

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a grid of small squares in various shades of blue and white, arranged in a pattern that tapers to the right.

# [4·01] Internasjonal politikk

Fenomenet Taliban

EUs legitimitet

Økonomiske sanksjoner

Norge og europeisk sikkerhet

Nr. 4 - 2001  
59. Årgang



Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2001

Redaktør: Knut G. Nustad

Bokmeldingsred.: Ole Jacob Sending  
Red.sekr.: Jan Risvik, Eilert Struksnes  
Red.utvalg: Birgitte Kjos Fonn, Henrik Thune, Morten Bøås,  
Anne Julie Semb

Red.råd: Gunnvor Berge, Gunnar Fermann, Gro Holm, Jon Hovi,  
Christian Krohn-Hansen, Iver Neumann, Olav Njølstad,  
Jarle Simensen, Hugo Stokke, Stein Tønnesson,  
Nils Morten Udgaard, Ståle Ulriksen, Karin Dokken

Manus: Sendes elektronisk til: k.g.nustad@saiuio.no  
Manus som ikke følger malen på 3. omslagsside,  
blir *ikke* vurdert!

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatternes  
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 2002: kr 330 [Norge/Norden]  
kr 450 [utenfor Norden]  
Løssalg dette heftet: kr 95 pr. hefte + 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

## [4] Innhold

- 445 **Fenomenet Taliban – fra lokalopprør til storpolitikk**  
*Kristian Berg Harpviken & Arne Strand*
- 473 **EUs legitimitet i norsk politisk liv**  
*Iver B. Neumann*
- 509 **Hvorfor økonomiske sanksjoner virker – tross alt**  
*Jon Hovi*
- 525 **Norge og europeisk sikkerhet – tilpasning til besvær?**  
*Geir Flikke*
- Bokspalte*
- 561 **Under Evne. Media og Kosovo-konflikten**  
P. Hammond & E. S. Herman  
*Anmeldt av Henrik Thune*
- 565 **Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**  
James C. Scott  
*Anmeldt av Iver B. Neumann*
- 571 **Summaries**
- 575 **Årgangen 2001**

# Fenomenet Taliban – fra lokalopprør til storpolitikk

## **Kristian Berg Harpviken**

(f. 1961) er universitetsstipendiat ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UIO, og er tilknyttet Institutt for fredsforskning (PRIO).

## **Arne Strand**

(f. 1958) er doktorgradstipendiat ved Post-War Reconstruction and Development Unit (PRDU), Department of Politics, University of York, og er tilknyttet Chr. Michelsens Institutt (CMI) som forsker.

## **Innledning**

Få politiske fenomener er så omfattende debattert, men samtidig så lite forstått som Taliban. Dette er ikke en ny situasjon. Interessen for Taliban har vært stor de siste fem årene, men den har eksplodert i forbindelse med terrorhandlingene i USA den 11. september i år og den amerikansk-britiske krigføringen mot Taliban. Vi har en mangelfull forståelse av Talibans organisasjonsmessige og ideologiske fundament, så vel som av den dramatiske endringen fra lokal sosial bevegelse til politisk regime i løpet av de to årene fra 1994 til 1996. Afghanistan-forskningen hadde sin glanstid på 1960-tallet og første halvdel av 1970-tallet. Kommunistenes statskupp i 1978 satte en stopper for aktiviteten, og selv om arbeidsforholdene har vært betydelig bedre de siste årene, har ikke dette ført til noen økning i forskningsinnsatsen (Harpviken 2000).

Taliban er i dag etablert som et av verdens grusomste regimer, med systematisk undertrykking av sivilbefolkningen, omfattende bruk av vold og regelrette massakre mot sivile som regnes som støttespillere for opposisjonen. I denne artikkelen er det vårt primære siktemål å gå bak dette bildet, gjennom å plassere fenomenet Taliban i en videre kontekst, både i forhold til afghansk og internasjonal politikk. Vi vil først se på bevegelsens fremvekst. Deretter vil vi relatere Taliban til politisk islam mer generelt, før vi ser på de

---

Artikkelen bygger på begge forfatterens regelmessige forskningsopphold i Afghanistan de siste årene. Harpviken arbeider med en avhandling om krigsrelatert migrasjon, med Afghanistan som case. Tematikken for Strands avhandling er koordinering av humanitær bistand i Afghanistan. Begge har også vært involvert i andre forskningsprosjekter i landet, i tillegg til å ha mange års erfaring fra bistand til Afghanistan.

politisk-militære grupperingene som Taliban avløste, og som også fremstår som dagens alternativer. Vi følger opp med å studere den organisasjon som Taliban gradvis bygde opp i overgangen fra sosial bevegelse til politisk regime. Pakistan, som Talibans viktigste støttespiller, vies oppmerksomhet før vi går videre til å beskrive forholdet mellom Taliban og verdenssamfunnet. Til slutt ser vi på forholdet mellom Taliban og internasjonale terroristorganisasjoner, inklusive bin Ladens al-Qaida-nettverk. Presentasjonen søker å vise hvor lite fruktbar en statisk analyse av Taliban er. Dette er en bevegelse som har endret seg dramatisk over tid, samtidig som den inneholder enorme forskjeller i ideologi og praksis mellom forskjellige nettverk og lokaliteter.

## Fundamentet

Etter at den afghanske kommunistregjeringen gikk av i 1992, startet partiene fra motstandskampen mot Sovjetunionen en ødeleggende innbyrdes strid i Kabul som la hovedstaden øde, drev hundre tusener på flukt og tok livet av titusener av byens innbyggere. Det var massive overgrep mot sivilbefolkningen, så vel som rene massakre på etnisk eller religiøst grunnlag. Utenfor Kabul hadde kommandanter fra krigen mot Sovjetunionen etablert sine lokale kongedømmer, der sivilbefolkningen ofte ble direkte terrorisert, uten at sentralregjeringen viste evne eller vilje til å gripe inn. Mange afghanere hadde forhåpninger om en bedre fremtid etter kommunismen, og skuffelsen var stor.

Mytene om Taliban-bevegelsens fremvekst er mange, men den mest troverdige historien sier at bevegelsens kjerne tok form da en gruppe av lokale religiøse ledere tok til våpen mot en kommandant som hadde bortført og voldtatt to kvinner i juli 1994 (Rashid 2000:25). I oktober samme år tok Taliban over et større våpenlager ved grensen til Pakistan fra Hezb-e Islami, et sentralt parti fra motstandskampen på 1980-tallet. Like etter var Taliban igjen sentrale da en pakistansk konvoi med kurs for Sentral-Asia var blitt tatt i arrest av lokale kommandanter. På Pakistans anmodning grep Taliban inn og løste problemet. Taliban ekspanderte raskt, og allerede i midten av februar 1995 hadde de erobret hovedbasen til Hezb-e Islami rett sør for Kabul. Inntil nå hadde Taliban ikke møtt større væpnet motstand. Fiendtlige styrker overgav seg stort sett frivillig til den nye bevegelsen. En viktig forklaring på Talibans raske fremgang lå i den omfattende misnøyen med det systemet som bevegelsen avløste.

## Afghanistan og nabolandene



Taliban betyr «studenter av islam».<sup>1</sup> Kjernen i bevegelsen er nettverket av *madrasaer*, tradisjonelle religiøse læresteder, først og fremst i Pakistans grenseprovinser, men også i Afghanistan. Tilstrømmingen av afghanske studenter har vært stor siden 1970-tallet, og som et ledd i motstandskampen mot Sovjetunionen på 80-tallet ble det etablert tusenvis av nye madrasaer i Pakistan, delvis også i Afghanistan (se for eksempel Malik 1996). Den eldgamle institusjonen ble et aktivt virkemiddel i motstandspartienes rekrutteringsstrategi, mange ble drevet av pakistanske partier. Samtidig som madrasa-systemet

ekspanderte, ble det ofte innført en dose militær trening, men for øvrig skjedde det lite som forandret madrasaenes eksisterende organisasjon og sosiale forankring (Edwards 1998:724). Ved å tilby gratis mat, husly og utdanning ble madrasaene attraktive for flyktningfamilier fra Afghanistan, som hadde lite å gi sine barn. Madrasaene mottok gjerne støtte fra statlige eller private kilder i Saudi-Arabia og de andre Golf-statene. Grunnleggerne av Taliban var nettopp madrasa-studenter, folk som hadde kamperfaring, men som hadde trukket seg tilbake for å fortsette studiene da Sovjetunionen trakk seg ut av landet (Christensen 1995:68–69). Av de elleve grunnleggerne av Taliban-bevegelsen, de som dannede det øverste rådet i organisasjonen, er sju oppgitt å ha *mujahedin*-bakgrunn fra partiene Harakat-e Inqelab og Hezb-e Islami (Khaless). Bare to har høyere religiøs utdanning som *maulawi*, kun en fra den mer velrenommerte Haqqania-madrasaen i Pakistan. Flertallet er fra madrasaer i Kandahar og fra Quetta-området, rett over grensen i Pakistan (Rashid 2000:222–225). Med denne bakgrunnen kunne de rekruttere kommandanter og krigere fra de mer tradisjonalistiske partiene, hvorav mange var mullaher så vel som religiøse studenter fra madrasaene i Afghanistan og Pakistan. Mange av Taliban-

1 Taliban er flertallsformen av det arabiske ordet talib på pashtu, på arabisk og persisk er flertallsformen tulaba (Butt 1998:23).

krigerne var for unge til å ha deltatt i krigen mot Sovjetunionen, selv om de identifiserte seg sterkt med den. Den største innflytelsen på Taliban stammer fra den afghanske *ulemaen*, nettverket av høyere islamske skriftlærde. Madrasaene som Taliban opprinnelig kom fra, er hovedarenaen for ulemaen, det er her de underviser, det er her de bygger opp sine nettverk av tilhengere og kolleger.

Talibans sentrale ledere er utdannet i den såkalte diobandi-tradisjonen (Butt 1998). Benevnelsen kommer av et lærested i byen Dioband i India, som sto sentralt i motstanden mot britisk herredømme. Tidlig i vårt århundre sto diobandiene for en styrking av det tradisjonelle islamske utdanningssystemet, som en reaksjon på de moderne institusjonene som britene hadde introdusert, og mer allment var dette en del av den større fronten for uavhengighet fra Storbritannia. Etter at britene trakk seg ut, og Pakistan ble opprettet i 1947, rettet oppmerksomheten seg i større grad mot sekulære krefter i eget samfunn. De sentrale lærestedene ligger nå i Pakistan. Diobandi-tradisjonen har vært sentral som basis for islamske skriftlærde i Afghanistan gjennom det meste av forrige århundre. I sin afghanske variant, mer tradisjonalistisk enn den opprinnelige indiske, fremstår den som motstander av vestlig innflytelse generelt og av moderne utdanning spesielt. Innen Taliban er det få av de sentrale lederne som har solid religiøs skolering, og grensene mellom religiøs inspirasjon og lokale tradisjoner er uklare i deres praksis.

I Afghanistan er det tradisjon for at det islamske nettverket mobiliserer i krisetider (Roy 1986:48). Dette historiske mønsteret materialiserte seg også i den fremvoksende motstanden mot kommunistregjeringen og mot Sovjetunionens nærvær på slutten av 1970- og begynnelsen av 80-tallet. De religiøse lederne sto sentralt i den tidlige motstanden. Innenfor den såkalte syvpartialliansen, som i stor grad opererte fra eksil i Pakistan, var det bare ett parti som direkte bygde på de nettverkene av religiøse ledere fra madrasaene: partiet Harakat-e Inqelab som ble ledet av maulawi Mohammad Nabi.<sup>2</sup> Dette partiet hadde lite av det stramme hierarkiet som preget flere av de andre motstandspartiene, og fikk tilgang til lite

2 Maulawi Younos Khales, som ledet en utbrytergruppe av Hezb-e Islami, hadde også utdanning fra Dioband, men partiets mobilisering hadde mer av en islamistisk karakter, samtidig som stammenettverk spilte en større rolle enn de tradisjonelle religiøse nettverkene (Roy 1986:128–129). Et tema som vi i liten grad diskuterer her, er forholdet mellom islamsk mystisisme, sufisme, og islamisme i Afghanistan (se Edwards 1986, Roy 1986).

av den internasjonale støtten som kom inn. Samtidig er det betydelig kontinuitet mellom 80-tallets Harakat og 90-tallets Taliban, ikke bare ideologisk og politisk, men også rekrutteringsmessig ved at mange av individene er de samme.

Talibans program ble utformet gjennom omfattende samtaler mellom folk som på tross av store likheter i bakgrunn hadde forskjellige meninger om målsettingene. Det de hadde til felles, var en sterk misnøye med den eksisterende situasjon. Programmet var enkelt og kan oppsummeres i følgende tre punkter (Rashid 2000:22):

- ▼ Gjenetablere fred
- ▼ Avvæpne befolkningen
- ▼ Overholde sharia-lovgivning og forsvare Afghanistans islamske integritet

Dette var målsettinger som mange afghanere kunne slutte opp om, og i en tidlig fase var oppslutningen stor. Fiendtlige styrker overgav seg stort sett frivillig til den nye bevegelsen, eller deres stillinger og våpenlagre ble rapportert til Taliban av lokalbefolkningen. Mange vegret seg for å åpne ild mot de skriftlærde.<sup>3</sup> I noen grad ble de som overgav seg, belønnet med penger, midler innsamlet blant pakistanske og afghanske handelsmenn var en kilde. Tilsynelatende ble dette mer sentralt i forbindelse med fremrykkingen via Jalalabad mot Kabul. Pengene ble gitt som bidrag fra handelsmenn i Afghanistan og Pakistan, etter hvert ble statlige tilskudd fra Pakistan viktigst.

Gjennom å etablere en grunnleggende sikkerhet og demontere alle veisperringer oppnådde Taliban betydelig popularitet. Det hjalp også at Taliban viste stor respekt for privat eiendomsrett, de leverte tilbake land og andre eiendeler som var tatt over av kommandanter, til sine rettmessige eiere. Privatpersoner fikk tilbake hus og jord, bistandsorganisasjoner fikk tilbake biler og annet utstyr. Antropologen Bernt Glatzer intervjuet høsten 1996 et stort antall nyankomne flyktninger i Peshawar i Pakistan. Han fant at majoriteten stilte seg positivt til Taliban, uavhengig av etnisk bakgrunn. Samtidig uttrykte folk misnøye med deres rigide religionsfortolkning og

3 Det verserte i 1994 og 1995 en rekke historier om overnaturlige hendelser i forbindelse med Talibans fremrykking. Taliban-soldater skulle ha overlevd omfattende skader og gått over minefelt. Folk som siktet på en Taliban, hadde hørt en røst «fra oven» som advarte dem mot å trekke av.



hardhendte fremferd. Det folk særlig vektla som positivt, var den fundamentale styrkingen i sikkerhet som fulgte Talibans maktovertakelse (Glatzer 1996).

I tråd med bevegelsens politiske manifest var det frem til rundt 1997 mange grunner til å se Taliban som en overgangsløsning. Ledelsen indikerte at målsettingen var å bane veien for et nytt styre, og at de ikke hadde maktambisjoner. Dette gav seg for eksempel uttrykk i at det bare ble utnevnt ministre som skulle fungere midlertidig – «acting ministers». Dette gjorde at selv liberale byboere i Kabul den første tiden så positivt på Talibans maktovertakelse, og mange forventet at dette skulle føre til at kongen, Zahir Shah, ville vende tilbake til Afghanistan (Olesen 1997:99). Mønsteret er historisk etablert: Religiøse ledere mobiliserer for å bringe landet ut av en krise før de overlater styre og stell til andre og trekker seg tilbake til madrassaene.

I begynnelsen kom den militære fremgangen med små kostnader, det var lite skuddveksling og få tap av menneskeliv. I denne tidlige fasen kom fremgangen svært fort. Da Taliban i mars 1995 nærmet seg Kabul, ble utfordringen en annen. Her opplevde de sitt første militære nederlag, påført dem av regjeringstyrkene ledet av Ahmad Shah Massoud.<sup>4</sup> Så langt hadde Taliban profilert seg som de som brakte fred, men når de nå tok i bruk tungt skyts mot Kabul, med mange sivile ofre som resultat, slo bildet av fredsbyggerne visse sprekker. Like etter inntok Taliban byen Herat i Nordvest-Afghanistan, etter harde kamper der de hadde slått tilbake en mot-offensiv ledet av Herat-guvernør Ismael Khan, som hadde nærmet seg Talibans kjerneområder i Kandahar. Herat-området fremsto da allerede som både fredelig og relativt velfungerende, med en administrasjon som også var opptatt av å løse velferdsoppgaver for befolkningen.<sup>5</sup> Mange spurte seg derfor hva som var målsettingen med Talibans intervensjon. I september 1996 ble Kabul inntatt, og med unntak av den groteske avrettelsen av tidligere president Najibullah og hans bror foregikk dette uten tap av liv. Talibans innføring av omfattende restriksjoner, som ble hardt håndhevet, gjorde

4 Representanter for Taliban hevdet å ha inngått en avtale med Massoud før de avvæpnet folk i de søndre deler av byen, som de hadde delvis kontroll over. Dette ble en felle for Taliban, som raskt ble presset ut av byen igjen.

5 Administrasjonen i Herat, under ledelse av den legendariske motstandskommandanten Ismael Khan, hadde også i økende grad blitt upopulær, ikke minst på grunn av den omfattende tvangsrekrutteringen av soldater. Dette kan likevel ikke rokke ved det faktum at mange afghanere anså at Taliban gjennom sin innmarsj i Herat gikk ut over sin opprinnelige målsetting og viste mer langsiktige maktambisjoner.

at skepsisen snart tiltok. Internasjonalt var det særlig politikken overfor kvinner, med arbeidsforbud og strenge restriksjoner på bekledding og ferdsel, som vakte reaksjoner. Med tiden rettet de internasjonale protestene seg også mot den generelle undertrykkningen, og etter hvert mot etnisk eller religiøst motiverte overgrep og drap på innbyggere.

Taliban hadde og et problem med å vinne tillit hos folk utenfor de pashtunske kjerneområdene i sør og sørøst. Selv om bevegelsen hadde et religiøst snarere enn et etnisk fundament, og selv om den sto i delvis opposisjon til de pashtunske stammelederne, fremsto den for mange som et tungt pashtunsk fenomen. Derigjennom aktiverte man en lang historie der politisk makt hadde utgått av den pashtunske folkegruppen.<sup>6</sup> Taliban på sin side unngikk etnisk retorikk, men mer og mer av administrasjonen gikk over fra det tradisjonelle administrasjonsspråket dari til pashtu, et språk som mange innenfor de andre folkegruppene ikke behersker.<sup>7</sup> Helt frem til i dag har Taliban hatt folk fra de andre folkegruppene i ledende posisjoner, men det forblir et faktum at de mest innflytelsesrike lederne alle er pashtunere og kommer fra området rundt Kandahar i det sørlige Afghanistan, som har forblitt Talibans maktsenter på tross av avstanden til hovedstaden Kabul (Rubin *et al.* 2001:15–16).

Etter hvert ble den etniske dimensjonen forsterket gjennom massive overgrep mot folk som stilte seg i opposisjon til Taliban. Under stridighetene om Mazar-e-Sharif i 1997 ble mange sivile fra hazara-befolkningen drept, noe som gjentatte ganger også har skjedd i striden om Hazarajat. Under kampene i Shamali-området nord for Kabul var det rene massakre på sivile med tadsjik-bakgrunn. Overgrepene har også en religiøs dimensjon. Talibans lederskap har en grunnleggende mistro til shia-islam, og selv om Afghanistans shia-befolkning i stor grad har fått lov til å praktisere egne riter, er det en kontinuerlig frykt for at deres religionsfrihet vil bli ytterligere innskrenket. Dette har rammet de religiøse minoritetene, spesielt jøder, hinduer og sikher, og er særlig urovekkende for hazara-befolkningen, en distinkt etnisk minoritet som samtidig utgjør den absolutte majoriteten av landets shia-befolkning (Harpviken 1998).

6 Ahmad Shah Massoud brukte for eksempel historien om det pashtunske kongehusets krigføring mot tadsjiken Bacha-e Saqqao som en metafor for Talibans forhold til landets tadsjiker i dag.

7 Dari er en variant av persisk og fungerer som *lingua franca* i Afghanistan.

Fortolkningene av Talibans fremvekst har vært mange. Ett viktig aspekt er hvordan Taliban tok utgangspunkt i de tradisjonelle religiøse nettverkene og inkorporerte disse i bevegelsen – og i en viss forstand lyktes fordi de tok utgangspunkt i en solid ressurs i det afghanske sivile samfunn. Religiøse lederes mobilisering i krisetider har en lang forhistorie, men fenomenet Taliban skiller seg ut både ved sitt massive omfang, sin permanens og ved at religiøse ledere etter hvert fylte alle maktposisjoner i statsapparatet. De religiøse ledernes verdensbilde er preget av begrensningene som ligger i madrasa-systemet: Her er man lite eksponert for moderne kunnskap, her utvikler man begrenset kompetanse i forhold til å forstå dagens globale politiske dynamikk og de kulturelle kodene som kreves for å kommunisere med det internasjonale samfunnet.

## Politisk islam

På 1980-tallet var det en annen type politisk islam som sto sentralt i Afghanistan. Innen motstandsbevegelsen mot Sovjetunionen var det såkalte islamistiske partier som dominerte, først og fremst fordi det var disse som fikk tilgang til brorparten av den internasjonale støtten. Like etter Sovjetunionens invasjon tok Pakistan kontrollen over hvem som skulle representere motstandsbevegelsen, og etablerte syv partier som de mente de kunne ha bra innflytelse over.<sup>8</sup> Støtte til krigføringen i Afghanistan gikk gjennom disse partiene, og med hensyn til den internasjonale støtten satt Pakistan som en mellommann og avgjorde hvem som fikk hva og hvor mye. Afghanere som søkte eksil i Pakistan, ble tvunget til å melde seg inn i et av partiene. Uten partimedlemskap fikk man ikke flyktningstatus og dermed heller ikke tilgang til humanitær assistanse. Disse tiltakene førte til en betydelig innsnevring av afghansk politikk, alle de Pakistan-baserte partiene hadde en politisk innretning der politisk islam i en eller annen form sto sentralt.

Gjennom motstandskampen mot Sovjetunionen kunne de islamistiske partiene posisjonere seg. De var ledet av folk som hadde vært i eksil i Pakistan siden 1973, etter å ha røket uklar med president Daud Khan, som innførte republikk gjennom et ublodig statskupp der han avsatte sitt søskenbarn, kong Zahir. Kontrastene er

8 Det anslås at det eksisterte 100 politiske partier i Afghanistan forut for dette. Et spesielt problem var at de syv partiene som ble etablert i Pakistan, hadde liten appell til Afghanistans shia-muslimske befolkning. Disse trakk i stor grad til Iran, der flere partier ble satt opp (se Harpviken 1998).

enorme mellom islamismen, som var dominerende på 80-tallet, og den tradisjonalsismen som Taliban tok utgangspunkt i. Dette gjelder både rekruttering og politisk orientering.

Rekrutteringsmessig har vi allerede sett på hvordan Taliban, og tradisjonalsistene, tar utgangspunkt i det eksisterende nettverket av religiøse ledere. Islamistene, derimot, hadde sin viktigste rekrutteringsgrunn ved universiteter og høyskoler. Afghanistan gjennomgikk en utdanningsekspløsjon fra slutten av 1950-tallet. De høyere læreinstusjonene, spesielt universitetet i Kabul, ble senter for en ny type politisk debatt, for nye politiske grupperinger. Utover på 1960-tallet fant vi her kommunister, både Sovjet- og Kina-orienterte, så vel som islamistiske grupperinger. Innenfor de siste var professor Burhanuddin Rabbani, som i skrivende stund er landets internasjonalt anerkjente president, en sentral lederfigur. Konflikten mellom grupperingene, så vel som motsetningene internt, var heftige. De politiske ambisjonene var sterke, ikke minst oppmuntret av løftene om en demokratisk åpning som lå i den nye konstitusjonen av 1964, en konstitusjon som aldri ble formelt innført.

Rent ideologisk er det også enorme forskjeller mellom tradisjonalsister og islamister. Mens tradisjonalsistene holdt seg til de afghanske madrasaene, hentet islamistene sin inspirasjon utenfor Afghanistan. Professor Rabbani hadde sin grad fra Al-Azhar-universitetet i Kairo. Sentrale inspiratorer for de afghanske islamistene var Hasan al-Banna, den egyptiske grunnleggeren av Det muslimske brorskap, og Abu al-Ala Maududi, som opererte på det indiske subkontinentet og grunnla Jamaat-e Islami, det sentrale islamistiske partiet i Pakistan (Roy 1994: 44). Tradisjonalsistene forneker den moderne verden og argumenterer for et idealsamfunn basert på en bokstavtro lesning av Koranen og av Sunnahen, som beskriver profeten Mohammads livspraksis. Islamistene, derimot, står for en mer samtidsorientert fortolkning av en religiøst fundert politikk og er inspirert også av nyere tankegods. Rent konkret gir dette seg uttrykk i at fortolkning av de originale tekstene – *ijtihad* – er prinsipielt mulig, noe som leder inn i en kompleks diskusjon av hva som kreves av dem som skal ha rett til å utøve *ijtihad* (*ibid.*: 52–54).<sup>9</sup>

For islamistene er den ideologiske referansen grunnleggende internasjonal; det er ikke nasjonalstaten som er målgruppe, men *ummaen*, det verdensomspennende samfunnet av muslimer. Dette

9 Se også Marsden (1998:67-87) for en diskusjon av Taliban i relasjon til andre bevegelser som baserer seg på politisert islam i en eller annen form, både i Afghanistan og internasjonalt.

kan ikke forhindre store konflikter mellom forskjellige islamistiske grupper, men den grunnleggende internasjonale politiske orientering står fast. For tradisjonalistene, derimot, er orienteringen grunnleggende lokal eller nasjonal, på tross av at nettverkene spenner over grensen mellom Afghanistan og Pakistan. I den grad tradisjonalistene har noen form for internasjonalt fokus, er det også internt, i den forstand at det dreier seg om å beskytte seg og sitt samfunn mot sekulær (og vestlig) innflytelse, snarere enn å drive ekspansjonistisk politikk for å fremme den internasjonale utbredelsen av et bestemt politisk-religiøst budskap.

## Alternativet

Få trodde at kommunistene i Kabul skulle overleve Sovjetunionens tilbaketog i februar 1989. Regimet nøt godt av at motstandsbevegelsen brukte mye av energien på å bekjempe hverandre. Også militært demonstrerte regimet en uventet styrke, blant annet som følge av en bevisst satsning på å bygge opp etniske eller stammebaserte militsgrupper, som viste seg både effektive og brutale. Når president Najibullah gikk av i april 1992, så var det et resultat av at partier i motstandsbevegelsen hadde inngått avtaler med grupperinger innenfor kommunistregimet, noe som også underminerte alle FN-initierte prosesser med sikte på å etablere en bred overgangsløsning. Resultatet ble en overgangsregjering der de fleste motstandspartiene var representert, men der det manglet en mekanisme for å håndtere de store interesseforskjellene mellom partiene.

Allerede i 1989 var det blitt rapportert om omfattende stridigheter mellom mujahedin-partier inne i Afghanistan, og så tidlig som i juni 1992 brøt kampene ut for fullt mellom partier som satt i den nye regjeringen. Dette ble starten på mer enn fire år med omfattende stridigheter. Alliansene skiftet raskt, slik at alle parter som senere inngikk i det som er kjent som Nordalliansen, på ett eller annet tidspunkt har ligget i blodig konflikt med hverandre. De forskjellige regjeringskontorene fremsto mest som partibaserte militærforlegninger der ministeren holdt seg med sine betrodde menn. Kabul ble delt opp i soner der forskjellige grupperinger etablerte sine militærposter, i stor grad ut fra etniske skillelinjer. Flere ganger ble sivile massakrert på rent etnisk eller religiøst grunnlag. Det gjorde det ikke bedre at partene i regjeringen gav omfattende konsesjoner til sine støttespillere, der disse fikk vide fullmakter til å engasjere seg i kriminell virksomhet. Tvangsekspropriering av

eiendom, tvangsgifte og voldtekt foregikk i stort omfang (se for eksempel Amnesty International 1995). Her ble mye av grunnen for Talibans maktovertakelse lagt.

Spesielt to islamistiske partier sto sentralt i regjeringen. Disse hadde bygd opp sin militære og organisasjonsmessige styrke under krigen på 1980-tallet. Det første er Hezb-e Islami, ledet av Gulbuddin Hekmatyar. Partiet ble en yndling for den pakistanske etterretningstjenesten og mottok mye støtte under krigen mot Sovjetunionen. Hekmatyar rendyrket en strengt hierarkisk organisasjon med seg selv som regelmessig gjenvalgt leder på toppen, men maktet aldri å knytte an til eksisterende lojaliteter eller nettverk i det afghanske samfunnet. Derfor klarte man heller aldri å mobilisere særlig bredt, på tross av den massive støtten utenfra.

Jamiat-e Islami var det andre islamistiske partiet av betydning. Mens Hezb-e Islami primært rekrutterte innenfor den pashtunske folkegruppen, hadde Jamiat et tungt innslag av tadsjiker fra de nordøstlige områdene av landet. Partiet sto også sterkt i området rundt Herat. Jamiat hadde, på tross av sin radikale politiske orientering, større suksess enn Hezb i å knytte an til det eksisterende sivilsamfunnet. Relasjonene til tradisjonelle religiøse ledere var langt bedre enn hva som var tilfelle for Hezb sin del. Utover på 1990-tallet, og særlig etter Talibans maktovertakelse i 1996, arbeidet Jamiat-ledelsen intenst med å gi partiet et mer moderat uttrykk som var mer akseptabelt for vestlige støttespillere. I oktober 2001 er Jamiat det eneste partiet innen Nordalliansen som kontrollerer territorier av betydning. Det Jamiat-kontrollerte området ligger i nordøst, mot grensen til Tadsjikistan. I Kulyab i Tadsjikistan disponerer partiet, i forståelse med landets myndigheter så vel som Russland, en base og en flyplass som blant annet nyttes til våpenforsyninger. Ahmad Shah Massoud, som mistet livet i et attentat rett forut for terrorangrepene i USA, har vært øverste militære kommandant og har spilt en helt sentral rolle i Jamiat.<sup>10</sup>

Foruten Jamiat er det særlig to grupperinger som har vært viktige i Nordalliansen de siste årene. Den ene er Hezb-e Wahdat (Enhetspartiet), som er en sammenslutning av partier som primært henter sin oppslutning innen landets hazara-befolkning. Hazaraene utgjør, som nevnt, tyngden av den shia-muslimske minoritets-

<sup>10</sup> I 1989 opprettet Massoud Shura-e Nezar, som samlet kommandantene nordøst i landet i et råd, og som blant annet bygde opp egne elitestyrker. Dette bidro til å svekke Jamiat som helhet, ikke minst fordi det utløste omfattende rivalisering om politisk og militær innflytelse i nordområdene.

befolkningen og er derfor utsatt for diskriminering både på etnisk og religiøst grunnlag. Hezb-e Wahdat ble satt opp i Iran i 1989, og fordi det kontrollerte store områder i Kabul etter maktovertakelsen i 1992, fikk det også en viss posisjon i regjeringen. Rent allment er shiaenes forhold til Taliban anstrengt. Likevel har partiet blitt splittet i tråd med en gammel konfliktlinje i partiet, og mens Khalili leder den gruppen som er del av Nordalliansen, har en annen gruppering under ledelse av Akbari sluttet seg til Taliban. Det er disse siste som i stor grad utgjør Talibans lokale administrasjon i Hazarajat, det sentrale fjellområdet som er befolket nesten utelukkende av hazaraer.

Den tredje sentrale grupperingen ledes av Abdul Rashid Dostum, som opererte som militskommandant for kommunistene frem til 1992, da han inngikk en avtale med Massoud og således ble sentral for kommunistenes avgang. Dostums milits ble brukt ivrig av kommunistene på slutten av 1980- og begynnelsen av 90-tallet, og de fikk rykte på seg for å være ekstremt brutale krigere. Soldatene ble belønnet med muligheten til å ta krigsbytte, og dette innbefattet ikke bare materielle eiendeler, men også voldtekt og andre overgrep. Praksisen ble videreført i Kabul i 1993–94. Dostum hadde i en periode støtte fra Usbekistan og Russland og regjerte i perioden 1992 til 1996 over et område på seks provinser i det sentrale Nord-Afghanistan. Dostums fall fra makten ble forårsaket av at hans egne kommandanter vendte seg mot ham og inngikk midlertidige allianser med Taliban. Etter at Taliban i 1996–97 tok makten i Mazar-e-Sharif og områdene rundt, har Dostum tilbrakt mesteparten av tiden i eksil.

Foruten de tre sentrale gruppene består Nordalliansen av en rekke mindre grupperinger, deriblant Hezb-e Islami (Hekmatyar) og Ittehad-e Islami (Abdul Rasul Sayyaf). Sayyaf er, i likhet med Hekmatyar, pashtuner, men har liten tillit hos den mer tradisjonsorienterte befolkningen i de pashtunske områdene i sør, hvor både stammetilhørighet og en relativt streng og tradisjonsbasert religion holdes i hevd. Sayyaf er utdannet ved Al-Azhar- universitetet i Kairo og regnes for å ha gode kontakter både i Saudi-Arabia og innen Det muslimske brorskap. Det er antatt at det var med støtte fra slike kretser han bygde opp sitt islamske universitet i flyktningleiren Pabbi, utenfor Peshawar, på slutten av åttitallet. Verken Hekmatyar eller Sayyaf ser i dag ut til å disponere militært materiell eller organisasjon av noen betydning.

Partene i det som i dag kalles Nordalliansen, bærer et tungt ansvar for dagens situasjon. Ikke bare mislyktes de fundamentalt i

å etablere et fungerende styre, men de ble også ansvarlige for massive menneskerettsbrudd, omfattende narkotikaproduksjon og støtte til internasjonal terrorisme. Anklagene mot Taliban i dag dreier seg i stor grad om de samme temaene. Når Taliban kunne lykkes i den grad de gjorde, var det fordi de fremsto som et alternativ til det eksisterende vanstyret. Selv om afghanere flest uttrykker velbegrunnet skepsis til Taliban-regimet, husker de også sin nære historie. Dagens afghanske politiske landskap er derfor uten helter, et landskap der det er vanskelig å se løsninger som ikke innebærer smertefulle kompromisser.

## Organisasjonen

De religiøse nettverkene utgjør Taliban-bevegelsens kjerne. Alle ledende posisjoner fylles av folk med religiøs skoloring fra madrassaene. Tidligere religiøs mobilisering på dette grunnlaget har gjerne vært dominert av de høyere skriftlærde, *maulawiene* (de som utgjør *ulemaen*). Tyngden av lederjobbene innen Taliban, derimot, er besatt av folk som fortsatt kaller seg mullaher, en indikasjon på at deres studier har vært mer kortvarige. Mullah Mohammad Omar, lederen for Taliban, har avbrutt sine studier for å gå i krigen to ganger, først mot Sovjetunionen tidlig på 80-tallet, deretter i 1994. Mange av lederne er også unge, mullah Omar er nå vel 40 år og tilhører derfor en generasjon som har levd hele sitt voksne liv med et Afghanistan i krig. Det faktum at mullaher har de sentrale posisjonene i organisasjonen, ser ikke ut til å ha gått på bekostning av ulemaen sin støtte. Alt i 1996 ble over tusen høyere skriftlærde samlet i Kandahar der de gav støtte til Talibans *jihad* mot Rabbani-regjeringen og utnevnte mullah Omar til bevegelsens øverste leder (Amir-ul-Momineen). Det siste året har ulemaen, rådet av religiøse skriftlærde, blitt innkalt for å uttale seg i vanskelige situasjoner. Det ble konsultert av Taliban-ledelsen forut for ødeleggelsen av Buddha-statuene i Bamiyan i 2000 og i forbindelse med spørsmålet om utlevering av bin Laden i september i år. Ulemaen brukes her aktivt for å gi råd, godkjenne viktige eller kontroversielle vedtak og for å bygge bredere støtte internt.

Ved å inkorporere det tradisjonelle sunni-islamske nettverket i organisasjonen har Taliban fått en betydelig administrativ styrke (Dorransoro 2000: 199–212). Forfatterne har selv erfart, blant annet under feltarbeid i Herat-området, hvordan enhver landsby-mullah fungerer som Taliban-administrasjonens forlengede arm, og avgir informasjon som gir grunnlag både for skattlegging og poli-



tisk kontroll. Selv om mange av disse mullahene uttrykker politiske antipatier overfor Taliban, i tillegg til at den nye praksisen fratrar dem disposisjonsretten over de religiøst baserte skattene, så er det få alternativer til å samarbeide. Mange afghanere mener at Taliban har større kontroll på landsbygda enn noe tidligere afghansk regime, og at grunnen ligger i bruken av det uformelle, men allestedsnærværende, religiøse nettverket (Strand, Harpviken & Najimi 2001).

I tillegg til dette nettverket fikk Taliban raskt tilslutning fra et mangfold av folk med forskjelligartet politisk orientering. En del av disse hadde kjempet med motstandsbevegelsen, eller med den tidligere kommunistregjeringen, og ved å stille seg til rådighet for Taliban oppnådde de en viss beskyttelse (Olesen 1997:95). For andre var relasjonen til Taliban en vei til å sikre egen økonomisk posisjon. Problemet for Taliban var at mange av dem som etter hvert sluttet seg til, representerte det vanstyret de hevdet å skulle ta et oppgjør med. Andre som sluttet seg til Taliban, hadde sin bakgrunn i de mer moderate delene av motstandsbevegelsen eller kommunistregimet, men så få alternativer til Taliban utover siste halvdel av 1990-tallet. Blant disse var det mange som sto for en mykere linje, uten at de fikk gjennomslag hos en ledelse som ble stadig mer tilbaketrukket og stadig mer ekstrem i sin politiske praksis.

For også innen det religiøse nettverket var meningsforskjellene store. En religiøs leder i Herat, en lokal maulawi, gjorde en distinksjon mellom taliban-e jang og taliban-e ketab, mellom «krigs-taliban» og «bok-taliban». Hans poeng var at det var for mye fokus på de som bare snakket krigens språk, mens mange religiøse ledere er mindre opptatt av å løse problemer med krigen som virkemiddel, og mer opptatt av religionens forsonende potensial og av sin egen rolle i det sivile samfunnet. I dette ligger det et poeng som er viktig å holde fast ved: Historien om Taliban er også historien om en bevegelse som baserte seg på en viktig kraft i Afghanistans sivile samfunn, de religiøse nettverkene, noe som nå truer med å frata denne kraften all legitimitet for lang tid fremover. Men en underkjenning av Talibans politiske prosjekt bør ikke nødvendigvis innebære en underkjenning av at religiøse ledere kan spille en konstruktiv rolle.

Historien om Taliban er også historien om en bevegelse som har gjennomgått dramatiske endringer. Ikke minst gjelder dette beslutningsprosessene, som i økende grad er blitt sentralisert, med svært lite innsyn utenfra. De første par årene var det brede diskusjoner før beslutninger ble fattet, lederskapet fremsto som kollektivt, og

hele organisasjonen var sterkt orientert mot konsensus. Ahmad Rashid har beskrevet dette slik:

If there was a single inspiration and hope for peace amongst ordinary Afghans after the Taliban emerged, it was the fact that they governed through a collective political leadership, which was consultative and consensus-building, rather than dominated by one individual (2000:95).

I ettertid har det blitt fremstilt som ganske tilfeldig at det var nettopp mullah Omar som ble valgt til leder. Men mens Taliban militært hadde stor fremgang, og la under seg store deler av landet, forble Kandahar maktsentrum, både militært, politisk og religiøst. Vi så en gradvis bevegelse bort fra den kontinuerlige konsensusdanningen, til en mer sentraldirigert linje. Dette ble spesielt problematisk etter inntakelsen av hovedstaden Kabul. Mullah Omar insisterte på å fortsette å styre fra Kandahar, hvor han omgis av et råd på ti personer, hvorav ni er pashtunere fra Kandahar-området (Rubin *et al.*:15–16). Det ble opprettet et ministerråd på sytten medlemmer i Kabul, ledet av mullah Rabbani (ikke å forveksle med professor Burhanuddin Rabbani), men dette har begrenset makt og opplever tidvis at selv detaljbeslutninger kan reverseres av ledelsen i Kandahar.<sup>11</sup> Selve beslutningsprosessene på toppnivå er svært lite gjennomsiktede, og dette forverret seg ytterligere etter at et bombeangrep mot mullah Omar i august 1999 fikk lederen til å bli meget forsiktig med hvem han møter. For observatører utenfra har det ofte vært vanskelig å forstå grunnlaget for beslutninger som tas, og enda vanskeligere å lese en konsistent politisk linje ut fra enkeltbeslutningene.

