28 personer).

Tabell 6: Holdninger til EU-samarbeidet blant komitédeltakerne

	Holdning til EU-samarbeidet på eget saksområde	Holdning til å styrke EU-samarbeid på eget saksområde	Holdning til å styrke EU-samarbeidet generelt	Holdning til EU-samarbeid generelt da du først ble involvert	Endret holdning til EU-samarbeidet underveis?
Positiv	70.5%	93%	50%	43%	35,5%
Negativ	7.5%	0%	18%	14%	10,5%
Hverken eller	22.0%	7%	32%	43%	54,0%
N	27	27	28	28	28
Mangler	1	1	0	0	0
Total N	28	28	28	28	28

Tabell 6 viser at det er en utbredt positiv holdning til EU-samarbeidet blant deltakerne og at svært få er direkte negative. Mest bemerkelsesverdig er det at nesten alle er positive til å styrke EU-samarbeidet på eget saksområde. Dette kan tyde på at komitédeltakerne ikke oppfatter EØS-tilpasningene på veterinær- og næringsmiddelområdet som spesielt problematiske til tross for den offentlige debatten om problemene med EU-direktiver på områder som tilsetningsstoffer, genmodifisert mat, veterinær grensekontroll, kugalskap osv. Den positive holdningen kan ha sammenheng med at deltakerne sosialiseres inn i komiteene, får tilgang til ny informasjon og lærer ting som gjør at de vurderer samarbeidet som verdifullt. De kan på denne måten endre oppfatning av hva som er akseptabel politikk. Mange av deltakerne var positive til europeisk integrasjon også *før* de begynte å delta i EU-komiteene. Samtidig synes det som om flere har blitt mer positive eller nyanserte i synet på EU-samarbeidet etter hvert. Dette bekreftes til dels i tabell 6 som viser at over 35 prosent har blitt mer positive til EU-samarbeidet. Også i intervjuene kommer det fram at tjenestemenn har endret holdning i løpet av den tiden de har deltatt i komiteene:

Jeg har opplevd EU-samarbeidet som positivt. På denne måten har jeg fått et inntrykk av EU-byråkratiet som ikke stemte med det jeg hadde hørt på forhånd (intervju – a).

Gjennom deltakelsen får jeg innblikk i andre lands forvaltning av regelverket og i saksgangen i EU. I det hele tatt får jeg tilgang til mye informasjon. Dessuten får jeg nye samarbeidspartnere. Dette er meget positivt (...) Jeg har fått mer innsikt i hvordan prosesser i EU skjer, men

jeg har likevel ikke blitt for norsk EU-medlemskap (intervju – b).

Jeg er generelt mot EU, men for EU når jeg er på jobb (...) Ellers vil jeg si det er en fordel å være til stede på møtene i EU-komiteen. Dermed skjønner jeg reglene bedre etterpå (intervju – i).

Det virker som det foregår både sosialisering og individuell læring i systemet. Noen få – først og fremst av de mer erfarne – viser til at det er tilfeller der de til og med føler at de opptrer som representanter for EU-komiteene i Norge:

Det er klart du blir påvirket av å delta ofte i EU-systemet. Du blir kjent med folk, du får kontakter, og du lærer hvordan ting skjer. Det skjer slik en europeisering av sjelen. Du møter masse folk og hører mye vettugt. Det er derfor lett å bli EU-entusiast gjennom deltakelsen (...) Det er da også en tendens til at jeg kan ambassadere og representere gruppenes synspunkter her hjemme (intervju – c).

Selv om deltakerne i stor grad opplever seg selv som representanter for norske myndigheter, er det tendenser til at de utvikler et fellesskap med andre deltakere og at de overtar holdninger og synspunkter som legges fram i komiteene. Tjenestemennene lærer gjennom å tilegne seg ny informasjon og fagkunnskap, noe som er i samsvar med rollen som faglig uavhengig byråkrat. Samtidig *kan* den faglige uavhengigheten komme i konflikt med lojaliteten til det nasjonale byråkratiet, noe som har vært et klassisk dilemma innenfor byråkratiteorien (Jacobsen 1960). Hvilke kontrollmidler har norske myndigheter for å sikre tjenestemennenes lojalitet?

Delegering og kontroll

Jeg har forsøkt å vise at det i EU-komiteene skjer en sosialisering- og læringsprosess der de norske deltakerne tilpasser seg til og lærer av andre land. Samtidig er det en risiko for at de *norske* synspunktene ikke alltid blir representert og at ikke all relevant informasjon deltakerne tilegner seg, tilbakeføres til det nasjonale byråkratiet. Spørsmålet er hvor stort handlingsrom deltakerne har innenfor de politiske rammene på de ulike saksområdene: Hvor stor er den faglige uavhengigheten, og hvordan kan lojaliteten sikres? Står tjenestemennene eventuelt fritt til å avvike fra de politiske rammene der de ser det opportunt? Bidrar den individuelle læringen til organisatorisk læring? Jeg vil undersøke dette ved å se på instruksjer, koordinerings- og rapporteringsrutiner og utnevningssprosedyrer i forbindelse med komitémøtene.

Tabell 7: Instruksjer og koordinering ved deltakelse på komitémøter

	Hvor ofte instruks?	Hvor ofte koordinering med UD eller annet koordineringsorgan?
Av og til	12%	6%
Sjelden eller aldri	21%	9%
N	67%	84%
Mangler	33	33
Total N	1	1
	34	34

Tabell 7 illustrerer at det meste av ansvaret for hva som skal framføres på de ulike komitémøtene, synes å være overlatt til den enkelte tjenestemann. Selv om 33 prosent har svart at de har instruksjer av og til eller oftere, viser intervjuene at dette i all hovedsak dreier seg om uforpliktende diskusjoner eller muntlige instruksjer – ofte fra seksjonslederen i egen institusjon. Informantene har dessuten vist til at det i liten grad foregår høringer av berørte interesser i Norge i disse tidlige faser av beslutningsprosessen – dette til tross for at høringer som skjer etter at vedtakene er gjort i EØS-komiteen, knapt har noen reell funksjon bortsett fra å forsinke implementeringen (intervju – c). Statens næringsmiddeltilsyn har forsøkt å bedre denne situasjonen ved å opprette kontaktgrupper der berørte interesser kan informeres og høres mens sakene behandles i EU-komiteene. Flere av informantene hevder likevel at aktiviteten og responsen i disse kontaktgruppene er liten. Tabell 7 viser at også koordinering med UD eller annet koordineringsorgan er minimal. Skriftlige instruksjer og/eller instruksjer fra politisk lederskap forekommer svært sjelden. Samtidig viser intervjuene at de få som opplever at de må ha klarering i forbindelse med møtene, er de som arbeider med de mest kontroversielle sakene. Ifølge en informant er både Stortinget, UD og den politiske ledelsen i slike tilfeller mer synlige. Dette kan være en indikasjon på at systemet tross alt fungerer: Når det dukker opp viktige saker, blir den politiske styringen sterkere og det politiske lederskapet griper i større grad inn. Dette har vært tilfelle i diskusjonene om genmodifisert mat og direktivene på tilsetningsstoffer. Generelt er likevel inntrykket at tjenestemennene opptrer fritt i forbindelse med komitédeltakelsen. Det er på denne måten rom for at tjenestemenn *kan* handle i strid med prinsipalenes interesser. Samtidig er det ut fra det empiriske materialet foreløpig ikke mye som tyder på at tjenestemennene har handlet på denne måten – det er i det minste vanskelig å finne

konkrete eksempler på at tjenestemennene har representert andre interesser. Flere understreker dessuten at de kunne hatt behov for *mer koordinering* og en *klarere instruks* for deltakelsen. Følgende uttalelser er illustrerende:

I forhold til de viktige sakene kunne vi hatt mer møter for å komme fram til den norske holdningen. Det er tross alt den du skal «seile» på der nede. Det norske synet må mer «under huden» på deltakerne (intervju – c).

Jeg føler at jeg etter hvert kan få større innflytelse, men da blir det samtidig viktig å forberede seg grundig og utarbeide skikkelige standpunkter på forhånd (intervju – b).

Jeg føler at det her burde gjøres mye når det gjelder forberedelser og oppfølging av deltakelsen. Vi må for det første ha mer kontinuitet. Forberedelsene er for dårlige, og deltakelsen er ikke ordentlig planlagt. Det bør være slik at vi deltar på møtene *for* Norge ved departementene. Men manglende instruks, flytende deltakelse og usikkerhet om hva vi skal mene, gjør dette vanskelig. Det nytter ikke å si at vi har vært for passive på møtene når det ikke gis noen instruks (intervju – d).

Departementet gir for dårlige føringer på hva vi skal mene i arbeidsgruppene. Det er generelt lagt for dårlig til rette for den nasjonale deltakelsen (intervju – e).

På veterinær- og næringsmiddelområdet har vi dermed den paradoksale situasjonen at det i liten grad legges føringer på tjenestemennenes atferd gjennom instruks og koordinering samtidig som mange av *tjenestemennene selv ønsker å begrense sin frihet* ved å få klare føringer på hva de skal mene. Spissformulert er det dermed en situasjon med stor etterspørsel etter styring fra tjenestemennenes side og lite tilbud fra myndighetenes side. Dette kan tyde på at problemet med skjult kunnskap og skjulte handlinger neppe er så stort. Prinsipalene og agentene synes å ha en *felles interesse* i å innføre sterkere kontroll: myndighetene for å sikre at norske interesser blir framført og at det nasjonalt blir gjort nytte av relevant informasjon, tjenestemennene for å få en klarere definert rolle i forbindelse med komitédeltakelsen. Klare signaler fra myndighetene vil i tillegg kunne gjøre det lettere for tjenestemennene å sortere mellom viktig og mindre viktig informasjon. Samtidig må det også nevnes at noen av de norske deltakerne – først og fremst de mest erfarne – ikke ser behovet for strengere instruks (bortsett fra når de selv ønsker det), ettersom de mener de er i stand til

å se og fremme norske interesser der disse er til stede:

Generelt vet jeg sånn ca. hva som er SNTs holdninger. Det er mulig at instruksjer kan skje med ferskere folk enn meg. Jeg vet hvilke honnørord jeg skal forholde meg til, som føre-var-prinsippet, forbrukersikkerhet og skepsis mot nye stoffer (intervju – c).

Jeg får ingen skriftlige instruksjer før møtene. Men jeg har jo løpende kontakt med departementet. Dessuten har jeg bedt om skriftlig instruks på et par saker (...) Jeg må velge ut saker ut ifra om de er av vital interesse for Norge (...) Jeg får ikke tilbakemeldinger på referatene. Poenget er at jeg har vært med på dette så lenge og på så mange møter, at jeg er sikker på det jeg skriver (intervju – h).

Kommentarene illustrerer at omfattende kontrollordninger kan være overflødige i de tilfeller der sosialiseringen nasjonalt har bidratt til at tjenestemennene har fått de nasjonale målsettingene «under huden». Samtidig finnes det andre mekanismer enn sosialisering og kontroll som kan påvirke tjenestemennenes atferd i komiteene og som kan sikre at informasjon tilbakeføres til byråkratiet. Tjenestemennene som er med i denne undersøkelsen, har alle svart at de i tråd med UD's prosedyrer skriver rapporter fra møtene de deltar i. Disse rapportene følger en oppsatt mal fra departementet og skal inneholde referater fra hva som skjedde på møtene inkludert eventuelle innlegg og utspill fra norske deltakere. Avhengig av hvilken institusjon som står ansvarlig, kan rapportene også inneholde vurderinger av konsekvenser for Norge og forslag til videre oppfølging. Rapportene sendes til relevante direktorater og departementer, UD, EFTA-sekretariatet og eventuelle andre aktuelle organer. Tjenestemennene er forpliktet til å foreta denne rapporteringen, og det vil derfor alltid finnes en viss dokumentasjon om hva som har foregått på komitémøtene. Likevel er referatene ikke offentlig tilgjengelige, slik at det kan være problematisk for aktører utenfor forvaltningen å respondere på det som foregår. Spørsmålet er da i hvor stor grad rapporteringen følges opp i form av tilbakemeldinger og signaler som kan gi retning for det videre arbeidet på de ulike saksområdene. Finnes det dessuten belønninger og sanksjoner som kan gis ut ifra en vurdering av tjenestemennenes aktivitet i komiteene?

På bakgrunn av intervjuene synes det ikke som om rapportene i særlig grad følges opp. Et viktig poeng i den forbindelse er at læring ikke bare dreier seg om hva som er mulig og effektivt rent teknisk, men også om hva som er *politisk mulig* og ønskelig (Olsen &

Peters 1996:11). Slik læring krever at det skjer en reell vurdering av deltakelsen og at politisk nivå også engasjeres. Mine data viser at et slik engasjement i liten grad eksisterer. En indikasjon på dette er at svært få får tilbakemeldinger på deltakelsen. Når det eventuelt skjer, er det stort sett i form av muntlige kommentarer fra kolleger. Det virker derfor som om tilbakeføring av informasjon i begrenset grad bidrar til organisatorisk læring. Flere etterlyser tilbakemeldinger på rapportene, noe som følgende uttalelser illustrerer:

Vi er i stor grad overlatt til oss selv. Flere bør interessere seg for resultatet fra møtene. Det er faktisk politikk i mye av det som skjer (intervju – d).

Jeg lager en rapport fra hvert møte med referater, men hører ingenting fra de som mottar rapporten. Ingen tar ansvar på dette området og ingen instruerer. Mulighetene som ligger i deltakelsen er dermed avhengig av personlige egenskaper ved de som deltar og av personlig engasjement (intervju – f).

Et slikt fravær av politisk engasjement og politiske signaler eksisterer *til tross* for at mange av sakene på veterinær- og næringsmiddelområdet har stort potensial for politisk konflikt.

Disiplineringspotensialet i forbindelse med selve komitédeltakelsen synes ikke å være spesielt stort ettersom det tilsynelatende ikke er mye å hente av belønninger i forbindelse med deltakelsen. Komitédeltakelse er generelt integrert som en del av det ordinære arbeidet, og det eksisterer ikke noe eget karrieresystem for dem som jobber med EU-arbeid. Likevel kan naturligvis det å få reise til Brussel i seg selv ses på som et gode. Tjenestemennene får dessuten et visst økonomisk utbytte av reisene i form av reise- og kostpenger osv. I tillegg kan det å jobbe med EU-saker bidra til høyere sosial status og i visse tilfeller øke sannsynligheten for å få andre attraktive jobber, for eksempel i private bedrifter eller i EFTA-systemet. Det er flere eksempler på at tjenestemenn som har jobbet med EØS-saker på veterinær- og næringsmiddelsiden, har fått EØS-relaterte jobber utenfor forvaltningen.¹² Det finnes derfor noen incitamenter for tjenestemennene til å opparbeide seg kompetanse på EU. Dette kan samtidig styrke lojaliteten til byråkratiet ettersom det blir viktig å opparbeide seg et rykte som dyktig «EØS-byråkrat»

12 Dette har kommet fram i intervjuer og ved å se på Norges Statskalender og organisasjonskartet for EFTA. I tillegg er det vist til tilsvarende funn i tidligere studier (Veggeland 1997).

for å styrke mulighetene på jobbmarkedet.

En av de viktigste sanksjonsmulighetene myndighetene har i forbindelse med tjenestemennenes komitédeltakelse, er knyttet til *utnevnelserne*. På veterinær- og næringsmiddelområdet har Sosial- og helsedepartementet og Landbruksdepartementet delegert ansvar for komitédeltakelsen ned til underliggende etater – Sosial- og helsedepartementet har gjort dette i enda større grad enn Landbruksdepartementet. Departementene kan trekke denne delegeringen tilbake hvis de er misfornøyde. Et eksempel på hvordan dette kan fungere som kontrollmekanisme, er forholdet mellom Landbruksdepartementet og Statens dyrehelsetilsyn når det gjelder EØS-lovgivning. I utgangspunktet er det vanlig at ansvaret for å utarbeide forskrifter delegeres ned til direktoratet, mens ansvar for å utarbeide primærlover ligger i departementet. Fram til 1999 holdt departementet tilbake overfor dyrehelsetilsynet når det gjaldt å delegerer ansvar for utarbeidelsen av EØS-forskrifter. Fra departementets side ble det hevdet at dyrehelsetilsynet, som en relativt ny institusjon, ikke var godt nok skolert og forberedt til å håndtere EØS-lovgivningen.¹³ En alternativ årsak er at dette ble gjort fordi departementet selv ønsket å håndtere veterinærlovgivningen så lenge den kontroversielle veterinæravtalen med EU ennå ikke var helt på plass. Tilsvarende mulighet til å holde delegering tilbake finnes når det gjelder komitédeltakelsen. Det er departementene som ber om at direktoratene sender tjenestemenn til møter i Brussel, og hvis de er misfornøyde med den jobben direktoratene gjør, kan de i prinsippet trekke tilbake delegeringen og utnevne andre deltakere eller eventuelt sende sine egne folk. Utnevnelserne kan også brukes for å sikre at det er kompetente og dyktige byråkrater som reiser, noe som er avgjørende for at det skal komme noe ut av deltakelsen. Siden Norge finansierer reisene til Brussel selv, er det dessuten mulig å bruke budsjettmidler for enten å hemme eller fremme komitédeltakelse. Tjenestemenn som utfører en god jobb i komiteene, kan for eksempel få et større reisebudsjett stilt til rådighet. Flere informanter har vist til at hvis det fantes større ressurser, ville det vært mulig å delta på enda flere komitémøter.

Det er derfor trekk av både seleksjon og kontrakttdesign i forbindelse med deltakelsen – departementene har stor innflytelse på *hvem* (og spesielt hvilke institusjoner) som skal delta, og avhengig

¹³ Statens dyrehelsetilsyn ble opprettet da statens veterinære felttjeneste i Landbruksdepartementets veterinæravdeling ble skilt ut som egen virksomhet 1. januar 1996 (Veggeland, 1997).

av om deltakelsen oppfattes som nyttig eller ikke, kan *ansvaret* for deltakelsen og/eller budsjettmidler *trekkes tilbake*. Forutsetningen for at slike kontrollmekanismer skal være effektive er samtidig at politisk/administrative ledere er i stand til å *vurdere* og *evaluere* deltakelsen. Vi er da tilbake til spørsmålet om hvordan informasjonstilgangen fungerer i forbindelse med komitédeltakelsen og om det foregår læring i systemet. På bakgrunn av de funn jeg har gjort, er det grunn til å sette spørsmålsteget nettopp ved myndighetenes evne til å *vurdere* og *evaluere* deltakelsen. Måten kommunikasjonen mellom tjenestemennene og byråkratiet fungerer på, synes i liten grad å bidra til organisatorisk læring. Relativt svake kontrollmekanismer og problemer med å håndtere en omfattende og til dels spesialisert og teknisk informasjon skaper derfor problemer for styringspotensialet til norske myndigheter i matpolitikken. Konklusjonene som ble trukket i en undersøkelse fra 1996 av svensk forvaltnings EU-deltakelse, er derfor et stykke på vei også gyldige for Norge:

Statskontoret finner skäl att rekommendera en skärpning av formkraven genom skriftliga instruktioner och rutinmässig återrapportering. Syftet är främst att ge regeringen bättre möjligheter att styra och följa tjänstemännens prestationer och likaså att följa Sveriges och andra länders utveckling av ståndpunkterna under ett ärendes gång – som ibland kan ta flera år (Statskontoret 1996:9, s.10).

Konklusjon: EØS og styringspotensialet i matpolitikken

Ett av problemene med å få til en helhetlig forvaltning av matpolitikken er den fragmenterte nasjonale organiseringen – tre departementer og flere underliggende etater står sentralt når det gjelder å forvalte viktige deler av matpolitikken. Dette har også vært noe av bakgrunnen for at det i 1998 og 1999 har vært arbeidet med å følge opp forslagene i NOU 1996:10 om å overføre alt ansvar for næringsmiddelområdet til ett departementet, slå sammen de fem mest sentrale næringsmiddelovenne til én lov og overføre alt tilsynsansvar til ett nytt matdirektorat (Veggeland 1998). Dagens fragmenterte organisering har også fått betydning for EØS-arbeidet. Som jeg har vist tidligere, deltar tjenestemenn fra en rekke forskjellige norske institusjoner i EU-komiteene på veterinær- og næringsmiddelområdet. Prosedyrene og rutinene for EØS-arbeidet og komitédeltakelsen varierer mellom disse institusjonene. Det er likevel flere

fellestrekk. Ansvar for å delta er i hovedsak delegert ned til saksbehandlere og fageksperter på de ulike saksområdene. De fleste av disse er plassert i direktorater, selv om departementene er noe mer aktive når det gjelder deltakelse i komitologikomiteer. Denne organiseringen har skapt enkelte delegeringsproblemer som igjen har fått betydning for kontrollen og læringen til byråkratiet.

