



NUP

[2-3·05] Internasjonal politikk

100 år etter

Folket og freden

**Hvor gammel er norsk utenriks-
politikk?**

Oljepolitikk og utenrikspolitikk

**Norsk NATO-debatt etter den
kalde krigen**

Nr. 2-3 - 2005
63. Årgang

Norwegian Institute of International Affairs Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2005

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn
Bokmeldingsred.: Halvard Leira
Red.sekr.: Jan Risvik
Red.utvalg: Torgeir Larsen, Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

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*, *International Political Science Abstracts* og
Gale Directory of Publications and Broadcast Media

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2004: NOK 360 (innen Norden)
NOK 480 (utenfor Norden)
Enkelthefter: NOK 115 (+ porto/eksp.)
Bestilling: www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Omslagsbilde: Karlstad 31. august 1905, forhandlingene om unionsoppløsningen 1905.

[2-3] Innhold

- 135 **Forord: Fredsnasjon og USA-alliert**
Birgitte Kjos Fonn
- 141 **Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005**
Halvard Leira
- 162 **Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?**
Iver B. Neumann
- 183 **Oljepolitikk og utenrikspolitikk**
Øystein Noreng
- 217 **Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen**
Nina Græger
- Aktuelt:*
- 241 **Norsk utenrikspolitikk 100 år etter – tilbake til start?**
Torgeir Larsen
- 255 **Handlinger eller holdninger? Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet 2001–02**
Alexander Wiken Lange
- 279 **«Sinister nexus»: USA, Norge og Krekar-saken**
Torkel Brekke

- Debatt:*
- 297 **U-hjelp – en feilslått politikk**
Egil Bakke
- Bokspalte*
- 313 **Aktivt afventende i hundrede år**
Mikkel Vedby Rasmussen
- 317 **«Fædrelandssind» og «Fosterländskhet»:** Nasjonsoppfatninger i de norske og svenske høyrebevegelsene 1885–1905
- Den nationella drömträdgården. Den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt**
Iver B. Neumann
- 323 **1905 – spillet bak kulissene**
Halvard Leira
- 327 **En prest, en frelser og en satan**
Birgitte Kjos Fonn
- 333 **Å se verden fra et annet sted. Medier, norskhet og fremmedhet**
- 335 **Afrika i eit historiografisk perspektiv**
Torild Skard
- 339 **Summaries**

Forord

Fredsnasjon og USA-alliert

Når Norge markerer 100 år med selvstendighet 7. juni, markerer vi også 100 år med egen utenrikspolitikk. Riktignok argumenterer *Iver B. Neumann* i en artikkel i dette dobbeltnummeret, som for en stor del fokuserer på norsk utenrikspolitikk, for at Norge hadde en utenrikspolitikk lenge før det. I strid med en del vedtatte sannheter både i historie og statsvitenskap hevder han at Norge, som et rike blant andre europeiske riker, fikk institusjonalisert sin utenrikspolitikk omkring Napoleonskrigene.

Like fullt var det først rundt 1890 – 15 år før bildet på forsiden av dette nummeret av *Internasjonal politikk* ble tatt, av de norske og svenske delegatene som møttes til forhandlinger i Karlstad i august og september 1905 – at nordmenn begynte å tenke systematisk om utenrikspolitikk. Siden har norsk utenrikspolitikk vært preget av konsensus.

En bærende idé i norsk utenrikspolitikk og selvforståelse er at Norge er en fredsnasjon. Men hva mener vi egentlig med dette? *Halvard Leira* beskriver fredstankens plass i norsk utenrikspolitisk diskurs fra 1890 til i dag. Hva har blitt og blir regnet som innholdet i en norsk fredstradisjon? Leira legger særlig vekt på årene rundt 1900, da en nasjonalliberal fredsdiskurs ble etablert som grunnlaget for norsk utenrikspolitisk diskurs, og årene på slutten av 1930-tallet da fredsdiskursen ble dreid i sosialdemokratisk retning. Gjennom en nærlesning av særlig Bjørnstjerne Bjørnson og Halvdan Kohts arbeider, finner han støtte for at fredstanken i Norge har vært sterkt knyttet til en idé om det norske folk som utenrikspolitisk aktør og som spesielt fredsvennlig. Denne koblingen ble etablert som selv-sagt i løpet av 1890-tallet, og senere diskusjoner har stort sett dreid seg om hva slags fredspolitik vi skal følge på dette grunnlaget.

Etter slutten på den kalde krigen har stadig flere politikkområder blitt regnet som fredspolitik, og selvbildet som fredsnasjon kan brukes til å legitimere stadig mer. Dermed blir også grunnlaget utfordret, og det er ikke lenger like åpenbart at den norske nasjon er en fredsnasjon, skriver Leira.

Samtidig består det nære forholdet til USA. Under den kalde krigen var dette forholdet så nært at Rolf Tamnes beskrev det som nærmest en «allianse i alliansen». Men USA-orienteringen er og blir en bærebjelke. Til tider byr dette på paradokser. For eksempel har amerikansk utenrikspolitikk i George W. Bushs periode tatt en retning som strider med andre viktige prinsipper i norsk utenrikspolitikk – som at FN skal ha en overordnet rolle i spørsmål om internasjonal fred og sikkerhet.

Til langt inn på 1990-tallet hang sikkerhets- og forsvarspolitikken igjen i et kaldkrigsperspektiv, skriver *Nina Græger*. Fortsatt handler norsk debatt om NATO primært om territorielt forsvar, der alliert støtte i en krisesituasjon, interoperabilitet og allianselojalitet – særlig til USA, som den fremste garantisten for denne støtten – fremdeles er sentrale elementer.

Det finnes alternative syn. Mange frykter at omleggingen av forsvarspolitikken går på bekostning av den nasjonale forsvarsevnen, og at Norge blir værende igjen alene med Russland i nordområdene. Andre er kritiske til den sterke USA-orienteringen. Men den etablerte tenkningen om sikkerhetspolitikken holder fortsatt fast på de nære relasjonene til USA. I norsk debatt er dessuten NATO fortsatt også hovedarena for de transatlantiske relasjonene, mens EU, som antar en stadig viktigere sikkerhetspolitisk rolle, vies liten plass.

Også *Torgeir Larsen* tar utgangspunkt i at norsk utenrikspolitikk og allianseorientering stort sett ligger fast til tross for store endringer som har skjedd de siste tiårene. Hvorfor er det slik? spør han i sitt essay i *Aktuelt*-delen av dette IP-nummeret. Kan det være at det er spesielt vanskelig for norske politikere å treffe nye utenrikspolitiske valg? Larsen spissformulerer det slik: Fra 1905 til i dag har ikke norsk utenrikspolitikk handlet om politiske valg, men om forvaltning. Med utenrikspolitisk konsensus som overordnet målsetning er utenrikspolitikken blitt tømt for offentlig politisk debatt.

Gevinsten er stabilitet, men kostnaden er treghet i møte med store endringer. I tillegg, påpeker Larsen, forurenses spørsmålet om norsk EU-medlemskap interessefokuset i utenrikspolitikken. Som i 1905 er Norge i dag et land utenfor maktblokkene. Norge må i større grad enn under den kalde krigen balansere mellom, og ved hjelp av, andres interesser. En forutsetning for effektiv balansepolitikk er en

klar forståelse av hva som er norske interesser i 2005 – utenfor EU og frikoblet fra den kalde krigens alliansereflekser. Grunnleggende spørsmål må stilles påny, ettersom norske utenrikspolitiske interesser ikke lenger er gitte. De er nå omsider blitt politikk ...

Alexander Langes artikkel om norske prioriteringer i Midtøsten-spørsmål i FNs sikkerhetsråd 2001–02 og *Torkel Brekkes* artikkel om mulla Krekar-saken fyller ut dette bildet. Lange gir en empirisk analyse av norsk stemmegivning i spørsmål som dreide seg om Israel og Palestina. Med få unntak valgte Norge å stemme likt med USA i Sikkerhetsrådet, og å holde en atskillig lavere profil enn mange andre land når det gjaldt kritikk av Israel. Enigheten med USA i Sikkerhetsrådet var påfallende, ikke minst siden Norge faktisk viste mer tilløp til uenighet med USA i FNs generalforsamling, selv om det heller ikke der var noen store konflikter mellom Norge og USA.

Hva skyldtes dette? FNs sikkerhetsråd er en svært viktig og synlig arena. Norske ønsker om å beholde et sikkerhetspolitisk nært forhold til USA kan ha blitt vurdert som enda viktigere der enn i andre sammenhenger. Som direktør ved PRIO, Stein Tønnesson, skriver i forordet til Ole Berthelsens bok om forholdet mellom Norge og USA under Irak-krigen, som også er anmeldt i dette nummeret: «Frykten for å legge seg ut med USA utgjør et grunninstinkt i norsk utenrikspolitikk.»

Men det er viktig å understreke at Lange konkluderer med at dette neppe var den eneste beveggrunnen. Norge signaliserte også at det ønsket et sterkt og handlekraftig FN, noe som innebar å holde en lavere profil for å bidra til vedtak med en felles kjerne av enighet. Videre kan det ha spilt en rolle at Norge ønsket å bevare både Israels og USAs tillit for å kunne beholde en rolle i eventuelle fremtidige fredsforhandlinger.

Torkel Brekke tar for seg spillet rundt mulla Krekar etter at han kom tilbake til Norge fra Irak og Nederland i januar 2003. For å berede grunnen for en krig mot Irak betegnet Bush-administrasjonen Krekars organisasjon Ansar al-Islam som en «sinister nexus» mellom al-Qaida og Saddam Hussein. Men i hvilken grad presset amerikanske myndigheter de norske, og i hvilken grad ga norske myndigheter etter for press fra USA i Krekar-saken? Og i hvilken grad kan man si at Krekar-saken signaliserer at menneskerettigheter kommer i bakleksa når det er krigen mot terrorisme som er konteksten, spør Brekke.

Som verdens tredje største eksportør av olje og naturgass er Norge en stormakt innenfor energi. Etter den kalde krigens avslut-

ning trengs nye utenrikspolitiske prioriteringer og en nærmere samordning av oljepolitikken og utenrikspolitikken, og en revurdering av Norges forhold til EU, Russland, Midtøsten, Kina og, ikke minst, USA, skriver *Øystein Noreng*. Dynamikken i USAs forhold til store deler av resten av verden siden Irak-krigen, i Kinas forbindelser med Midtøsten og ikke minst i forbindelsene mellom EU og Russland setter Norge under tidspress: Grunnleggende sider ved oljepolitikken og utenrikspolitikken må avklares og Norge må opptre mer proaktivt, foregripe problemene fremfor å avvete dem. Én mulighet er at Norge som europeisk land utenfor EU fortsetter et solospill som småstat, med oljepolitikk og diplomati som atskilte arenaer, med risiko for å bli marginalisert i forhold til både EU og Russland og å ende opp som et brohode for USA. Alternativet kan være nærmere forbindelser og en mer aktiv opptreden overfor EU og Russland, med større vekt på norske næringsinteresser knyttet til energi, sammen med styrkede forbindelser til Kina og Midtøsten, men med risiko for et mindre nært forhold til USA, skriver Noreng.

Iver B. Neumann beveger seg altså tilbake forbi 1905 når han forsøker å tidfeste norsk utenrikspolitikks opprinnelse.

Akademiske disipliner som politisk teori, internasjonal politikk og internasjonal historie tar sitt utgangspunkt i at det eksisterer et skille mellom innsiden av staten og dens utside, og produserer dermed kunnskap som er med på å opprettholde dette skillet. Fremveksten av den moderne stat og det europeiske statssystem knesatte et prinsipp der et juridisk apparat bestående av politi, retts- og fengselsvesen garanterte en statlig innside der folk kunne leve i fred og fremskritt, mens det utenfor staten rådet anarki. Neumann argumenterer imidlertid for at det for Norges vedkommende gir mer mening å fokusere på begrepet rike enn stat når man skal lete etter fremveksten av et slikt skille, og stiller i forlengelse av dette spørsmålet om når Norge fikk en utenrikspolitikk. To diametralt motsatte syn står her mot hverandre. I juridisk litteratur og i deler av den politiske litteraturen dominerer et formalistisk syn, som legger vekten på statssuverenitet og tidfester skillet til 1905. Et nasjonalistisk syn ser utenrikspolitikken som mer enn tusen år gammel. Artikkelen argumenterer for et tredje syn, der det vesentligste er eksistensen av et institusjonalisert skille mellom innenriks og utenriks, som artikkelen ved å se på utenriksdepartementer tidfester til slutten av 1700-tallet. Norge fikk en utenrikspolitikk omtrent på den tiden andre europeiske enheter fikk det, skriver Neumann.

Internasjonal politikk nr. 2–3 2005 byr også på en invitasjon til

debatt om bistand, signert tidligere prisdirektør *Egil Bakke*, samt bokspalte.

Dette dobbeltnummeret er blitt til takket være innsats fra en rekke personer. For det første vil jeg takke alle forfatterne som har bidratt med artikler. Av medlemmene i *Internasjonal politikks* redaksjonsråd vil jeg særlig nevne *Henrik Thune*, *Torgeir Larsen*, *Ståle Ulriksen* og *Iver B. Neumann* – for alt fra egenproduserte artikler til grundig kommentarvirksomhet på andre bidrag. *Halvard Leira* skal nok en gang takkes for sin innsats som bokredaktør, selv om han av habilitetsgrunner denne gangen fant det nødvendig å abdisere delvis og midlertidig – fordi han selv har forfattet en bok som er omtalt her, om det norske utenriksdepartementets historie, sammen med Iver B. Neumann. Jeg ønsker også å understreke at *Internasjonal politikk* aldri kunne klart seg uten de mange anonyme fagfellene som er involvert i arbeidet med hvert nummer vi publiserer.

Det gjenstår to numre til av *Internasjonal politikk* i 2005. Vi tar hele tiden imot forslag til bidrag, enten det er fagartikler, essays, debatt eller bokanmeldelser. Innspill fra andre fagtradisjoner som kan kaste lys over spørsmål i internasjonal politikk er velkomne, og vi publiserer artikler på alle skandinaviske språk.

Vi ønsker våre lesere en god sommer.

NUPI, 23. mai 2005
Birgitte Kjos Fonn

Folket og freden

Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005

Halvard Leira
forsker ved NUPI,
cand. polit. (statsvitenskap)
UiO, MSc (International
Relations) LSE

«Norge er en fredsnasjon.» Så enkelt sa statsminister Kjell Magne Bondevik det i spontanspørretimen på Stortinget 1. desember 2004 (S. tid. 2004–2005: 640). Andre er enige, selv om det er strid om presens eller futurum. I SVs landsmøteuttalelse om regjeringssamarbeid våren 2005 heter det: «Norge skal bli en fredsnasjon» (SV 2005). *Aftenposten* stemte i 3. februar 2005, med overskriften «Fred er Norges nye nisjeprodukt» over en dobbeltside.¹ En bred spørreundersøkelse i regi av Hundreårsmarkeringen Norge 1905–2005, viste at 92 prosent av den norske befolkningen så Norge som en nasjon «som deler sine ressurser med andre gjennom humanitær aktivitet og fredsarbeid». Det er en gjennomgående oppfatning i Norge at vi tilhører en «fredsnasjon», og at det finnes en «fredstradisjon» i norsk utenrikspolitikk.² Men hva innebærer dette? I denne artikkelen skisserer jeg noen hovedtrekk i fredstankens forhold til norsk utenrikspolitisk diskurs fra 1890 til i dag og diskuterer hva som har blitt og blir regnet som innholdet i en norsk fredstradisjon. Diskusjonen konsentreres om to perioder: årene 1890–1905, da en liberal fredsdiskurs ble etablert, naturliggjort og gjort til grunnlag for utenrikspolitikken, og årene 1935–40, da fredstanken ble utvidet i sosialdemokratisk retning samtidig som den ble utsatt for ytre press.

Denne artikkelen er en videreføring av tidligere arbeider (Leira 2002, 2004). Takk til Iver B. Neumann, Birgitte Kjos Fonn og en anonym fagfelle for kommentarer til tidligere utkast.

- 1 Jf. Rolf Tamnes (1997: 339): «Norge redder verden. Altså finnes Norge.»
- 2 Det er mye som tyder på at denne oppfatningen ikke deles utenfor Norges grenser, i en parallell spørreundersøkelse i åtte europeiske land høsten 2004 kom utsagnet sitert over nederst på listen over utsagn respondentene forbandt med Norge.

Endelig antyder jeg hvordan de fredstankene som i årene etter den kalde krigen har blitt fulgt av et aktivt fredsdiplomati, må ses i lys av forståelsesmønstre som ble etablert mellom 1890 og 1940.

Den siste grundige generelle gjennomgangen av Norge og freden ble foretatt for 99 år siden, i en feirende bok som oppsummerte og satte sluttstrek for en relativt bred faglig-politisk debatt om Norge som fredsland (Koht 1906). I årene deretter kom det en og annen bok og artikkel om spesialiserte emner (Falnes 1938, Finsland 1948), samt oppsummerende bidrag som dro tungt på Kohts bok (Claussen 1953). Norske historikere var mer opptatt av krig, og da særlig «Krigen» og dens kalde etterfølger, enn den freden som krigen representerer et brudd på. Norge har også huset et av verdens ledende fredsforskningsmiljøer i PRIO, men interessen har der stort sett vært rettet utover, og mot årsaker til krig. Norske statsvitere har, som sine historikerkolleger, vært mer opptatt av potensielle eller realiserte brudd på freden enn freden selv.

De siste 20 årene har interessen for fredshistorie tatt seg opp, stort sett med basis i engasjerte enkeltpersoner (Nag 1985, Aarek 1985, Agøy 1987, 2000, 2001, Waage 2000, 2004, Leira 2004), samt miljøet rundt Nobelinstituttet (Stenersen, Sveen & Libæk 2001). De siste par årene har en rekke nye problemstillinger blitt tatt opp, og et stort forskningsprosjekt om «Den norske fredstradisjonen» er igangsatt ved Forum for samtidshistorie, Universitetet i Oslo.³

Utviklingen av en norsk fredsdiskurs 1890–1905

Mellom 1890 og 1906 var aktivitetsnivået og institusjonaliseringen så høy at det gir god mening å diskutere framveksten av, og representasjoner innen, en norsk fredsdiskurs.⁴ Denne norske diskursen sto i direkte forbindelse med en bred internasjonal liberal fredsdiskurs, som kan trekke på røtter i hvert fall tilbake til Erasmus og det tidlige 1500-tall (Anderson 1993, Tuck 1999). Den ble varig institusjonalisert fra midten av 1800-tallet, basert på ideer om at fred skulle sikres gjennom minimal utenrikspolitikk, og mellomfolke-

3 Programmet ledes av Helge Pharo. De første publikasjonene kommer i *Historisk Tidsskrift* 2/2005, og en forsmak finnes i Steine & Vogt (2004). De er opptatt av mange av de samme personene og posisjonene som diskuteres her, og også de har størst fokus på årene fram til 1940. Der de er opptatt av om det stemmer at Norge *har* en fredstradisjon og hva dens innhold *er*, er fokus her i større grad på hvordan fredstradisjonen har blitt *presentert* og *re-presentert*, hva dens bærere har sett som dens innhold.

4 Jeg drøfter den internasjonale tradisjonen og den norske fredsdiskursen 1890–1906 inngående i Leira (2004).

lig interaksjon, helst gjennom frihandel, samt voldgiftsavtaler og utbygging av internasjonal rett.

Folket og freden

I Norge hadde det gått tregt med etableringen av systematisk fredstenkning. Dels tok det tid før ideer spredte seg til den utkanten Norge var, men viktigere var det at det ikke fantes norsk utenrikspolitisk diskurs i det hele tatt i disse årene. I de fleste andre land i Vest-Europa fantes det på 1800-tallet en etablert, konservativ utenrikspolitikk, målbåret i første rekke av adel og diplomater og med fokus på maktbalanse, militær makt og allianser. Denne politikken ble gradvis utfordret av borgerlige talsmenn med sete i parlamentene, som argumenterte for den liberale, handelsorienterte, fredsvennlige og demokratiske utenrikspolitikken skissert over. Norge hadde for sin del ingen selvstendig utenrikspolitikk, og svært lite utenrikspolitisk tenkning.

Adelsprivilegiene ble avskaffet i Norge i 1821, så det lille som var av adel hadde begrenset betydning. Egne diplomater manglet fullstendig, selv om en del var enkelte norskfødte diplomater i helstaten Danmark-Norges utenrikstjeneste og noen flere i den svensk-norske utenrikstjenesten (jf. Neumann & Leira 2005). Stortinget var, fram til slutten av 1880-tallet, opptatt av andre ting enn utenrikspolitikk. Det fantes rett og slett ingen bærere av fredstanken på norsk. Rundt 1890 kom det imidlertid en rask blomstring i norsk fredstenkning, drevet fram av kontakter i de andre nordiske landene, og med Bjørnstjerne Bjørnson og Halvdan Koht som sentrale figurer.⁵ Den internasjonale liberale grunnholdningen med vekt på folkene som utenrikspolitikkenes aktører ble i Norge kombinert med den spesielle folkelig-demokratiske nasjonalismen som preget landet i den samme perioden. Det dominerende norske nasjonsbegrepet ligger i skjæringspunktet mellom politikk og kultur, med et svært sterkt fokus på folket (Sørensen 1998, Neumann 2001). Folket var ikke bare kilden til politisk legitimitet, det var også bærer av nasjonens kulturelle essens, dens ånd og misjon, og det var grunnleggende godt. Det var derfor ikke bare slik at den politiske legitimitet måtte hentes fra folket, oppslutning om demokratiet var i tillegg et kjennetegn ved den norske folkesjela.

5 Bjørnson var sentral i kraft av sin posisjon i norsk diskurs generelt, og han skrev jevnlig om fredssak og utenrikspolitikk på 1890-tallet. Han engasjerte seg imidlertid lite i det praktiske arbeidet. Koht skrev utallige artikler (og et par bøker) om fredssaken, og engasjerte seg også sterkt i organisasjonsvirksomhet og politisk fredsarbeid.