Rent administrativt har Taliban også hatt blandet suksess. Bevegelsens egne folk er blitt satt inn i alle ledende stillinger i forvaltningen, og på dette nivået roteres folk hyppig, også mellom stillinger i den sivile administrasjonen og på krigsfronten. Noe av målet er å sørge for at enkeltpersoner ikke kan bygge seg en lokal maktposisjon, et konsekvent anvendt prinsipp er at ingen utnevnes til ledende stillinger i eget hjemmeområde. Men problemet med denne praksisen er at Taliban har svært få folk med administrativ erfaring og relativt få som evner å bruke kompetente rådgivere på en konstruktiv måte. Et ytterligere problem er at Taliban har full-

---

<sup>11</sup> Mullah Rabbani døde sommeren 2000 en naturlig død, og det er ikke utnevnt noen i hans sted.

endtløst den massive hjerneflukten som startet under tidligere regimer, dels gjennom at de kvitter seg med medarbeidere som de ikke har tillit til, dels fordi folk med utdanning flykter fra en politisk praksis de ikke ser seg i stand til å leve med. Situasjonen er derfor at administrasjonens ledere har Taliban-bakgrunn, men lite relevant kompetanse, mens det gamle byråkratiet humper videre etter å ha mistet mye av sine mest kompetente folk. Derfor har Taliban bare i svært begrenset grad lykkes med sin ambisjon om å gjenreise statsapparatet.

Samtidig er det interessant at Taliban har innført nye rådsforsamlinger – *shuraer* – på både provins- og distriktsnivå (Strand, Ask & Harpviken 2001). Disse shuraene fungerer som en parallell struktur til den vanlige administrasjonen, representantene er folk med religiøs bakgrunn. Denne shura-strukturen har vært bygd opp over de siste tre til fire årene. Taliban ser dette som et forsøk på å unngå å lage en blåkopi av løsningene som brukes i andre land, og som en løsning som er genuint tilpasset den afghanske konteksten. Rapportene fra enkelte områder tyder på at disse shuraene har spilt en betydelig rolle, ikke minst i å målbare vanlige folk sin misnøye med administrative beslutninger. Samtidig er shura-systemet lite omtalt i litteraturen og lite kjent blant bistandsorganisasjoner og andre som jobber i landet, slik at det er vanskelig å bedømme hvordan det har virket i praksis. En potensiell styrke ligger i shuraenes rolle som klage- og kontrollinstans, samtidig kan shuraenes potensielt tette tilknytning til Taliban representere et problem.

Bildet av en administrasjon som ikke fungerer, må også nyanseres. På distriktsnivået ser vi ofte at den fungerer relativt bra, og at distriktsguvernørene har et samspill både med religiøse ledere, lokale landsbyråd og med bistandsorganisasjonene, de siste gjerne representert ved sine afghanske ansatte. På dette nivået er kravene til kunnskap om den moderne verden mindre, og mulige konflikter løses ofte på en smidig og konsensusorientert måte. Ofte ser vi at det lokale lederskapet i stor grad har klart å tilfredsstille lokale krav til lov og orden, mens de i liten grad har intervensert i folks dagligliv. Problemet er at fremtiden er uforutsigbar. Smidige løsninger på lokalnivå er sårbare for politiske innstramminger som gjøres sentralt, og som ikke sjelden følges opp av kontrolltiltak.

En spesialitet under Taliban er det såkalte *Ministry of Enforcement of Virtue and Suppression of Vice*, et organ som ser ut til å være modellert etter et lignende organ i Saudi-Arabia (Rubin 1999: 28–29). I Iran spiller Revolusjonsgarden en lignende rolle. «Vice and Virtue» fikk departementsstatus i 1998 og antas å ligge komman-

domessig direkte under mullah Omar. Departementet er ansvarlig for å fremme moralsk adferd i vid forstand, også innenfor Talibans egne rekker, og følger opp alle religiøse erklæringer fra ledelsen i Kandahar. Departementets folk har stått for avstraffelse, blant annet av kvinner som ikke kler seg på reglementert vis og av menn som har trimmet skjegget, og sørger for at folk overholder bønneplikten. Departementet har fått en uavhengig status innen regimet, og det antas at det har hatt sine egne finansieringskilder. I afghansk sammenheng er «Vice and Virtue» en anomali som for mange har kommet til å representere de mest negative sidene ved Taliban-regimet, der grov vold brukes systematisk for å få folk til å respektere bestemte religiøse tolkninger. Samtidig bør en ikke overse departementets rolle internt, der «Vice and Virtue» i stadig økende grad har slått ned på Taliban-soldater og ledere som ikke forholder seg til ledelsens direktiver, både når det gjelder kriminalitet og overgrep mot sivilbefolkningen. Som følge av Talibans brokete rekruttering har denne interne kontrollen blitt stadig mer sentral.

Taliban-regimet er sammensatt. Lederskapet, med mullah Mohammad Omar i spissen, og med «Vice and Virtue» som et viktig element, har i stadig større grad fremstått som den mest radikale delen av bevegelsen. Samtidig har en stille opposisjon vokst, og både innenfor det religiøse nettverket og innenfor bredere grupperinger som har sluttet seg til Taliban, er motstanden stor, ikke minst mot den tiltakende isoleringen fra verdenssamfunnet og orienteringen mot radikale islamske grupper. I denne situasjonen er det et paradoks at ledelsen har gått vekk fra den kontinuerlige bruken av konsultasjon i beslutningsprosessene, samtidig som man på lavere nivå har innført rådgivende forsamlinger parallelt med den formelle administrative strukturen. Et ytterligere paradoks er at de religiøse skriftlærde, ulemaen, innkalles ved kritiske avgjørelser. Dette tyder på at ledelsen legger betydelig vekt på å vinne oppslutning om sin politikk internt, mens den i mindre grad ser at det er noe å hente ved å komme det internasjonale samfunnet i møte.

## Pakistans rolle

Afghanistan-konflikten, i sin nåværende form, er et resultat av andre staters nærvær. På 1980-tallet var det Sovjetunionen og konfrontasjonen med USA gjennom motstandsbevegelsen, på 1990-tallet var det primært nabolandene som tok del i krigen gjennom sin støtte til partene på slagmarken. Her skal vi konsentrere oss om Pakistan, som de siste årene har spilt den viktigste rollen blant naboland-

dene, og som har spilt en sentral rolle i Talibans utvikling.

Gjennom hele Pakistans korte historie har Afghanistan-spørsmålet stått sentralt. Historisk har dette å gjøre med at grensen mellom de to landene deler den pashtunske befolkningsgruppen grovt sett i to. Pakistan har næret en begrunnet frykt for at herskerne i Kabul, som alltid har hatt pashtunsk opphav, skulle ønske å sikre etnisk majoritet gjennom å legge under seg de pashtunske områdene i Pakistan. Det såkalte Pashtunistan-spørsmålet har regelmessig kommet opp i afghansk politikk. Videre har det anstrengte forholdet til India, med fokus på Kashmir-konflikten, vært viktig for Pakistan. Det har vært en etablert doktrine at et vennligsinnet regime i Kabul ville gi landet «strategisk dybde» i forhold til truselen fra India. På 1990-tallet kom i tillegg ønsket om å etablere økonomiske og politiske forbindelser med de nye republikkene i Sentral-Asia som et sentralt motiv i Afghanistan-politikken. Fortsatt så Pakistan det som grunnleggende for egen sikkerhet å ha et vennligsinnet regime i Afghanistan.

Talibans raske fremgang fikk mange til å vende blikket mot Pakistan allerede høsten 1994. En av bevegelsens tidlige militære suksesser var å frigi en pakistansk lastebilkonvoi som var på vei gjennom vestre Afghanistan til Turkemenistan, og som var tatt i arrest av lokale kommandanter i Kandahar-området. I ettertid viser det seg at dette var gjort på anmodning fra Pakistan (Rashid 2000:28–29). Det tok bare et par dager fra Taliban grep inn overfor de lokale kommandantene, til de hadde tatt kontroll over Kandahar. Når Taliban i løpet av få måneder utviklet en betydelig militær slagkraft, så pekte sporene igjen til Pakistan. Utover på andre halvdel av 1990-tallet ble Pakistan mindre diskret i sin støtte til Taliban, den innbefattet både penger, militært materiell og militære rådgivere. I 1997 anerkjente Pakistan Taliban-regjeringen, sammen med Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater.

Likevel er det altfor enkelt å forklare Talibans suksess med den pakistanske støtten alene (Harpviken 1997:283). For det første hadde Pakistan forsøkt å bygge partier i Afghanistan før, uten å lykkes. De syv motstandspartiene fra 1980-tallet hadde alle Pakistan som fødselshjelper og guvernante. Engasjementet bak Gulbuddin Hekmatyar og hans parti Hezb-e Islami er et sentralt eksempel. På tross av massiv støtte fra Pakistan lyktes Hekmatyar i svært begrenset grad. I motsetning til Taliban var Hezb ikke i stand til å knytte an til eksisterende nettverk i det afghanske samfunnet, og med et mobiliseringspotensial som knapt strakk seg ut over et ferskt akademikermiljø, forble partiet sårbart. For det andre ble Taliban

aldri noen marionett for Pakistan. Taliban vokste i stor grad ut av flyktningmiljøene i Pakistan, ut av madrassaene i både Afghanistan og Pakistan, og grensen mellom de to landene var relativt porøs. Gjennom sin evne til å spille på en rekke forskjellige aktører i Pakistan maktet Taliban å opprettholde betydelige frihetsgrader.

Innen Pakistan var Taliban i stand til å spille både på regjeringen, etterretningstjenesten Inter Services Intelligence Directorate (ISI) og på provinsregjeringene i Baluchistan og North West Frontier Province ved grensen til Afghanistan (Rashid 1998). I tillegg til dette hadde Taliban også sentrale støttespillere i partiet Jamiat-e Ulama-i Islam (JUI), Pakistans ledende diobandi-inspirerte parti som drev en rekke madrassaer. Fra 1993 fikk JUI ny innflytelse gjennom å gå i regjering med Pakistan People's Party (PPP), ledet av Benazir Bhutto. Videre representerte transportører, basert i området rundt byen Quetta, en viktig ressurs – disse var involvert i smugling av gods fra Afghanistan, som er tollfri sone, og kommandantveldet i Kandahar-området var et stort problem for dem (Rubin 2000:1798). Taliban ble dyktige i spillet mellom de forskjellige allierte på pakistansk side. Rashid har satt dette på spissen:

And the Taliban had become masters at using these differences within the Pakistani establishment to their advantage, extracting the maximum benefits from Pakistan without giving any concessions in return (Rashid 1998: 88).

I denne sammenhengen er det også viktig at den betydelige radikaliseringen av Taliban, og de negative internasjonale reaksjonene på deres styresett, har vært en kostnad for Pakistan. Likevel har landet sett det som hensiktsmessig å fortsette støtten til Taliban, i stor grad fordi man ikke har noe reelt alternativ.

Taliban hadde gode grunner til å være skeptisk til Pakistans rolle, og når de søker en viss uavhengighet, bygger dette både på historisk erfaring og på dagsaktuelle realiteter. Etter å ha kontrollert den internasjonale støtten til partiene i motstandsbevegelsen gjennom hele 1980-tallet, gjorde Pakistan, gjennom ISI, i 1989 et fremstøt for å få på plass en ny regjering. Posisjonene innen Afghan Interim Government (AIG) ble fordelt i pakt med pakistanske ønsker, og det ble brukt både trusler og lovnader om omfattende støtte for å få kabalen på plass.<sup>12</sup> Da det viste seg at AIG ble lam-

12 På den såkalte Rawalpindi-shuraen i februar 1989 deltok både partier og kommandanter, og mens Pakistan spilte en ledende rolle, var USA og Saudi-Arabia innfor-

met av indre splid, vendte Pakistan seg til kommandantene i Afghanistan og arrangerte høsten 1990 flere møter med fremtredende kommandanter i håp om å skape et internt press i partiene, eventuelt å bygge et selvstendig alternativ (Rubin 1995:254–255). Det skjøre byggverket av partier og kommandanter var basis for den regjeringen som våren 1992 tok over makten i Kabul etter kommunistene.<sup>13</sup> I denne situasjonen var det Hekmatyar og Dostum som ble brukt av Pakistan for å legge press på regjeringen i Kabul.<sup>14</sup> I etterkant av Talibanens overtakelse av Kabul har Pakistan, spesielt gjennom ISI, fortsatt å pleie sine gamle kontakter, både ved å innlosjere dem på sine gjestehus i grensebyen Peshawar og ved å sende høytstående delegasjoner i felt. Taliban har gode grunner til å forsøke å holde sine nærmeste støttespillere på en armlengdes avstand, men akkurat som Taliban opprettholder en viss uavhengighet gjennom å bevare relasjonene til flere aktører i Pakistan, søker Pakistan å øve press på Taliban-ledelsen gjennom å fortsette å pleie forholdet til potensielle utfordrere.

En kilde til dyp bekymring på pakistansk side er den mulige appell som Taliban har i store grupper i Pakistan. Mange unge menn som har studert ved madrassaene, sympatiserer med Taliban, og mange av dem har vært ved fronten i Afghanistan og fått kamperfaring. I begynnelsen var det det tradisjonalistiske JUI som støttet Taliban, men etter hvert har klassiske islamistiske partier som Jamaat-e Islami støttet dem, blant annet ved å sende rekrutter til krigen. For Pakistan – som selv sliter med enorm skjevfordeling, manglende økonomisk utvikling og et politisk system som ikke makter å fange opp motsetningene – synes trusselen om talibanisering reell. Vi hevder ovenfor at Talibanens opprinnelige politiske prosjekt ikke var internasjonalistisk, og at det har liten appell hos muslimer flest. Unntaket fra dette er antakelig Pakistan, der mange har sterke bånd til Taliban, og der den politiske misnøyen nå gir seg uttrykk i sympati med deres politiske prosjekt.

Pakistan er derfor viktig for Talibanens fremvekst, men ikke i den

---

stått med spillet. Dette skjedde i forventning om at kommunistregjeringen skulle kollapse snart etter Sovjetunionens uttrekking 15. februar 1989.

13 Utenriksminister i Kabul-regjeringen, Hedayat Amin Arsala, la sin første utenlandstur til India ut fra et klart behov for å markere uavhengighet av Pakistan. Dette ble ikke godt mottatt av det pakistanske lederskapet.

14 I september 1995 ble den pakistanske ambassaden i Kabul stormet og brent ned, og det var liten tvil om at sentrale folk innen Kabul-regjeringen sto bak. Dette ble oppfattet som svært truende av Pakistan og førte til at støtten til Taliban ble trappet ytterligere opp.

forstand at landet er en enhetlig aktør som kan trekke i noen tråder og derved få marionetten Taliban til å gjøre som en ønsker. Taliban, slik vi kjenner regimet i dag, hadde vært utenkelig uten pakistansk støtte, men dette er ikke hele historien. Mer grunnleggende ser vi at den politiske situasjonen i Afghanistan ikke kan analyseres uten at man ser på de nære båndene til Pakistan. Her har vi både etniske, stammebaserte og religiøse identiteter som krysser grensene, og kontakten er styrket gjennom de siste to tiårs massive migrasjon. Pakistans rolle er komplisert; en stabil fremtidig løsning vil avhenge av landets støtte, samtidig som den nære historie viser at dette kan ha store kostnader.

## Verdenssamfunnet

Forholdet mellom Taliban og det en løselig kan kalle verdenssamfunnet, representert ved diplomater og bistandsarbeidere, har aldri vært enkelt. En grunn ligger åpenbart i Talibans tradisjonalisme og utdanningsmessige bakgrunn, som gjør at deres forståelsesrammer ligger langt unna den internasjonale diplomatiske referansen. I tillegg har Taliban et kompetanseproblem; de har få folk som kjenner reglene for internasjonal samhandling eller som behersker annet enn lokale språk. Dette i seg selv gjør dialogen med det internasjonale samfunnet ekstremt vanskelig. Når det gjelder de respektive bistandsorganisasjoner og diplomatiske representasjoner, har det ikke vært vilje til å møte denne utfordringen ved å finne alternative innfallsvinkler eller bygge opp kompetanse innen egen organisasjon. Grunnlaget for fravær av dialog er etablert allerede her.

Forholdet til bistandssamfunnet var preget av at organisasjonene unngikk Taliban i størst mulig grad. De frivillige organisasjonene, som hadde jobbet «cross border» på 1980-tallet, var vant med å etablere avtaler med individuelle kommandanter og fortsatte å operere som om det ikke fantes en sentral autoritet. FN-organisasjonene tok utgangspunkt i at Taliban ikke var en anerkjent regjering, og forsøkte å holde kontakten med Taliban på et minimumsnivå. Definisjonen av Afghanistan som et «statsløst samfunn» gav FN-organisasjonene, basert i Islamabad i Pakistan, anledning til å spille en rolle som en kvasi-regjering i eksil. Mullah Mohammad Hassan, guvernør i Kandahar, ble midt på 90-tallet oppsøkt av lederen av en bistandsorganisasjon som hadde engasjert seg i landsbyutvikling på vilkår av at lokale innbyggere forpliktet seg til å slutte med opiumproduksjon. Folket overholdt ikke avtalen,



og nå ønsket man hjelp fra Taliban til å håndheve forpliktelsene. Mullah Hassan svarte at han skulle gjerne ha hjulpet, men at han ikke kunne i dette tilfellet siden han ikke hadde blitt informert om prosjektet på forhånd.

Forholdet til det internasjonale diplomatiet var ikke noe bedre. Taliban følte at de fortjente honnør for å ha gjenetablert fred og sikkerhet i store områder av landet, noe de ikke fikk. Tvert imot var det kritikken som dominerte. Allerede høsten 1995, etter at Taliban hadde inntatt Herat og innført en rekke restriksjoner i byen, var det helt nødvendig å fremføre en kritikk av regimets undertrykkende praksis. Taliban innførte systematisk en praksis som baserte seg på hvordan folk levde på landsbygda i de konservative pashtunske kjerneområdene, og brukte rå makt for å sørge for at regelverket ble respektert. Jenter ble nektet utdanning, kvinner kunne ikke lenger arbeide i administrasjonen eller internasjonale hjelpeorganisasjoner som ikke overholdt strenge segregeringsregler for menn og kvinner. Dette utfordret både den utdannede delen av den afghanske befolkningen og det internasjonale samfunnet. Den vanlige afghaner hadde liten forståelse for at Taliban slo kvinnene i Kabul dersom de ikke overholdt de mange påbudene. Selv i de pashtunske kjerneområdene reagerte folk på at tradisjonelle normer som de vanligvis overholdt av fri vilje, nå ble påtvunget dem av unge krigere med makt.

Det internasjonale samfunnet, bistandsorganisasjonene inkludert, var forpliktet til å ta opp dette. Problemet lå i at en ikke hadde hensiktsmessige kanaler for å fremføre kritikken. Det internasjonale diplomatiet benyttet ikke egne representanter med sterke relasjoner til Taliban, derved etablerte man ikke den grunnleggende tillit som ville gjort det mulig også å fremføre kritikk uten at samtalen brøt sammen. Det blir lite dialog av at det med jevne mellomrom ankommer en ny internasjonal representant i Kandahar for å fremføre et budskap man har hørt før. Det var dette en bistandsarbeider siktet til da han karakteriserte forholdet mellom Taliban og organisasjonene som «permanent kognitiv dissonans».

Etter hvert ble spørsmålet om internasjonal anerkjennelse viktig for Taliban. Det ble oppfattet som urimelig at Rabbani-regjeringen fikk beholde FN-setet etter at Taliban inntok Kabul. Taliban etablerte en egen delegasjon til FN i New York. De krevde at setet ble overført til dem som Afghanistans rettmessige regjering, et krav FN avviste gjentatte ganger. Taliban på sin side hadde ikke ventet full uttelling i disse forhandlingene, men det ble oppfattet som svært urimelig at FN ikke brukte muligheten til å stille plassen åpen.

Gjennom hele nittitallet drev FN et kontinuerlig fredsmeklingsarbeid mellom partene, men uten å lykkes. Dette kom nok delvis av at FN aldri fikk noen reell støtte for dette internasjonalt, ikke minst gjennom at Afghanistans naboland holdt frem med omfattende militær og finansiell støtte til sine favoritter på slagmarken, på tross av gjentatte erklæringer om det motsatte. En svakhet ved forhandlingsprosessen var den ensidige konsentrasjonen om militære grupper. Sivile grupper i Afghanistan og i eksil, som manglet våpenmakt, men som hadde sterkere troverdighet i den afghanske befolkningen, ble i stor grad neglisjert.

Da Sikkerhetsrådet innførte sanksjoner senhøstes 1999, ledet an av en allianse mellom USA og Russland, føyde dette seg, slik Talibanledelsen så det, bare inn i en etablert tradisjon av internasjonal isolering. Lite tyder på at sanksjonene i seg selv hadde omfattende humanitære skadevirkninger, viktigere var antakelig den psykologiske effekten hos afghanere som følte at verden nå hadde sviktet dem for godt. Ikke minst var de politiske effektene viktige, ved at Talibanledelsen fikk internasjonalt reiseforbud og dermed ble eksponert bare for sine støttespillere i Pakistan og for internasjonale gjester på egen jord. Ett år senere ble Sikkerhetsrådets sanksjonspakke utvidet til blant annet å innbefatte en ensidig våpenembargo mot Taliban, på tross av at FNs fredsmekler lenge hadde jobbet for en embargo som rammet alle parter. For Taliban fremsto FNs politikk som grunnleggende inkonsistent.

Sanksjonene dreide seg om tre spørsmål. Det første, og åpenbart det sentrale, var at Taliban huset internasjonale terrorister generelt og bin Laden spesielt. Det andre spørsmålet dreide seg om brudd på menneskerettighetene, ikke minst i forhold til kvinner. Det tredje var narkotikaproduksjon og -eksport. Dette utløste en intern debatt som førte til at Taliban fra juli 2000 gjennomførte et totalforbud mot narkotikaproduksjon i alle områder hvor de hadde kontroll. Det var kostnader knyttet til å ta en viktig inntektskilde fra mange av støttespillerne, men Talibans vurdering synes å ha vært at dette var tross alt den enkleste måten å komme i dialog med verdenssamfunnet på når det gjaldt spørsmålene om internasjonal anerkjennelse og sanksjoner. For Talibanledelsen var det derfor skuffende at den internasjonale responsen uteble. Narkotika var ikke viktig nok, og det regimet så som en stor innrømmelse, førte ikke til noen bedring av forholdet til omverdenen.

Med dette som utgangspunkt er det grunn til å spørre om den internasjonale isoleringspolitikken kan ha bidratt til den dramatiske radikaliseringen av Taliban. Det er klart at mange elementer i

radikaliseringen lå utenfor verdenssamfunnets innflytelse, men vi bør heller ikke se bort fra at man kunne ha oppnådd mer dersom de som kom utenfra hadde hatt større kunnskap, hadde maktet å uttrykke respekt og å bygge relasjoner og tillit, samt å belønne positive tiltak fra bevegelsens side.

## Gjestene

Rekrutteringen av såkalte islamske krigere, unge menn fra andre islamske land som ville komme til Afghanistan for å delta i krigen mot Sovjetunionen, startet allerede i 1980. Parallelt med den amerikanske støtten til motstandsbevegelsen kom støtten fra Saudi-Arabia. Osama bin Laden kom til Afghanistan som kontakt for det saudiske regimet. Han var mellommann i formidlingen av penger til motstandsbevegelsen. Samtidig spilte han en rolle i rekrutteringen og formidlingen av islamske krigere. Dette var velkjent for alle impliserte, men det var først i 1986, under CIA-direktør William Caseys besøk i Pakistan, at amerikanerne gav sin godkjenning av strategien. Mot slutten av 80-tallet økte antallet islamske krigere sterkt. På 90-tallet ble «afghaner» et skjellsord mange steder i verden, det ble brukt for å beskrive folk som hadde fått militær trening og praksis i Afghanistan, men som senere hadde forlatt landet. Ofte var de ikke velkommen i sine opprinnelige hjemland, og mange av dem ble i realiteten statsløse. De såkalte afghanerne dukket opp i forbindelse med terroristhandlinger, eller i forbindelse med ikke-statlige militære grupper, for eksempel under krigen i Tsjetsjenia og på Balkan.<sup>15</sup>

De internasjonale islamske krigerne ble aldri høyt verdsatt av den vanlige afghaner. Det var åpenbart at disse hadde et politisk prosjekt som hadde lite å gjøre med Afghanistans velferd, og mange av dem prediket en form for politisk islam som sto langt fra den afghanske folkereligjøsiteten. På 1980-tallet var det særlig islamistpartiene som sto som vertskap for de islamske krigerne. Det er derfor ingen overraskelse at da bin Laden våren 1996, etter flere år i Sudan, vendte tilbake til Afghanistan, var det som gjest hos den daværende Kabul-regjeringen. Da Taliban inntok Kabul samme høst, ble bin Laden og hans nettverk værende, og et samarbeid ble

15 «Afghanerne» var ikke folk som hadde vokst opp i Afghanistan. Vi kjenner bare to tilfeller der reelt afghanske grupper deltok i stridigheter utenfor Afghanistan. Det ene var under Golfkrigen, der en mindre kontingent deltok på alliert side, det andre var i Aserbajdsjan tidlig på 1990-tallet, der et amerikansk oljeselskap leide inn grupper fra motstandsbevegelsen for å beskytte oljeutvinningen.

gradvis opprettet. Frem til årsskiftet 1996–97 hadde ikke Talibanledelsen vært direkte eksponert for bin Laden og de internasjonale islamske krigerne, eller for internasjonalistisk islambasert ideologi mer allment (Rashid 1999:32). Etter hvert etablerte bin Laden god kontakt med mullah Omar, Talibans leder, og bygde opp en ny leir i Kandahar. Relasjonen til bin Laden, både politisk og økonomisk, kan ses i sammenheng med den gradvise radikaliseringen av Taliban. Etter at USA erklærte bin Laden som en hovedfiende etter bombingene av ambassadene i Afrika i 1998, fikk han større oppslutning og dermed ny tilførsel av rekrutter. Selv om antallet islamske krigere langt fra er på samme nivå som ti år tidligere, har det vært en betydelig økning over de siste to til tre årene.

Men bin Laden og hans krigere var ikke de eneste gjestene; landet har huset opprørsgrupper fra en rekke land i regionen. Under krigen i Tadsjikistan opererte den islamistiske opposisjonen delvis fra afghansk jord. Islamic Movement of Uzbekistan har over de siste årene bygd seg opp og har utført flere attentatforsøk mot Usbekistans president. Videre finner vi mindre grupper fra Xinjiang-provinsen i Kina, fra Tsjetsjenia, Iran og ikke minst grupper som er involvert i Kashmir-konflikten. Flere av disse gruppene har hatt et feste i landet gjennom flere år, lenge før Taliban kom på banen, men det er hevdet at omfanget har økt betydelig de siste par årene.

For Taliban, så vel som for Afghanistans befolkning, ble kostnadene ved å huse gjestene store. Ikke bare USA, men også Russland og andre så dette som en sentral trussel, og i den grad det var interesse for å formulere en Afghanistan-politikk, dreide dette seg om ett enkelt krav: utlevering av bin Laden. Kravet sto sentralt når det gjaldt FN-sete og internasjonal anerkjennelse, så vel som når det gjaldt Sikkerhetsrådets boikott. Etter at USA la ansvaret for bombingene av to av sine ambassader i Afrika på bin Laden, ble presset på Taliban intensivert. Taliban svarte konsekvent at de måtte få se bevismaterialet, og videre foreslo de alternative løsninger, blant annet at mannen ble stilt for retten i et muslimsk tredjeland. Amerikanerne på sin side var ikke villig til å fire på kravet om en vilkårløs utlevering til USA, og selv om det er mange tegn på at Taliban signaliserte forhandlingsvilje, forble det et uoverstigelig hinder at USA manglet vilje til å gå inn på en løsning der Taliban beholdt en viss ære.<sup>17</sup> Tre år med forhandlinger førte ikke frem, og Talibans løsningsforslag ble senest gjentatt i forkant av bombingene

17 Se for eksempel: Ottaway, David B. & Joe Stephens «Diplomats Met with Taliban on Bin Laden: Some Contend U.S. Missed Its Chance», *Washington Post* 29. 10.01

som fulgte terroraksjonen i USA den 11. september i år.

Terroraksjonen gav et intensivert fokus på både Taliban og deres gjester. Når det gjelder bin Laden og al-Qaida-nettverket, har vi fortsatt lite annet enn gjetninger angående hvor tette relasjonene til Taliban-ledelsen er. Ledelsens dyrekjøpte forsvar av bin Laden er et sentralt spørsmål for interne kritikere, men uansett så viser Talibans støtte til bin Laden og andre at deres prosjekt har gjennomgått en sterk dreining mot det radikale. Grunnleggende sett er det likevel all grunn til å se bevegelsen som en pragmatisk allianse mellom forskjelligartede fenomener, snarere enn som et enhetlig politisk prosjekt.

## Konkluderende merknader

Det er en lang vei å gå fra et lokalt opprør i en landsbymadrassa utenfor Kandahar til et regime som står verdenssamfunnet midt imot gjennom forsvaret av sin særegne og politiserte islam-fortolkning. Denne veien har Taliban gått i løpet av bare syv år. Vi har i denne artikkelen forsøkt å nyansere synet på Taliban som en marionett skapt av nabolandet Pakistan, spesielt ved å påpeke to viktige faktorer for bevegelsens fremgang. For det første avløste man et regime som hadde vist seg gjennomgående udugelig. For det andre klarte Taliban å inkorporere det omfattende og allestedsnærværende nettverket av tradisjonelle religiøse ledere og gjøre det til selve grunnstammen i bevegelsen. Støtten fra Pakistan var viktig, men er i seg selv ikke nok til å forklare Talibans fremvekst.

Gjennom sine syv år som politisk bevegelse har Taliban gjennomgått en tiltakende radikalisering. Det er flere Taliban-interne årsaker til denne radikaleringen, blant annet knyttet til lederskaps ideologisk ståsted og den langt fra velutviklede forståelsen av det moderne internasjonale samfunn. Men vi har også hevdet at det internasjonale samfunnet grunnleggende har mislykkes i å etablere noen form for konstruktiv dialog med Taliban, noe som har bidratt til å kvele moderate deler og indirekte bekrefte at den radikale linjen er rett. Talibans tiltakende rolle som vertskap for internasjonale terroristorganisasjoner er en del av dette bildet. Samtidig er det ingen tvil om at Talibans uakseptable praksis mot egen befolkning, og deres mangel på grunnleggende diplomatisk kompetanse, har utgjort store hindringer.

Fortsatt er vår forståelse av fenomenet Taliban svak. Vi har forsøkt å vise at en statisk forklaring ikke er nok. Taliban har gjen-

nomgått omfattende endringer under sin korte levetid. Likeens er det et mangfoldig fenomen, og nettopp i variasjonen i synspunkter og ståsteder innenfor Taliban-bevegelsen ligger de tapte mulighetene. De religiøse nettverkene som danner kjernen i bevegelsen, vil bestå selv om regimet går i oppløsning. I et eventuelt post-talibansk Afghanistan vil folk i disse nettverkene måtte definere sin rolle på nytt, i en ny politisk situasjon med et endret legitimeringsgrunnlag. Forståelsen av fenomenet Talibans bakgrunn og historie vil da være en viktig ressurs.

## Referanser

- Amnesty International (1995) *Women in Afghanistan: A Human Rights Catastrophe*, London: Amnesty International.
- Butt, John (1998) «The Taliban Phenomenon», i Edward Girardet & Jonathan Walker (red.) *Afghanistan*. Genève, Dublin: Crosslines (23–29).
- Christensen, Asger (1995) *Aiding Afghanistan: The Background and Prospects for Reconstruction in a Fragmented Society*, NIAS Reports no. 26. Copenhagen: Nordic Institute for Asian Studies.
- Dorronsoro, Gilles (2000) *La revolution afghane: Des communistes au tâlebân*. Paris: Éditions Karthala.
- Edwards, David Busby (1986) «Charismatic Leadership and Political Process in Afghanistan», *Central Asian Survey* 5 (3/4):273–299.
- Edwards, David Busby (1998) «Learning from the Swat Pathans: Political Leadership in Afghanistan, 1978–97», *American Ethnologist* 25(4):712–728.
- Glatzer, Bernt (1996) *Aid, Development and Human Rights in Afghanistan*. Berlin: Centre of Modern Oriental Studies (ikke-publisert manuskript).
- Harpviken, Kristian Berg (1997) «Transcending Traditionalism: The Emergence of Non-state Military Formations in Afghanistan», *Journal of Peace Research* 34(3):271–287.
- Harpviken, Kristian Berg (1998) «The Hazara of Afghanistan: The Thorny Path towards Political Unity, 1978–1992», i Touraj Atabaki & John O’Kane (red.) *Post-Soviet Central Asia*. London: I.B. Tauris (177–198).
- Harpviken, Kristian Berg (2000) «The Taliban Threat» (Feature Review), *Third World Quarterly* 20(4):861–870.
- Malik, Jamal (1996) *Colonization of Islam: Dissolution of Traditional Institutions in Pakistan*. Lahore: Vanguard Books.
- Marsden (1998) *The Taliban: War, Religion, and the New Order in Afghanistan*. Karachi: Oxford University Press/London: Zed Books.
- Olesen, Asta (1997) «Hvad skjuler Taliban under sløret?», *Den Ny Verden* 1:90–106.
- Rashid, Ahmad (1998) «Pakistan and the Taliban», i William Maley (red.) *Fundamentalism Reborn?: Afghanistan and the Taliban*. New York: New York University Press (72–89).
- Rashid, Ahmad (1999) «The Taliban: Exporting Extremism», *Foreign Affairs* 78(6):22–35.
- Rashid, Ahmad (2000) *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*. London: I.B. Tauris.

- Roy, Olivier (1986) *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roy, Olivier (1995) *Afghanistan: From Holy War to Civil War*. Princeton: The Darwin Press.
- Rubin, Barnett R. (1995) *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*. New Haven: Yale University Press.
- Rubin, Barnett R. (1999) «Afghanistan under the Taliban», *Current History* 98(625):79–91.
- Rubin, Barnett R. (2000) «The Political Economy of War and Peace in Afghanistan», *World Development* 28(10):1789–1803.
- Rubin, Barnett R., Ashraf Ghani, William Maley, Ahmad Rashid & Olivier Roy (2001) *Afghanistan: Reconstruction and Peace-building in a Regional Framework*, KOFF Peacebuilding Report 1, Swiss Peace Foundation, Center for Peacebuilding (tilgjengelig på: [www.swisspeace.ch](http://www.swisspeace.ch)).
- Strand, Arne, Karin Ask & Kristian Berg Harpviken (2001) *Humanitarian Challenges in Afghanistan: Administrative Structures and Gender & Assistance*, CMI Report 4, Bergen: Chr. Michelsens Institutt (tilgjengelig på: [www.cmi.no](http://www.cmi.no)).
- Strand, Arne, Kristian Berg Harpviken & A.W. Najimi (2001) *Current Humanitarian Challenges*. CMI Report 5, Bergen: Chr. Michelsens Institutt (tilgjengelig på: [www.cmi.no](http://www.cmi.no)).

# EUs legitimitet i norsk politisk liv

**Iver B. Neumann** (f. 1959) er samfunnsviter og seniorrådgiver i Utenriksdepartementet, på permisjon fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt, og skriver her som privatperson.

## Begrepet legitimitet

Spørsmålet om legitimitet – hvem som kan ta beslutninger på vegne av hvem ut fra hvilke prosedyrer og med hvilke rettferdiggjørelser – har stått sentralt i politisk teori siden Aristoteles. En sentral årsak til at politisk teori slik den har utviklet seg de siste fem hundre årene kan hevde at den fortsetter der antikken slapp, er nettopp at man gjør legitimitetsspørsmålet til det sentrale tema for ordskiftet om det politiske. Norges forhold til den europeiske integrasjonsprosessen har vært et sentralt anliggende for norsk politisk liv i 40 år. Artikkelen tar sikte på å identifisere problemene knyttet til EUs legitimitet slik de fremstår i norsk politisk liv, og å drøfte under hvilke forutsetninger de vil kunne forandres.

Legitimitet er knyttet til

- ▼ konstitusjon (hvem utgjør den politiske enheten? hvem er folket?)
- ▼ representasjon (hvem tar avgjørelsene?)
- ▼ prosedyre (hvordan tas avgjørelsene, og hvordan settes de ut i livet?)
- ▼ samtykke (hvordan forholder de styrte seg til alt dette? (se Beetham & Lord 1998: 9)).

Denne første delen av artikkelen vil med utgangspunkt i disse fire knutepunktene for politisk liv presentere de sentrale debattene om legitimitet i Europa og identifisere et par problemer som står sentralt i ordskiftet.



## Konstitusjon

Konstitusjon dreier seg om dannelsen av vi'et. I europeiske sammenhenger er skrevne konstitusjoner (grunnlover) ofte, men ikke nødvendigvis, en del av dette.<sup>1</sup> Et sentralt spørsmål i europeisk sammenheng hva konstitusjon angår, er hvorvidt og i hvilken grad man kan snakke om et såkalt «euro-polity». Hele debatten omkring «borgernes Europa» tar utgangspunkt i at det finnes et nettverk av europeiske borgere som legitimeres som sådant (ved for eksempel å ha samme pass), og som kan ha rettigheter.

Folket sees altså som en enhet, med en fri vilje, som kan finne uttrykk i valg. Det gis to delvis gjensidig utelukkende hovedbegrunnelser for dette, to såkalte opphavsmyster. Den ene er den liberale, at folket skapes i et tenkt idealøyeblikk, der individer kommer sammen og inngår en borgerkontrakt, som siden binder og former dem som en levende enhet – et politisk nettverk preget av fellesskap. Den andre er den romantiske, at folket har en felles historie tuftet på fellestrekk av typen sprog, vaner, felles erfaringer med omverdenen etc. (kulturfellesskap). Allerede her kan man lokalisere et knutepunkt i debatten. Anthony D. Smith (1992) har i en innflytelsesrik artikkel hevdet at nasjonalstatenes legitimitet dypsett hviler på det han kaller en pre-moderne opphavsmyste av sistnevnte type. EU er derimot blitt dannet i det han hevder er en postmytisk tid. Dermed finnes det en forskjell mellom prinsippene for nasjonalstatens og EUs konstitusjoner. I og med at nasjonalstatene kan trekke på både en liberal og en romantisk opphavsmyste for å legitimere seg, mens EU bare kan trekke på den førstnevnte, slår denne forskjellen ut i EUs disfavør.<sup>2</sup>

Hovedproblemet med å tenke konstitusjon på den måten er at man begynner med å postulere en enhetlig og klart adskilt politisk enhet. «Folket» postuleres som noe gitt, ikke som et fenomen i evig forandring, en prosess om man vil. En slik tingliggjøring er alltid problematisk, men det blir mer og mer problematisk jo sterkere

1 «A constitution should be seen as a form of activity, an intercultural dialogue in which the culturally diverse sovereign citizens of contemporary societies negotiate agreements on their forms of association over time in accordance with three conventions of mutual recognition, consent and cultural continuity» (Tully 1995: 30).

2 Argumentasjonen kan imøtegås på to forskjellige måter. For det første kan man argumentere for at også Europa, via antikken, kristendommen og det hellige romerske imperium, også kan øse av en romantisk opphavsmyste. For det annet kan man tone ned eller utvide det mytiskes betydning for legitimiteten (se Hansen & Williams 1999 og nedenfor).

europaisk integrasjon og globalisering gjør grensene mellom politiske enheter mer uklare. Disse prosessene fører til at også «folkets» endringsprosess blir stadig mer åpenbar, og at det dermed blir stadig vanskeligere å ta utgangspunkt i at «folket» er noe gitt. Jo større grenseflate mellom samfunn og jo mindre direkte styringsmottak for stater, jo mer problematisk er altså dette utgangspunktet. Konstitusjon av et politisk nettverk er noe som ikke kan foretas en gang for alle, men er noe som løpende må bekreftes i forhold til andre nettverk. Det hverken er eller har vært slik historisk at grensene for en politisk enhet er gitt, og at man så kan konsentrere seg om legitimeringen innen disse grensene. Det har alltid vært kamp om hva slags grensesnitt den politiske enheten skal ha i forhold til andre enheter, og denne kampen har alltid vært knyttet til kampen om hva slags politisk prosjekt enheten skal forsøke å realisere. Det finnes historiske perioder der slik kamp relegeres til periferien av den politiske arena, men vår epoke er definitivt ikke en slik. Kampen for legitimitet kan derfor hva samtiden angår ikke sees løst fra den politiske kamp for øvrig, slik både valgforskere og politiske teoretikere har en tendens til å gjøre. Det vil foreligge en løpende kamp om *hvilke* og *hva slags* politiske nettverk som skal legitimeres.