Intervjuene og data fra spørreundersøkelsen tyder på at det foregår *sosialisering* og *individuell læring* i forbindelse med deltakelsen. Tjenestemennene tilegner seg ny kunnskap og informasjon. Flere synes dessuten å endre oppfatning av hvordan politikken på ulike deler av veterinær- og næringsmiddelområdet skal forvaltes. For norske myndigheter skaper sosialiseringen i EU et behov for å kontrollere at tjenestemennene ikke foretar seg noe som bryter med norske målsettinger. Samtidig er det behov for å sikre at kunnskap og informasjon som tjenestemennene tilegner seg gjennom individuell læring, tilbakeføres til og inkorporeres i det nasjonale byråkratiet. Problemet er at det er få mekanismer som sikrer slik kontroll og tilbakeføring av informasjon. Det er *ikke* vanlig med instruks i deltakelsen. Tjenestemennene står derfor langt på vei fritt når det gjelder hvordan de skal opptre i de ulike komiteene. Alle skriver rapporter fra møtene de har vært på, men de får få tilbakemeldinger på disse rapportene. Mange savner derfor klarere instruks for og bedre oppfølging av deltakelsen. Kunnskapen er i stor grad knyttet til den enkelte komitédeltaker, og det er en risiko for at denne går tapt når deltakerne byttes ut. Måten deltakelsen er organisert på, skaper derfor problemer både for *kontrollen* og for *læringspotensialet til den enkelte organisasjon* nasjonalt.

Dette kan også skape problemer når det dukker opp saksområder der politiske myndigheter ønsker å fremme norske interesser på et tidlig tidspunkt. Her synes det norske EØS-arbeidet å fungere mer etter en «brannalarm»-modell, der det først reageres når en sak settes på spissen, enn etter en «politipatrulje»-modell, der deltakelsen kontinuerlig overvåkes i den hensikt å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt når det er nødvendig (Kiewiet & McCubbins 1991). I matpolitikken er genmodifisering og tilsetningsstoffer eksempler på saker der politiske myndigheter har rykket ut på et relativt tidlig tidspunkt. Dette har samtidig vært saker som har fått mye oppmerksomhet i mediene og opinionen, både i Norge og andre land. Det er imidlertid mer usikkert om myndighetene vil kunne gripe inn på tilsvarende måter i politisk viktige saker som *ikke* får denne type oppmerksomhet.

Lite koordinering og instruksiving bidrar til at det er vanskelig

å fange opp hva som skjer i komiteene og legge de nødvendige føringer før de strategisk viktige møtene er holdt. Hvis sakene går til votering og blir vedtatt av EU, er det langt på vei for sent for norske myndigheter å få meldt fra om de norske interessene og eventuelt få innflytelse på utfallet. Muligheten er da enten å reservere seg mot forslaget i EØS-komiteen eller søke å tilpasse reglene på en best mulig måte til norske forhold. Det siste vil igjen kreve at informasjon om det lovforberedende arbeidet i EU-komiteene tilbakeføres til både dem som skal implementere og dem som er berørt av reglene i Norge. Også her viser mine funn at det er problemer. Det er få diskusjoner nasjonalt om reglene før de er vedtatt av EU, og berørte parter blir dessuten knapt involvert før sakene er behandlet i EØS-komiteen. Dette kan likevel bedre seg noe gjennom «forhåndshøringer» i kontaktgrupper slik Statens næringsmiddeltilsyn allerede gjennomfører på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen – mens sakene ligger i ekspertkomiteene (Veggeland 1999b).

Norske myndigheter har gjennom EØS-avtalen fått et redusert styringspotensial i matpolitikken. EU har overtatt både initiativet og store deler av det forberedende arbeidet når det gjelder utarbeidelsen av lover og regler på veterinær- og næringsmiddelområdet. Dette skjer som en direkte følge av EØS-avtalen og kan vanskelig gjøres noe med innenfor rammen av denne avtalen. Samtidig fungerer ikke det norske EØS-arbeidet på en slik måte at de muligheter som tross alt finnes, utnyttes fullt ut. Dette henger som tidligere nevnt sammen med at det er lite oppfølging av komitédeltakelsen, at instruksjer langt på vei er fraværende og at det er få og usystematiske tilbakemeldinger. Det blir dermed vanskelig å fremme politiske målsettinger gjennom en enhetlig innsats rettet mot EU-systemet. Mye er overlatt til den enkelte komitédeltaker. Selv om disse lærer mye gjennom å delta, skaper samtidig friheten i deltakelsen en risiko for at norske interesser ikke blir representert på de ulike områdene. Det er derfor viktig å finne en balanse mellom faglig uavhengighet, som kan sikre individuell læring, og lojalitet og nøytralitet som kan sikre at norske interesser representeres. Mine funn tyder ikke på at det er noe utbredt problem at deltakerne vil avvike fra politiske målsettinger der disse kommer klart fram. Utdfordringen ligger i å få formidlet målsettingene til den enkelte komitédeltaker. Deltakerne er først og fremst interessert i *klarere* rammer for deltakelsen. Problemet ligger derfor heller hos de politiske myndigheter, om disse er villige til å prioritere EØS-arbeidet og ta kostnadene ved å vie mer oppmerksomhet til EØS-arbeidet og innføre mer effektive kontrollme-

kanismer i forbindelse med deltakelsen. Slike mekanismer kan kompensere for tapt styring og øke sannsynligheten for at Norge på enkelte områder kan få innflytelse på EUs politikk, og at relevant og nyttig informasjon tilbakeføres til det nasjonale byråkratiet.

Hva kan så studien fortelle oss om den teoretiske tilnærmingen som ble presentert innledningsvis? For det første er det som nevnt lite i denne studien som tilsier at det er et stort problem at norske tjenestemenn i EU-komiteene forfølger interesser som går på tvers av den norske offisielle politikken. Funnene i denne studien gir så langt ikke støtte til antakelsen om at sosialisering i EU-komiteene har økt interessemotsetningene mellom tjenestemenn og politiske myndigheter, en interessemotsetning som er noe av kjernen i det som ifølge prinsippal-agent-teori utgjør delegeringsproblematikken. Derimot gir funnene støtte til antakelsen om at tjenestemennenes nasjonale institusjonelle tilhørighet bidrar til at delegeringsproblemet ikke nødvendigvis er så stort. Dette viser at det kan være nyttig å trekke inn flere faktorer i en prinsippal-agent-tilnærming – som tillit, sosialisering og læring – for å forstå under hvilke betingelser et omfattende delegeringsproblem vil være til stede. Samtidig er det funn i dette materialet, blant annet lojalitet til ekspertnettverk i EU og til EU-komiteen, som illustrerer at sosialisering *kan* føre til delegeringsproblemer når mer konfliktfylte saker står på dagsordenen og flere tjenestemenn får lang fartstid i komiteene. På lengre sikt kan derfor større lojalitetskonflikter oppstå. Begrepene fra prinsippal-agent-teori er på denne måten nyttige for å illustrere hvordan delegering faktisk skaper et kontrollbehov. Dette gjelder ikke minst i forhold til EU-deltakelsen, der kontroll og kommunikasjon er viktig hvis politiske myndigheter skal kunne reagere raskt på utviklingen i EU og komme med innspill på et tidlig tidspunkt. Studien illustrerer videre at deltakelse i EU-komiteer bidrar til individuell læring, både om hvordan ting kan gjøres, hva som er god og dårlig politikk og hva som er mulig å få gjennomført. Samtidig får antakelsen om at svake kontrollmekanismer har svekket potensialet for organisatorisk læring og politisk styring nasjonalt, støtte i denne undersøkelsen. Dermed bekreftes også det som ofte blir framhevet innenfor læringsteorien, nemlig at det er store problemer forbundet med å overføre individuell læring til organisatorisk læring. For å bedre dette forholdet kan det være nødvendig med en formalisering av kommunikasjonen mellom individ og organisasjon. Bedre kommunikasjon kan igjen skape større oppmerksomhet omkring EØS-arbeidet, både innenfor og utenfor myndighetsapparatet.

Vi er da tilbake til spørsmålene om *hvorfor* det ikke er større

politisk oppmerksomhet rettet mot EØS-arbeidet og *hvorfor* ikke organiseringen i større grad er blitt tilpasset behovet for politisk styring. Hvorfor har det langt på vei skjedd en de-kopling mellom prinsipdebatten omkring EU/EØS og det daglige EØS-arbeidet? Jeg vil her antyde tre mulige forklaringer. Den første forklaringen kan knyttes til kapasitetsproblemer; politiske myndigheter kan umulig ha oversikt over alt på en gang. Siden mye av EØS-arbeidet er delegert ned til lavt administrativt nivå, vil det være vanskelig å få plassert EØS-saker på den politiske dagsorden. Problemet forsterkes ved at sakene ofte er av teknisk karakter og kan være vanskelig å forholde seg til uten å investere mye tid og ressurser. Dermed vil det ofte være slik at det må eksterne sjokk og/eller sterkt ytre press til for å engasjere politisk nivå og få oppmerksomhet omkring sakene (for eksempel spørsmålet om kugalskap og genmodifisert mat) (Olsen 1992, Veggeland 1999a). Problemet er at politisk handling i mange tilfeller vil komme på et tidspunkt da sakene er gått videre til arenaer i EUs beslutningsprosess hvor Norge ikke har adgang. Ordninger som skaper tettere koplinger mellom politisk nivå og komitédeltakelsen, vil derfor kunne øke styringspotensialet. Den andre forklaringen på manglende politisk oppmerksomhet og begrensede organisatoriske tilpasninger er knyttet til ideen om *institusjonell treghet* (March & Olsen 1989). Ett moment er at det for byråkratiet blir vanskelig å lære av deltakelsen så lenge det ikke er en tilfredsstillende tilbakeføring og håndtering av den informasjonen tjenestemennene tilegner seg. Dårlig utnyttelse av tjenestemennenes erfaringer bidrar dermed til at byråkratiet får problemer med å foreta justeringer i forhold til endringene i omgivelsene. Treghet i tilpasningene kan også skyldes at norske myndigheter tradisjonelt har foretrukket en form for overordnet styring der omfattende direkte kontroll av tjenestemennene i liten grad har vært ansett som legitimt. Det eksisterer derfor en motstand mot å foreta større endringer i den tradisjonelle styringsformen til tross for at EØS-avtalen representerer en ny situasjon for norske myndigheter og at en vurdering av nye styringsformer kunne vært på sin plass for å komme mer «i takt» med utviklingen. Den tredje forklaringen er at manglende tilpasning også kan ha skjedd ut ifra rasjonelle valg tatt av den politiske og administrative ledelsen. Ledelsen kan ha vurdert det slik at kostnadene ved å investere mye tid og ressurser på EØS-arbeidet er for høye sett i forhold til både mulighetene for påvirkning og viktigheten av mange av sakene. I tillegg kan den politiske ledelsen ha interesse av å holde oppmerksomhet borte fra EØS-arbeidet for å unngå at problemene med EØS-avtalen i for stor grad blir synlig-

gjort og at det dermed blir satt i gang en ny EU-debatt.

Konklusjonen er at styringspotensialet til norske myndigheter synes å være underutviklet. Det er rom for å utnytte bedre de frihetsgrader som tross alt finnes. Dette kan blant annet gjøres gjennom mer effektiv koordinering, nye former for kontroll, vektlegging av faglig og internasjonal kompetanse hos den enkelte tjenestemann, større åpenhet i beslutningsprosessen og bedre oppfølging av arbeidet på et tidlig tidspunkt. Samtidig begrenses styringspotensialet av trekk ved selve EØS-avtalen. For myndighetene blir det derfor nødvendig å vurdere hvor mye tid, ressurser og oppmerksomhet det er verdt å investere i komitédeltakelsen i forhold til hvor mye det er mulig å hente fra EU innenfor de rammer EØS-avtalen legger.

Litteraturhenvisninger

- Andenæs, J. (1990) *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: TANO.
- Argyris, C. & D.A. Schön (1996) *Organizational Learning II. Theory, Method and Practice*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Arrow, K.J. (1985) «The Economics of Agency.» Kap.2 i J.W. Pratt & R.J. Zeckhauser: *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Bunkholdt, V. (1989) *Lærebok i psykologi*. 3.utgave. Oslo: TANO.
- Christensen, T. & B.G. Peters (1999): *Structure, Culture and Governance*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Egeberg, M. (1995) «Bureaucrats as public policy-makers and their self-interests», *Journal of Theoretical Politics* 7(2): 157-167.
- Egeberg, M. (1999) «Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making», *Journal of European Public Policy* 6(3): 456-474.
- Elvbakken, K.T. (1997) *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Rapport nr. 50, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Haas, P.M. (1992) «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International Organization* 46(1): 1-35.
- Hankin, R. (1997) «The Role of Scientific Advice in the Elaboration and Implementation of the Community's Foodstuffs Legislation» i C. Joerges, K-H. Ladeur & E. Vos (red.): *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jacobsen, K.D. (1960) «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentral-administrasjonen», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1: 231-248.
- Jacobsen, K.D. (1964) *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, K.D. (1965) «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 6(2): 147-160.

- Jacobsen, K.D. (1966) «Public administration under pressure: The role of the expert in the modernization of traditional agriculture», *Scandinavian Political Studies* 1: 59-93.
- Joerges, C. & J. Neyer (1997) «Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector», *Journal of European Public Policy* 4(4): 609-625.
- Joerges, C. & E. Vos (red.) (1999) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford – Portland: Hart Publishing.
- Kiewiet, D.R. & M.D. McCubbins (1991) *The Logic of Delegation*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Kramer, R. M. & T.R. Tyler (red.) (1996) *Trust in Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Lane, J.E. (1995) *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Second edition. London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications.
- Læg Reid, P. & J.P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1975) «The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity», *European Journal of Political Science* 3:147-171.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mayntz, R. (1999) «Organizations, Agents and Representatives» i M. Egeberg & P. Læg Reid *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Nordby, T. & F. Veggeland (1999) «Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40(1): 87-109.
- NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet*.
- Olsen, J.P. (1978) «Folkestyre, byråkrati og korporativisme» i J.P. Olsen (red.) *Politisk organisering*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1992) «Analyzing Institutional Dynamics», *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2: 247-271.
- Olsen, J.P. & B.G. Peters (1996) «Learning from experience?» i J.P. Olsen & B.G. Peters (red.) *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Pollack, M. (1997) «Delegation, agency, and agenda setting in the European Community», *International Organization* 51(1): 99-134.
- Pratt, J.W. & R.J. Zeckhauser (1985) «Principals and Agents: An Overview» i J.W. Pratt & R.J. Zeckhauser *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Schlacke, S. (1997) «Foodstuffs Law and the Precautionary Principle» i C. Joerges, K.H. Ladeur & E. Vos (red.) *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Shepsle, K. & M.S. Bonchek (1997) *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- SOU 1996:6 *Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU*. En expertrapport till EU 96-kommitten.
- Statskonsult (1999) *Norsk deltakelse i EU-komiteer*. Rapport 1999:6.

- Statskontoret (1996:7) *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete.*
- Stigen, I.M (1986) «Demografisk profil og mulige effekter av denne. En analyse av kollegiale organer knyttet til etatenes sentralledelse», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2(3): 27-49.
- Trondal, J. & F. Veggeland (1999) «Norske myndigheter og EØS: mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk», *Sosiologi i dag* 29(3): 57-78.
- Van Schendelen, M.P.C.M. (red.) (1998) *EU Committees as Influential Policymakers*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate.
- Veggeland, F. (1997) *Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk. EU, GATT og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren*. ARENA Report No.3/97.
- Veggeland, F. (1998) «Internasjonalisering og regulering. Institusjonelle tilpasninger i forvaltningen av veterinær- og næringsmiddelsektoren», *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 79(4): 390-413.
- Veggeland, F. (1999a) *Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-krisen og reformer i EU*. ARENA Working Paper No.7/99.
- Veggeland, F. (1999b) «Matpolitikk i Norge – fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern» i D.H. Claes & B.S. Tranøy (red.) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. (1999c) *WTO og EU som rammer for norsk matpolitikk*. ARENA Working Paper No.14/99.

Artikkelen er også basert på intervjuer foretatt i tidsrommet høsten 1997 til våren 1999 i følgende institusjoner: Sosial- og helsedepartementet, Statens institutt for folkehelse, Landbruksdepartementet, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Veterinærinstituttet, Norges Bondelag, Forbrukerrådet, Statens landbrukstilsyn.

Tilbakeblikk

Boris Jeltsin– den folkevalgte fribytter i Kreml

Hans-Wilhelm Steinfeld

Hans-Wilhelm Steinfeld (f. 1951) er Balkan-korrespondent stasjonert i Budapest for NRK. Han er cand. philol. fra Universitetet i Bergen med hovedfag i sovjetrussisk historie. Steinfeld har vært ansatt i NRK siden 1976 og var Moskva-korrespondent i 1980-1984 og 1988-1994. I 1998-99 var han redaktør for NRK-Dagsrevyen. Han har skrevet åtte bøker om Sovjetunionen, Russland og Øst-Europa.

«Vi er alle bitt, men verst smittet av Bolsjevik-syndromet er Boris Nikolajevitsj Jeltsin!» Denne dramatiske karakteristikken ga Leonid Gurjevitsj til beste høsten 1991. Han var en av arkitektene bak planen om å få valgt Boris Jeltsin til formann for Det øverste sovjet i sovjetrepublikken Russland (RSFSR) våren 1990. Høsten 1991 satt Gurjevitsj som nestleder for Utenrikskomiteen i Det øverste sovjet. I den engelskspråklige verden ble Jeltsin kalt «maverick». Han var en fribytter. Til sist kapret han makten på et så opprørt politisk hav i sovjetstaten at man må tilbake til det blodige 30-tallet for å finne sammenliknbart dramanivå.

Men Boris Jeltsins politiske instinkter sviktet ham først totalt, for senere å sikre ham en unik politisk karriere. Boris Nikolajevitsj Jeltsin var fremfor alt mye mer russisk enn mannen han nedkjempet, Mikhail Sergejevitsj Gorbatsjov. Mange i Vesten spurte seg gjennom 90-tallet om hvorfor ikke Jeltsin og Gorbatsjov kunne jobbe sammen. For i Vesten elsket man Gorbatsjov, og jo mer man ble kjent med Jeltsin, desto vanskeligere var det å forstå hans tenkemåte. Boris Jeltsins styringstid strakk seg egentlig fra 21. august 1991 da statskuppet mot Mikhail Gorbatsjov brøt sammen, til 31. desember 1999. Her legges det størst vekt på årene 1987-93. Grunnen til det er at «Jeltsin-fenomenet» ble bygget opp og de avgjørende, tragiske feil ble begått i disse årene slik denne signatur kom til å se det.

Som Moskva-basert student og senere journalist med en samlet botid der på 12 år over de siste 25 år, ble jeg naturligvis øyenvitne til en dramatisk historie hvor kommunismens sammenbrudd utgjorde ett element. Det er fristende å vri litt i selvironiens navn på bru-

ken av et ordtak om observatørrollen: «*Vi oppfant ikke kruttet, men sto nær da det smalt!*» Nærheten til Mikhail Gorbatsjov sprang ut av et hovedfagsarbeid i historie fra 1975/76 om regionen som han ledet i Nord-Kaukasus. Til Boris Jeltsin sikret gamle venner og studiekamerater i nye politikerroller meg hyppig tilgang. Årene var antakelig mest grøderike for oss i «*der Beruf der Verfehlten*», som journalistryket engang ble kalt. For russerne ble friheten en så stor skuffelse at de ikke engang har maktet å være tro mot sin tradisjon fra 1800-tallet – skape stor skjønnlitteratur av sin tunge skjebne det siste tiåret av det 20. århundre!

«Den røde Luther»

Boris Jeltsin kom til Moskva som en «Benjamin» i det allmektige Politbyrået. Han fikk ta over som leder for Kommunistpartiets organisasjon i den sovjetiske hovedstaden. Persontrekk ved Jeltsin som han senere røpet i rikt monn, førte ham raskt i den politiske avgrunnen i første omgang. Nettopp unåden han havnet i mot slutten av 1987, ble starten på et nytt politisk liv, som skulle gjøre Boris Nikolajevitsj Jeltsin til den første folkevalgte leder i Russlands 1000-årige politiske historie.