Med denne bakgrunnen fikk den norske fredstenkningen et påfallende sterkt fokus på folket. I sitt første fredsinnspill argumenterte Bjørnson (1880: 46) for at «vort lille Folk» burde arbeide for voldgiftsavtaler med andre samfunn, og da han for alvor tok opp fredsagitasjonen rundt 1890, var det med henvisning til at «de små folk må gå foran her» (1890: 9). Da Stortinget i mars 1890 sendte en adresse til kong Oscar 2 og ba om forpliktende voldgiftsavtaler med andre land, var det med henvisning til at et slikt ønske hadde «Tilslutning hos den overveiende Del af vort Folk» (St. forh. 1890 bd. 9: 27). Budsjettkomiteen på Stortinget skrev i 1896 at «der inden vort Folk raader en aldeles gjennemgaaende Overbevisning om Freds- og Voldgiftssagens store Betydning og Gavnlighed» (Inds. S. nr. 171, 1896), og *Dagbladet* fulgte opp 23. april samme år med å fastslå at «Hele det norske Folk bestaar av afgjorte Fredsvenner». Samme type argumentasjon ble brukt av budsjettkomiteen igjen i 1899: «de mennesker er lette at telle i vort land, som stiller sig uvenlig eller afvisende overfor fredsarbeidets formaal» (Indst. S. nr. 200, 1898/99). I en debatt i regi av Norges Fredsforening i 1901 uttalte stortingsmannen og fredsaktivisten Bernhard Hanssen (1901: 40): «Vi nordmænd tror at være et fredeligt folk, vi elsker fred og arbeider for fred.» Kohts oppsummering av Norge som fredsland skjedde gjennom en bred historisk gjennomgang av det norske folkets arbeid for fred helt siden «eit folkekrav» sto bak en fredsavtale rundt 1020 (1906: 6). I konklusjonen het det: «Norge hev med ære vori med i framgangen mot fred, og heile den norske sogo heve tydeleg vist det plassen sin i det samfolkelege arbeide» (Koht 1906: 149).

Det er ellers påfallende hvordan fredsdiskursen bare var delvis tilkoblet forsvarsdiskursen. Det foregikk i årene mellom 1895 og 1905 en betydelig opprustning i Norge, vedtatt av det samme storting som enstemmig støttet fredsinitiativ, og med en rekke ellers fredelige venstremenn som klakører. Allikevel var det svært få koblinger mellom de to diskursene, ut over argumenter om at et folkeforsvar ville virke fredsfremmende der et profesjonelt forsvar var en invitasjon til krig.⁶ Det er slående hvordan også forsvarsdiskursen baserte seg på positive vurderinger av det norske folk,

6 Bjørnsons første fredsinnspill (1880) kom nettopp i form av argumenter mot en stående hær, og en betydelig gruppe venstremenn argumenterte i 1887 i Stortinget for et militærforsvar av økonomiske og fredspolitiske grunner (Koht 1906: 92–93). En mulig forklaring på det manglende overlappet ligger i den sterke mistro som rådet mellom store deler av Venstre og offiserene, som ble sett som byråkratiske og unionstro, i hvert fall fram til 1895.

hvor idealsoldaten var en mobilisert mann med gevær, helst på ski, som forsvarte det norske territorium han kjente som sin egen bukse-lomme. Forsvarsdiskursen forble en nasjonalt innrettet diskurs. Venstrepolitikere trengte forsvaret i konflikten med Sverige, men så på ingen måte forsvarspolitikken som del av en større utenrikspolitisk strategi.⁷ Den mer spesialiserte forsvardiskursen ble først og fremst drevet fram av offiserer, som på sin side ikke var så opptatt av fredsarbeidet (Ulriksen 2002).

Fredstankens dominans i utenrikspolitikken må ses i sammenheng med unionsstriden. Folkelig forankring og fredspolitik ga en utenrikspolitisk ideologisk overbygning til konsulatsakens næringsinteresser og den nasjonale selvhevdelsen som lå i ønskene om en egen utenrikspolitikk. Bjørnstjerne Bjørnson (1898: 13, 17, 35) beskrev for eksempel fredsarbeidet som en kamp for folkelig kontroll over utenrikspolitikken:

Når Norge vil ha egne konsuler [...] og når det vil ha egen udenrigsminister til å lede disse konsuler, så er det ikke for å føre en politik ved siden av Sverigs; det er for ingensomhelst politik å ha. [...] Nordmændenes mål er å få et udenrigsministerium uden udenrigspolitik. [...] det vil altså sige en udenrigsminister uden udenrigspolitik, en udenrigsminister, som sidder og sikrer os mod udenrigspolitik.

Halvdan Koht (1906: 107) summerte opp sammenhengen kort tid etter unionsoppløsningen: «Det var elles eit nært samheng millom sjølvstendesaki og fredssaki, baade i tanken og i live; for baae tvo hadde vaksi fram or det samfolkelege rettskravet, og med baae tvo var det meiningi aa tryggje Norge mot all ufredleg politikkk.»

I årene mellom 1890 og 1905 vokste det altså fram en generell oppfatning av det norske folk som særlig fredsvennlig. I årene fram mot 1905 var dette den eneste virkelige utenrikspolitiske diskursen i Norge, og dette er med på å forklare hvorfor opplevelsen av en fredstradisjon har blitt så sterk. I tillegg til fravær av adel og diplomati av betydning, gjorde den norske utkantbeliggenheten i Europa og mangelen på truende stormakter at ingen ytre påvirkninger tvang norske politikere til å tenke igjennom alternative representasjoner av utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken ble stort sett vurdert i direkte forlengelse av innenrikspolitikken, og ideer ble nesten utelukkende importert fra angloamerikanske og kontinentaleuropeiske liberalere. Resultatet ble en norsk utenrikspolitisk tenkning som i

7 Etter 1905 ble forsvaret også fort satt på sparebluss (Ulriksen 2002: 113–27).

de formative årene rundt 1900 var liberal, opplysningsfilosofisk og utviklingsoptimistisk, en fredspolitikk. Stortingets fredsinitiativ var enstemmige, og stortingsrepresentanter fra alle partier understreket enigheten om fred som første prioritet for en selvstendig utenrikspolitikk. At Norge skulle drive fredspolitikk ble tatt for gitt, som noe i nærheten av det Bourdieu (1977: 164–71) omtaler som *doxa*; det selvsagte, naturgitte, som ligger til grunn for samhandling innen et politisk felt, og som derfor ikke er oppe til debatt, men som fungerer på et ubevisst plan. Da Stortinget i 1906 diskuterte hva den nye utenrikstjenesten skulle ta seg til, uttalte Magnus Oppen (sr.): «jeg tror, at fredssagens og næringslivets interesser bør være de første at tage hensyn til, dernæst de politiske» (S. tid 1905–06: 973).⁸ Det vi i dag vil kalle handelspolitikk ble i denne frihandelsepoken ikke regnet som politisk, så det er ikke overraskende at næringsinteressene ikke omtales som politikk. Derimot er det uhyre talende at fredssak er det første som nevnes, og at heller ikke det regnes som politisk. Men, idet fredsmantraet faktisk måtte gjentas, hadde det enda ikke blitt fullstendig avpolitisert eller doksisk. Motstand kom fra to kanter. Religiøst begrunnede pasifister forkastet tanken om et fredelig folk: «Vi er et folk med Slagsmaalslyster fra gammel Tid; der vokser Krigstanker og Krigsbegeistring op om os og i os» (Sørensen 1896: 19). Eller i en alternativ historisk framstilling: «Et ufredeligt folk var det, som fæsted bopæl i det sønderrevne og vilde land ved den nordlige vej [...] De valgte det højtstræbende, barske og bratte fjeldland, fordi det stemte med deres sind» (Bratt 1899: 4). Rundt 1905 ble det også uttrykt ivrige krigsønsker fra radikale nasjonalister, som mente at nordmennene igjen måtte bli «eit militært og krigarsk folk», og hevdet at en krig med Sverige var «den elden me maa igjennom fyrr me kan smelta saman til eit folk» (Sophus Christopersen og Johan Scharffenberg sitert i Sørensen 2001: 410–11, 413). Om fredstanken sto sterk, fantes det i 1905 fortsatt alternative representasjoner.

8 I den samme debatten mente Francis Hagerup at alle måtte være enige om at fredspolitikk «maa være den eneste opgave for vor udenrigspolitik», mens Aasulv Bryggesaa hevdet at «det er vores alles ønske at føre en strengt neutral og absolut fredelig politik» (S. tid. 1905–06: 972, 947). Den konservative monarkisten og den lenge unionsvennlige Hagerup og den radikale republikaneren Bryggesaa var altså skjønt enige om at fredspolitikk var et generelt ønske.

Årsaker til folkets fredsvilje

Følgelig måtte folkets fredsvilje underbygges og begrunnes. En rekke forskjellige forklaringer ble lansert. I voldgiftsadressen fra Stortinget i 1890 ble det trukket fram at «hos os, der har havt den Lykke i tre Fjerdedels Aarhundrede uforstyrret at leve i Fred er Overbevisningen [om krig som en levning av fortidens barbari] trængt igjennem i alle Folkets Lag». Begrunnelsen er historisk-kulturell; fred avler fredsønsker. Dette var et grunnleggende argument, i *Freds-tanken i Norges-sogo*, argumenterer Koht (1906) for at fredsviljen ligger som en 900 år lang tradisjon i folket. I *Dagbladet* 23. april 1896 ble argumentasjonen tatt ut i det biologiske, da det ble hevdet at «hele vort Folk er naturlige og fødte Fredsvenner».

Et annet hovedargument hadde å gjøre med størrelse; Norge er en fredsnasjon fordi det er en liten nasjon. De små folks fredsopp-gaver var noe av et *Leitmotif* i Bjørnsons argumentasjon. Vi finner argumentet også hos Koht, som om fredsarbeidet mente at «sterkest lyder [freds] Kaldet til de smaa Folk» (1902a), at arbeidet for å utvide folkeretten var «den eneste udenrigspolitiske Opgave, et lidet Folk eier» (1902d), og at voldgiftsavtaler og nøytralitet var «Veien for de smaa Folk til at opfylde sin Fredsmission» (1902b). Koht mente også at det var lettere å gjennomføre folkestyre i små land, «og folkestyrde Land plar no helst vera dei fredlegaste» (1901). Her kobles størrelsesargumentet til forestillinger om at demokratier er mer fredelige enn ikke-demokratier, først framsatt av Paine og Kant (Walker 2000). Noe som kan minne om geostrategiske hensyn lød også bl.a. i Indst. S. XXXXIII (1901/1902) : «vort lands beliggenhed og det norske folks hele forhold gjør da ogsaa en gennemført fredspolitik til en uafviselig opgave.» Koht begrunnet også fredsarbeidet ut fra egeninteressen, som når han skriver at fredssaken ikke er et moralsk spørsmål for den enkelte, men at «det som det gjelder om er, at Folkene blir klar over, at deres egen Fordel ligger i Fredssagen» (1902a).

Begrunnelsene for det norske folkets fredsvilje faller altså i to hovedgrupper. En rekke steder vurderes det norske folk som fredelig av historiske, kulturelle og kanskje biologiske grunner, mens andre steder legges mer objektive grunner som størrelse, styresett, beliggenhet og interesser til grunn. Mens det første settet begrunnelser spiller på emosjonell tilknytning og folket som kulturelt fellesskap, taler det andre settet i sterkere grad til intellektet og folket som et politisk interessefellesskap. Denne inndelingen er imidlertid analytisk, og ble ikke reflektert i den løpende argumentasjonen. Som vi har sett var de to typene argumenter langt fra gjensidig utelukkende,

snarere forsterket de hverandre. Til sammen var de langt sterkere enn de alternativene som ble presentert fra pasifister og militarister.

Fredspolitik

Den brede enigheten om det norske folkets fredsvilje ledet imidlertid ikke logisk til noen bestemt utenrikspolitikk. Norges første utenriksminister, Jørgen Løvland, presenterte sin utenrikspolitiske linje med referanse til utsagnet om at Norge ikke skulle ha noen utenrikspolitikk, og understreket

at opgaven maa være at holde os udenfor deltagelse i de kombinationer og alliancer der kan drage os ind i krigsventyr sammen med nogle af de europæiske krigerstater. [...] Men netop dette at hævde og bevare neutraliteten, at holde sig neutral ikke alene under krig, men ogsaa i fredens dage holde sig neutral lige overfor de politiske kombinationer mellom magterne – det er en meget væsentlig udenrigspolitik (St. tid. 1905/06: 45–46).

I en mer positiv variant ble det også lagt til grunn at Norge ikke bare ville søke å unngå krig rettet mot landet, men også forpliktet seg til ikke selv å angripe noen andre land. Nøytraliteten «varsler paa forhaand om at paa os maa man ikke gjøre Regning i en fremtidig Krig, hverken som Forbundsfælle eller som Fiende» (Koht 1902c).

Om Løvland aldri så mye insisterte på at nøytralitetspolitikk var aktiv politikk, så var store deler av nøytralitetstenkningen allikevel klart reaktiv og nasjonalt innrettet. Allerede rundt 1900 ble også mer ekspansive fredsideer utviklet. Det var ikke nok at Norge unngikk krig, men freden måtte også sikres aktivt på internasjonalt systemnivå, og Norge måtte delta i oppbyggingen av et internasjonalt samfunn. Man ønsket nok på den ene side å isolere seg fra stormaktsspillet, men det var også et sterkt ønske om å endre dette spillet. Det var ikke langt fra grunntanken om at det norske folket var spesielt fredsvennlig, til tanker om et spesielt norsk ansvar for å utbre fredens velsignelse. Her finner vi en sterk moralsk komponent i den norske fredstradisjonen, som kommer til uttrykk blant annet i Kohts kommentarer om fredsarbeidet som en oppgave, et kall eller en misjon, som sitert over.

Det var stort spenn i ideene om aktivt fredsarbeid, fra handelens fredsskapende virkning via rettsliggjøring gjennom internasjonalt lov til global omfordeling av goder. De hadde til felles at nøytraliteten lå til grunn. En aktiv fredspolitik ligger implisitt i Bjørnsons omtale av de små folks fredsoppgaver, selv om de der

er relativt underspesifiserte, og først og fremst refererer til arbeid for voldgiftsavtaler. Det norske engasjementet i den interparlamentariske (freds)union var en annen form for aktivt fredsbyggende virksomhet. Generelt var tanken at det var folket som skulle drive aktiv fredspolitik, mens staten holdt seg tilbake, men det ble også argumentert for at nøytrale stater ved krigsutbrudd skulle minne de stridende parter om voldgiftsdomstolens eksistens, samt tilby seg å megle, og at dette ville være «Aktiv Fredshævdelse» (Koht 1902b).⁹ Den vel mest radikale internasjonale tanken finner vi hos Koht, som gikk videre fra kravene om internasjonal rett til internasjonal rettferdighet, og koblet sammen nasjonal og internasjonal rettferdighet: «det vil ha den største betydning for fredssagen, at folkenes økonomiske forhold blir organisert paa retfærdighedens grund» (Koht 1902e). Koht var også en av svært få fredsaktivister som ikke priste frihandelens fredsskapende effekter. Økonomisk rettferdighet, heller enn frihandel, ville lede til samfunnsfred, som siden ville lette arbeidet for rettferdighet mellom folkene og internasjonal fred. Dette var et, også i internasjonal sammenheng, tidlig eksempel på sosialistisk fredstenkning.

Årene mellom selvstendigheten og utbruddet av første verdenskrig var preget av at fredstanken hadde fått sterke doksiske trekk, i en slik grad at fredsdiskursen var blitt innleiret i den generelle utenrikspolitiske diskursen. Det ble opplevd som selvsagt at staten skulle føre en svært begrenset nøytralitetspolitikk, men samtidig bidro enkeltpersoner og organisasjoner med å bygge ut det internasjonale samfunnet, gjennom Haag-domstolen, Haag-konferansen, Den interparlamentariske union og Nobelinstituttet.¹⁰ Med utbruddet av første verdenskrig ble fredsarbeidet mer synlig, blant annet gjennom Norsk komité for varig fred (Koht 1964), som argumenterte for at utenrikspolitikken måtte komme under kontroll av parlamentene, som var nærmere folket enn det regjeringene var.¹¹ I etterkant av krigen kom det så til en nyvinning i det norske arbeidet for å bygge en bedre verden, igjen utenfor statlig regi, med Fridtjof Nansens arbeid for flyktninger og hungerrammede i Russland, Kaukasus og på Balkan og i Lilleasia. Humanitær innsats ble fort regnet som en del av fredstradisjonen.

9 Tanken om de små stater som spesielt fredsvennlige var generell for de små stater i disse årene, men den spesielle koblingen mellom folk og utenrikspolitikk skiller Norge i noen grad fra de andre landene.

10 Mellom 1900 og 1940 var til enhver tid to eller tre av Nobelkomiteens medlemmer menn som hadde nær tilknytning til fredsarbeidet (jf. <http://nobelprize.org/peace/articles/committee/mclist/>).

11 Dette innebar i praksis en utenrikskomité i parlamentet, noe Stortinget fikk i 1917 (Løvold 2002).

Etter krigen forlot Norge nøytralitetslinjen og gikk inn i det aktive fredsarbeidet i Folkeforbundet.¹² Krigen hadde vist at det ikke holdt å sikre freden ved å stå utenfor krig; krig måtte unngås mer generelt. Endringen, som ble foretatt med bred støtte, var imidlertid bare i valgt politikk, de grunnleggende forutsetningene om folkets fredsvilje og grunnene til denne fredsviljen lå fast. Da Stortingets konstitusjonskomité gikk inn for opprettelse av en fast internasjonal domstol i 1921, skjedde det for eksempel med henvisning til de siste 30 års fredsarbeid i Stortinget (Fure 1996: 186).

Fredsdiskursen under press 1935–40

Fra midten av 1930-tallet økte skepsisen mot Folkeforbundets muligheter til å sikre freden, og ønskene om at Norge måtte vende tilbake til full nøytralitet ble stadig sterkere. Årene 1935–40 byr på de mest interessante diskusjoner om fredstradisjonens innhold etter 1905. Endringen i fredspolitikken politiserte nemlig i noen grad også de underliggende tankene om fredstradisjonens innhold.

Folkets fredsvilje

Hovedantakelsen om folkets fredsvennlighet fortsatte å ligge til grunn for norsk utenrikspolitisk diskurs også i de siste mellomkrigsårene, og fredstradisjonen fortsatte å utgjøre sin egen begrunnelse. De grunnleggende lag av diskursen var solid etablert, men det foregikk samtidig relativt gjennomgripende debatt i diskursens høyere lag. For første gang etter 1905 kom det til hissig debatt om hva slags politikk folkets fredsvilje skulle føre til.

Helt sentral her, både i kraft av rolle og posisjon, var Halvdan Koht som nå var blitt utenriksminister. I en av sine første taler i Stortinget sier han: «Vi for vår part vil sjølsagt av all vår evne stritta mot både at det blir krig, og at vi kjem med i krigen um so ille skulde henda at krigen på nytt braut laus over verda» (S. tid. 1935: 565). Her lanserer Koht et fredsprogram i to etapper, først forsøke å hindre at det blir krig i verden, dernest, hvis dette feiler, å holde Norge utenfor krigen.¹³ Slik kobles de to fredspolitiske hovedlinjene fra årene rundt 1905 sammen. Særlig i forbindelse med det første

12 Fure (1996) gir en god gjennomgang av Norges utenrikspolitikk på 1920- og 30-tallet, og understreker hvordan den viktigste spenningen på 20-tallet var mellom dem som ønsket å styrke den internasjonale rettsorden uansett (Mowinckel), og dem som ønsket å sette norske interesser før rettsordenen (Hambro).

13 I februar 1938 omtalte han arbeidet for mellomfolkelig samarbeid og å holde Norge

punktet skulle Koht komme til å innta en egen posisjon gjennom sin aktive fredspolitikk.¹⁴ Helt fram til utbruddet av andre verdenskrig var det klart at det var det «ytre» vernet Koht anså for å være viktigst, fred for Norge ble best sikret ved en internasjonal fredсорganisasjon. I utgangspunktet var det hans tanke at Folkeforbundet kunne ha vært en slik organisasjon, en hobbesiansk sentralmakt som «med fynd og klem kunde ha avgjort om rett og fred i verda» (S. tid. 1938: 1367). På tross av tiltakende stormaktsdominans, så han Folkeforbundet som den beste muligheten til å gjøre noe med den økende spenningen i Europa.

Folket og nasjonen kunne i langt større grad enn rundt 1905 tas for gitt, men den aktive fredspolitikken ble allikevel grunnet i en samlet og sterk nasjon, og var fortsatt den eneste utenrikspolitikken for et lite folk: «Vi kann aldri driva anna enn fredspolitik, [...] vi lever berre gjenom freden» (S. tid. 1935:566). Som tidligere understreket Koht også hvordan fredstrangen var sterk i folket: «Folket elska aldri krigen [...] Fred var folkekrave og folkeviljen» (1935a). Han koblet også folket klart til den førte utenrikspolitikken, og understreket «den sterke fredshugen i folket vårt». På samme måte var det klart «at folket står bak den fredspolitikken vi har ført», ettersom fredstanken lå grunnfestet i det; «heile folket er med på sjølve grunntanken: ingen krig!» (S. tid 1937:1651). Folket var også den naturlige referanse og handlende agent i fredspolitikken som ble ført etter krigsutbruddet: « Det norske folket kan ikkje kjenne det som synd eller svik om det held seg nøytralt i krigen mot Tyskland. Det har aldri vilja føre anna enn *fredspolitik* [...] Det er ein fredspolitik som har djupe røtter i historia vår og i norsk politisk tenkemåte (Koht 1940, uthevet i original).

Selv om folket fortsatt sto sentralt, var staten langt viktigere for Koht på 1930-tallet enn i fredstenkningen rundt 1900. Oppjusteringen har trolig å gjøre med at han nå følte at «folket» for første gang virkelig var representert i regjeringen, og all den tid han selv satt i regjering var det vel også lettere å se den som legitimert av folket. Det var også viktig for ham å understreke statsmaktens rolle overfor konkurrerende lojalitetsbånd. Særlig var dette aktuelt i hans eget parti, hvor mange hadde ment at solidaritet med den internasjonale arbeiderbevegelse var viktigere enn samarbeid med andre stater. Internasjonalistisk klassesolidaritet var en gjennomgripende

utenfor krig som «det dobbelte formålet som ligg fyre for norsk utanrikspolitik, – eit dobbelt formål som i røynda er eitt» (S. tid. 1938: 241).