Et eksempel på dette, som også er instruktivt fordi det er komparativt, kan man finne i hvilke politiske enheter som i forrige århundre ble oppfattet som legitime i området omkring Pyreneene. Peter Sahlins (1989: 291) viser at spanske og franske katalanere forholdt seg på grunnleggende forskjellig vis til de respektive statene de bodde innen, og forstår dette som følger:

The French Catalans were bound to the French state by its ability to satisfy their needs. The French state had created the ties of loyalty and identity instrumentally, by fulfilling the material needs of its citizens. For the people of the borderland, the greater advantage lay in being French than in defining their national identity as Catalans, which would only be meaningful in opposition to the Spanish state.

Legitimitet er altså et resultat av løpende valg og egenidentifisering, og disse valgene er foranderlige. Grupper påvirkes av hva individer gjør. Tilhørighet til forskjellige grupper vil, slik eksempelet med de franske katalanere og for den saks skyld de spanske katalaneres sterke EU-begeistring viser, ikke nødvendigvis være gjensidig utelukkende.

En rekke forfattere legger da også vekt på at EU er en politisk enhet som ikke kan forstås ut fra en modell der det finnes et suverent sentrum og en del underlagte instanser slik man gjennomgå-

ende har lagt til grunn i studiet av europeiske stater de siste halvtusen år eller så (f.eks. Marks 1993). De legger snarere vekt på at det politiske liv i Europa og globalt må forstås som en nettverksstruktur, der forskjellige saker avgjøres på forskjellige nivåer.

Om man begynner analysen med å postulere at det allerede finnes en stat (Norge) og en organisasjon (EU) som kan analyseres uavhengig av hverandre, og uavhengig av de relasjonene de inngår i, har man allerede i utgangspunktet satt i parentes det aspektet ved politikken som her kalles konstitusjon. Når poenget er å analysere fenomener som er direkte påvirket av *forandringer* i konstitusjon, slik legitimitet er det, må man ta utgangspunkt i en begrepsbruk som kan fange opp det konstitusjonelle aspektet ved politikken. Ferguson og Mansbach (1996: 34) drøfter nettopp dette spørsmålet, og foreslår begrepet «polity» som utgangspunkt:

*A polity (or political authority) has a distinct identity; a capacity to mobilize persons and their resources for political purposes, that is, for value satisfaction; and a degree of institutionalization and hierarchy (leaders and constituents). [...] Authority is obviously more secure when those who are subject to it regard it as right and proper, but neither legitimacy nor enshrinement in formal law are prerequisites for authority to be effective.*

Begrepet «polity» byr på en oversetterutfordring. Det er tradisjonelt blitt oversatt med «politisk fellesskap». I lys av de siste tiårenes fokus på nettverksstrukturer i sosialteori og etterhvert også i integrasjonsstudier vil jeg imidlertid foreslå å oversette det med (politisk) *nettverk*. Denne oversettelsen vil egne seg spesielt godt til den bruk forskere som Ferguson og Mansbach gjør av begrepet, i og med at de ikke inkluderer bundet territorialitet som et nødvendig trekk ved en «polity». En begrepsbruk som deres har den fordel at man kan analysere Norge, EU og for den saks skyld Oslo og det europeiske sosialdemokrati som politiske fellesskap som griper inn i hverandre. Relasjoner mellom politiske nettverk av samme type («peer polities») er viktige, men relasjoner mellom nettverk av forskjellige typer har også alltid vært et fremtredende trekk ved politisk liv. Ferguson og Mansbach (1996: 49) skriver da også om det de kaller «Westphalian polities» som Norge (altså moderne stater) og deres relasjoner til «regional institutions» som EU at

*...some of the most salient aspects of contemporary world politics involve not relations between peer polities but rather the efforts of Westphalian polities to resist and repress claims of autonomy from*

«below» and retain their own autonomy in the face of newly empowered regional and global institutions.

De viktigste aktørkonstellasjonene er altså ifølge Ferguson og Mansbach ikke nødvendigvis de som utgjøres kun av stater, men snarere de som utgjøres av stater og andre former for agens, så som substatlige aktører, transnasjonale aktører, den agens som ligger i mediernes virkelighetsproduksjon etc. etc. I en slik situasjon er det saksområdets og sakens beskaffenhet som avgjør prosedyrer, ikke det at prosedyrene foregår innen et avgrenset politisk nettverk. Oppsummert ser man altså at synet på hvorledes politikken konstituerer folket, blir et kjernepunkt. En analyse av forskjellige politiske nettverks legitimitet som tar nasjonalstaten for gitt og betrakter den som en konstant i analysen, er i prinsippet uempirisk, fordi det fenomenet hvis legitimitet skal måles simpelthen forutsettes, snarere enn gjøres til gjenstand for empirisk analyse. *Ser man folkene som en allerede konstituert størrelse, som historisk gitte nasjoner, følger det at nasjonalstatens legitimitet er historisk gitt, mens EUs ikke er det.* Selve spørsmålsstillingen gjør nasjonalstatens legitimitet til bakteppet mot hvilket EUs legitimitet måles. Ser man derimot folk og befolkning som historiske produkter av politikken, og betrakter politikken *selv* som konstitutiv for folket, er slike eventuelle forskjeller et empirisk og omskiftelig spørsmål. Uklarheten omkring konstitusjonen av de politiske nettverkene i dagens Europa blir et kjernepunkt nedenfor.

## Representasjon

Mens man i debatten om konstitusjon tenker seg folket som en aktiv politisk størrelse, vil det i alle relevante politiske sammenhenger være slik at det ikke er folket, men institusjoner som hevder å være representative for folket, som er de handlende politiske subjekter. Hvorledes representasjonsmekanismene virker, blir dermed et kjernepunkt. I Europa er det lite diskusjon om selve prinsippene for representasjon – frie og rettferdige valg er gjennomgående godtatt som en demokratisk nødvendighet og som den viktigste representasjonsmekanisme. Folkets mandat spiller en avgjørende rolle som maktgrunnlag for institusjoner.

Litteraturen om det såkalte demokratiske underskudd tar utgangspunkt i en historisk spesifikk politisk form, nemlig nasjonalstaten slik den har utviklet seg i Vest-Europa over de siste to hundre år. Litteraturen viser at det er forskjeller mellom denne malen og

Den europeiske union slik den står. Begrepet «underskudd» angir at slike sammenligninger faller ut i EUs disfavør. De forskjeller som gjennomgående er blitt studert, er institusjonell struktur (Andersen & Eliassen 1996) og nettopp forskjeller i legitimitet (Beetham & Lord 1998, Obradovic 1996, Weiler 1999). Forslag om institusjonell endring konsentreres gjerne om temaene tokammerordning, forslagsrett for Europaparlamentet og mer bruk av flertallsavstemninger:

In general, proposals to «democratize» the European Union share three demands: a true bicameral legislature, with E[uropean]P[arliament] assent required for all EU legislation; and EP power to propose legislation; and systematic majority voting in the Council of Ministers (Gabel 1998: 8).

Innen den føderale tradisjon har man ofte sett spørsmålet om representasjon som sentralt for EUs legitimitet. Tanken har vært at om EU bare kunne fremstå som et politisk nettverk hvis parlament var like sentralt som nasjonalstatens, ville EUs legitimitet øke. Generelt sett fremstilles imidlertid ikke spørsmålet om representasjon som sentralt for EUs legitimitet. Med støtte i Joseph Weilers bidrag til debatten skal jeg nedenfor argumentere for at det er gode grunner til dette.

## Prosedyre

Et sentralt punkt i litteraturen om representasjon er såkalt åpenhet, det vil si i hvilken grad saksbehandlingen er offentlig, deltagelsen i saksbehandlingen er bred, utførelsen av politikken skjer i åpenhet og de som står for utførelsen, kan stilles til ansvar for det de gjør. Dette er prosedyrespørsmål.

Den prosedurale side (regelside) har som sitt hovedpoeng at saker og ting er forutsigbare og regulære. Den er spesielt viktig for republikanere fordi den kontrakt republikanerne tenker seg konstituerer enheten, bekreftes løpende nettopp av de prosedyrene man følger den opp ved hjelp av (se Onuf 1998). Tre begreper som går igjen i idealbeskrivelser av demokratiske prosedyrer (f.eks. Habermas'), er deltagelse, deliberasjon og borgerånd. Deltagelse dreier seg om et imperativ om stadig å bringe inn flere deler av befolkningen i beslutningsprosesser, og å involvere dem stadig mer. Deliberasjon går på ordskiftets omfang og nivå (se Føllesdal 2000: 92). Borgerånd går på kapasitet til å fokusere på fellesnytte snarere enn

egennytte, på respekt for andres synspunkter og på beskyttelse av allehånde minoriteter. Alt dette dreier seg åpenbart om praksiser som kan være mer eller mindre institusjonalisert i et samfunn. Utviklingslitteraturen, og i stigende grad EU-litteraturen, snakker om situasjoner der institusjonene er preget av forutsigbarhet og institusjonaliseringsgraden er høy som «good governance». Dette til forskjell fra «bad governance», der det ikke finnes nevneverdig sivilt samfunn mellom styrende og styrte, slik at styringen blir direkte og ofte autoritær, i betydningen preget av synlig tvangsmakt. Der deltagelse hva «good governance» angår er et gode og endog et mål i seg selv, er det under «bad governance» korrupsjon og selvtekt.

Saksgangen i EU er problematisk i åpenhetssammenheng. Tre problemer synes sentrale: saksgangens kompleksitet, avveiningen åpenhet/effektivitet og styringskapasitet.

For det første er saksgangen komplisert, med mange deltagere og mange forskjellige forløp. For eksempel kan Parlamentet i forskjellige sammenhenger forholde seg til forslag fra Kommisjonen på tre forskjellige måter – ved simpelthen å bli orientert, ved samarbeid (*cooperation*: Parlamentet kan kullkaste ting ved en «lesning nummer to» av ting som kommer fra Kommisjonen) eller ved medbestemmelse (*codecision*: Kommisjonen og Parlamentet nedsetter en felles komité som står for saksforberedelsen). Dette er i seg selv ikke nødvendigvis relevant for legitimitet. *Alle* beslutningssystemer som involverer en flerfoldighet av aktører og forskjellige typer saker, er uoversiktlige. For eksempel er det ikke nødvendigvis relevant at norske regler for hva slags mål og vekt en agurk skal ha for å være lovlig salgbar, er mer detaljert enn EUs regler for det samme. Den relevante faktor i legitimitetssammenheng er ikke kompleksiteten som sådan, men snarere *vane*: om befolkningen tar for gitt at beslutningsprosess og regler er som de er. Om et politisk område er godt innarbeidet slik at vanens makt preger samhandlingsmønstrene, samtidig som den «vanlige» måten å gjøre ting på ikke utfordres av en eller flere alternative måter, fremstår ordningen av dette politiske området som legitim rett og slett fordi det ikke er noe rom fra hvilket den kan utfordres. Dette er en passiv legitimitet, hvilket vil si at den kan utfordres simpelthen ved å bære frem alternativer, for det at noe er en vane, innebærer at man ikke trenger å slutte aktivt opp om det for faktisk å gjøre det. Legitimitet er det likefullt. Men der det er forandring, slik det er hva EUs beslutningssystem angår, vil ikke befolkningen ha tid til å ta ting for gitt før de forandres. Forandringstempoet er for raskt til at vanens makt får tid til å normalisere saksgangen i borgernes øyne. Det å forklare

og rettferdiggjøre forandring blir dermed en løpende legitimeringsutfordring. Det er imidlertid en forholdsvis enkel utfordring, i og med at den kan møtes med en godt kjent og innarbeidet strategi, nemlig informasjon.

For det annet finnes det en balanse eller trade-off mellom effektivitet og åpenhet. I hvilken grad kan partene overhodet komme frem til noe om alt skal skje i åpenhet? Når partene selv er så sterke og selv har så mye legitimitetsproblematikk knyttet til det prosedurale som medlemsstatene i EU har, er det en forutsetning for i det hele tatt å få til en EU-beslutning at deler av forhandlingsspillet foregår bak lukkede dører.

For det tredje legger styringskapasiteten klare føringer på hvor mye som i det hele tatt kan vedtas av politikere i Rådet på denne måten, og hvor mange beslutninger som i realiteten må tas før de legges frem for Rådet. Det meste av det som foregår i Rådets omkring 200 arbeidsgrupper, kommer av de mest banale årsaker ikke offentligheten for øre. Når sakene legges frem for avgjørelse til komiteene av permanente representanter, blir de ofte simpelthen vedtatt.<sup>3</sup> Der det ikke er konflikt, er det også mindre eksternt oppmerksomhet, hvilket betyr at sakene ikke nødvendigvis blir diskutert i offentligheten. Det som blir diskutert, er noen av de sakene som til slutt legges frem for Rådet til beslutning. Hayes-Renshaw og Wallace (1997: 40) anslår at dette gjelder 10–15 prosent av samtlige saker. Golub (1999) demonstrerer ved hjelp av kvantitativ analyse at Rådet gjennomgående ekspederer disse sakene raskt og effektivt, til tross for en utbredt forestiling i litteraturen om at det motsatte er tilfelle. Av samtlige saker som nominelt godkjennes av Rådet, er det altså 85–90 prosent som aktivt godkjennes, og bare et lite fåtall av disse igjen som faktisk havner til debatt i avisene.

3 Disse to komiteene består av hhv. medlemsstatenes sendemenn i Brussel og deres nr. to (COREPER II og I). Rådet gir gjerne fullmaktslover som overlater implementering til Kommisjonen, og overvåker implementeringen ved hjelp av en serie komiteer med forskjellig grad av fullmakter. Disse komiteene tar sjelden affære, men Pollack (1997: 115) peker på at dette kan skyldes loven om forventede reaksjoner (dvs. at byråkraten internaliserer oppgaven i sitt daglige virke): «...the remarkably low rate of committee referrals to the Council – typically less than 1 per cent of all Commission decisions – seems to suggest that committee oversight is perfunctory and that the Commission is largely independent in its actions. However, [...] rational anticipation of committee action by the Commission may mean that the Commission is effectively controlled by the member states, despite the startling rarity of sanctions against it. As one Commission official explained, having one's proposal referred from a committee to the Council can cast a long shadow over the career prospects of a young *fonctionnaire* – a powerful incentive to rationally anticipate a proposal's reception in the relevant committee.»

Da har de ofte allerede vært til behandling i systemet i flere år, hvilket vil si at den offentlige debatten om dem kommer så sent at den ikke nødvendigvis blir bestemmende for det endelige utfallet.

Prosedyrene er altså slik at mye henger på Rådets og hele EUs evne til å informere aktivt om saksgangen. Meyer (1999) har sett på informasjonssiden av prosedyreaspektene ved EUs forsøk på å øke sin legitimitet *vis-à-vis* befolkningen. I kjølvannet av Kommissjonens behandling av Cresson-saken i 1999, som førte til at den måtte gå av, er han interessert i «why the EU has been unable to build up strong public support through the public communication of its daily affairs or to cope with media attention in times of crisis. Which structures, practices and decision-making models are deficient?» Han peker på manglende koordinering mellom de forskjellige rådene som en hovedårsak. Organer som skulle samkjøre politikken, så som GAC (General Affairs Council) og Ecofin, er ikke spesielt effektive, og når de er effektive, følger de ikke nødvendigvis opp sin effektivitet med informasjon til almenheten. Problemet øker ytterligere når nye organer kommer til – for eksempel når den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk legges til et sekretariat under Rådet, som så må koordineres med de tre DG-ene i Kommissjonen som står sentralt utenrikspolitisk.

Oppsummert kan det umiddelbart synes som om EUs uoversiktlige prosedyrer er en hemske for legitimiteten. Det som da imidlertid ikke løftes frem, er at samfunnsformasjonene i Europa er så komplekse og styringen så omfattende at prosedyrene er komplekse på *alle* politiske nivåer. En god norsk illustrasjon på dette fikk man i en debatt i tabloidpressen i forbindelse med folkeavstemningen i 1994. Flere avisoppslag omhandlet hvilke regelverk og prosedyrer som inngikk i EU-standardiseringen av agurker (en lignende debatt gikk senere om bananer). En rekke kommentatorer fremhevet at de innfløkte reglene og prosedyrene var symptomatiske for hele EUs virkemåte. Implikasjonen var at dette, sett fra Norge, var uvant og derfor illegitimt. Noe senere kom det imidlertid frem at de norske reglene og prosedyrene for standardisering av agurker faktisk var *mer* detaljerte enn EUs. Men – og dette er avgjørende – selve dette saksforholdet fremstår ikke som relevant i legitimeringssammenheng. De norske reglene er borgerne *vant* til, og i og med at det er grad av normalitet og ikke substans som er relevant, blir opplysningen om at norske regler er mer kompliserte, irrelevant i legitimitetssammenheng. Et mindre frivolt eksempel gjelder den danske utdelingen av Maastrichttraktaten til samtlige husstander før folkeavstemningen i 1993. Det er ofte blitt kommentert at dette had-



de en delegitimerende effekt, fordi forsøk på lesning av traktaten etterlot et (korrekt) inntrykk av at EUs prosedyrer er svært komplekse. Det relevante spørsmålet om hvorvidt de fremstår som mer eller mindre komplekse enn danske prosedyrer ville ha gjort etter lesning av f.eks. den danske grunnloven, stilles imidlertid sjelden. Man kan dermed tentativt konkludere med at det ikke først og fremst er prosedyrekompleksiteten *i seg selv* som er EUs hemsko, men snarere at endringstakten i prosedyrene er raskere og at det er mer publisitet omkring dem, sammenlignet med hva som er tilfelle på nasjonalt nivå.<sup>4</sup> *Vane* fremstår som avgjørende og blir et springende punkt i artikkelens neste del.

### Samtykke

Poenget med samtykke er i et styringsperspektiv at saker og ting skjer med minst mulig friksjon i form av opposisjon fra berørte – og helst med de berørtes begeistrede tilslutning og tilskyndelse. En standarddefinisjon som Ted Gurr (1971: 185) – «governance can be considered legitimate in so far as its subjects regard it as proper and deserving of support» – fanger opp dette. Dersom folkets begeistring generelt er lav, er tanken at dets representanter må stå til rette i frie valg. Karl Popper knytter sin demokratidefinisjon til dette kjernepunktet: Demokratiet kjennetegnes ikke ved valg som sådant, men av hvorvidt de som sitter ved makten, tar *konsekvensen* av et valgnederlag og går av – om hvorvidt representantene samtykker i velgernes manglende samtykke til deres fortsatte maktutøvelse.

Valg er altså den mekanisme som i dagens europeiske systemer knytter sammen legitimitetens fire aspekter i et kretsløp, ved at det normative aspekt kommer til konsentrert uttrykk i folkets dom over de sittende ledere og dermed ideelt sett avgjør representasjons-spørsmålet.

4 I hvilken grad kompleksitet i seg selv er et problem, skal ikke tematiseres videre her. Litteraturen legger vekt på at føderale systemer tenderer til å være mer komplekse enn unitære, og at fenomener som går under samlebetegnelsen globalisering, øker politisk kompleksitet rent generelt. For en diskusjon av dette i norsk sammenheng, se Sand (1996).

## Fra fire til to aspekter

Joseph Weilers (1999: spesielt 77–86) analyse av den overordnede legitimitetsproblematikken i EU fanger opp alle disse distinksjonene og ordner dem på en for oss fruktbar måte. Weiler, som er jurist og dermed spesielt følsom for skillet mellom det formelle og det uformelle, skiller med utgangspunkt i resonnementer som de ovenstående mellom *formell* legitimitet og *sosial* legitimitet. Formell legitimitet defineres som «legality understood in the sense that democratic institutions and processes created the law on which it is based». Sosial legitimitet er derimot «a broad, empirically determined, societal acceptance of the system. Social legitimacy may have an additional substantive component: legitimacy occurs when the government process displays a commitment to, and actively guarantees, values that are part of the general political culture, such as justice, freedom, and general welfare» (Weiler 1999: 80). Formell legitimitet er altså knyttet til de mer eller mindre naturaliserte og internaliserte spilleregler som gjelder for politisk liv. Den er knyttet til generell aksept av en politisk virkelighet i stort. Sosial legitimitet er knyttet til løpende politikk. Den er knyttet til spesifikk aksept av spesifikke politiske sekvenser, og til tilfredsstillelse av forbruksbehov. I og med at det dreier seg om mindre institusjonaliserte forhold, er den sosiale legitimitet i en helt annen grad åpen for politiske elitors løpende taktiske og strategiske manipulasjon.

Weiler observerer så at EU-debatten om det demokratiske underskudd antar to former. For det første diskuterer man med utgangspunkt i nasjonalstatenes historiske erfaringer med parlamentarisme Europaparlamentets manglende makt, og anfører at styrkelse av denne makten vil føre til at EUs legitimitet også styrkes. Dette holder Weiler for å være en holdbar argumentasjon, men, og dette er det springende punkt, den er ikke *avgjørende* viktig.<sup>5</sup> Den andre og sentrale måten å diskutere det demokratiske underskuddet på dreier seg nemlig om konstitusjon; det politiske fellesskapets grenser og om hvilke politiske nettverk (*polities*) politikken i Europa skal være legitim i forhold til:

What defines the boundary of the polity within which the majority principle should apply? No theoretical answer to this question exists.

5 Det finnes også debatter om hvorledes Kommisjonen best skal kunne maksimere sin legitimitet – for eksempel som handlende ekspertforum, som føderal regjering, som sekretariat for Rådet, som medierende ledd mellom Rådet og medlemslandene (Wes- sel 1996: 138, se også Drake 2000).

Long-term, very long-term, factors such as political continuity, social, cultural, and linguistic affinity, and shared history determine the answer. No one factor determines the boundary; rather they result from some or all of these factors. People accept the majoritarian principle of democracy within a polity to which they see themselves as belonging (Weiler 1999: 83).

For Weiler er hovedutfordringen («the primary factor») at velgerne i de fleste medlemslandene bare motvillig aksepterer at avgjørelser skal tas i fora der deres nasjonale stemme er i mindretall. Weiler gir her en konsentrert versjon av et argument som går helt tilbake til Karl Deutsch *et al.* (1957: 5), nemlig at hoveddramaet i EU-sammenheng, det integrasjon faktisk dreier seg om, er «the attainment, within a territory, of a ‘sense of community’ and of institutions and practices strong enough and widespread enough to assure, for a ‘long’ time, dependable expectations of peaceful change».<sup>6</sup>

At hovedutfordringen for EU er å skape et politisk fellesskap som er legitimt i befolkningens øyne, slik Weiler hevder, kommer i norsk sammenheng ikke akkurat som noen bombe. To folkeavstemninger viser at dette i alle fall blant et lite flertall av norske velgere ikke engang aksepteres motvillig, men faktisk ikke i det hele tatt. Hovedpoenget med å trekke frem Weilers analyse her er imidlertid at denne situasjonen har en direkte konsekvens for legitimitetsproblematikken, nemlig den følgende: «The legitimacy crisis does not derive principally from the accountability issue at the European level, but from the very redefinition of the European polity» (Weiler 1999: 85). Problemet er konstitusjon, ikke representasjon. Derfor kan Weiler være for å styrke Europaparlamentets legitimitet, men *samtidig* være skeptisk til hvor relevant et slikt politisk trekk vil være i legitimitetssammenheng. Den sentrale legitimeringskrisen i Europa er for ham

- ▼ en naturlig og uunngåelig følge av integrasjonsprosessen, som per definisjon forsøker å utvide *demos* fra å falle sammen med de nasjonale til å falle sammen med det europeiske velgerkorps

6 Faktorer Deutsch nevner som spesielt viktige for å danne et slikt sikkerhetsfellesskap, er balansert kommunikasjonsflyt (hvilket dekker alt fra medierapportering til gevinstfordeling), at deltagerne skifter på å inneha roller som initiativtager, nettobidragster, flertall etc. og endelig at partene gjensidig kan forutsi hverandres handlinger. Hovedutfordringen er altså det som ovenfor (under «konstitusjon») ble benevnt EUs økende nettverksstruktur.

- (Weilers demos tilsvarer det som i denne artikkelens begrepsbruk fremstår som bærerene av et spesifikt nettverk, f.eks. Norge),
- ▼ en *sosial* legitimitetskrise, som på kort sikt ikke kan løses, men tvert imot kanskje kan intensiveres, ved å utvide Europa-parlamentets fullmakter. Den økede formelle legitimitet dette kan gi, kan endog resultere i et nettotap av legitimitet, fordi tapet i form av sosial legitimitet blir større enn gevinsten i formell legitimitet.

Som jeg vil komme tilbake til nedenfor, vil imidlertid situasjonen på lang sikt sannsynligvis være annerledes. Det er et hovedfunn i nasjonalismeforskningen at nasjonalistene kom før nasjonen, altså at nasjonalstaten er et politisk skapt fenomen. Det samme gjaldt de dynastiske statene de avløste. Dagens situasjon, som på kort sikt kan fortone seg vanskelig å forandre politisk, ser i et slikt lengre perspektiv ut til å være eminent foranderlig.

## Norsk debatt om EUs legitimitet

Om man appliserer dette på den norske debatten om legitimitet i Europa, er det umiddelbart klart at den sentrale legitimitetsutfordringen dreier seg om forholdet mellom nasjonalt og europeisk nivå. Dette kan sett fra nasjonalt nivå møtes på tre forskjellige måter: Oppfatningen av EU kan forandres, oppfatningen av Norge kan forandres, og oppfatningen av forholdet mellom dem kan forandres.

Oppfatningen av EU er, gitt det som er sagt ovenfor om konstitusjon og legitimitet, spesielt avhengig av i hvilken grad EU-nettverket også oppfattes som et politisk fellesskap og et kulturfellesskap. Her er det, av årsaker som nevnes nedenunder, stor variasjon fra kontekst til kontekst. EU oppfattes i Norge ikke nødvendigvis hverken som en kultureenhet eller som et folkeprosjekt i det hele tatt. Spesielt knytter det seg i denne sammenheng interesse til *skoleleverket* som en sentral premissleverandør. Som dokumentert blant annet av Lorentzen (1987) og Tønnesson (1992), var lærebøker i norske skoler gjennom hele det 20. århundre spesielt nasjonalt orienterte i sin tilnærming, til og med i nordisk sammenheng. Det synes å være et stort spillerom for simpelthen å fortelle historier om EU og europeisk historie der andre aspekter enn de nasjonalstatlige løftes frem. Å demonstrere Europas politiske relevans historisk og nåtidig vil i seg selv være relevante bidrag til debatten om EUs formelle legitimitet.

Oppfatningen av Norge er i Norge gjennomgående svært positiv. Den tidligere statsministeren som hevdet at det er typisk norsk å være god, får i dette overveldende støtte fra de styrte – og bidro samtidig til at de styrtes verdensoppfatning ble bekreftet. Det politiske nettverket Norge har høy legitimitet. Dette er en politisk styrke i mange sammenhenger, men det er en utfordring hva angår tempoet i det skifte i legitimering som Weiler mener er sentralt. Jo høyere legitimitet det politiske nettverket som blir mindre viktig har, jo saktere vil skiftet i legitimering bort fra dette politiske nettverket og i retning av EU sannsynligvis skje.

Forholdet mellom EU og Norge byr altså på det sentrale problem: Selv om EU oppfattes som et kulturfellesskap og et politisk fellesskap, vil dette i tråd med Weilers analyse kunne *senke* dets legitimitet i Norge snarere enn å øke den dersom EU og Norge sees som gjensidig utelukkende snarere enn kompletterende nettverk. Dette later i mange sammenhenger til å være tilfelle i norsk Europa-debatt og skyldes Norges historiske konstitusjon (for begreps-historisk belegg, se Neumann 2001).

Det vil være et visst spillerom for debatt omkring dette, der hovedpoenget vil være å minne om at i globalt og europeisk perspektiv er nesten alle politiske grupper i mindretall i nesten alle saker nesten hele tiden. Enkelte saker *kan* simpelthen ikke låses til det nasjonale nivå. «Subsidiaritet» og «desentralisering» er nøkkelbegreper i denne sammenheng.

Det vil også være begrenset spillerom for å demonstrere hva forskjellene stikker i, ut fra tankegangen om at det er lettere å forandre forhold som er uttalte, enn forhold som er uuttalte. Et eksempel på gjensidige utelukkende tenkning om Norge og EU ville inkludere følgende aspekter (se Neumann 2001):

<i>Norge</i>	<i>EU</i>	<i>Norge</i>	<i>EU</i>
Selvråderett	Union	Ettsproglig	Flersproglig
Folk	Stat	Statisk	Mobil
Storting	Byråkrati	Grisgrendt	Sentralisert
Suverenitet	Overnasjonalitet	Periferi	Sentrum
Grunnlov	Romtraktat (Maastricht)	Omsorg	Styrke
Åpen	Lukket	Velferd	Konkurrans
Likhet	Forskjell	Frisk	Syk
Liten	Stor	Kolonialisert	Kolonialiserende
Land	By	Anti-kolonial	Kolonial

Diskusjon om akkurat *hvorfor* Norge og EU kan fremstå som gjensidig utelukkende, skulle derfor i alle fall i teorien kunne løfte frem en del saksforhold som ved nærmere undersøkelse vil vise at tanken om gjensidig utelukkelse dreier seg om vanetenkning, ikke om politisk analyse av situasjonen i dagens Europa. Her er det likefullt viktig å ha for øye at rasjonalitet har en forholdsvis begrenset rolle å spille i politikken, og kanskje særlig hva formell legitimitet angår. Vanetenkning forandres kun på lang sikt, ikke over natten.

En bred spørreundersøkelse bygget på data fra Eurobarometer (det vil si på data av den type som skal kritiseres i det følgende), understreker at legitimitet varierer fra politisk gruppe til politisk gruppe, fra periode til periode, og fra saksfelt til saksfelt (Niedermayer 1995). Den eneste faktor der man mener å kunne finne tilnærmet empirisk sammenfall, er faktisk utenrikspolitikken (i betydningen politikk overfor tredjeland). Men altså: Dette funnet gjelder ikke nødvendigvis for Norges del (og det ville f.eks. være interessant å fremskaffe data hva angår legitimiteten av EUs felles fiskeripolitikk, som er et relevant tema i denne sammenheng).

Det er altså viktig å sondre mellom saksområder i denne sammenheng. Ikke alle saksområder står like lagelig til for kritiske hugg hva angår legitimitet (Scharpf 1997: 22). Saksområder faller forskjellig ut hva angår alle de fire elementene som ble nevnt innledningsvis. Beetham og Lord (1998: 5) klager over «a tendency to reduce the many dimensions of legitimacy to a single one: to legality or procedural regularity alone, to effective performance, or to consent, as the case may be». Dette er, som man vil se, ikke en begrepskritikk – de nevner jo selv en rekke forskjellige begrepsmessige aspekter ved legitimitet – men en oppfordring til å spesifisere det gyldighetsområde der en spesifikk legitimitetssituasjon gjelder. Legitimitet skifter fra politisk enhet til politisk enhet, og fra saksområde til saksområde. Selv mener de følgende saksområder nå står sentralt i Europa hva legitimering angår: velferd og levestandard, politiske og juridiske rettigheter, personlig sikkerhet (Beetham & Lord 1998: 98–114).

Stiller man spørsmålet om hvilke områder som ble mest fokusert under debatten frem mot folkeavstemningen, finner man spørsmål om formell og sosial legitimitet om hverandre: «Economy was the main focus of the media coverage both on the TV news and in the national papers in Norway, followed (in order) by sovereignty and democracy, the interests of the periphery, military security, and welfare» (Jahn *et al.* 1998: 77). På spørsmål oppgav et representa-

tivt utvalg av velgerne at demokrati og suverenitet var viktigst, fulgt av økonomi. For tilhengere følger så fred, miljø og kultur/moral/religion; for motstandere primærnæringer, andre argumenter, miljø og grensekontroll. I og med at EUs forhold til velferdsstaten var et tema i agitasjonen fra begge sider, er det mest interessante funnet her kanskje negativt, nemlig at svaralternativet «velferd» ikke fremheves av noen av gruppene (Oskarson & Ringdal 1998: 152–153).

## Relevansen av data fra spørreundersøkelser for debatten om EUs legitimitet

Data fra Eurobarometer viser at prosenten av EU-borgere som svarer at de er for egen stats medlemskap og integrasjon som sådan, har falt fra henholdsvis 72 og 82 prosent i 1991 til henholdsvis omkring 64 og 47 i 1997. De kan, om man ser dem i sammenheng med intensivering av denne motsetningen i debatt og ført politikk i perioden, tas til inntekt for Weilers syn (se Hix 1999: 136). Hix (1999, kapittel 5) summerer opp forskningen på hvilke grupper og individer innen EU som er for medlemskap og integrasjon som følger. Hvor mye en person vet om EU, er viktigere enn alder og utdanning. Høyere utdanning korrelerer med et standpunkt for. Alle grupper bortsett fra kroppsarbeidere har positiv korrelasjon mellom inntekt og standpunkt for.<sup>7</sup> Det er stor variasjon medlemslandene imellom, men jo lenger et land har vært medlem, jo mer positiv er dets befolkning. Det er et mer fremtredende trekk ved materialet at elitene generelt er for enn at spesifikke befolkninger er for.

Hix understreker at nedgangstider synes å føre til at behovstilfredsstillelse spiller en viktigere rolle for velgeres holdninger. I og med at dette elementet synes å være sterkere korrelert med et standpunkt for EU enn holdninger som han sporer tilbake til følelsesmessige og adferdsmessige forhold, hevder Hix at data synes å gi rom for en prediksjon om at oppslutningen om EU skulle øke i nedgangstider. Han oppsummerer da også en monografi om EU styringskapasitet som følger:

7 Hix ser dette unntaket i sammenheng med at de kroppsarbeidere som tjener mest, tenderer til å ha en høyere organiseringsgrad og at sterke fagforeninger korrelerer med mindre utenlandske investeringer – jo mindre utdannet og bedre organisert en arbeider er, jo flere andre kan gjøre samme jobb, og jo mer har han eller hun å tape på at konkurransen utenfra øker.

...the EU shows that a highly-developed political system can emerge without either the full-blown apparatus of a state, or a high level of popular support and mass political participation. The key reasons for this are the outputs of the EU system: a single market, a single currency, regulatory rather than redistributive policies, and limited encroachment into the traditional areas of state power (internal and external security). These policies tend to be positive-sum rather than zero-sum: there are few clear «losers» in the EU political system. If the outcomes were highly redistributive, the EU would either require a greater use of force to impose its policies or a greater level of democratic participation to legitimize redistributive outcomes. Ironically, then, if economic and political integration is to proceed much further, the EU is likely to need a greater state-capacity as well as genuine democratic contestation to legitimize this state power (Hix 1999: 364).

Hix hevder altså at legitimitetsproblemstillingen er blitt så sentral at videre intensivering i integrasjonen avhenger av øket legitimitet. Legitimitet er blitt et overordnet strategisk problem i den løpende politikktutforming. Hva angår hvorledes dette kan skje, viser Hix blant annet til Gabel (1998). Gabel og andre valgforskere forsker på legitimitet som et spørsmål om «public opinion», altså som samtykke og tilhørighet på individplan. Med utgangspunkt i David Eastons arbeider deler Gabel spørsmålet om tilhørighet i to, henholdsvis følelsesmessig tilhørighet og nyttemaksimering (*affective allegiance and utilitarian appraisal*). Man merker seg en begrenset likhet mellom Weilers oppdeling av legitimitet i formell og sosial legitimitet, og Gabels oppdeling. Weilers vektleggelse av konstitusjon overlapper i noen grad med Gabels vektleggelse av det følelsesmessige, slik det sosiale overlapper med det materielle. Gabel mener da også parallelt med Weiler å kunne vise at det han tenker på som konkrete materielle forhold, blir stadig viktigere for EUs legitimitet, på bekostning av det følelsesmessige:

EU citizens organize their attitudes toward integration on affective and utilitarian dimensions. I then show that these two dimensions relate to support for actual integrative measures in the expected fashion, with utilitarian appraisals increasingly influential on support for integration as affective allegiances decline. [...] In spite of their general low level of public interest in and knowledge about European integration, citizens manage to evaluate integration consistent with the benefits they derive from integration. Indeed, the results of this study suggest that citizens' attitudes reflect a rather sophisticated appreciation of the economic consequences of integration. [...] the policy appraisal model indicates that the success of future integrative re-



forms depends on the microeconomic consequences of European integration (Gabel 1998: 12, 111, 115).<sup>8</sup>

Som Weiler havner altså Gabel på lesning av forholdet mellom de europeiske og nasjonale nivåene i politikken der forbruksspørsmål skyves i bakgrunnen, og spørsmål knyttet til politisk konstitusjon skyves frem. Man skal imidlertid ikke drive parallellen mellom Weiler og Gabel for langt, for førstnevnte synes å styre klar av endel problemer som sistnevnte kan kritiseres for. I vår sammenheng er det ikke sentralt at Gabel i motsetning til Weiler sitter igjen i en forenklet sondring mellom det idémessige og det materielle. Det er imidlertid sentralt at valgforskere som Gabel (og Hix) blir imøtegått av Banchoff og Smith (1999), i form av en generell kritikk av den type spørreundersøkelsesbaserte resonnementer som ligger til grunn for hans arbeide. Utgangspunktet for denne kritikken er at valgforskere ser på nasjonalstater og EU i isolasjon fra hverandre, som på forhånd gitte enheter, og ikke som en relasjon. Dermed klarer de ikke å innarbeide dynamikken i konsekvensene av det som ovenfor ble benevnt EUs økende nettverksstruktur i sine analyser.

Banchoff og Smith (1999) anfører tre hovedproblemer. For det første er det en tendens til at spørreundersøkelser ser bort fra at det fenomen man måler holdninger til, *selv* forandrer seg over tid. Integrasjonen man måler innstillingen til, vil jo variere i styrke: «Since EU policies genuinely have begun to gain relevance in the lives of citizens, what is measured by public approval today is somewhat different from what opinion surveys reflected five years ago» (Banchoff & Smith 1999: 8). Dette synes helt sentralt. Man merker seg en spenning hos Hix, idet det nettopp er denne forandringen som ligger til grunn for hans konklusjon, samtidig som den ikke innarbeides i måten han bearbeider sitt tallmateriale på. Dette poenget

8 Gabel konsentrerer seg kun om medlemslandene. Interessant nok hevder Vogt (2000: 213), bl.a. med referanse til en rekke undersøkelser foretatt av samme instans som dem Gabel legger til grunn om de post-kommunistiske søkerlandene, at «Various surveys on post-communism have also paid attention to the importance of non-material values in assessments of the transformation. For example, in an Estonian survey from 1993, the correlation between a happy family life and general happiness was considerably higher than between economic prospects and general happiness. By the same token, according to several studies based on Eurobarometer surveys, the correlation between human rights» assessments and overall satisfaction with democracy has been considerably higher than that between economic prospects and satisfaction with democracy». Det er i det minste klart at den relative vekt av formell og sosial legitimitet varierer sterkt i tid og rom.

er ikke bare helt sentralt hva angår variasjon i tid, men også i sted. Når man for eksempel sammenligner folkeavstemningsresultatet i Norge i 1994 med resultatene av Maastricht-avstemningene i Danmark og Frankrike, slik det ofte gjøres, ser man bort fra at det ble stemt over vidt forskjellige størrelser. I det ene tilfellet stemte man over tiltredelse versus ikke-tiltredelse til EU, i det andre over intensivering versus ikke-intensivering av EU på en bestemt måte.

Det andre generelle problemet Banchoff og Smith fokuserer på, gjelder spesifisitet hva angår handlingsalternativer: «negative responses to general questions about the EU may represent dissatisfaction with particular EU policies, not the integration process as a whole. For example, low support for deeper integration might reflect dissatisfaction with high rates of unemployment, but those dissatisfied might – if asked – want the EU to do more, not less, to alleviate the problem» (Banchoff & Smith 1999: 9).

Endelig gjelder det tredje generelle problemet at de handlinger borgerne foretar, og den mening de tillegger disse handlingene, også forandrer seg over tid. Dette kan deles opp i to problematikker. Den mening sentrale begreper som «Europa» tillegges, forandrer seg (dette også i forlengelse av førstnevnte hovedproblem).<sup>9</sup> Den borgeraktivitet som utspiller seg i forhold til EU, forandrer seg også. «Recognition is revealed not only through subjective orientation; it is also reflected in political practice» (Banchoff & Smith 1999: 9).