«*Vi var formelt sett selvsagt kamerater. Og vi jobbet ganske tett sammen. Boris Nikolajevitsj var førstesekretær for Kommunistpartiets komité i Sverdlovsk. Selv var jeg generaldirektør for de store maskinverkene i Ural, Uralmasj!*» Slik var utgangspunktet for forholdet mellom Boris Jeltsin og en av Jeltsins fiender gjennom 1980- og 90-tallet, Nikolaj Ivanovitsj Rysjkov, Sovjetunionens statsminister gjennom fem og et halvt år frem mot romjulen 1990. «*Ikke er jeg helt rød og ikke er jeg helt hvit,*» sa Rysjkov da ettpartistaten var en saga blott. Han ledet sin egen Duma-fraksjon og «kommanderte» fortsatt 10-13%. Sommeren 1992 var Rysjkov sideparkert. Han hadde nettopp utgitt sine memoarer med tittelen Perestrojka – svikets historie. Vi satt på hans altan i andre etasje på datsjaen bygget av tre ute ved Rublevskoje Sjossé. «*Vi skiltes først i Ural. For Mikhail Sergejevitsj og jeg ble jo først kalt til Moskva, Gorbatsjov som sekretær i Sentralkomiteen for landbruksspørsmål, jeg for industrispørsmål. Dette var stagnasjonsårene under Leonid Bresjnev. Vi var unge menn, vi forberedte oss godt de få gangene vi ble bedt om å møte i Politbyrået. Men etter femten minutter klubbet enten Bresjnev eller Tsjernenko for lunsj. Og vi forlot møtene med bøyde nakker og uforrettet sak,*» fortalte Rysjkov. Av de faste medlemmene av Kommunistpartiets politbyrå etter

mars 1985, da Mikhail Sergejevitsj Gorbatsjov ble valgt til generalsekretær i partiet etter Tsjernenko, var Nikolaj Rysjkov den som kjente Boris Jeltsin best fra deres årelange samarbeid i Ural. Men Rysjkov ga aldri uttrykk for at han spesielt skulle ha hatt en finger med i spillet da Mikhail Gorbatsjov forflyttet Jeltsin til den sentrale posten som førstesekretær for Kommunistpartiets komité for Moskva by, Sovjetunionens hovedstad. Der satte Gorbatsjov Jeltsin inn etter at Viktor Grisjin, en gammel Bresjnev-koryfé, var avsatt. Boris Jeltsin inntok partiorganisasjonen i den sovjetiske hovedstaden som en virvelvind. Han sjokkerte moskovittene positivt ved uten forhåndsvarsel å dukke opp i tomme matvarebutikker der han sa det han mente om varemangelen. Hodene rullet i partibyråkratiet i «den kommunistiske mønsterbyen», som Moskva ble kalt når Pravda ikke beskrev hovedstaden som en «helteby»: «*Jeg sparker flere folk på én dag enn min forgjenger på ti år!*» er en Jeltsin-uttalelse fra 1986 som mang en voksen moskovitt aldri vil glemme.

Boris Jeltsin røpet altså tidlig personalpolitiske evner som skulle få dramatiske følger mot slutten av hans politiske karriere. «Svingdørprinsippet» ble nemlig betegnelsen på perioden 1998-99 da den ene russiske statsminister etter den andre ble skiftet ut av president Boris Jeltsin. Men som førstesekretær for Kommunistpartiets bykomité i Moskva ble ikke Boris Jeltsin mer enn kandidatmedlem av Politbyrået, uten stemmerett fra midten av 80-tallet. Dette kan ha plaget Boris Jeltsin. For Jeltsins forgjenger, Viktor Grisjin, hadde vært fullverdig medlem av byrået. Grisjin hadde også vært nevnt som en mulig kronprins til Leonid Bresjnev. Men Boris Jeltsin valgte en utadvendt strategi i stedet for den indre partiintrigen i denne stillingen. Og dette kom innbyggerne i den sovjetiske hovedstaden til å elske ham for. Jeltsin la aldri skjul på at også han hadde vært servil overfor Bresjnev-ledelsen da han var partisjef i Sverdlovsk. Vinteren 1990 fortalte han 5-6000 studenter i Leningrad hvordan han hadde slått hælene sammen uten protest dengang sjefideolog Mikhail Suslov ringte ham og ga ordre om at Ipatjev-huset i Sverdlovsk skulle rives i 1977. Tsarfamilien ble holdt i Ipatjev-huset helt til henrettelsene fant sted i 1918. Det krevde mannmot i 1990 i Sovjetunionen å vedstå seg slike synder som Jeltsin gjorde på Polytek-nisk Institutt i Leningrad. Ved samme anledning lovte Boris Jeltsin at han skulle nedlegge KGB dersom han ble valgt til president i Russland. For nå skulle delrepublikken Russland få sin egen folkekongress og øverste sovjet. Etter at han stående hadde taklet studentenes spørsmål på strak arm i over tre stive timer, spurte jeg ham bak kulissene om denslags løfter var realistiske. «*Ja, hvis jeg*

blir president i Russland, så...», buldret grovpukk-stemmen fra bukdyppet. Og så avrundet Boris Jeltsin sin karriere ved å utnevne en tidligere KGB-offiser til midlertidig president for Russland på selveste nyttårsaften 1999. Det ble en representativ, dørslamrende avslutning på en politisk karriere som fremfor alt kan karakteriseres av ordet «paradoks».

Boris Jeltsin ble også oppfattet som et uromoment av utenlandske observatører den første tiden han ledet Kommunistpartiets organisasjon i Moskva. Han var spennende og uforutsigbar. Russerne hadde vært vant til en geriatrikisk politisk ledelse under Bresjnev, som særlig Boris Jeltsin nå sto i kontrast til. At Boris Jeltsin allerede røpet et karaktertrekk internt i Kommunistpartiet som han senere ble så beryktet for, er interessant å trekke frem i dag: Hans totale mangel på sans for diplomati! Det toppet seg i oktober 1987. Jeg har snakket med tre kilder som var til stede på plenumsrådet i Kommunistpartiets sentralkomiteé i tillegg til Gorbatsjov den måneden: statsminister Nikolaj Rysjkov, utenriksminister Eduard Sjevvardnadze og sentralkomiteemédlem Georgij Arbatov, som var regimets mest feirete USA-ekspert og direktør for USA-Canada-instituttet. Oktoberplenomet var en formell affære. Dagsordenen var av seremoniell art: godkjennelse av generalsekretærens tale på 70-årsdagen for Oktoberrevolusjonen den 7. november 1987.

Internt hadde det pågått en viss tautrekning om hvor mange av de store, falne bolsjeviker som hadde fristet en tilværelse som ikke-personer i det offentlige liv, partisjef Gorbatsjov kunne tillate seg å rehabilitere. Sjefideologen Jegor Ligatsjov var tilbakeholden, og han var den førende mann på den mer dogmatiske fløy av Kommunistpartiet. Så det ble bare gitt grønt lys for at Gorbatsjov kunne rehabilitere «Partiets yndling og fremste økonom», som Vladimir Lenin hadde kalt Nikolaj Bukharin i sitt «testamente», kjent på russisk som «Savesjanija Lenina». Det var forsåvidt ramsalt nok. For Bukharin hadde vært Josef Stalins mest prinsipielle motstander i striden om den tragiske kollektiviseringen av jordbruket som startet i november 1929. Stort sett var den fullført i 1931 med snarlig hungersnød som det historiske resultatet i 1933-34. I 1987 ble strek satt før navnet Ljev Trotskij kom opp. Lenins gamle kamerat, den faktiske grunnleggeren av forsvaret for Oktoberrevolusjonen og dermed «Den røde armé», var blitt utvist fra Norge av sosialdemokraten og justisministeren Trygve Lie, til Mexico der Stalins øksemorder drepte Trotskij i 1940. En juristkommisjon i Oslo hadde vurdert det slik før utvisningen fra Norge at Trotskij hadde brutt asylretten. Juristene som sto for vurderingen, var Jonas Lie, flankert av Kon-

stad fra Sentralpasskontoret, og Askvik fra Aker, alle senere prominente NS-menn. De eskorterte Ljev Trotskij til hans siste oppholdssted i livet. Dét talte nok ikke med i vurderingen i Kreml om fortsatt fortielse av Trotskijs historiske rolle i oktober 1987, heller ikke for Boris Jeltsin som heiste opprørxfanen: Uten å ha sjekket mulig ryggstøtte grep han ordet og krevde at Mikhail Gorbatsjov tok det endelige oppgjør med «høyrefløyen» i partiet. (Trotskij hadde vært anklaget av Stalin for venstreavvik, men det var nok mer en tilfeldighet med tanke på ordvalget til Boris Jeltsin). Det ble et forferdelig bestyr. Én ting er at Gorbatsjov aldri tok sjansen på å ta et slikt oppgjør, noe annet er at han åpenbart ikke hadde politisk kraft til å gjøre det i oktober 1987. Selv ikke etter Berlinmurens fall i november 1989 turde Gorbatsjov sette spørsmålet om Tysklands samling på Politbyråets dagsorden fordi han visste han ville ha blitt nedstemt med sitt syn! Men der og da i 1987 krevde Jeltsin brått «det endelige oppgjør» med høyresiden. Alle gjøv løs på Jeltsin, og det stenografiske referat fra møtet i Sentralkomiteen er fyrig lesning. Winston Churchill sa engang på slutten av 40-tallet at maktkamp i Kreml var som et oppgjør mellom rasende slagbjørner under dekke av en skinnfell: «*Bare fra tid til annen føk det blodige kjøtt-slintrer ut under skinnfellen!*» Nå gikk de veggimellom. Og referatet fra Sentralkomiteens Oktoberplenium anno 1987 leses med en annen form for ettertanke i år 2000 enn da det ble gjort tilgjengelig fra Gorbatsjovs side i hans kamp mot Boris Jeltsin i overgangen mellom 1980- og 90-tallet! Til sist *brølte* Mikhail Gorbatsjov til Boris Jeltsin en salve hvis make man sjelden har hørt fra Gorbatsjov: «*Må jeg her og nå simpelthen lære deg politisk å lese og skrive, Boris Nikolajevitsj!?*» Perpleks og helt ute av seg mumlet Jeltsin frem et «*Nei-nei, det er helt unødvendig.*» «*Ingen sympatiserte med Boris Nikolajevitsj, han var åpenbart blind for det muliges kunst,*» sa Georgij Arbatov. Nikolaj Rysjkov og Eduard Sjervardnadze uttrykte seg i liknende termer. Muligens var dette det mest ydmykende øyeblikk i Boris Jeltsins politiske liv. Han kom for alltid til å hate Mikhail Gorbatsjov for dette. Men samtidig ble det lagt en grunnstein for Jeltsins senere triumf nettopp ved denne anledningen. For avsettelsen kom umiddelbart: ut av Politbyrået bar det med Jeltsin, bort fra stillingen som førstesekretær for organisasjonen til Kommunistpartiet i Moskva, og så havnet han rett på sykehus. Ifølge venner av Jeltsin, som for eksempel den navngjetne sjefredaktør av glasnost-magasinet *Ogonjok*, Vitalij Korotytsj, og den store glasnost-talsmannen, rektor for arkivakademiet og historieprofessor Jurij Afanasjev, var ikke den omtrent tre måneder lange sykemeldingen

av Boris Jeltsin som fulgte etter oktober 1987 helt uten sammenheng med et mangeårig vodkaforbruk, så representativt for mang en russer med brustne håp.

Boris Jeltsins drikkevaner skulle senere bli hyppig kommentert. Under hans første USA-reise, da Jeltsin var i ferd med å vende tilbake til den sentrale arena for politikk, lot Pravda en italiensk journalist på bestilling karakterisere reisen slik: «*For Boris Jeltsin var USA en 5000 km lang bar.*» Gorbatsjov måtte sparke Pravda-redaktøren for ufinheten. Selv slet Mikhail Gorbatsjov med et motsatt problem, et meget restriktivt syn på vodka. Det skyldtes delvis hans kulturbakgrunn fra landsbyen Privolnoje hvor Gorbatsjov ble født og vokste opp, i Stavropolfylket i Nord-Kaukasus. For den religiøse sekten «melkefolket» (molokane) hadde tradisjonelt et sterkt grep om sjelene i Privolnoje. Alkohol og for den saks skyld alskens luksus var synd. Som generalsekretær for Kommunistpartiet – generalnyj sekretarj – ble Gorbatsjov raskt tildelt oppnavnet «mineralnyj sekretarj» fordi han foretrakk mineralvann fremfor vodka. For hver fyllekule Jeltsin ble påstått å ha deltatt i, demonstrerte han en større nærhet til den russiske folkesjelen enn måteholdsmannen Gorbatsjov. Da han hadde skrevet sine memoarer, «Perestrojka – svikets historie», fortalte den falne statsminister Nikolaj Rysjkov i juli 1992 at han anså Gorbatsjovs anti-vodka-politikk for å ha vært den alvorligste politiske feilen Gorbatsjov noensinne begikk. Jeltsins legning styrket bare hans popularitet i det russiske samfunnet, som hadde lite annet å forlyste seg med enn nettopp vodkaen. Mikhail Gorbatsjov ble nesten lagt for hat for *sin* politikk i alkoholspørsmålet.

Etter sin opptørkingsperiode i kjølvannet av Oktoberplenenumet anno 1987 tiltrådte Boris Nikolajevitsj Jeltsin stillingen som han ble beordret til av Gorbatsjov: viseformann for Statbygg, et mindre betydelig og mindre gledelig embede. Mikhail Gorbatsjov hadde sendt ut sin «røde bannbulle», Jeltsin ble «den røde Luther» i forhold til Kremles «røde pave» Gorbatsjov, som verden senere feilaktig trodde hadde sluttet å tro på det rådende evangelium. Det skulle bli Boris Jeltsins lykke at Mikhail Gorbatsjov trodde han kunne reformere det sovjetiske, sosialistiske systemet. Men i perioder kunne man lure på i hvor høy grad Boris Jeltsin var realitetsorientert i året som fulgte. I mai 1988 avla USAs president Ronald Reagan statsbesøk i Moskva. Rett før Reagans ankomst lot Jeltsin seg intervjuet fra sitt «indre politiske eksil» av BBC. Han gjentok sitt utspill mot høyrefløyen av Kommunistpartiet fra oktober 1987. Akkurat da virket det ikke som om det fantes noen vei tilbake til

toppolitikken for Jeltsin: «*Du kan jobbe i Statens byggekomité, men tilbake i storpolitikken slipper jeg deg ikke!*» hadde Mikhail Gorbatsjovs ord til avskjed vært da han lempet Jeltsin ned fra maktens tinde året før. Men andre hadde planer for Boris Jeltsin.

I et totalitært samfunn vil det alltid skorte på kjente personer med politisk autoritet og som samtidig er fri fra det etablerte maktsystemet. Dette innså naturligvis intelligentsiaen i Sovjetunionen. Derfor kastet de ledende glasnost-kreftene på siden av Gorbatsjovs krets sine øyne på den utstøtte, tidligere førstesekretæren for Kommunistpartiet i den sovjetiske hovedstaden. Boris Jeltsin skulle bli rambukken de skulle bruke for å sprengte maktens murer rundt Kreml. Jeltsin ble utsett til intelligentsiaens «trojanske hest». Med ham i Kreml skulle makten tas fra bolsjevikene. Problemet med «den trojanske hest à la Jeltsin» skulle imidlertid komme til å bestå i dét at hesten skulle leve sitt eget liv utenfor «hestemakernes» kontroll. Men formidable hoder la den opprinnelige slagplanen: Den tunge forvalter av moral var naturligvis Andrej Dmitrjevitsj Sakharov. Han ga legitimitet til «Memorial» – en bevegelse som krevde at det ble reist et verdig minnesmerke over ofrene for Stalin-tidens terror. Krefte rundt Sakharov kom med i en mellomregional gruppe av deputerte straks Mikhail Gorbatsjov åpnet den første Folkekongressen i Kreml tidlig i 1989. Boris Jeltsin var valgt inn fra Moskva by med 90% av stemmene i ryggen! Det ble straks kamp. Mikhail Gorbatsjov manipulerte så godt han kunne og var en glimrende ordstyrer for den enorme forsamlingen på rundt 2 500 deputerte. Men det gikk riktig galt da Gorbatsjov prøvde å forhindre at Boris Jeltsin ble valgt inn i Det øverste sovjet som skulle settes sammen av medlemmer fra Folkekongressen for en viss periode, og utgjøre den sittende, lovgivende forsamling. I første omgang lyktes det faktisk Gorbatsjov å få Folkekongressen til å stemme slik at Jeltsin akkurat falt utenfor. Skandalen var et faktum: En storm av bitende angrep ble rettet mot Gorbatsjov: Hvordan *kunne* han forsvare at mannen som 90% av moskovittene hadde stemt på, *ikke* skulle få sitte i Det øverste sovjet? Da den innvalgte kamerat Kazannik fra Sibir uventet entret talerstolen og tilbød å trekke seg fra Det øverste sovjet til fordel for Boris Jeltsin, grep Gorbatsjov begjærlig sjansen til å bilegge skandalen. Kazannik ble et navn for en tid ved sitt offer, Jeltsin fikk ta sete i Det øverste sovjet, og «den trojanske hest» var innenfor murene i Kreml. Dessverre for intelligentsiaen skulle hesten komme til å overta styringen selv, i en retning de ikke hadde tenkt seg.

«Den trojanske hest»

Ordet glasnost betegner en tilstand av åpenhet til forskjell fra hemmelighetskremmeriet det politiske miljø i Moskva hadde dyrket i så mange århundrer. Begrepet «bak syv segl» på russisk betegner syv påstemplinger på et dokument for at det skulle holdes hemmelig. Da Mikhail Gorbatsjov først åpnet for en diskusjon om behovet for åpenhet, var intensjonen den beste. Men glasnost skulle bli den kuren som det kommunistiske systemet ikke kom til å tåle. For mye kom for en dag og undergravde systemets legitimitet. Moskva-intelligentsiaen valgte kampsaker nokså uavhengig av det deres kårne fanebærer Boris Jeltsin hadde engasjert seg i gjennom årene. Det er kanskje for sterkt å si at intelligentsiaen valgte sakene for ham. Men de preget sakene som ble reist, langt sterkere enn han alene ville ha maktet å gjøre. For Boris Jeltsin var en partifunksjonær. Og det meste han hadde lært i livet hadde han fra innsiden av Kommunistpartiet! Kravet om å reise et verdig minne over stalinismens ofre var sak nummer én for de opposisjonelle. Det kommunistiske maktmonopolet ble nedfelt i paragraf 6 i den nye sovjetiske grunnloven som Bresjnev-regimet vedtok i 1977. Det ble den andre saken. Særlig striden om paragraf 6 ble skjebnetung for Gorbatsjov. Han motsatte seg hele tiden en revisjon av maktmonopolparagrafen. Selv ordet konføderasjon var en rød klut og bare en sterk føderalstat sto på Gorbatsjovs dagsorden. Intelligentsiaen i Moskva og Leningrad visste å bruke striden om maktmonopolet til massemobilisering. «Bevegelsen for et demokratisk Russland» ble drivkraften i kampen for å erobre formannsplassen i Det øverste sovjet for den russiske delrepublikken. Jeltsin var bevegelsens eneste kandidat.

Men Jeltsin måtte gjennom tre valgoganger før han var i mål. Siste valgogang fant sted en sen kveldstid i styrtregn. Da han kom ut fra stemmelokalet i St. Georg-salen i Det store Kremplasset, gikk vi sammen ut i natteregnet på plassen kringsatt av katedraler midt i Kreml. For Jeltsin var det et formål å dele paraply med journalisten. Ute på plassen pekte han mot statsminister Nikolaj Rysjkovs kontor. Han visste at jeg hadde god kontakt med den sovjetiske regjeringssjefen: «Fortell meg hvilke negative historier Rysjkov og hans folk prøver å spre om meg nå!» buldret Jeltsin. Plutselig spratt tre fotografer frem i mørket og blitzet løs på Jeltsin. Dermed slapp jeg å slite for å unngå å svare på spørsmålet. Jeltsin skulle ikke bli den eneste politiker i Kreml som prøvde seg med spørsmål det var journalistisk uetisk å svare på. Neste morgen skinte solen over Moskva og for Boris Nikolajevitsj. For han «strøk listen

uten å rive» – valgt med bare fire-fem stemmers overvekt i et forum på 12-1300 deputerte i Russlands folkekongress! Mer hårfint kunne det knapt blitt.