14 Dette er Kohts eget begrep, se for eksempel (1937b, S. tid. 1937: 1651, Lange 1958: 51–52).

utfordring mot den grunnleggende ideen om det fredelige folket, og det er mot denne bakgrunnen vi må forstå at Koht brukte så vidt mye tid på å understreke at fredsviljen lå nettopp i *folket*.¹⁵ I en tale referert i *Arbeiderbladet* i 1936 understreket han at «utenrikspolitikken drives av statene, av regjeringene. Vil folket derfor ha makten over utenrikspolitikken, så må det få styringen i staten». Dette kravet hadde legitimert opposisjonen mot den svenske utenrikspolitikken før 1905. Etter selvstendigheten ble parlamentarismen (og fra 1917 utenrikskomiteen) sett som skritt i riktig retning, og etter DNAs maktovertakelse i 1935 var utenrikspolitikken for Koht folkets politikk.

Gjentatte ganger knyttet Koht direkte an til den etablerte norske fredsdiskursen som han selv var del av i sine begrunnelser for folkets fredsvilje. Påstander som «Den politikken som soleis fekk form i fyrstninga av dette hundreåre, har sia legje under alle tankar om utarikspolitikk i Noreg «(1937b)¹⁶ og «Desse to vedtaka av Stortinget [1890 og 1902] har slege fast prinsippa for norsk fredspolitikk, og for min part har eg alltid halde fast på dei» (S. tid. 1938: 242) vitner om det.

Fredspolitikk i faresonen

Koht fortsatte å ha tro på Folkeforbundet også etter at sanksjonene mot Italia viste seg virkningsløse. I den sammenheng foreslo han nye tiltak for å styrke freden, blant annet gjennom enkelte av Folkeforbundets artikler som åpnet for at situasjoner som kunne bli til konflikter, kunne drøftes på forhånd (1936b). Norge måtte ikke melde seg ut av det internasjonale samfunnet når situasjonen tilspisset seg: «Jeg vil ikke at vi skal føre nogen ventepolitikk, men en *aktiv fredspolitikk* for å gjøre Folkesambandet til et virkelig fredsværn. [...] jeg vil ikke være med på at vi skal gå ut av Folkesambandet» (sitert i Lange 1958: 51–52, uthevet i original). Like fullt var ambisjonene for Folkeforbundet nedjustert. Nå ligger tankene langt nærmere det som britiske forskere har kalt «New Liberal Internationalism» eller «Welfare Internationalism» (Long 1991, Wilson 2003),¹⁷ med vekt på funksjonelle bindinger mellom

15 Arbeiderpartiets dreining «fra klassekamp til nasjonal samling» mellom 1930 og 1935, og Kohts rolle i dette, dekkes i Dahl (1969). Se også Leira (2003).

16 Denne kommentaren kom i direkte tilknytning til en analyse av Bjørnsøns fredstenkning. Koht understreket ellers at dette var en generell småstatspolitikk, men mente at den lå «djupare i hugen» i det norske folk enn andre.

17 Under disse overskriftene diskuteres tenkere som begynte som liberalere, men som etter hvert dreide over i sosialdemokratisk retning, og som var opptatt av internasjonal

folkene. På samme måte som rundt 1900 var Koht heller ikke bare opptatt av det politiske forholdet mellom folkene og utvikling av folkeretten, fred avhang vel så mye av rettferdighet, og da særlig økonomisk rettferdighet og omfordeling. «Vil vi ha fred i verda, så må vi bygge opp eit planfast, rasjonelt økonomisk samarbeid mellom alle folk» (Koht 1938a, se også Koht 1938b).¹⁸ Han hadde allerede rundt 1900 vært skeptisk til frihandelens velsignelser, og i en konsekvent vektlegging av at verdensfred vil avhenge av mer rettferdig økonomisk fordeling, ligger Kohts kanskje viktigste utvidelse av norsk fredsdiskurs.

Der det var stor enighet om at det fredselkende folket var grunnverdien i utenrikspolitikken, måtte fredspolitikken utforming begrunnes. Den første begrunnelsen som er verdt å merke seg, er egeninteresse: «Om vi så bare vil tenke på den nytte det har for oss selv, må vi gjøre det. For den eneste virkelige trygghet for vår egen fred er verdensfreden» (Koht 1936c). Det er allikevel helt tydelig at for Koht er fredsarbeidet drevet framover av et moralsk imperativ. I et stort foredrag mot slutten av 1938, med den talende tittelen «Norges utenrikspolitikk: Praktisk fredsarbeid på rettens grunn»,¹⁹ gjorde han sitt syn klart (Koht 1938a). Man måtte ta tak i de aktuelle problemene, og forsøke å løse dem på fredelig måte:

... det positive freds-arbeide (...) er det vi må setta vår von og vår lit til. Og det er det vi aldri må gje opp, men bera fram i stort og smått. Hermed har eg gjevi – om eg torer kalla det så – ein part av heile min politiske filosofi: gje aldri opp vona eller mode, om det så ser mørkt ut i denne stunda, men set alltid viljen inn på nytt og på nytt i arbeid for det du trur er rett! Anna ville vera sjølvoppgeving (1938a).

Samtidig som det idealistiske preget er sterkt, og fundert i historien, understreket Koht også det grunnleggende realistiske i den norske fredspolitikken:

velferd, internasjonal lov og internasjonal organisering i et internasjonalt samfunn, uten noen overgripende sentralmakt.

- 18 I denne tenkningen ligger det altså en parallell til britiske tenkere, som Angell, Woolf og Zimmern. E.H. Carr, som gjerne regnes som realismens gudfar, skrev i 1939: «Ultimately the best hope of progress towards international conciliation seems to lie along the path of economic reconstruction» [1946: 218].
- 19 Jf. også Koht slik han ble referert i *Arbeiderbladet* (1936): «Det er ikke nok at vi som er glad i vårt land, ønsker og arbeider for å leve i fred her. Vi må sette vår freds vilje inn i samlivet mellom de andre stater. Vi må reise vår protest mot alt rangt og urett.» Den samme moralske drivkraften kan man se i Kohts forsøk på å få i stand fredsforhandlinger mellom Russland og Finland under vinterkrigen (Koht 1985: 230–44). Han undersøkte også etter krigsutbruddet i september 1939 mulighetene for at en gruppe av små land kunne virke som meglere mellom de krigende stormaktene (Koht 1985: 211–22).

Det er ikkje noko nytt, det som eg soleis no har lagt fram. Det er gamal norsk politikk slik som han formar seg etter vilkåra i notida. Det er realpolitikk som reknar med dei røyndelege faktorane i det mellomfolkelege samfundet og som derfor ikkje vågar seg ut i eventyr, men slår tak i dei praktiske resultatane som det er mogleg å nå. Men bak denne realpolitikken ligg store og høge ideal for landet vårt og for heile det mellomfolkelege livet. Vi vil byggja det nasjonale sjølvstendet vårt i live under ein ålmann rettsskipnad for heile verda (S.tid. 1937: 1653).

Det er godt mulig å se dette som en form for funksjonalisme i forlengelsen av tankene rundt århundreskiftet – hvis de små folkene går foran med små skritt, men gode eksempler, vil også de andre ha noe å strekke seg etter. Igjen er det også en klar videreføring av den tidligere norske fredsdiskursen i tanken om at fredsarbeidet var den eneste mulige utenrikspolitikken for små stater: «Dei har inga anna interesse enn fred og rett» (1939b). Imidlertid ligger det også noe mer i Kohts argumentasjon enn de små statenes interesser, han viderefører samtidig det spesielle ansvaret som hviler på Norge.

Det norske folket kunne imidlertid ikke lenger være en brubygger, men måtte heller bli et fyrtårn og virke som en slags samvitthet for de andre folkene: «Vi er eit lite folk, og vår røyst rekk ikkje langt; men vi lyt likevel alltid ropa, nær sagt so høgt vi kann, ropa ut dette at vi vil og må arbeida for freden. Det er vårt ynske, for di vi vil fred og vil at det skal vera fred i verda» (S. tid. 1936: 262). Enda klarere lyder dette i et foredrag i mai 1939. Her understrekes den spesielt norske misjonen tydelig, ikke bare i kraft av folkets idealer, men som en plikt og en indre drivkraft: «Det er ein skyldnad for oss og ein uvilkårleg trong i oss å gjera alt vi evner for det som for oss er dei store ideala: folkefridom, rettferd, fred» (1939a). Selv da krigen var et faktum høsten 1939, ønsket Koht å føre en aktiv fredspolitik som så langt det lot seg gjøre, og ikke bare falle tilbake på nøytraliteten.

Nøytralitetstanken vinner terreng

Det «indre» vernet, nøytraliteten, ble imidlertid gradvis mer sentralt framover mot 1940. Fredsdiskursen kom i de siste årene fram mot 1940 langt på vei til å ta form av en spesialisert nøytralitetsdiskurs (jf. Fure 1996). Den representasjonen som etterhvert kom til å bli ledende, holdt på absolutt nøytralitet og ble båret særlig av tidligere stats- og utenriksminister Johan Ludwig Mowinckel og statsminister Johan Nygaardsvold. De mente at Norge burde trekke seg fra sanksjonsforpliktelsene i Folkeforbundet, forholde seg fullstendig

upartisk i alle konflikter og håpe at Norge ikke ble trukket inn. Holdningen var basert på egeninteresse. I den utvidede utenrikskomiteen sa Mowinckel allerede i 1935 at «slik som situasjonen nå har utviklet sig, vilde jeg nødig at Norge skulde vise nogen aktiv pågang i Genève. [...] og jeg tror ikke vi skal prøve å spille nogen som helst rolle dernede ...» (Mowinckel i UFUK²⁰ 5&6/10 1935: 74). Noen tanker om et «ytre» forsvar i form av en internasjonal rettsorden var ikke interessant, og det gjaldt å være føre var med å erklære nøytralitet i tilfelle av internasjonal konflikt.

Den motsatte ytterligheten utviklet seg særlig blant internasjonalistisk orienterte unge i DNA. De holdt det å stå sterkest mulig i den samlede kampen mot fascisme og nazisme for viktigst. De ønsket å forlate nøytralitetslinjen og gå sammen med Storbritannia, Frankrike og Sovjetunionen for å styrke den kollektive sikkerheten (Lange 1958: 36). Den internasjonale solidariteten hadde forrang i forhold til nasjonale innvendinger:²¹

Jeg oppfatter situasjonen slik, at det spørsmål vi står foran, er kort og godt: Hva kan vi gjøre for å bidra vårt til å presse Italia til å opgi røverkrigen i Etiopia? Det er det spørsmål som foreligger. Betenkelighetene må nødvendigvis komme i annen rekke (Vegheim i UUKK²² 24 & 25/10 1935: 56).

Koht inntok her en mellomposisjon og søkte å kombinere den militære nøytralitet med muligheten til å være med på økonomiske sanksjoner og retten til å støtte en side framfor en annen i tilfelle av krig: «Det er mogleg [...] å halda uppe nøytraliteten i den meininga at ein blir verande utanfor krigen um ein so tek standpunkt mot fredsbyrtaren» (St.tid. 1936: 261). Motsetningen innen nøytralitetsdiskursen dreide seg i noen grad om nøytralitetsbegrepets innhold, og med utviklingen i Sentral-Europa var det etter hvert Mowinckels absolutte nøytralitet som vant fram (Fure 1996: 206–07).

I slutten av mai 1938 vedtok Stortinget at Norge ville stille seg fritt i spørsmål om sanksjoner i regi av Folkeforbundet og inntok dermed en absolutt nøytralitetslinje. Likevel skiller Kohts argumentasjon seg fremdeles fra Mowinckels, ikke minst ved vekten på

20 Stortingets utvidede og forsterkede utenriks- og konstitusjonskomité.

21 Bærerne av denne representasjonen brøt allikevel ikke med de dypere lag av diskursen. Tanken var nemlig ikke først og fremst klassesolidaritet på tvers av nasjonsgrensene, men folkesolidaritet mot fascisme og nazisme. Det ble ikke reist tvil ved tilknytningen til det norske folket.

22 Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité.

aktiv fredspolitik. I en stor tale i februar 1940 bandt han sammen nøytralitet og den aktiv fredspolitik til et logisk hele:

Og eg strekar under at nøytraliteten er ikkje for oss berre omsut for vår eigen fred. Han heng i hop med eit arbeid for ålmenn fred og rettskipnad i verda, [...] vi kan tene den ålmenne freden med nøytraliteten vår. [...] nøytralitet er ikkje det same som å sita passiv og berre sjå på at dei andre slåss. Tvert imot – nøytraliteten er ein *stendig strid for retten*. Og det er ein strid som ikkje berre blir ført til verje for oss sjølve. Det er ein strid som er til vinning for alle folk både no og i framtida (Koht 1940, uthevet i original).

Norsk nøytralitet vil være positivt, ikke bare for Norge, men for verden som sådan. Det er også klart at nøytralitet ikke fratar en retten til å si ifra hva som er rett og galt, også nøytraliteten måtte være aktiv! For Koht hang nøytraliteten nemlig nøye sammen med arbeidet for en bedre verden. Ikke minst var det viktig at det ikke var mulig å melde seg ut av verden: «Vi kan ikkje melde oss ut or Europa eller ut or verda elles. Vi er med anten vi vil eller ikkje, og det får vi taka konsekvensane av [...] Det *må* difor høra med i arbeidet for vår eigen fred, at vi freistar byggja fred og rett millom alle folka» (St.tid. 1937:1651, uth. i orig.).

Det gikk som kjent ikke så bra med verken den aktive fredspolitikken eller nøytraliteten, og Halvdan Koht har ofte blitt kritisert for å føre en naiv og mistilpasset utenrikspolitik. Innen norsk fredsdiskurs er han allikevel et svært viktig navn, ettersom han bygger bru mellom den overveiende liberale fredsdiskursen rundt 1900 og den sosialdemokratiske fredsdiskursen som har preget etterkrigsårene. Der nøytralitetslinjen ble grundig diskreditert, ble tanken om at en aktiv fredspolitik innebærer økonomisk omfordeling og rettferdighet mellom folkene stadig viktigere i etterkrigsårene.

Fred og kald krig 1945–89

Den generelle fredsdiskursen under den kalde krigen er understudert, men kontinuiteten springer en allikevel i øynene.²³ De klare motsetningene fra 1930-tallet ble etter den andre verdenskrig fort avløst av bred enighet om utenrikspolitikens kurs. Fredsdiskursens grunnleggende termer forble innleiret i den bredere utenrikspolitiske diskursen. Da Halvard Lange presenterte utenrikspolitikken under

23 Tamnes (1997: del IV) dekker under overskriften «Mesen, megler og moralist» det bredere politikfelt som gjerne trekkes inn i fredsdiskursen, i årene 1965–95.

trontaledebatten i januar 1949, understreket han for eksempel at «Norges alt overveiende interesse er fred, og at Norges hele utenrikspolitiske tradisjon entydig gjør det klart at vi har intet annet ønske med vår deltaking i internasjonal politikk enn å yte det bidrag vi kan til at det kan råde fred, fordragelighet og samarbeid statene og folkene imellom». Han regnet dette som et utgangspunkt «som jeg tror uten unntak er felles for alle i Norge» (sitert i Lange 1952: 89). Den moralske drivkraften er her klar, og det er underforstått at Norge har en misjon: å gjøre verden bedre og mer fredelig. Da Knut Frydenlund i 1982 presenterte sine tanker om Norges plass i verden, skrev han om Norges positive profil i omverdenen, som skyldtes ærlighet, antikolonialisme, støtte til nasjonal frigjøring, innsats for menneskerettigheter og katastrofehjelp: «Det er også en profil som nordmenn flest vil at deres land skal ha. Dette har noe med Wergeland og Bjørnson å gjøre – med historie og tradisjon – og ønsket om å leve opp til den anseelse som Fridtjof Nansen skaffet Norge gjennom sin innsats for flyktninger etter den første verdenskrig.» Han avsluttet hele boken med et ønske om at norsk utenrikspolitikk måtte «bli ledet av de visjoner eller kanskje naive forestillinger som gjør seg gjeldende i det norske folk om en verden hvor retten skal rå og ikke makten, og hvor alle skal ha et ansvar for hverandre» (Frydenlund 1982: 190, 213). Som for Koht og Lange ble fredstradisjonen sin egen begrunnelse.²⁴

Den viktigste institusjonen i norsk fredsdiskurs under den kalde krigen var FN. Arbeidet i FN, samt humanitær krisehjelp kan ses i forlengelsen av den liberale tenkningen med røtter tilbake til årene rundt 1900 og Nansens arbeid. Norge bidro også med betydelige summer til bistand fra Indiahjelpen ble igangsatt i 1952. Her er den sosialdemokratiske arven fra Koht tydelig, også i begrunnelse. Knut Frydenlund slo for eksempel i et foredrag i 1974 fast at «Klasseforskjell i verdensmålestokk lar seg ikke forsvare – og kan vel over tid heller ikke opprettholdes – mer enn klasseforskjell i vårt eget samfunn» (Frydenlund 1987: 236). De norske bidragene til FN

24 Hos andre slo denne eksepsjonalismen over i tanker om en sivilisatorisk misjon. Ambassadør Rolf Andvord foreslo for eksempel i 1945 at Norge burde skaffes en koloni i varmere himmelstrøk etter krigen: «Det norske folk fortjener å få denne chance til å utfolde seg på egen grunn under andre himmelstrøk enn nettopp i umiddelbar nærhet av polarsirkelene og vil sikkert være fullt like skikket som noen annen kultur nasjon til å skape utvikling og lykkelige forhold blant befolkningen i de deler av verden som hittil har levet under primitive og foreldede forhold.» Utenriksminister Trygve Lie svarte taktfullt at man hadde hatt dette oppe på regjeringskonferanse, der man hadde kommet til at saken burde få ligge. Riksarkivet, UD 34.1/28, boks 11035. Brev datert 211244 og 080345.

fredsbevarende styrker kan for sin del godt ses i sammenheng med de radikale internasjonalistenes agenda fra 1930-tallet. Forsvarsdiskursen og fredsdiskursen fortsatte allikevel i store trekk å være skilt fra hverandre, som i årene rundt 1905. Forsvarspolitikken handlet om lokalisering og ble aldri utviklet ut over doktrinenivået, med norske soldater, helst på ski, som forsvarte norsk territorium. Det internasjonale engasjementet i FN ble sett som i beste fall en biting, i verste fall ressursløsning, og ble forstått innenfor fredsdiskursens – ikke forsvarsdiskursens – termer (Græger & Leira 2005).

Fred til alle kanter 1989–

I årene etter 1989 fløt en rekke forskjellige utenrikspolitiske engasjement sammen i det som gjerne omtales som engasjementspolitikk, eller fredspolitikken. Det intellektuelle startskuddet ble gitt av Jan Egeland (1988), som viste til tradisjonen som stammet fra Bjørnsons og Nansens innsats, men trakk fram som Norges særlige komparative fortrinn landets begrensede størrelse, dets ikke-imperialistiske fortid og det nære forhold mellom staten og de frivillige organisasjonene.²⁵ I forlengelsen av Egelands tenkning ble «Den norske modellen» for fredsarbeid utviklet. Norge har spesielt gode forutsetninger «Fordi Norge er et lite land uten kolonifortid og stormaktsinteresser, og fordi landets organisasjoner har drevet fredsarbeid i mange år» (UD 1999). Mer konkret bygger dagens fredsarbeid på tradisjonen fra den kristne misjonen og arbeiderbevegelsen, og ikke minst arbeidet til Fridtjof Nansen.²⁶ Størrelse og tradisjon gjør Norge til et fredslend. Oslo ble på midten av 1990-tallet profilert som «fredshovedstad» i en «humanitær stormakt», og Nobelprisen fikk i de samme årene en stadig mer politisk og aktuell profil.

Fredsdiskursen har også blitt knyttet tettere til andre politikkefelter. De siste 15 årene har norske soldater deltatt i en rekke interna-

25 I en særstilling står også den hittil siste gjennomgripende utredning av Norges utenrikspolitikk, St. meld. nr. 11 (1989–90), som trakk på ideer om brubygging, det lille lands fortrinn og frihet fra kolonifortid. Påstanden om at Norge ikke har noen kolonifortid, og at dette er en årsak til og en fordel for fredsarbeidet, er en gjenganger i norsk fredsdiskurs (se UD 1999, NOU 2003/19: 52, Waage 2004: 222 for ferske eksempler). En slik forestilling står også sterkt i den norske selvbevissthet, helt uavhengig av helstaten Danmark-Norges kolonier. Ved siden av Island, Grønland og Færøyene dreide det seg om enklaver i India og i Vest-Afrika, samt tre øyer i Karibia. Nordmenn var del av koloniadministrasjonen både i København og i koloniene, og norske handelsmenn tjente godt på handel med slaver og andre varer mellom koloniene. I norsk diskurs gir det åpenbart bedre resonans å se på Norge som et kolonisert land enn som en kolonimakt.

26 Det har dessverre ikke i denne omgang vært tid eller rom til å gjennomføre noen studie av fredsdiskursens kristne røtter, ei heller av religiøs og sekulær fredspraksis.

sjonale operasjoner, noen av fredsopprettende art med legitimitet fra FNs sikkerhetsråd, andre uten bredt anerkjent folkerettslig dekning. Denne endringen i praksis har funnet sted uten noen vidtgående endring i forsvarsdiskursen, hvor verneplikt og lokaliseringsspørsmål fortsatt er sentrale (Græger & Leira 2005). Forsvarsdiskursen har, helt siden årene før 1905, manglet en internasjonal dimensjon. Etter slutten av den kalde krigen kom en rekke nye oppgaver utenfor territoriet, som måtte begrunnes og forankres i norsk diskurs. Der forsvarsdiskursen manglet termer for å diskutere internasjonalt engasjement, sto det altså en internasjonalistisk fredsdiskurs fiks ferdig til bruk. Forsvarets operasjoner utenfor eget territorium har derfor i stor grad blitt skrevet inn i fredsdiskursens internasjonaltiske termer. Kjernen i Norges hurtige reaksjonsstyrke, Telemark bataljon, presenteres for eksempel som del av den norske fredstradisjonen: «Norge har et godt renommé som fredsnasjon, fra etableringen av FN og NATO, Nansen-hjelpen og Nobel-prisen. Telemark bataljon er en del også av denne tradisjonen (Telemark bataljon 2005). Norsk militært engasjement utenfor Norges grenser blir altså presentert som en forlengelse av den aktive fredspolitikken fra forrige århundres første halvdel. Det har utviklet seg en bred enighet om at skillet mellom idealpolitikk og realpolitikk ikke lenger gir mening, og at Norge tjener sine interesser ved å føre en moralsk utenrikspolitikk. Både den klassiske fredspolitikken og de militære engasjementene forsvares ved at innsats ikke bare er et gode i seg selv, men også bidrar til å gi Norge tilgang til viktige aktører, og betydelig politisk kapital. Allerede i årene rundt 1900 ble moralske og interessebaserte begrunnelser for det norske folkets fredsvilje og norsk fredspolitikk benyttet om hverandre, og en annen klar likhet ligger i hvordan forsvarsdiskursen bare er løselig tilkoblet den generelle utenrikspolitiske diskursen. Verken i 1905 eller i 2005 er det utviklet noen samlet utenrikspolitisk strategi for hvorvidt og hvordan militærmakten skal inngå som del av Norges fredspolitikk.