For vårt forehavende er denne kritikken svært relevant. Den rokker ikke ved Weilers analyse, men den påpeker at velgerundersøkelser ikke nødvendigvis evner å si noe om handlinger andre enn valg og valgintensjon, og heller ikke om den mening de spurte tillegger sine handlinger. Valgforskning blir som oftest påvisning av korrelasjoner mellom sosiale kjennetegn og valgadferd. Det er en klar grense for i hvilken grad slike data kan gi en dypere forståelse

9 Som et konkret eksempel på denne spenningen mellom valgforskere og andre kan man for eksempel sammenligne valgforskeren Aleks Szczerbiaks analyse av EU-oppslutningen i Polen med Hege Haalands. Aleks Szczerbiak skriver (2001: 111) om «the (rather artificial) issue of whether Poland should join a «Christian» or a ‘secular’ Europe». Som Hege Haaland (2000) har vist, er det som står på spill i spørsmålet om hvilket Europa man vil ha, så langt fra å være kunstig, nettopp det sentrale spørsmålet om *hvilket Polen* man vil ha. Vil man ha et kristent Polen, er det å gå inn i et kristent Europa et logisk skritt, fordi det vil forankre Polen i forhold til en annen enhet av samme type. Vil man derimot ha et kristent Polen og ser Europa som ikke-kristent, er det logiske å stå utenfor EU (vel å merke om man prioriterer ønsket om et kristent Polen høyt nok til å sette i parentes andre hensyn). Dette poenget kan altså generaliseres: dersom en annen politisk enhet oppleves som negativt forskjellig, vil en tilnærming mellom den og ens egen fremstå som negativ, og ikke som legitim. For en analyse av den norske debatten langs dette sporet, se Neumann (2001).

av forandringer i politikken som sådan. Banchoff og Smiths alternativ er å ta utgangspunkt ikke i nasjonalstaten som sådan eller EU som sådan, men å betrakte Europa som et politisk system (*a polity*) preget av flernivåstyring (*multi-level governance*) – det vil si som en nettverksstruktur.<sup>10</sup> Som man vil se, faller et slikt perspektiv pent sammen med Weilers; hans hovedpoeng er også at det er spenninger mellom nivåer, og at det er *selve spørsmålet om valg av nivå som skal styre et gitt sakskompleks* som står i sentrum for legitimitetsdiskusjonen. Spørsmålet om «demokratisk underskudd» i EU-institusjonene er i forlengelsen av dette interessant nok, men det er ikke det sentrale. Det som er sentralt, er nemlig ikke forholdene på et enkelt nivå (f.eks. det europeiske), men spørsmålet om konstitusjon, om forholdet *mellom* nivåene. På samme måte vil det være interessant i legitimitetssammenheng hvilke stortingsprosedyrer Norge velger (hvorledes man innretter seg på nasjonalt nivå). Hovedutfordringen i legitimitetssammenheng vil imidlertid ikke være slik intern organisering på det nasjonale nivå, men derimot forholdet mellom nivåene *som relasjon*.

Denne gjennomgangen leder altså til følgende konklusjon: Det foreligger en sentral og uunngåelig formell legitimitetsutfordring der hovedpoenget er hvilket nivå saker og ting skal avgjøres på. Dette forholdet aktiveres imidlertid politisk bare idet det oppstår spesifikk og publisert motstrid mellom europeisk og nasjonalt nivå – altså i situasjoner der EU og Norge behandles som gjensidig utelukkende størrelser. Situasjonens rot ligger i at EU da oppleves som mindre legitim. Dette vil over tid sannsynligvis forandre seg ettersom det fremstår som stadig mer naturlig at en del politiske avgjørelser tas på europeisk plan. Vanens makt vil over tid impregnere EU med en kvalitet som et legitimt nivå i seg selv. Veien dit vil gå gjennom at man stadig oftere og med større effekt henviser til at den kontrakt som ligger til grunn for EU, i seg selv gir det formelle legitimitet. Den formelle legitimitet skapes altså ved naturalisering og gjentagelse – ikke ved en engangshandling preget av borgerrasjonalitet slik utgangspunktet er hos Weiler såvel som hos både liberalere, habermasianere og (andre) republikanere (men se Onuf 1998). Videre foreligger det en rekke mindre utfordringer omkring sosial legitimitet.<sup>11</sup> Disse vil være saksspesifikke og vil

10 Koslowski (1999) drøfter i hvilken grad føderal og konføderal tenkning fra Althusius og fremover kan sees som forløpere til en slik innfallsvinkel.

11 Denne konklusjonen, som følger Weiler, står i motsetning f.eks. til Bellamy og Castiglione (2000: 67), som skriver at «The formal legitimacy offered by law has

derfor angå forskjellige deler av velgerkorpset på forskjellige måter. De vil også kunne møtes på forskjellige nivåer (f.eks. det europeiske eller det nasjonale).

### Spørreundersøkelser og den norske debatten om EUs legitimitet

Jeg nevnte ovenfor at en diskusjon om akkurat *hvorfor* Norge og EU kan fremstå som gjensidig utelukkende, i alle fall i teorien skulle kunne løfte frem en del saksforhold som ved nærmere undersøkelse vil vise at tanken om gjensidig utelukkelse dreier seg om vanetenkning, ikke om politisk analyse av situasjonen i dagens Europa. Det ligger et potensial for forandring eller, om man vil, invarianssprengning i å identifisere hvorledes slik vanetenkning opprettholdes. Vanetenkning, der man i stedet for å innarbeide konstitusjon anlegger en analyse der det tas for gitt at stater er enhetlige og enestående politiske nettverk, er for eksempel utgangspunktet for mye foreliggende forskning på relasjonen mellom Norge og EU. Følgende oppsummering av folkeavstemningen i 1972 kan tjene som et representativt eksempel:

EF-striden var nemlig i utpreget grad en konflikt mellom sentrum og periferi i det norske samfunnet. Motstanden økte med den geografiske avstanden fra Oslo, den var større i landdistriktene enn i byene, større blant personer med lav utdanning eller inntekt enn blant de med høy, større blant arbeidere enn blant funksjonærer, større blant kvinner enn blant menn [og større blant middelaldrende enn blant unge og gamle] (Gleditsch & Hellevik 1977: 17, 96).

Gleditsch og Hellevik er imidlertid raskt ute med selv å påpeke at det en slik formulering tildekker, er at også nei-siden var ledet av en elite som var sentralt plassert: «Det var en aktiv *motelite* som var kjernen i motstanden, og for vår del tror vi motstanden hadde brutt sammen om denne moteliten ikke hadde eksistert» (Gleditsch & Hellevik 1977: 118). For legitimitetsproblematikkens vedkommende er deres lesning altså at én sentralt plassert elite oppnådde mer legitimitet for sine standpunkter enn en annen og enda mer

---

been unable to make up for the lessening of the EU's social legitimacy». Her ser man altså den formelle legitimiteten som lovbestemt og derfor legitim, og relegerer i forlengelsen av dette entydig krisen til den sosiale legitimitetssfæren. Om hovedproblemet er forholdet nivåene imellom, altså et formelt spørsmål, blir dette selvsagt forkjært.

sentralt plassert elite. Deres lesning legger videre vekt på at den sentrale faktor er fravær av formell legitimitet for ideen om en overnasjonal politisk enhet.

Lest i en norsk kontekst et kvart århundre senere, er implikasjonen av dette utsagnet at analyser som Gleditsch og Helleviks ikke tar utgangspunkt i den faktiske politiske situasjon i Norge, nemlig at det norske politiske nettverket i høy grad er sammenkoblet med EU-nettverket. Årsaken til dette perspektivets lavere relevans er den følgende. Spørsmålet om konstitusjon er som nevnt ovenfor grunnleggende for legitimitetsspørsmål. Hellevik og Gleditsch tar sitt konstitusjonelle utgangspunkt i at det finnes to adskilte politiske enheter (Norge og EF), der det i legitimitetssammenheng er mulig å lese ut eksistensen av den ene (EF), samt forholdet mellom de to. «Norge» opptrer som en klart avgrenset konstant i analysen. Gitt koblingene som eksisterte mellom Norge og EF allerede den gang analysen ble publisert, var dette et ikke uproblematisk utsagn. Siden den gang har kommunikasjonsstrømmene mellom Norge og EU øket ytterligere. Videre har institusjonaliseringen av strømmene øket radikalt, som følge av EØS-avtalen og en rekke andre avtaler. Norge er en del av EUs nettverksstruktur – Norge utgjør i en rekke henseende allerede *en del av* det politiske nettverket som er EU. Dermed faller Norge i høy grad inn under gyldighetsområdet for Weilers analyse – til tross for at fraværet av fullt medlemskap innebærer at et viktig forbehold må tas hva formell legitimitet angår. Av samme årsak må Banchoff og Smiths generelle kritikk av valgforskning for legitimeringsspørsmål også gjelde for Norge. Dermed må analyser som Gleditsch og Helleviks sies å legge til grunn forutsetninger som nå ikke er til stede, og det må sies å være en alvorlig innvending mot deres forskningsdesign. Som jeg vil komme tilbake til, er denne kritikk ikke rettet mot holdbarheten i målingene av velgeres holdninger og korrelasjonene mellom disse og såkalte bakgrunnsvariable, men mot den politiske relevans slike undersøkelser har for forståelsen av politisk og sosialt liv i Norge i dag gitt at norsk politisk liv er en stadig sterkere integrert del av europeiske og for den saks skyld globale nettverk.

Selv om man antar at relevansen ville avta etter som integrasjons- og globaliseringstakten øker, finner man ikke desto mindre igjen et lignende perspektiv i valgforskernes standardverk om de nordiske folkeavstemningene i 1994, der de som anlegger det, har funnet det fruktbart hva korrelasjon angår (Ringdal & Valen 1998). Valgforskerne Jenssen, Pesonen og Gilljam (1998:314) hevder i et annet kapittel i samme bok følgende:

In all three countries EU membership was first and foremost discussed as a domestic issue. Neither the main political actors nor the average voter paid much attention to the EU as a supranational political body. The functioning of the different EU bodies, the policies of the EU, and future EU integration were *not* important themes in the debate and one could rightfully argue that most politicians deliberately avoided these topics.

Det samme poenget gjøres i et annet kapittel i samme bok:

Issues like the economy, full employment, the future of agriculture, as well as national independence and democracy were what most people in the three Nordic countries thought about when going to the polls in 1994, not the intricate problems of the «if's, the «how's, and the «why's of European integration (Holmberg 1998: 269).

Et problem med disse utsagnene er at man i forlengelsen av Weilers analyse kan se det som her kalles overnasjonalitet og om-og-men'ene ved europeisk integrasjon nettopp som et spørsmål om uavhengighet og demokrati – fordi de begge springer ut av det problemkomplekset som Weiler refererer til med termen formell legitimitet. Sentrum–periferi-perspektivet, og faktisk også valgforskningen generelt, fanger altså ikke opp dette.<sup>12</sup> Denne kritikken rammer altså relevansen av å legge et analytisk perspektiv som ikke innarbeider hva slags karakter relasjonen mellom de politiske enhetene Norge og EU har, på disse spørsmålene. Kritikken er selvfølgelig ikke relevant for velgernes vedkommende: Deres syn på EU og verden i sin alminnelighet har en status som gyldige og sentrale i kraft av seg selv, uavhengig av i hvilken grad de stemmer overens med systematiske lesninger av politisk situasjon. Analytikerens analyser av verden må derimot underkastes en annen

12 Et sentralt kapitel i boken, om hvilke argumenter som ble brukt, konkluderer imidlertid med at «We have seen that the voters» arguments concerning the question of joining the European Union overlap with arguments commonly used in parliamentary elections such as concerns for the economy, unemployment, and the situation for the agricultural sector. There were also different types of arguments related to the EU question as a major foreign-policy decision: concerns for national sovereignty and the possibility of exerting influence on the EU. These fundamental policy questions seldom arise in ordinary elections, but may come to the fore in periods of crises or turning points in the history of a country» (Oskarson & Ringdal 1998: 166). Følger man Weilers begrepsbruk, kan man altså fastslå at spørsmål som angikk *både* sosial og formell legitimitet var oppe til åpen debatt. Heller ikke Oskarson og Ringdal problematiserer imidlertid dette som et spørsmål om relasjon og flernivåstyring, men ser det utelukkende som et spørsmål om (nasjonal) persepsjon.

type kritikk enn velgernes. Velgerne kan ikke lastes for at de ikke tar med et politisk utviklingstrekk i sin virkelighetsoppfatning. Valgforskere kan det, for om det de forsøker å måle er i stadig forandring uten at dette reflekteres i analysene, hviler målingene på en forutsetning om stabilitet som ikke er oppfylt.

Spesielt er dette presserende om det gjelder utviklingstrekk som i større grad gjør seg gjeldende for Norges vedkommende enn for andre land. Følger man det institusjonsteoretiske perspektivet som er utviklet av Morten Egeberg og Jarle Trondal, er det faktisk slik at nordmenn ikke bare er like berørt av problemene omkring det Weiler kaller formell legitimitet som EU-borgerne selv, men at de er *mer* berørt. At disse problemene er blitt spesielt presserende for nordmenns vedkommende, skyldes nettopp den tilknytningsformen til EU-nettverket som utenforskapet innebærer:

The EEA countries are normally regarded as being at the periphery of the EU. However, we will argue that, regarding those policy fields encompassed by the agreement (and, after all, they make up a considerable part of EU's «policy ground»), the non-member EEA countries are integrated to the same extent as full members are as far as policy harmonization is concerned. We will advance the hypothesis that Norway, in the relevant issue areas, are more sectorally penetrated, or harmonized, than EU members. Obviously, the loss of autonomy that the EU regulatory regime imposes on the country, without being compensated for by access to important parts of the decision-making structure, might lead one to such a conclusion [...] the only remaining «national connection» to the Commission that might encourage horizontal co-ordination efforts in Norway is the country's participation in expert committees and advisory groups. But, as the empirical has revealed, this participation is subject to very modest co-ordination efforts (Egeberg & Trondal 1999: 134, 140).

Ifølge Trondal (2001) er det viktigste som har skjedd med norsk sentralforvaltning som følge av europeiseringen, at man har opprettet 22 spesialutvalg, der fagdepartementer dominerer, samt et koordineringsutvalg, der UD dominerer (det finnes også et ytterligere organ, Regjeringens Europa-konferanse). Trondal mener å kunne vise at spesialutvalgene er viktigere enn koordineringsutvalget. En mulig årsak til dette er at fagutvalgene kan spille ball med sine motparter i EU-landene gjennom Kommisjonen, der de som EØS-medlemmer slipper til, mens UD ikke slipper til i Rådet der man må være fullt EU-medlem for å ha sete. Resultatet av denne situasjonen er at Norge opptrer som en ukoordinert og

fragmentert aktør i Europa-politikken. Dette mener Trondal er et resultat av utenforskapet. Norges «nei» fører altså *ikke* til at det former seg en sterkere «nasjonal interesse» som kan gi Norge en større nasjonal tyngde. Tvert imot er utenforskapet en klamp om foten for norske samordningsbestrebelse i Europa-politikken. Legitimeringsmessig er dette sentralt, i og med at en rekke saksområder i og med EØS-avtalen *unntas* relevante prosedyrer nasjonalt (spesielt stortingsbehandling og offentlig drøfting i den sammenheng), samtidig som de relevante europeiske prosedyrene som skulle ta nasjonales plass, ikke påløper, rett og slett fordi de forutsetter EU-medlemskap. EØS-avtalen plasserer dermed Norge i et legitimitetsvakuum på de områder avtalen omfatter.

Det har vært hevdet at dette problemet bare kan løses på to måter: enten ved at avtalen oppheves, eller ved at Norge blir EU-medlem. Et slikt standpunkt synes overfladisk. Om EØS-avtalen skulle falle bort, vil kommunikasjonsstrømmene, selv uten noen direkte erstatning, sannsynligvis fortsatt være så tette at Norge vil forbli en del av det EU-baserte nettverket. Det er lite trolig at norske disposisjoner vil resultere i at denne situasjonen endres. Om Norge skulle bli EU-medlem, vil den generelle utfordringen Weiler beskriver, fortsatt gjelde. Nordmenn ville ikke lenger være *mer* berørt av problemene omkring formell legitimitet enn det EU-borgerne er, men de ville likefullt være *like* berørt. Problemene omkring formell legitimitet vil med andre ord ikke forsvinne som en direkte følge av at den formelle norske tilknytningsform til EU skulle skifte fra tilknytning til fullt medlemskap.

Legitimeringsmessig innebærer dette en spenning. På det overgripende plan, hva angår den politiske enhetens form og prosedyrer, har man her en utfordring for norsk legitimitet (i og med at saker unndras norsk politisk ordskifte) og EUs legitimitet (i og med at de ikke erstattes av et ordskifte på europeisk nivå). Hva angår spesifikke saksfelter, kan man imidlertid se for seg en øket legitimering, av følgende årsak: Dersom europeiseringen sees som et bidrag til å effektivisere saksgangen og skaffe et bedre resultat, vil dette i seg selv være legitimerende:

- ▼ Om man fokuserer på hele den politiske enheten Norge, vil europeiseringen, slik den nå står, fremstå som et legitimeringsproblem. Dette vil gjelde til kontaktene med EU-nettverket via EØS, Schengen etc. har vært i funksjon såpass lenge at de fremstår som naturlige. Dette er en problemstilling knyttet til formell legitimitet.



- ▼ Om man derimot fokuserer på saksfelt der saksgangen som følge av europeisering oppleves som mer effektiv og resultatene som bedre, kan man altså umiddelbart finne en *øket* legitimering. Dette er en problemstilling knyttet til sosial legitimitet.

## Konklusjon: vanens makt

For å gjenta hovedkonklusjonen: Spørsmålet om formell legitimitet er ikke sentralt for norsk EU-debatt. Det foreligger imidlertid en utfordring som sannsynligvis vil vedvare, nemlig den som er knyttet til åpenhet i saksbehandlingen. I og med at de nordiske stater hva angår åpenhet i offentlig forvaltning, har ligget foran andre europeiske stater siden dette først ble et spørsmål (Stockholm var f.eks. i 1824 den første hovedstad som offentliggjorde liste over sine konsuler, og i 1870 den første til å utgi en fullstendig årlig oversikt over tjenestegjørende diplomater og ansatte i utenriksministeriet), og i og med at det som animerer spørsmålet nettopp er relativ, snarere enn absolutt, åpenhet forvaltningene imellom, er det all grunn til å tro at også denne spesifikke utfordringen vil vedvare. I den grad de nordiske land får gjennomslag overfor andre EU-land på dette felt, vil det imidlertid også være en mulig legitimeringsgevinst å hente hos egne velgere.

Hovedproblemet hva Norges forhold til EU angår, gjelder sosial legitimitet. Analysen peker frem mot tre konklusjoner. For det første stiller spørsmålet om EUs legitimitet seg i lys av ovennevnte analyse ikke kvalitativt forskjellig i Norge enn i EUs medlemsland og søkerland. I samtlige tilfeller er situasjonen den at politiske nettverk av én type (stater) overlapper med et politisk nettverk av en annen type (EU), og at det er velgernes holdning til spenningene mellom dem som utgjør utfordringen med hensyn til legitimitet. Spørsmålet om hvem «vi» er i politisk henseende, kan ikke avgjøres entydig for alle sammenhenger. I stadig flere sammenhenger er dragkampen om hvilke politiske nettverk som er hvor relevante, autoritative og legitime der og da, en stadig mer sentral del av det politiske liv. Analyser av legitimitetsspørsmål som ikke tar utgangspunkt i denne situasjonen, men som tar det for gitt at et spesifikt politisk nettverk (f.eks. Norge) er det «naturlige» nettverk i en gitt sammenheng, er snarere politiske bidrag til å forsøke å gjenopprette en slik situasjon enn analytiske bidrag. Utfordringene omkring EUs sosiale legitimitet bunner i at velgerne ikke uten videre aksepterer at EU skal avgjøre saker som tradisjonelt er blitt avgjort på nasjonalt plan. Disse problemene vil tilta i styrke etter

som integrasjonen utdypes, hvilket den sannsynligvis vil gjøre allerede i forbindelse med østutvidelsen.

En konklusjon nummer to gjelder EUs sosiale legitimitet i Norge sammenlignet med i resten av Europa. Dersom det i lys av ovennevnte analytisk ikke er nevneverdig forskjell på hvorledes spørsmålet skulle arte seg i de forskjellige landene, samtidig som det er et faktum at Norge i to folkeavstemninger som eneste land har sagt nei til medlemskap, må det være en eller flere faktorer som ikke er tillagt tilstrekkelig vekt. En sentral faktor i denne sammenheng er måten man diskuterer EU og europeisk politikk på, og hyppigheten med hvilken man gjør det. Selve de begrepene den politiske debatt foregår i, skiller i noen grad Norge fra andre europeiske land.

Som eksempel kan man ta den sentrale debatten som har gått innen EU siden den tyske utenriksminister Joschka Fischer holdt sin linjetale om EUs fremtid forsommeren 2000. De sentrale linjetalene om dette som siden er blitt holdt, kretser nettopp omkring det Weiler ser som den sentrale utfordringen for EUs sosiale legitimitet, om hva slags relasjon som skal finnes mellom to typer politiske nettverk: stat og EU. Det begrepet som i denne sammenheng står sentralt, er «føderasjon», men dette begrepet tillegges forskjellige betydninger. For Fischer er en føderasjon et desentralisert politisk nettverk der så mange avgjørelser som mulig tas på så lavt plan som mulig (subsidiaritetsprinsippet), men der politikk overfor tredjeland føres sentralt. For Jospin er dette derimot et forhold mellom politiske nettverk som ikke er ønskelig. På den annen side:

If, on the other hand, «federation» is taken to mean a gradual controlled process of shared competences or transferring competences to the Union level, then the term refers to a «federation of Nation States», the term coined by Jacques Delors. This is a concept which I fully support. From the legal point of view it may seem ambiguous. But I believe it is politically sound, because Europe is an original political structure, a unique precipitate, an indissoluble mixture of two different elements: the federalist idea and the reality of European Nation States. This is why the concept of a «federation of Nation States» so aptly reflects the constituent tension which underpins the European Union. There are nations, strong vibrant nations for which identity is important, which constitute the wealth of our continent. And then there is also the determination of these nations to unite (Jospin 2001: 6).

Som man vil se, foredrar Jospin ved hjelp av de samme begreper (EU bæres av en konstituerende spenning mellom to typer poli-

tiske nettverk) og med sikte på den samme sentrale utfordring (hvorledes man skal håndtere denne spenningen slik at problemene omkring den formelle legitimitet blir minst mulig) som jeg har forsøkt å fange i ovenstående analyse.<sup>13</sup> Debatten om EUs fremtid er i stort monn debatten om EUs formelle legitimitet *vis-à-vis* andre politiske fellesskap. Det er generell enighet om at dette er sentralt og om hvilken retning man skal bevege seg i; det som diskuteres, er prosessens hastighet og hvor langt den bør gå.

I Norge er grunnbetydningen av begrepet «føderasjon» union, og begrepet union er også knyttet til personalunionen mellom Norge og Sverige 1814–1905 samt den danske helstaten som Norge inngikk i 1537–1814. Det er derfor en sentral politisk utfordring å ta tak i den begrepsmessige forvirring som dermed lett vil kunne gjøre seg gjeldende i Norge når man skal forholde seg til den politiske debatt i resten av Europa. Kampen om begrepet føderasjon står sentralt i det brede europeiske ordskiftet, mens det gjennomgående unngås i Norge, vel på grunn av de spesifikke historiske konnotasjoner. For eksempel har det ikke vært nevneverdig debatt om EUs fremtid i Norge siste år, og i det lille som har vært, er begrepet føderasjon enten blitt unngått eller forstått annerledes enn det er blitt i debattene innen medlemslandene. Her ligger det en konkret sperre mot at man i Norge kan få et politisk ordskifte om Europas politiske orden som er mer i takt med det generelle europeiske ordskiftet. EUs legitimitet i Norge kan forandres om man kan presisere meningsinnholdet i begrepene føderasjon og union, for gjør man det, vil det bli vanskeligere friksjonsfritt å fortsette å anta at begrepene betyr det samme i en norsk historisk kontekst som i en EU-kontekst. Dermed vil norske historiske erfaringer ikke i samme grad kunne farvelegge ordskiftet om EU simpelthen ved at dette ordskiftet foregår ved hjelp av begreper som fremstår som negativt ladet og derfor kompromitterende for EUs legitimitet.

Konklusjon nummer en var altså at EUs sosiale legitimitet vil forbli problematisk. Konklusjon nummer to er at antall sammen-

13 Et godt eksempel på hvorledes norsk begrepsbruk legger seg mellom europeisk og norsk debatt, slik at det som når det norske ordskiftet blir noe helt annet enn det som diskuteres i den europeiske debatten, kan man finne i den norske resepsjonen av Jospins tale. *Aftenposten* (29. mai 2001) dekket den for eksempel i et tospalters oppslag med bilde på side 9 i morgenummeret under overskriftet «Jospin sier nei til føderalt Europa». Som man vil se av ovenstående sitat, var imidlertid hovedpoenget for Jospin å diskutere *hva slags* føderasjon som var normativt ønskelig – ikke å si tvert nei. I norsk sammenheng er dette imidlertid den umiddelbare reaksjonen som begrepet føderasjon avtvinger – som i dette tilfellet hos journalist Yngve Hellestøl.

henger der den blir problematisk, kan reduseres ved at norsk begrepsbruk bringes mer i overensstemmelse med generell europeisk begrepsbruk. Slik debatten nå går, er EU allerede i utgangspunktet problematisk, fordi begrepet «føderasjon» tolkes som «union», og begrepet «union» aktiverer den sentrale sosiale legitimitetskrise som er innebygget i relasjonen mellom det politiske nettverket EU på den ene siden, og dets medlemsland på den annen. Om dette forandres, vil det ikke lenger være tilstrekkelig for å aktivere den sosiale legitimitetskrise at EU nevnes. Da må det i tillegg foreligge en konkret politisk konflikt for at motsetningen skal bli aktivert. Et siste spørsmål blir da i hvilke sammenhenger man må kunne forvente at det vil oppstå slike konflikter. Som Banchoff og Smith og en rekke av de andre ovennevnte bidragene understreker, må denne typen legitimitetsutfordringer diskuteres på sektornivå.

Ingebritsen (1998) forklarer i en sammenligning av Sveriges og Norges forhold til EU utfallet av folkeavstemningene i 1994 med at forskjellige økonomiske sektorer fremstår som sentralt viktige i de to land. Dette skyldes igjen at Sverige siden 1960-tallet har foretatt en strukturrasjonalisering, mens Norge på grunn av petroleumsinntektene har tatt seg råd til ikke å foreta en slik strukturrasjonalisering. I og med at de sektorene som ikke er blitt rasjonalisert opplever et eventuelt norsk EU-medlemskap som en tilskyndelse av rasjonalisering, motsetter de seg slik rasjonalisering. Ingebritsen nevner spesielt motstanden i primærnæringene som et eksempel i denne sammenheng. Dersom denne analysen er riktig, vil EUs sosiale legitimitet i disse sektorene forbli lav uavhengig av hva slags politikk EU fører så lenge EUs politikk ikke innebærer en like sterk subsidiering som den nåværende norske. Saksfeltet som sådant aktiverer forskjellene mellom den politikk EU fører og den politikk Norge fører.

Poenget kan sannsynligvis utvides til andre deler av økonomien som oppbevares av statlig subsidiering. Dersom EU oppleves som å ha en mindre offentlig sektor enn Norge, vil ansatte i offentlig sektor se norsk EU-medlemskap som et mulig skritt i retning av at størrelsen på norsk offentlig sektor nærmer seg gjennomsnittsstørrelsen i offentlig sektor i EU. Her foreligger det imidlertid en diskrepans mellom de norske velgeres forståelse av situasjonen og de statistiske data om situasjonen. Ifølge sistnevnte er offentlig sektor i Norge omtrent like stor som i EU-medlemsland. Interessant nok synes det også å være en diskrepans mellom norske velgeres opplevelse av størrelsen på norske velferdsytelser i forhold til ytelsene innen EU på den ene siden, og de statistiske data på den an-

nen. Sistnevnte materiale kan ikke entydig påvise at norske ytelser totalt sett står i noen særklasse i forhold til EU-land med samme BNP per innbygger. Hva legitimitet angår, er poenget imidlertid velgernes forståelse, ikke statistisk materiale. En hovedinnvending mot å bruke informasjon som virkemiddel til å bringe de to nærmere hverandre er at det neppe er ønskelig for noen norsk politiker å påpeke at norske velferdsytelser er lavere enn det velgerne tror de er (selv om dette altså dreier seg om relative forhold, og ikke absolutte).

I situasjoner der Norges og EUs sosiale legitimitet oppleves som å stå i et konkurranseforhold til hverandre, kan man altså konkludere med at EUs legitimitet vil fortsette å være lav, og det *uavhengig av* hva slags politikk EU faktisk fører. Dersom EU for eksempel skulle innføre det bebudede direktiv om miljøstandarder for fisk, og dette skulle bli et problem for norsk fiskerinæring, vil den generelle lesning blant velgerne neppe være at EUs tiltak er legitime, men snarere at de norske tiltakene er gode nok simpelthen *fordi* de er norske. EUs tiltak vil dermed kunne fremstå som utidige snarere enn som legitimerende. Over tid vil imidlertid vanens makt føre til at det sjeldnere oppleves slik at det eksisterer et konkurranseforhold. Det vil i økende grad fremstå som naturlig at gitte anliggende sorterer under EU, rett og slett fordi det om ikke alltid, så over et stykke tid har vært slik.

I de situasjoner der EU fremstår som ansvarlig forvaltende enhet, uten at det dreier seg om umiddelbare sammenligninger med Norge som forvaltende enhet, vil dette kunne stille seg annerledes. EUs drikkevansdirektiv kan tjene som eksempel: I norsk debatt har det såvidt vites kun vært positive reaksjoner. Dette kan forklares med at Norge simpelthen kunne følge opp direktivet ved å heve sine standarder, uten at noen gruppe ble skadelidende, og dermed uten at noen spesiell gruppe sto til å tjene på å sammenligne EUs politikk med Norges på samme saksefelt. Det er nettopp denne typen trade-off Hix sikter til i sitatet ovenfor, der han for å gjenta hevder at

... the EU shows that a highly-developed political system can emerge without either the full-blown apparatus of a state, or a high level of popular support and mass political participation. The key reasons for this are the outputs of the EU system: a single market, a single currency, regulatory rather than redistributive policies, and limited encroachment into the traditional areas of state power (internal and external security). These policies tend to be positive-sum rather than zero-sum: there are few clear «losers» in the EU political system.

EUs sosiale legitimitet i Norge kan økes ved at denne innsikten løftes frem i en rekke spesifikke sammenhenger. En slik legitimeringsstrategi vil imidlertid ha en klar grense: idet de to politiske nettverkens krav på å avgjøre et spesifikt spørsmål støtter sammen, vil konkurransesituasjonen angående sosial legitimitet aktiveres. Ikke desto mindre finnes det en rekke politiske og økonomiske felter der EU fremstår som den mest effektive problemløser. Deler av miljø-, forsvars- og konkurransepolitikken er åpne eksempler på områder der det ikke med nødvendighet trenger å bli slik at en sosial gruppe kommer dårligere ut om EU snarere enn Norge forvalter politikken. Om begrepsbruken i Europa-debatten kan forandres, slik at EU ikke umiddelbart fremstår som et politisk nettverk i motstrid til Norge slik det nå er en tendens til, vil en effektiv EU-politikk på disse saksområdene kunne fremstå som effektivitetsskapende også i norsk sammenheng, slik de allerede synes å gjøre i andre europeiske land.

Heri ligger også et langsiktig svar på spørsmålet om i hvilke situasjoner Norge og EU vil oppleves som å stå i direkte motstrid til hverandre. Legitimitet er, som vist ovenfor, i siste instans et spørsmål om tillit, og tillit er i høy grad et spørsmål om vane. Den tillit man har til politiske representanter, styresett etc., vil i siste instans være avhengig av et bredere og dypere forankret verdensbilde, i lys av hvilket representantene og styresettet fremstår som *naturlig* (Hansen & Williams 1999). Dette vil på lang sikt kunne bli avgjørende viktig (og for Norge som politisk nettverk og fellesskap spiller det her en underordnet rolle at vi på lang sikt alle er døde; fellesskap kan leve videre uavhengig av at dets bærere etterhvert faller fra). Når man snakker om «verdensbilde», snakker man om så generelle forestillinger at de i høy grad er europeisk fellesgods. Forestillinger som at de styrendes makt er tuftet på de styrtes mandat, at de styrende i noen grad kan ordne verden rasjonelt til de styrtes beste, at ressurstilfanget øker som en følge av slik velordnethet slik at man kan snakke om materielt fremskritt etc. – alt dette ligger under og støtter opp om politisk liv i Norge på samme måte som det gjør det i EU. Politisk liv i Norge og EU utspiller seg altså innen det man kan kalle samme overgripende fortelling om hvordan verden *er*, og denne fortellingen tas om mulig enda mer for gitt i Norge enn i andre europeiske land. Men om så er, vil enhver politisk ordening som utvikler seg innen denne overgripende fortellingen på en slik måte at fortellingen selv ikke fremstår som gal, etter noe tid fremstå som like naturlig som fortellingen selv. En tidligere statsminister hevdet for eksempel i forbindelse med forrige folke-

avstemning at å melde seg inn i EU var å melde seg inn i virkeligheten. Dette utsagnet er vel et eksempel på at en gitt politisk struktur fremstår som naturlig. Det at denne statsministeren følte seg beføyet til å måtte argumentere for at dette var «virkelig», og det at argumentet i neste hånd ble latterliggjort av opponenter som påpekte at de ikke var «uvirkelige», viser imidlertid at virkelighetens naturlighet her ble forskuttert. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at observasjonen var feil, men snarere bare at mer tid må gå før EU fremstår som udiskutabelt virkelig og naturlig.

Blant de opprinnelige seks medlemmer av EU fremstår nå det å være integrert i EU som den europeiske nasjonalstatens normalmodus. I Norge fremstår etterhvert det å være stadig tettere assosiert med denne interaksjonsprosessen som normalmodus. Integrasjonens mytos er med andre ord virksom, og utøver sin legitimerende kraft. Selvsagt er det til enhver tid eksisterende EU like lite som enhver annen politisk orden «naturlig», men det *fremstår* i stadig sterkere grad som naturlig, og det er i denne sammenheng hele poenget. At et flertall av spurte i en rekke spørreundersøkelser fra begynnelsen av 1990-tallet av svarer ja på spørsmålet om de tror Norge før eller senere vil bli medlem av EU (til tross for at de samme spørreundersøkelsene har flertall av nei når man spør om egen umiddelbar preferanse), kan leses som at en rekke styrte på et abstrakt plan forholder seg til denne typen virkelighet. På lengre sikt vil altså EUs legitimitet øke rett og slett fordi det vil fremstå som stadig mer «naturlig» at EU er rammeverk for europeisk politikk.

Dersom disse resonnementene holder vann, fører det til følgende konklusjon. Når det oppstår situasjoner der Norge og EU fremstår som gjensidig utelukkende rammer for politisk liv, vil EUs legitimitet kunne synke sterkt, uten tilsvarende muligheter til å øke. Et overgripende viktig poeng for norsk Europa-politikk må derfor være å unngå at slike situasjoner oppstår. Dette kan gjøres ved i så høy grad som mulig å føre samtalen om integrasjon med begreper som ikke har innebyggede føringer som peker i denne retning, så som nåværende innhold i begrepet «union». Det kan videre gjøres ved at man tilpasser norsk politikk til EU-standarder på alle de områder der dette fremstår som uproblematisk. På områder som oppfattes som problematiske, vil man kunne minske et eventuelt legitimeringstap i så stor grad som mulig ved å kompensere tapende grupper. Alt dette gjøres i høy grad allerede. At det fremstår politisk som forholdsvis uproblematisk, understreker at integrasjonen i Norge *allerede* i noen grad oppleves som normalpolitikk.

Et overgripende poeng nummer tre må være å løfte frem i hvilken grad integrasjonen oppfattes som naturlig innen EUs kjerneområder. Her gjenstår det mye. Så sent som i månedene før det skjedde, syntes det for eksempel ikke som om det er godt kjent i den norske befolkning at EU 12 om seks måneder fra skrivende stund går over til felles sedler og mynt, eller at EU i løpet av neste norske stortingsperiode vil bli utvidet med et anselig antall nye medlemsstater, som dermed vil bli tyngre involvert i integrasjonen enn Norge. Dersom dette ikke er kjent, vil det presset slike informasjoner automatisk vil øve i retning av at EU fremstår som den naturlige rammen for europeisk politisk liv, bli skjøvet ut i tid. Igjen kan denne situasjonen i høy grad forstås ved at norske politikere og en rekke andre informasjonskilder ikke prioriterer å legge dette bredt frem i alle de kontekstene der det er relevant (og det er de fleste).

Oppsummert vil man altså måtte vente at EUs legitimitet vil utsettes for en rekke påkjenninger hver gang det oppstår situasjoner der Norge og EU fremstår som gjensidig utelukkende rammer for politisk liv. På lengre sikt vil imidlertid EUs legitimitet øke rett og slett fordi det i kraft av å være en logisk måte å innrette seg på politisk gitt vårt verdensbilde, vil fremstå som mer og mer naturlig.



## Bibliografi

- Andersen, Svein S. & Kjell A. Eliassen (red.) (1996) *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage.
- Baldersheim, Harald, Bernt Hagtvet & Knut Heidar (red.) *Statsvitenskapelige utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Kristiansand: Høy-skoleforlaget.
- Banchoff, Thomas & Mitchell P. Smith (1999) (red.) *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*. London: Routledge.
- Beetham, David & Christopher Lord (1998) *Legitimacy and the European Union*. London: Longman.
- Bellamy, Richard & Dario Castiglione (2000) «The Uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit», pp. 65–84 i Eriksen & Fossum (red.).
- Cafruny, Alan W. & Glenda G. Rosenthal (red.) *The State of the European Union, Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Deutsch, Karl W. et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Drake, Helen (2000) «The European Commission and the Politics of Legitimacy in the European Union», pp. 230–249 i Neill Nugent (red.) *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission* Houndmills: Macmillan.
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal (1999) «Differentiated Integration in Europe», *Journal of Common Market Studies* 37(1): 133–142.
- Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (red.) *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?* London: Routledge.
- Ferguson, Yale H. & Richard W. Mansbach (1996) *Politics, Authority, Identities, and Change*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998) «International Norm Dynamic and Political Change», *International Organization* 52 (4): 887–917.
- Føllesdal, Andreas (2000) «Subsidiarity and Democratic Deliberation», pp. 85–110 i Eriksen & Fossum (red.).
- Føllesdal, Andreas & P. Koslowski (red.) (1997) *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer.
- Gabel, Matthew J. (1998) *Interests and Integration. Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Golub, Jonathan (1999) «In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community», *International Organization* 53(4): 733–764.
- Gleditsch, Nils Petter & Ottar Hellevik (1977) *Kampen om EF*. Oslo: Pax.
- Gurr, Ted R. (1971) *Why Men Rebel*. Stanford, CA: Princeton University Press.
- Hansen, Lene & Michael C. Williams (1999) «The Myth of Europe: Legitimacy, Community and the «Crisis» of the EU», *Journal of Common Market Studies* 37 (2): 233–249.
- Hayes-Renshaw, Fiona & Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers*. Basingstoke: Macmillan.
- Hix, Steven (1999) *The Political System of the European Union*. Houndmills: Macmillan.

- Holmberg, Sören (1998) «The Extent of European Integration», pp. 269–283 i Todal Jenssen, Pesonen & Gilljam (red.).
- Haaland, Hege (2000) *Bulwark, Bridge, or Periphery? Polish Discourse on Poland and Europe*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Ingebritsen, Christine (1998) *The Nordic States and European Unity*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Jahn, Detlef *et al.* (1998) «The Actors and the Campaigns», pp. 61–81 i Todal Jenssen, Pesonen & Gilljam (red.).
- Jospin, Lionel (2001) «On the future of an enlarged Europe», <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=24924>
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane & Stephen D. Krasner (red.) (1999) *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Keohane, Robert O. & Stanley Hoffmann (red.) (1991) *The New European Community; Decision Making and Institutional Change*. Boulder, CO: Westview.
- Koslowski, Rey (1999) «A Constructivist Approach to Understanding the European Union as a Federal Polity», *Journal of European Public Policy* 6 (4): 561–578.
- Lodge, Juliet (1994) «Transparency and Democratic Legitimacy», *Journal of Common Market Studies* 32 (3): 343–368.
- Lorentzen, Svein (1987) Det nasjonale i grunnskolens historiebøker – et selv-bilde i forandring. Trondheim: Pedagogisk seminar, Universitetet i Trondheim, mimeo.
- Marks, Gary (1993) «Structural Policy and Multilevel Governance», i Cafruny & Rosenthal (red.).
- Martin, Lisa L. & Neth Simmons (1998) «Theories and Empirical Studies of International Institutions», *International Organization* 52 (4): 729–757
- Meyer, Christoph (1999) «Political Legitimacy and the Inevitability of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit», *Journal of Common Market Studies* 37 (4): 617–639.
- Milner, Helen V. (1998) «Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics», *International Organization* 52 (4): 759–786.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.
- Niedermayer, Oscar (1995) «Trust and Sense of Community», pp. 227–276 i Niedermayer & Sinnott (red.).
- Niedermayer, Oscar & Richard Sinnott (red.) *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Obradovic, Daniela (1996) «Policy Legitimacy and the European Union», *Journal of Common Market Studies* 34 (2): 191–221.
- Onuf, Nicholas Greenwood (1998) *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oskarson, Maria & Kristen Ringdal (1998) «The Arguments», pp. 149–167 i Todal Jenssen, Pesonen & Gilljam (red.).