Boris Jeltsin kunne bare «knipse med fingrene» vinteren 1990, så stilte en halv million opp bak ham under gatedemonstrasjonene i Moskva. *Denne striden ga også energi til balternes stadig mer dristige uttrykk for selvstendighetstrang fordi de så bevegelse i selve den russiske opinionen.* I maktmonopolstriden spilte kanskje Boris Jeltsin sin nobleste politiske rolle noensinne! Som utstøtt fra Politbyrået og Sentralkomiteen hadde han en egen troverdighet som maktkritiker. Blant folk flest var han «Den røde Luther», for å holde oss til dét bildet. Glasnost-parolen hadde ikke gitt noen merkbar, umiddelbar effekt innad i Sovjetunionen før tidligst i 1987/88. Dette er det verd å merke seg fordi perestrojka-perioden tok til ved Gorbatsjovs maktovertakelse tidlig i mars 1985. Budskapet fra Gorbatsjov og de nye, rare tonene fra Kreml ble mer adekvat oppfattet og politisk utnyttet av opposisjonelle i Warszawa, Praha og Budapest. I Budapest var på denne tiden de «annerledes tenkende» allerede etablert *innenfor* maktapparatet. Polakkene fanget opp og sendte et «glasnost-ekko» tilbake til sovjetsamfunnet via Litauen. For der utgjorde polakkene rundt 8-10% av befolkningen.

De sovjetiske langkøllene kom i bruk allerede i oktober 1988 mot litauere som mintes sine døde på kirkegårdene. Litauens partisjef tok slikt som tegn på farlig nasjonalisme. Ordet «demokratizator» ble født etter denne represjonen som ny betegnelse på langkøllene som opprørspolitiet brukte. Gorbatsjov oppfattet miseren, Algirdas Brazauskas ble utnevnt til ny partisjef i Litauen. «*Vi har begått en liten omveltning i staten i dag!*» jublet avisredaktøren Cekuolis på sitt kontor i Gimtatis Krastas i Vilnius om morgenen før utnevelsen av Brazauskas var offentlig kjent. Med den nye partisjefen i Litauen fikk den russiske intelligentsia og Boris Jeltsin en viktig alliert, som de kom til å spille godt sammen med. Dette samspillet kom særlig godt frem 13. januar 1991 under blodbadet i Vilnius da 14 litauere ble drept i tillegg til en sovjetoffiser, som trolig ble skutt ved en feiltakelse av sine egne i bygningen til litauisk fjernsyn. I dagene før flokket titusener seg om det litauiske parlamentet. Lørdag 12. januar var det særlig spent. Da var Algirdas Brazauskas alt i lojal opposisjon til republikkens leder Vytautas Landsbergis. Men det var Brazauskas som for kanskje så mange som hundre tusen mennesker leste opp Boris Jeltsins opprop til de sovjetiske soldater om ikke å løfte våpen mot litauiske brødre. Blodbadet som kom, var naturligvis beskjedent mot senere blodbad i Kaukasus. Men dette ble viktig

fordi hendingene i Vilnius og senere i Riga i januar 1991 for alltid kompromitterte Mikhail Gorbatsjov i øynene på den russiske intelligentsia. Gorbatsjov erkjente også ansvar for det som skjedde. Og i mai 1998 uttalte han ved et besøk i Harstad at av alle ting var det særlig blodbadet i Vilnius han beklaget fra sin styringstid. Den russiske nasjonalisthetsen som fulgte mot balterne, ble særlig båret frem av TV-programmet «600 sekunder» i Leningrad kveld etter kveld i månedene som fulgte. Propagandaen mot balterne ble et klart faresignal, som den russiske intelligentsia med Jeltsin som frontfigur visste å advare mot. «Den brun-røde falang!» ble uttrykket Jeltsin selv tok i bruk om koret av frustrerte eks-kommunister og nasjonalister med bakgrunn f.eks. i Pamjatj-bevegelsen. Den skulle opprinnelig ta seg av fortidsminnesmerker, men spilte etter hvert en stadig mer merkbar rolle på nasjonalistfløyen. Jeltsin og intelligentsias reaksjon mot dette mobiliserte folk.

Balternes frihetskamp hadde en helt klar, katalyserende virkning på radikaliseringsprosessen av den russiske opinionen. Det baltiske spørsmål ble et ganske redelig element i Boris Jeltsins politiske biografi sett under ett: Det første han gjorde da statskuppet mot Mikhail Gorbatsjov hadde brutt sammen i august 1991, var å anerkjenne Estland som suveren stat.

Perioden etter hendelsene i Baltikum vinteren 1991 var helt avgjørende for oppbyggingen av «Jeltsin-fenomenet». Kampen mot det kommunistiske maktmonopol møtte Gorbatsjov med en meget almen spørsmålsstilling, som han la frem til folkeavstemning i midten av mars: «*Er De for eller imot en reformert og fornyet Sovjetunion?*» Balterne boikottet, og meningsmålingene viste tydelig at det gikk mot slutten av Gorbatsjov-æraen også inne i Russland. At folk fylket seg bak Boris Jeltsin i gatedemonstrasjoner i Moskva og Leningrad, betød naturligvis ikke i seg selv at Gorbatsjov var ferdig. Men i Vesten var det mange som vegret seg mot å «lese» meningsmålingene, som nå også begynte å se dagens lys i Moskva. Disse var faktisk til å stole på.

Vårvinteren 1991 hadde USAs utenriksminister James Baker besøkt Moskva. Han inviterte formennene for de øverste sovjetere i de ulike sovjetiske delrepublikkene til kvelds i Spaso House, residensen til den amerikanske ambassadør. Invitasjonen var ifølge min hjemmelsmann til denne historien ledsaget av et tilbud om en fem minutters samtale inkognito med Baker. Dermed kunne de ulike lederne for de lovgivende forsamlinger i delrepublikkene få orientert den amerikanske utenriksminister om problemene i den enkelte republikk: Ingen møtte opp bortsett fra Anatolij Lukjanov, formann

for Det øverste sovjet i hele Sovjetunionen! «*Jeg fant Bakers invitasjon lett utfordrende, og jeg orienterer ingen på fem minutter om Russlands problemer!*» sa Boris Jeltsin til meg kort tid etter. I april sendte USAs president George Bush tidligere president Richard Nixon til Moskva for å bedre forholdet til Boris Jeltsin. Vi var noen journalister som etterpå fikk treffe Jeltsin og Nixon på gangen i Det store Kremlpalasset. Jeltsin svarte bekreftende på spørsmålet om han trodde Nixon ville bli en mer pålitelig budbringer til president George Bush om det som skjedde i Moskva enn utenriksminister James Baker hadde vært. Det trodde Jeltsin så avgjort. Richard Nixon ble spurt om Gorbatsjov gjorde rett i å betrakte Jeltsin som en seriøs utfordrer til makten, og han svarte: «*I Washington sies det at Boris Jeltsin er en politisk tungvekt, men en intellektuell lettvekt.*» Nixon gjorde en kunstpause. Jeltsin, som fikk hvisket simultanoversettelsen i øret, fikk et lynende sint uttrykk i øynene. Men så la Nixon til: «*De som sier slikt, tar feil!*» Jeltsins fjes eksploderte i et bredt glis.

Samme måned skulle utenriksminister Thorvald Stoltenberg besøke Moskva for å forberede president Mikhail Gorbatsjovs Oslo-besøk i juni. Ifølge UDs pressetalsmann hadde ikke Stoltenberg planer om å treffe Jeltsin fordi det passet dårlig protokollært. Det ble imidlertid ikke noe av utenriksministerbesøket. Og det kan hende at Norge dermed unngikk en pinlighet fordi et slikt besøk kunne ha demonstrert at den norske utenriksledelsen lå enda lenger tilbake enn den amerikanske når det gjaldt å erkjenne den politiske tyngde Boris Jeltsin var i ferd med å få: Han ble for første gang i Russlands 1000-årige politiske historie *valgt av folket* til leder og president en uke etter at Mikhail Gorbatsjov hadde besøkt Oslo i juni 1991.

I løpet av denne tiden prøvde Mikhail Gorbatsjov med politiske fullmakter fra Kommunistpartiet fortvilt å redde Sovjetunionen gjennom de såkalte *Novo Ogorjova-forhandlingene*. Tilsynelatende var Gorbatsjov innstilt på å løse mer opp på båndene i den sovjetiske føderalstaten enn han hadde vært innstilt på før referendumet i mars. «*Hvis Gorbatsjov noengang hadde tatt sjansen på å la folket velge ham, kunne han antakelig ha blitt en stor president!*» uttalte Boris Jeltsin disse ukene. Men om det noen gang var rett å si at tiden hadde løpt fra mannen og tenkningen hans, så gjaldt det Gorbatsjov nå. Han hadde vunnet Nobels Fredspris for 1990. Hans toleranse overfor Berlinmurens fall, «Fløyelsrevolusjonen» i Praha og hans avvisende behandling av Romanias diktator Ceausescu helt fra sommeren 1989 på toppmøtet i Warszawapakten gjorde ham

fortjent til prisen. Men Mikhail Gorbatsjov oppfattet det ikke som et omen da hans offiserer nok en gang omringet Det øverste sovjet i Vilnius med tanks kvelden før han dro til Oslo for å holde sitt Nobelforedrag i juni 1991. Foredraget ble holdt seks måneder forsinket. Alt i november 1990 hadde hans rådgiver Jevgenij Primakov fortalt undertegnede og Eduard Sagalajev, som var sjef for Vremja – Dagsrevyen i Sovjetunionen – at spenningen var for stor innenlands til at man tok risikoen på å la Gorbatsjov dra til Oslo for å motta fredsprisen 10. desember. Vi ble meddelt dette fordi NRK og Gosteleradio dermed måtte avlyse en TV-galla. Folk som Willy Brandt og Alexander Dubcek hadde tilkjennegitt at de gjerne kom til Moskva for å delta i TV-sendingen lørdagen før fredsprisutdelingen i Oslo. Skarpere og tydeligere advarsler var like om hjørnet. 18. desember 1990 gikk Eduard Sjevvardnadze brått av som utenriksminister i Sovjetunionen. For åpen mikrofon i Kongresspalasset i Kreml grunnga han den uventede avgang med sin påstand om at diktaturet truet hele perestrojka-prosessen. Det viste seg å være åtte måneder frem til denne sannhetens øyeblikk.

Diktaturets menn prøvde seg natt til 19. august 1991. En av de groveste bommertene kuppmakerne gjorde, var at de ikke sørget for å internere Boris Jeltsin. Han forskanset seg i «Det hvite hus» sammen med formannen for Det øverste sovjet i sovjetrepublikken Russland, Ruslan Khazbulatov og delstatsregjeringens sjef Ivan Silajev. Parlamentarikere som Leonid Gurjevitsj gjorde en innsats på gatene og fikk «snudd» tanksene som kuppmakerne satte inn mot Det hvite hus. Derved likviderte de en gammel myte i den vestlige sovjetanalysen, nemlig myten om at Kommunistpartiets makt hvilte på tre pilarer: hæren, KGB og partibyråkratiet. Ved dette veiskillet i russisk historie valgte de væpnede styrkene demokratiet. Blant de ting det sovjetiske offiserskorpset aldri hadde glemt, var at KGBs forgjenger, NKVD, med Kommunistpartiets velsignelse likviderte 70% av stabsoffiserene mellom 1938 og 1941. Det var bakgrunnen for at Boris Jeltsin så utrolig lett oppnådde sitt «veni-vidi-vici» – han klatret opp på en panservogn og talte til folket. Statsminister Pavlov lot seg hospitalisere og visepresident Janajev var ifølge Russlands riksadvokat så beruset da han ble arrestert i Kreml etter to dager, at han ikke fikk på seg buksene. I mellomtiden hadde to andre kuppmakere begått selvmord: Innenriksminister Pugo skjøt seg og generalstabssjef Akhromejev hengte seg. Sistnevnte grunnga modus i et avskjedsbrev med at hans svik ikke gjorde ham verdig en kule. I den sovjetrussiske militærtradisjon var reipet reservert for spioner og forrædere. Kulen var reservert for mer ærbare offise-

rer, som måtte bøte med livet etter standrett!

Statskuppet mot Gorbatsjov åpenbarte Kreml-lederens katastrofale svikt rent «personalpolitisk». Fra oktober 1990 hadde han fullt og helt trodd på KGB-apparatets påstand om at *demokratene* ville avsette ham. I stedet ble han kuppet av sine egne, håndplukkede menn som han engang hadde kalt «forbundne i den felles tanken!» Senere i sin karriere røpet Jeltsin selv noen av de samme trekkene: Han ofret demokratisk innstilte rådgivere, som nok kunne være skrøpelige, men likevel å foretrekke fremfor de byråkrater, generaler og KGB-folk som til sist fikk innflytelse over Jeltsin før det helt glapp for ham. Det var da Jeltsin for alvor lot til å begynne å praktisere den gamle Vespasian-devise –som også Lenin brukte – om at «*penger lukter ikke*». Når det gjelder Boris Jeltsins fremtidige regime, viste de første, avgjørende svakhetene seg raskt etter at statskuppet brøt sammen. Kanskje ble grunnlaget lagt for Jeltsin-periodens politiske tragedie tidlig på høsten 1991. For rett etter kuppet dro Boris Jeltsin bare på ferie, og rystet en del av sine trofaste, demokratiske medpolitikere med det. Blant dem var Moskvas forrige viseborgermester, nå statsråd Sergej Stankevitsj og nestleder i utenrikskomiteen, Leonid Gurjevitsj. Anført av sin gamle politiske «kammertjener» fra årene i Sverdlovsk i Ural, Ljev Sukhanov, overtok partibyråkratene igjen «*den trojanske hest*» fra demokratene denne høsten. De tok Jeltsin «tilbake». Det skjedde blant annet ved kraftig å redusere andre politikeres fysiske adgang til Jeltsin rett etter statskuppet. Det samme gjaldt adgangen til Jeltsins nærmeste menn: «*Jøss, slipper de meg frem til kroppen din i dag, da?*» utbrøt nestleder Leonid Gurjevitsj til Jeltsins sjefideolog Genadij Burbulis en formiddag i vandrehallen i Det øverste sovjet fordi livvaktene ikke hadde stanset ham da han ville trykke hånden til Burbulis og si ham noe.

Utpå foråret 1992 summerte Leonid Gurjevitsj opp høsten 1991 for meg. Det hadde vært en høst som ble avrundet med det historiske maktforliket i Minsk 8. desember mellom Russland, Ukraina og Hviterussland. En direkte følge var Gorbatsjovs avgang som Sovjetunionens president 25. desember. 31. desember ble Sovjetunionen endelig nedlagt. Da var Kommunistpartiet midlertidig forbudt og Pravda stengt. Gurjevitsj slo fast: «*Vi er alle bitt, men verst smittet av Bolsjevik-syndromet er Boris Nikolajevitsj!*» Gurjevitsj beskrev syndromet som en tilstand av passivitet, der man ikke foretar seg noe dersom man ikke konfronteres med en farlig trussel: «*Da skjærer man raskt strupen over på sin opponent. Så står man forvirret tilbake og lurere på hva man skal bruke mak-*

ten til. Slik var tiden etter statskuppet: Kuppet brøt sammen, Jeltsin dro på ferie, vendte tilbake for å oppdage at Gorbatsjov prøvde å blåse liv i de sovjetiske maktstrukturene, og aha: Ny fare! Så fikk vi maktforliket med en frihet som verken ukrainerne eller hviterusserne kunne fantasert seg frem til på egen hånd; Sovjetunionen ble nedlagt og så fant «onkel» Boris denne Jegor Gajdar som statsminister, da...»

Helt andre enn de første demokratene hadde allerede en tid gitt liv til demokratenes «trojanske hest». Ingen fikk treffe Jeltsin på hans kontor hvis ikke «kammertjeneren» Ljev Sukhanov satte dem på besøkslisten! Slik er metoden for maktran i svære, politiske miljøer uten altfor gode, institusjonaliserte tradisjoner. «*Husk, det postkommunistiske Russland er en stat helt uten institusjoner!*» advarte politikeren og historikeren Sergej Stankjevitsj. Han var selv statsråd og fortvilet over at Jeltsins gamle, håndgangne menn fra partibyråkratiet i Sverdlovsk isolerte folkets kårne leder fra demokratene straks statskuppet var over i august 1991. Det russiske samfunn visste foreløpig ikke at den neste historiske epoken skulle bli kjennetegnet av at *de få fikk sjansen til å stjele friheten fra de mange. Boris Jeltsin må bære ansvaret for dén prosessen, karakterisert ved privatiseringen av de nasjonale rikdommer.*

«Tsar Boris» av privatiseringsprosessen

Under partikonferansen sommeren 1989 kom det til åpent sammenstøt mellom Boris Jeltsin og Politbyråets sjefideolog Jegor Ligatsjov. «Boris – ty nje prav!» eller «Boris – du har ikke rett!» kom det spontant fra Ligatsjov i debatten om veien fremover. Det kom formelig til å vrimle av jakkemerker med de ordene. For Ligatsjovs ord brakte enhver russers tanke inn på den mest majestetiske opera av alle i russisk historie, om tronrøveren tsar Boris Godunov som Pusjkin og Karamzin skrev skuespill om, og som Mussorgskij gjorde udødelig med sin opera. Operaen var en av de hyppigste gjengangerne i alle år på Bolsjojteatret. Ligatsjovs utbrudd skulle ikke bli den siste hentydning med tsaristiske overtoner til Jeltsin-figuren. Men Ligatsjovs ord ble de suverent mest berømte.

I mars 1992 hadde Boris Jeltsin styrt Kreml alene i et kvartal. «*Han har trukket seg tilbake fra dag-til-dag-politikken og troner mer som en tsar i bakgrunnen!*» Ordene kom fra Eduard Sagalajev som endte som kringkastingssjef for Boris Jeltsin. I egenskap av sjefredaktør i den sovjetiske «Dagsrevyen» Vremja hadde Sagala-

jeg åpnet for alvorlig kritikk av Gorbatsjov-regimet, særlig etter den blodige fremferden til sovjetarmeen i Baku natt til 20. februar 1990. Den kvelden åpnet Vremja ved at Sagalajev langsomt lot TV-skjermene farges blodrøde i stuene hos 300 millioner sovjetborgere, noe som solid plasserte Sagalajev i hjertet til den demokratiske intelligentsia. «*Jeg tilgir ham aldri for dette!*» sa daværende statsminister Nikolaj Rysjkov senere. Allerede våren 1992 følte aktører som sto Jeltsin nær i russisk politikk, at han fjernet seg fra dem. Noe av bakgrunnen for dette kan ha vært at Boris Jeltsin faktisk ikke følte seg særlig kyndig i de spørsmål som nå rullet frem. Et drøyt år tidligere hadde jeg fått sjansen til å spørre Jeltsin hva han la i tidens nye populærbegrep i den politiske debatten, hva han la i begrepet «*marked*». Boris Jeltsin skulte da han hørte spørsmålet, og blikket røpet at han lurte på hvilken fallgrube den hersens journalisten prøvde å lure ham i. Spørsmålet ble besvart med hans sedvanlige godmodig-bryske brumming.

At et marked er strømmen av tilbud om varer og tjenester til kjøpekraftige mennesker, var fremmedord for Boris Nikolajevitsj. Nå hadde hans håndplukkede regjeringssjef Jegor Gajdar alt drevet på i et kvartal med sin *økonomiske sjokkterapi*, som ouverturen til et markedsøkonomisk system offisielt ble kalt. Det startet ved årsskiftet 1991/92. Når denne formative perioden for Boris Jeltsins maktutøvelse vektlegges mye av meg, er det fordi jeg tror politikken videre kompromitterte demokratibegrepet slik det forstås i vest, i alvorlig grad blant russerne. Etter de første tre månedene av Gajdar-regjeringens virke slo formann Ruslan Khazbulatov i Det øverste sovjet fast at markedsreformatorene oppførte seg som glade galehuspasienter på stupebrettet over asylets svømmebasseng hvor det bare var 15 cm vann, og de var alle ivrige på å stupe fra timeter'n! Russlands valgte visepresident, flygeneralen Aleksandr Rutskoj, slo fast at hvis ikke regjeringen satte på bremsene, ville den italienske mafia snart komme til Russland på voksenopplæring. Deres kritikk ble støttet av en toppolitiker som viste seg lojal mot Jeltsin mye lenger: «*Det er tre utganger på krisen i Russland: Den sannsynlige utgangen er at Vårherre tar alt i sine hender; den usannsynlige er at Vesten hjelper og den utenkelige utgangen på krisen er at vi russere hjelper oss selv!*» Ordene kom fra borgermester Anatolij Sobtsjak i St. Petersburg. Et halvt år tidligere var han rangert som den mest populære politiker i Russland etter Boris Jeltsin. Året etter ledet jusprofessor og borgermester Sobtsjak arbeidet med Russlands nye grunnlov, som la all makt i presidentens hender. Hva lå bak de beske vurderingene av markedsrefor-

matorenes regjeringsdebut?