Forskjellige begrunnelser for den konkrete fredspolitikken er ikke noe nytt, og også de dypere begrunnelsene følger kjente spor. Utenriksminister Jan Petersen legitimerte for eksempel Norges humanitære engasjement på følgende måte i sin utenrikspolitiske redegjørelse i 2002: «Siden Fridtjof Nansen har humanitær innsats vært en del av vår nasjonale identitet. Siden Hambro har Norge arbeidet for et mest mulig forpliktende samarbeid mellom verdens nasjoner» (St. tid. 2001–2002: 1689). Referansen til Hambro er nok vanligst i Høyre, men tilslutningen til Nansen er tverrpolitisk, fra

1930-tallet til i dag (Steine & Vogt 2004: 23). Med henvisningen til den nasjonale identiteten slutter også Petersen seg til fredsdiskursens underliggende tanke om at Norge driver med fredsarbeid fordi det er slik vi nordmenn er. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport slo likedan fast at «Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt har blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet» (NOU 2003/19: 51). Den ovenstående analysen av fredsdiskursens etablering og videreføring antyder at røttene til denne delen av den nasjonale identiteten må søkes atskillig lengre tilbake i tid, men det er lett å si seg enig i fredsarbeidets betydning som nasjonalt symbol.²⁷

Den kanskje mest interessante aktøren i dagens norske fredsdiskurs er statsminister Kjell Magne Bondevik. I større grad enn sine forgjengere har han intervenert på grunnleggende måte i fredsdiskursen. Hans begrunnelser er i stor grad moralsk fundert, som da han på KrF's landsmøte i april 1999 sa:

Det er ikke for ingenting det står skrevet: «Salige er de som skaper fred...» Det bringer velsignelse å skape fred – både for vår nasjon, og for de konfliktområder vi hjelper. Det er min visjon at Norge skal stå i fremste rekke som fredsskaper, som en fredsnasjon! (Bondevik 1999).

Den kristne moralen er tydelig, men selv den har et anstrøk av egeninteresse, velsignelsen når også vår egen nasjon. Fredsarbeidet er altså et kall for nasjonen, og også noe av det som gjør oss til nordmenn. Av særlig interesse er Bondeviks nyttårstaler. Nyttårstalene er de politiske talene som flest nordmenn får med seg, og i større grad enn de fleste andre politiske taler har disse talene preg av å være mettet med talehandlinger. Ved årtusenskiftet understreket Bondevik tre punkter hvor dagens nordmenn hadde en arv å leve opp til. Det første var at Norge måtte «følge i Fridtjof Nansens spor ved trofast innsats for flyktninger og nødlidende i andre land». Det andre var: «Norge må være en fredsnasjon – en aktør for konfliktløsning og fredsskapende virksomhet [...] Nobels fredspris deles ut i Oslo [...] Jeg ønsker at vår hovedstad skal framstå som en internasjonal fredsby» (Bondevik 2000).

Likeledes innledet Bondevik 2003-talen med å trekke fram at

27 Etter rapporten om Norge som fredsmegler (Waage 2004) sa Hilde Henriksen Waage i *Morgenbladet* 12.–18.11.2004 at det virket som om rapporten hadde «knust en nasjonal myte». Om myten ennå ikke er knust, hadde hun i alle fall åpenbart utfordret selvsagte oppfatninger om Norge som fredsnasjon.

«arbeidet for fred [har] vært en av de grunnvoller Norge har bygget på gjennom århundrer». Senere utdypet han at: «Norge skal være en fredsnasjon,» og bidra til å «bygge en fredskultur i de store forhold, mellom nasjoner» (Bondevik 2003). I 2005 viste han til Nansens og Bjørnsons tro på de små nasjonenes og folkenes oppdrag som fredsskaperne, og ga det sin tilslutning. Norge må fortsette å følge en aktiv fredspolitikk for å «realisere vår visjon om å være en fredsnasjon» (Bondevik 2005).

Avslutning

Fred kan bety så mangt. Det kan bety fravær av krig, og her har Norge en heldig fredstradisjon med svært lite krig de siste snaut tre hundre år. Den andre betydningen av Norge som fredslend er i at landet ikke har startet noen krig eller stått på aggressors side i noen krig mellom 1814 og 1999. En slik oppfatning er blitt utfordret med de siste årenes krigsdeltakelse. Den mest utbredte oppfatningen av en norsk fredstradisjon har imidlertid fra årene rundt 1900 vært at den norske fredstradisjonen er grunnet i folkets egenskaper, og at det skal føres en aktiv fredspolitikk. Hva som inngår i aktiv fredspolitikk har imidlertid undergått store forandringer, fra et aktivt folk i en nøytral stat, til dagens norske modell med sterk sammenblanding av stat og sivil samfunn, engasjert over et svært vidt politikkfelt. En tentativ hovedlinje i fredsdiskursen kan allikevel antydes, med utgangspunkt i Bjørnstjerne Bjørnsons folkelig-demokratiske fredstenkning. Han ble etterfulgt av Halvdan Kohts sterkere sosialistiske fredslinje, som igjen ble videreført, med utvidet fredspolitikk, av Halvard Lange og Knut Frydenlund. Etter den kalde krigen har fredsdiskursen gjennomsyret stadig flere politikkområder, med den kristne tradisjonen som et mer tydelig komplement til den sosialdemokratiske.

Det er symptomatisk for vissheten om at det finnes en norsk fredstradisjon at den har vært sterkt understudert. I lange perioder har koblingen mellom det norske og «fred» vært så sterk at det å studere den på annet enn overfladisk og/eller på en sterkt feirende måte ville virke undergravende på det norske selvilde, gjennom å utfordre sterke doksiske forventninger om hva det norske er. De siste årene har imidlertid interessen tatt seg kraftig opp. Hva kan denne nyfunne interessen skyldes? Tre mulige svar ligger opp i dagen. For det første er det både direkte og indirekte sammenheng mellom økt norsk fredsengasjement ute i verden de siste femten årene og økt forskningsinteresse. En del forskning dreier seg direkte

om fredsprosesser Norge har vært engasjert i (som Waage 2000, 2004), mens andre bidrag tar opp tråden indirekte og studerer hvordan fredsdiplomati og den norske «sørpolitikken» spilles ut i norsk diskurs (Tvedt 2003). Idet «alt» er fredspolitik, er det også mer å studere – og å kritisere. For det andre henger den økte interessen tydelig sammen med jubileumsfeiringen. Nobels fredspris rundet 100 år i 2001, noe som førte til betydelig publisering omkring prisen og Nobelinstituttet. I 2005 feires også de første hundre år med selvstendig norsk utenrikspolitikk, og idet allehånde forskere (som undertegnede) begynner å tenke historisk og tematiserende, står fredspolitik fram som et iøynefallende overgripende trekk ved norsk utenrikspolitikk. For det tredje, og kanskje mer kontroversielt, kan den voksende interessen henge sammen med en opplevelse av at den selvsagte sammenhengen mellom Norge og fred ikke lenger er så selvsagt. Norge har etter slutten på den kalde krigen deltatt i flere skarpe militæroperasjoner, og selv om det stadig understrekes at Norge er en fredsnasjon, er det også stadig flere som stiller spørsmål ved dette selvbildet (Ulriksen 2002, Tvedt 2003, Waage 2004, *Morgenbladet* 12.–18.11. 2004, Neumann 2005). Forestillingen om Norge som en fredsnasjon er ikke lenger doksisk, men er blitt politisert som ortodoksi. I senere tid har Bondevik også stadig understreket at Norge skal og må være en fredsnasjon (Bondevik 2003, 2005), noe som også kan høres hos andre politikere (se f. eks. Djupedal 2005). Dette er et symptom på politiseringen. Tidligere var koblingen mellom den norske nasjonen og freden åpenbar, og behøvde ikke å uttrykkes. Nå er den utfordret, og må gjentas for å bekreftes. Reaksjonene på Waage (2004) må også forstås i denne sammenhengen.

I løpet av 1890-tallet ble det etablert som selvsagt at det norske folket var spesielt fredsvennlig, og i størsteparten av tiden deretter har dette blitt tatt for gitt. Fredsdiskursen har dreid seg om hva slags politikk denne fredsviljen skal føre til, og hvordan den fra gang til gang skal begrunnes. Generelt for hele perioden gjelder at stadig flere politikkområder regnes som fredspolitik, og at fredsdiskursen dermed må legitimere stadig mer. Dermed står den også mer lagelig til for hogg. Hvis det tiltakende fokuset på Norge som fredsnasjon indikerer at den grunnleggende forestillingen om det norske folket som spesielt fredelig er i endring, kan vi stå overfor en betydelig endring i norsk utenrikspolitikk. Det er allikevel mer sannsynlig at fredsdiskursen vil fortsette i omtrent de samme sporene som før, og at selv krigsdeltakelse ikke vil bryte ned den etablerte forbindelsen mellom freden og folket. Norske politikere kvier seg for å innrømme

at Norge deltar i krigshandlinger, ettersom det er vanskelig å få støtte for krigføring i norsk opinion. På den annen side kan det godt hende at en grunnleggende tro på det norske folks fredsvilje fører til aksept for krigshandlinger; gitt at vi er Norge, og Norge ikke driver med krig, kan dét norske soldater driver med, umulig være krig. Slik kan fredsdiskursen, paradoksalt nok, komme til å legitimere en mer krigersk norsk utenrikspolitikk.

Litteratur

- Agøy, Nils Ivar (1987) *Kampen mot vernetvangen: militærnekterspørsmålet i Norge 1885–1922*. Hovedoppgave i historie. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Agøy, Nils Ivar (2000) «Et floket partnerskap. Fredsbevegelsen og arbeiderbevegelsen til 1940», *Arbeiderhistorie* 81–99.
- Agøy, Nils Ivar (2001) «Den skall komma att öka våra unionella svårigheter» – Norge, Sverige og Fredskonferansen i Haag 1899», Høgskolen i Telemark, paper (finnes også i engelsk versjon i *Historisk tidsskrift* 2/2000).
- Anderson, M.S. (1993) *The Rise of Modern Diplomacy 1450–1919*. London: Longman.
- Arbeiderbladet* (1936) «All kraft mot krig, for fred! [referat av taler på fredsmøte i Verdensteateret]», 23.03.
- Bjørnson, Bjørnstjerne (1880) *Af mine Foredrag om Republiken*. Kristiania: Selskabet for Folkeskrifters Udbredelse.
- Bjørnson, Bjørnstjerne (1890) «Fortale» i Arnoldson, K.P.: *Lov – ikke Krig mellem Folkene*. Høvik: Bibliothek for de tusen hjem (7–10).
- Bjørnson, Bjørnstjerne (1898) *Mine brev til Petersburgskija Vjedomosti m.m.* Kristiania: Olaf Norlis forlag.
- Bondevik, Kjell Magne (1999) «Tale til KrFs landsmøte, 17. april», hentet fra <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/1999/taler/099005-991459/dok-bn.html> (19.04.05).
- Bondevik, Kjell Magne (2000) «Årsskiftet 1999/2000», hentet fra www.nettbasar.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/2000/taler/099005-994220/dok-bn.html (12.04.05).
- Bondevik, Kjell Magne (2003): «Tale ved Nyttårsskiftet», hentet fra http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler_artikler/taler_statsmin/001001-090408/dok-bn.html (12.04.05).
- Bondevik, Kjell Magne (2005): «Tale ved nyttårsskiftet 2005», hentet fra http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler_artikler/taler_statsmin/001001-090721/dok-bn.html (12.04.05).
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratt, Nils [N.J. Sørensen] (1899) *Norge og Freden*. Oslo: Forlag Af Fredsskrifter.
- Claussen, Conrad (1953) «Soga åt fredstanken i Noreg» i Håkon Wergeland (red.) *Oppseding til fred – handbok for lærerar i skulen*. Oslo: Lærernes Fredsnemnd (129–73).
- Dahl, Hans Fredrik (1969) *Fra klassekamp til nasjonal samling: Arbeiderpartiet og det nasjonale spørsmål i 30-årene*. Oslo: Pax.

- Falnes, Oscar J. (1938) *Norway and the Nobel Peace Prize*. New York: Columbia University Press.
- Finsland, Anne (1948) *Bjørnstjerne Bjørnson og fredssaken inntil 1900*. Oslo: Gyldendal.
- Frydenlund, Knut (1982) *Lille land – hva nå?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Frydenlund, Knut (1987) *En bedre organisert verden*. Oslo: Tiden.
- Fure, Odd-Bjørn (1996) *Mellomkrigstid 1920–1940*. Bind 3 av Olav Riste (red.) *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Græger, Nina & Halvard Leira (2005) «Norwegian Strategic Culture after World War II. From a Local to a Global Perspective», *Cooperation and Conflict*, 40(1): 45–66.
- Hanssen, Bernhard (1901) «Voldgift og nøytralitetsspørsmålet», *Freds-tidende* 1(3): 40–44.
- Koht, Halvdan (1901) «Det nasjonale Sjølvstendekravet og Fredstanken», *Varden* 25. & 26.07.
- Koht, Halvdan (1902a) «Fredssagen», *Dagbladet* 02.01.
- Koht, Halvdan (1902b) «Aktiv Fredshævdelse», *Dagbladet* 19.01.
- Koht, Halvdan (1902c) «Erklæret Neutralitet», *Dagbladet* 07.02
- Koht, Halvdan (1902d) «Nøytralitetssagen», *Dagbladet* 06., 07., 08. & 11.09.
- Koht, Halvdan (1902e) «Norges fredsförenings 8de landsmøde», *Freds-tidende* 2(4):57–59.
- Koht, Halvdan (1906) *Freds-tanken i Norges-sogo – Norge i den samfolkelege rettsvoksteren*. Oslo: Det norske samlage.
- Koht, Halvdan (1964) «Norsk komité for varig fred 1915–1917. Dokumentasjon og personlege minne», *Historisk Tidsskrift* 43: 37–58.
- Koht, Halvdan (1985) *Rikspolitisk dagbok 1933-1940*. Oslo: Tiden.
- Lange, Christian (1958) *Nøytralitet eller kollektiv sikkerhet – Det norske Arbeiderparti og Folkeforbundet 1935–36*. Hovedoppgave i historie. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Leira, Halvard (2002) *Internasjonal idealisme og Norge: utenrikspolitisk tenkning fra Justus Lipsius til Halvdan Koht*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Leira, Halvard (2003) «Samnorsk som identitetspolitisk prosjekt», *Nytt Norsk Tidsskrift* 4(03): 379–96.
- Leira, Halvard (2004) «Hele vort Folk er naturlige og fødte Fredsvenner» – Norsk fredstenkning fram til 1906», *Historisk Tidsskrift* 83(2): 153–80.
- Long, David (1991) «J. A. Hobson and idealism in international relations», *Review of International Studies* 17: 285–304.
- Løvold, Andreas (2002) *Innenriks\utenriks: den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Nag, Martin (1985) *I strid for fred. Tre kapitler av fredsbevegelsens pionértid i Norge*. Ås: Kvekerforlaget.
- Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.
- Neumann, Iver B. (2005) «Det er typisk norsk å krige», *Arr* 16(2-3): 3–7.
- Neumann, Iver B. & Halvard Leira (2005) *Aktiv og avventende. Utenriksjtenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.

- NOU (2003):19: *Makt og demokrati*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Referater fra møter i Stortingets Utvidede Utenriks- og Konstitusjonskomité 1935.
- Referater fra møter i Stortingets Utvidede Utenriks- og Konstitusjonskomité 1936.
- Skard, Sigmund (1982) *Mennesket Halvdan Koht*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Stenersen, Øivind, Ivar Libæk & Asle Sveen (2001) *Nobels fredspris: hundre år for fred: prisvinnere 1901–2000*. Oslo: Cappelen.
- Steine, Bjørn Arne & Carl Emil Vogt (2004) «100 år i fredens tjeneste? Fredstradisjonen i norsk utenrikspolitikk», *Arr* 16(2-3): 17–27.
- Stortingsforhandlinger 1890.
- Stortingsforhandlinger 1891.
- Stortingsforhandlinger 1896.
- Stortingsforhandlinger 1901–1902.
- Stortingsforhandlinger 1905–1906.
- Stortingstidende 1927.
- Stortingstidende 1935.
- Stortingstidende 1936.
- Stortingstidende 1937.
- Stortingstidende 1938.
- Stortingstidende 2001–2002.
- Stortingstidende 2003–2004.
- Stortingstidende 2004–2005.
- SV (2005) «Et nytt flertall – en ny politikk. SVs landsmøtuttalelse om regjeringssamarbeid», hentet fra www.sv.no/hvem/landsmotet/nyheter/uttalelser/dbaFile76829.html (12.04.05).
- Sørensen, N.J. (1896) «*Fred paa Jorden!*» *Første Fredsbog med Foredrag om Fredssagen*. Kristiania: P. Omtvedts Forlag.
- Sørensen, Øystein (2001) *Kampen om Norges sjel*. Bind 3 av Trond Berg Eriksen & Øystein Sørensen (red.) *Norsk Idéhistorie*. Oslo: Aschehoug.
- Sørensen, Øystein (1998) «Hegemonikamp om det norske – Elitenes nasjonsbyggingssjakter 1770–1945» i Øystein Sørensen (red.) *Jakten på det norske – Perspektiver på utviklingen av en norsk nasjonal identitet på 1800-tallet*. Oslo: Gyldendal (17–48).
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder*. Bind 6 av Olav Riste (red.) *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Telemark bataljon (2005) «Vikinger!», hentet fra <http://www.tmbn.no/vikinger/index.html> (12.04.05).
- Tuck, Richard (1999) *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order From Grotius to Kant*. Oxford: Oxford University Press.
- Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal.
- UD (1999) «Norge i fredens tjeneste – norske bidrag til fred og forsoning», hentet fra <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/generell/032091-990171/dok-bn.html> (18.04.05).
- Ulriksen, Ståle (2002) *Den norske forsvarstradisjonen: Militærmakt eller folkeforsvar*. Oslo: Pax.

- Walker, Thomas C. (2000) «The Forgotten Prophet: Tom Paine's Cosmopolitanism and International Relations», *International Studies Quarterly* 44(1): 51–72.
- Wilson, Peter (2003) *The International Theory of Leonard Woolf – A Study in Twentieth-Century Idealism*. London: Macmillan Palgrave.
- Waage, Hilde Henriksen (2000) «Norwegians? Who needs Norwegians?» *Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East*. Oslo: UD.
- Waage, Hilde Henriksen (2004) «Peacemaking is a Risky Business» : *Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993–96*. Oslo: PRIO.
- Aarek, Hans Eirik (1985) «Pionértiden i norsk fredsbevegelse» i Martin Nag: *I strid for fred. Tre kapitler av fredsbevegelsens pionértid i Norge*. Ås: Kvekerforlaget (9–20).

Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?

Iver B. Neumann
førsteamanuensis
ved Universitetet i
Oslo og forsker i
toerstilling ved
NUPI

Så lenge det har eksistert et Norge, har det eksistert kontakter mellom denne politiske enheten og andre politiske enheter.¹ Dersom man med «utenrikspolitikk» simpelthen mener politikk som retter seg mot andre politiske enheter, er det ikke noe poeng å spørre hvor gammel norsk utenrikspolitikk er. Men dersom man med utenrikspolitikk mener et sett praksiser som formes av et annet sett handlingsbetingelser enn innenrikspolitikk – og det mener man vel i og med at man ikke bare bruker «politikk» – må det gjøres rede for hvilke handlingsbetingelser som er relevante, hvordan de skal vektas i forhold til hverandre, og når forskjellen mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk blir såpass systematisk at det gir mening å bruke disse to som to forskjellige begreper. At det her ligger en hund begravet, ser man allerede av at det ikke råder noen enighet om når Norge fikk en utenrikspolitikk. To diametralt motsatte syn står mot hverandre, rett og slett fordi de legger hvert sitt sett handlingsbetingelser til grunn. I juridisk litteratur og i deler av den politiske litteraturen dominerer det man kan kalle et formalistisk syn. Det går ut på at det bare er stater som er suverene, i betydningen fullt ut handlende subjekter i henhold til folkeretten, som kan ha en utenrikspolitikk. Dette skjedde for Norges vedkommende i forlengelsen av at Norge trådte ut av personalunionen med Sverige i 1905. Derfor kan man ikke snakke om noen utenrikspolitikk før den tid. Det fantes riktignok en norsk grunnlov i perioden 1814–1905,

¹ En tidligere versjon ble lagt frem på den 11. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap, Trondheim, 8.–10. januar 2003. Takk til Gunnar Fermann, Halvard Leira, Andreas Løvold, Fredrik Thue og fagfeller for kommentarer.

og det fantes norske sentrale og lokale forvaltningsorganer. Det fantes i denne betydningen en norsk stat også i denne perioden. Stortinget var engasjert i politisk virksomhet i forhold til suverene stater, for eksempel gjennom Den europeiske parlamentarikerunion og i forbindelse med Haag-konferansene. Fordi den norske staten i denne perioden ikke var suveren, er denne typen virksomhet ifølge det formalistiske syn imidlertid ikke nok til at man kan snakke om noen utenrikspolitikk i egentlig betydning. Dette gjelder i enda større grad perioden forut for 1814, da Norge var en del av den danske helstaten (som i ettertid ofte er blitt kalt Danmark-Norge).