- Pollack, Mark A. (1997) Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community», *International Organization* 51 (1): 99–134.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ringdal, Kristen & Henry Valen (1998) «Structural Divisions in the EU Referendums», pp. 168–193 i Todal Jenssen, Pesonen & Gilljam (red.).
- Risse-Kappen, Thomas (1996) «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union», *Journal of Common Market Studies* 34 (1): 53–80.
- Sahlins, Peter (1989) *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*. Berkeley: University of California Press.
- Sand, Inger-Johanne (1996) *Styring av kompleksitet: rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Bergen: Sandviken.
- Scharpf, Fritz W. (1997) «Economic Integration, Democracy and the Welfare State», *Journal of European Public Policy* 4 (1): 18–36.
- Smith, Anthony D. (1992) «National Identity and the Idea of European Unity», *International Affairs* 68 (1): 55–76.
- Szczerbiak, Aleks (2001) «Polish Public Opinion: Explaining Declining Support for EU Membership», *Journal of Common Market Studies* 39 (1): 105–122.
- Todal Jenssen, Anders, Pertti Pesonen & Mikael Gilljam (red.) (1998) *To Join or Not to Join. Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Trondal, Jarle (2001) «Europeisering av det norske styringsapparatet: Rives skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk ned?», pp. 237–246 i Baldersheim, Hagtvet & Heidar (red.).
- Tully, James (1995) *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tønnesson, Stein (1992) Prøveforelesning til doktorgraden ved Universitetet i Oslo, manuskript.
- Vogt, Henri (2000) *The Utopia of Post-Communism. The Czech Republic, Eastern Germany and Estonia after 1989*. Doctor of Philosophy Thesis, St Antony's College, Oxford University, June.
- Weiler, Joseph H. H. (1999) *The Constitution of Europe. «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wessel, Wolfgang (1996) «The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity?», pp. 57–69 i Andersen & Eliassen (red.).

# Hvorfor økonomiske sanksjoner virker – tross alt

**Jon Hovi**

(f. 1956) er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo og seniorforsker II ved CICERO Senter for klimaforskning.

## Innledning

Det har etter hvert blitt noe «alle» vet, at økonomiske sanksjoner ikke virker. I et innslag om sanksjoner i Dagsnytt-atten nylig hevdet programlederen med kraft – og ikke uten en viss rett – at det nå er bred enighet både i Stortinget og blant fagfolk om at sanksjoner er et ineffektivt virkemiddel. Det er ikke vanskelig å peke på eksempler som støtter opp under denne oppfatningen. Saddam Hussein har ikke innfridd Sikkerhetsrådets krav selv om sanksjonene mot Irak har vart i over elleve år, og kanskje har vært de hardeste i historien. Likeledes sitter Fidel Castro stadig trygt ved makten etter over 40 år med amerikanske sanksjoner mot Cuba. Også kvantitative studier tyder på at effekten av sanksjoner er begrenset. I et arbeid om bruk av økonomiske sanksjoner mellom 1914 og 1990 fant Hufbauer, Schott og Elliott (1990) at sanksjoner i noen grad fremkalte ønsket resultat i 40 av i alt 115 tilfeller, dvs. en suksessrate på under 35%. Med andre ord var det ikke mulig å påvise noen effekt i nesten to tredjedeler av tilfellene. Selv om dette ikke er spesielt imponerende, er andre anslag likevel enda mer pessimistiske. På basis av en kritisk gjennomgang av Hufbauer, Schott og Elliotts (HSEs) materiale, hevder Pape (1997, 1998) at sanksjoner fremkalte vesentlige politiske innrømmelser i bare 5 av de 115 tilfellene. Dette gir en suksessrate på drøye 4%.<sup>1</sup>

---

Takk til Anne Julie Semb og en anonym konsulent for kommentarer til et tidligere utkast.

- 1 Merk at mens HSE nøyer seg med å kreve «noen grad» av innrømmelser, stiller Pape krav om «vesentlig grad» av innrømmelser. Forskjellen i suksessrate skyldes altså ikke bare at en del av de 115 tilfellene vurderes forskjellig, men også at det benyttes ulike suksesskriterier.

Likevel er det en sannhet med betydelige modifikasjoner at økonomiske sanksjoner ikke virker. Uansett om den korrekte suksessraten i HSEs materiale er 4%, 35% eller kanskje et sted mellom disse estimatene, forteller dette materialet ikke hele sannheten om effekten av økonomiske sanksjoner. Grunnen er at det nesten utelukkende fokuserer på tilfeller der det er god grunn til å forvente magre resultater av sanksjoner. Samtidig utelates et stort antall tilfeller der sannsynligheten for at sanksjoner vil føre frem, er langt større. Sagt på en annen måte: Datasettet lider under alvorlig utvalgsskjevhet. Det er derfor ikke overraskende at undersøkelser basert på dette materialet finner en beskjeden suksessrate.

Hensikten med denne artikkelen er å utdype påstanden om at sanksjoner virker betydelig oftere enn det HSE og (særlig) Pape hevder. Jeg starter i avsnittet nedenfor med en kortfattet avklaring av hva som menes med økonomiske sanksjoner, hva som kjenner tegner ulike typer av sanksjoner og hva det betyr at sanksjoner «lykkes». I neste avsnitt gjennomgås de viktigste argumentene for det som nå synes å være det dominerende syn, nemlig at sanksjoner sjelden er effektive. Deretter påviser jeg at dette synet overser viktige forhold, og forklarer hvorfor det er god grunn til å regne med at sanksjoner ofte virker – tross alt. En noe paradoksalt implikasjon av resonnementet i fjerde avsnitt er at sanksjoner typisk innføres i tilfeller der de har små muligheter for å føre frem. I siste avsnitt spør jeg hvorfor sanksjoner implementeres – og noen ganger vedvarer i flere tiår – nettopp i denne typen situasjoner.

## Hva er sanksjoner og hva betyr det at de lykkes?

Økonomiske sanksjoner kan defineres på flere måter. En første definisjon stammer fra Pape (1997), som med økonomiske sanksjoner mener økonomiske straffetiltak som brukes i den hensikt å utløse politiske innrømmelser fra en annen stat. Denne definisjonen skiller sanksjoner fra økonomisk krigføring, der målet er å svekke motparten militært, og fra handelskrig, der målet er å endre handelsbetingelser (f.eks. redusere tollsatser).

En noe annerledes definisjon er foreslått av Baldwin (1999), som med økonomiske sanksjoner mener bruk av handelspolitiske eller finansielle virkemidler for å påvirke andre land. Denne definisjonen er videre enn Papes, siden den inkluderer økonomisk krigføring og handelskrig som spesialtilfeller av økonomiske sanksjoner.

En kan også tenke seg definisjoner som helt utelater kravet om

forsøk på påvirkning, og i stedet fokuserer utelukkende på hvilken type virkemidler som benyttes. Mens Papes og Baldwins definisjoner bare inkluderer tilfeller med et instrumentelt siktemål, vil denne tredje typen definisjoner også inkludere tilfeller der økonomiske straffetiltak f.eks. brukes som ren hevvn. Et problem med dette er at det ikke uten videre er klart hva som skal menes med at sanksjoner er «effektive». For formålet her er det derfor hensiktsmessig å holde seg til en av de to førstnevnte definisjonene. I praksis vil det være Papes definisjon som i det følgende legges til grunn.

Det finnes en rekke ulike typer av økonomiske sanksjoner. For å illustrere noe av bredden skal jeg kort innføre noen distinksjoner. For det første kan vi trekke et skille mellom handelssanksjoner og finansielle sanksjoner. Finansielle sanksjoner omfatter blant annet fastfrysing av utenlandske konti og verdipapirer, samt reduksjon eller stans av bistand. Handelssanksjoner innebærer enten bruk av embargo (eksportforbud) eller boikott (importforbud). Ytterligere et skille kan trekkes mellom sanksjoner basert på lovvedtak (forbud eller påbud) og sanksjoner som bygger på frivillige bidrag fra bedrifter, organisasjoner eller enkeltpersoner. Lovbestemt bruk av sanksjoner kan endelig deles inn i unilaterale og multilaterale straffetiltak. Et eksempel på unilaterale sanksjoner er de amerikanske sanksjonene mot Cuba, mens multilaterale sanksjoner typisk vedtas av Sikkerhetsrådet (for eksempel sanksjonene mot Irak). Det er verdt å nevne at studiene til HSE og Pape fokuserer på lovbestemte sanksjoner (både unilaterale og multilaterale). Det er rimelig å anta at sanksjoners mulighet for å lykkes vil avhenge av hvilken type som benyttes. For vårt formål er dette likevel et underordnet spørsmål.

Hva betyr det egentlig at sanksjoner lykkes? Dette kan umiddelbart synes som et trivielt spørsmål, men ved nærmere ettertanke er svaret slett ikke opplagt. Baldwin (1999) peker på at det her er tale om minst fem ulike dimensjoner, som må veies mot hverandre. Den første er hvorvidt sanksjonene er *effektive*, i den forstand at de faktisk utløser den ønskede omlegging av målnasjonens politikk. Den andre er hvor høye *kostnader for senderlandet* som er forbundet med sanksjonene. Hvis prisen er svært høy, er det ikke nødvendigvis rimelig å tale om at sanksjonene er vellykte, selv om kravene innfris. Dimensjon nummer tre gjelder hvilke *kostnader sanksjonene påfører målnasjonen*. Hvis sanksjoner gjør at motstanderen må betale en pris for manglende ettergivenhet, kan det i noen tilfeller være rimelig å si at sanksjonene i noen grad har lykkes, selv om motstanderens politikk ikke er blitt endret. En fjerde dimensjon

er hvor stor *betydning det har for senderlandet* at målnasjonen legger om sin politikk. Selv om sanksjoner bare fører til en begrenset omlegging av politikken, kan gevinsten likevel være betydelig hvis saken er tilstrekkelig viktig for senderlandet. En siste dimensjon er hvilke *kostnader som er forbundet med å gjøre innrømmelser for målnasjonen*. Jo viktigere saken er for målnasjonen, desto vanskeligere er oppgaven for senderlandene. Resultatet av sanksjonene må således vurderes i lys av dette. I den følgende diskusjonen spiller de fire siste dimensjonene likevel en beskjeden rolle. Det er således spørsmålet om hvorvidt sanksjoner fører til en omlegging av politikken i målnasjonen som her vil stå i fokus. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre suksesskriterier, som er hentet fra Pape (1997:97). Det første er at målstaten har handlet i samsvar med senderlandets ønsker. Det andre er at målstaten enten har blitt truet med eller har blitt utsatt for sanksjoner før den aktuelle beslutningen ble fattet. Det tredje er at det ikke finnes noen bedre forklaring enn sanksjonene på målstatens handlemåte.

## Hvorfor sanksjoner ikke virker

Det har vært anført en rekke ulike årsaker til at sanksjoner i mange tilfeller ikke virker. For det første kan det være vanskelig å sørge for at de rammer tilstrekkelig hardt der de er ment å ramme. Spesielt når sanksjoner innføres unilateralt, kan målnasjonen ofte begrense kostnadene ved å henvende seg til alternative kunder eller leverandører. Det er velkjent at USAs kornboikott av Sovjetunionen etter invasjonen av Afghanistan i 1979 ble undergravd ved at Sovjet i stedet importerte korn fra Australia, Argentina og Canada. Resultatet var at kornimporten til Sovjet i 1980 var høyere enn noensinne (Drezner 2000:85). I andre tilfeller kan målnasjonen gjøre bruk av ulike former for tilpasningsstrategier, som lagerbygging, importsustitusjon, rasjonering og smugling («sanctions busting»). Sør-Afrika greide i noen grad å erstatte petroleumsimport ved å utvinne olje av kull. Landet opprettet også et eget departement for «ukonvensjonell handel», som hadde til oppgave å minimere effekten av sanksjonene. Ukonvensjonell handel foregår i høy grad også i dagens Irak. For hver billast med varer som lovlig ruller inn i Irak fra Tyrkia, kommer det ifølge enkelte kilder så mange som 200 ulovlig.<sup>2</sup> Sanksjoner rammer dessuten sjelden de

---

2 The Economist 08.04.00.

egentlige makthaverne spesielt hardt. Saddam Hussein har eksempelvis evnet å gjennomføre diverse gigantiske prestisjeprosjekter de senere årene, til tross for sanksjonene. Enkelte hevder til og med at fremtredende medlemmer av makteliten i Bagdad ikke ønsker sanksjonene opphevet, fordi de tjener store penger på smugling og svartebørshandel (FN 1999).<sup>3</sup> Liknende effekter synes å ha blitt generert av sanksjonene mot Haiti (Gibbons 1999).

For det andre kan det være vanskelig å signalisere utvetydig at sanksjonene virkelig vil komme til å stå ved lag helt til kravene blir innfridd, eller i det minste lenge nok til at det utvetydig vil være best for det aktuelle landet å gi etter. Dette henger sammen med at sanksjoner ikke bare er kostbare for den som rammes av dem (målstaten), men også for den eller de som står bak (senderstatene). O'Quinn (1997:2) anslår eksempelvis at USAs bruk av sanksjoner i 1995 alene reduserte USAs eksport til i alt 26 målstaten med 15–19 milliarder dollar, eliminerte mer enn 200 000 arbeidsplasser og medførte at amerikanske arbeidstakere gikk glipp av nesten 1 milliard dollar i lønn. Et ekstremt eksempel er den amerikanske kornembargoen mot Sovjetunionen, som for sistnevnte medførte et tap på beskjedne US\$ 225 millioner i form av økte priser. For USA ble resultatet derimot anslagsvis US\$ 2,3 milliarder i tapte eksportinntekter (*ibid.*: 9). Kostnadene ved sanksjoner er dessuten ofte ujevnt fordelt. Målstatens naboland vil som regel måtte bære de tyngste byrdene, ganske enkelt fordi disse normalt står for hovedtyngden av handelen med målstaten i utgangspunktet. En tidligere britisk ambassadør i Sør-Afrika uttalte i sin tid om sanksjonene mot Rhodesia at straffetiltakene trolig var til større skade for nabolandene enn for Rhodesia selv (Berridge 1997:126). At nabolandene påføres tap, skyldes først og fremst redusert handel, men også andre uønskede konsekvenser kan oppstå. For eksempel påviser Kovacheva & Raicheva (1997) at sanksjonene mot Jugoslavia bidro til sterk vekst i mafiarelatert virksomhet i Bulgaria, herunder smugling, korrupsjon og omfattende hvitvasking av penger gjennom pyramidespill. Når nabolandene rammes hardt, bidrar det lett til at oppslutningen om sanksjonene i disse landene undergraves. Samtidig får myndighetene et incentiv til å se gjennom fingrene med ulovlig handel. Skjev fordeling av byrdene kan dermed lett skape problemer med å bevare samholdet blant senderstatene.<sup>4</sup>

3 Se også *Aftenposten* 13.10.01.

4 Artikkel 50 i FN-pakten åpner for at land som påføres særlige økonomiske problemer som følge av sanksjoner mot et annet land, kan konsultere Sikkerhetsrådet for å



For det tredje er det ikke alltid opplagt at sanksjonene vil bli opphevet selv om målstaten skulle gjøre vesentlige innrømmelser. I Iraks tilfelle er det for eksempel grunn til å mistenke at USA vil nekte å oppheve sanksjonene så lenge Saddam Hussein sitter ved makten (Fisher *et al.* 1991:197). Hvis Saddam selv tror at så er tilfellet, er incentivet til å innfri Sikkerhetsrådets krav selvsagt nok så begrenset.

For det fjerde fremkaller sanksjoner ikke bare lidelse og opposisjon mot den politiske ledelsen i målstaten. De kan også generere trass, patriotisme og oppslutning om nasjonale politiske myndigheter. I noen tilfeller kan det se ut til at den siste typen av effekter er vel så sterke som den første. Resultatet blir i så fall at motstandsviljen styrkes snarere enn svekkes, altså det motsatte av det som var hensikten. Verken Saddam eller Castro synes å være mindre populære i sine hjemland i dag enn da sanksjonene ble innført.

For det femte medfører sanksjoner ofte alvorlige bivirkninger. Dels kan det tenkes at målstaten svarer med gjengjeldelsesaksjoner. Pape (1997) peker på at målstaten i verste fall kan eskalere konflikten ved å ta i bruk militær makt. Så langt jeg kjenner til, finnes det ikke noe eksempel på at sanksjoner virkelig har fremkalt en slik reaksjon. Forklaringen kan være at sanksjoner ganske enkelt ikke tas i bruk i tilfeller der et militært svar er en reell mulighet. Gjengjeldelse på lavere nivå er derimot ikke uvanlig. For eksempel truet Japan våren 2001 med å bringe saken inn for WTO hvis USA gjorde alvor av sine trusler om handelssanksjoner som følge av Japans hvalfangst.

En annen form for bivirkninger er effektene for sivilbefolkningen i målstaten. I Irak antas flere hundre tusen barn å ha omkommet som følge av sanksjonene.<sup>5</sup> Riktignok innførte FN i 1996 det såkalte olje-for-mat-programmet, som i utgangspunktet tillot Irak å selge en begrenset mengde olje. I dag er kvantumsbegrensningene opphevet, men inntektene kontrolleres fortsatt av FN. Om lag en tredjedel går dessuten med til krigserstatninger (bl.a. til Kuwait) og til å administrere programmet. Ordningen fungerer slik at Irak legger frem ønskede innkjøpskontrakter for FNs sanksjonskomité (der Norge for tiden har formannskapet), som så sier ja eller

---

finne en løsning på problemene. Minst 21 land har henvendt seg til rådet på dette grunnlaget i forbindelse med sanksjonene mot Irak (FN 1998:4).

5 De nøyaktige tallene er beheftet med betydelig usikkerhet. Anslagene varierer fra 200 000 til 1,3 millioner (Thune 2000:349).

nei. De fleste former for mat og medisiner er i dag forhåndsgodkjent, slik at det ikke lenger er nødvendig å søke spesielt i hvert enkelt tilfelle. Problemet for irakerne er således ikke begrenset tilbud av slike produkter. Svært mye kan i dag kjøpes i Bagdad – vel å merke for den som har penger. Svakheten med programmet er først og fremst at det ikke tillater kjøp av varer som er produsert i Irak selv. Alt må derfor importeres, hvilket har ført til kollaps i den irakiske økonomien. Resultatet er at sivilbefolkningens avhengighet av staten har økt (FN 1999:104). Samtidig har store deler av infrastrukturen brutt sammen. Disse effektene har utvilsomt bidratt til å svekke oppslutningen om sanksjonene i mange land.<sup>6</sup> Enkelte går så langt som til å mene at erfaringene fra Irak gjør det usannsynlig at like omfattende sanksjoner noensinne vil bli tatt i bruk igjen.<sup>7</sup>

## Hvorfor sanksjoner virker likevel

Gjennomgangen i forrige avsnitt synes å lede til to hovedkonklusjoner. På den ene side leder bruk av sanksjoner bare sjelden til vesentlige politiske konsesjoner fra målnasjonens side. På den annen side har sanksjoner ofte alvorlige negative bivirkninger. Et naturlig spørsmål er da hvordan det kan ha seg at sanksjoner likevel er et populært virkemiddel i internasjonal politikk.

Svaret er at en gjennomgang som den i forrige avsnitt systematisk undervurderer effekten av sanksjoner. Det er utvilsomt riktig at bare få tilfeller av økonomiske sanksjoner har gitt de tilskattede resultater, slik blant annet HSEs og Papes studier tyder på. Det er likevel viktig å forstå at dette gjelder sanksjoner som faktisk har blitt *iverksatt*. Dersom en nærmest utelukkende konsentrerer oppmerksomheten om slike tilfeller, blir datamaterialet imidlertid preget av alvorlig utvalgsskjevhet. I de aller fleste tilfeller der økonomiske sanksjoner er aktuelt, fremsettes det først trusler om dette. Hvis truslene fører frem, blir sanksjonene som regel *ikke* iverksatt. De iverksettes vanligvis bare dersom målnasjonen nekter å innfri kravene. Men når trusler ikke fører frem, er det normalt

6 Studier av sanksjoner mot andre land ser ut til å bekrefte inntrykket av at det er vanskelig å lage humanitære unntaksordninger som i tilstrekkelig grad motvirker de negative effektene for sivilbefolkningen. Salter (1999) og Gibbons (1999) behandler dette spørsmålet for sanksjonene mot henholdsvis Burundi og Haiti.

7 Det er på denne bakgrunn vi må forstå den senere tids diskusjon om såkalte «smarte» sanksjoner, dvs. tiltak som skreddersys for å ramme maktthaverne hardt, uten at sivilbefolkningen samtidig påføres store lidelser. Det gjenstår imidlertid å se hvor effektive smarte sanksjoner vil være i praksis.

et signal om at målnasjonen heller ikke har tenkt å gi etter selv om sanksjonene virkelig blir innført. *Det er med andre ord nettopp i de tilfeller hvor det er liten grunn til å vente at sanksjoner vil virke at de settes ut i livet.* Det er derfor ikke overraskende at suksessraten i disse tilfellene er lav. Hvis en vil danne seg et mer fullstendig bilde av suksessraten for økonomiske sanksjoner, må en med andre ord også inkludere tilfeller hvor det er grunn til å tro at de vil lykkes. Først og fremst betyr dette tilfeller der det har vært truet med sanksjoner, men uten at trusselen har blitt iverksatt.

En fersk studie av denne typen er Drezner (2001), som gjør bruk av data fra situasjoner der USA har brukt trusler om sanksjoner mot andre land i den hensikt å presse dem til å redusere handelsbarrierer, respektere arbeidsmiljøstandarder eller beskytte miljøet. På det handelspolitiske området ble det i perioden 1975 til 1994 fremsatt trusler om sanksjoner under section 301 i den amerikanske handelsloven i til sammen 84 tilfeller (Bayard & Elliott 1994, Elliott & Richardson 1997). I over 80% av disse tilfellene ble saken avsluttet på trusselstadiet, dvs. uten at sanksjoner ble iverksatt. Suksessraten i disse tilfellene var 56,34%, mens den bare var 33,33% i de tilfellene der sanksjoner ble iverksatt.

Når det gjelder arbeidsmiljø, trekker Drezner på materiale fra Elliott (2000), som rapporterer til sammen 33 tilfeller etter 1988 der USA har forsøkt å presse ulike utviklingsland til å overholde viktige standarder. Pressemiddelet har vært trusler om suspensjon av fordeler under GATT/WTOs Generalized System of Preferences. I 26 av disse tilfellene har saken blitt avsluttet på trusselstadiet, med en suksessrate på 57,69%. Dette står i sterk kontrast til de resterende 7 tilfellene, der truslene har blitt implementert. Her er det nemlig ikke oppnådd vesentlige innrømmelser i noe tilfelle så langt.

En tredje type materiale stammer fra DeSombre (2000) og omfatter 76 tilfeller der USA har brukt trusler om sanksjoner til å håndheve internasjonale miljøreguleringer. Halvparten av disse tilfellene ble avsluttet på trusselstadiet, med en suksessrate på hele 92,11%. I tilfellene der sanksjoner ble innført, var suksessraten derimot 52,63%.

Endelig presenterer Drezner også et fjerde sett av data, som omhandler G-7/FATFs trusler om sanksjoner mot land som ikke retter seg etter FATFs retningslinjer og tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger.<sup>8</sup> Så langt har slike trusler vært fremført i til

8 FATF står for The Financial Action Task Force on Money Laundering og ble opprettet i 1989 av G-7.

sammen 15 tilfeller. Ikke i noe fall har saken gått utover trusselstadiet. Truslene har ledet til betydelige innrømmelser i 67% av tilfellene og til noen grad av innrømmelser i samtlige tilfeller.

Konklusjonen synes dermed nokså entydig: Suksessraten er betydelig lavere i tilfeller der sanksjoner faktisk har blitt innført, enn i tilfeller der saken er blitt avsluttet på trusselstadiet. Dette er en sterk indikasjon på at HSEs data lider under alvorlig utvalgs-skjevhet. Estimering av sanksjoners sannsynlighet for å føre frem på basis av dette materialet vil således lede til at en sterkt under- vurderer effekten av sanksjoner.

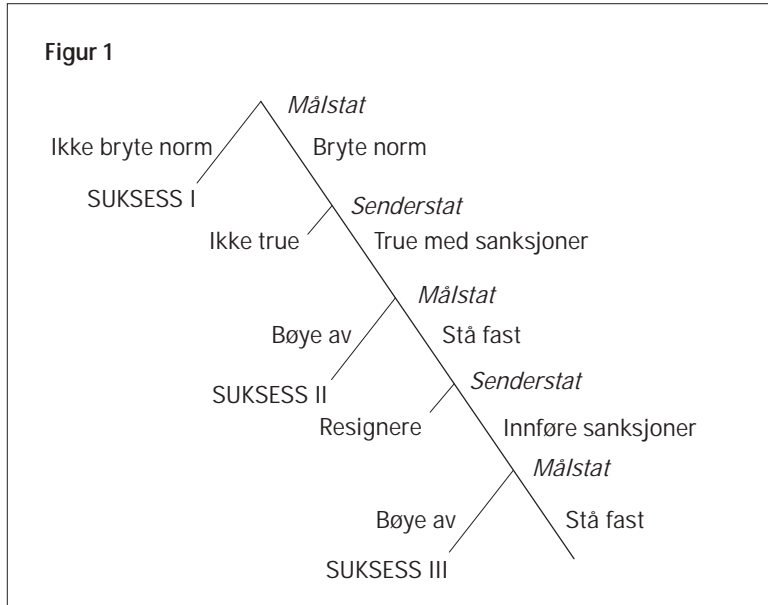
Drezners argument kan imidlertid føres et skritt videre. Han fokuserer nemlig bare på tilfeller der det er fremsatt eksplisitte trusler om sanksjoner. Vi må imidlertid regne med at trusler om sanksjoner langt fra alltid kommer som en komplett overraskelse på myndighetene i det landet de rettes mot. Grunnen er at slike trusler som regel utløses av at en bestemt stat har brutt med en eller annen form for norm. Før en norm brytes, er det rimelig å tro at myndighetene i det aktuelle landet vil skue fremover og spørre seg om et brudd kan tenkes å medføre reaksjoner fra andre land. Spesielt vil de rimeligvis spørre seg om en slik handling kan utløse trusler om – eventuelt også innføring av – sanksjoner. Hvis svaret er ja, vil de antakelig tenke seg om både en og to ganger før de eventuelt bestemmer seg for å bryte normen.<sup>9</sup> Og dersom de likevel bestemmer seg for å gjøre det, er det rimelig å tro at de ofte vil være rede til å stå fast på sin beslutning også hvis slike reaksjoner virkelig blir resultatet.

Dersom dette er riktig, står vi overfor tre typer av situasjoner der det er aktuelt å studere effekten av sanksjoner. Den første, som studeres av HSE og Pape, er tilfeller der sanksjoner er innført. Den andre, som studeres av Drezner, er situasjoner der det eksplisitt har blitt truet med sanksjoner. Den tredje er situasjoner der målstaten har tatt i betraktning muligheten for at en bestemt beslutning vil kunne utløse sanksjoner eller trusler om dette. Som vi har sett, finner Drezner at effekten av sanksjoner er større i den andre typen av situasjoner enn i den første. Trolig er effekten enda større i den tredje typen av situasjoner, siden det er kostbart å bøye av for trusler, især hvis disse er fremført offentlig. Vi må altså regne med at stater normalt vil bryte normer bare i den grad de er villige til å ta de forventede konsekvensene. Dersom disse konsekvensene omfatter

9 Hvis slike tilfeller skal kunne regnes som vellykket bruk av sanksjoner ut fra Papes suksesskriterier, må vi la trusler om sanksjoner inkludere implisitte trusler.

sanksjoner, vil normbrudd være et sterkt signal om at det aktuelle landet ikke kommer til å snu, selv om sanksjoner innføres.

Dette resonnementet kan illustreres som vist i figur 1.



Som vist i figuren, er det tre hovedmåter sanksjoner kan lykkes på. For det første kan frykten for sanksjoner avskrekke normbrudd, selv om trusler om dette (ennå) ikke har blitt eksplisitt fremsatt. For det andre kan eksplisitte trusler om sanksjoner lede en stat som alt har begått et normbrudd, til å bøye av og innfri senderstatens krav om endret atferd. Endelig kan en stat bøye av først etter at sanksjoner er innført. For senderlandet vil den første varianten normalt være den mest vellykte, siden det her brukes minst ressurser på å få målstaten til å bøye av. I samme betydning vil den tredje varianten være den minst vellykte.

Dette betyr at empiriske studier av økonomiske sanksjoners effektivitet så langt fullstendig har oversett den kanskje viktigste måten økonomiske sanksjoner virker på. Dette er egentlig ikke så overraskende. Ikke bare er det umiddelbart nærliggende å fokusere på tilfeller der en stat har innført eller i det minste truet med å innføre sanksjoner, dersom formålet er å studere sanksjoners effektivitet. Men i tillegg kommer at den siste typen av suksess utvilsomt er den enkleste å måle. Den andre typen er riktignok også mulig å identifisere, men dette gjelder primært tilfeller der truslene

er fremsatt offentlig eller i det minste kan etterspores i offentlig tilgjengelig kilder. Verre er det hvis trusler er fremført underhånden og uten at det blir registrert i offentlige arkiver. Enda vanskeligere er likevel situasjoner der frykt for økonomiske sanksjoner leder stater til å avstå fra å bryte en norm, uten at noen trussel har vært fremført. Her er det i utgangspunktet ingenting ekstraordinært som skjer, slik at forskeren ikke får noe varselsignal om at det foreligger et mulig tilfelle der atferd er påvirket av (frykten for) økonomiske sanksjoner. Problemene forsterkes av at stater sjelden er villige til å innrømme at en beslutning har vært påvirket av potensielle eller faktiske trusler fra andre land.<sup>10</sup>

### Hvorfor gjennomføres sanksjoner som ikke virker?

Resonnementet i forrige avsnitt leder til den konklusjon at sanksjoner hovedsakelig innføres nettopp i tilfeller der det er liten grunn til å tro at de vil lykkes. Dette forklarer hvorfor sanksjoner bare sjelden lykkes når de først er innført. Årsaken er ganske enkelt at det typisk er i de mest krevende tilfellene at konflikten kommer så langt at sanksjoner innføres. Det gjenstår likevel å forklare hvorfor sanksjoner overhodet iverksettes i slike tilfeller. Gitt at sanksjonene har små muligheter til å lykkes, vil det ikke da være bedre å resignere enn å kjøre løpet ut?

En første tanke kan her selvsagt være at beslutningstakerne systematisk tar feil når det gjelder mulighetene for å lykkes, altså at det eksisterer en overdreven optimisme med hensyn til sanksjoners effekt. At feil forekommer, kan neppe bestrides. Det virker imidlertid lite tilfredsstillende å hevde at beslutningstakere systematisk overvurderer sannsynligheten for å lykkes med sanksjoner. Dette gjelder desto mer siden store deler av faglitteraturen snarere synes å *undervurdere* effekten av sanksjoner. Spørsmålet er derfor om det finnes mer tilfredsstillende forklaringer.

Som vi har sett, vil vellykte sanksjoner som regel virke *før* de iverksettes, dvs. at frykten for mulige sanksjoner, eventuelt understøttet av eksplisitte trusler, er nok til å avskrekke den uønskede atferden. For at en eksplisitt eller implisitt trussel skal være effektiv,

10 Dette betyr ikke at det er umulig å tenke seg empiriske studier av tilfeller der muligheten for økonomiske sanksjoner har vært vurdert før beslutningen om å bryte en internasjonal norm har blitt fattet. Først og fremst vil det, som det fremgår av argumentene ovenfor, være vanskelig å lage en tilnærmet fullstendig database over slike tilfeller. Mer kvalitativt orienterte undersøkelser, f.eks. basert på intervjuer med sentralt plasserte aktører i aktuelle land, kan likevel tenkes.

er det imidlertid avgjørende at den er *troverdigg*. Dette betyr at målstaten må regne det som (tilstrekkelig) sannsynlig at sanksjonene blir iverksatt hvis målstaten nekter å gi etter. Når en trussels troverdighet vurderes, er det videre naturlig å regne med at den som trues, vil skjele til tidligere trusler fra samme hold. Bare hvis tidligere trusler av liknende karakter noenlunde systematisk har blitt gjennomført når de ikke førte frem, er det sannsynlig at en uttalt trussel vil bli betraktet som troverdig. Når sanksjoner innføres, er det ifølge denne tankegangen altså ikke primært i håp om at dette vil fremtvinge atferdsendringer hos motparten. I stedet er motivet å understøtte troverdigheten og dermed effektiviteten til *fremtidige* trusler om sanksjoner – mot samme eller andre målstatjoner. At sanksjoner ikke er effektive, er altså ikke det samme som at de er poengløse.

Rykteeffekter av denne typen kan trolig forklare hvorfor sanksjoner innføres i en del tilfeller der utsiktene til å lykkes er små. Det finnes imidlertid også eksempler på at bruk av sanksjoner har gått langt utover det som kan forklares med hensynet til fremtidig troverdighet. Cuba og Irak er her nærliggende eksempler. Minst to supplerende forklaringer er aktuelle i slike tilfeller. Den første går ut på at slike tilfeller av sanksjoner ikke primært er motivert av ytre, instrumentelle hensyn, men snarere bunner i interne politiske forhold. Lobbyvirksomhet fra den sterke cubanske kolonien i Florida er for eksempel en mye brukt forklaring på at de amerikanske sanksjonene mot Cuba fortsatt står ved lag – over 40 år etter den cubanske revolusjonen.

En annen årsak til at (multilaterale) sanksjoner noen ganger vedvarer langt utover det rent instrumentelle hensyn skulle tilsi, kan finnes i beslutningsreglene i FNs sikkerhetsråd. Sikkerhetsrådet er det organ som fatter de avgjørende beslutningene om innføring og opphevelse av multilaterale sanksjoner. For at et forslag skal bli vedtatt av Sikkerhetsrådet, kreves som kjent at minst ni av de femten medlemslandene stemmer for. Hvert av de fem faste medlemmene har dessuten vetorett, hvilket betyr at ingen av disse landene kan være blant de som stemmer imot. Disse reglene gjør at når Sikkerhetsrådet først har innført sanksjoner mot et land, så kan det være svært vanskelig å få dem fjernet. Straks et forslag er vedtatt, er hovedregelen nemlig at det må et nytt vedtak til for å få det første opphevet. Sammen med veto retten skaper dette en sterk asymmetri mellom det å innføre og det å avskaffe sanksjoner mot et land. Ved å benytte sin vetorett kunne et hvilket som helst av de faste medlemmene i prinsippet ha hindret sanksjonene mot Irak i å bli

*innført*. Derimot har intet enkeltmedlem av Sikkerhetsrådet det i sin makt å få sanksjonene *opphevet*. Straks sanksjonene er på plass, er det nemlig det å fjerne dem som fordrer tilslutning fra minst ni av de femten medlemmene. Samtidig må ingen av de faste medlemmene stemme mot en opphevelse. Følgelig er hvert av de faste medlemmene alene i stand til å sikre at sanksjonene *fortsetter*. I praksis er det med andre ord slik at et initialt vedtak om innføring av sanksjoner overfører det avgjørende ordet i Sikkerhetsrådet fra skeptikerne til tilhengerne av sanksjoner.

Dette kan vi kalle *sanksjonsfellen*. Hvis et fast medlem av Sikkerhetsrådet i utgangspunktet er skeptisk til sanksjoner, men likevel lar seg overtale til å godta dem, gir landet samtidig fra seg kontrollen over spørsmålet til den mest sanksjonsivrige av vetomaktene. Analogien med en felle forsterkes av det forhold at når sanksjoner innføres, skjer det gjerne i en situasjon preget av dramatik og opphetede følelser. I en slik situasjon er det ikke lett å nekte å gi sin tilslutning, selv for land som i utgangspunktet er skeptiske til bruk av sanksjoner. Samtidig er det typisk slik at motargumentene melder seg med full tyngde først etter noe tid. Det skjer gjerne først hvis sanksjonene trekker i langdrag og negative bivirkninger melder seg med full tyngde. Da kan det imidlertid være for sent å angre. For hvis minst en av vetomaktene nekter, lar det seg ikke gjøre å få reversert vedtaket om sanksjoner. Ikke sjelden har en eller flere av vetomaktene dessuten nedlagt betydelig prestisje i gjennomføringen av sanksjonene. Det er derfor god grunn til å vente at vetoretten vil bli benyttet mot forslag om at de skal oppheves, inntil situasjonen kan fremstilles som en fullstendig seier for tilhengerne av sanksjoner. I Iraks tilfelle er det for eksempel ingen overdrivelse å si at det ville være et betydelig nederlag for USA og Storbritannia dersom sanksjonene skulle bli avskaffet mens Saddam Hussein ennå sitter ved makten. Gitt beslutningsreglene i Sikkerhetsrådet, gjør dette forhold alene det usannsynlig at de vil bli opphevet, nær sagt uansett hvilken politikk regimet i Bagdad velger å føre.

## Konklusjon

Økonomiske sanksjoner er et sterkt virkemiddel. De kan ha dramatiske følger for det landet de rettes mot. Det er da også det som er meningen. Imidlertid virker sanksjoner ikke alltid etter hensikten. Sivilbefolkningen rammes ofte hardt, mens effekten på makt-haverne kan være nokså begrenset. Likevel er det ikke riktig at



sanksjoner sjelden eller aldri gir den tilsiktede effekt, slik flere sentrale empiriske studier på feltet synes å indikere. Forklaringen er at disse studiene lider under alvorlig utvalgsskjevhet. Når sanksjoner innføres, betyr det normalt at implisitte og/eller eksplisitte trusler om sanksjoner har mislykkes. I slike tilfeller må vi regne med at målstaten allerede har konkludert med at det vil være verdt prisen å fortsette å stå imot. Det er derfor bare i tilfeller hvor sanksjonene viser seg å være overraskende harde, at målstaten kan forventes å skifte mening etter at sanksjoner er innført. På den annen side: Når implisitte eller eksplisitte trusler om sanksjoner fører frem, blir det normalt ikke gjort alvor av truslene. Ved bare å fokusere på tilfeller der sanksjoner faktisk er innført, ledes en dermed til å konsentrere oppmerksomheten om de vanskeligste tilfellene. Resultatet blir at suksessraten systematisk undervurderes.

La meg til slutt presisere følgende: Innholdet i denne artikkelen er ikke nødvendigvis noe argument for hyppig bruk av sanksjoner som utenrikspolitisk virkemiddel. Det er en viktig forskjell mellom det å si at sanksjoner vil fremkalle den ønskede reaksjon i mange sammenhenger, og det å si at sanksjoner er et hensiktsmessig virkemiddel i disse tilfellene. Hvorvidt det siste er tilfellet, avhenger også av andre forhold, som kostnadene ved å bruke sanksjoner og hvilke kostnader og gevinster som er forbundet med alternative opsjoner (for eksempel militærmakt). Det *kan* tenkes at sanksjoner er det beste alternativet selv når det ikke er grunn til å tro at sanksjonene vil føre til ønsket resultat. Omvendt kan det også tenkes at det finnes bedre veier til målet, selv i tilfeller der det er gode grunner til å tro at motparten før eller siden vil bøye seg under presset fra økonomiske sanksjoner.

## Referanser

- Baldwin, D. (1999) «The Sanctions Debate and the Logic of Choice», *International Security* 24:80–107.
- Bayard, T. & K.A. Elliott (1994) *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Washington: Institute for International Economics.
- Berridge, G.R. (1997) *International Politics. States, Power & Conflict since 1945*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- DeSombre, E. (2000) *Domestic Sources of International Environmental Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Drezner, D. (1999) *The Sanctions Paradox. Economic Sanctions and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, D. (2000) «Bargaining, Enforcement and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?», *International Organization* 54:73–102.
- Drezner, D. (2001) «The Hidden Hand of Economic Coercion: Examining Threats of Sanctions». Paper presented at the 4. Pan-European meeting of the ECPR's standing group on International Relations, Canterbury, September.
- Elliott, K.A. (2000) «Preferences for Workers? Worker Rights and the Generalized System of preferences», Working Paper, Institute for International Economics <http://www.iie.com/papers/elliott0500.htm>
- Elliott, K.A. & J.D. Richardson (1997) «Determinants and Effectiveness of 'Aggressively Unilateral' Trade Actions», i R.C. Feenstra (red.) *The Effects of US Trade Protection and Promotion Policies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fisher, R., W. Ury & Patton, B. (1991) *Getting to Yes*. London: Century Business.
- FN (1998) «A Brief Overview of United Nations Applied Sanctions», Informal Background Paper prepared by the UN Sanctions Secretariat.
- FN (1999) «UN Sanctions: How Effective? How Necessary?», New York: Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General, United Nations. <http://www.smartsanctions.ch/Papers/I2/2unintro.pdf>
- Gibbons, E. (1999) *Sanctions in Haiti. Human Rights and Democracy Under Assault*. Westport: Centre for Strategic and International Studies/Praeger Press.
- Hufbauer, G., J. Schott & K.A. Elliott (1990) *Economic Sanctions Reconsidered* (2<sup>nd</sup> ed.). Washington: Institute for International Economics.
- Kovacheva, N & R. Raicheva (1997) «The Effectiveness of UN Sanctions», Paper presented at the conference on UN Sanctions, Tilburg, november 1997.
- O'Quinn, R.P. (1997) «A User's Guide to Economic Sanctions», Roe Background No. 1126, The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/library/categories/trade/bg1126.html>
- Pape, R.A. (1997) «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security* 22:90–136.
- Pape, R.A. (1998) «Why Economic Sanctions Still Do Not Work», *International Security* 23:66–77.
- Salter, G.M. (1999). «An Assessment of Sanctions Against Burundi». <http://www.smartsanctions.ch/Papers/burundi.pdf>
- Thune, H. (2000) «Sanksjonene mot Irak», *Internasjonal politikk* 58:327–355.