Selv sa de senere at de *måtte* gjøre noe fordi butikkhyllene var tomme over hele landet. Sommert opp, kan den økonomiske sjokkterapien sies å innebære dette: Fra nyttår 1992 rådde fremdeles monopolistiske eierstrukturer i russisk næringsliv. Så slapp Gajdar-regjeringen prisene fri for å få varer ut på markedet. Prisene skjøt naturligvis bare i været, for pengeoverskuddet hos folk var alment stort etter mange år med varemangel. Men det ble ikke produsert flere varer. I Moskva-regionen var maskinparken i lettindustrien ved inngangen til 1980-tallet installert før 1916. Det skrev det velrenomerte tidsskriftet Ekho, redigert av Abel Aganbegjan. Ingen fornyelse hadde skjedd frem til 1992. Så man kunne tenke seg potensialet for ny vareproduksjon!

Pensjonistenes sparepenger fordunnet på ett kvartal. Glemte var Ljev Trotskijs definisjon av fascisme, tuftet på Weimarrepublikkens kranke skjebne i Tyskland: «*Fascisme er småborgerskap som går amok etter at hyperinflasjonen har fratatt folk sparepengene!*» Å komme i hu at nettopp oppkomsten av en middelklasse som blant annet eide sine egne boliger, stabiliserte den demokratiske utvikling etter andre verdenskrig i Vest-Europa, var fremmed for de nye reform-svennene til Boris Jeltsin. At fordelingspolitikk skaper et differensiert forhold til eiendomsrett og slik sikrer «bakteppet» for et fungerende flerpartisystem, tilla ikke de postkommunistiske reformatorer i Russland noen betydning. I fraværet av slike tanker ble prosessen med å privatisere det statlige næringslivet satt i gang. Privatiserings- og visestatsminister Anatolij Tsjubais skulle bli hatet over 11 tidssoner for den prosessen. Kritikken av den russiske privatiseringsprosessen er knyttet både til prinsippene for fastsettelse av bedriftenes verdi og til prinsipløsheten som rådde blant mange av de politiske aktørene som hadde fått makten. Tsjubais sørget rett nok for at alle ansatte fikk eierandelssjekker pålydende 10 000 rubler i 1992. Dette var imidlertid alt blitt nokså inflaterte rubler. Folk flest ante dessuten ikke hva de var medeiere i. Det ante derimot strømmen av yngre partibyråkrater som hadde søkt tilflukt som ledere i næringslivet da maktmonopolet røk året før. Og en bedrifts verdi ble i praksis tillatt definert som salgsverdien av produksjonen i det øyeblikk bedriften ble privatisert! Hva gjorde bedriftslederne da? Jo, de kjørte produksjonsnivået til bunns og fikk slått til seg produksjonsmidlene for en slikk og ingenting.

Fra nyttår 1992 og ut 1993 ble volumet av industriproduksjonen i Russland redusert med 44%. Nedgangen var mer dramatisk enn den som Hitler-Tysklands invasjon påførte sovjetisk økonomi etter

22. juni 1941. Bare at denne gang var det skudd i egen fot. Reformatorene forsvarte seg med at fallet i industriproduksjonen skyldtes mye unødig militær-industriell produksjon, og at næringslivets kryssløpsrelasjoner ble revet over ved oppløsningen av Sovjetunionen. Det siste argumentet var naturligvis delvis en forklaring. Men mot slutten av 1993 røpet Boris Jeltsin at halvparten av Russlands industrikapasitet fortsatt arbeidet for militære programmer. Så reformatorenes første forsvarsargument virket mer tvilsomt.

Norsk Hydro ble vitne til hvordan en bedrift ble privatisert i denne tiden. Eksemplet var et gjødselskombinat i Novgorod med 4000 ansatte. Fabrikken hadde tjent gode dollar i millionklassen i form av eksportinntekter selv i Bresjnev's tid. Da Hydro-folkene kom til Novgorod etter oppfordring fra byens ordfører 16. oktober 1993, hadde «gode, lokale krefter» fått fremskyndet auksjonen av de ansattes eierandeler med ett døgn. Og bedriften gikk for 60 000 amerikanske dollar – prisen dengang på et dårlig hus i Bærum! Bildet var representantivt for det som pågikk over hele Russland. Naturligvis var det elendig kapitalisme å la 2% av befolkningen bli steinrike i stedet for å sikre en fordelingspolitikk.

I april 1992 fikk jeg intervjuet fungerende statsminister Jegor Gajdar. Det eneste lange spørsmålet tok utgangspunkt i Einar Gerhardsens gjenoppbyggingsprogram for Norge. Resonnementet jeg bad Gajdar kommentere, var dette: Norge og andre tyskokkuperte land i Vest-Europa var under fremmed åk i fem år. I 1992 snakket man i russisk politikk om at landet hadde vært under «fiendtlig bolsjevikokkupasjon» fra 1917 til statskuppet slo feil i 1991. De vest-europeiske landene hadde en fordel i 1945 fremfor Russland i 1992: et lag med mennesker som visste hvordan penger skulle brukes. I tillegg kom Marshallhjelpen, ikke de store summene, men denne kredittlinjen var viktig nok som katalysator da pengene kom. Likevel hadde vi i Norge en gjenoppbyggingsperiode på 15 år der Gajdar satte inn sin økonomiske sjokkterapi på tre måneder! I disse 15 årene bibeholdt for eksempel Norge streng lønns- og priskontroll, eksport- og importkontroll, lisensiering på valuta og kvotering av eksport og import. Den siste importbegrensningen falt bort i 1960 og gjaldt privatbiler. Jegor Gajdar svarte at Marshallhjelpen var skreddersydd for nettopp å likvidere slike statlige styringsgrep. At det tok 15 år i Vesten *med* Marshallhjelpen mens Gajdar prøvde på tre måneder *uten*, lot ikke til å affisere ham. Men det affiserte mange andre i Russland. For Jegor Gajdar ignorerte flere fallgruver enn inflasjonsfaren.

Korrupsjonsproblemet valgte hans regjering også å overse: «*Da*

jeg ble valgt til vervet som leder for utenrikshandelskommisjonen i Det øverste sovjet våren 1991, insisterte jeg på å få se de sanne tallene fra 1990 for verdien av eksporten fra sovjetrepublikken Russland til Vesten. Tallet var på over 100 milliarder amerikanske dollar. Og ett år senere var det ikke spor etter pengene!» fortalte en sjokkert Gurjevitsj i et foredrag av alle steder i Sjømannsforeningen i Åsgårdstrand i august 1991. Utgangspunktet hadde altså vært belastende. Men som fungerende regjeringssjef i Russland var Jegor Gajdar tidlig ute til eget forsvar med en henvisning til Karl Marx' erkjennelse: *«I ethvert samfunn akkumuleres den første private kapital ad kriminell vei!»* Så fulgte ord om at både Morgan Bank i USA og Rockefeller bygde opp sine formuer på spritsmugling og andre økonomiske ulovligheter i begynnelsen av århundret. Alt forsvant nok ikke i tjuvraddenes lommer etter 1992, heller: *«Statlig byggevirkosomhet som forsinkes mer enn ti år eller aldri fullføres, spiser hvert år opp 70% av den økningen som vi klarer å skape i brutto nasjonalprodukt!»* hadde daværende statsminister Rysjkov fortalt i 1990. Men mye ble stjålet.

Lederen for utenrikshandelskommisjonen i Det øverste sovjet, Gurjevitsj, antok at illegal kapitalutførsel fra Russland til Vesten beløp seg til 40 milliarder amerikanske dollar i 1992/93. Kapitalflukten hang sammen med at de unge markedsreformatorene ikke endret det prinsipielle synet på staten, som hadde vært enerådende i Kreml så lenge. Reformatorene forsømt en nødvendig debatt om modernisering av sitt syn på hvordan staten skulle fungere: *«Nå har vi vunnet makten, da skal vi beholde maktmidlene også!»* – er en dekkende devise for denne tiden. Så ble kommunistenes drakoniske skattenivå på kapitalinntekter – 60 til 70 % – bibeholdt med kapitalflukt som resultat. *«Vi skaper kriminelle ved skattepolitikken!»* var Grigorij Javlinskij ganske alene om å hevde i 1992/93.

Et par tunge bekreftelser på hvor fort dette gikk, fikk jeg innsikt i våren 1993. I begynnelsen av mars det året hadde Jeltsins revisjonssjef Sergej Boldyrjev gått inn til presidenten med en bunke saksmapper om tilfeller av grov korrupsjon høyt oppe i regjeringen og i presidentens stab. (Staben skulle forøvrig snart komme til å telle 7000 mann – omtrent på samme størrelse som apparatet til Sentralkomiteen i Kommunistpartiet hadde vært.) Boris Jeltsin så bare på mappenes forsider, der revisjonssjefen hadde påført navnene til dem sakene gjaldt. Så sa presidenten lakonisk: *«Bare glem det hele!»* Boldyrjev gikk til sitt kontor og skrev sin avskjedssøknad der og da. Et par dager senere gikk Vladimir Varov av som første stedfortredende justisminister i Russland, et verv han bekledd i tiden

etter at han hadde forestått mye av utformingen av Russlands selvstendighetserklæring våren 1991. I et vennelag som drakk på hans nyvunne frihet fra de byråkratiske plikter, ble han spurt om han gikk av fordi han var en korrupt banditt. Spørsmålet ble selvsagt stilt i den ånd som er tillatelig i vennelag med salte agurker og vodka. Uventet alvorlig svarte Varov «nei», før han la til: «*Men jeg er redd korrupsjonen allerede har utviklet seg til fullverdig AIDS i vår økonomiske kultur!*»

De «gamle» parlamentsveteranene fra «Bevegelsen for et demokratisk Russland» hadde slitt tungt politisk fra første dag med «økonomisk sjokkterapi» og gjennom hele 1992. Fremfor alt slet de fordi Boris Jeltsin fra sin mer tilbaketrukne verdighet totalt ignorerte behovet for å sikre en basis blant lovgiverne for den politikken som ble ført, samtidig som Gajdar-regjeringen fikk styre som den ville. Senhøstes 1992 var målet fullt. I Russlands folkekongress ble spørsmålet om å avsette Boris Jeltsin reist samtidig som det var åpenbart at Jegor Gajdars dager som sjef for regjeringen var talte. Jeltsin hadde rett til å komme med tre forslag til ny regjeringssjef, og Folkekongressen skulle velge blant disse. Jeltsins førstevalg var sjefen for Lada-konsernet Zakadannik. Han begikk politisk harakiri i det sekund han åpnet munnen for å fremme sitt kandidatur i kongressen: «*Egentlig fortjener Jegor Gajdar å få fortsette. Og alt jeg har lært om politikk har jeg lært av ham!*» Olje- og energiminister Viktor Tsjernomyrdins kandidatur kom opp som benkeforslag, for han var ikke Jeltsins nominerte. Men Boris Jeltsin var så truet av «impitsmjent», som russerne opptok som låneord fra amerikansk politikk, at han godtok Tsjernomyrdin. Dagen etter at Tsjernomyrdin ble statsminister i desember 1992, fortsatte striden om hvorvidt Jeltsin skulle avsettes: «*Vi trues av et konstitusjonelt putsch!*» raste visejustisminister Varov og Leonid Gurjevitsj ved kongressens åpning om morgenen. Men de bar seg nesten like mye over Jeltsin: «*Vi er utslitte av aldri å få mer enn i beste fall noen timers varsel før vi må forsvare presidentens politikk i Folkekongressen. Vi var hos ham i morges, han hadde sekker under øynene fordi han drakk i hele natt! Han ropte begeistret til oss at folket står bak ham! Hvor tar han det ifra? Arbeiderne på Moskvitsj-fabrikken som han besøkte i går?!*»

I ordskiftet ble Boris Jeltsin utsatt for grove beskyldninger ut over ettermiddagen. Plustelig, ved fire-fem-tiden dukket presidenten opp på talerstolen som troll av eske. Forholdet til formann Khazbulatov i Det øverste sovjet var dårlig. Det var en sann svir for Khazbulatov å slippe Jeltsin til på talerstolen med det samme. For Jeltsin var

drivende full! Han hadde sittet i badstuen med sin livvakt sjef, general Korzjakov. Der ble det spist og drukket. President Boris Jeltsin hisset seg voldsomt opp over den verbale julingen han fikk i nasjonalforsamlingen, for debatten fulgte han fra TV-apparatet i hvilerommet. Og det var ingen i presidentens omgivelser som turde å si til Boris Jeltsin at han kanskje ikke burde oppsøke Folkekongressen i den tilstand han åpenbart var i. En fullsatt kongresshall i Det store Kremlpalasset satt fjetret og så like mye som de hørte: Sølvmanen til Jeltsin var ikke sprayet slik den senere alltid ble. Hår-luggen hang ned i pannen der han snøvlet i vei om behovet for politisk samling. Deretter duret presidenten sjanglende ut av salen. Undertegnede var en av de pressefolkene Jeltsin fortsatt gjenkjente. Så han stanset opp et øyeblikk da jeg spurte om det gikk mot full splittelse i russisk politikk? Jeltsin veivet meg av med å slå fast at alle var så kompromiss-innstilte, så. En hånd trakk meg i jakken med ordene *«og nå kommer du hit!»* Det var nestleder for presidentens stab, Vjatsjeslav Volkov. Han førte NRK-teamet forbi sikkerhetsfolkenes sperringer og inn i en av de forgylte salene, der Volkov sa: *«Og nå intervjuer du ham!»* Oppfordringen var lett å imøtekomme for der sto Russlands statsminister Viktor Tsjernomyrdin alene og ventet på oss. *«Vi måtte jo sikre oss at én Kreml-leder havnet i edru tilstand på Eurovisjonen i dag!»* lød Volkovs tørre kommentar etterpå til reportasjeteamet vårt.

En opphisset nordisk kollega levde virkelig med i spenningen disse døgnene, og ropte ut i en pause: *«Nå må Boris Jeltsin se til å arrestere dem som vil avsette ham!»* Det ble heldigvis ikke resultatet da, for Tsjernomyrdins sindige innflytelse svingte et knapt flertall imot forslaget om å avsette Boris Jeltsin. Det skulle imidlertid bare gå ti måneder innen arrestasjonsiveren som den nordiske journalisten hadde gitt uttrykk for, hadde smittet over på presidenten. Spørsmålet om hvordan noe slikt ble mulig, reiste Boris Jeltsins sjefideolog fra 1992, Genadij Burbulis, selv på et interessant vis våren 1995. Etter en ukes samling i regi av Det italienske vitenskapsakademiet satt vi en gruppe og drakk kaffe på flyplassen i Zürich. Vi hadde alle vært sammen på et symposium som markerte 10-årsdagen for perestrojka – Gorbatsjovs maktovertakelse i 1985. I Genova hadde samlingen av så vel gamle venner som fiender i russisk politikk foregått i nærvær av Mikhail Gorbatsjov selv. I avgangshallen i Zürich satt Gorbatsjovs gamle sjefideolog Jegor Ligatsjov, Jeltsins forhen-værende sjefideolog Genadij Burbulis, den liberale opposisjonspolitiker Grigorij Javlinskij og Jeltsins avsatte kringkastingsjef, den sentrale glasnost-redaktøren Jegor Jakovljev. Da var det Genadij

Burbulis spurte: «*Jeg lurer på hva som fikk slike opprinnelig demokratisk innstilte personligheter som Boris Jeltsin, Lech Walesa og Zhuljev¹ til å ende opp som autoritære ledere?*» Burbulis nikket ettertenksomt da én ved bordet foreslo at det kanskje hadde vært omgivelsene som sørget for dét. I arven fra fortiden lå det omstendigheter som forklarte adferden til «omgivelsene» – ikke bare byråkratenes, men også valgte politikeres måte å fungere på da de hadde overtatt makten i Kreml.

For de nye, demokratiske politikerne bar med seg eiendomsløshet som en arv fra den kommunistiske perioden. «*Jeg har skvettet vie-vann i krokene for å drive åndene ut,*» spøkte Jeltsins informasjonsminister Vladimir Sjumeiko da han hadde inntatt den gamle Mikhail Suslovs svære kontor på «Den gamle plassen» i Moskva, hvor Sentralkomiteens bygning lå. Sovjetiske toppolitikere som f.eks utenriksminister Andrej Gromyko måtte i sin tid overføre eiendomsretten til sitt landsted til sønnen da han selv ble politbyråmedlem.

For partiet sørget og skulle sørge for sine ledere. Slik ble et lojalitetspress lagt. Da statsminister Maljenkov i 1955 ble avsatt av Nikita Khrusjtsjov, kom han hjem om kvelden til en skremt forsamling av familie og tjenere: «*Slapp av – alt blir som før!*» trøstet Maljenkov medlemmene av sin husholdning. Bak ordene hans lå Khrusjtsjovs løfte om at han skulle beholde de materielle privilegiene i sin politiske unåde. I perioden fra november 1992 til begynnelsen av oktober 1993 var det mang en ung politiker i Moskva som sikret seg og sin familie materielt gjennom direkte eller indirekte deltakelse i privatiseringsprosessen. Statens armod kom for en dag. Når staten er fattig, må byråkratene fø seg selv. «Sportler» kalte vi dette i den dansk-norske helstaten. I Russland ble statens armod bakteppet for korrupsjonen. Også toppolitikere med strålende navn fra demokratikampen ble stenket av anklager om korrupsjon. En mann som den populære viseborgermester i Moskva, Sergej Stankjevitsj, lever den dag i dag som forretningsmann i Polen, ettersøkt av russisk politi, uten at det naturligvis betyr at han gjorde noe galt.

Armoden og eiendomsløsheten ble rammevilkårene for *et nytt, politisk livegenskap*, noe som kan forklare hvorfor korrupsjonen så raskt fikk innpass i rekkene av unge, postkommunistiske politikere i Russland. Ett illustrerende eksempel vil jeg trekke frem: Om ettermiddagen 4. oktober 1993 sto Det hvite hus med Det øverste sovjet i brann, skutt i stykker av tanks etter ordre fra president Boris Jeltsin. Jeg ringte hjem til min venn Leonid Gurjevitsj, utenriksko-

1 Dissident, forfatter og kulturpersonlighet som ble president i Bulgaria.

miteens nestleder, og fikk en gråtende ektefelle Ljudmila på tråden: «Å Gud, Leonid er i USA med utenriksminister Andrej Kozyrev. Nå har ikke Leonid noe arbeidssted lenger, vi mister sikkert tjenesteleiligheten her på Koroljov-gaten, botillatelsen i Moskva og må returnere til Murmansk der vi kommer fra!» Ljudmila Gurjevitsj hadde selvsagt rett i prinsippet: Politikerne borget for sin families velferd ene og alene gjennom sine politiske ombud. I 1974 sa Richard Nixons rådgiver Rockefeller til den amerikanske presidenten at han burde gå av frivillig for å unngå avsettelse i Kongressen i kjølvannet av Watergate-skandalen. Rockefeller kunne gi en fri manns råd uten frykt for sin velferd. Man trenger ikke være en «rockefeller» for å gi en fri manns råd. Det holder med en selveierleilighet eller et rekkehus i Bærum! Men helt eiendomsløse politikere er mest sårbare for opportunistens fristelser. Fraværet av for eksempel egne, *selveide* boliger blant aktørene i Moskvas politiske miljø bidro til å forklare deres politiske opportuniste. Aktørene levde på «lederens» nåde, likheten med et vasallsystem var slående. For å fri seg fra slike bånd begynte også demokratisk innstilte politikere å stjele. Det gjaldt ikke Gurjevitsj, noe hans families levekår videre også indikerte.

Fra den dramatiske konfrontasjonen mellom president og lovgivere i desember 1992 og til Boris Jeltsin skjøt Det øverste sovjet i senk 4. oktober året etter, befestet det seg en dramatisk prosess med massiv, sosial degradering i det russiske samfunnet: «*Lumpenizatsija*» eller «*filleproletariseringen*» ble betegnelsen på resultatet av dyrtiden som ledsaget introduksjonen av «markedsøkonomi» i Russland. Privatiseringsprosessen og dyrtiden ødela basis for det spede anslag til oppkomsten av en middelklasse. Filleproletariatet skulle danne klangbunn for farlig populisme, nasjonalisme og aggresjon i Russland. Filleproletariatet er massepsykologiens motstykke til psykopati: Folk forfølger de nære mål uten tanke for langsiktige konsekvenser fordi de alt har tapt for mye. Folk inngår også de mest bisarre allianser, og filleproletaren bærer i seg et kraftig element av uforutsigbarhet.