Ved siden av det formalistiske syn finnes det et annet syn, som går ut på at Norge har hatt en utenrikspolitikk så lenge det har bestått som politisk enhet. Hovedtanken her synes å være at Norge, siden det ble samlet til ett rike, alltid har hatt en politikk rettet inn mot forholdet til omverdenen. Denne politikken kan man kalle utenrikspolitikk. Dette synet dominerer helt den historiske litteratur, og legges for eksempel til grunn for samleverkene som *Norsk utenrikspolitikk historie* (seks bind, hvorav det første dekker perioden «fra middelalderen til 1905»; Bjørge, Rian & Kaartvedt 1995). Bærerne av dette synet benekter ikke relevansen av det formalistiske syn, men mener at det blir nettopp for formalistisk. For å gi et typisk og ferskt eksempel:

It has been said that Norway's history has three time dimensions. As a people and as a nation, that history covers more than a thousand years, beginning with the Age of the Vikings. As an autonomous state with a continuous tradition embodied in a Constitution and in political institutions, Norway's lifespan stretches from 1814 and the end of the Napoleonic wars. As a fully sovereign nation with her own foreign policy, however, Norway goes back less than a hundred years – to 1905 and the break-up of the union with Sweden. Strictly speaking the entire history of Norwegian foreign policy unfolds within the confines of our own century. Yet the history of Norway's foreign relations, which is our concern here, begins with the early middle ages (Riste 2001: 13).

Det som legitimerer et slikt syn, er altså eksplisitt at Norge, forstått organisk som en person om hvem man må bruke det personlige pronomen «she», har vært en «nasjon» i mer enn tusen år. Man kan derfor kalle det det nasjonalistiske syn.

Disse to synene er tuftet på to forskjellige intellektuelle tradisjoner, som til sammen langt på vei har definert europeisk politisk tenkning i flere århundrer. Det nasjonalistiske syn hviler på en tenkning som tar utgangspunkt i nasjonen og det organiske bånd man

ser mellom land og folk. Det formalistiske syn hviler på en tenkning som tar utgangspunkt i at det finnes et europeisk statssystem, der medlemmene er suverene stater. De to syn møtes i en nasjonalstatstenkning. Nasjonalstatstenkningen slår sammen to logikker – statens og nasjonens – som ikke uten videre går sammen, og bærer derfor i seg en sentral spenning. Ved å forutsette at «stat» og «nasjon» er konstitutive kategorier ikke bare for nasjonalstatens epoke (1800- og 1900-tallet), men også for politisk liv generelt, tilslører denne tenkningen viktige historiske forskjeller.

Nettopp denne type homogeniserende tenkning har vært skyteskive for mye kritisk forskning de siste to tiårene. Innen studiet av global politikk har det over de siste tyve årene vokst frem en omfattende litteratur om hvorledes fremveksten av den moderne stat og det europeiske statssystem knesetter et skille mellom innsiden av staten og utsiden. De stadig skarpere territorielle skillene stater imellom forsterkes av en rekke andre sosiale, politiske, økonomiske, militære og kulturelle skiller. Resultatet er at verden deles i to adskilte sfærer, der hver av sfærene sies å by på vidt forskjellige forutsetninger for sosialt liv. Innen staten råder suverenitet. Et juridisk apparat bestående av politi, retts- og fengselsvesen garanterer en sfære der man kan leve i fred, og sikte mot sosiale og politiske fremskritt. Utenfor staten, eller rettere sagt utenfor statene, altså statene imellom, eksisterer det et tomrom, et anarki (Bartelson 1995, Walker 1991). Den nye litteraturen om dette formulerer to hovedpoenger. Det første hovedpoenget er å vise at ideen om at hele den sosiale verden skulle være delt ved hjelp av et skille mellom statens innside og utside kommer til syne i en spesifikk epoke, og at det institusjonaliseres litt etter litt. Skillet eksisterer med andre ord ikke under evighetens synsvinkel, forut for det sosiale. Det kommer tvert imot til syne litt etter litt. Det er historisk spesifikt. Ting var annerledes i middelalderen, og er sannsynligvis i ferd med å bli det igjen. Det andre hovedpoenget er at alle de som legger til grunn for sine handlinger at den sosiale verden er delt i en innside og en utside, simpelthen ved å handle ut fra en slik forutsetning er med på å reproducere et slikt skille. Handlinger som forutsetter at skillet mellom statens innside og dens utside er grunnleggende, bekrefter dette skillet. I og med at akademiske disipliner som politisk teori, internasjonal politikk og som vist ovenfor også i noen grad historie tar sitt utgangspunkt i at det eksisterer et slikt skille, er deres blotte eksistens med på å opprettholde det.

Tiden er kommet til å applisere innsiktene i denne litteraturen på spesifikke staters erfaringer. I tilfellet Skandinavia blir det en

oppgave å spore de forskjellige betydningene av skillet innenriks/utenriks, spesielt i begrepsmessig henseende og i institusjonell betydning. For å kunne svare på spørsmålet om hvor gammel norsk utenrikspolitikk er, må man problematisere begrepet «rike». Det kan ikke forutsettes at rike betyr stat, slik man tradisjonelt har en tilbøyelighet til å gjøre. Om begrepet «rike» har forandret betydning historisk, må også begrepet «utenrikspolitikk» ha gjort det. Faktisk er «utenrikspolitikk» som sådan et forholdsvis nytt begrep. At det man anakronistisk kan kalle utenrikspolitikk ikke uten videre har stort å gjøre med dagens dagligtalebetydning av begrepet, er åpenbart. Det fremgår allerede av at Norge i mange sammenhenger fra 1536 av, og udiskutabelt 1661 til 1814, fremsto som et rike, samtidig som det man (stadig anakronistisk) kan kalle statsdannelsens utenrikspolitikk ble ført fra København.

Det finnes historisk sett intet automatisk sammenfall mellom en enhet som hevder å kunne føre politikk, et territorium der denne politikken spiller seg ut og en befolkning som bebor dette territoriet (Neumann & Ulriksen 1995). Det som finnes, er en serie konkrete politiske krav om at slike enheter bør finnes, og et sett konkrete politiske handlinger som i øyeblikk instansierer en slik enhet. Disse kravene og disse handlingene må studeres i sin spesifisitet. I tråd med dette må man, for å kunne gi et svar på spørsmålet om hvor gammel norsk utenrikspolitikk er, gå forvaltnings- og begrephistorisk til verks. I og med at Norge i perioden det her dreier seg om var en del av den danske helstaten, må en slik undersøkelse først og fremst finne sitt materiale i utviklingen av den danske statsdanning, utenrikspolitiske apparat og utenrikspolitikk.² Det nyss utkomne tusen sider lange førstebindet av *Dansk forvaltningshistorie* er et velegnet utgangspunkt for å spore det fremvoksende skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk ikke bare i dansk tradisjon, men også for de andre statene og landene som vokste frem i forlengelsen av helstaten. Poenget her først er å demonstrere at foreliggende litteratur fremviser en konseptuell uklarhet, dernest å foreslå en løsning på denne konseptuelle uklarheten. Jeg presenterer ingen ny empirisk viten – sannhetskravet gjelder utelukkende

2 Den direkte relevante foreliggende litteratur er forholdsvis liten. Kjølens (1991) er et nybrottsarbeid ikke bare for helstatens vedkommende, men også for studiet av diplomatiets organisering på 1700-tallet overhodet. Horn (1961), en studie av britisk tradisjon, er sammen med jubileumsutgivelser (f.eks. Kjølens *et al.* 1970 og Fischer & Svenningsen 1970 for Danmark, Tunberg & Palmstierna 1935 for Sverige, Omang 1955 og 1959 for Norge) viktige empiriske studier. Regelen er at emnet behandles som bakgrunnsstoff i forbindelse med studier av den førte politikk (se f.eks. Bjørge, Rian & Kaartvedt 1995), eventuelt som del av diplomatiets historie (se f.eks. Anderson 1993).

kategorisering. Jeg gjennomgår med dette for øye *Dansk forvaltningshistorie* som symptomatisk for forskningsfronten, samtidig som jeg gjør enkelte illustrerende avstikkere underveis.

Preludium

I utgangspunktet var det ingen forskjell mellom innenriksk og utenriksk forvaltning rett og slett fordi de begge skjedde på *ad hoc*-basis. Om middelalderens reiseherredømme skriver Olesen (2000: 4) at «Det er karakteristisk, at der savnes et bindeled mellem kongen og hans embedsmænds udøvelse af regeringsmagten og den lokale forvaltning. Kongen måtte hente sine inntægter på reiser rundt i riget, ligesom der blev holdt ting undervejs, og på denne måde gjennomført i det mindste en vis kontrol med retshåndhevelsen. For afsidesliggende områder betød denne styreform, at disse områder var uten virkelig kontroll, og at magten var uddelegeret til lokale stormænd, med hvilke forbindelsen var svak». Den forbindelsen som var, hadde fra slutten av 1100-tallet av i tillegg til kongens egne besøk gestaltet seg som besøk av hirdmenn, som i tillegg til å omgi ham var «kongens ombudsmænd, hans repræsentanter i herrederne og på kongsgårdene» (Olesen 2000: 9). Fra 1100-tallet av finner man en krets av rådgivere omkring kongen, inspirert av de tyske såkalte kapeller (*cappella regis*). Helle (1972: 316–22) hevder at det først var med Håkon Håkonsson man fikk en institusjonalisering av rådgiverfunksjonen, og foreslår 1280-årene som vendepunkt. I og med at denne kretsen av rådgivere ble rekruttert fra det samme lag som de ledende lokale menn, nemlig aristokratiet, er det i dette spenningsfeltet man finner mye av den eksplisitte maktkampen. De geistlige som inngikk var også fra dette laget. Aristokratiet hadde tradisjonelt sine egne institusjoner, som i senmiddelalderen fremstår som riksråd. I forhold til andre grupper hadde konge og adel imidlertid en rekke felles interesser. I vår sammenheng er det spesielt viktig at sendemenn var en viktig faktor når kongen ville sette sin vilje igjennom, det være seg i forhold til land der han krevet tribut eller til andre konger.

Arve Johansen (1983) er den som har underkastet disse sendemennene den nærmeste undersøkelsen. «Virksomheten var ikke på 1200-tallet så spesialisert at man kan snakke om en egen avdeling for utenrikspolitiske saker sjøl om det helt klart ser ut som om noen embeter får mer med utenrikspolitikk å gjøre enn andre,» skriver Johansen (1983: 90; sml. 102). Hva kongens hird angår, backer han opp dette ved å vise at kansleren som den eneste hadde sende-

mannsoppgaver i sin instruks og gjennomgående reiste mer enn nr. to, stallaren, som igjen reiste mer enn merkesmannen og fehirden. Påstanden om høyere frekvens hva reiser utenlands angår synes overbevisende, men Johansen viser logisk brist når han tar dette til inntekt for påstanden om administrativ deling. I en så lite institusjonalisert politisk situasjon som den man finner her, vil hierarkisk plassering hele tiden måtte bekreftes ved at de viktigste personene tar de viktigste oppdragene. Man kan derfor uten videre gå ut fra at et lignende hierarki som det Johansen viser til, kan etableres for *alle* viktige oppdrags vedkommende. Om man ikke forutsetter en deling mellom innenriks og utenriks i utgangspunktet, faller altså hele argumentasjonen, eller rettere sagt, den står ribbet igjen som anakronistisk. I og med at det meste av foreliggende historisk litteratur følger Johansens resonnementer, synes dette ikke å være uten interesse.³

På 1300-tallet får man spesielt i Danmark som følge av nedgang i jordbruket en føydaliseringsprosess der bønder oppgir eiendomsrett til jord i bytte mot beskyttelse fra en herre. Dette er bakgrunnen for en stadig sterkere formell stenderdeling.⁴ Det vokser, spesielt i Valdemar Atterdags tid (1340–1375) frem en stenderstat der *Kongens kanselli* er viktigste forvaltningsorgan, og herredene det viktigste lokale. Ett eller flere herreder kunne utgjøre et len ledet av en lensmann, som hadde spesifikke plikter overfor kongen. Kongens varierende grad av rekkevidde understrekes ved at Erik av Pommern – som styrket og utvidet kansellet og gjorde København til dets sete og hovedstad for det samtidens kjente som «disse tre riker» og som man nå omtaler som Kalmarunionen – noen tiår

3 For et foregripende bidrag fra Johansens veileder, se Bjørge (1975). For bidrag som gjengir Johansen, se Bjørge, Rian & Kaartvedt (1995), Riste (2005). I komparativt henseende ville det ha vært svært oppsiktsvekkende om det hadde funnes noe spesialisert diplomatisk korps akkurat i Norge på denne tiden, når det ikke gjorde det i samtidens diplomatisk kanskje mest veldifferensierte politiske enhet: Oikonomides (1992: 83) skriver om Konstantinopel på denne tiden: «To sum up, Byzantium did not have a diplomatic service, any more than it had had one in the past; ambassadors were selected on the basis of the emperor's confidence in them personally; but they mostly came from a well defined social group, the great families, and one has the impression that they were selected more on the basis of their origins than on the position that they held in court or on the administration; a special place was reserved among them for members of the clergy.»

4 «For middelalderforskningens vedkommende består etterkrigstidens store innsats i, at historikere har manet romantikkens og Grundtvigs oldtids- og middelalderdemokrati og aristokratiets efterfølgende nedbrydning af det fri, folkelige samfund eftertrykkeligt i jorden. Ganske på linje med europæisk historieforskning og med hjemlige arkæologer (udgravningerne i Hodde og Vorbasse: bl.a. C.J. Becker og L. Hedeager) har man tværtimod fremhævet de aristokratiske samfundsmønstre så langt tilbage, som vore kilder overhovedet rækker (Tacitus omkring år 100 e. Kr.)», Olesen *et al.* (2000: 342).

senere utnevnte biskopen i Oslo til kansler, men ikke lot ham bruke Eriks unionelle segl (Gustafsson 2000, Olesen 2000: 30). De to politiske dramaer som dominerer i perioden er altså for det første en sementering av skillet adel/andre, der adelen lykkes i å holde andre stender borte fra løpende politisk virksomhet og dermed reduserer deres deltagelse til a) klager og b) oppstander. For det annet er det dragkampen om posisjonering de tre riker imellom, representert ved de adelige riksråd. Sett fra hoffet går det et skille mellom det som skjer de tre riker imellom på den ene siden, og det som skjer i forholdet til andre hoff på den annen, fordi kongen er valgt til å herske over de tre riker og ikke over noe annet (Gustafsson 2000). Men det relevante skillet er her altså *ikke* innenriks/utenriks, men kongens hoff/andre kongers hoff. Skillet hoff/rike er simpelthen for stort og for viktig til at det gir mening å koble sammen adelens innenrikske anliggender på den ene siden, og kongen og hans hoffs relasjoner til det som lå utenfor de tre riker på den annen. Dette kan man også se ved at hoffet frem til 1400-tallet fortsatt brukte det samme forvaltningsmessige hovedgrep overfor sine riker som overfor andre hoff, nemlig sendemenn, og at man idet man med kanselliet innfører et kompletterende hovedgrep ikke gjør noe som helst slags forsøk på å differensiere dets arbeid langs skillet innenriks/utenriks.

Kanselliet ble i tillegg fra 1400-tallet av bemannet med skrivere. Disse stillingene fristet ikke adelen, og ble derfor fylt av tyskere. Arbeidet ble organisert etter et territorielt prinsipp, slik at forskjellige skrivere hadde ansvar for forskjellige deler av rikene og territorier utenfor rikene. SkrIVERne forfattet utkast til svarbrev i kanselliet, som kansleren så foreviste kongen. Adelen og riksrådet motsatte seg den stadige utbyggingen av kanselliet fordi det var et effektivt maktmiddel i kongens hender. Den forvaltningsmessige utviklingen relativerte med andre ord skillet hoff/rike. Etter dragkamp ble det i tråd med dette i og med Christian 3s håndfesting fra 1536 innført en regel om at toppersonellet – kansleren, rigshofmesteren (hoffets og administrasjonens materielle forvaltning, kontakt med andre hoff) og rigsmarsken (militærvesen) – skulle besettes fra medlemmene av riksrådet.⁵ Dermed ble adelens og kanslerens egen situasjon styrket, men dette førte jo også til en styrking av kanselliet som sådan, og dermed av Kongen. Hoffet styrkes på bekostning av rikene.

5 En håndfesting var en kontrakt mellom riksrådet og den konge (monark) det valgte som spesifiserte betingelsene for hans maktutøvelse, bl.a. at det var inntektene fra krongodsene og andre direkte inntekter som skulle dekke hans utgifter til å holde hoff, og ikke f.eks. nye skatter. Det var altså forfatningsdokumentet for relasjonen hoff/rike.

Adelens vedvarende sterke stilling førte likefullt til en i europeisk sammenheng forholdsvis sen sentralisering under kongens hoff: «Man strides om, hvor ‘fremskreden’ Danmark var i reformationsårhundret [1500-tallet] i sammenligning med andre, måske mere centraliserede europæiske lande. I virkeligheden var og forblev det danske forvaltningsapparat yderst konservativt» (Petersen 2000: 50). Etter reformasjonen ble det delt i to, og delene ble kalt hhv. Danske og Tyske Kancelli:

Danske Kancelli varetog – uanset art – traditionelt alle indenrigske anliggender og – ligeledes pr. tradition – landets forbindelser til de østlige naboer, Sverige, Ordensstaten og Rusland. [...] En nyskabelse eller tillem্পning representerer Tyske Kancelli, udenrigsdepartementet. Der kan spores tilløb til en udenrigsforvaltning i senmiddelalderen, men egentlig ligger oprindelsen i, at Frederik I 1523 medbragte sit hertuglige kancelli fra Gottorp (inkl. den tyske kansler, Wolfgang von Utenhof). Men det blev assimileret og opdelt i to afdelinger, én indenlandsk, som varetog forvaltningen af de kongelige dele af hertugdømmerne, og én udenrigsk til at tage sig af monarkiets udenrigske relationer. Den sidste er således en nyskabelse af en vis rækkevidde, nødvendiggjort af den hastigt voksende kontakt med udlandet, især det urohærgede, protestantiske Tyskland og fra omkring 1560 med de hastigt ekspanderende handels- og sømagter, Nederlandene og England (Petersen 2000: 60–61).

Bruken av «udenrigsdepartementet» om Tyske Kancelli er som man vil se av sitatet selv forkjøert, for det første fordi det også tok seg av «innenrikske» saker, for det annet fordi også Danske Kancelli tok seg av «utenrikske» saker. Bruken av skillet innenfor/utenfor er med andre ord ikke bare forkjøert men anakronistisk – det var ikke, som Petersen selv med all ønskelig tydelighet viser, dette skillet som lå til grunn for kansellioppdelingen. Dette understrekes da også av Leon Jespersen (2000: 102). Når dette inntrykket har festet seg, er det vel blant annet på grunn av slett arkivfaglig arbeid i København. Når man går inn i et arkiv, har man en forventning om å finne det i sin opprinnelige orden. Når ordningen er forandret, skapes det et falskt inntrykk. Om ordningen speiler senere tiders virkelighetsoppfatning, er effekten at tidligere tiders arkivordning og måter å ordne verden på homogeniseres til en forløper til våre egne. La oss ta en titt på hvordan standardveiviseren til helstatens sentrale arkiv, *Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse*, forvalter sin oppgave. Førsteoppslaget er som følger:

Med enevældens indførelse blev kongens personlige kontrol med udenrigspolitikken fastslået, og ved oprettelsen af Gehejmekonseillet i 1670 blev udenrigsstyrelsen lagt i fastere institutionelle rammer, idet ledelsen af udenrigspolitikken blev lagt i hænderne på dette organ, mens kancellierne fungerede som ekspeditionskontorer. Under Griffenfeld (1670–76) blev den overvejende del af de udenlandske sager behandlet i Danske Kancelli under Griffenfelds direkte kontrol, men efter hans fald i 1676 ophørte Danske Kancelli med at befatte sig med udenrigsanliggender. I perioden 1676–1770 blev sager vedrørende det politiske forhold til udlandet således udelukkende ekspederet gennem Tyske Kancelli, hvor man fra 1670'erne må regne med eksistensen af en særskilt udenrigsk afdeling. Udtrykkeligt nævnes denne afdeling dog først i 1736. Korrespondansen med udlandet vedrørende enkeltpersoners privatanliggender blev dog for en stor del ført gennem Tyske Kancellis indenrigske afdeling (Gelting & Korsgaard 1983: 301).

De to forfattere insisterer altså på at «man fra 1670'erne må regne med eksistensen af en særskilt udenrigsk afdeling». Men bare to sider senere kan man lese at «Den nuværende arkivalske afgrænsning mellem Tyske Kancellis indenrigske og udenrigske afdelinger svarer ikke i alle tilfælde til den faktiske forretningsgang, idet koncepter og indlæg vedrørende 'udenlandske privatsager' for en stor del er henlagt i TKUA's [Tyske Kancellis udenrigske afdeling] arkiv, skønt sagerne blev behandlet i den indenrigske afdeling» (Gelting & Korsgaard 1983: 303). Det blir verre. På samme side inngår det også et avsnitt med tittel «Danske Kancellis udenrigske afdeling 1571–1676», som i sin helhet lyder slik: «Denne betegnelse dækker ikke noget særskilt kontor i Danske Kancelli; den vidner blot om, at de udenrigske sager blev registreret i egne registrantrækker» (Gelting & Korsgaard 1983: 304). Det vi har her, er altså anakronistisk arkivordning. Selve ordningen av materialet simulerer en institusjonell orden som ikke var der dengang da. Effekten av en slik måte å ordne helstatens arkiver på, er at en forholdsvis klar oppdeling mellom innenriks- og utenrikspolitikk, som ikke vokser seg sterk før fra slutten av 1700-tallet av, projiseres tilbake på tidligere perioder.