The logo for NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) is a black square with the letters 'NUPI' in white, serif font.

## Forum for Development Studies

har i mange år vært Norges ledende tidsskrift innenfor utviklingsforskning. I senere år har det mer systematisk henvendt seg til beslektede miljøer i Norden med sikte på å bli et Oslo-basert *internasjonalt* tidsskrift. Siktemålet er å forbedre kvaliteten på norsk og nordisk forskning på utvikling, belyse nord-sør-forhold og bistandsspørsmål. Samtidig ønsker redaksjonen å formidle resultater fra forskningen og stimulere til debatt.

*Forum* kommer ut med to hefter i året (vår og høst) og utgis av Norsk Utenrikspolitisk Institutt i samarbeid med Norsk Forening for Utviklingsforskning.

Temaer fra de siste numrene:

Market-Oriented Reforms in Africa • Assistance to Indigenous Peoples • Corruption as Everyday Practice  
Democracy and Economic Growth • Global Income Distribution

### Abonnementspriser

NOK 150 [i Norden]

NOK 200 [utenfor Norden]

### Enkelthefter

NOK 80 + porto/eksp.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo

Tel.: [+47] 22 05 65 00 | Fax: [+47] 22 17 70 15 | Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no) | E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)

# Norge og europeisk sikkerhet – tilpasning til besvær?

A country facing the Atlantic with the back to Europe has been more than a geographic description; it captured also a state of mind.

Johan Jørgen Holst, 1990

**Geir Flikke**  
(f. 1963) er forsker ved  
Russlandssenteret, NUPI.  
Cand. philol. med hoved-  
fag i russisk, arbeider på  
et doktorgradsprosjekt.

Jeg har med interesse fulgt debatten om vi skal ha et invasjonforsvar eller ikke, og om vårt hjemmeforsvar eller vårt uteengasjement skal være dimensjonerende for det forsvar vi skal ha i fremtiden. Personlig synes jeg nok denne debatten er litt snever og satt på hodet.

Eldbjørg Løwer, 1999

## Innledning

Norsk forsvarspolitik har på 1990-tallet blitt stilt overfor store utfordringer. Nye perspektiver i europeisk sikkerhetspolitikk og den omfattende vektleggingen av flernasjonalt krisehåndtering har endret det norske forsvarets funksjoner og samtidig påvirket den nasjonale planleggingshorisonten. Særlig NATOs utvidelse og utvikling mot et nytt konsept samt EUs bestrebelser på å utvikle en egen forsvarsidentitet har vært viktige pådrivere. I denne utviklingen har Norge imidlertid fremstått som et tradisjonsorientert flankeland i NATO, som i liten grad har sett det som ønskelig at alliansen endrer karakter (Skogan 1996). Frykten for marginalisering og en splittelse i den transatlantiske akselen har preget den norske debatten om internasjonale styrkebidrag, samtidig som man har vært konservativ hva angår graden av og tempoet i tilpasning til nye omgivelser.

---

En stor takk til Henning Frantzen, Per Erik Solli og to anonyme lesere for verdifulle kommentarer.

Det skal ikke underslås at tilpasningen til europeisk sikkerhetspolitikk har vært en krevende prosess. Norge kan i sum sies å ha hatt et *konseptuelt* samt et *strukturelt* problem. Som Helene Sjørusen påpeker, har det på det konseptuelle plan vært et misforhold mellom en idébasert tilpasning til europeisk sikkerhetspolitikk og en interessebasert tilpasning (Sjørusen 1999). Endringene på idéplanet er i liten grad reflektert i den sikkerhetspolitiske debatten på Stortinget. Samtidig har Norge av interessehensyn tilpasset seg endringene gjennom å opprette strukturer til bruk i NATO- og EU-konteksten, senest gjennom tidligere utenriksminister Knut Vollebæks PM til alle NATO- og EU-land (Vollebæk 1999b).

På det strukturelle plan har struktur målet for Forsvaret vist seg å være altfor ambisiøst til at Stortinget har kunnet løse underskuddet gjennom økte bevilgninger alene. Den strukturelle tilpasningen er blitt vanskeliggjort gjennom en stadig økende ubalanse mellom økte utgifter til drift og Forsvarets investeringer, eller den såkalte «dobbelte ubalanse». Inndekning til drift av internasjonale operasjoner er ofte blitt løst politisk ved overføringer fra materiell til drift, og resultatet har blitt en undergraving av det strukturmål som Forsvaret har vært rettet inn mot.

Hensikten med denne artikkelen er å sette et søkelys på debatten om «internasjonal» bruk av det norske forsvaret. Særlig endringene i europeisk sikkerhetspolitikk vil bli viet oppmerksomhet. En hovedkonklusjon er at Stortinget og de politiske partiene i liten grad har fungert som pådrivere for endring. Stortinget har administrert forsvarspolitikken mer enn bevisst å endre Forsvarets funksjoner og derved sikre det et reelt økonomisk grunnlag.

## Bakgrunn I: Sikkerhetspolitiske utfordringer og omstilling

Norsk forsvarsplanlegging svingte ikke i fase med de store endringene i den sikkerhetspolitiske konteksten i Europa på begynnelsen av 1990-tallet. Forsvarskommisjonen av 1990 leverte sin innstilling til den etterfølgende Langtidsmeldingen om Forsvaret (LTM) ikke lenge etter Warszawapaktens oppløsning og Sovjetunionens sammenbrudd. Kommisjonen stod så å si med ett ben i den gamle og ett ben i den nye tid, og selv om enkelte utviklingstrekk var foregripet, var det først Stortingsmelding nr. 16 (1992–93) som varslet om de betydelige endringene i europeisk sikkerhetspolitikk. Meldingen konsentrerte seg om to hovedområder: utviklingen innen NATO og EUs vei mot en egen forsvarspolitik. NATOs

reduksjon av stående styrker i Sentral-Europa, et endret forsterkningskonsept og vektleggingen av mobile og flernasjonale reaksjonsstyrker ble fremhevet som grunnleggende trekk. Det ble særlig vist til NATOs rolle som krisehåndteringsmekanisme ved OSSE- og/eller FN-mandat. Vedtaket om å gi NATO mulighet til å yte fredsstøtte ville medføre at «NATO står rustet til å spille en mer fremtredende rolle i tilfelle nye kriser og problemer skulle oppstå i Europa eller tilgrensede områder».<sup>1</sup> Rustningskontroll og nedrustningspolitikk fremsto som sentrale politiske utfordringer for den nye alliansen. «Formålet», heter det i meldingen, «er å fremme sikkerhet og stabilitet på et lavest mulig styrkenivå og i henhold til rent forsvarsmessige krav».<sup>2</sup> Meldingen innvarslet også at EF-toppmøtet i Maastricht i desember 1991 ville innebære at EF (senere EU) ville fokusere sterkere på en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. En umiddelbar konsekvens av dette innebar at «VEU i fremtiden vil utgjøre en basis for en styrket europeisk pilar i NATO».<sup>3</sup> Styrkingen av integrasjonsprosessen innen EF innebar tilsvarende at det forsvarspolitiske element ville spille en stadig sterkere rolle.

Så vel NATO- som EU-prosessen ble for Norges del fremstilt som en *sikkerhetspolitisk utfordring*. Militære trusler var avløst av en utfordring om tilpasning. Meldingen var i så måte klar hva angikk den forventede sikkerhetspolitiske utvikling i Europa:

Gjennom utviklingen av den europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet krysser den europeiske og atlantiske prosess hverandre. [...] For å imøtekomme de amerikanske forventninger og bidra til at europeerne påtar seg en større del av det direkte ansvaret for egen sikkerhet i fredstid, og eventuelt også de kritesituasjoner som framstår som de mest sannsynlige, er det en sentral sikkerhetspolitisk utfordring for Norge å delta aktivt i utformingen av den europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet som samarbeidet både i VEU og den fortsatte gjennomføringen av tilpasningsarbeidet i NATO forutsetter.<sup>4</sup>

Meldingen varslet på denne bakgrunn at Regjeringen i konsultasjoner med Stortinget hadde meldt inn norske IRF-styrker til NATO fra alle forsvarsgrener. Opprettelsen av styrkene var et ledd i tilpasning til NATOs flernasjonale reaksjonsstyrker (AMF), som var

1 St. meld. nr. 16 (1992–93: 38). For detaljer, se (Ulriksen & Eikeland 1996: 220).

2 *Ibid.*: 34.

3 *Ibid.*: 29.

4 *Ibid.*: 40–41.

ment å erstatte ordninger med øremerkede forsterkningsstyrker (Ulriksen & Eikeland 1996: 215–16). Viktigheten av disse styrkene ble ikke underslått. De var intet mindre enn «det viktigste virkemiddel som knytter Norge direkte til NATOs fellesforsvar og til utrykningsstyrkene som militært redskap for krisehåndtering og krigsavverging». <sup>5</sup> Flernasjonale utrykningsstyrker fremsto som et prinsipp som i stadig sterkere grad ville utfylle det nasjonale territorialforsvar.

Kollektive tiltak vil i økende grad basere seg på flernasjonale styrker som vil utfylle de nasjonale bidrag til NATO. De flernasjonale utrykningsstyrker gjør det bl.a. mulig å utstasjonere styrker med mer fleksibel stridsevne enn hva som kan stilles til rådighet av det enkelte medlemsland alene, og bidrar derved til en mer effektiv bruk av knappe ressurser. <sup>6</sup>

Sentralt i meldingens skissering av de nye utfordringene var den fare at Norge ville kunne ende opp som politisk marginalisert i et nytt sikkerhetspolitisk Europa. To perspektiver ble trukket frem som viktige for å motvirke dette: en styrking av den nordiske sikkerhetspolitiske dimensjon innen EF og en «europeisering» av Norges forhold til Russland i nord. Meldingen anslo derfor at «nordisk sikkerhet i høyere grad vil måtte ses innenfor en bredere europeisk ramme». <sup>7</sup> Samspillet mellom de nordiske land måtte ha en klar vesteuropeisk forankring for å forhindre marginalisering. Samtidig innebar et felles fokus på europeisk sikkerhet innen EF en mulighet for å utvide det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet. Russlands perspektivet ble satt inn i en tilsvarende sammenheng:

Det er derfor nå ønskelig og riktig for Norge å knytte forholdet til Russland i nord nærmest mulig Russlands forhold til EF og det kontinentale Europa for å sikre et godt og likeverdig samarbeidsforhold mellom Norge og Russland. <sup>8</sup>

Det er viktig å understreke at meldingen ikke utelukket de militære aspektene ved naboskapet til Russland. For Norges del var den viktigste utfordringen imidlertid også i denne sammenheng å

---

<sup>5</sup> *Ibid.*: 37.

<sup>6</sup> *Ibid.*: 36.

<sup>7</sup> *Ibid.*: 26–27.

<sup>8</sup> *Ibid.*: 40.

unngå marginalisering og den situasjon at landet ble stående alene uten kollektiv militær ryggdekning og med et svekket territorialforsvar. Nedbyggingen av militære kapasiteter i Sentral-Europa innebar ikke at betydningen av Russlands styrker i norske nær-områder ville bli mindre, snarere tvert imot. Meldingen koplet imidlertid dette til et økt behov for reaksjonsevne og krisehåndteringskapasitet.

Skulle militære operasjoner inntreffe i nord, ville dette i utgangspunktet kunne skje i form av en regional konflikt. Det er slike potensielle utfordringer NATOs nye strategiske konsept i første rekke tar sikte på å møte, i form av forskjellige tiltak for krisehåndtering, regional styrkeoppbygging, og om nødvendig en tilstrekkelig evne til kollektivt forsvar.<sup>9</sup>

### Aksjon I: Stortinget behandler og vedtar

Fremleggelsen av meldingen i Stortinget medførte en relativt omfattende debatt av de sikkerhetspolitiske forutsetningene og betydningen av disse for Norges del. Et springende punkt i innstillingen var hvor aktiv Norge skulle være i forhold til å sikre muligheter for påvirkning i utformingen av den europeiske sikkerhetspolitikken. Meldingen hadde i utgangspunktet regnet med at EFs ordninger med assosiert medlemskap i VEU ville være tilstrekkelig for aktiv norsk medvirkning i prosessen henimot en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det nye VEU var blitt revitalisert i 1984 og var på begynnelsen av 1990-tallet ennå i sin tilblivelse (Ulriksen & Eikeland 1996). Vurderingen var at Norge ville ha tilstrekkelig med innflytelse på den forsvarspolitiske utviklingen gjennom assosiert medlemskap. Samtidig tok meldingen høyde for at «utviklingen peker klart mot en nærmere politisk og militær integrering av europeiske, allierte lands sikkerhets- og forsvarspolitikk».<sup>10</sup>

Dette perspektivet ble gitt forskjellige partipolitiske fortolkninger i Stortinget. Disse varierte med partienes grunnsyn i forhold til EF-medlemskap. I tråd med norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk tradisjon tok man utgangspunkt i tro og enighet til Dovre faller. Et flertall i komiteen understreket betydningen av fortsatt enighet om hovedkursen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk og at tilpasning av Forsvarets virksomhet var nødvendig for å sikre at Norge ikke

9 *Ibid.*: 39

10 *Ibid.*: 63.



ble hengende etter i den internasjonale utviklingen. Videre ble det uttrykt en generell enighet om at Norge – «som europeisk utkantsnasjon – må plassere seg slik i forhold til samarbeidsmønstrene av landet av omverdenen oppfattes som en del av et nytt sikkerhetspolitisk mønster og ikke skaper uvisshet om plasseringen og orienteringen i forhold til dette».<sup>11</sup>

Dette innebar – som konsensusløsning – at den tradisjonelle transatlantiske forankring ble understreket og at norsk sikkerhet «i særlig grad» var knyttet til denne aksens. Der sluttet imidlertid enigheten. Partiene la for dagen divergerende oppfatninger hva angikk «plassering» og ikke minst hva angår oppfatningen av det nye europeiske og transatlantiske samarbeidet. Høyre og Fremskrittspartiet, støttet av Arbeiderpartiet, brukte således den transatlantiske forankringen som et utgangspunkt for å fremme nødvendigheten av norsk EF-medlemskap. I en særmerknad ble det derfor fremhevet:

Et nei til norsk deltakelse i EF og Vestunionen er i realiteten et nei til deltakelse og innflytelse hvor fundamentale spørsmål for Norge vil bli avgjort, herunder de transatlantiske forbindelser.<sup>12</sup>

Kristelig Folkeparti og Senterpartiet delte ikke dette synet og innlot seg på en sentrumsvennlig balansekunst, der Sosialistisk Venstrepartis påpekning av OSSEs betydning som et alternativt sikkerhetspolitisk forum ble fremhevet. EFs gryende fokus på forsvars- og sikkerhetspolitikk ble tolket diametralt motsatt av det meldingen la opp til. Sentrumperspektivet var at EF i realiteten var et dekke for en kamp mellom stormakter og at perspektivet ikke bare gjaldt «usikkerhet omkring funksjonen til VEU», men at europeiske stormakter i realiteten ønsket å så splid i den transatlantiske aksens. Til tross for meldingens eksplisitte påpekning av de kryssende spor i det europeiske og det transatlantiske og også det forhold at Norge som småstat var best tjent med å kunne påvirke direkte, landet sentrum i norsk politikk på følgende merknad:

Enkelte politiske krefter i Europa vil kunne bruke dette [VEU] for å selvstendiggjøre Europa i forsvarspolitisk sammenheng og dermed indirekte svekke forbindelsene til USA og Canada. Dette er ikke i Norges interesse, vi må tvert i mot motvirke en slik utvikling.<sup>13</sup>

11 Innst. S. nr. 150 (1992–93: 14).

12 *Ibid.*: 10.

13 *Ibid.*

Sentrumspartiens løsning på hvordan en tenkt utvikling aktivt skulle motvirkes, ble å satse på en kombinasjon av NATO og OSSE. Denne løsningen var imidlertid ikke motivert så mye av hva kombinasjonen av de to kunne bety for norsk sikkerhetspolitikk, som bekymringen for hva et sterkere EF i Europa ville bety for kontinentet. Ifølge dette resonnementet ville et sterkere EF kunne bety «nye skillelinjer» i Europa, samtidig som EFs nye sikkerhetspolitiske satsning kunne innebære en konkurrerende beslutningsprosess i forhold til NATO.

Til tross for divergerende oppfatninger av den sikkerhetspolitiske arkitekturen i Europa og det kryssende spor mellom NATO og EU på det forsvars- og sikkerhetspolitiske område, var det samstemmighet på Stortinget hva angikk å tilpasse Forsvaret til nye NATO-krav. Det er grunnlag for å si at den mangel på debatt som preget opprettelsen av IRF-styrken Telemark bataljon, reflekterte den grunnleggende enigheten om norsk avhengighet av NATO (Borgersen 2000). Stortingsmelding nr. 16 varslet på den bakgrunn å avsette en infanteribataljon, en F-16 skvadron, en fregatt og to mineryddingsfartøyer til IRF-styrken. Regjeringen fremmet deretter opprettelsen av IRF-styrken i en egen proposisjon ettersom bataljonen ikke var innfaset i det strukturforslaget som Stortingsmelding nr. 16 fremla. Fremleggelsen av Stortingsproposisjon nr. 83 (1992–93) fant sted i mai 1993 og ble vedtatt innen utgangen av Stortingets sesjon (Borgersen 2000).

I forbindelse med opprettelsen av IRF-styrken hadde Stortinget imidlertid uttrykt et behov for å klarlegge prinsippene for bruk av norske styrker i utlandet. Dette skyldtes dels uenigheten om hva den sikkerhetspolitiske utvikling i EU og NATO ville innebære for Norge, dels behovet for å se bruk av norske styrker i utlandet i en større og mer helhetlig sammenheng. Hva angår uenigheten, hadde det alt under behandlingen av Stortingsmelding nr. 16 utkrystallisert seg to syn som fulgte de divergerende synspunkter på betydningen av en egen sikkerhetspolitisk dimensjon i EU. Høyre og Fremskrittspartiet var i utgangspunktet tilhengere av at NATO-aksjoner utenfor eget område (OOA) skulle foregå under FN- og/eller OSSE-mandat, men mente at norsk deltakelse også ville være aktuelt i tilfeller der FN var lammet av et veto.<sup>14</sup> Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet fant imidlertid sammen om merknaden at dette bare var aktuelt i de tilfeller der FN og/eller OSSE ga oppdrag om dette.

---

14 *Ibid.*: 29.

Den uenighet som kom til syne om betydningen av EU–NATO-aksen for norsk sikkerhet var reell, men farget av synet på EU. Det dreide seg ikke om et enten-eller i europeisk sikkerhetspolitikk. Som nevnt vektla den sikkerhetspolitiske analysen *sammenhengen* i NATO- og EU-prosessen, ikke forskjellen, og dette ble gjentatt senere. Regjeringen kom i neste budsjettproposisjon fra departementet tilbake og tillot seg å insistere synlig sterkt på den fremtidige sammenhengen mellom NATO og EF.

Departementets hovedpoeng er at gjennom utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet, *noe det er bred enighet om i NATO* [min uth.], krysser den europeiske og den atlantiske prosess hverandre. [...] På sikt vil VEU kunne gjøre USAs europeiske allierte til en mer handlekraftig og derved mer troverdig partner innenfor rammen av NATO. I et NATO som i økende grad er i ferd med å bli et «topilar-system», vil et lite land som faller utenfor den europeiske søylen, lett bli marginalisert politisk.<sup>15</sup>

Denne sikkerhetspolitiske analysen var tydelig, også hva angår norske NATO-forpliktelser. Senterpartiet og Kristelig Folkeparti mente imidlertid at den utvikling mot krisehåndtering utenfor eget område som etter Roma-møtet i 1991 også preget NATO, var et ledd i en utvikling man *ikke* ønsket å være en del av gjennom EU-medlemskap. Til tross for at det lå implisitt i vedtaket om en IRF-komponent i Forsvaret at dette var styrker som ville kunne bli brukt utenfor NATOs område, mente sentrumspartiene at den sentrale komponent i norsk sikkerhetspolitikk, NATO-medlemskap, handlet om at Norge måtte være på vakt mot «utviklingstrekk i Europa som kan bidra til å svekke de nære forbindelsene til USA og Canada».<sup>16</sup> Dette ble nok en gang begrunnet i teorien om «blokkdannelsen»:

Det er sterke krefter som arbeider for at VEU skal gis mandat til å operere utenfor EFs og NATOs område. *Disse medlemmer* mener utviklingen av VEU som EFs forsvars- og sikkerhetspolitiske arm og med myndighetsområde utenfor NATOs tradisjonelle ansvarsområde, kan skape grunnlag for nye blokkdannelser i Europa, noe som ikke vil bidra til økt sikkerhet. [...] En slik utvikling vil etter disse medlemmers oppfatning ikke tjene verken Norges eller Europas sikkerhetspolitiske interesser.<sup>17</sup>

15 Sitert fra Budsjettinnst. S. nr. 7 (1993–94: 6).

16 *Ibid.*: 7.

17 *Ibid.*

Sentrumspartiernes reservasjoner gjenspeilte for så vidt at det på dette tidspunktet var sterk uenighet i NATO om alliansens rolle i operasjoner utenfor eget område. Opprinnelig var NATOs reaksjonsstyrker tiltenkt en tradisjonell artikkel 5-kontekst, men med en profil som ville gjøre styrkene aktuelle også for operasjoner utenfor eget område. Samtidig reflekterte sentrumspartiernes reservasjoner den tendens til rivalisering mellom USA og Frankrike som hadde gjort seg gjeldende i forbindelse med operasjoner utenfor eget område (Ulriksen & Eikeland 1996: 221). For Norges del lå det imidlertid en betydelig gevinst i å være medlem av begge fora, nettopp for å hindre en utvikling der rivalisering ble nøkkelordet, og der småstatens interesser ble overkjørt. Dette var utslagsgivende for Høyres og Fremskrittspartiets prioriteringer.

## Redegjørelse I: Bruk av norske styrker i utlandet

Stortingets påpekning av behovet for en samlet redegjørelse for prinsippene om bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner resulterte i fremleggelsen av Stortingsmelding nr. 46 (1993–94). Meldingen var den første omfattende presentasjon av hovedprinsippene for bruk av norske styrker i utlandet og hvilke konsekvenser dette ville ha for nasjonal beredskap, materiell og personell (Eide 1996).<sup>18</sup> Den øvrige forsvarsstrukturen var ikke behandlet i meldingen annet enn indirekte.<sup>19</sup> Meldingen la vekt på et delt perspektiv. På den ene side ble det vektlagt at Norges NATO-medlemskap ville innebære større bidrag til internasjonale oppdrag, på den annen side at «det økte omfanget av internasjonale engasjement, kombinert med reduserte forsvarsbudsjetter, har gjort det nødvendig å belyse kostnader knyttet til deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner og dermed også konsekvenser for utviklingen av det nasjonale forsvar».<sup>20</sup>

18 Ifølge Eide (1996) var meldingen den første prinsipielle forståelse av at det norske forsvaret inngikk i en større internasjonal sammenheng, som var definert av andre parametere enn dem som rådet under den kalde krigen (Eide 1996: 318). Dette er riktig sett i ett perspektiv, men meldingen klarte likevel ikke å skape den horisont som var nødvendig for å forstå hvordan Norges nasjonale styrker i fremtiden ville fungere i europeisk sikkerhetspolitikk.

19 Innstillingen til Stortingsmelding nr. 16 hadde ikke resultert i endring av planforutsetningene. Flertallet hadde i innstillingen merket seg at den foreslåtte strukturen var en tilstrekkelig basis for grunnforutsetningen – invasjonforsvar basert på allmenn verneplikt. I innstillingen het det derfor at flertallet så alternative forsvarskonsepser som «hypotetiske» og derfor ikke ville «gå nærmere inn i problemstillingen». Invasjonsforsvaret sikret Norge handlefrihet og fleksibilitet, og forsvarspolitikken «lå derfor fast». Innst. S. nr. 150 (1992–93: 62).

20 St. meld. nr. 46 (1993–94: 3).

Dette perspektivet hang i utgangspunktet sammen med den økonomiske belastning som fulgte av økte FN- og NATO-forpliktelser. Norges beredskapsstyrke til FN, som ble opprettet i 1964, ble utvidet fra 1330 til 2022 personer, og det ble samtidig foreslått opprettet et nasjonalt trenings- og kompetansesenter for FN-tjeneste (FOKIV) for å sikre overføring av kompetanse til den nasjonale konteksten. Tilsvarende opprettet Norge altså IRF-styrker, og meldingen varslet at det også ville bli behov for å se på disse strukturene i et samlet perspektiv.<sup>21</sup>

Samtidig innebar dette perspektivet kimen til en underforstått konkurranse mellom internasjonale forpliktelser og hjemmeforsvar. FOKIV var i liten grad integrert i den nasjonale forsvarsstrukturen, men stod nærmest som et slags «tillegg» til denne. Det var videre ikke gitt at Norge skulle overfokusere på internasjonale operasjoner når den hjemlige strukturen var i pengeknipe. Meldingen var derfor ikke friksjonsfri hva angikk forholdet mellom internasjonal tjeneste og hjemlig forsvarsstruktur, men la premisene alt i begynnelsen: «En større innsats med norske styrker i utlandet vil ha en innvirkning på landets forsvarsevne», het det. Heller enn å vektlegge at det nasjonale forsvar nå skulle brukes internasjonalt, var man opptatt av å betone forskjeller og advare mot redusert nasjonal forsvarsevne. Samtidig ble det rettet et for så vidt legitimt søkelys på de økonomiske konsekvensene.

Et utvidet militært engasjement for norske styrker i utlandet vil kreve store utlegg, særlig til drift. Dette vil ytterligere komplisere bestrebelsene på å øke investeringstakten for å realisere Forsvarets anbefalte struktur og kvalitet jf. Stortingsmelding nr. 16.<sup>22</sup>

Selv om synergieffekten av å ha øremerkede NATO-styrker i den nasjonale strukturen ikke ble undersøkt, ble det økonomiske aspektet like fullt trukket frem som særlig avgjørende. Økte utgifter til drift av internasjonale operasjoner ville innebære at strukturmålet for Stortingsmelding nr. 16 ikke kunne oppfylles. Særlig gjaldt dette for FN-styrken. Det akkumulerte tapet i forhold til LTM-målsettingen ved budsjettbehandlingen i 1994 var på 3,8 mrd 1995-kroner. Dette var midler som hadde gått til FN-tjeneste, kystvakt og redningstjeneste, og som det ikke var blitt kompensert for.<sup>23</sup>

---

21 *Ibid.*: 4.

22 Stortingsmelding nr. 46 (1993–94: 8).

23 Budsjettinnst. S. nr. 7 (1994–95: 5).

Forsvarskomiteens innstilling til Stortingsmelding nr. 46 viser at den skisserte økonomiske konkurransen foreløpig ikke var det område der det hersket størst uenighet. Uenigheten om mandat og formål fra Stortingsmelding nr. 16 ble gjentatt. Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti insisterte på at anmodning fra FN/OSSE var avgjørende for norsk deltakelse i operasjoner utenfor NATOs område med bruk av NATO-ressurser. Høyre, Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet gikk imidlertid inn for at dette skulle avgjøres av Stortinget fra sak til sak, og med OSSE/FN-mandat som ønsket premiss.

Denne uenigheten smittet over på Forsvarets funksjoner. Det var politisk uklarhet om befal kunne beordres til internasjonal tjeneste. Sistnevnte flertall gikk inn for beordring og fremleggelse av en egen proposisjon til Odelstinget om dette. Et arbeiderpartimedlem tok imidlertid dissens og gikk sammen med Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, som varslet at de ikke kunne støtte et vedtak som åpnet for generell beordringsmulighet. Som et kompromiss åpnet Senterpartiet og Kristelig Folkeparti imidlertid for avtalefesting av såkalt enkel beordring, som ga en tidsavgrenset mulighet for beordring av personellet i IRF- og FN-styrken.<sup>24</sup> Vedtaket medførte et relativt komplisert frivillighetssystem, der den enkelte kontraktsinnehaver kunne innføre forbehold om deltakelse avhengig av type operasjon og til og med endring av operasjonens karakter.<sup>25</sup>

Til tross for den nyansering som hadde blitt gjort, var mindretallets motforestillinger mot omfattende tilpasninger festet i en skepsis mot hovedtrekkene i europeisk sikkerhetspolitikk. Sentrumpartiene aksepterte på den ene side Norges avhengighet av NATO, men var på den annen side skeptiske til konsekvensene av økt gjensidighet i allianseforpliktelsene. Dermed representerte også NATOs omstilling et persepsjonsproblem for disse partiene. Mindretallets påpekning av at frivillighet ikke ville medføre rekrutteringsvansker og at de etiske dilemmaer knyttet til deltakelse i operasjoner utenfor norsk territorium ville kunne føre til senket motivasjon, var i utakt med den omstilling mot flernasjonalitet og fleksible innsettingsmuligheter som var drivkraften i europeisk sikkerhetspolitikk. Basis for denne logikken var tanken om Norge

<sup>24</sup> Innst. S. nr. 23 (1994–95: 7).

<sup>25</sup> *Informasjon til kontrakt om samtykke til tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner*, Vernepliktsverket.

som en tradisjonell NATO-alliert satt opp mot en usikker utvikling i Europa:

At fedrelandet og den allianse vi står i, skal forsvares, vil det være allmenn enighet om, og befalet har gjort et yrkesvalg utfra denne forutsetning. Fredsbevarende og fredsopprettende aksjoner i FN-regi har et helt annet siktemål. Mindretallet vil se det som uheldig med en beordringslov som stiller politiske tilleggskrav [sic.] til framtidig befal, ut over det å forsvare fedrelandet og den allianse som trygger dette.<sup>26</sup>

Resultatet av Stortingsmelding nr. 46 var at det fremdeles var politisk uklarhet angående prinsippene for bruk av norske styrker i utlandet. Dette var reflektert i innstillingen, der det ble fremmet nye forslag om ytterligere klargjøring. I tillegg var det uklart hvordan de opprettede strukturene skulle ses i sammenheng, og hvordan de skulle innpasses i den nasjonale strukturen. Nye redegjørelser var derfor nødvendig.

## Bakgrunn II: Flere nye sikkerhetspolitiske utfordringer

Den hjemlige debatten om internasjonal tjeneste løp parallelt med en vesentlig utvikling innen det transatlantiske og europeiske fellesskapet. NATO fattet desember 1993 et prinsippvedtak om at VEU i fremtiden skulle fungere både som EUs forsvarsorganisasjon og som NATOs europeiske søyle. I januar 1994 ble det såkalte CJTF-konseptet vedtatt. Konseptet innebar en fleksibel løsning for bruk av flernasjonale styrker i krisehåndteringsoppdrag, samtidig som videreutviklingen av den politiske relasjonen til VEU fortsatte. NATO foretok en dobbelt strukturtilpasning. Det ble åpnet for deltakelse fra Partnerskap for fred-land i NATOs flernasjonale styrker, samtidig som alliansen sikret at VEU i gitte tilfeller kunne trekke på NATO-ressurser primært for å oppfylle krisehåndteringsoppdrag slik disse var definert av Petersberg-oppgavene.

Dette var en prosess som bar preg av prøving og feiling i den balkanske felten, samtidig som det utspilte seg en ikke ubetydelig dragkamp mellom Frankrike og USA. Opptakten til etableringen av en NATO-styrke på om lag 60 000 mann (IFOR) som rykket inn i Bosnia, var langt ifra harmonisk (Ulriksen & Eikeland 1996).

---

<sup>26</sup> Innst. S. nr. 23 (1994–95: 7).

Samtidig illustrerte Balkan-krisen at det var få andre alternativer for EU-landene og USA enn å perfektionere den kurs som var staket ut gjennom de politiske endringene. Den økende graden av politisk samstemmighet i NATO–EU-prosessen skulle bli særlig tydelig etter Berlin-møtet i 1996, da NATO fattet et formelt vedtak om en styrking av den europeiske forsvarsidentitet innenfor alliansen. Hensikten var «å bygge en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet innenfor NATO, som vil gjøre det mulig for alle europeiske allierte å yte et mer sammenhengende og effektivt bidrag til alliansens oppdrag og aktiviteter».<sup>27</sup> Om denne erklæringen ikke var noen fyllestgjørende beskrivelse av det som ikke i alle henseender var et tett samspill mellom NATO og EU, viste den like fullt til det som hadde vært forutsetningene for den sikkerhetspolitiske analysen i Stortingsmelding nr. 16 om de kryssende spor.

Som tilfellet hadde vært ved tidligere Langtidsmeldinger, ga også Stortingsmelding nr. 22 en omfattende beskrivelse av utviklingen i europeisk sikkerhetspolitikk. Meldingen vektla internasjonale operasjoner som et særlig vesentlig område, med fokus nettopp på NATOs utvikling i den europeiske sikkerhetspolitiske dimensjonen. Perspektivet var ikke et enten-eller, nasjonalt forsvar eller internasjonale styrkeoppsetninger. Norge trengte mer enn bare et territorialforsvar.

I dagens sikkerhetspolitiske situasjon kreves det for vårt vedkommende mer enn bare troverdig evne til å forsvare vårt eget territorium. Aktivt internasjonalt engasjement, tellende bidrag til NATOs fellesforsvar og deltakelse i fredsoperasjoner også utenfor NATOs grenser er en viktig del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.<sup>28</sup>

Til tross for en viss vektlegging av NATOs særstilling for norsk sikkerhet var det lite med «tradisjonalisme» hva angikk NATOs utvikling. NATOs forestående utvidelse, samarbeidet med Russland og det faktum at Norge i et Europa i omstilling ville måtte kjempe hardere for å sikre oppmerksomhet om nordområdene, fremstod som helt sentrale forutsetninger. Meldingen ga også en omfattende beskrivelse av NATOs politiske utvikling, så som det nyopprettede EAPC, som ble etablert i mai 1997, koordineringen av Partnerskap for fred-samarbeidet med aspirerende NATO-med-

<sup>27</sup> NATO Handbook, 1998–99. Brussel, s. 76.

<sup>28</sup> St. meld. nr. 22 (1997–98: 5).



lemmer og det forsvarsrelaterte samarbeidet med statene i Baltikum, der Norge etter hvert spilte en synlig rolle.

Den omfattende sikkerhetspolitiske analysen i meldingen synes å være preget av at Norge stod utenfor EU. Den politiske betydningen av NATO fremsto således som en særlig utfordring for Norges del, ikke minst på grunn av økt norsk avhengighet av alliansen. Politisk differensiering av synet på Russland innen alliansen, utviklingen henimot innsatsstyrker og omleggingen av NATOs kommandostrukturer fremsto på den bakgrunn som særlige utfordringer, samtidig som det ble vektlagt at Norge måtte artikulere sine sikkerhetspolitiske problemstillinger med omhu.

Det kan ikke utelukkes at synet på Russland vil bli gradvis mer differensiert innad i NATO, og at Norge kan bli ett av få land som fortsatt legger stor vekt på det kollektive forsvar. En slik utvikling vil i så fall stille store krav til formulering og framførelse av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. <sup>29</sup>

Skal man sammenlikne dette med den sikkerhetspolitiske analyse forut for EU-avstemningen, synes det klart at Norge ikke lenger befant seg i en offensiv posisjon hva angikk de kryssende prosesser i NATO–EU-forholdet, men en defensiv posisjon, der konsekvensene av ensidig tilknytning og krav om tilpasning gjorde seg gjeldende. Et vesentlig perspektiv i denne sammenheng var det faktum at Norges forsvar under enhver omstendighet – dvs. uavhengig av spørsmålet om EU-medlemskap eller ikke – ville måtte tilpasses internasjonale endringer. Disse var imidlertid ikke lenger knyttet til det europeiske integrasjonsperspektivet, men til et mulig marginaliseringsperspektiv der NATO-forankringen ble den viktigste livline til Europa. Dette forsterket gjensidighetsperspektivet i alliansemedlemskapet. Norge stod et sted mellom å ha vært netto importør av sikkerhet til å bli eksportør av sikkerhet.

På grunn av den endrede geostrategiske og internasjonale situasjon får Norge mindre oppmerksomhet fra våre allierte enn før. Samtidig blir det forventet at vi, som et rikt land, tar vår del av byrdene ved deltakelse i fellesforsvaret og i internasjonale operasjoner. [...] NATO har i stigende grad gått bort fra en struktur med konkrete øremerkede styrker. Utviklingen går snarere i retning av fleksible løsninger, der de fleste NATO-land utvikler mobile militære enheter og styrkepakker

---

29 *Ibid.*: 25.

med flere innsettingsmuligheter. For Norge er det en betydelig utfordring å sikre at disse militære enheter og styrkepakker også kan ha Norge som innsettingsmulighet. [...] Forsvarets deltakelse i internasjonale militære operasjoner vil i årene fremover kunne bli et enda viktigere sikkerhetspolitisk virkemiddel. Vårt engasjement har både en positiv direkte effekt på vår samlede militære evne og vår egen sikkerhet, som ikke kan ses isolert fra den generelle sikkerhetspolitiske utvikling.<sup>30</sup>

En slik beskrivelse av den sikkerhetspolitiske virkelighet gikk svært langt i å skissere en ny gjensidighet i forsvarsplanleggingen, så vel innenfor det transatlantiske som det europeiske fellesskapet. Et interessant aspekt i så måte var at NATO i like stor grad som EU stod som en pådriver i dette. Tidligere analyser om «kryssende prosesser» fremsto som i høyeste grad aktuelle.

Denne sikkerhetspolitiske analysen fikk imidlertid få implikasjoner for forsvarsstrukturen. Forsvarskommisjonen av 1996 fastholdt invasjonforsvaret som dimensjonerende for Forsvaret. Forsvarsmessig troverdighet tilsa at listen ikke kunne legges lavere. «En invasjonforsvarsevne har sin viktigste oppgave i å hindre at krig bryter ut», som Forsvarssjefen uttrykte det i sitt prinsipielle syn. Samtidig var det blitt klart at den sikkerhetspolitiske konteksten måtte få implikasjoner for strukturen. Forsvarssjefen uttrykte dette ved å si at utviklingen i Europa forutsatte *tilgjengelige* militære ressurser, og at slike oppdrag for Norges del måtte løses med «enheter fra den nasjonale krigsorganisasjonen».<sup>31</sup> Langtidsmeldingen gjorde imidlertid lite for å rette på dette.

## Aksjon II: «Norge alene» – Stortinget lar være å debattere

Stortingsmelding nr. 22 sin påpekning av nye krav til «formulering og fremførelse av norsk sikkerhetspolitikk» skulle ideelt sett bli reflektert i en solid debatt på Stortinget. Dette skjedde ikke. I valget mellom å artikulere eller ikke å artikulere kan det synes som om de folkevalgte valgte det siste. Innstillingen fra forsvarskomiteen uttrykker en generell konsensus om endrede rammebetingelser og om behovet for å «vurdere nærmere virkningene for

30 *Ibid.*: 37–39.

31 Forsvarssjefens prinsipielle syn på Forsvarets behov og utvikling, St. meld. nr. 22 (1997–98: 102).

utviklingen av vårt nasjonale forsvar».<sup>32</sup> Der sluttet imidlertid debatten om de endrede rammebetingelsene. Fremfor å utvikle en bred sikkerhetspolitisk debatt, konsentrerte man seg om et tradisjonelt allianse- og forsterkningsperspektiv og en debatt om kroner og øre til den eksisterende strukturen.