Boris Jeltsin må ta ansvaret for at hans regime ignorerte filleproletariseringen i 1992-93. Samtidig overså presidenten fortsatt behovet for politisk alliansebygging i forhold til lovgiverne. Det fastlåste forholdet som dermed ble skapt mellom lovgivende og utøvende makt i Russland, har vart ved frem til i dag. Det har totalt blokkert for ny lovgivning som naturligvis måtte til dersom *virkelige* økonomiske reformer skulle vinne frem i landet. Lovgivning om eiendomsrett til jord kom for eksempel ikke på plass på grunn av

motsetningsforholdet. Man skal likevel vokte seg vel for å fremstille opposisjonen mot Boris Jeltsins regime blant lovgiverne som Guds beste barn. Men mange fortvilte gjennom 1993. En av dem var reformøkonomen Tatjana Korjagina. Under de store gatedemonstrasjonene i Moskva i 1989, 1990 og 1991 gikk hun stadig arm i arm med sin kamerat Boris Jeltsin ned Gorkijgaten. Sammen sto de på lastebilen med mikrofonene foran Hotel Moskva på Marx-prospektet ved inngangen til Den røde plass dit politiet ikke slapp deres hundretusener av tilhørere inn! Tatjana Korjagina var en godt likt og landskjent politisk figur. At slike intellektuelle vendte seg mot Jeltsins politikk, gjorde nesten mer inntrykk enn at formannen i Det øverste sovjet sammen med Russlands folkevalgte visepresident og sikkerhetsministeren til sist vendte seg mot Jeltsins styre. I september 1993 advarte Boris Jeltsin om at det gikk mot konfrontasjon. Og 4. oktober lot han åpne ild mot både topplederne og alle de andre som hadde forskanset seg i Det hvite hus. Der hadde de nektet å adlyde hans ultimatum om å komme ut og overgi seg. Om ettermiddagen ble de ført ut av den brennende bygningen, ikke bare topplederne som nok hadde egne maktambisjoner, men mange, mange deputerter med veteranstatus fra «Bevegelsen for et demokratisk Russland». Ut til politibussene gikk Tatjana Korjagina først blant dette fotfolket: *«Tiden fra statskuppet brøt sammen i august 1991 til denne nasjonale tragedien har vært to forsømte år!»* sa Vladimir Varov 7. oktober foran TV-kameraet under et opptak for Utenriksmagasinet til NRK/TV.

Etter kommunismens sammenbrudd røyk de demokratisk innstilte politiske krefter i tottene på arvingene etter perestrojka-ærens sovjetiske kommunistparti. En ny røst hevet seg etter hvert merkbart i det politiske koret i 1993. Det manglet ikke på aggressive kommunister som også luktet på andre politiske verdier. En av de mest uforsonlige som samlet støtte fra slike, var representanten Sergej Baburin i Det øverste sovjet. Men *ingen* kunne måle seg med Vladimir Zjirinovskij i populismens verbaløvelser. Frem til høsten 1993 hadde han helst vært betraktet som en galleriskriker («es-tradnyj kriknul») i utkanten av kulissene rundt den lovgivende forsamling. Men etter at Jeltsin skjøt Det øverste sovjet i senk 4. oktober, viste meningsmålingene at Zjirinovskij hadde en politisk fremtid: Filleproletariatet hadde funnet sin første fanebærer. Boris Jeltsin satte Anatolij Sobtsjak til å lede arbeidet med å formulere en ny grunnlov, der Det øverste sovjet skulle erstattes med en дума og et føderasjonsråd i et tokammersystem. Grunnloven kom i praksis til å umuliggjøre en avsettelse av presidenten. Men Russlands grunn-

lov av 1993 løste ikke det uforsonlige motsetningsforholdet mellom den utøvende makt og lovgiverne. Selv statsbudsjettene måtte senere stadig trues gjennom med trussel om dumaoopløsning. Det fryktet alle, fordi den enkelte representant aldri var trygg på gjenvalg for sin egen del med det tap av privilegier som slikt innebar. Mot dumavalget i desember 1993 tok Vladimir Zjirinovskij til å rive i det politiske terrenget. Hans oppsiktsvekkende og aggressivt formulerte bok «*Siste kast mot syd*» fortalte mye om ham. Mellom bokens permer kunne folk lese om en «lebensraum-romantikk» av grovt kaliber: «*Jeg drømmer om en tid da våre russiske soldater skal kunne vaske sine støvler i det varme vannet på bredden av Det indiske hav!*» lød en viden sitert setning. I denne boken hadde Vladimir Zjirinovskij brettet ut drømmebildet sitt helt fra Bosporus og østover. Han hadde erklært at han skulle bruke Midtøsten til reaksjonsområde, og slått fast at russisk skulle bli språket i erobret land. På forhånd hadde han markert seg ved trusselen om å gjøre de baltiske stater om til dumpingplass for radioaktivt avfall når han hadde gjeninnlemmet disse i Russland, dersom ikke Vesten da heller ville danse etter hans pipe. Til denne mannen var det at 25% av russerne ga sin stemme ved dumavalget i desember 1993. 70% av offiserene i Moskva militærdistrikt gjorde det samme i et sjokkerende protestvalg. I 1991 hadde offiserene stått last og brast med Boris Jeltsin og demokratibevegelsen. «*To forsømte år...*» Jo, Vladimir Varov som førte i pennen Russlands erklæring om uavhengighet fra Sovjetunionen våren 1991, hadde sine ord fra oktober 1993 i god behold da vi kom til desember. Grytidlig om morgenen den gråkalde valgdagen sto jeg sammen med korrespondentkollega Vibeke Sperling fra Danmark og ventet ved valglokalet der Boris Jeltsin skulle avgi sin stemme. Vi ble sjokkert da han kom. Han var indisponert alt ved åttetiden om morgenen. Da hadde vi stått bak speringene etter sikkerhetssjekk i noen timer og diskutert. Boris Jeltsin hadde åpenbare problemer med å oppfatte spørsmål adekvat, og å svare på dem. Brokker av ord uten noen synderlig relevans til spørsmål som ble stilt, sprutet stakkato ut av ham som salver fra et maskingevær, avfyrt uten mål og mening. Etterpå sto pressefolkene og lurte på om Jeltsin hadde vært full. Vi som hadde stått nærmest ham, kjente ingen spritluk. Men *noe* hadde åpenbart forandret Boris Jeltsins personlighet, hans tidligere evne til å gi både raske og trefende svar på spørsmål var borte.

Russland, fortsatt et dilemma

På begynnelsen av 1980-tallet skrev Knut Frydenlund en bok om utenrikspolitiske utfordringer for Norge. Tittelen bar frem en god formulering, *Lille land – hva nå?* I boken skrev han at den største utfordringen ut århundret var nedbyggingen av skillet mellom øst og vest i Europa. Under Mikhail Gorbatsjovs og Boris Jeltsins styringstid i Kreml opptrådte russerne nokså skikkelig da jernteppet *ble* nedbygget. Russerne trakk seg tilbake fra både Øst-Europa og de baltiske statene uten sverdslag. «Bevegelsen for et demokratisk Russland» posisjonerte seg åpenbart i tradisjonen for orientering mot Vesten som også fantes i russisk politisk historie, «*zapadnikenes*» tradisjon. Kort etter at sovjetstaten var erstattet med et demokratisk styrt Russland, kom USAs tidligere president Richard Nixon med en interessant uttalelse: «*During the Cold War we spent hundreds of trillions of American dollars on containment against the aggressive Soviet Communism. Then, we were not willing to spend a few tens of billions of dollars on insurance of the young and frail democracy in Russia!*» Enden på Boris Jeltsins styringstid rommet signaler fra Kreml om at russerne vurderde å senke terskelen for bruk av atomvåpen. *Noe* gikk galt mellom 1991 og 1999 mellom Russland og Vesten i perioden da landet for første gang i historien var styrt av en leder som ubestridt var valgt av folket, og det to ganger.

Ikke alle spørsmålstegn knyttet til maktens art i Russland falt bort selv om kommunismen forsvant. Vesten aksepterte presidentvalgene i 1991 og i 1996 som demokratiske valg. Etter 1993 sikret Russlands forfatning at Jeltsin i praksis ikke kunne avsettes som president. Men utover på 1990-tallet ble det russiske folk og samfunn preget av motsetningsfylte trekk.

Boris Jeltsins styringsår ble preget både av et verdivakuum og et lovvakuum som kommunismen etterlot seg. Det første var uunngåelig, det siste var forståelig, men politisk utilgelig.

I St. Petersburg var oberst Sergej Prokofiev stedfortredende sjef for mordkommisjonen i politihuset på Katsjalogvaten ved Nevas bredd. I mai 1995 opplevde han en megetsigende episode. Den illustrerer også et dilemma som sprang ut av lovvakuumet. En nyrik forretningsmann landet på Pulkovo flyplass ved St. Petersburg. Han satte seg i sin nye, store Mercedes. Fra Pulkovo kjører man bare noen kilometer gjennom landsens strøk før man er ved de svære drivhusene til handelsgartneriene ved byens sørøstre grense. Her ble den nyrike forretningsmannen presset inn til fortauskanten av to sorte Volga-biler med statlige nummerskilt og sotete glassruter.

En ung mann i dobbeltspent Hugo Boss-dress kommer bort til sjåførens vindu, banker på ruten og sier kort at de har tenkt å overta bilen. Gangsteren instruerer forretningsmannen om å sette opp et «dårstvennoje pis'mò» – et overdragelseskort, som vi ville kalle det på norsk. Forretningsmannen var selv kanskje ikke Guds beste barn. Men han hadde åndsnærværelse nok til å innvende at slike kort fordret en bekreftelse fra en notarius publicus. Det var ikke noe problem. Et lite vink fra gangsterens side var nok, og så kom en mann ut av den andre Volgaen. Forretningsmannen skjønte godt at det ellers satt menn med kalasjnikovover i de to Volgaene. Så ble et overdragelseskort satt opp, påstemplet, forretningsmannen fikk ta sin koffert ut av bagasjerommet, bilen forsvant og han pralet en taxi. Fra sitt hjem ringte han MVD-oberst Prokofiev, som han kjente periferert og fortalte hva som var skjedd. Prokofiev hadde fått kommandoen over «spetsnaz-styrkene»² som ble satt inn i kampen mot organisert kriminalitet, upresist benevnt, men bedre kjent som mafiavirksomhet. Prokofiev ba forretningsmannen komme til Politihuset ved 22-tiden samme kveld. «*Tre ting forbauset meg ved forretningsmannens kopi av gavebrevet!*» – fortalte politiobersten like etter: «*For det første virket stempelet til notarius publicus ekte, for det andre var signaturen til den påståtte notarius publicus lesbar og for det tredje identisk med navnet til notarius publicus i bydelen! Som enhver god tsjekist vet å gjøre, sendte jeg ikke ut arrestasjonsteam før ved halvfiretiden om morgenen. Anholdte ble for «marineringens skyld» holdt i forvaring i den mørkeste, fuktigste, mest rottebefengte ventecellen vi hadde i kjelleren på politihuset. Først ved ellevetiden om formiddagen beordret jeg ham ført i håndjern til mitt kontor. Der hadde jeg forberedt et litt annet miljø, varm te, wienerbrød og en røyk til ham. Jeg ventet å se en forskremt byråkrat. Da arrestanten vel var inne på mitt kontor, ga jeg ordre om at håndjernene skulle tas av. Jeg trommet lett på bevismiddelet – «overdragelseskort» – og spurte hva han bedrev gatelangs med sitt stempel på kveldstid? I stedet for å gi meg en hulkende tilståelse, satte notarius publicus øynene sine i meg og spurte hva obersten mente? Jeg foreholdt ham bevismiddelet. Så stirret han meg rett i øynene før han kort sa at han var bedt ut for å bivåne et privat gjeldsoppgjør og at han hadde fem vitner på det!» Oberst Prokofiev*

2 Spetsnaz-styrkene = Voiska spetsialnogo naznachenija, eller kampstyrke med spesielle plikter. Under den kalde krigen var spetsnaz-styrkene øremerket for innsats inne i andre land med tanke på likvidasjoner etc.

slapp den utro byråkraten fri! Lederen for mordkommisjonen i St. Petersburg sukket at 30 år tidligere ville mannen bare blitt ført ned i kjelleren og skutt, litt billedlig sagt. Og vitterlig ble det henrettet «nesten to mennesker» per dag fra begynnelsen av 1960-tallet og ut 1980-tallet, viser statistikken fra Russlands innenriksministerium. 70% av dødsdommene gjaldt økonomiske forbrytelser! «Men vi prøver jo å bygge en rettsstat. Straffeloven er fra 1957, og den gir ingen beskyttelse for privat eiendom, men for sosialistisk. Jeg slår bare fast at i vold og vilkårlighet kan Russlands økonomi i dag sammenliknes med USA på 1850-tallet,» konkluderte MVD-oberst Sergej Prokofiev. Da tenkte han på alle bank- og togranene, Pinkerton's Bureau og alt som hørte til «Det ville Vesten». Lovvakuemet skapte «Det ville Østen» i Russland.

Lovvakuemet ble holdt ved lag fordi atmosfæren mellom presidenten og lovgiverne (dumaen) ble preget av konfrontasjon hele tiden. Begge parter i denne striden var valgt av det samme folket. Hvis Vesten fortsatt var misfornøyd med Russland, var det fristende å omformulere noe Berthold Brecht engang sa om DDR: Vesten fikk få det russiske folk oppløst og velge et nytt i dets sted! Den manglende utvikling av internlovgivningen i Russland hemmet naturligvis investeringslysten fra private kapitalkrefter i Vesten. Til gjengjeld gjorde Vesten qua system lite for å katalysere fremforandring i øst. Vesten kunne ha strøket Russlands nedarvede utlandsgjeld fra sovjettiden etter 1991. Da var gjelden på 80 milliarder dollar. Golfkrigen til sammenligning kostet i 1991 60 milliarder dollar. En gjeldslikvidasjon kunne ikke avgjørende reist Russlands økonomi fra en fortid vansiret av opprustning. Men den kunne ha virket katalyserende på en tidlig innovasjonsprosess i kjølvannet av sovjetstatens sammenbrudd, og den kunne bidratt til raskere forandring i fiendebildet blant russere flest.

1990-tallet ble en tragisk periode når det gjaldt maktoppvisning i Russland. På hjemmefronten kan det knapt sies at reformene lyktes. De skiftende regjeringssjefer under Boris Jeltsin måtte dessuten stadig hanskens med ytre utfordringer. En av dem var utvidelsen av NATO. Den skapte friksjoner som bidro sitt til at det første postkommunistiske tiåret i Russland ikke ble like rosenrødt for øst-vestforholdet som det var håp om i begynnelsen. Motstanden mot NATO-utvidelsen ble et minste felles multiplum for politisk enighet i Moskva, der miljøet ellers var preget av motsetningen mellom president og lovgivere. Det var langt på vei opposisjonen mot Jeltsin som sørget for det ved å piske opp denne motstanden på en måte som ikke gav Jeltsin-administrasjonen stort annet valg enn å slutte

seg til den. Manglende evne og vilje i Vesten til bedre å komme russerne i møte etter 1991 kan ikke utelukkes som medvirkende forklaring på at «den rød-brune falang», som Jeltsin kalte sine motstandere, lyktes i dette stykket. President Boris Jeltsin må nok selv krediteres for at Russland tross alt godtok NATO-utvidelsen østover. Dette bød egentlig ikke på mye større vansker enn den sovjetiske tilbaketrekning fra Øst-Europa og siden fra Baltikum hadde stilt øst-vest-forholdet overfor. Grunnleggende var et russisk ønske om å bli bedre integrert med (den vestlige) verden forøvrig etter 74 år med bolsjevistiktyre. Ifjor fikk Jugoslavia med sin president Slobodan Milosevic erfare dette særlig dramatisk. Rett nok protesterte Russland heftig mot NATO-bombingen av Jugoslavia. Men da det kom til stykket, meglet Russland sammen med EU, og Russland gikk også med i KFOR. Ved siden av det almene lå nok også et særlig forhold til grunn for at Boris Jeltsin valgte Vesten og ikke Milosevic. For i oktober 1993 hadde Slobodan Milosevic vært klart på parti med Jeltsins fiender den gang president Jeltsin lot Det hvite hus med Det øverste sovjet beskytte i Moskva.

Antakelig var det bra at NATO-utvidelsen kom i god tid etter presidentvalget i Russland i 1996. I mars 1996 hadde president Jeltsin bare 6% oppslutning på meningsmålingene i Russland. I juni var det presidentvalg. «*Russland er landet for de dårlige og de meget dårlige alternativer!*» messet presidentkandidaten Grigorij Javlinskij. Da tenkte han nok mer på kommunistenes leder Genadij Zjuganov, Boris Jeltsin selv og «the dark horse» i den presidentvalgekampen, general Aleksandr Lebed, enn på seg selv. Hva gjaldt Lebed, kunne hans popularitet kanskje gitt ham seieren i presidentvalget, i hvert fall svekket han Jeltsins tilgang på stemmer. Og det styrket Zjuganov. Derfor var det lurt av Jeltsin å rekruttere kritikeren Lebed som leder for Det nasjonale sikkerhetsråd mellom de to valgomgangene.

General Lebed var en fremmed fugl i Moskva våren 1996. I mars sa visepresident Vjatsjeslav Terekhov i det uavhengige telegrambyrået Interfax da han fulgte president Jeltsin til Oslo-besøket, at han ville søke politisk asyl i Norge hvis Lebed ble president. Foran første valgomgang av presidentvalget i juni sa han at han ved Gud håpet at Lebed var blitt sivilisert de siste tre måneder han hadde oppholdt seg i Moskva. Da Jeltsin rekrutterte Lebed som sekretær for Det nasjonale sikkerhetsråd mellom de to omgangene av presidentvalget, sukket Terekhov, som var en av Moskvas best informerte pressefolk: «Den aldrende Hindenburg har funnet sin kanslerkandidat.»

Bruddet som senere kom mellom Lebed og Jeltsin, var typisk

for den politiske «*street smartness*» som tok over for klokskap i Jeltsin-administrasjonen. For andre krefter hadde sikret Boris Jeltsins videre politiske liv. Å snu en oppslutning på 6% i meningsmålingene fra mars til seier i andre valgongang for Jeltsin var ikke gjort av seg selv våren 1996. Forklaringen var Boris Berezovskij, mangesmilliardæren og hans krets av rike forretningsfolk. De kjøpte simpelthen opp sendetiden på TV for Boris Jeltsin. Så fikk Berezovskij ganske snart ta over som sekretær for Det nasjonale sikkerhetsråd etter at general Lebed hadde kastet inn håndkledet. I bakkant av presidentvalget i 1996 havnet Boris Jeltsin på sykehus. Den store bypass-operasjonen var høyst nødvendig. Fremtredende russiske nevrologer som ikke hørte til det behandlende legeteamet, diskuterte om pasienten fikk for lite surstoff under den mange timer lange operasjonen. For da oppstår «hvite flekker» i hukommelsen, som Jeltsin røpet. Daværende utenriksminister Andrej Kozyrev fortalte meg hvor lite morsomt det hadde vært å stå ved siden av sin president under det beryktede besøket i Berlin i 1995 da fem-årsdagen for Tysklands samling ble markert. Åpenbart beruset skred Jeltsin bort fra forbundskansler Helmut Kohl, grep taktstokken fra dirigenten i et militærorkester og dirigerte «Kalinka» så det suste! Utenriksminister Kozyrev svettet sterkt under dressen da.

Under norgesbesøket forut for presidentvalget i 1996 var det kanskje ikke helt comme il faut da Jeltsin grep statsminister Gro Harlem Brundtland og dronning Sonja – den ene i hvit, den andre i rød kjole – og ropte begeistret på vei inn til avskjedslunsjen: «*Åh – se her, bringebær med fløte!*» Fra russiske TV-kanaler haglet det med forespørsler til NRK om å få overspilt den uttalelsen. Det manifesterte seg også alvorlige tegn på desorientering hos Jeltsin. Da han talte i den svenske riksdagen, hevet endel russiske øyebryn seg da han minnet om «Vinterkrigen» som hadde utspilt seg mellom hans land og staten han gjestet! Ethvert russisk skolebarn vet at «Vinterkrigen» ble utkjempet mot finnene. Inn i den andre presidentperioden gikk Boris Jeltsin som en redusert mann.