Komparativt er det ikke noe overraskende i at skillet mellom innenriks og utenriks først og fremst ble behandlet som et territorielt skille, til forskjell fra et politisk-sosialt. Denne måten å ordne forvaltningen på var den europeiske regel:

The habit of combining both domestic and foreign policy administration in the same departments was common throughout the greater states

until the early eighteenth century. It particularly took the form of giving to domestic departments the management of policy of foreign states which lay on the edges of the provinces under their control. In France, for example, in the first half of the sixteenth century, the provinces and their neighbours were divided in this fashion among the four financial secretaries. In England a similar situation existed in respect of the two secretaries of state until the Foreign and Home offices were formed in 1782 – very late by the standards of the rest of Europe – and the new Foreign Office remained inexpensive and small, having only an under-secretary and a few clerks (Hamilton & Langhorne 1995: 73).⁶

Petersen fremhever imidlertid en interessant forskjell skriverne – eller, som de nå stadig oftere ble kalt, sekretærene – imellom. I og med at Tyske Kancellis korrespondanse gikk på tysk og latin – det var dette og ikke hvorvidt saker var av innenriks eller utenriks karakter som var dets konstitutive prinsipp – ble personalet gjennomgående rekruttert fra tysktalende områder, og disse hadde gjerne universitetstrening i romerretten. «Og romerretten var ikke blot mere autoritær i hele sin grundsubstans, men den uddannede også de unge mennesker til loyale fyrstetjenere, som mere eller mindre blindt fulgte hans anvisninger» (Petersen 2000: 61). I tillegg kom at riksrådet og dermed adelen ikke hadde innsikt i den løpende saksgangen i dette kanselliet, til forskjell fra hva tilfellet var for Danske Kancelli. Her ligger det et tidlig eksempel på innsynsproblematikk. Den konfliktlinje som her kommer til syne, skulle aktiveres mer enn én gang i det påfølgende århundre:

For adelsvælden var det en kilde til bekymring, at kongen førte en del af udenrigskorrespondancen gennem Tyske Kancelli, og at han omgav sig med dets personale. Menig adel forsøgte i 1641 i praksis at øge kongens kanslers opsyn med Tyske Kancelli, ligesom man ville kontrollere kongens ophold i hertugdømmerne. Den danske adels frygt for en selvstændig og ukontrollabel kongelig udenrigspolitik gennem Tyske Kancelli har præget forskningen. Man skal imidlertid nok være varsom med at sætte vandtætte skodder mellem Tyske og Danske Kancelli. Kongens kansler var formelt chef for både Danske og Tyske Kancelli. De to kansellier boede dør om dør i den gamle renteribygning i København, og deres personale korresponderede indbyrdes. I perioder uden en tysk kansler kunne skrivelser stiles til kongens kansler, hvis de ikke blev stilet til kongen, hvilket var det sædvanlige (Jespersen 2000: 108).

6 Det er en overdrivelse å si at dette var «very late». Datoen for stormakten Russland er for eksempel 1802, for Danmark 1772.

Hva angår perioden fra Christian 3s valg til konge 1536 til Christian 4s innsettelse i 1596, var sentraladministrasjonen for svak til å få noen virkelig sving på disiplineringen av adel og befolkning. Til det var det fortsatt for mye av administrasjonen som falt på kongen personlig: «I forsommeren 1599 gikk Christian IV ombord på sit orlogsfartøj Victor for under pseudonymet ‘Kaptajn Frederiksen’ at hevde høyhedsretten over Nordnorge og det omkringliggende farvand. Episoden var et varsel om, hvorledes kongen i sin regeringstid i vid udstrækning selv tog hånd om sagerne og dermed legemliggjorde det personlige kongedømme» (Jespersen 2000: 96). Med en befolkning på totalt omkring en og en halv million, hvorav 400.000 bodde i Norge, betød dette en enorm arbeidsbyrde, spesielt siden man beholdt prinsippet om at ting skulle forelegges kongen personlig: «En notits fra Jørgen Seefeldt kaster lys over en del af Kancelliets forretningsgang. Han skrev, at han den 6. august 1627 havde læst en række ekstrakter for kongen, og hvad han i kongens påsyn nedfældede i marginen, var befaleet og dikteret af kongen selv» (Jespersen 2000: 104). Dagens «påskrifter» fra embedsmenn i linjen og politisk ledelse på saksbehandlerens dokumenter har altså en lang genealogi. Hva angår skillet innenriks/utenriks, bemerker man at «riket» fortsatt var knyttet til adel og riksråd, og at saksgangen fortsatt ikke var ordnet etter dette skillet.⁷

I de påfølgende år ser man imidlertid en ny og viktig sontring mellom helstat og omliggende områder hva angår opplæring av forvaltningspersonale. I kanselliet ble det i årelange perioder arbeidet både på søn- og helligdager, og arbeidsmengden steg jevnt og trutt frem mot innføringen av eneveldet. Det var høyadelens unge sønner som dominerte, og mange av dem brukte korte opphold i kanselliet som springbrett til andre administrative stillinger. Mens de i tiden omkring 1600 stort sett hadde kvalifisert seg til disse stillingene ved å foreta dannelsesreiser til lengre syd på kontinentet, såkalte *peregrinationes*, fikk de i tråd med Christian 4s hensikt da han i 1623 opprettet Sorø akademi nå en mer ensartet opplæring, på dansk jord. Kongens tjenere ble altså spesielt klekket ut for formålet, snarere enn å bli rekruttert herfra og derfra, kanskje etter å ha blitt eksponert for katolsk og annen fremmed innflytelse.⁸ Men på denne måten

7 Norges stilling som eget rike kommer imidlertid i forgrunnen igjen når kongen på midten av 1600-tallet i sine bestrebelsler på å bli enehersker finner det opportunt å understreke dette som et argument mot den danske adelen.

8 Da Det hellige romerske riket ble oppløst av Napoleon i 1806 og Holstein ble en del av helstaten, fikk den lokale adelen gjennomslag for at man fortsatt måtte beholde det såkalte *biennium*, altså regelen om at et embede i hertugdømmene forutsatte to års studier ved

svekkes skillet hoff/rike ytterligere, ved at utdannelsen til den adel som bar riket, settes under hoffets direkte administrasjon.

En lignende svekkelse kan sees på den økonomiske siden: Riksrådet satte som et forsøk på å begrense kongens makt i 1624 igjennom at det skulle skilles mellom kongens og rikets finanser. Resultatet var at kongen fikk et grunnlag for å kunne kreve egne utgifter refundert (fra riket, som i og med at det ikke betydde fra det som alt var hans eget, måtte bety fra skatteinnkrevelse bl.a. fra adelen), og derved igjen styrke sin stilling. Det som skjer her, er at skillet hoff/rike i høyere og høyere grad bryter sammen. Christian 4 hadde i europeisk målestokk pene inntekter fra Øresunds- og Elbtollen, fra den norske trelasttollen og fra en serie ekstraordinære skatter. Han brukte blant annet pengene til utspill overfor andre hoff, og overførte altså senere forpliktelsene dette medførte til sitt rike. At dette lot seg gjøre, peker fremover mot innføringen av eneveldet, som også la en ny ramme for kanselliene. Det sentrale i vår sammenheng er at begrepet rike nå blir knyttet direkte til kongen. Det er fra nå av han, og ikke lenger adelen, som gestalter riket. Dette er helt vesentlig, fordi det fjerner en spenning hva bruken av begrepet «utenrikspolitikk» angår. Frem til innføringen av eneveldet kunne dette som nevnt innledningsvis bety enten den politikken som hvert av de tre riker førte seg imellom og overfor kongen, eller den politikk kongen førte vis-à-vis andre konger. Idet konge og riker flyter sammen, forsvinner denne spenningen.

Eneveldet

Innføringen av eneveldet kan også brukes som merkepæl for et mer langstrakt begrephistorisk skille. Helt frem mot innføringen av eneveldet i 1661 betød altså «rike» en territoriell enhet forvaltet av adelen, og begrepet ble definert i forhold til det legitimitets- og beslutningsmessige sentrum, hoffet. En sentral institusjon som opprettholder dette skillet er håndfestingen – avtalen som adelens riksråd inngikk med den konge det valgte og som konstituerte forholdet mellom dem. Som vist får man utover 1600-tallet en forskyvning i maktforholdet mellom rike og kongen/hoffet. Begrepet «rike» får en tilleggsbetydning, nemlig *kongedømme*. Min lesning av dette er at 1600-tallets nye betydning av begrepet «rike», nemlig kongedømme, er en del av en begynnende sammensmeltning

Christian Albrecht-universitetet i Kiel. Dermed fikk man igjen en systematisk forskjell i embedsmannsutdanning innen staten (Feldbæk 200: 237).

mellom kongen, det territorium han besitter og de undersåttene som bebor dette territoriet.

Institusjonelt fikk man med innføringen av eneveldet på den ene side, og i riksrådets sted, et kongelig råd som hyppig skiftet navn (Rigsråd, Statskollegium, Geheimekonseil, Kabinet). På den annen side fikk man en høyesterett, og under den en sentraladministrasjon ordnet i en rekke kollegier. Navnet avspeilet den eneste forandring i saksgang, nemlig at de ledende embedsmenn *i fellesskap* måtte utarbeide en innstilling til kongen. Her var man, til tross for de nyss avsluttede fiendtligheter som hadde ført til avståelsen av Skåne, Halland, Blekinge og Trondhjem, i noen grad inspirert av Sverige, men også av andre nyinstituerte enevelder. Spenningen hoff/rike består altså, men i en form som institusjonelt er direkte underlagt kongen, uten noen formidlende ledd.

Fortsatt kan man imidlertid ikke snakke om noen spesifikk utenrikspolitikk, for med de unntak som er nevnt, fortsatte administrasjonen, slik administrasjoner gjerne gjør når ingen griper inn utenfra, som før. «De to kancellier skrev den samme type breve med formler, der ikke var ændret mere, end den ny forfatning krævede det, og de arkiverede deres sager på samme måde som før» (Lind 2000: 167). Ikke desto mindre ble dette innledningen til en isbre-aktig forandring for forholdet til andre hoff:

Kronjuvelen i kancelliernes område var de udenrigske anliggender. De blev først i perioden stadig forvaltet efter en sproglig deling, så Danske Kancelli tog sig af forholdet til Sverige og Rusland, og Tyske Kancelli af resten. På toppen af sin magt fik [eneveldets sjefsideo-log] Griffenfeld samlet den udenrigske korrespondance i «sit» Danske Kancelli; men da han var faldet i 1676, blev det hele, også de svenske og russiske sager, flyttet til Tyske Kancelli. Tingene var lagt til rette for den gradvise dannelsen af et departement for udenrigske anliggender inden for Tyske Kancelli. Det skete bare ikke. Først i 1720'erne antydes der en gruppering af Tyske Kancellis embedsmænd i inden- og udenrigske arbejdsområder (Lind 2000: 170).

Nyheten i 1660 gjaldt ikke administrasjonen av de utenrikske som sådan, men opprettelsen av et eget krigskollegium. I og med at *sivil*administrasjonens innflytelse over militære anliggende dermed økte, var dette et viktig tidsskille i sivil-militære relasjoner.⁹ Kongen hadde innført eneveldet ved å vingestekke adelen med borgerskapets hjelp, og den nye siviladministrasjonen skulle da i

9 Den fremste inspirasjonskilden her var Sverige, se Christiansen (1908: 39–42).

tiltagende grad bli adelens bane og borgerskapets domene. Over de neste 60 år ble det opprettet en stadig mer detaljert og anonymisert rangordning der kongelige tjenere i tusentall ble løftet frem i rang over hodene på den gamle arveadelen og plassert over dem, under kongen, grevene og baronene. Kongen opprettet også et sett av forordninger som bærer 1700-tallets karakteristiske ornamenterte og ritualiserte form – Dannebrogordenen og Elefantordenen er typiske eksempler – og brukte dem til ytterligere å sementere et nytt hierarki basert på troskap mot Hans Majestet. Samtidig fortsatte den utvikling i retning av å domestisere karriereveiene som hadde blitt påbegynt med opprettelsen av Sorø i 1623, ved at det ble mindre meritterende å ha oppholdt seg ved et utenlandsk hoff, og mer meritterende å ha lang tjeneste i sin egen konges umiddelbare nærhet. Om man stilet mot kongens råd, var dette spesielt sentralt: «Den diplomatiske erfaring kom til at erstatte erfaring fra direkte tjeneste hos utenlandske fyrster. Den baggrund var i begyndelsen meget almindelig hos de kongelige råder, 60 procent hos dem, der blev udnævnt 1660» (Lind 2000: 192).

Den klarere deling av arbeidet i henholdsvis innen- og utenriks som utskiller seg på 1720-tallet, er en del av et generelt forvaltningspolitisk vannskille. Det er karakteristisk at reisingen av Den røde bygning, som skulle bringe hele sentraladministrasjonen under ett tak, blant annet ble finansiert ved danmarkshistoriens siste salg av embeder. At det i det hele tatt var mulig å realisere en felles bygning, skyldtes de økonomiske oppgangstider, som blant annet førte til at alle – også de militære – nå fikk sin lønn utbetalt i henhold til planen. Gjeninnføringen av prompte betaling fremsto faktisk som så aparte at det førte til fradrag i lønnen (Lind 2000: 196). Oppføringen av en felles bygning kan også sees som markering av at hoffet som sådan ikke lenger er noe viktig beslutningsentrum. De to viktigste organene, kongens krets av rådgivere i kabinettet og Gehejmekonseilet (fra 1772 Gehejmestatsrådet) med sine ekspedisjonsorganer Danske og Tyske Kancelli, Krigskancelliet og Rentekammeret, holdt nå alle sine møter i Den røde bygning.¹⁰ Kampen mellom disse to organene var fortsatt en internsak for adelen, som gjennom hele 1700-tallet beholdt sitt monopol både på toppstillingene her og i gesandtskapet.

10 For Norges vedkommende styrte Danske Kancelli rettsvesen, kirke og politien, Rentekammeret hadde fem norske kontorer, og flåten lå i et eget kommissariat som i en periode sorterte under Krigskancelliet. Hæren ble derimot styrt av kommanderende general og rekrutteringen forestått av en generalkrigskommissær som begge var forlagt i Norge (Feldbæk 200: 250).

Skiftet fra adel til borgerskap var nok det karakteristiske drag for 1700-tallet, men det er et skifte som først og fremst kan etterspores på de midlere forvaltningsnivåer og i avpersonifiseringen og profesjonaliseringen av relasjonen mellom de adelige toppsjefer og deres borgerlige underordnede, snarere enn hva spørsmålet om hvem som satt i toppstillingene angår. Dette hadde den bivirkning at Norge, som sto så godt som uten adel, gjennomgående var hjemstavn hverken for medlemmer av kabinett eller konseil, hverken for kollegiesjefer eller diplomater. Frem til 1770 var det bare to: J.D. Grüner fungerte som chargé d'affaires i Stockholm 1701–09, og Niels Griis var først legasjonssekretær og siden envoyé i Haag 1704–46. Sistnevnte forble faktisk borgerlig til sin død, og var dermed også et unntak fra regelen om at når man en sjelden gang rekrutterte en borgerlig, gjorde man slutt på unntaket ved å adle ham (Kjølens 1991: 167, Koht 1956). I 1814 var det bare én nordmann – Andreas Dedekam Gyldenpalm – som foretok flytting fra det danske diplomatiske korps til det svenske (se Galtung 1983: 16–18). I vår sammenheng er det sentrale imidlertid at man *ikke* kan lese dette som at Norge spesifikt manglet noen utenrikspolitikk eller at man manglet utenrikspolitisk personale. Denne mangelen hadde nemlig sin rot i at man generelt manglet forvaltningsmessig personale, *deriblant* utenrikspolitisk.

Tyske Kancelli, som altså foresto det løpende utenrikske, var av beskjedent omfang. Mens Danske Kancelli ble ledet av en storkansler, hadde sjefen her tittelen oversekretær, fra 1735 Johan Sigismund Schulin. «Schulin oppfattedes – om ikke straks i 1735, så dog i løbet af få år – som helstatens faktiske udenrigsminister» (Feldbæk 200: 255). I 1740 besto resten av det vi i dag ville kalle den faglige staben av 12 mann (29 embedsmenn lokalt plassert i de tyske provinser ikke medregnet). I tillegg hadde man ansvaret for de diplomatiske utsendinger og konsulter til åtte tyske poster og åtte øvrige poster (Paris, Haag, Amsterdam, Warszawa/Dresden, St. Petersburg/Moskva, Madrid, London, Stockholm; Kjølens 1991: 157). Det løpende arbeidet ble utført av et jevnt stigende antall skrivere som typisk ble ansatt av sjefene for kanselliets kontorer, og det var dem som «varetoget den dræbende renskrivning og kopiering, den endeløse protokolføring og den udmarvende afskrivning af regnskaber og revisionsskrivelser. Enhver, der har arbejdet med det sene 1700-tals arkivalier, har kunnet fornemme, hvordan skriveren har siddet og snorksovet med åbne øjne, mens han kopierede bunkerne af akter», rapporterer Feldbæk (2000: 318). Skriverne hadde 12 timers arbeidsdag og kunne altså også pålegges

å arbeide på helligdager, mens en toppsjef som dukket opp i halv elleve-tiden og gikk fire timer senere, ble regnet som maurflittig (Feldbæk 2000: 330).

Heller ikke på 1740- og 50-tallet er det imidlertid snakk om at Tyske Kancelli fremtrer som noe klart adskilt utenriksdepartement. Kanselliets utenrikske og innenrikske saker ble fortsatt behandlet om hverandre. Dessuten viser den forvaltningsmessige respons på innlemmelsen av de vestindiske øyer og afrikanske slavefort i helstaten at det fortsatt ikke var spørsmålet om innenriks eller utenriks, men snarere et generelt geografisk prinsipp som gjaldt når man skulle dele inn kanselliene, for snarere enn å legge disse anliggende til Danske Kancelli, la man dem først til et kontor i Rentekammeret, og fra 1760 av til et eget collegium, Vestindisk-guineisk Rente- og General Toldkammer (Feldbæk 2000: 260). Med den stadig klarere utskillelsen av forskjellige statlige organer blir også dragkampen de forskjellige organer imellom mer institusjonalisert og dermed mer synlig: Fra 1749 av var det for eksempel stående ordre fra kongen at overhofmarskal og faktisk førsteminister Adam Gottlob Moltke skulle ha seg forelagt de viktigste depesjer fra de danske gesandter. Sett fra Tyske Kancelli kan dette neppe ha vært en optimal ordning (se Feldbæk 2000: 256).

Da enevoldsmakten i 1766 tilfalt den gale Christian 7, som selv var ute av stand til å bruke den, åpnet det politiske feltet seg, først for en dragkamp mellom siviladministrasjonen på den ene siden og en gruppe unge hæroffiserer som gjerne så så mye av makten plassert så nær kongen som mulig på den annen, dernest for Struensees kupp. Dette fikk varige konsekvenser for hele forvaltningen. I 1773 ble juridiske kandidater gitt fortrinnsrett til kansellistillinger, og i 1776 ble Indfødsretten innført. Skillet mellom det innenrikske og utenrikske ble adskillig klarere institusjonalisert. Struensee lot det nemlig på julaften 1770 utgå en kabinettsskrivelse som fratok Tyske Kancelli administrasjonen av det utenrikske. I stedet ble det opprettet et eget Departement for de udenrigske Anliggender, ledet av diplomaten A.S. von Osten (også i kanselliene inndelte man nå arbeidet i forskjellige departementer).

Mot slutten av 1700-tallet finner man også at en av statsdannelsens sentrale ideologer, Andreas Schytte, vel for første gang i helstatens historie deler et skriveprosjekt om styringskunst etter denne skillelinjen. Parallelt publiserte han i årene 1773–1776 syv bind om det han kalte statenes regjering, etter et skille som han med en organisk metafor kaller henholdsvis statenes *innvortes* regjering (ett verk, fem bind) og statens *utvortes* regjering (ett verk, to bind).

Både i forvaltning og kunnskapsproduksjon aksentueres altså nå et skille mellom utenfor og innenfor som aldri før.

Mot slutten av århundret fikk man en situasjon der lederen for Departement for de udenrigske Anliggender, som fortsatt hadde formell tittel av statsråd, orienterte statsrådet om den utenrikspolitiske utviklingen, og forela dem saker til avgjørelse. Mens det tidligere hadde vært særlig fremgangsrike embedsmenn som ble statsråder, ble disse posisjonene nå ofte fylt av mennesker utenfra.

Mot slutten av 1700-tallet har man altså fått en forvaltningsmessig situasjon som opererer med et skille innenriks/utenriks, en rekruttering som i stadig økende grad trakk på et forholdsvis homogent utdannet borgerskap, en spesialisering mellom embedsmenn og politikere. Man hadde fått en utenrikspolitikk, komplett med egen saksgang og eget personell.

Skillet mellom embedsmenn og politikere var ikke skarpt, men det er det da heller ikke i dagens Norge; i mer enn halve tiden siden 1970 har utenriksministeren vært en embedsmann på permisjon fra tjenesten. Skillet mellom Departementet på den ene siden og Konge og kabinettet på den annen var i den løpende saksbehandling heller ikke skarpt, men også her kan man trekke en parallell til Statsministerens kontors stadig sterkere deltagelse i beslutningsprosessen siden begynnelsen av 1970-tallet. Poenget er simpelthen at de spenninger som dominerte i helstatens utenriksforvaltning i de siste tiårene frem mot 1814, er spenninger av en type man kjenner igjen. Selvsagt førte 1800-tallets kamp om parlamentarisme nye spenninger til og gav de nevnte spenningene en ny skikkelse, men dette dreier seg om variasjoner over grunntemaer, ikke om klare brudd.

Personalunion

Det «man» som hadde fått en utenrikspolitikk, var imidlertid ikke Norge, men helstaten. Mens det er i perioden frem til 1814 de fleste handlingsbetingelsene for en utenrikspolitikk formes, er det i perioden 1814–1905 de ytterligere handlingsbetingelsene som må være oppfylt for at man skal kunne snakke om en spesifikt *norsk* utenrikspolitikk formes.

Da Norge ble overført til Sverige i 1814 og senteret for de utenrikske forbindelser flyttet seg fra København til Stockholm, hadde det norske riket altså bare vært del av en statsdannelse som sondret institusjonelt mellom innenriks- og utenrikssaker i mindre enn et halvt århundre. Det meste av denne tiden hadde Napoleonskrigene

herjet i Europa, hvilket blant annet hadde innebåret at Kongen som utøvende instans sto mer sentralt enn ellers.

Interessant nok faller utskillelsen av en egen utenrikspolitikk på annen halvdel av 1700-tallet i tid sammen med adelens begynnende detronisering som ledende lag i det man nå stadig oftere omtaler som samfunnet, til fordel for middelstanden eller, om man vil, borgerskapet. I tråd med tidens kontraktstenkning dukker det opp en borgerlig idé om at kongens makt står i forhold til og endog hviler på folkets vilje. «Rike» får i denne sammenheng nok en ny betydning. I tillegg til å dekke konge, territorium og befolkning, begynner det nå også å dekke en historisk tilsynekommende type konstellasjon mellom disse tre størrelsene, nemlig en som utvikler seg i retning av prinsippet om folkesuverenitet. «Rike» nærmer seg status som fellesbetegnelse på konge, folk og Fædrelands enhet i folkesuvereniteten. Konsekvensen av et slikt rike-begrep er at skillet innenriks/utenriks faller sammen både med skillet mellom suverener, mellom territorier, mellom befolkninger og mellom politiske kontrakter konge/folk. Dermed sementeres skillet innenriks/utenriks som det helt sentrale skillet mellom oss og dem, mellom en innenriksk sfære der orden og fremskritt er mulig, og en utenriksk sfære der anarkiet råder. I denne tapningen er skillet innenriks/utenriks altså ikke bare forvaltningsmessig, men også ontologisk. Det som eksisterer på innsiden av skillet, fremstår som kvalitativt forskjellig fra det som eksisterer på utsiden. Gjennombruddet for denne betydningen av rike kommer med nasjonalismens gjennombrudd.