En medvirkende årsak til dette kan ha vært at det europeiske perspektivet var blitt borte fra den politiske horisonten. Høyre og Fremskrittspartiet, som i Stortingsmelding nr. 16 (1992–93) hadde vektlagt betydningen av den europeiske dimensjonen, vektla nå at det primære for Norges forsvar var å sikre landets suverenitet. «Det er det nasjonale forsvar som er den viktigste funksjonen», het det.<sup>33</sup> I dette perspektivet var det evne til mottak av forsterkninger som var viktig, samt «støtte av alliansens medlemmer innenfor alliansens område». Det styrende sikkerhetspolitiske premisset var avhengighet av USA og vern av forhåndslagre. En svekkelse av det norske forsvaret, het det, ville føre til økt tap av amerikanske liv ved en eventuell unnsætningsoperasjon i Norge.<sup>34</sup> Forutsetningen om fleksible styrkepakker og flernasjonale styrkestrukturer som et bidrag nettopp til NATOs fellesforsvar var med andre ord ikke en del av dette perspektivet. Man så ingen gjensidighet for Norges del innenfor NATO. Internasjonale operasjoner dreide seg om frivillighet, og «derfor vil det norske forsvaret måtte forholde seg til denne begrensningen».<sup>35</sup>

Utover Høyres og Fremskrittspartiets påpekninger var det ingen nevneverdig sikkerhetspolitisk debatt i innstillingen. Struktur, prinsipp for investeringer og kroner og øre dominerte, men på et relativt generelt nivå. Det er for så vidt beskrivende at selv om Regjeringen i innstillingen var klar på at forsvarsindustriens særlige status i EØS-regelverket kunne bli endret og at norske krav til gjenkjøp således kunne gå tøffere tider i møte, medførte ikke dette noen kommentarer i innstillingen.<sup>36</sup> Fraksjonene endte opp med å diskutere Forsvarets betydning for bosettingsmønsteret, samt om større materiellinvesteringer skulle tilleggsfinansieres eller ikke.

Også i Stortingsdebatten dominerte perspektivet «Norge alene». Saksordfører fra Senterpartiet slo an tonen for den politiske konsen-

32 Innst. S. nr. 245 (1997–98: 2).

33 *Ibid.*: 2.

34 Merk for øvrig ordbruken «unnsætningsoperasjon», som nok var en smule i utakt med det fremvoksende begrepet om innsetningsstyrker.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*: 5.

sus. Med basis i innstillingen, som var relativt tynn hva angår sikkerhetspolitisk debatt, ble det hevdet at «Arbeiderpartiet og regjeringspartiene har jo funnet sammen på veldig mange områder [sic.] i denne innstillingen. Vi har likt syn på den sikkerhetspolitiske situasjonen og i stor grad konsekvensene av det».<sup>37</sup> Man kan undre seg om det var den sikkerhetspolitiske situasjon man så konsekvensene av, eller om man så konsekvensene av det at man hadde likt syn. De politiske partiene nøyde seg i alle fall med å fremstille de internasjonale omgivelser i særdeles generelle vendinger. Kristelig Folkeparti hevdet eksempelvis at:

Faren for konflikter i og utenfor Europa [sic.] er til stede. Det er derfor viktig at vi pleier de kontaktene vi har [sic.] i internasjonale fora. Alliansetilknypningen i NATO er selvfølgelig den viktigste. Den transatlantiske dimensjon er også viktig, bilateralt og gjennom EAPC, deltakelse i fredsoperasjoner, Partnerskap for fred, NATO-Russland rådet, OSSE, VEU.<sup>38</sup>

Hos Senterpartiet var VEU beskrivende nok ikke med:

Samarbeidet mellom land i Europa utvikles stadig gjennom et mer og mer velutviklet institusjonalisert samarbeid, der NATO og OSSE i tillegg til FN i denne sammenheng er de mest sentrale organisasjonene.<sup>39</sup>

Denne evne til å sette hele Europa i den norske sammenheng, jf. påstanden om hva som i «denne sammenheng» var sentralt, preget debatten. «Norge alene» rådet grunnen og det flernasjonale integrasjons- og gjensidighetsperspektivet var således borte. Med det europeiske integrasjonsperspektivet forsvant også det perspektivet som het omstilling av NATO. Selv om det i alle forutgående meldinger var gjort ettertrykkelig klart at internasjonale operasjoner ville stille nye krav til utformingen av det norske forsvaret og samspillet innen alliansen, var det de tradisjonelle utfordringene og de tilhørende historiske parallellene som preget debatten. Invasjonsforsvarsstrukturen var det rådende premiss. Høyre var relativt eksplisitt:

---

37 Stortingsforhandlinger, 18.06.98.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

Når det gjeld forsvarsstrukturen, vedtok me ein struktur for fem år sidan. Den baserte seg på ei vurdering av den tryggleikpolitiske situasjonen. Eg kan ikkje sjå at det har skjedd noka vesentleg endring i den tryggleikpolitiske utviklinga.<sup>40</sup>

En slik konklusjon var noe ensidig, ikke minst når man tar i betraktning at Stortingsmelding nr. 22 eksplisitt hadde fremhevet internasjonale operasjoner som «et enda viktigere sikkerhetspolitisk virkemiddel» og at «Norges vilje og evne til å delta i denne type planlegging og operasjoner i økende grad vil bli betraktet som et mål på vår sikkerhetspolitiske troverdighet».<sup>41</sup>

Det overordnede fokuset på hjemmeforsvaret bidro ikke til å styrke koordineringen mellom nasjonale og internasjonale oppgaver. I innstillingen gikk komiteen sant nok enstemmig inn for å sortere Telemark bataljon under Brigade S, men tausheten omkring denne strukturelle endringen var påfallende. Stortingets fokus på å opprettholde den nasjonale strukturen løste heller ikke problemet med akkumulert etterslep på investeringssiden. Selv om komiteen i forbindelse med meldingen hadde etterlyst en balansert investeringsproposisjon og således sett konturene av den «dobbelte ubalanse», ble sammenhengen mellom økt drift og svekket investeringsevne ikke gått nærmere etter i sømmene. Den underliggende årsak til dette syntes å være forankret i den politiske retorikk Stortinget selv opprettholdt – en kunstig inndeling mellom «nasjonalt» og «internasjonalt».

## Problem I: «Ute» versus «hjemme»

Som nevnt over, satte budsjettinnstillingen for 1994–95 et fokus på hva økt satsning på internasjonale operasjoner ville innebære for Forsvaret. Man vektla de økonomiske konsekvensene av en utvidelse av FN/NATO-innsats og advarte mot et økt etterslep i forhold til den planlagte strukturen. Selv om det i den norske debatten hadde avleiret seg en forståelse av at Norge hadde internasjonale forpliktelser, og at disse skrev seg fra norsk FN-politikk og etter hvert også norske NATO-forpliktelser,<sup>42</sup> så man ikke det na-

40 *Ibid.*

41 St. meld. nr. 22 (1997–98: 40).

42 Noen partier hadde sant nok vanskelig for å realitetsjustere seg i forhold til det siste. Senterpartiet og Kristelig Folkeparti gikk eksempelvis så sent som i budsjettinnstillingen for 1997 sammen med Sosialistisk Venstreparti imot å endre kapitellbetegnelsen i budsjettinnstillingen fra «FN-tjeneste» til «Norske styrker i utlandet»,

sjonale og det internasjonale i sammenheng. En gjennomgang av budsjettinnstillingene viser at dette ble forsterket gjennom en uklar politisk praksis som tillot omdisponering av midler fra investeringer i nytt materiell (1760-kapittelet) til drift av internasjonale operasjoner fra tilfelle til tilfelle og avhengig av den politiske situasjonen på Stortinget.

Mangelen på samsyn kan ha mange årsaker. Et problem var at den norske forsvarspolitiske debatten ikke rommet en forståelse av EU-perspektivet i forsvarsplanleggingen. Stortingsmelding nr. 46 (1993–94) hadde holdt deltakelse i VEU-operasjoner frem som en opsjon for Norges del i de tilfeller der det var aktuelt at VEU benyttet NATO-ressurser, og der USA ikke ville stille med styrker. Dette var for så vidt forankret i den vurdering at det ville være tilstrekkelig for Norge med assosiert medlemskap, noe man kunne slå seg til tåls med på Stortinget. En forutsetning var imidlertid at VEU ikke ville bli integrert i EU og dermed en del av unions samarbeidet. I en slik situasjon ville Norges posisjon svekkes (Ulriksen & Eikeland 1996: 227). Samtidig ble det større integrasjonsperspektivet ikke dekket ved dette. Det er viktig å understreke at tidligere meldinger hadde vært klare hva angikk den økonomiske gevinsten av sterkere integrasjon, noe som ikke kunne kompenseres for gjennom assosiert medlemskap i VEU. I den forbindelse hadde man sett muligheten for en total omstilling.

På lengre sikt tas det imidlertid sikte på å bygge opp relativt omfattende multilaterale styrker i Vest-Europa. [...] Reduserte forsvarsbudsjetter og behov for høyteknologiske våpensystemer vil gjøre det vanskelig for de enkelte vesteuropeiske land å opprettholde balanserte forsvarsstrukturer i framtiden.<sup>43</sup>

En slik fremstilling skisserte det økonomiske perspektiv for Norge at prisen på et nasjonalt forsvar etter hvert ville bli så høy at bare integrasjon i EU ville kompensere for svekket sikkerhet som en følge av økonomisk og materiell tæring. Følgelig ville skillet mellom «ute» og «hjemme» i et europeisk perspektiv bli fullstendig utvisket. Hvert av landene ville, noe som også var skissert i Stortingsmelding nr. 16, utvikle spisskompetanse ifølge en europeisk arbeidsdeling.<sup>44</sup>

---

ettersom dette ville gi «et feilaktig inntrykk av hva den norske FN-beredskapsstyrkens aktivitet utenfor landet går ut på». Budsjettinnst. S. nr. 7 (1996–97: 24).

43 St. meld. nr. 46 (1993–94: 11).

44 St. meld. nr. 16 (1992–93: 67). Det er viktig å understreke at det for Norges del ikke

I forsvarsdebatten etter november 1994 var integrasjonsperspektivet imidlertid fraværende. Man kan i en viss forstand si at alt utenfor landets grenser dermed var «internasjonalt», og alt innenfor «nasjonalt». Dette var reflektert i den svake sammenhengen mellom hjemmeoppdrag (suverenitetshevdelse og forsvar av eget territorium) og internasjonale oppdrag, for en stor del knyttet til FN-operasjoner, men også NATO-oppdrag. I utgangspunktet hadde forsvarskomiteen i sin innstilling for Stortingsmelding 46 (1993–94) lagt til grunn at den norske IRF-styrken innmeldt til NATO skulle kunne bli behandlet «under ett» med FN-beredskapsstyrken, det vil si som en utestykke. Dette ga en viss fleksibilitet i forhold til håndtering av styrken, generering av kunnskap o.l., men inndelingen virket kunstig på den måten at man kom til å oppfatte NATO-styrken som «internasjonal», og altså ikke innrettet mot fellesforsvaret og hjemmeforsvaret.<sup>45</sup>

Det haltende ved denne inndelingen kom i særlig grad til syne da det ble aktuelt å overføre norske FN-styrker til NATO-paraplyen IFOR. Som påpekt av Eide (1996), oppstod argumentet om at det dreide seg om en form for militær u-hjelp, og at man derfor kunne trekke bistandsbudsjettet for nødvendige midler til drift av utenlandsoperasjoner. Dette ble lansert av de tradisjonelle forsvarspartiene Høyre og Fremskrittspartiet.<sup>46</sup> Forslaget reflekterte på den ene side behovet for en økning av forsvarsbudsjettet i forbindelse med de nye og svært viktige forpliktelsene for NATO-landet Norge. På den annen side innførte argumentet en kunstig inndeling mellom ute og hjemme. Til tross for at det dreide seg om et NATO-oppdrag, og dermed noe som klart var relevant i forhold til norske allianseforpliktelser, mente man at det dreide seg om oppdrag som ikke nødvendigvis inngikk som en integrert del av den norske forsvarsplanleggingen, og som dermed måtte finansieres *utenfor* rammen.

Finansieringen ble fremmet gjennom en tilleggsproposisjon ettersom det dreide seg om tilleggsbevilgninger til forsvarsbudsjettet. Det var bred enighet om hensiktsmessigheten ved å overføre UNPROFOR-styrken til NATOs IFOR, ikke minst ettersom Day-

---

var aktuelt å utrede alternative forsvarskonsepter før den politiske integrasjon i EU eventuelt ble en realitet. Alternativet for Norge ville være å utvikle Forsvaret langs alliansesporet med basis i egne forsvarsressurser.

45 Innst. S. nr. 23 (1994–95: 4).

46 Budsjettinnst. S. nr. 7 (1995–96).

ton-avtalen ga et formelt grunnlag for FN-paktens artikkel VII om bruk av makt for å sikre gjennomføring av avtalen. Finansieringen var treleddet: 269 millioner omdisponert fra UNPROFOR, 300 millioner fra det såkalte 1760-kapittelet (materiellinvesteringer) og 310 millioner fra bistandsbudsjettet.<sup>47</sup> De politiske partiene skilte lag nettopp på finansieringen av oppdraget. Et første flertall bestående av Kristelig Folkeparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti kunne støtte overføringer fra materiellinvesteringer til drift, mens et mindre flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti fremholdt at dette skulle tilbakeføres for påfølgende år. Deretter gikk Kristelig Folkeparti og Senterpartiet imot kutt i bistandsbudsjettet, mens Arbeiderpartiet gikk inn for et mer moderat kutt. Fremskrittspartiet foreslo et økt kutt for å dekke opp de 300 millioner fra 1760-kapittelet.<sup>48</sup>

Proposisjonen endte opp med å kutte i materiellinvesteringer til hjemmeforsvaret, men dette ble ingen varig løsning for liknende situasjoner. I forbindelse med oppfølgingen av IFOR-oppdraget beregnet Regjeringen en total utgift på 610 millioner kroner, som i sin helhet ble foreslått dekket *utenfor* rammen av forsvarsbudsjettet. Bare Sosialistisk Venstreparti gikk imot dette og foreslo inndekning innenfor rammen av budsjettet. Selv om det nye oppdraget i sin helhet ble dekket utenfor rammen, reserverte Arbeiderpartiet sammen med Sosialistisk Venstreparti seg i innstillingen mot å innføre tilleggsfinansiering som en konsekvent løsning.<sup>49</sup> Finansiering skulle avgjøres i hvert konkret tilfelle og i forbindelse med spørsmål om forlengelse av styrkens mandat.<sup>50</sup> Også sentrumpartiene skulle komme til å synde mot sine egne prinsipper. I budsjettet for 1999 gikk Senterpartiet og Kristelig Folkeparti inn for å dekke 220 millioner til drift innenfor budsjettet, noe som ved den anledning ble avvist av et flertall der Arbeiderpartiet inngikk.

Hva skyldtes denne uenigheten omkring finansieringen? Det underliggende problem i denne sikksakk-kjøringen var mangelen på konsekvent politisk praksis og en lite egnet inndeling mellom nasjonale og internasjonale strukturer. Uklar praksis skyldtes strukturelle forhold og uklare prinsipper. Forsvarskomiteen hadde fremsatt som prinsipp, dertil med henvisning til Stortingsmelding nr. 22 (1997–98), at all drift ute skulle finansieres som tilleggsbe-

47 Budsjettinnst. S. nr. 7. Tillegg nr. 1 (1995–96: 3).

48 *Ibid.*

49 Budsjettinnst. S. nr. 7 (1996–97). Tillegg nr. 1.

50 Budsjettinnst. S. nr. 7 (1996–97: 25).



vilgninger. Dette var det bare delvis grunnlag for å hevde. Faktum er at komiteen hadde lagt opp til en delt løsning: «Komiteen viser til at omfattende investeringer og sentrale oppgaver for Forsvaret som fredsbevarende aksjoner *helt eller delvis* [min uth.] er forutsatt finansiert utenfor de rammer som trekkes opp i meldingen».<sup>51</sup> Det var med andre ord et visst grunnlag for den uklare politiske praksis som fant sted. Man maktet ikke å sortere de norske internasjonale forpliktelsene inn i den norske forsvarsplanleggingen. Så varslet da også Stortingsmelding nr. 22 nok en gang en omfattende redegjørelse for dette.

Forsvaret må raskt og kostnadseffektivt kunne stille egnede bidrag til en rekke typer operasjoner. Derfor er det viktig at aktuelle enheter for internasjonal innsats i størst mulig grad er identifiserte og klargjorte på forhånd. [...] Den såkalte «FN-beredskapsstyrken» som tidligere var kjernen i Forsvarets konsept for utenlandsengasjement, er ikke tilpasset nåværende rammebetingelser og utfordringer.<sup>52</sup>

## Redegjørelse II: Bruk av norske styrker i «utlandet»

Som nevnt over, ble det aktuelt for Norge å se den internasjonale styrken i sammenheng. Opprettholdelse av en egen FN-styrke og en egen IRF-styrke fremstod som lite rasjonelt, selv om begge styrkene var et uttrykk for norsk sikkerhetspolitisk forankring: allianseavhengighet på den ene side og bidrag til fellesforsvaret, og norsk støtte til FN på den andre. Stortingsmelding nr. 38 (1998–99) søkte å rette på dette. Meldingen utvidet grunnlaget for norske internasjonale styrkebidrag ved å opprette en felles internasjonal innsatsstyrke på inntil 3500 personer til bruk i FN, NATO- og VEU/EU-sammenheng (FIST). Nok en gang ble utviklingen satt inn i en generell europeisk sikkerhetspolitisk sammenheng, samtidig som det ble fremmet et strukturforslag som innebar større fleksibilitet med tanke på å utøve flere funksjoner med én og samme styrke. Som tidligere ga meldingen en bred fremstilling av europeisk sikkerhetspolitikk med vektlegging av flernasjonale styrkesammensetninger som et ledd nettopp i NATOs utvikling. Gjensidigheten i de kollektive forpliktelsene i NATO ble vektlagt: «Gjensidigheten i den kollektive bistandsforpliktelsen innenfor NATO er de siste årene blitt mer fremtredende også for Norge»:

51 Innst. S. nr. 245 (1997–98: 2).

52 St. meld. nr. 22 (1997–98: 61).

Både for Alliansens troverdighet og samholdet i Alliansen generelt, og for Norges troverdighet innad i Alliansen spesielt, er det særdeles viktig at Norge både har vilje og evne til å delta substansielt i denne type operasjoner [internasjonale militære operasjoner under artikkel 5].<sup>53</sup>

På denne bakgrunn var det maktpåliggende å vise sammenhengen mellom nasjonale og internasjonale forpliktelser. Regjeringen tok derfor utgangspunkt i at utviklingen av reaksjonsstyrker betydde en gevinst for det nasjonale forsvaret. «Ute»-forsvaret var et «hjemme»-forsvar, eller som tidligere forsvarsminister Eldbjørg Løwer skrev i *Aftenposten* den 5. juni 1999: «Å forfølge begge disse målsettinger [stabilitet i nærområdene og internasjonale oppgaver] ved hjelp av ulike sett av styrker og organisatoriske rammer er imidlertid svært ressurskrevende» (Løwer 1999b). I fremtiden måtte man se de økonomiske forutsetningene i større sammenheng. Regjeringen gikk således i meldingen inn for at prinsippet om tilleggsfinansiering måtte lempes på. Materiellinvesteringer, godtgjørelse og drift hjemme skulle inngå som en integrert del av forsvarsbudsjettet, mens all drift relatert til innsetting og operasjoner skulle gis i form av tillegg:

Prinsippet innebærer med andre ord at de utgifter som er knyttet til å opprettholde en struktur for deltakelse i internasjonale militære operasjoner – som jo er forutsigbare – dekkes innenfor forsvarsrammen, mens utgifter knyttet til spesifikke forberedelser for og driften av de konkrete operasjoner, dekkes utenfor denne.<sup>54</sup>

Til tross for denne presiseringen var forsvarskomiteen skeptisk til så vel det økonomiske grunnlaget som den foreslåtte finansieringen. På den ene side var man enig i en tilpasning til internasjonale fredsoperasjoner, på den annen side ville man opprettholde et økonomisk betinget skille mellom «ute»- og «hjemme»- funksjoner:

Komiteen er enig i at Norges engasjement i internasjonale fredsoperasjoner må sees som en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Samtidig understreker komiteen nødvendigheten av at kostnaden ved et slikt engasjement konsekvent finansieres som tillegg til den ordinære forsvarsrammen.<sup>55</sup>

---

53 St. meld. nr. 38 (1998–99: 5,11 ).

54 *Ibid.*: 45.

55 Budsjett-Innst. S. nr. 7 (1998–99: 27).

Til tross for skepsis i komiteen til finansieringen innebar behandlingen av meldingen et forsvarspolitisk veiskille. Sentrumpartiene, som tidligere hadde vært motvillige hva gjaldt den tilpasning til europeisk sikkerhetspolitikk som lå i økt norsk innsats i henhold til nye NATO-forpliktelser, hadde nå snudd og gikk med Arbeiderpartiet inn for at «Norge snarest mulig setter seg i stand til å oppfylle allerede inngåtte forpliktelser på dette området. Snarlig oppsetting av den nye Forsvarets innsatsstyrke vil også sikre dette».<sup>56</sup> Dette innebar at de partier som tidligere hadde vært motstandere av en tilpasning til hovedutviklingen i europeisk sikkerhetspolitikk, nå ga klarsignal til dette.

Samtidig hadde temperaturen i den tradisjonelle forsvarsleiren steget til et nivå der bekymringen for den nasjonale strukturen la en viss, men ikke avgjørende demper på tempoet i utviklingen av innsatsstyrken. Høyre og Fremskrittspartiet gikk derfor i innstillingen inn for en gradvis utbygging av innsatsstyrken i tråd med de årlige budsjettene, mens man samtidig etterlyste inndekning for den dobbelte ubalanse i forhold til den nasjonale strukturens utvikling på 1990-tallet. Samtidig ønsket de to partiene et fokus på å gjøre den allerede eksisterende IRF-styrken til det den var ment å være, nemlig en fullverdig innsetningsstyrke for NATO-oppdrag. Resonnementet var at man ikke kunne gå i gang med å skape nok et «luftslott» før man visste hvilket grunnlag som fantes. Behov og økonomi måtte gis avgjørende vekt, samtidig som ambisjonsnivået måtte fremstå som realistisk.

Meldingen innebar en kursendring, samtidig som enkelte av 1990-tallets hovedproblemer vedvarte. Det viktigste prinsippvedtak var at «Regjeringen anbefaler at Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner baseres på enheter som settes opp i 'hjemmestrukturen'».<sup>57</sup> Spørsmålet om sammenhengen mellom nasjonale styrker og internasjonale bidrag var imidlertid fremdeles uløst ettersom man ikke hadde noe forpliktende vedtak for neste langtidperiode hva angikk den fremtidige forsvarsstrukturen. Høyre hadde også uttalt at man måtte være forsiktig med å skape en «internasjonal gaukunge» i det nasjonale forsvarsredet, og fryktet at denne ville sparke andre ut, noe som røpet at forestillingen om «internasjonal mot nasjonal» fremdeles eksisterte.<sup>58</sup> Samtidig var det ikke konsensus om finansieringsprinsippene for operasjo-

56 Innst. S. nr. (1999–2000: 5).

57 Innst. S. nr. (1999–2000: 35).

58 Stortingsforhandlinger 13.06.01, s. 3744.

nene. Dette kom tilbake i Stortingets behandling av omstillingsproposisjonen for Forsvaret.

### Bakgrunn III: Forsvaret i kryssilden

Den etter hvert omfattende strukturelle og økonomiske krisen i Forsvaret medførte at sentrumsregjeringen vedtok å sette ned et forsvarspolitisk utvalg for å se på utviklingen av Forsvaret, hvilke tilpasninger som måtte gjøres og ikke minst bidra til å skape konsensus omkring den fremtidige retningen. Kanselleringen av jagerflyinvesteringen på 11 mrd. og manglende norsk evne til å stille med tellende styrker til NATOs Kosovo-aksjon veide tungt. Som tidligere forsvarsminister Eldbjørg Løwer uttrykte det fra Oslo Militære Samfunds talerstol den 8. september 1999: «Det som gjør dette arbeidet så viktig, er at vi står overfor problemstillinger som både i størrelse og karakter langt overgår utfordringer som man kan løse som en del av den daglige drift» (Løwer 1999: 4). Utenriksminister Knut Vollebæk var ikke mindre eksplisitt med sine referanser til NATOs nye oppgaver og Norges interesse av å styrke NATOs flernasjonale strukturer: «Her hjemme vil konsekvensene av Kosovo særlig berøre Forsvaret. [...] Vi må allikevel være villige til å se på om det norske forsvaret, slik vi kjenner det, basert på invasjonforsvar og allmenn verneplikt, er godt nok forberedt til å møte neste århundres sikkerhetsutfordringer» (Vollebæk 1999: 6).

Parallelt satte Forsvarssjefen i gang Forsvarsstudien 2000 (FS 2000), som var ment å gi en militærfaglig anbefaling for Forsvarets utvikling i forhold til struktur og oppgaver. Det inngikk i det politiske mandatet for denne utredningen at man skulle analysere Forsvarets utvikling innenfor en periode på tjue år med en fastlagt ramme på 25 mrd. kroner, noe som allerede i utgangspunktet fikk de tradisjonelle forsvarspartiene til å se med betydelig skepsis på studiens forutsetninger. Forsvarssjefen var seg imidlertid bevisst denne begrensningen. Studien var ressursdrevet, ikke behovsdrevet. Grunnlaget skulle være en nøktern vurdering av fremtidige budsjetter og ikke en strukturdrevet tilnærming, som tidligere praksis skulle tilsi. Samtidig var det klart at det lå endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger til grunn for studien. Som forsvarssjef Frisvold uttalte i Oslo Militære Samfund den 9. oktober 2001: «Omstillingen som foreslås i FS 2000 har i realiteten to dimensjoner; en økonomisk drevet reduksjon av volumet og en sikkerhetspolitisk endring av innholdet» (Frisvold 2001:5).

Forsvarsstudiens viktigste konklusjon var en sterk reduksjon i

volum for å frigjøre midler til fremtidige materiellinvesteringer, samt en betydelig forbedring av Forsvarets reaksjons- og innsettingsevne. De økonomiske forutsetningene dikterte et drastisk kutt i den nasjonale invasjonforsvarsstruktur, som politiske partier hadde sirklet rundt på 1990-tallet. En øket driftsvekst på 1,7% årlig, samt en fordyring av materiell på 1,5% årlig utgjorde rammen for dette. I realiteten ville dette innebære at innsatsstyrkemodellen ville bli strukturerende for utformingen av den mest slagkraftige delen av Forsvaret. Studien foreslo i den sammenheng å bruke IRF-bataljonen som kjernen i en fremtidig innsatsstyrke og utvikle denne i retning av en stående styrke. Deretter skulle større styrkebidrag kompletteres gjennom verneplikt og rekruttering. På lang sikt (2005) ville enheten utvikles til en delvis oppsatt brigade bestående av to rullerende enheter med stående styrker, samt tre bataljonssett.<sup>59</sup> Utover dette ville det ikke være rom for mer enn en 2/3 oppsatt utdanningsbrigade og en «arvebrigade». Sistnevnte ville avskrives frem mot 2010.

FS 2000 innebar et samsyn mellom nasjonalt og internasjonalt forsvar som ikke tidligere var presentert i noen enkelt LTM. Et viktig fokus for studiens del var i så måte misforholdet mellom utformingen av det norske mobiliserings- og invasjonforsvaret og de nye sikkerhetspolitiske utfordringene i Europa, samt den delkonklusjon at det for Norges del ville være betydelige kostnader forbundet med å opprettholde to strukturer – en for hjemmeforsvar og en for «uteforsvar». Den vesentlige utfordringen var således ikke bare tilpasningen til realistiske økonomiske rammer, men å skape et størst mulig samsvar mellom nasjonale og internasjonale strukturer. Samtidig innførte FS 2000 et premiss for innstatstyrken som ikke var blitt belyst i Stortingsmelding nr. 38, nemlig at innsatsstyrken var relevant også i en *nasjonal* kontekst.

Regjeringens forsvarspolitiske utvalg representerte den politiske biten av tilpassningsprosessen. Sentrumsregjeringen hadde gjennom sin forsvarsminister Løwer i relativt klare ordelag tatt til orde for en prosess som ikke utelukkende var styrt av militære prioriteringer: «Det er derfor min hele og fulle overbevisning, og i pakt med god venstretradisjon, at både folkevalgte og representanter fra andre sektorer i samfunnet er aktivt med i utformingen av vår forsvarspolitik. At de føler et eierskap til den så å si» (Løwer 1999:5). Dette «eierskapet» pekte i retning av radikal omlegging for å bedre

---

59 Forsvarsstudien 2000.

samsvaret mellom politisk retorikk og økonomisk realitet. Dette innebar politisk konsensus om å innføre et endret forsvarskonsept, der ambisjonen om et nasjonalt balansert forsvar ble oppgitt til fordel for prinsippet «et nytt forsvar basert på fleksibilitet og kompetanse». Heller enn å fokusere på premisset «nasjonalt balansert forsvar», endret man konseptet i retning av større mobilitet og evne til rask forflytning. Dette stod i motsetning til tilstedeværelse over hele landet og premisset om invasjonforsvar i en landsdel som den dimensjonerende oppgaven.<sup>60</sup> Den primære strukturerende oppgave var i så måte krisehåndtering, evnen til å løse mindre konflikter, fremfor å mobilisere et stort volum mot en invasjon. «Effektiv krisehåndtering forutsetter tilgjengelige og fleksible militære kapasiteter», het det.<sup>61</sup> En omstillingspakke ble presentert for å slanke strukturen, samtidig som det ble foretatt visse justeringer av Forsvarsstudiens strukturforslag. Blant annet ønsket utvalget seg ytterligere en mobiliseringsbrigade i tillegg til Forsvarsstudiens struktur med tanke på å opprettholde verneplikten som dimensjonerende premiss og sikre rekruttering til innsatsstyrken.

Hensikten med omstillingen til et moderne og fleksibelt forsvar var i utgangspunktet å øke samspillet mellom nasjonale komponenter og internasjonalt engasjement. Innstillingen fra utvalget vektla derfor en alliansedrevet tilpasningsprosess, der Forsvarets mobilitet, reaksjonsevne, beskyttelse og utholdenhet ble understreket. Nettopp denne tilpasningen ville sikre et større samsvar mellom oppgaver og struktur: «Dette betyr ikke at tradisjonelle militære oppgaver skal utgå fra Forsvarets virksomhet. Det innebærer imidlertid en nødvendig endring av innretning og ambisjonsnivå for Forsvarets oppgaver, der andre utfordringer enn omfattende militære angrep mot store deler av Norge må gis større vekt».<sup>62</sup> Når det gjaldt konkretiseringen av dette samspillet, gikk utvalget ut ifra at det var bred enighet på Stortinget om Stortingsmelding nr. 38 og så derfor ingen nødvendighet av å «gå inn i en bred realitetsbehandling av anbefalingene i meldingen».<sup>63</sup> Som prinsipp gikk utvalget imidlertid inn på resonnetet om «ute»- og «hjemme»-forsvar og etterlyste et større samsvar:

---

60 Et nytt Forsvar, NOU 2000, s. 35–37.

61 *Ibid.*: 45.

62 *Ibid.*: 38.

63 *Ibid.*: 40.

Utvalget ønsker imidlertid kort å påpeke enkelte forhold som omtales i meldingen, og som anses som særlig viktige sett med utvalgets øyne. Dette gjelder fremfor alt nødvendigheten av løpende å balansere Forsvarets engasjement i utlandet mot Forsvarets nasjonale oppgaver slik at disse fremstår som gjensidig forsterkende innenfor rammen av de ressurser Forsvaret har til rådighet.<sup>64</sup>

Finansieringen ble med andre ord ikke eksplisitt berørt annet enn gjennom henvisningen til «de ressurser Forsvaret har til rådighet». Utover dette gikk utvalget inn for «å etablere ordninger som utvider adgangen til beordring», samtidig som man ønsket «tilstrekkelig folkerettslig forankring» som premiss for operasjoner utenfor NATOs kjerneområde.

Den militærfaglige studien og den politiske utvalgsstrukturen løp sammen i en omstillingsproposisjon for Forsvaret, Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001). Proposisjonen var lagt opp som et «sannhetens øyeblikk» i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Den økonomiske og den strukturelle ubalansen opptrådte for første gang som gjensidig forsterkende. Meldingen fjernet allerede fra første side mesteparten av den retorikk som hadde preget forsvarspolitikken på 1990-tallet: Norsk forsvarspolitik på 1990-tallet hadde vært en konsekvent underfinansiering av en struktur som i liten grad var tilpasset de endrede sikkerhetspolitiske forutsetningene. De norske mobiliseringsstyrkene var tilpasset verken nasjonale scenarier eller internasjonale og alliansebaserte krav til reaksjonsevne.

Det norske forsvaret er i stor grad fortsatt organisert for å motstå en storstilt invasjon av norsk territorium, hvilket ikke lenger er en sannsynlig trussel. Denne organiseringen bidrar til at altfor store ressurser går med til å drifte en uforholdsmessig stor fredsorganisasjon. Dette går på bekostning av den operative strukturen og mulighetene til å fornye styrkestrukturen.<sup>65</sup>

På denne bakgrunn gikk arbeiderpartiregjeringen (Stoltenberg) inn for en revurdering av forsvarskonseptet langs flere akser. De fremtidige premissene skulle være et moderne og fleksibelt forsvar, alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid, verneplikt og sivilmilitært samarbeid. Denne revurderingen av konseptet bygget i all hovedsak på den innstilling Forsvarspolitisk utvalg hadde levert,

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> St. prp. nr. 45 (2000–2001: 13).

og som det etter alt å dømme var bred politisk enighet om, med unntak av Fremskrittspartiet, som tok dissens på endring av konseptet. Derved ble også Forsvarets oppgaver endret. Fremfor å innrette Forsvarets hovedoppgave mot en total krig, la man seg på en rekke begrensede oppgaver, slik som tilstedeværelse i prioriterte områder, samt økt vektlegging av Norges evne til å yte tellende bidrag til NATOs fellesforsvar, blant annet gjennom innsatsstyrken. Dette innebar opprettelse av en innsatsstyrke til bruk i nasjonale scenarier og ikke et «bortelag» slik det hadde blitt hevdet på hele 1990-tallet. Vurderingen for denne omleggingen av konsept og oppgaver ble uttrykt eksplisitt. «Både utviklingen i Russland og NATOs strategiske konsept tilsier at å opprettholde et nasjonalt invasjonforsvar ikke lenger er verken påkrevet eller hensiktsmessig», het det.<sup>66</sup> Norge var innskrevet i en allianseramme som fordret tilpasning – så vel politisk som militært. Allianseavhengighet innebar fleksibilitet – ikke vektlegging av tradisjonelle problemstillinger, slik som holdetid, forhåndslagre og allmenn mobilisering.

### Aksjon III: Stortinget debatterer – og utsetter

Det var en omfattende politisk og militærfaglig prosess som ledet opp til Stortingsproposisjon nr. 45. Så vel Regjeringen, Forsvarspolitisk utvalg som Forsvarssjefen hadde anbefalt en radikal omlegging. Som forsvarssjef Frisvold uttalte det: «Jeg er godt fornøyd med sammenfall i synspunkter mellom Forsvarsstudien og Forsvarspolitisk utvalg, spesielt hva angår situasjonsforståelse og nødvendigheten av radikale omstillingstiltak. Jeg støtter også forslaget om et forsvarspolitisk forlik» (Frisvold 2001: 6). Bred politisk enighet ble vektlagt, samtidig som man ønsket å sammenstille dette med en militærfaglig anbefaling som tok utgangspunkt så å si i et politisk «år null». Som tidligere forsvarsminister Eldbjørg Løwer hadde uttrykt det: «For meg som forsvarsminister er det uinteressant, rent prinsipielt, om tallet [på ubalansen] er 10 mrd. eller 20 mrd. Ubalansene har vært og er for store. [...] Det har vært sagt mange ganger før, men jeg sier det igjen: Forsvarets organisasjon er for stor i forhold til de penger som bevilges» (Løwer 1999: 6).

Meldingen ble imidlertid presentert i et år med stortingsvalg, noe som gjorde det fristende for politiske partier å bruke Forsvaret

---

66 *Ibid.*: 34.



som et ledd i valgkampen. Debatten var preget av dette. Uenigheten ble markert allerede i innstillingen fra forsvarskomiteen, der sentrumpartiene, til tross for at de hadde nedsatt et utvalg som kom frem til en anbefaling der forsvarskonseptet ble foreslått endret, nå gikk inn for å bevare det gamle konseptet – Høyre og Fremskrittspartiet likeså. Arbeiderpartiet kunne i så måte ikke annet enn vise til at den foreslåtte endringen var i tråd med utvalgets innstilling, samtidig som det ble vist til at det ikke dreide seg om et senket ambisjonsnivå for Forsvaret.<sup>67</sup>

En samstemmig komité ga imidlertid uttrykk for betydningen av et større samsvar mellom dimensjoneringen av det nasjonale forsvaret og den internasjonale innsatsstyrken. Vurderingene så ut til å veksle mellom å betone den relevans de nye innsatsstyrkene hadde for det nasjonale perspektivet, til å vektlegge forskjellen mellom «nasjonale» og «internasjonale» oppgaver. Tidligere ambivalens ble gjentatt, denne gangen enstemmig. Komiteen gikk inn for utvikling av styrker i tråd med NATOs nye krav, men fremholdt samtidig behovet for å beholde betydelige «nasjonale» kapasiteter. Fremskrittspartiet tok særmerknad og hevdet at NATO-tilpasning «først og fremst blir viktig for deltakelse i internasjonale operasjoner, men også som et mål for at alle norske styrker blir gitt tilstrekkelige rammer».<sup>68</sup> Utover dette vektla man imidlertid at:

For Norge vil deltagelse i internasjonale operasjoner måtte veies mot og sammen med de nasjonale behov for å ivareta et tilstrekkelig antall «in-place» styrker (styrker gruppert for nasjonale forsvarsoppgaver).<sup>69</sup>

I tillegg vektla man at rekruttering til denne styrken tilsa at Norge måtte opprettholde vernepliktsforsvaret og norsk styrkeproduksjon for å sikre bemanning av internasjonale operasjoner. Argumentet om et knekkpunkt for Hæren ble innført, og dette knekkpunkt ble lagt til fire brigader.<sup>70</sup>

Det er for så vidt et interessant poeng at krigsstrukturen på fire brigader i denne sammenheng ble sett på som kritisk for produksjon til internasjonale operasjoner, og ikke utelukkende for å bemanne et invasjonforsvar. Komiteen hadde imidlertid ikke merket seg implisitte forslag i Stortingsmelding nr. 38 om å innføre ver-

---

67 Innst. S. nr. 342 (2000–2001: 20).

68 *Ibid.*: 18.

69 *Ibid.*

70 *Ibid.*: 28.

vede mannskaper som et prinsipp for å vedlikeholde innsatsstyrken over tid. Argumentet om rekruttering fra de vernepliktige massene var ikke i strid med dette, men argumentet om en tilstrekkelig styrkeproduksjon for å sikre rekruttering var ikke nødvendigvis i harmoni med det heller.

På Stortinget kom flertallets beslutning om å bevare konseptet uendret, til å dominere debatten. Sentrumpartiene hadde gitt uttrykk for at de i hovedsak «deler Regjeringens vurdering av den sikkerhetspolitiske situasjon og trusselbildet»,<sup>71</sup> men gjorde de det? Sentrumpartiene gikk inn i strukturdebatten med full tyngde og signaliserte en ekstra brigade (Trønderbrigaden) og et sterkere HV, samtidig som de profilerte seg på en polarisert forståelse av nasjonale forsvarsstrukturer og internasjonale oppgaver. Dette innebar «aktiv satsning på fredsskapende og fredsbevarende virksomhet gjennom FN-godkjente internasjonale operasjoner» samtidig som man ville ha et sterkere nasjonalt forsvar. EU-skepsisen hadde ikke endret seg. Sentrumpartiene innså at norsk deltakelse i EU-operasjoner var en mulighet og ba Regjeringen derfor utrede om dette ville være i strid med Grunnlovens paragraf 25.<sup>72</sup> Høyre og Fremskrittspartiet sto fast på sitt transatlantiske perspektiv med forhåndslagring, evne til mottak av alliansestyrker og frykten for en transatlantisk splittelse. Det europeiske integrasjonsperspektivet og byrdefordelingen i den transatlantiske akselen var satt inn i en sammenheng der Norge ikke under noen omstendighet måtte redusere sitt forsvar og derved øke sin allianseavhengighet. Dertil kunne dette innebære et signal til USA som man mente ville føre til reduksjon av USAs nærvær i Europa.

Ikke uventet dreide debatten seg om volum som mål på forsvarsevne. Innstillingen hadde i denne sammenheng avdekket en interessant uenighet om «økt allianseavhengighet» som en følge av styrkereduksjoner. Arbeiderpartiet gjentok hovedargumentet i Stortingsproposisjon nr. 45 om at den norske forsvarsstrukturen ikke var tilpasset det nye sikkerhetspolitiske bildet eller NATOs forsvarsplanlegging. Den nye strukturen ville derfor, til tross for en tallmessig sett mindre kapasitet, likevel ha en yteevne som var «betydelig bedre enn dagens struktur». Opp mot dette satte Høyre og Fremskrittspartiet den gamle strukturen, som baserte seg på argumentet om et tellende forsvar. De to mente at kvantitet innen-

---

<sup>71</sup> *Ibid.*: 10.