Både i 1995 og 1999 skulle Tsjetsjenia by på en annen ytre utfordring og bli en tragisk, tyngende oppgave. Tsjetsjenerne var ikke populære blant russere flest. Helt fra det tidlige 90-tallet hadde den liberale borgermester Anatolij Sobtsjak i St. Petersburg kalt Tsjetsjenia for et «bandittreir». I slutten av januar i år uttalte patriark Aleksis II at han var overbevist om at Russland slåss mot «internasjonal terrorisme» i Tsjetsjenia. På 90-tallet opplevde vi å se krigs- og borgerkrigstilstander innenfor grensen av det tidligere Sovjetunionen både i Baltikum, Moldova, Fergana-dalen i Sentral-Asia, i

Tadjikistan, Nagorno-Karabakh, Abkhazia ved svartehavskysten og fremfor alt i Tsjetsjenia. Konfliktene hadde åpenbart også den effekt at «disse vakthavende borgerkrigene» som det frister å kalle dem, reduserte russernes fokus på egne materielle problemer hjemme. Men man skal likevel være varsom med å påstå at Kreml-ledelsen søkte disse konfliktene av den grunn. Spørsmålet fortjener antakelig en grundigere drøfting, ikke minst innad i Russland.

Uansett synes dumavalget i desember 1999 delvis å underbygge inntrykket av at den jevne russer fortsatt føler en tiltrekning til ledere som aksjonerer militært i politiske spørsmål. For den fremgangen Jeltsins siste regjeringssjef Vladimir Putin fikk ved dumavalget, ble alment tolket som tegn på at hans hardere linje mot tsjetsjenerne nøt en viss popularitet blant russiske velgere. President Boris Jeltsins egne politiske dager var åpenbart talte. I sine siste offentlige opptredener før jul i 1999 minnet han også fysisk om Leonid Bresjnev da *hans* helse sviktet. Men sitt politiske temperament holdt Boris Nikolajevitsj Jeltsin ved lag til siste dag. Han ble den siste store nyheten i verden på tampen av århundret da han uventet trakk seg og utnevnte Vladimir Putin til fungerende president på selveste nyttårsaften. Selvsagt mente Jeltsin og hans nære å skaffe sin kårne mann et forsprang i kampen om å bli valgt til Russlands president i mars i år. Men Putin fikk utlevert et tveegget sverd. For fra krigen i Tsjetsjenia bør han komme hjem med eller på skjoldet. Boris Jeltsins sortie illustrerte på et vis et ord som også hans demokratiske allierte brukte hyppig i 1992, 1993 og i 1996: «*Vi har ikke noe alternativ til Boris Jeltsin som president!*» I en nasjon med 155 millioner innbyggere ble utsagnet etter hvert stadig dystre med tanke på utviklingen av Boris Jeltsins styringsevner. Mannen som engang hadde forsikret Leningrad-studentene om at han skulle nedlegge KGB som hemmelig politi, så til sist selv ikke annet alternativ enn å gi den makten som folket to ganger ga ham i frie valg, videre – *til en tidligere KGB-offiser!*³ På et vis var Boris Jeltsin tilbake der han sto i 1987, som en veritabel dørslamrer i Kreml. Det russiske demokrati er en paradoksal ovring i begynnelsen av det nye hundreåret. Russerne har alltid visst at de representerer sterke motsetninger. Til illustrasjon er det fristende å gjengi Fjodor Tjutsjjevs lyriske strofe, så kjent over hele Russland. Kanskje kan Tjutsjjevs ord bedre «*den sikkerhetspolitiske nattesøvn*» litt både i Russland og i øst-vest-forholdet:

3 Vladimir Putin arbeidet ikke bare i KGB. Han tjente senere også som rådgiver for borgermester Vladimir Sobtsjak i St. Petersburg i 1991.

«Med visdom fattes Russland ei
Å tenke i vanlig mål – ånei!
Det er et eget land, må vite
På Russland må man bare lite!»

Web-nyhet fra NUPI!

Senter for Russlandsstudier



Forskere ved Russlandssenteret vil i denne spalten kommentere spørsmål i tilknytning til presidentvalget i Russland den 26. mars.

Russland i dag 2000

- nr. 1: Marginal byråkrat blir mektig president
[Jakub M. Godzimirski]
- nr. 2: Paragrafrytterne fra Petersburg
[Louis Skyner]

www.nupi.no/russland/russland.htm

National Interests in International Society

Martha Finnemore

Ithaca: Cornell University Press, 1996, 154 sider

Torgrim Hallem
Hovedfagsstudent
i statsvitenskap
NTNU

Martha Finnemore gir i sin bok *National Interests in International Society* et fint bidrag til den konstruktivistiske debatten innen fagfeltet internasjonal politikk. Boka er et resultat av at den kalde krigens dager er over. Under den kalde krigen og dens endimensjonale sikkerhetsbilde var realismen eller nyrealismen et fruktbart perspektiv for å beskrive internasjonal politikk. Da vi så enden på denne perioden med Murens fall i 1989, fikk det store konsekvenser for den teoretiske debatten i fagfeltet. En stormakt var borte, og USA sto alene igjen. Hvordan skulle man nå definere det internasjonale systemets natur? Hva var nå USAs interesser på den internasjonale arena? Hva står USA for, hvilke normer og verdier bekjenner man seg til?

Under den kalde krigen var de politiske frontene klare, stormaktene få og deres interesser lette å definere og sto som en kausal forklaringsfaktor for statlig adferd. Det var liten debatt omkring disse interessene – hva de var og hvordan de virket inn på staters handlinger. Finnemore ønsker å problematisere interessebegrepet. Hun ønsker å besvare spørsmål av typen: Hvordan vet stater hva de vil? Hvem definerer staters interesser? Hvor kommer interessene fra? Og hun nøyer seg ikke med å definere. Hun vil forstå. Det er dette som er mye av kjernen i konstruktivismen: forståelse av hvorfor ting og forhold har blitt som de har blitt. Det er ikke alltid staters handlinger er rasjonelle. Kan det hende at det eksisterer normer og verdier stater bekjenner seg til som ikke direkte er i deres interesse? Hvordan skal man i tilfelle forklare dem i et realistisk perspektiv hvor alt staten gjør er styrt av nettopp interesser? Det er her konstruktivismen trenger seg fram, og Martha Finnemores bok er et eksempel på dette nye perspektivet.

Boka består av til sammen 5 kapitler som kan deles inn i 3 deler. I *kapittel 1* introduseres bokas tema: Hvordan statlige interesser

og preferanser kan formes av organisasjoner i det internasjonale politiske systemet. Hun stiller seg i klar kontrast til nyliberalistene og nyrealistene som i sine analyser tar interesser for gitt. Finnemore peker på nødvendigheten av å problematisere nasjonale interesser. Hun viser at staters interesser ikke nødvendigvis er et resultat av eksterne trusler eller interne behov. De kan i stedet være skjerpet av internasjonale normer og verdier som strukturerer og gir mening til det politiske liv. Og det er disse internasjonale normene og verdiene forfatteren ønsker å se nærmere på.

Normer og verdier danner grunnlag for statlige preferanser. Men hvor kommer de fra hvis det ikke er fra trusler utenfra eller press internt? Finnemore besvarer dette spørsmålet ved å se på internasjonale organisasjoner og deres rolle i utviklingen av internasjonale normer og verdier. Hun presenterer tre ulike internasjonale organisasjoner som hun i de påfølgende tre kapitlene analyserer og gir rollen som premissleverandører av nye internasjonale normer og verdier. Disse er: UNESCO, Det Internasjonale Røde Kors og Verdensbanken. Poenget til Finnemore er at de nye normene og verdiene som disse organisasjonene leverer, ikke kan forklares i rasjonelle termer, men må forstås i et konstruktivistisk perspektiv.

Hvorfor har forfatteren valgt internasjonale organisasjoner som undersøkelsesenheter, og hvorfor har hun valgt akkurat disse organisasjonene? Årsaken er at hun ønsker å vise at det finnes ikke-statlige aktører som kommer utenfra og «lærer» statene nye normer. Slike læremestre er nødvendigvis formelle representanter som man finner det interessant å lytte til. Dessuten er de normene som presenteres for statene, skapt i sosiale prosesser innad i organisasjonene. Og skal man identifisere disse prosessene, er det mer oversiktlig å forholde seg til organisasjoner enn til vilkårlige utspill. Organisasjoner er sosiale aktører som representerer spesielle syn og verdier, og de er oversiktlige undersøkelsesenheter. Finnemore har valgt tre som hver viser en spesiell manifestasjon av sosial påvirkning. I tillegg representerer de et bredt spektrum av områder. Å forholde seg til internasjonale organisasjoner er den mest fornuftige måten å belyse problemstillingen på, mener hun.

Kapitlene 2, 3 og 4, som henholdsvis drøfter UNESCO, Genèvekonvensjonen og Verdensbanken, utgjør bokas andre del. I *kapittel 2* diskuterer Finnemore UNESCOs rolle når det gjelder staters innføring av politiske byråkratier for forskning og utdanning. Før denne normen slo igjennom, var det vanlig at forskning var privat organisert. UNESCO begynte imidlertid på 1950-tallet å argumentere for at disse feltene burde organiseres av statene selv. Rasjonelle argu-

menter, som at staten hadde økonomisk eller ressursmessig nytte av denne løsningen, var ikke til stede. Forfatteren peker isteden på hvordan UNESCO etablerte institusjoner for forskning og utdanning som en norm som stater etter hvert aksepterte. Beviset for at normene var de avgjørende faktorene og ikke nasjonal etterspørsel, kommer i form av at de etterspørselsbaserte faktorene ikke var til stede i undersøkelsesenheterne.

Kapittel 3 undersøker opprinnelsen til Genèvekonvensjonen og dens beskyttelse av humanitære rettigheter. Finnemore setter fokus på de moralsk forpliktete medlemmene av Det Internasjonale Røde Kors og deres innsats for opprettelsen av konvensjonen. Argumentet til Røde Kors var at menneskene har universelle rettigheter. Dette truet statenes suverenitet og ble gjenstand for debatt. Utfallet ble likevel en bred internasjonal aksept av Genèvekonvensjonen. Etter dette måtte statene forplikte seg til å behandle krigsfanger etter konvensjonens lover og regler. Finnemore setter et spørsmålsteget ved om statenes aksept av konvensjonen kan forklares rasjonelt. Normer og regler trenger ikke alltid å være rasjonelle, hevder hun.

Det *fjerde kapitlet* ser på Verdensbankens betydning for synet på fattigdom og utvikling. Man ønsket utover på 1960-tallet i større grad å kanalisere nødhjelpen bort fra overføringer til myndighetene i u-landene og heller sette dem inn i konkrete tiltak rettet mot den fattige befolkningen. Å la de nasjonale myndighetene styre bruken av midlene hadde vært lite effektivt både på grunn av feilsatsinger og korrupsjon. Satsingsprosjekter etter dette ble befolkningskontroll, helse og utdanning. Kapitlet ser på tre ulike forklaringer på at denne normen slo igjennom: internt press i statene, råd fra utviklingsekspertene og internasjonale organisasjoner (Verdensbanken). Konklusjonen er at Verdensbanken og dens (tidligere) leder Robert McNamara sto bak normskiftet. Finnemore slår fast at her er et normskifte som vanskelig kan forklares rasjonelt ut ifra et statlig ståsted.

I det siste kapitlet foretar Finnemore en oppsummering av det internasjonale politiske systemet sett i et konstruktivistisk perspektiv. Dette utgjør bokas tredje del. Det understrekes her at det for «konstruktivistene» ikke er nok bare å se på internasjonale normative strukturer og deres effekter. De må også fokusere på normenes opprinnelse og dynamikk. Dette innlemmer normative krefter i en verden av agenter. Poenget hennes er at det konstruktivistiske perspektivet kan være med på å belyse sider av statlig adferd som ikke de tradisjonelle paradigmenes som for eksempel nyrealismen

og nyliberalismen er i stand til å forklare, paradigmer som i stor grad ser bort fra normer og verdier og som fokuserer ensidig på interesse og rasjonelle valg.

Internasjonale normer og verdier er i uopphørlig endring, og bidrar til å forandre statenes interesser og adferd. Finnemore ønsker å utforske interessebegrepet. Hun velger internasjonale organisasjoner som undersøkelsesenheter fordi disse har hatt betydning for en redefinering av det interessebegrepet forfatteren setter i fokus. Det er ikke alltid statlige preferanser er rasjonelle. Da må man søke å forklare preferansene med andre tilnærminger enn de tradisjonelle, som rasjonelle valg og spillteori.

Finnemore trekker på sosiologisk organisasjonsteori og en konstruktivistisk metode. Hun tar ikke aktører og interesser for gitt, men hun problematiserer dem. Hun poengterer forøvrig at konstruktivismen er en sosial teori, ikke en teori om politikk. Den setter fingeren på sosiale og identitetsskapende konsepter. Boka ser på statlig adferd i et slikt perspektiv.

Dette er en god bok, men den er ikke uten lyte. Det kan for eksempel innvendes at langt fra alle verdens stater faktisk har ratifisert Genèvekonvensjonen og at mange av de statene som har gjort det, har brutt den. Dette vil være et argument for at normer har begrenset kraft og at stater til syvende og sist følger sine nasjonale interesser. Normer og verdier er greie nok helt til staten blir trengt opp i et hjørne, da kommer dens innerste vesen til uttrykk.

I tillegg er det mulig å hevde at selv «uavhengige» internasjonale organisasjoner på mange måter er skapt av stater og dermed kan ses på som et redskap for statlige interesser. Denne kritikken rammer først og fremst UNESCO og Verdensbanken. Men her er det på sin plass å understreke at Finnemore ikke ser konstruktivismen som et alternativ til de øvrige perspektivene, den er et tillegg til dem, et tillegg som evner å forklare fenomener som klassisk realisme og til dels liberalisme har problemer med. Denne boka er et ypperlig eksempel på hvor fagets utvikling på 90-tallet har ført hen, en utvikling som slutten på den kalde krigen gjorde nødvendig.

Peace, Power, and the United Nations – A Security System for the Twenty-first Century

Joseph P. Lorenz

Boulder, Westview Press 1999

Geir Espen Fossum
Universitetslektor
Institutt for sosiologi
og statsvitenskap,
Norges Teknisk-
Naturvitenskapelige
Universitet (NTNU)

Hvilken rolle kan og bør FN spille i internasjonal politikk inn i det 21. århundre, og hvilken internasjonal organisering er best tilpasset dette århundrets sikkerhetsutfordringer? Disse to spørsmålene har skapt hodepine for politikere så vel som analytikere av internasjonal politikk gjennom hele 90-tallet. I så måte er verken tema eller problemstilling i Joseph P. Lorenz' bok *Peace, Power and the United Nations – A Security System for the Twenty-first Century* spesielt original. Det er dermed ikke sagt at bokens tema er uviktig. I en tid der FNs posisjon i internasjonal politikk gradvis marginaliseres, er Lorenz' bidrag interessant fordi han velger å kikke på de muligheter som kan utvikles innenfor det kollektive sikkerhetssystemet FN bygger på.

Som en del av det obligatoriske ritualet for analyse av internasjonal sikkerhetspolitikk på 90-tallet, starter også Lorenz med en utredning av de endrede betingelser knyttet til internasjonal fred og sikkerhet. Men i stedet for å lede argumentet ut i et krav om FNs abdikasjon, fastholder han at et fremtidig sikkerhetssystem bør bygges på grunnfjellet i FNs charter – statlig suverenitet, aksept for stater nasjonale interesser og en erkjennelse av at internasjonal fred og sikkerhet trygges innenfor en orden som reflekterer systemets reelle maktfordeling. Lorenz konstruerer dermed et argument på siden av hovedstrømningene i dagens debatter, der sikkerhetssystemets defekter nettopp tilskrives paktens antikverte politiske fokus.

Et effektivt sikkerhetssystem for det 21. århundre, hevder Lorenz, må fortsatt tuftes på *ideen* om sikkerhetens kollektive karakter. Praksisen, på den annen side, må imidlertid tilpasses og endres etter de rådende politiske utviklingstrekk.

Hvilken tilpasning er det Lorenz ser for seg? Malen argumentet bygges opp rundt, er sikkerhetssystemets evne til *troverdig avskrekking*. Lorenz starter med å uttrykke enighet med de av FNs kritikere som hevder at kollektiv sikkerhet har hatt liten avskrekkende effekt overfor 90-tallets konflikter. Problemet skyldes imidlertid ikke juridisk enfoldighet, men snarere at systemet ble designet med tanke på å forhindre *global ekspansjonisme* for potensielle stormakter som Tyskland og Japan. Kjernen i Lorenz' argument er dermed at et effektivt kollektivt sikkerhetssystem, i en verden pre-

get av regionale snarere enn globale sikkerhetsutfordringer, forutsetter en *regionalisering* av systemets avskrekkende mekanismer. I stedet for en global orientering foreslår Lorenz at stater, under kapittel 43 i FN's charter, bør opprette en *internasjonal avskrekkende styrke* (IDF). IDF ligner imidlertid på lite av det man diskuterte i tilknytning til formuleringen av artikkel 43. Lorenz presiserer dette ved å utheve to styrende premisser for styrken. For det første, skriver han, er effektiv avskrekking tett vevet sammen med evnen til å mobilisere koalisjoner av *berørte stater*. IDF vil dermed ikke bestå av en permanent globalt orientert styrke, men av flere ulike kombinasjoner av styrkesammensetninger, avgrenset fra hverandre geografisk og politisk. Sikkerhetsrådet vil sitte med det hele og fulle politiske og juridiske ansvar, mens utførelsen hviler på den valgte koalisjonen. Ved å peke på behovet for fleksibilitet og pragmatisme i både organisering og gjennomføring, er Lorenz vag mht. hvilke mulige koalisjoner IDF kan dreie seg om. Han skriver imidlertid at det er naturlig å sette sammen kombinasjoner av regionale stormakter og deres naturlige allierte. For det andre, og tett knyttet til det foregående punktet, er styrken avhengig av å kunne mobilisere på et minimum av tid, før trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet eskalerer til det «uhåndterlige». Lorenz' argument bygger dermed på en høy grad av institusjonalisering av artikkel 43, hva både utrustning, trening og operasjon angår. Virksomheten vil styres gjennom den militære stabskomiteen. Lorenz ser dog ikke for seg at IDF skal erstatte amerikansk militær styrke, eller NATOs slagkraft. Styrkens primære ansvar er å gi Sikkerhetsrådet et effektivt, mobilt instrument for å forebygge og forhindre at spente situasjoner utvikles til åpne militære konflikter. Styrkene skal altså ikke kjempe for å vinne en krig. Her legger Lorenz vekt på at evnen til å trene mobile styrkeenheter, på minimum et forsterket bataljonsnivå, skal forsterkes med en kraftig kapasitet til lufttransport.

Lorenz' argument er bygget rundt to hovedpilarer. I bokens første del gir han en presentasjon av begrepet «kollektiv sikkerhet», FN's teoretiske grunnfjell. Utledningen gir for så vidt lite nytt til forståelsen av kollektiv sikkerhet, men sikter snarere mot å gi et generelt innblikk i bakteppet og den politiske konstitueringen av det eksisterende sikkerhetssystemet. Ved å fokusere på debattene rundt opprettelsen av FN-pakten, og dermed hvordan det kollektive sikkerhetssystemet ble som det ble, legger Lorenz an en interessant vri på fremstillingen, både for lesere som kjenner teoriene rundt kollektiv sikkerhet, og lesere som er relativt ukjent med dette innholdet. Fremstillingen favner spesielt over debattene knyttet til graden av sen-

tralisert makt i organisasjonen – kollektiv sikkerhet eller stormaktskonsert, og mekanismene for overføring av militære kapabiliteter til organisasjonen – bindende majoritetsbeslutninger eller vetorett. Lorenz illustrerer her hvordan disse stridspunktene, både i de forberedende debatter, og senere i forhandlingene ved Dumbarton Oaks, på Jalta og i San Francisco ble avgjort til fordel for stormaktsinteressene. Dette avdekker en viktig side ved det kollektive sikkerhetssystemets tilblivelse og ikke minst virke. FN ble nemlig ikke kultivert ut fra en kollektiv visjon om hvordan internasjonal fred mest effektivt sikres. Systemet ble snarere et resultat av en serie politiske kompromisser mellom sterke motpoler – personlige som politiske. Dermed var stormaktenes politiske tilsidesettelse av Sikkerhetsrådet under den kalde krigen i større grad vellykket realpolitikk enn idealismens knefall for realpolitikken. Det er da også denne innrømmelsen som leder Lorenz til å se etter forbedringer av kollektiv sikkerhet, som tar høyde for de maktpolitiske realiteter.