Konklusjon

Frem mot innføringen av eneveldet i 1661 var altså riket institusjonalisert i adelens riksråd. «Innenriks» betydde simpelthen innen rikets grenser. Det var et territorielt skille, i noen tilfeller også et juridisk. Skillet innenriks/utenriks falt hverken sammen med skillet mellom kongens besittelser og besittelsene til andre konger og andre hoff, eller med de skiller som definerte forvaltningen. Dette går frem av at forvaltningsapparatet etter reformasjonen i 1537 ble delt i to: Danske Kancelli og Tyske Kancelli. Begge befattet seg med det utenrikske: Danske Kancelli tok seg av Sverige og Russland; Tyske Kancelli førte korrespondanse på tysk og latin og tok seg av hoffene i syd.

Omkring innføringen av eneveldet begynner en sammensmelting mellom begrepet rike og begrepet kongedømme, i den forstand at begrepet rike får en tilleggsbetydning som kongedømme. Dette

er en del av en sammensmeltning mellom tre instanser: kongen, det territorium kongen besitter, den befolkning som er kongens undersåtter og som bebor dette territoriet. Parallelt med denne sammensmeltningen får man en adskillelse eller spesialisering i forvaltningen. I Tyske Kancelli gikk innenriks- og utenrikssaker om hverandre helt frem til 1720-årene, og det var først i 1770 de utenrikske sakene forsvant fra både Tyske og Danske Kancelli over i det nyopprettede Departement for de udenrigske Anliggender.

Som nevnt innledningsvis faller den norske tradisjon for å skille mellom det innenrikske og det utenrikske, genealogisk sett i tre faser: helstatsfasen frem til 1814, unionsfasen frem til 1905 og til slutt suverenitetsfasen. Temaet her har vært den første fasen. For dagens situasjon er relevansen av første fases mangel på diplomatiske tradisjoner, som bare delvis ble utbedret i løpet av unionstiden, at innenrikspolitikken knapt møtte noen motstand fra en diplomatisk tradisjon. Men dette betydde slett ikke at man omkring 1905 ikke sondret mellom innenriks og utenriks, ei heller at man ikke hadde noen utenrikspolitisk tradisjon. Det norske Storting hadde, ikke minst som en måte å omgå Stockholms monopol på diplomatisk virksomhet, mot slutten av 1800-tallet vært en av Europas ivrigste nasjonalforsamlinger hva angikk utenrikspolitiske forbindelser (Løvold 2002). I tett tilknytning til dette arbeidet og med personaloverlapp hadde man også tatt aktivt del i fredsarbeidet omkring Haag-konferansen, kvekerbevegelsen, den britiske Union for Democratic Control etc. Det var dette miljøet, folk som Jørgen Løvland, Halvdan Koht og Christian Lous Lange, som skulle overta den norske utenrikspolitiske tenkningen i de første tiårene etter 1905 (Leira 2002). Denne artikkelen har dekket perioden frem til 1814. Konklusjonen er at et spesifikt administrativt og ontologisk skille innenriks/utenriks var ganske ferskt da Norge forlot den danske statsdannelse og gikk inn i union med Sverige. Detaljene må utstå til en senere undersøkelse av neste fase.

Man kan trekke en konklusjon til. Den foreliggende litteraturen om skillet mellom statens innside og utside har tatt sitt utgangspunkt i politisk teori, og har tendert mot å bruke Westfalerfreden i 1648 som et periodiserende skille. Hva helstaten angår, viser gjennomgangen at denne begivenheten og den innføring av eneveldet som følger like etter, ganske riktig fører til at skillet innenriks/utenriks skifter karakter. «Rike» får en tilleggsbetydning som kongedømme. Ikke desto mindre skjer det vel så dramatiske skifter i de neste 150 år. Det er først med folkesuverenitetsprinsippet og nasjonalismens inntog på tampen av 1700-tallet at skillet fremstår i den ontologiske

tapning som litteraturen understreker. Det er også først da at man får en administrativ utskillelse av utenrikspolitikken i et egen utenriksdepartement. Begrepshistorikeren Reinhart Koselleck snakker om tiden fra omkring 1750 til 1850 som *die Sattelzeit*. Denne perioden er for ham broen mellom tidlig nytid og vår verden. Med Koselleck vil jeg hevde at mens europeisk statssystem og innføring av eneveldet selvfølgelig er sentrale handlingsbetingelser for det skillet innenriks/utenriks som denne litteraturen kritiserer, er det først i løpet av denne «sadeltiden» at dette skillet vokser frem i dansk og etterhvert også i norsk tradisjon. De to tradisjonelle synene på når Norge fikk en utenrikspolitikk – det formalistiske som insisterer på 1905 og det nasjonalistiske som insisterer på middelalderen – må på denne bakgrunn avvises. Norge fikk som et rike blant andre europeiske riker institusjonalisert sin utenrikspolitikk omkring Napoleonskrigene.

Litteratur

- Anderson, M[atthew] S[mith] (1993) *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. London: Longman.
- Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bjørge, Narve (1975) «Udenrigstjeneste. Norge», i *Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder*, bind XIX: (243–47).
- Bjørge, Tore, Øystein Rian & Alf Kaartvedt (1995) *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitikk historie*, bind I. Oslo: Universitetsforlaget.
- Carter, Alice Clare (1975) *Neutrality or Commitment: The Evolution of Dutch Foreign Policy, 1667-1795*. London: Arnold.
- Christiansen, Carl (1908) *Bidrag til dansk Statshusholdnings Historie under de to første Enevoldskonger*, bind I. København: Nordiske forfatters forlag.
- Feldbæk, Ole (2000) «Vækst og reformer – dansk forvaltning 1720-1814» i Leon E. Jespersen, E. Ladewig Petersen & Ditlev Tamm (red.) *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag (227–340).
- Fischer, Paul & Nils Svenningsen (red. Klaus Kjølson & Viggo Sjøqvist) (1970) *Den danske udenrigstjeneste, bind II 1919-1970* København: J.H. Schultz.
- Galtung, Ingegerd (1983a) «Fellesdiplomati og konsulatsaken 1814-1905» i Ingegerd Galtung & Alf R. Bjerke (red.) *Fra diplomatiets verden*. Oslo: Atheneum (16–24).
- Geertz, Clifford (1980) *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gelting, Michael H. & Peter Korsgaard (1983) «Forholdet til udlandet» i Wilhelm von Rosen (red.) *Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse*, bind I. København: Rigsarkivet, Gad (301–15).
- Gustafsson, Harald (2000) *Gamla riken, nya stater. Statsbildning, politisk kultur och identitet under Kalmarunionens oppløsningsskede 1512-1541*. Stockholm: Atlantis.
- Hamilton, Keith & Richard Langhorne (1995) *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*. London: Routledge.
- Hatton, Ragnhild & M.S. Anderson (red.) (1970) *Studies in Diplomatic History. Essays in Memory of David Bayne Horn*. London: Longman.
- Helle, Knut (1972) *Konge og gode menn i norsk riksstyring ca. 1150-1319*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Horn, D[avid] B[ayne] (1961) *The British Diplomatic Service 1689-1789*. Oxford: Clarendon.
- Jespersen, Leon (2000) «Tiden 1596-1660: Mellem personlig kongemagt og bureaukrati» i Leon E. Jespersen, E. Ladewig Petersen & Ditlev Tamm (red.) *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag (95–158).
- Johansen, Arve (1983) De utenrikspolitiske sendemenn i Norge på 1200-tallet. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Tromsø.
- Kjølson, Klaus (1991) *Det Diplomatiske Fag. Den danske Udenrigstjenestes Forvaltning 1700-1770*. Odense: Odense universitetsforlag.
- Kjølson, Klaus *et al.* (red. Klaus Kjølson & Viggo Sjøqvist) (1970) *Den danske*

- udenrigstjeneste, bind I 1770-1919*. København: J.H. Schultz.
- Koht, Halvdan «Nordmenn i Utanriksteneste före 1814» i Johan Hvidtfeldt & Harald Jørgensen (red.) *Afhandlinger tilegnede Arkivmanden og Historikeren, Rigsarkivar, dr. phil. Axel Linvald af nordiske Fagfæller på halvfjerdsårsdagen 28. januar 1956*. København: Rosenkilde & Bagger.
- Leira, Halvard (2002) «Internasjonal idealisme og Norge. Utenrikspolitisk tenkning fra Justus Lipsius til Halvdan Koht», hovedoppgave levert Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, høst 2002.
- Lind, Gunnar (2000) «Den heroiske tid? Administrationen under den tidlige enevælde 1660-1720» i Leon E. Jespersen, E. Ladewig Petersen & Ditlev Tamm (red.) *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag (159–225).
- Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (1995) «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø & Svein Gjeråker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk (80–105).
- Oikonomides, N. (1992) «Byzantine Diplomacy, A. D. 1204-1453: Means and Ends» i Shepard, Jonathan & Simon Frankling (red.) *Byzantine Diplomacy. Papers from the Twenty-fourth Spring Symposium of Byzantine Studies, Cambridge, March 1990*. Aldershot: Variorum (73–88).
- Olesen, Jens E. (2000) «Middelalderen til 1536: Fra rejskekongedømme til administrationscentrum» i Leon E. Jespersen, E. Ladewig Petersen & Ditlev Tamm (red.) *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag (3–48).
- Omang, Reidar (1955, 1959) *Norsk utenrikstjeneste*, to bind. Oslo: Gyldendal.
- Petersen, E. Ladewig (2000) «Reformationstiden 1536-96: Modernisering – justering» i Leon E. Jespersen, E. Ladewig Petersen & Ditlev Tamm (red.) *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag (49–93).
- Riksarkivets beståndöversikt, del 1, band 2* (1996) Stockholm: Svenska Riksarkivet.
- Riste, Olav (2001) *Norway's Foreign Relations: A History*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schytte, Andreas (1773–1776) *Staternes indvortes Regiering*, fem bind. København: Gyldendal.
- Schytte, Andreas (1774–1775) *Staternes udvortes Regiering*, to bind. København: Gyldendal.
- Tunberg, Sven, Carl-Fredrik Palmstierna *et al.* (1935) *Den svenska utrikesförvaltningens historia*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Walker, R. B. J. (1991) *Inside/Outside*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oljepolitikk og utenriks- politikk

Øystein Noreng

professor i
petroleumsøkonomi
og -administrasjon, BI

Artikkelens siktemål

Artikkelen søker å utvikle et helhetssyn på Norges stilling, muligheter og problemer i et sammensatt internasjonalt bilde i rask forandring. Med oljepolitikk menes her først og fremst beslutninger om aktivitetsnivå, organiseringen og skattleggingen av petroleumsvirksomheten, som omfatter både olje og naturgass. Med utenrikspolitikk menes Norges samlede forhold til andre land, ikke bare sikkerhetspolitikk og diplomati. Artikkelen tar først for seg utviklingen av norsk oljepolitikk med vekt på forholdet til utenriks- og sikkerhetspolitikken, deretter omstruktureringen av oljemarkedet med betydning for Norge, og til sist utfordringer til Norge under nye forhold i internasjonal økonomi og politikk knyttet til olje.

Innledningsvis behandles kort Norges betydning i de internasjonale markedene for råolje og naturgass. Deretter drøftes hvordan næringspolitiske interesser har formet norsk oljepolitikk siden 1960-tallet i konkurranse med utenrikspolitiske hensyn. I neste omgang behandles omstruktureringen av oljemarkedet de siste årene, med vekt på politiske drivkrefter og konsekvenser, nye internasjonale styrkeforhold etter Irak-krigen i 2003, og hvordan denne utviklingen påvirker Norges stilling som en betydelig eksportør av olje og naturgass. Den røde tråd er dualismen i Norges forhold til omverdenen ved en oljepolitikk basert på nasjonale næringsinteresser i fellesskap med oljeeksporterende utviklingsland, i motsetning til en tradisjonell utenrikspolitikk basert på felles interesser med tradisjonelle allierte og handelspartnere, og bygget på forventninger og felles normer, også for næringspolitikk av internasjonal betydning (Wendt 1992). Forutsetningen er at samkvem mellom stater, også

i forhandlinger om handel og finansielle forhold, oppfattes som et kooperativt spill til gjensidig nytte med sikte på å unngå konflikt (Schelling 1980). I dette perspektivet kan norsk oljepolitikk oppfattes som normbrytende, egoistisk og uvanlig proaktivt til et lite land å være. Poenget er ikke bare hvordan et land best sikrer sine økonomiske interesser, men også hvordan dette oppfattes i utlandet (Boekle, Rittberger & Wagner 1999). Små land forventes vanligvis å ha en reaktiv opptreden i internasjonal politikk, og å overlate innovasjonen av normer og regler til større stater. De kritiske aktørene er USA, EU, Russland og OPEC, Organisasjonen av oljeeksporterende land, samt Kina som handelspartner og stormakt.

En første hypotese er at Norge som stor eksportør av olje og gass har viktige næringsinteresser som står i motsetning til landets allierte og handelspartnere. Historisk har Norge ført en oljepolitikk som tidvis har fremstått i et spenningsforhold til den tradisjonelle utenrikspolitikken og handelspolitikken. Norge har i spørsmålet om oljeprisen sterkere felles interesser med Iran, Russland, Saudi-Arabia og Venezuela enn med EU eller USA. I saker som handelsmønstre og skattlegging av naturgass i Europa har Norge sterkere interesser til felles med Algerie, Iran, Libya og Russland enn med Frankrike eller Tyskland. Problemstillingen er i denne forbindelse under hvilke internasjonale forhold Norges næringspolitiske interesser i forbindelse med olje og naturgass kan overskygge de tradisjonelle utenriks- og handelspolitiske interessene, og eventuelt med spenninger i forholdet til tradisjonelle allierte og handelspartnere.

En andre hypotese er at den internasjonale økonomiske og politiske betydning av olje og naturgass er tiltakende på grunn av produsentstatenes nasjonalisering av ressursene og derav følgende markedssvikt, prisrisiko og forsyningsrisiko, slik at sikring av forsyningene av olje og naturgass blir et viktigere siktemål for de store importørens utenrikspolitikk. Sikring av langsiktige oljeinteresser fremstår som et viktig motiv for USAs okkupasjon av Irak, om ikke det viktigste. India og særlig Kina søker på sin side å sikre langsiktige forsyninger av olje og naturgass ved omfattende økonomiske samarbeidsavtaler med produsentland. Siden 2001 er tendensen på ny en politisering av oljehandelen, ved nærmere forbindelser mellom stater og bruk av statlige oljeselskap. Utfallet er en bilateralisering av oljemarkedet, i kontrast til den liberale globaliseringen siden 1980-talet, og der Indias og særlig Kinas bruk av økonomiske virkemidler står i kontrast til USAs bruk av militærmakt. Problemstillingen er i denne forbindelse på hvilke måter politiseringen av oljemarkedet påvirker Norges forhold til tradisjonelle allierte og

gamle og nye handelspartnere, ved mulige forventninger til norsk oljepolitikk og ved norske forhandlingsposisjoner.

En tredje hypotese er at forandringen i internasjonale økonomiske og politiske forhold siden den kalde krigens avslutning og USAs okkupasjon av Irak krever en mer bevisst samordning av Norges forhold til omverdenen, og av forholdet mellom oljepolitikk og øvrig utenriks- og handelspolitikk. Den kalde krigens avslutning betyr at Norge sikkerhetspolitisk er mindre utsatt, slik at næringspolitiske hensyn kan få en større betydning for utenrikspolitikken, men samtidig innebærer politiseringen av oljemarkedet at oljepolitikken får en styrket utenrikspolitisk betydning. I lys av Irak-krigen og andre fremstøt fra regjeringen Bush jr. fremstår USA som ikke lenger å anse internasjonal politikk som et kooperativt spill. Konflikt brukes aktivt som virkemiddel i en internasjonal strategi. Problemstillingen er i denne forbindelse hvilke føringer en ny sikkerhetspolitisk situasjon og en ny politisering av energimarkedene vil kunne ha for samspillet mellom oljepolitikk og utenrikspolitikk, og hvilke forventninger som nå kan stilles til norsk oljepolitikk ut fra internasjonale normer om frihandel og åpen adgang til investeringer, ressurser og markeder. De økonomiske ressursene gjør Norge på mange måter til en stormakt, men landet opptrer som en småstat (Dragnes 2005). En manglende samordning av politikken i forhold til andre land er kritisk og utviser en småstats reaktive opptreden, uten helhetssyn. Dette er et særlig alvorlig problem i forvaltningen av nordområdene og i naboforholdet til Russland, men nå er det tegn til helhetssyn og proaktive tiltak (St. meld. nr. 30, 2004–05).

Den internasjonale betydning av Norges olje og gass

Etter Irak-krigen i 2003 undergår de økonomiske og politiske forutsetningene for internasjonal petroleumsindustri betydelige forandringer. De siste tiårs globalisering ved åpne markeder motvirkes av bilaterale politiske og økonomiske forbindelser med preferanseordninger (Ferguson 2005). Dette gjelder ikke minst forholdet mellom viktige eksportører og importører av olje og gass, hvilket direkte angår Norge. Et stramt oljemarked og frykt for knapphet på olje over lengre tid i senere år styrker de oljeeksporterende land overfor internasjonal oljeindustri (Rutledge 2005). Olje og naturgass er igjen blitt et statsanliggende (Mommer 2002).

Som eksportør av olje, gass og kapital har Norge en internasjonal økonomisk betydning, fordi olje er verdenshandelens viktigste

råvare, og kanskje den eneste hvis pris kan ha en makroøkonomisk betydning ved å påvirke handelsbalanser og inflasjonsrater. Samtidig er oljeprisen følsom overfor små endringer i forestillinger om balansen mellom tilbud og etterspørsel, slik at også Norge med ca. fire prosent av verdensmarkedet til tider kan påvirke, særlig som medspiller for OPEC. Norge har som største leverandør stor betydning for Frankrikes og Tysklands forsyningssikkerhet for olje. Norge er for tiden verdens tredje største og Europas nest største eksportør av naturgass med stor betydning for forsyningssikkerheten og for EUs forhandlingsstyrke overfor andre eksportører. Europeiske husholdninger, kraftverk og næringsliv er avhengige av sikre og fortrinnsvis økende forsyninger av norsk naturgass. I 2004 hadde Norge verdens femte største driftsoverskudd i sin økonomi, i absolutte tall, og det norske Petroleumsfondet er blitt en av verdens største investorer. I tillegg innehar norsk næringsliv en ledende stilling i deler av petroleumsteknologien, som for eksempel utbygging og drift på dypt vann. Disse forhold gjør Norge til en økonomisk stormakt på noen områder, understreket av kontrollen over store havområder (Dragnes 2005).

Organiseringen av petroleumsvirksomheten og avveiningen av forholdet mellom statens og selskapenes interesser, som av forholdet til eksportører og importører av olje og gass, gir Norge en internasjonal politisk betydning. Ved sin konsesjonspolitikk, statsdeltakelse og oljebeskatning er Norge med på å definere spillerommet for internasjonal oljeindustri. Som et utviklet industriland kan Norge gi viktige signaler til andre eksportører av olje og gass om hvordan de kan utforme sin olje- og gasspolitikk.

Eksporten av olje og naturgass bestemmer i økende utstrekning Norges forhold til sin omverden, fordi det er først og fremst som sikker leverandør av olje og gass at Norge har betydning for andre land. Som leverandør av petroleumsteknologi og som investor har Norge også betydning, men den er ikke så stor. Etter Sovjetunionens sammenbrudd og avslutningen av den kalde krigen er Norges sikkerhetspolitiske betydning og interesser sterkt redusert i forhold til Norges økonomiske betydning og interesser knyttet til olje og gass. På norsk hold er det en tendens til å overse at sikre tilførsler av kommersiell energi er en nødvendig forutsetning for at en moderne økonomi skal kunne fungere, og at til og med mindre avbrudd i forsyninger av olje, gass eller kraft skaper store ulemper. Det overses på norsk hold ofte at energipriser har stor betydning for det økonomiske aktivitetsnivå og at sikring av energitilførsler i de fleste importørland anses som et offentlig ansvar

fordi markedskreftene alene ikke strekker til. I det 20. århundre var tilgang på olje av stor militær betydning i to verdenskriger. Siden 1920 har Frankrike, Storbritannia og USA søkt å sikre sine oljeinteresser i Midtøsten. USA har søkt å ha en klientstat blant de store oljeeksportørene i Midtøsten, først Iran, deretter Saudi-Arabia, nå Irak. Motstykket er at oljeeksporterende land kan oppnå videre fordeler, utover markedsprisen, som overføring av teknologi til militært eller sivilt bruk. Norges historiske bruk av en gunstig forhandlingsposisjon til industrielle formål vekker nå interesse blant andre oljeeksportører. Naturgass har økende økonomisk og politisk betydning, og sikring av gassforsyninger er også i ferd med å bli et viktig utenrikspolitisk mål (Radetzki 2003). Prishopp på olje, som i 1973–74, 1979–80, 1990–91 og 2004–05, har vært utløst av politiske hendelser i Midtøsten og gitt Norge uventet store inntekter på bekostning av våre viktigste handelspartnere og allierte. Norges gode forhold til OPEC vekker ikke like stor begeistring i Berlin, Brussel, Paris og Washington som i Caracas, Riyadh og Teheran, eller i Moskva.

En vellykket blanding av stat og marked

Norsk oljepolitikk er siden 1960-tallet blitt utformet innenfor en ramme av skiftende maktforhold i det internasjonale oljemarkedet, men som medlem av NATO og tilknyttet EU har Norge i flere tiår ført en bemerkelsesverdig uavhengig og OPEC-vennlig oljepolitikk (Turner 1975). Norske næringsinteresser innen olje og gass har siden 1960-årene under skiftende regjeringer stort sett hatt forrang fremfor mulig motstridende utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske hensyn. Norge var fra 1972 til 1994 et foregangsland i proteksjonisme for å bygge opp en egen leverandørindustri til petroleumsvirksomheten, i oppbyggingen av nasjonal kompetanse, og er det fortsatt i skattleggingen av overskuddet (Klapp 1987). Norge utmerker seg i dag ved en stor nasjonal oljeindustri, en konkurransedyktig leverandørindustri og en omfattende nasjonal kompetanse på området, ved siden av høye olje- og gassinntekter og et stort investeringsfond. Bakgrunnen for suksessen ligger i det vesentlige i politiske inngrep, i en aktiv bruk av staten som deltaker og som tilrettelegger for private, norske næringsinteresser som gjør at norsk oljepolitikk avviker fra den liberale modellen som er toneangivende i for eksempel USA og dagens Storbritannia.