<sup>72</sup> *Ibid.*: 24.

for rammen av et invasjonforsvarskonsept var avgjørende for at Norge skulle kunne håndtere større utfordringer mot norsk sikkerhet på egen hånd.<sup>73</sup> På den bakgrunn hevdet de to at «det umulig kunne være riktig at denne strukturens kapasitet er bedre enn yteevnen til dagens struktur».<sup>74</sup>

Premissene for denne uenigheten lå i FS 2000. Et hovedresonnement i studien var at mangelen på reaksjonsevne i den norske forsvarsstrukturen var et vesentlig premiss for økt allianseavhengighet. Den norske mobiliseringsstrukturen var ikke tilpasset kortere varslingsstid og således et hinder for det Fremskrittspartiet og Høyre omtalte som håndtering av mindre kriser på egen hånd. Det var således bare økt mobilitet som kunne kompensere for økt allianseavhengighet. Status quo i den norske forsvarsplanleggingen ville innebære at norske styrker ikke under noen omstendighet ville kunne utrette noe på egen hånd, men nettopp være et forsvar som hadde behov for «unnsetning».

Det kanskje viktigste punktet om fremtidig finansiering av internasjonale operasjoner, og implisitt også sammenhengen mellom innsatsstyrken og det såkalte «hjemmeforsvaret», ble gjenstand for begrenset debatt langs tidligere kjente linjer. Stortingsmelding nr. 45 innførte som premiss at fremtidige utgifter til internasjonale operasjoner skulle finansieres innenfor rammen, samtidig som man ønsket å redusere den totale innsatsen.<sup>75</sup> Det lå også som premiss at innsatsstyrken ville bli mer integrert i den nasjonale strukturen og at dette kunne bidra til innsparinger. Stortingsdebatten gav imidlertid ikke noen avklaring. Spørsmålet om finansiering av internasjonale operasjoner dukket opp i stortingsdebatten da Arbeiderpartiets Grete Fossli svarte på et spørsmål fra Kristelig Folkeparti om ikke Regjeringen hadde gjort seg skyldig i en selvmotsigende finansieringsmodell av internasjonale operasjoner.<sup>76</sup> Svaret var ja, ut ifra det premiss at så vel Stortingsmelding nr. 22 som all tidligere debatt om dette hadde vært tilsvarende selvmotsigende. Det fantes intet prinsipp for hvordan dette skulle finansieres, og Grete Fossli pekte således på det som hadde vært kjernen i den politiske håndteringen av denne delen av norsk forsvarspolitik.

Debatten om Forsvaret ble av de enkelte partier fremstilt som om man påførte Regjeringen et betydelig nederlag. Samtidig ble

---

73 *Ibid.*: 32.

74 *Ibid.*

75 St. prp. nr. 45 (2000–2001: 62).

76 Stortingsforhandlinger 13.06.01, s. 3733.

partiene ikke enige om de fremtidige rammene for Forsvaret. Strukturpåplussninger og sviktende enighet om økonomi ble resultatet av en debatt som i tillegg styrte utenom de viktigste spørsmålene – så som Norges bidrag til NATOs fellesforsvar og opprettelse av en struktur som ville bidra til å øke Forsvarets reaksjonsevne. Forsvarsminister Bjørn Tore Godal oppsummerte på en nøktern måte:

Det er komiteens fraksjoner som har lagt inn de forslag som jeg oppfatter som en oppfølging av de respektive alternativer, der Høyre og Fremskrittspartiet har ett syn, Sentrumspartiene et annet syn og Arbeiderpartiet et tredje syn. Noe mer mystisk er ikke det.<sup>77</sup>

Disse flertallsforslagene lå i forhold til departementets foreløpige vurderinger på mellom 1,3–2,4 mrd. kroner årlig. Utover dette lå det intet forpliktende økonomisk vedtak i bunn for omstillingen av Forsvaret. Den fortsatte omstillingen var henvist til årlig budsjettbehandling.

Underlig nok endte striden om Forsvaret dermed opp der den begynte. På tampen av debatten reiste Høyre på den bakgrunn forslag om at partiene måtte bli enige om en bindende, skriftlig avtale, og at denne måtte inngås for å forplikte det neste Stortinget og sikre Forsvaret stabile rammer. Et slikt forslag var for så vidt fremkalt av behovet for langsiktig finansiering og derfor relevant. Spørsmålet om *hvilket* forsvar man skulle finansiere og hvordan den fremtidige driftssituasjonen ville se ut etter Stortingets påplussninger, var imidlertid ikke løst, men utsatt.

## Konklusjon: To skritt frem og ett tilbake?

Hensikten med denne artikkelen har vært å sette et fokus på debatten om «internasjonal» bruk av det norske forsvaret. Særlig endringene i europeisk sikkerhetspolitikk har blitt viet oppmerksomhet. Det har vært grunnlag for å si at disse endringene har slått sent inn i den forsvarspolitiske debatten, og dertil på en krisepreget måte, noe som blant annet kom til syne under Kosovo-krisen. Politisk «strukturnostalgi» har til en viss grad dominert over tilpasningsevne. Stortinget har debattert fullfinansiering av en struktur som har vært lite tilpasset nye sikkerhetspolitiske omgivelser, samtidig som de strukturbetingede årsakene til Forsvarets ubalanse ikke er analysert nærmere.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*: 3764.

Norges tradisjonelle internasjonale engasjement i FN har vært viktig på 1990-tallet, samtidig som tilpasningen til NATO har lidd under en lite konstruktiv inndeling i «nasjonalt» og «internasjonalt» forsvar. Det argument at en omstilling av Norges forsvar er et bidrag til økt forsvarsevne for NATO-alliansen spesielt og Europa generelt, har ikke trengt inn i den hjemlige debatten om Forsvaret. En årsak til dette kan være at Norge ikke har tatt inn over seg de gjensidighetsforpliktelser som ligger i den europeiske integrasjonen, og også i NATO. Den norske debatten om omstilling har i stedet dreid seg om å bevare «ankerpunkter» som ventelig vil forsvinne fra NATOs fremtidige planhorisont, slik som forhåndslagring, unnsetning/forsterkning og prinsippet om holdetid og invasjonforsvar.

Som et lite land vil Norge naturligvis være avhengig av alliert assistanse, samt å sikre en rasjonell forsvarsplanlegging. Konsensus om Forsvarets utvikling og oppgaver er derfor avgjørende, samtidig som den nasjonale forsvarsviljen må sikres gjennom tilstrekkelig forsvarsevne. Konseptendring betyr imidlertid ikke at man gir avkall på dette. Norge har deltatt i operasjoner (IFOR/SFOR, Kosovo og KFOR) der flernasjonalt, beskyttelse og reaksjonsevne har vært grunnleggende premisser for deltakelse og har i realiteten alt tilpasset seg til nye operative konsepter ved å stille styrker til rådighet i flernasjonale operasjoner, så vel i FN-regi som i NATO-regi. Essensen i den interessebaserte tilpasningen er godt uttrykt gjennom tidligere utenriksminister Knut Vollebæks PM til alle EU- og NATO-land fra oktober 1999: «Norge støtter sterkt opp om de pågående anstrengelser for å styrke europeisk forsvar og sikkerhet generelt og kapasiteter for krisehåndtering spesielt. Vår sikkerhet er sammenvevet med sikkerheten til Unionens medlemsstater og Unionen selv» (Vollebæk 1999b). Spørsmålet om omstilling av Forsvaret handler om å tydeliggjøre denne interessen. For Forsvarets del er det i så måte viktig at man utvikler en styrkeproduksjon som er relevant i forhold til de oppgaver Forsvaret vil utføre og som vil utgjøre et tellende bidrag til nasjonale oppgaver, så vel som til det flernasjonale forsvarsfellesskapet.

## Litteratur

- Borgersen, Tor Aagard (2000) «Forsvaret i skuddlinjen», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 2*. Oslo: DNAK.
- Claes, Dag H. & Bent Sofus Tranøy (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Arena fagbokforlaget.
- Eide, Espen B. (1996) «Norsk multilateralt militærsamarbeid i en ny epoke», i Neumann & Ulriksen, ss. 308–315.
- Frisvold, Sigurd (2001) «Det nye Forsvaret . status og utfordringer», *Norsk Militært Tidsskrift*, nr. 11.
- Løwer, Eldbjørg (1999) «Forsvarspolitiske utfordringer», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 8. Oslo: DNAK.
- Løwer, Eldbjørg (1999b) «Ny norsk innsatsstyrke», *Aftenposten* 5. juni.
- Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (red.) (1996) *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktrianget mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Aschehoug forlag.
- Sjursen, Helene (1999) «Med ryggen mot Europa? Endring og kontinuitet i norsk sikkerhetspolitikk», i Claes, Dag H. & Bent Sofus Tranøy (red.), ss. 39–58.
- Skogan, John K. (1996) «USA og EU mot Russland: utvidelse av NATO?», i Neumann & Ulriksen, ss. 173–206.
- Ulriksen, Ståle & Geir H. Eikeland (1996) «USA og Europa – NATO og Vestunionen», i Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (red.), ss. 207–232.
- Vollebæk, Knut (1999) «Det nye NATO – konsekvenser for Norge. Med NATOs strategiske konsept i norsk oversettelse», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 7. Oslo: DNAK.
- Vollebæk, Knut (1999b) «Vollebæks PM til alle EU- og NATO-land». Atlanterhavskomiteens publikasjoner.

## Meldinger, proposisjoner og innstillinger

- Budsjett-innst. S. nr. 7 (1993–94).
- Budsjett-Innst. S. nr. 7 (1998–99).
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97). Tillegg nr. 1.
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97).
- Budsjett-innst. S. nr. 7. Tillegg nr. 1 (1995–96).
- Budsjett-innst. S. nr. 7. (1995–96).
- Et nytt Forsvar*, NOU 2000.
- Forsvarsstudien 2000.
- Innst. S. nr. 150 (1992–93).
- Innst. S. nr. 342 (2000–2001).
- Innst. S. nr. 245 (1997–98).
- Innst. S. nr. 23 (1994–95).
- Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001).
- Stortingsmelding nr. 16 (1992–93).
- Stortingsmelding nr. 22 (1997–98).
- Stortingsmelding nr. 38 (1998–99).
- Stortingsmelding nr. 46 (1993–94).



### Media og krise

*Under Evne. Media og Kosovo-konflikten*

P. Hammond & E. S. Herman (norsk utgave ved Nabojsa Matic)

Oslo: Idem, 2001

Henrik Thune  
forsker, NUPI

Den ene måneden er det Kosovo. Måneden etter settes store ressurser inn i et forsøk på å begrense skadevirkningene av en flom, mens gjenoppblussingen av en krig et annet sted ikke når opp på det politiske sakskartet. Fra et fugleperspektiv kan det synes som om internasjonal politikk består av en serie hurtig skiftende «akutte kriser» hvor internasjonale informasjonsstrømmer avgjør hvilke begivenheter som blir politisk aktivert og hvilke som usynliggjøres. Men hva er egentlig forholdet mellom internasjonale informasjonsstrømmer og utenrikspolitisk handling? Befinner vi oss i en tilstand der denne sosiale institusjonen – den Edmund Burke omtalte som «The Fourth Estate» – stadig overstyrer verdi- og interesseaggregerte utenrikspolitiske strategier? Eller som Storbritannias tidligere utenriksminister Douglas Hurd en gang spurte: «Hvis mediene ikke styrer politikken, hvordan skal man da forstå plutselige skift av politisk fokus fra krigs ofre i Sarajevo til korridorpasienter i Storbritannia?» Altså: Har mediene makt over den utenrikspolitiske agendaen?

Ja, svarte Richard Nixon i 1978. Og han fortsatte: «Vietnamkrigen ble komplisert av en ny politisk faktor [...]. Hver kveld ble krigen presentert for det amerikanske folket, slag for slag, men uten særlig evne til å formidle krigens egentlige mål. Uavhengig av de intensjonene massemediene hadde for sin umiddelbare og vedvarende dekning av krigen, ble resultatet en alvorlig demoralisering av den nasjonale opinion på hjemmefronten. Det spørs om mediene noen gang igjen vil tillate Amerika å bekjempe en fiende med et samlet og sterkt folk i ryggen.»

Ja, svarte også Daniel Hallin i innledningen til sin omfattende studie av mediens rolle under Vietnamkrigen, *The Uncensored War*. Men denne makten, hevdet Hallin videre, er i vesentlig grad potensiell, den anvendes sjelden. Årsaken er at journalister orien-



terer seg i forhold til det politiske klimaet på den hjemlige arenaen:

In a situation where political consensus seems to prevail, journalists tend to act as 'responsible' members of the political establishment, upholding the dominant political perspective and passing on more or less at face value the views of authorities assumed to represent the nation as a whole.

Den typen spørsmål som her reises av Hurd, Nixon og Hallin, har de siste ti årene avstedkommet en boom av akademiske studier og kommentarlitteratur i skjæringspunktet mellom massemedier og internasjonal politikk. Medieforskere har skrevet om selve nyhetsformidlingen, mens sosiologer, historikere og statsvitere har analysert mediens betydning for et gryende internasjonalt sivilisert samfunn og politiske maktforhold. Denne faglige oppblomstringen er knyttet til noen ganske bestemte historiske erfaringer: På den ene siden teknologiske endringer – direktesendte fjernsynsinnslag fra internasjonale krisesituasjoner, som begynte med dekningen av Tiananmen i 1989. På den andre siden bestemte konkrete begivenheter – fjernsynsoverføringene fra Golfkrigen i 1991, borgerkrigene på Balkan og kampene mellom amerikanske soldater og Mohammed Aidids styrker i Somalia i 1994.

Boken *Under Evne*, utgitt av det lille norske forlaget Idem, plasserer seg trygt innenfor rammene av den pågående debatten om mediens innvirkning på internasjonal krisehåndtering. Og boken er meget kritisk i sin tilnærming, fortøyd som den er i teoretiske arbeider utført av bl.a. Noam Chomsky fra midten av 1980-tallet. *Under Evne* er redigert av medieforskerne Philip Hammond og (Chomskys gamle samarbeidspartner) Edward S. Herman og ble utgitt på engelsk i 2000 under tittelen *Degraded Capabilities: Media and the Kosovo Crisis*. Boken inneholder 18 korte analyser av mediedekningen av gjennomføringen, opptrappingen og bakgrunnen for NATOs 78 dager lange luftkrig mot Serbia fra 24. mars 1999. Den norske utgaven er dessuten supplert med en ekstra epilog forfattet av Rune Ottesen, fokusert mot norske mediers opptreden.

Slik redaktørene Herman og Hammond viser til mot slutten av boken, er den såkalte «CNN-effekten» eller «CNN-kurven» blitt et populært, om enn definisjonsmessig uavklart, språklig omkved og forklaringsvariabel blant politikere så vel som blant dem som bedriver akademiske studier av internasjonal politikk. Med henblikk på fagdisiplinen internasjonal politikk har analyser av medier i hovedsak vært rettet inn mot å avklare hvorvidt det eksisterer en «CNN-

effekt». Det rådende argumentet synes å være at det ikke lenger er mulig å forklare hvorfor nærmest identiske hendelser møtes med svært ulik respons, uten å inkludere en betydelig «CNN-effekt». Et slikt argument må imidlertid kvalifiseres. Det var for eksempel ingen mangel på mediedekning av serbernes angrep mot FNs «sikre sone» Srebrenica sommeren 1995 eller opptakten til folkemordet i Rwanda i 1994. Allikevel unnlot det internasjonale samfunnet å handle. Medienes innflytelse synes med andre ord å være relativ – den må avveies vis-à-vis andre strategiske, politiske og moralske faktorer. I helt generelle vendinger kan man selvsagt si seg enig i Nick Gowings spissformulering om at «uten en kontinuerlig strøm av bilder, ingen interesse», men man er ikke dermed nærmere noe svar på det som synes å være det helt sentrale forskningsspørsmålet: Under hvilke betingelser har mediene innflytelse over den enkelte stats utenrikspolitiske agenda, og under hvilke betingelser har de det ikke?

*Under Evne* er et innspill i debatten om «CNN-effektens» betydning i internasjonal politikk – et ganske kritisk sådant. For på tross av at bokens ulike bidrag er sprikende, ikke minst hva kvalitet angår, finner man en teoretisk essens, en hovedantakelse som er samlende for alle boken kapitler. Denne antakelsen er identisk med den tesen Chomsky og Herman framførte i sin mye omtalte *Manufacturing Consent* fra 1989, med røtter tilbake til den italienske kommunisten Antonio Gramsci:

[T]he mass media ... are effective and powerful ideological institutions that carry out a system-supportive propaganda function by reliance on market forces, internalized assumptions, and self-censorship, and without significant overt coercion.

Eller som det heter i konklusjonen til *Under Evne*:

[E]tter vårt syn tar de fleste mediene sjelden eller aldri opp temaer som ikke kan støttes av ledende politikere og økonomer i de respektive landene (selv om det kan være delte meninger, og noen områder der maktthaverne ikke er glade for publisitet og press).

Om boken lykkes i å sannsynliggjøre denne antakelse? Omtrent like lite og like mye som Chomsky selv. Og det finnes åpenbare innvendinger mot den «propaganda-modellen» bidragsyterne av *Under Evne* legger til grunn. Jeg skal la være å gå inn på disse. Bokens formål er tross alt ikke, med noen ganske få unntak, å

dokumentere og analysere, og heller ikke (i hovedsak) å forstå. Målsettingen med *Under Evne* er snarere å misjonere for et bestemt synspunkt. Og det er greit nok. For boken kaster fram en rekke interessante og helt sentrale innvendinger mot mediernes dekning av krigen i Kosovo. Det gjelder ikke minst analysen av mediernes framstilling av serberne som gruppe under opptrappingen til krigen, dekningen av massakren i Racak 16. januar 1999 og mediernes presentasjon av forhandlingene i Rambouillet og folkerettslige spørsmål.

*Under Evne* er delt i tre deler: Første del handler om bakgrunnen for vestlige intervensjoner i det tidligere Jugoslavia. Andre del tar for seg selve mediedekningen, mens tredje del består av et knippe studier av den måten konflikten ble rapportert på i ni land rundt omkring i verden. Hovedformålet er «å utfordre den alminnelig vedtatte viten ved å underkaste både krigen og mediedekningen av den en kritisk undersøkelse». Og forfatterne lykkes sånn omtrent i sin målsetting. Riktignok er boken ikke den brannfakkelen forlaget hevder den er, men det skyldes først og fremst at mange av synspunktene allerede er kjente. Men her er også andre svake sider. For med unntak av Rune Ottosens poengterte avslutningskapittel er bokens tredje del ikke særlig god. Flertallet av de ni landspesifikke kapitlene framstår som en serie tilfeldige og overflatiske analyser av nasjonal mediedekning.

Paradoksalt nok er bokens beste bidrag de hvor den kritiske tonen er mest dempet. Flere av bidragene framstår som messende, polemiske og overdryssset av påstander som leseren aldri finner noen begrunnelse for. Disse kunne det norske forlaget med hell ha latt være å oversette, ikke fordi de er uten interesse, men fordi de bærer tydelige preg av å ha blitt til i huj og hast straks etter at de siste bombene falt over Kosovo i juni 1999. En noe mer nennsom oversetter ville vel kanskje også latt være å oversette «Article 2.7 in the UN Charter» med «kapittel 2 og 7 i FN-pakten», eller å omtale «klasebomber» som «bombeknipper». Men det får så være. Det viktigste er at noen, det vil si et norsk forlag, uten fortjeneste og ære, tar på seg jobben med å utgi litt av all den litteraturen som har kommet ut om Balkan og Kosovo de siste årene. De store forlagene gjør det ikke. Hvorfor har for eksempel ennå ingen oversatt Michael Ignatieffs *Virtual War* eller, for den saks skyld, Susan Woodwards oversiktsverk fra 1995, *Balkan Tragedy*?

## Scott om staten

James C Scott *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*

New Haven, NJ: Yale University Press 1998.

**Iver B. Neumann** er seniorforsker ved NUPI, men har for tiden permisjon for å arbeide som seniorrådgiver i Utenriksdepartementet.

Litteraturen om staten har fått et betydelig tillegg. Mens den utdannede statsviter og praktiserende antropolog Jim Scott i tidligere bøker har skrevet om motstand mot maktbruk ovenfra, stiller han denne gangen spørsmålet om handlingsbetingelsene for at makten fra oven skal kunne virke: «How did the state gradually get a handle on its subjects and their environment?» (Scott 1998: 2). Utgangspunktet er stigningen i den europeiske stats ambisjonsnivå siden tiden omkring Napoleonskrigene, og fokus er på omkostningene ved prosessen:

Until recently, the ability of the state to impose its schemes on society was limited by the state's modest ambitions and its limited capacity. Although utopian aspirations to a finely tuned social control can be traced back to Enlightenment thought and to monastic and military practices, the eighteenth-century European state was still largely a machine for extraction. It is true that state officials, particularly under absolutism, had mapped much more of their kingdom's populations, land tenures, production, and trade than their predecessors had and that they had become increasingly efficient in pumping revenue, grain, and conscripts from the countryside. But there was more than a little irony in their claim to absolute rule. They lacked the consistent coercive power, the fine-grained administrative grid, or the detailed knowledge that would have permitted them to undertake more intrusive experiments in social engineering. To give their growing ambitions full rein, they required a far greater hubris, a state machinery that was equal to the task, and a society they could master. By the mid-nineteenth century in the West and by the early twentieth century elsewhere, these conditions were being met. I believe that many of the most tragic episodes of state development in the late nineteenth and twentieth centuries originate in a particularly pernicious combination of three elements. The first is the aspiration to the administrative ordering of nature and society [det Scott kaller 'high modernism' ...] The second element is the unrestrained use of the power of the modern state as an instrument for achieving these designs. The third element is a weakened or prostrate civil society that lacks the capacity to resist these plans. The ideology of high modernism provides, as it were, the desire; the modern state provides the means of acting on

that desire; and the incapacitated civil society provides the leveled terrain on which to build (dis)utopias (Scott 1998: 88-89).

De tragiske episodene det her er snakk om, er effekter av ett og samme tema, nemlig den sentralistiske planlegnings sammenbrudd i møtet med levet liv. Som bokens tittel angir, ligger fokus på det optiske, på hvorledes statens blikk ovenfra bare kan fange opp enkle og forholdsvis homogene mønstre, hvorledes orden sett fra staten derfor må være et spørsmål om rette linjer og gjennomsiktighet, og hvorledes det lokale dermed må forenkles og standardiseres. Ett eneste sitat skal få dekke den slående rekken av utsagn over dette temaet fra høymodernitetens yppersteprester som Scott gir til beste. Det dreier seg om hvorledes Le Corbusier avviste innvendningene mot sin kvadratiske bymodell fra dem som pekte på at det fantes alle slags gatekryss og alle slags vinkler gater imellom: «that's precisely the point. *I eliminate all those things. That's my starting point... I insist on right-angled intersections*» (siteret i Scott 1998: 108). Den historien som fortelles om planlagt fremskritt, er også en historie om hvorledes man vil produsere (altså bokstavelig talt synliggjøre: pro-ducere, gjøre belyst) klart tilgjengelige samfunn bestående av klart identifiserbare individer med klart identifiserbare eiendeler:

Legibility is a condition of manipulation. Any substantial state intervention in society – to vaccinate a population, produce goods, mobilize labor, tax people and their property, conduct literacy campaigns, conscript soldiers, enforce sanitation standards, catch criminals, start universal schooling – requires the invention of units that are visible. The units in question might be citizens, villages, trees, fields, houses, or people groups according to age, depending on the type of intervention. Whatever the units being manipulated, they must be organized in a manner that permits them to be identified, observed, recorded, counted, aggregated, and monitored. The degree of knowledge required would have to be roughly commensurate with the depth of the intervention. In other words, one might say that the greater the manipulation envisaged, the greater the legibility required to effect it» (Scott 1998: 183).

Oppslaget han bruker for å få frem hvorfor dette allerede i utgangspunktet bærer galt av sted, er moderne skogdrift. Da man i tysktalende land utviklet en monokultur på dette området, slik at allehånde tradisjonelle mål for nyttig bruk av skog ble byttet ut med

ett eneste ett, nemlig tremassevolum, førte dette i første omgang til at man satset på å plante norsk gran. Den krevde minimalt stell, og økte foldet fenomenalt. Etter en åtti års tid fikk man imidlertid skogsdød. Suksessen viste seg først og fremst å skyldes at man i løpet av 80-årsperioden hadde brukt opp en del ressurser i jordsmonn og habitat som stammet fra tidligere tiders flerbruk. Satsningen på monokultur hadde ført til forøvelse av det tradisjonelle landskapet, og denne forøvelsen forsøkte man nå å bekjempe ved å simulere det som tidligere hadde vært en del av habitatet, men som monokulturen hadde fjernet, for eksempel ved å installere fuglekasser som erstatning for hule trær. På samme måte fører statens innføring av standardiserende praksiser, for eksempel hva angår jordbruk (der ekvivalenten til norsk gran er hvete) eller by- og landsbyplanlegging, til at et mangfold av måter å være i verden på erstattes med én måte, og det attpå til en måte som ikke nødvendigvis er bærekraftig. Scott postulerer noe man bare kan kalle en innebygget dysfunksjon: «The formal scheme was parasitic on informal processes that, alone, it could not create or maintain. To the degree that the formal scheme made no allowance for these processes or actually suppressed them, it failed both its intended beneficiaries and ultimately its designers as well» (Scott 1998: 6).

Parallellen til skogdrift bryter selvfølgelig sammen på det punktet der det blir snakk om refleksivitet. I motsetning til trestammer improviserer mennesker når habitatet forandres. I tilfeller der de sivile samfunn er sterke, kan dette endog føre til at de verste ekssesser fra statens side aldri materialiserer seg. I tilfeller der staten ikke er helt besatt av det Scott kaller høymodernitetens ideologi, vil mottrekkene kunne bli fanget opp og standardiseringen modifisert, slik at de verste tragediene unngås. Men der staten er besatt av denne ideologien, vil manglende suksess simpelthen tas som bevis på at befolkningen saboterer nyordningen. Stalin er for Scott det sentrale eksemplet på en statsleder som stikk i strid med sin postulerede vitenskapelige innstilling på høyst uvitenskapelig vis nekter å la delresultatene av sitt pågående eksperiment føre til at eksperimentets mål og midler underkastes en løpende revisjon. Høymoderniteten har bare forakt til overs for tradisjonell kunnskap, men ironien er at denne forakten også innebærer at de lett mister av syne hvor viktig den praktiske kunnskap det her er snakk om er, også for dem selv. Praksis, eller det Scott med en gammelgresk term kaller *metis*, kan forstås som «a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment» (Scott 1998: 313):

...war diplomacy and politics more generally are metis-laden skills. The successful practitioner, in each case, tries to shape the behavior of partners and opponents to his own ends. Unlike the sailor, who can adjust to the wind and the waves but not influence them directly, the general and the politician are in constant interaction with their counterparts, each of whom is trying to outfox the other. Adapting quickly and well to unpredictable events – both natural events, such as the weather, and human events, such as the enemy's move – and making the best out of limited resources are the kinds of skills that are hard to teach as cut and dried disciplines (Scott 1998: 315).

Metis-begrepet er i nyere litteratur særlig knyttet til Michel de Certeau navn. Det spiller for eksempel en hovedrolle i hans *Arts de faire* fra 1974, i hvis amerikanske oversettelse fra 1984 man faktisk også finner den frasen som skulle bli tittelen på Scotts mest leste bok, nemlig *Weapons of the Weak (The Practice of Everyday Life)*, Berkeley, CA: University of California Press, 1984, side 23). Det er et hovedanliggende for de Certeau å teoretisere forskjellen mellom det han kaller strategi – det å skue utover et felt fra et fast punkt og legge planer for å beherske det – i kontrast til taktikk – det å drive krypskytteri i et slikt felt uten å ha noe eget ståsted. de Certeau legger endatil spesifikt vekt på det optiske element, på staters og andres strategiske *blikk*. Man kan altså med letthet føre også tittelen på boken under anmeldelse – *Seeing Like a State* – tilbake til de Certeau. Det ville ikke være for mye å si at denne boken ved sin feiring av hvermannsens taktiske improvisasjoner *vis-à-vis* statens strategiske sentralplanlegging rett og slett er certeauansk. Det er da litt skuffende at gjelden til de Certeau ikke godskrives.

Som de Certeau fremhever altså Scott at uten den interagerende og praktiske kapasitet til å handle i verden som *metis*-begrepet fremhever, kan selv de mest storstilede prosjekter – eller snarere *spesielt* de mer storstilede (undertittelens «schemes to improve the human condition») – feile. Scott feirer som så mange andre antropologer menneskers evne til å beherske og lese mening inn i sin leveverden – og angriper blant annet med inspirasjon fra Foucault og den anarkistiske tradisjon de siste par hundre års statsledere for både å ha mistet evnen til å se verdien av subjektene evner på dette området, og til selv å dyrke dem. Mot det universelt kodifiserbare står det spesifikke i tid og rom, det som bare kan læres ved å leve.

Scott tar ikke eksplisitt stilling til hvorvidt og eventuelt i hvilken grad dette dreier seg om aspekter ved *all* storskala-politikk. Bruken

av begrepet «high modernity», kapitler om jordbrukskollektivisering i Sovjetunionen og Tanzania, allusjoner til at *negara* står for orden mens *desa* står for skikker etc. antyder at nedslagsfeltet for studien er globalt, men hvorvidt dette eventuelt skyldes en diffusjonistisk forutsetning om at europeiske statsbyggende modeller har spredt seg, eller om det skyldes en eller annen type evolusjonistisk mekanisme som settes i spill når staten oppnår en terskelverdi hva handlingskapasitet angår, problematiseres ikke eksplisitt. De fleste eksemplene og bruken av begrepet «high modernity» synes å peke i retning av det første, men allusjonene til Geertz' studie av *negara*, der vekten ligger på å forstå en før-kolonialistisk politisk orden, peker vel i retning av det siste. Årsaken til at dette ikke tas opp eksplisitt, er vel at begge alternativer er vanskelig håndterbare i en situasjon der faghistoriske og normative forhold tilsier at ingen av alternativene sees som helt salongfäähig i den generelle antropologiske fagdebatten.

Scott har bygget en bro mellom litteraturene om moderne stats- og nasjonsbygging på den ene siden, og antropologisk litteratur på den annen. Boken bør feires, og den beste måten å feire den på ville være å åpne opp for en bred debatt om hvorledes den kombinasjon av ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-perspektiver man spesielt etter denne boken møter i Scotts forfatterskap, kan skyves nærmere sentrum av den antropologiske arena. En slik bevegelse ville også ytterligere styrke antropologiens stilling innen det bredere samfunnsvitenskapelige feltet.





**NUPI**

## Hvor hender det? *HHD* er artikkelserien

som – i konsentrert og forenklet form – gir deg økt innsikt i internasjonale spørsmål. I mange sammenhenger har vi behov for kortfattet framstilling av konflikter og samarbeid, prosesser, utfordringer og utviklingstrekk i det internasjonale samfunnet. *HHD* fyller dette behovet.

*HHD* finner du også på Internett – nær 150 artikler fra tidligere årganger, men aldri inneværende årgang. Se [www.nupi.no](http://www.nupi.no), se venstre meny. Der finner du også en rekke nettadresser i tilknytning til det enkelte *HHD*-nummer. Det finnes mange og gode grunner til å tegne et abonnement: lett tilgjengelig format – 4 A4-sider, med 24 numre per årgang, pedagogisk tilrettelagt, utheving av stikkord, margspørsmål, bilder, kart m.m.

### Abonnementspriser

kr. 250 pr skoleår [2001/2002]

kr. 350 pr skoleår [utenfor Norge]

### Klasseabonnement

kr. 70 pr. ab. [min. 10 eks]

**Norsk Utenrikspolitisk Institutt** Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo  
Tel.: [+47] 22 05 65 00 | Fax: [+47] 22 17 70 15 | Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)

## *Summaries*

### **The Taliban Phenomenon: From Local Uprising to Internationalised Dispute**

*By Kristian Berg Harpviken & Arne Strand*

The article presents a broad analysis of the Taliban movement in Afghanistan. The basis of the movement lies in networks of traditional religious leaders and Islamic schools in Afghanistan and Pakistan. The ability to build on existing networks is seen as essential in explaining the mobilisation and rise to power of the Taliban. Other factors of significance are their emergence as the only existing alternative to a widely unpopular regime, and the broad support provided by various groups in Pakistan. In parallel with this, we consider the deteriorating relationship between the Taliban and representatives of the international community, combined with the Taliban's evolution into a more radical, repressive, and centralised movement with an increasing and strengthened network of relationships with international terrorist organisations. Understanding the rise of the Taliban will be an important basis for the debate on future political solutions for Afghanistan.

*Internasjonal politikk* 59 (4) 2001: 445-472

### **The Legitimacy of the EU in Norwegian Political Life**

*By Iver B. Neumann*

The article presents the concept of legitimacy in terms of the four axes of constitution, representation, procedure and consent. The issue of constitution, meaning who constitutes the political network in question, seems to be the apple of discord. One central practice, which freezes this reality, is polls, where the categories of the EU and Norway are treated as frozen, whereas in actual fact they overlap. If the categories used are under pressure and the polls do not reflect the fact that this pressure exists, the relevance of poll data for a political understanding of the prospects for EU legitimacy in Norway would seem to be low. If the concepts used in Norwegian discussions about the EU acquire a content that brings

them closer to the concepts used in the EU about itself, the social legitimacy of the EU in Norway may increase. In the long term, the EU will appear as more and more normal in the sense of similar to Norway, for the simple reason that the EU is animated by the same general world view that underlies Norwegian political life.

Internasjonal politikk 59 (4) 2001: 473-508

## Why Economic Sanctions Work – After All

*By Jon Hovi*

The author demonstrates that economic sanctions accomplish intended results more often than many analysts seem to believe. Drawing on a recent study by Daniel Drezner, it is argued that influential prior studies in the field suffer from serious selection bias. When sanctions are imposed, it usually means that implicit and/or explicit threats of sanctions have already failed. In cases of this kind, the target state has most likely already come to the conclusion that it is worth the price to continue to stand firm. It is therefore only in cases where sanctions prove unexpectedly harsh, that the target state is likely to yield *after* sanctions have been imposed. On the other hand: When implicit or explicit threats of sanctions succeed, sanctions are typically *not* implemented. Thus, by focusing exclusively on cases where sanctions have been imposed, attention is systematically directed towards the most difficult cases. The result is that the success rate is seriously underestimated. When sanctions work, they typically do so at the threat stage, or even before explicit threats are being made. After sanctions have been implemented, the target is likely to yield only under special circumstances.

Internasjonal politikk 59 (4) 2001: 509-524

## Norway and European Security: the Troublesome Road Towards Crisis Management Structures

*By Geir Flikke*

The Norwegian Defence has faced great challenges during the 1990s. New perspectives in European security and defence and the emerging emphasis on multinational crisis management have changed the traditional focus of the Norwegian Armed Forces and influenced on Norwegian defence planning. NATO enlargement and the development towards a new concept, and the efforts of the European Union to establish an independent European defence and

security identity have all been initiators of change. The road towards viable national crisis management structures has been a long and difficult one. Economic shortages and structural limitations have backfired on political management and lead to a reluctance towards developing what has been understood as additional crisis management structures. At the same time, the Norwegian Defence has gradually been adapted to international crisis management functions. This article sheds light on the political debate in the Norwegian Parliament (Stortinget) on the adaptation of the Norwegian Defence to international crisis management.

Internasjonal politikk 59 (4) 2001: 525-559



# Reports | Rapporter

- No. 267 Per Botolf Maurseth**  
Essay on the nature, the scope and the consequences of knowledge spillovers
- No. 266 Louis Skyner  
Brynjulf Risnes [eds.]**  
Moscow vs. the Regions Main Trends in the Contemporary Legal and Administrative Developments of Relations Between the Federal Centre and the Russian Regions
- Nr. 265 Cecilie Myklatun**  
Regional mobilisering i Regional mobilisering i. En komparativ analyse av Basjkortostans og Sverdlovsk's kamp for utvidet politisk autonomi
- No. 264 Torunn Kvinge and Rajneesh Narula**  
Foreign Direct Investment in Norway's Manufacturing Sector
- No. 263 Hege Haaland**  
Bulwark, Bridge, or Periphery? Polish discourse on Poland and Europe
- No. 262 Svein Melby**  
Supermaktens akilleshæl? Politisk polarisering og beslutningsproblemer ved amerikanske internasjonale militære engasjement
- No. 261 Div. forf.**  
Gendering Human Security. From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building
- Nr. 260 Jan Flæte**  
Selvforståelse og rolleforventning under ulike regimer. En studie av den russiske intelligentsiaen før og etter kommunistens fall sett i lys av Zygmunt Bauman's og Pierre Bourdieus kultursosiologi
- No. 259 Jørn Buø**  
Keeping the Peace Together? Joint Russian-Western Peace Operations Independent States

# Internasjonal politikk, årgangen 2001

## 1 2001

- 3 Til våre lesere  
*Knut G. Nustad [red.]*
- 5 Norge og utviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik  
*Preben Bonnén*
- 23 En ny kjernefysisk tidsalder? Kjernevåpen, nedrustning og strategisk utvikling i Sør-Asia  
*Torkel Brekke*
- 41 Den norske forsvarstradisjonen. Del 1: 1905  
*Ståle Ulriksen*
- 65 Tenkende bomber og tankeløse politikere? En drøfting av forholdet mellom politikk og militærmakt  
*Geir Espen Fossum*
- 91 Mot et kaldere klima? Utviklingen av det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland på 1990-tallet  
*Torunn Laugen*
- Det 20. århundres klassikere*
- 111 Kamaludin Serazhudinovitsj Gadzhiev: *Geopolitika*  
*Geir Flikke*
- Bokspalte*
- 131 Norway and National Liberation in Southern Africa  
Tore Linné Eriksen (red.)  
*Anmeldt av Ingrid Samset*
- 137 Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon. En innføring  
Jon Hovi & Arild Underdal  
*Anmeldt av Gunnar Fermann*

143 Internasjonal politikk, årgangen 2000

147 Summaries

## 2 2001


- 153 Demokratisk styring – er det mulig i en globalisert verden?  
*Hans-Kristian Hernes*
- 179 Klimapolitiske strategier og etikk  
*Jon Hovi*
- 201 Den norske forsvarstradisjonen. [Del 2: 1940]  
*Ståle Ulriksen*
- 227 Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP)  
*Bjørn Olav Knutsen*
- Aktuelt*
- 259 Gammel vin på ny flaske? Syrisk politikk under Bashar al-Assad  
*Erik Husem*
- Det 20. århundres klassikere*
- 285 Raymond Aron – «det 20. århundres Thukydid»  
*Øyvind Østerud*
- 299 Summaries

## 3 2001

- 303 **Norsk-russisk rulett i Barentshavet? Fiskeriforvaltning i lys av havrett og internasjonal folkeskikk**  
*Bente Aasjord*
- 333 **Effekter av internasjonale regimer: WTO og «hormonsaken» mellom EU og USA**  
*Frode Veggeland*
- 367 **Gassdirektiv, GFU og norske interesser**  
*Ole Gunnar Austvik*
- Aktuelt*
- 395 **Nasjonenes eller integrasjonenes seier? Sikkerhetspolitiske utfordringer på Balkan**  
*Kari Margrethe Osland*
- Bokspalte*
- 419 **Making Social Science Matter**  
Bent Flyvbjerg  
*Anmeldt av Stein Sundstøl Eriksen*
- 427 **International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations**  
Barry Buzan & Richard Little  
*Anmeldt av Andreas Løvold*
- 433 **Contemporary Russian Politics. A Reader**  
Archie Brown (red.)  
*Anmeldt av Jakub M. Godzimirski*
- 439 **Summary**

## 4 2001

- 445 **Fenomenet Taliban– fra lokaloppør til storpolitikk**  
*Kristian Berg Harpviken & Arne Strand*
- 473 **EUs legitimitet i norsk politisk liv**  
*Iver B. Neumann*
- 509 **Hvorfor økonomiske sanksjoner virker – tross alt**  
*Jon Hovi*
- 525 **Norge og europeisk sikkerhet – tilpasning til besvær?**  
*Geir Flikke*
- Bokspalte*
- 561 **Under Evne. Media og Kosovo-konflikten**  
P. Hammond & E. S. Herman  
*Anmeldt av Henrik Thune*
- Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**  
James C Scott  
*Anmeldt av Iver B. Neumann*
- Summaries**
- 571 **Årgangen 2001**
- 575



**Fenomenet Taliban – fra lokalopprør til  
storpolitikk**

*Kristian Berg Harpviken & Arne Strand*

**EUs legitimitet i norsk politisk liv**

*Iver B. Neumann*

**Hvorfor økonomiske sanksjoner virker  
– tross alt**

*Jon Hovi*

**Norge og europeisk sikkerhet – tilpasning  
til besvær?**

*Geir Flikke*

*Bokspalte*