Den andre pilaren er en gjennomgang av FN-ledede operasjoner i Korea, Namibia, Midtøsten, Golfen og Somalia. Lorenz gir i disse kapitlene grundige og velinformerte betraktninger rundt operasjonene – til stor glede for enhver leser som søker generell informasjon rundt hvert enkelt case. Lorenz' diskusjon av den militære intervensjonen i Korea dreies hovedsakelig rundt to hovedproblestillinger. Han tar for seg problemene knyttet til troppebidrag, kommando og kontroll i en frivillig kollektiv sikkerhetsoperasjon. Videre fokuserer han på betydningen av en bred politisk konsensus som vedvarer og understøtter operasjonens alle faser. I tilknytning til Lorenz' andre case, Namibia, legger han større vekt på å fremheve de generelle endringer i internasjonal konflikthåndtering, utviklet gjennom 90-tallet. Dette gjelder spesielt overgangen fra status quo-orientert fredsbevaring til nasjonsbyggende og endringsfokuset fredsopprettning. I gjennomgangen av Golf-konflikten gir Lorenz på ny en innføring i FN-paktens artikler om bruk av militær makt i internasjonal politikk. I kapitlets avslutning kobler han begivenhetene i forkant av Golf-krisen opp mot sitt forslag om opprettelse av IDF. Golf-krisen, hevder han, som et klassisk eksempel på en gradvis eskalerende konflikt, kunne fått et helt annet utfall dersom Sikkerhetsrådet hadde kontrollert en mindre, mobil militær styrke for å forebygge og avskrekke et irakisk angrep på Kuwait. I en beskrivelse av en slik hypotetisk IDF-operasjon legger Lorenz vekt på at IDF-styrken vil starte som en liten defensiv styrke, og utvikle sine operative kapabiliteter og sin strategi avhengig av reaksjonene til den potensielle aggressoren, i dette tilfellet Irak. Lorenz' fjerde og

siste case tar utgangspunkt i den militære intervensjonen i Somalia. Også her, i motsetning til de to første tilfellene, kobler han engasjementet opp til sitt IDF-forslag. Utviklingen i Somalia, skriver Lorenz, er en perfekt illustrasjon på behovet for å etablere mindre, mobile og flernasjonale militære enheter, som på kort varsel kan rykke ut for å understøtte iverksettelsen av større humanitære hjelpeprogrammer.

Lorenz drøfter dermed en rekke forskjellige tilfeller, der han legger vekt på en rekke forskjellige aspekter knyttet til hvert enkelt case. En slik bred empirisk dokumentasjon er en nødvendig forutsetning hvis målet er å understøtte og belyse et teoretisk resonnement. Dette stiller imidlertid et strengt krav om at forfatteren makter å koble sammen teori og empiri på en slik måte at de gjensidig forsterker hverandres relevans og poeng. Dette er bokens store svakhet. Lorenz har i mindre grad lyktes i å fremheve hvert enkelt case plassert opp mot de teoretiske betraktninger han serverer under sin første pilar. Dette bidrar dessverre til at hans empiri forblir stående for seg selv, uten at den i nevneverdig grad forsterker hans teoretiske argumentasjon eller belyser hans hovedargument. Det er hederlige unntak, spesielt med tanke på hans analyse av Somalia-operasjonene. I hvilken grad dette er en alvorlig innsigelse, avhenger av hvilket ambisjonsnivå Lorenz legger an. Som et normativt teoritestende program er boken imidlertid mislykket. Som et rent deskriptivt program har boken større nytteverdi.

De løsninger Lorenz skisserer for det 21. århundrets sikkerhetssystem, er på ingen måte radikale. Ideene er heller ikke spesielt nyskapende siden IDF-forslaget har flere fellestrekk knyttet både til debatten rundt «sub-contracting» av Sikkerhetsrådets utøvende makt, og til forsøkene på å videreutvikle nye fredsbevarende og fredsopprettende militære strategier. Leses derimot Lorenz inn i dagens politiske debatt, der vi ser på de grunnleggende bestanddeler i hans argument, er boken interessant. Dette gjelder først og fremst hvis vi ser boken som et korrektiv til «nyere» tenkning rundt internasjonal fred og sikkerhet. Lorenz' verdensanskuelse er rotfestet i et klassisk realistisk perspektiv der ethvert samarbeid virkeliggjøres betinget av positive effekter for deltakerne i samarbeidet. Som han selv skriver helt i innledningen:

If the system (kollektiv sikkerhet) works at any moment in history, it is because its members believe they have enough stake in the existing order to warrant taking measures against any nation that threatens to destroy the fabric of that order (Lorenz 1999: 1).

Dette leder Lorenz til å slå fast at dagens utfordringer ikke er radikalt forskjellige fra tidligere epoker i internasjonal politikk. De sentrale spørsmål hva angår sikkerhetsregimets effektivitet, er, på samme måte som i 1918 og 1945, knyttet opp mot staters villighet til å delta militært på oppfordring fra andre, og i situasjoner der egne nasjonale interesser ikke trues direkte. Lorenz drar dette argumentet frem etter en kortere utredning av suverenitetens egenskaper og rolle i internasjonal politikk. Man kan ikke, skriver han, overse den makt som knyttes til suverenitet i internasjonal politikk, og muligheten til å avstå fra å delta i håndhevelsen av sikkerhetssystemet. Dette betyr imidlertid ikke at verdiene knyttet til suverenitet blokkerer for et kollektivt sikkerhetssystem. Man må imidlertid finne en organisering som på best mulig måte ivaretar grunnleggende prinsipper ved begge systemene – stat som kollektiv. Lorenz' svar på denne utfordringen er opprettelsen av IDF, der Sikkerhetsrådet autoriserer koalisjoner av villige stater for å avskrekke og forebygge eskalering i en potensiell konfliktsituasjon.

Hva er så helhetsvurderingen? En slik vurdering vil naturlig måtte ta utgangspunkt i hvorvidt Lorenz gjør det han sier han skal gjøre. Hans mål er å beskrive et system som kan bidra til å effektivisere og gjenreise de avskrekkende og forebyggende egenskaper ved FNs kollektive sikkerhetssystem. Og det gjør han gjennom beskrivelsen av IDF. Et videre skritt i en helhetsvurdering må imidlertid også se på hvordan argumentet er fremført, i form og innhold. Boken lider dessverre kraftig av mangelen på en rød tråd. Et godt oppsummerende avslutningskapittel kunne løftet boken noe. Beklageligvis er også dette fullstendig fraværende. Lorenz gjør få forsøk på å bygge bro mellom bokens ulike komponenter og de løsninger han foreskriver. For å hjelpe sitt eget argument, og ikke minst for å øke leservennligheten, bør en bok som favner 10 kapitler og går over 170 sider, inkludere et oppsummerende kapittel der trådene samlles, visjonen(e) presenteres og kritiske kommentarer fremmes. I den aktuelle boken er dette behovet ytterligere forsterket gjennom manglende eksplisitte koblinger mellom teori og empiri. Hans kapittel 10, som ut fra innholdsfortegnelsen lover en slik avslutning, er bare drøyt to sider langt, og fokuserer i hovedsak på FNs finansielle situasjon. Dette er selvfølgelig ikke irrelevant for et bidrag til diskusjonen om FNs fremtid som garantist for internasjonal fred og sikkerhet. Men vurdert ut fra bokens helhet og hovedargument, inntre kommentarene noe forkjørt. Dette bør imidlertid ikke skremme noen fra å lese boken. Som et innlegg i debatten omkring hvilke ordener og verdier som styrer internasjonal konflikthåndtering og bruk av legitim militær makt i internasjonal politikk, er boken et interessant bidrag.

Policy Coherence in Development Co-operation

*Edited by Jacques Forster, IUED
and Olav Stokke, NUPI*

In the 1990s, a widely shared conviction emerged among aid donors that their policies should be more coherent than in the past. The drive towards increased policy coherence came as a response to a state of policy coherence.

The shifting grounds of policy coherence in development co-operation are outlined in this volume. The policies of some selected donor countries – Canada, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland – are scrutinised and analysed, with particular reference to the 1990s. Spotlights are also directed towards the European Union, with particular reference to the internal coherence of its development co-operation policy and the common foreign and security policy, and the coherence of EU policies and the bilateral policies of its member states. Some perspectives are highlighted in separate contributions: one analyses the coherence and incoherence of aid and trade policies, another the challenge of policy coherence in the new global order. Governance and coherence in development co-operation are also given particular focus as are coherent approaches to so-called complex emergencies, taking Belgium's policies towards the Great Lakes Region of Central Africa as the point of departure. The volume starts off with a state of the art contribution by its editors.

The book represents the first effort to deal with the issue of policy coherence in a systematic and comprehensive way. It will be of considerable interest to researchers, university teachers and students in the field of

Published in association with
The European Association of
Development Research and
Training Institutes
(EADI) Geneva

development studies, and of particular interest also to politicians and administrators at all levels concerned with development co-operation and North-South relations.

Contributors: *Jacques Forster, Olav Stokke, Göran Hydén, Cranford Pratt, Philippe Hugon, Guido Ashoff, Paul Hoebink, Anders Danielson, Andrea Koulimah-Gabriel, Oliver Morrissey, Kichiro Fukasaku, Mark Robinson, Johan Debar, Robrecht Renard and Filip Reyntjens*

504 pages 1999
Cloth £37.50/\$52.50
Paper £17.50/\$24.50
Frank Cass Publishers
Newbury House,
900 Eastern Avenue,
Newbury park
Ilford, Essex, IG2 7HH
Tel: +44 (0) 181 599 8866
Fax: +44 (0) 181 599 0984
sales@frank.cass.com

In North America
5804 NE Hassalo Street,
Portland, OR 97313 3644
Tel: 800 944 6190
Fax: 503 280 8832
orders@isbs.com

Summaries

NATO and the Kosovo Crisis: Between Scylla and Charybdis

By Per Fredrik Ilsaas Pharo

Taking issue with the critiques levied against NATO's handling of the Kosovo crisis, the author argues that – circumstances considered – the alliance's war over Kosovo most probably led to a better 'end state' than would non-intervention. Criticism is articulated, however, against some aspects of NATO's campaign, most notably the alliance's policy of ruling out the use of ground troops at an early point.

The author identifies two basic factors that limited NATO's leverage during the crisis: first, the decisive role of local actors – the Milosevic regime and the KLA – in setting the stage on the ground – NATO's role was, up until the bombing, largely reactive; second, NATO's multilateral structure, which limited – at times severely – the alliance's room for manoeuvring during the crisis.

It is emphasised that NATO cannot be held responsible for the crisis itself, only for the way it handled the crisis. Given these limitations, and seen in a comparative perspective, the alliance did rather well.

Despite some rather undesirable consequences emanating from NATO's intervention, the argument is made that the situation, both for the local population and for regional stability, would have been far worse had the alliance remained neutral. The nature of the Milosevic regime – demonstrated through its policies of the last decade, its intransigence in negotiations and repeated use of disproportional and indiscriminate violence against the civilian Kosovo-Albanian population, added to the growing strength and support of the KLA – is argued to have made it all but certain that a humanitarian catastrophe of gruesome proportions, and with major regional implications, would have occurred within quite a short time had NATO not intervened.

Internasjonal Politikk 58(1): 3-26

NATO's Kosovo war – one year later

By Espen Barth Eide

In his article, the author discusses how NATO became involved in a civil war in the Balkans. He follows the development of the international involvement in the region's conflicts from 1991 to 1999 and argues that while European and global security organisations have been involved since the very first days, the level of engagement has been steadily growing in size and ambition. Still, the international community has so far not found the means by which to deal with the region's crises in a uniform manner. The four open conflicts we have seen so far have been dealt with in piecemeal fashion, often laying the foundations for the next conflict in the solution of the present one. While in many ways a dramatic change of approach from peacekeeping to enforcement, the war over Kosovo has not altered the fundamental nature of *ad hoc* Balkan crisis management. The author concludes that rather than heralding the eve of a new and more just world order, the process that led NATO to war with Yugoslavia was an exceptional case of a well intended, but ill-conceived and largely unsuccessful attempt at terminating a rampant crisis in the South of Europe through presenting a sign-or-we-bomb ultimatum to the Yugoslav government. Neither the experiences made during the war, nor the development that has taken place in Kosovo afterwards, seems to support the idea this will be NATO's new approach to similar crises in the future.

Internasjonal Politikk 58(1): 27-62

Three Perspectives on Belarusians in Poland

By Jørn Holm-Hansen

The borderlands between Poland and Belarus are among Europe's least fixed as to ethnic identities. Since Poland joined NATO in 1999 the formalised borders of "the West" cut through these borderlands. Identities tend to be linked to how one perceives the borders. Three main perspectives on the borderlands were identified among the policy actors purporting to represent the ethnically non-Polish inhabitants of Northeast Poland. The first view bases itself on the idea that mankind is divided into nations. Therefore the cul-

turally mixed population in the borderlands must be streamlined and institutionalised into already established ethnic groups. The second view perceives the borderlands as a meeting-place - and not necessarily a conflictive one – between two major “civilisations”. The third view emphasises the regional identities across the state borders. Making use of the three perspectives this article analyses the processes that have led to relative ethnic peace in Northeast Poland.

Internasjonal Politikk 58(1): 63-79

Delegation, Learning and Political Control: The Participation of Norwegian Officials in EU Committees

By Frode Veggeland

This article analyses the participation of Norwegian officials in EU committees under the Commission in the area of food policies. As a consequence of the EEA agreement between EU and EFTA, Norway is allowed to participate in these committees on more or less equal terms. My focus is on how the activities of the EU committees affect national policy-making. What are the consequences of the EEA agreement and the organisation of the EU’s work for the Norwegian government’s ability to control and learn from the activities of the committees? The theoretical framework for analysing these questions is based on theories of organisational learning as well as ideas from agency theory. With this as a starting point, the author looks at how Norwegian participants are socialised in the EU committees, how individual learning in the committees is related to organisational learning in the national bureaucracy, and what control mechanisms exist to assure that national officials act in accordance with national goals and interests. The author argues that all these questions can be related to the problem of delegation. Therefore, a major challenge for national authorities is to find effective mechanisms of control and monitoring and at the same time permit civil servants a certain degree of professional autonomy in order to learn from the participation and to give the best possible professional advice. Nevertheless, the results show that more can be done by the Norwegian government in order to influence and learn from the EU decision-making process.

Internasjonal Politikk 58(1): 81-112

Boris Yeltsin: The Maverick Leader in the Kremlin

By Hans-Wilhelm Steinfeld

Boris Yeltsin was recruited to the Moscow leadership by Mikhail Gorbachev. As the communist party boss ruling the capital, Yeltsin quickly contrasted his predecessor Viktor Grishin by his critical outspokenness. "I sack more people in one day than Grishin did in ten years!" Yeltsin said. In October 1987, he demanded a break with the dogmatic part of the CPSU while the Central Committee formally assembled to approve Gorbachev's speech commemorating the 70th Anniversary of the October Revolution. Instantly, Yeltsin was thrown out of the Polit Bureau and into political darkness. Thus, the dissident intelligentsia found the person they needed: A famous and popular person, disgraced by the communist establishment. Boris Yeltsin became the Trojan Horse that were to take the intelligentsia past the authoritarian walls of the Kremlin. This article deals with the years 1989-1991, in particular. After the coup attempt in August 1991, Yeltsin emerged as the sole powerholder of the Kremlin. But "the bureaucratization" of the Yeltsin phenomenon started immediately. Firstly, old apparatchiks reconquered Yeltsin only to be overcaught by the "novoriches", the few who stole the freedom of the many. This is the conclusion of the second stage of the Yelstin years. The author was present in 1990 when Yeltsin promised students in Leningrad that he would dissolve the KGB as a secret police if he ever became Russia's president. His last act in office was to pass the power his people had given him to a former KGB officer, Vladimir Putin.

Internasjonal Politikk 58(1): 113-144

I bokhandelen fra 1. mars

Grenser for alt

Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk

Bidrag av:

Henrik Thune, Geir Dale,
Kristin Dobinson, Tore Fougner,
Karsten Friis, Øyvind Jæger,
Torgeir Larsen, Inger Skjelsbæk,
Gyrd Steen, Gisle R. Tangenes,
Henrik Thune, Kjetil Visnes

Kriger og grenser. Jakten på internasjonal politikk | Den norske ryggsekk – en analyse av «norsk» fredsdiplomati | Utenrikspolitikk uten software.

En teori om omdømme, populisme og andre politiske trekkrefter i små staters utenrikspolitikk | Skaff folket et talerør. Suverenitet og stat i norsk bistandsdiskurs | Forsvar og identitet: De norske friskusverdiene | Sløyfer og slips. Om kvinner, menn og fredspotensial i norsk utenrikspolitikk | Et Norgesskip er lastet med ...

Kritiske refleksjoner over «den nye skipsfartspolitikken» av 1996 | FN – en bautastein i norsk utenrikspolitisk kulturarv. En kommentar til norske holdninger til reform av Sikkerhetsrådet | Norsk politikk i Baltikum og EUs møte med Russland | Kan statsvitenskapen forutsi stjernenes farge?

Initiativtakerne til denne antologien etterlyser en grunnleggende teoridebatt innenfor studiet av internasjonal politikk i Norge – en debatt som lenge har pågått internasjonalt.

Ved å anlegge kritiske og konstruktivistiske perspektiver på en rekke forskjellige områder av norsk utenrikspolitikk, frambringer forfatterne spennende og engasjerende analyser av underbelyste sider ved denne. I tillegg til å se på konkrete utenrikspolitiske områder, som FN-politikk, bistand, fredsarbeid og skipsfart, undersøker bidragsyterne også selve *konstruksjonen* av en norsk utenrikspolitikk.

SPARTACUS FORLAG

Grenser for alt
Kritiske perspektiver på norsk
utenrikspolitikk

ISBN 82-430-0150-6

[280 s. Innb. 228,-] (Porto/eks.
tilkommer med kroner 30,-)

Fax: 22 44 46 50

E-post: post@spartacus.no

Web-nyhet fra NUPI!



I «amerik@brev» vil Svein Melby (NUPI-forsker med amerikansk politikk som spesialfelt) ukentlig kommentere spørsmål som står sentralt i den amerikanske politiske debatt.

amerik@brev 1999

- nr. 1: Russisk korrupsjon skaper debatt i USA
- nr. 2: Er presidentvalget allerede avgjort?
- nr. 3: Prøvestansavtalen i partipolitisk kryssild
- nr. 4: Amerikansk nyisolasjonisme?
- nr. 5: Det republikanske presidentfeltet reduseres
- nr. 6: Ny strid om FN-gjelden
- nr. 7: Senator Clinton?
- nr. 8: Buchanans ørkenvandring
- nr. 9: Bush snakker utenrikspolitikk
- nr.10:Ny runde om antiballistisk rakettforsvar
- nr.11:Klare forskjeller i utenrikspolitikken

amerik@brev 2000

- nr. 1: President Clinton ønsker å prioritere utenrikspolitikken
- nr. 2: Slitasjeproblemer i det amerikanske forsvaret
- nr. 3: Nominasjonsvalgene starter
- nr. 4: Mye på spill i New Hampshire
- nr. 5: Kollapser Bush?
- nr. 6: McCains oppkomst (og fall?)
- nr. 7: Bush igjen på offensiven

Brevene utgis hver mandag på:
www.nupi.no/pub/ambrev/ambrev.html



NATO og Kosovokrisen: Mellom pest og kolera

Per Fredrik Ilsaas Pharo

NATOs Kosovokrig – ett år etter

Espen Barth Eide

Tre perspektiver på hviterusserne i Polen

Jørn Holm-Hansen

Delegering, læring og politisk kontroll:

Norges deltakelse i EU-komiteer på
veterinær- og næringsmiddelområdet

Frode Veggeland

Tilbakeblikk

Boris Jeltsin– den folkevalgte fribytter i Kremli

Hans-Wilhelm Steinfeld

Bokspalte:

National Interests in International Society

Anmeldt av Torgrim Hallem

Peace, Power, and the United Nations

– A Security System for the Twenty-first Century

Anmeldt av Geir Espen Fossum