Utgangspunktet var en forståelse av at markeder er effektive for noen formål, men ikke for andre (Lindblom 1976). I motset-

ning til for eksempel Danmark innså norske myndigheter tidlig på 1960-tallet mangelen på kompetanse og innsyn til å forhandle med internasjonal oljeindustri om rettigheter på norsk sokkel (Andersen 1993). I stedet for raskt å komme til en avtale ble det satset på å studere saken (Evensen 1971). Den første lærdom var behovet for varsomhet på grunn av verdiene og fordi internasjonal oljeindustri den gang ikke var preget av fullstendig åpen konkurranse, men av et oligopol, et lite antall selskap, som ved vertikal integrasjon hadde kontroll over hele verdikjeden, med nære bånd til myndighetene i viktige forbrukerland (Scherer 1996). På norsk hold var det en berettiget frykt for å bli dominert av et *de facto* kartell av store oljeselskap, som ville ta ut en urimelig høy fortjeneste på bekostning av både forbrukere og produsentland (Blair 1978). Ved å opptre som aktiv grunneier med myndighet over olje- og gassressursene kunne den norske stat føre en nasjonal konkurransestrategi på tvers av skillet mellom offentlige og private interesser (Lazonick 1991). På denne måten opptrådte norske myndigheter som en merkantilistisk statsmakt, som knyttet olje og gass til forsvar av bredere interesser, i praksis en videreføring av gamle tradisjoner i oljeindustrien (Nowell 1994). Aktiv ressursforvaltning med begunstiggelse av nasjonale interesser var også en norsk tradisjon, som i fiskeripolitikken og kraftpolitikken.

En andre lærdom var at markedskreftene alene neppe ville ha frembrakt en stor norsk oljeindustri eller den norske kompetanse som i dag finnes på området, fordi markedet ved sin kortsiktighet er dårlig rustet til å håndtere langsiktige strukturelle og strategiske utfordringer (Lindblom 2001). Overlatt til seg selv ville oljeselskapene rimeligvis ha foretrukket etablerte utenlandske leverandører av varer og tjenester, og utenlandsk kompetanse, selv om Norge hadde gode forutsetninger. Utfallet kunne ha blitt en utenlandsk dominert petroleumsvirksomhet i konflikt med det norske samfunn, til ulempe for alle parter (Hirshleifer 2001). Flere tiår senere blir den politiske behandlingen av petroleumsvirksomheten i Norge på 1970-tallet beskrevet som forbillig for beslutninger om ressurspolitikk i et demokrati (Chevalier 2004).

Den tredje viktige lærdommen var at staten alene neppe ville ha vært i stand til å nå sine mål. Bidraget fra en kompetent og samarbeidsvillig privat sektor var en nødvendig forutsetning. Grenseoppgangen mellom offentlig og privat sektor ble gjennomført på grunnlag av en nøktern vurdering av fortrinn og stordriftsfordeler (Lane 1985). Privat næringsdrift innenfor skipsfart, skipsbygging og mekanisk industri ga et solid grunnlag. Selv om utvinningen av

olje og gass på norsk sokkel er underlagt høy direkte og indirekte andel av statlig eierskap, har det aldri vært på tale å nasjonalisere leverandørindustrien eller tjenestene. Statens rolle har snarere vært å legge forholdene til rette for private norske næringsinteresser overfor petroleumsvirksomheten, inntil 1994 med fortrinnsbehandling av oljeselskap som brukte norske varer og tjenester. Det merkantilistiske norske opplegget passet dårlig inn i det liberalistiske paradigmet som var fremherskende fra omkring 1980, men det er på 2000-tallet igjen i pakt med internasjonale normer og forventninger.

Næringsinteresser mot utenrikspolitikk

Norges forhandlingsposisjon overfor internasjonal oljeindustri ble omkring 1970 styrket av funnene av olje på norsk sokkel, av veksten i etterspørselen etter olje og av nasjonaliseringen av oljeindustrien i mange OPEC-land, og av prishoppet på olje i 1973–74. Umiddelbart slo Norge inn på en mer restriktiv linje med et lavere aktivitetsnivå og høyere skatter. I etterdønningene av EF-striden valgte en mindretalls arbeiderpartiregjering, støttet av SV, høsten 1973 å videreføre og forsterke den ressurspolitiske nasjonalismen, hvilket innebar et brudd med forventninger om felles næringspolitiske normer blant Norges allierte og handelspartnere.

Til glede for OPEC og til ergrelse for særlig USA erklærte Norge vinteren 1974 interessefelleskap med OPEC-landene i spørsmålet om utvinning og oljepriser, støttet opp av tilsagn om en moderat utvinningstakt, høy beskatning, moderat bruk av oljepengene, proteksjonisme og statlig styring av virksomheten (St.meld. nr. 25 1973–74). Bakgrunnen var den parlamentariske konstellasjonen og at teknokratiske krefter i forvaltningen, særlig Finansdepartementet og Industridepartementet, tok styringen og kunne fremføre en langsiktig strategi der strukturelle hensyn fikk oppmerksomhet. Det mer konservative embetsverk i Handelsdepartementet og særlig Utenriksdepartementet spilte seg selv ut over sidelinjen med et syn som, noe forenklet, var at norsk oljepolitikk burde legges opp etter mønster av norsk skipsfartspolitikk, altså en fullstendig markedsliberalisme, uten strukturelle eller strategiske hensyn. På den norske arena fremsto dette som et ytterliggående syn grunnlagt på mangelfull kompetanse, hvilket i realiteten utelukket disse departementene fra den videre saksbehandling, selv om de representerte gjengse næringspolitiske normer blant Norges allierte og handelspartnere. Dermed ble tyngdepunktet i oljepolitikken

videre forskjøvet. Når regjeringen diskuterte oljespørsmål, hadde finansministeren og industriministeren det avgjørende ord, mens utenriksministeren hadde lite å si, slik at norske økonomiske hensyn ble avgjørende, ikke utenrikspolitiske hensyn, hvilket bidro til et mer spent forhold til USA.

I kjølvannet av oljekrisen i 1973–74 og den påfølgende nasjonalisering av oljeindustrien i viktige OPEC-land ble norsk oljepolitikk satt på sin første alvorlige prøve. USA, under ledelse av daværende utenriksminister Henry Kissinger, valgte å se på oljekrisen som en sikkerhetspolitisk utfordring, på OPEC som en trussel mot Vesten, særlig USA og Israel, og på oljeprisøkningen som en gevinst for Sovjetunionen. I motsetning til Vest-Europa og Japan, som var mer avhengige av importert olje, valgte USA under Nixon og Kissinger en konfrontasjonslinje overfor OPEC og truet 1974 med militær okkupasjon av arabiske oljefelt dersom oljeboikotten ikke ble avblåst (Sachs 2003). De politiske etterdønningene etter oljekrisen i 1973–74 avslørte splittelser i det vestlige samhold. USA søkte å forsvare sine egne politiske maktposisjoner og å holde viktige allierte og handelspartnere under kontroll og unngå bilaterale bånd med OPEC-landene (Sæter 1975).

Norske næringsinteressers overtak viste seg konkret allerede våren 1974, da Norge avslo å bli fullt medlem i det amerikansk inspirerte forsøket, ledet av Henry Kissinger, på å danne en motvekt til OPEC, Energy Coordinating Group, ECG, senere Det internasjonale energibyrå, IEA, og i stedet nøyde seg med en uforpliktende status som observatør, blant annet for å unngå en bestemmelse om fri flyt av kapital til oljeinvesteringer. Av USA ble dette, og norsk oljepolitikk for øvrig, ansett som lite vennligsinnet, og selvsagt som et brudd med gjengse normer for næringspolitikk, og møtt med både ideologiske og sikkerhetspolitiske argumenter om behovet for de vestlige land for å stå sammen mot trusselen fra OPEC. Konsekvensen av et fullt norsk medlemskap i IEA kunne den gang ha vært et mer liberalt oljeregime, et høyere aktivitetsnivå og en nedtrapping av proteksjonismen. Frankrike unnlot lenge å delta i IEA. I Vest-Europa var det en betydelig forståelse for Norges stilling, og normene for næringspolitikk ble påvirket av begivenhetene i oljemarkedet. Som første og eneste gruppe av råvareeksporterende utviklingsland klarte OPEC-landene å heve realprisen vesentlig på sitt viktigste produkt og å overta eiendomsretten til ressursene, og dermed kontrollen over markedet. I Norge vakte OPEC politisk sympati, underbygget av egne økonomiske interesser.

Senere amerikanske forsøk på å få Norge inn i IEA som fullt

medlem ble stanset av Finansdepartementet og Industridepartementet. I flere år ble det ikke delt ut nye oljekonsesjoner på norsk sokkel. Omleggingen av norsk oljepolitikk og et høyere aktivitetsnivå kom i 1977–78, ikke på grunn av utenlandsk press, men fordi Norge ved en kombinasjon av storstilet støtte til bønder, konkurranseutsatt industri og skipsredere hadde rodd seg ut i en alvorlig statsfinansiell krise da utbyggingen på Statfjordfeltet ble forsinket og fordyret.

Oljekrisen i 1979–80 – etter revolusjonen i Iran med påfølgende tredobling av oljeprisen – rettet raskt opp den norske stats finanser, men den førte nok en gang til et mer tilspisset forhold mellom USA og de viktigste oljeeksporterende land, også Norge. I mellomtiden hadde Norge delt ut nye lisenser og gjort flere store funn av olje og gass, blant annet Trollfeltet. Allerede fra 1979 var det et amerikansk press på Norge for å sikre langsiktige oljeleveranser til Israel i samband med Camp David-avtalen om tilbaketrekking fra Sinai og fredsavtalen med Egypt. For å gi avkall på oljefeltene i Sinai krevde Israel en garanti for oljeleveranser annetstedsfra, og USA utpekte Norge som en egnet garantist. Norge nektet.

Omkring 1980 fikk Norge dårlig presse i USA, med påstander om at «araberne er ille, russerne er verre, men nordmennene er de verste» når det gjaldt å ta hensyn til de oljeimporterende lands problemer, blant annet fordi norske talsmenn hadde uttalt at misforholdet mellom tilbud og etterspørsel i oljemarkedet best kunne løses ved høyere priser. Igjen ble det fra amerikansk hold brukt ideologiske og sikkerhetspolitiske argumenter i en strid av mer kommersiell karakter. På norsk hold ble den amerikanske kritikken til dels oppfattet som en bekreftelse på at norsk oljepolitikk var på riktig kurs. På dette tidspunkt fremsto USA som en forholdsvis isolert forsvarer av at liberal næringspolitikk også skulle omfatte olje og gass, mens Japan og mange vesteuropeiske land satset på statlig inngripen.

Fra 1981 søkte regjeringen Reagan i USA å hindre nye kontrakter for eksport av sovjetisk gass til Vest-Europa og la i den forbindelse et betydelig press på Norge for å bygge ut Trollfeltet som et alternativ. Det amerikanske argumentet var at NATOs felles forsvarsinteresser tilsa at Norge måtte fremskynde utbyggingen av Trollfeltet for å forhindre at Vest-Europa skulle bli mer avhengig av sovjetisk gass og at store gassinntekter skulle styrke Sovjetunionen militært, hvilket også ble fremstilt som et ideologisk svik mot felles normer. Norge sto lenge imot presset for en rask utbygging av Trollfeltet under henvisning til uløste tekniske problemer. Det var heller ikke i norsk interesse å fremstå som USAs støttespiller

for å svekke handelen mellom Sovjetunionen og Vest-Europa. Frankrike og særlig Vest-Tyskland hadde i lengre tid alternert mellom kjøp av norsk og sovjetisk gass for å holde begge på banen, og Norge og Sovjetunionen hadde unngått direkte konkurranse om gasskontrakter. Likevel valgte regjeringen Willoch II vinteren 1985–86, etter iherdig press fra USA, å innlede forhandlinger om Troll-gassen. Avtalen ble inngått sommeren 1986, på et for Norge ugunstig tidspunkt på grunn av fallet i oljeprisen og kjøpernes frykt for overkontrahering. Trollavtalens tidspunkt kan fremstå som et konkret eksempel på at utenrikspolitiske hensyn, først og fremst press fra USA, i visse situasjoner kan ha hatt en betydelig innvirkning på norsk olje- og gasspolitikk, kanskje på bekostning av forretningsmessige hensyn. Trollavtalen innebar at norsk oljepolitikk ikke lenger bare var bestemt av næringspolitiske hensyn, men også av utenrikspolitikk (Austvik 1989).

Oljeprisfallet i 1986 utløste ulike reaksjoner i Norge og Storbritannia. I Norge førte det til en økonomisk og politisk krise; eksportinntekter, statsinntekter og regjeringen falt. Norge innledet et samarbeid med OPEC for å stabilisere oljemarkedet, Storbritannia nektet. Forsommeren 1986 erklærte den nye regjeringen Harlem Brundtland II at Norge ville samarbeide med OPEC for å stabilisere oljemarkedet og å heve oljeprisen fra et nivå på ca. USD10–12/fat. Samarbeidet med OPEC fremsto som en vellykket vending i norsk oljepolitikk (Harlem Brundtland 1989). Den hadde utenrikspolitisk betydning. Det var riktignok også i USAs interesse å få oljeprisen opp til ca. USD17–18/fat av hensyn til landets egen oljeindustri, men Norges samarbeid med OPEC skapte presedens. Senere har Norge ved flere anledninger samarbeidet med OPEC for å stabilisere oljemarkedet, senest fra 1999 til 2002 med betydelige volumkutt, uten at dette har vært utenrikspolitisk kontroversielt. Til tider har USA av hensyn til sin egen oljeindustri ønsket et norsk bidrag ved volumkutt til en stabilisering av oljeprisen, og til andre tider en lavere oljepris enn hva Norge har sett seg tjent med. Til tross for bekjennelser til en grunnleggende liberalistisk ideologi har amerikanske myndigheter i praksis utvist en god forståelse av at oljemarkedet i stort monn er politisk betinget, fordi tilbudet av olje i verdensmarkedet og dermed oljeprisen er bestemt av et mindre antall regjeringers beslutninger om utvinningsvolum.

I senere år har norsk oljepolitikk beveget seg i en mer liberal retning. EØS-avtalen i 1994 avsluttet proteksjonismen, forskjellsbehandlingen til fordel for norske oljeselskap og norsk leverandørindustri. Her var overordnede handelspolitiske hensyn avgjørende,

ikke utenrikspolitikk i tradisjonell forstand, og sikkerhetspolitiske betraktninger spilte neppe noen rolle. Erttertiden har vist at norske oljeselskap og leverandørbedrifter er konkurransedyktige. En sterkere konkurranse styrker nytenkningen og bidrar til å dempe kostnadene. I løpet av 1990-årene var det en bemerkelsesverdig nedgang i investeringskostnadene på norsk sokkel, trolig som følge av tidligere innsats i forskning og utvikling, og sterkere konkurranse.

Senere førte medlemskapet i EØS til at Norge avskaffet et nasjonalt salgsmonopol for gass, Gassforhandlingsutvalget, GFU, etter press fra EU. EUs argumentasjon var at Norge som en stor leverandør måtte liberalisere sin gassindustri for at de store forbrukerlandene på kontinentet skulle gjøre det samme og lette transporten av gass fra importpunkt til forbruker. Norge liberaliserte og avskaffet GFU i 2002, men EU evnet ikke å fremskynde åpningen av gassmarkedene, særlig i Tyskland, slik at et større antall konkurrerende norske selgere av gass i realiteten nå står overfor et mindre antall kontinentale kjøpere. Alternativet kunne ha vært å kreve at liberaliseringen av gasshandelen skulle synkroniseres på kjøper- og selgersiden.

Norges viktigste allierte og handelspartnere kunne eventuelt ha interesse av et høyere aktivitetsnivå og større volum fra norsk sokkel, og i den forbindelse kanskje ønske en lavere beskatning av virksomheten, men disse spørsmålene er i dag knapt gjenstand for strid. Avtakerne av norsk olje og gass synes stort sett tilfredse med tingenes tilstand, ikke minst med utsikter til økende gassleveranser. Politisk risiko i Midtøsten gjør det til tider særlig attraktivt å investere i norsk olje- og gassvirksomhet, og ikke minst å være en etablert avtaker av norsk olje og gass.

Petroleumsvirksomheten har siden 1970-tallet ført til en form for parallell utenrikspolitikk basert på næringspolitiske interesser, i tillegg til den tradisjonelle utenrikspolitikken basert på sikkerhetspolitiske interesser. Denne dualismen har i økende utstrekning preget Norges forhold til sin omverden, særlig OPEC og USA. Det har funnet sted en gradvis forskyvning av tyngdepunktet fra sikkerhet til næring, forsterket av Sovjetunionens sammenbrudd og den kalde krigens avslutning. Overfor OPEC og viktige medlemsland som Iran og Saudi-Arabia har Norge markert seg ved nærmere politiske kontakter og økonomiske forbindelser. I et nærmiljø uten alvorlige sikkerhetspolitiske utfordringer fremstår den næringspolitiske orienteringen av utenrikspolitikken som lite problematisk. I den utstrekning utfordringene forblir næringspolitiske, ikke sikkerhetspolitiske, kan forskyvningen av grunnlaget for norsk uten-

rikspolitikk forventes å fortsette. Norges forhold til sin omverden er blitt sterkere basert på næringsinteresser, men den utenrikspolitiske orienteringen må avveie forholdet til EU, OPEC, Russland og USA, kanskje også Kina, i en situasjon der NATO synes å miste betydning og med et mer spent forhold mellom EU og USA. Normene for internasjonal næringsvirksomhet har i senere år utviklet seg i en retning som samsvarer bedre med norsk oljepolitisk praksis.

Det er blitt hevdet at svekkelsen av det sikkerhetspolitiske imperativ marginaliserer Norge utenrikspolitisk og at dette er et problem fordi Norge potensielt er sårbart overfor terrorisme og sabotasje (Stryken 2004). Derfor har det vært foreslått at Norge skal bruke oljen og gassen som et sikkerhetspolitisk forhandlingskort, men dette ville bety et brudd med over tretti års norsk oljepolitikk med en risiko for at håndfaste næringspolitiske interesser underordnes sikkerhetspolitiske hensyn av tvilsom betydning etter den kalde krigens avslutning. I verste fall kan en angivelig trussel om terrorisme innebære et press for å definere norsk olje og gass som NATOs ansvar og dermed svekke Norges suverenitet i petroleumpolitikken. Norske installasjoner langt til havs kan være sårbare for militære angrep fra eventuelle fiendtlige makter, men er neppe lett å ramme for terrorister som opererer uten støtte fra en statsmakt. Dessuten burde Norge selv ha ressurser til et effektivt kystvern. Norsk olje kan lett erstattes; avtakerne av norsk gass har en sterk egeninteresse av fredelige tilstander i norske farvann.

Politiseringen av oljemarkedet

Terroristangrepet på USA i september 2001 satte fokus på politisk risiko i samband med USAs direkte og indirekte avhengighet av olje fra Midtøsten, særlig Saudi-Arabia (Moïsi 2001). Sikring av forsyningene er igjen blitt viktig for importørlandene. USAs okkupasjon av Irak kan kanskje anses som et uttrykk for manglende tillit til markedet og derav behovet for å sikre oljeforsyninger ved våpenmakt (Rutledge 2005). Midtøsten har begrenset direkte betydning for USAs oljeforsyninger, men den indirekte betydningen er stor fordi oljeprisen i siste instans bestemmes i Golfen av samspillet mellom Irak, Iran, Kuwait og Saudi-Arabia. Fordi oljemarkedet er likvid, gjelder prisrisikoen alle kjøpere av olje; det er ingen særskilt risiko for USA (Noël 2004). Derimot er USA utsatt for en særskilt valutarisiko i oljemarkedet ved en svak dollar (Noreng 2004).

Tilspissingen av konflikten mellom Israel og palestinerne har skjerpet oppmerksomheten omkring politisk risiko i regionen og i

oljemarkedet og er blitt en belastning for forholdet mellom Saudi-Arabia og USA (Hersh 2001). I spørsmålene om sikring av tilgangen på olje fra Golfen og stabilisering av oljemarkedet har USA både sammenfallende og konkurrerende interesser med EU, India og særlig Kina (Noël 2004). Importørene har en felles interesse av moderate oljepriser, men de konkurrerer om posisjoner og eksportmarkeder for industriprodukter, inkludert våpen.

I amerikanske dollar er oljeprisene blitt omtrent fordoblet fra 2002 til første kvartal 2005, men i euro er oljeprisene bare øket med en tredjedel på grunn dollarens svekkelse. Viktige OPEC-land i Midtøsten og Nord-Afrika har i likhet med Norge og Russland størstedelen av sin vareimport fra Europa og søker derfor å sikre bytteforholdet for olje og sin kjøpekraft i euro. Prisoppgangen har også bakgrunn i en uventet sterk vekst i etterspørselen, særlig i Kina i 2004, og i en generell usikkerhet i kjølvannet av Irak-krigen, som har ført til lageroppbygging og finansielle aktørers tro på høyere fremtidige priser på olje. På årsbasis økte forbruket av olje i 2004 sterkere enn på flere tiår, men tilbudet av olje i markedet økte enda mer, slik at oljelagrene kunne bygges noe opp, særlig av myndighetene i Kina og USA. Prisoppgangen på olje er i en betydelig utstrekning blitt drevet frem av finansmarkedene som forventer et strammere marked. Kortsiktig bidrar manglende stabilisering i Irak og amerikansk sabelrasling overfor Iran til et nervøst oljemarked og prisoppgang. Langsiktig bygger antakelser om høyere oljepriser på frykt for økende avhengighet av Midtøsten, forsyningssvikt og konkurranse fra Asia (*World Economic Outlook* 2005). Grunnlaget for høye oljepriser er i 2004–05 like meget politisk som fysisk, men markedets tro på høye oljepriser bygger på forventninger om fortsatt sterk vekst i oljeforbruket i Asia (*World Energy Outlook* 2004),

Prisoppgangen på olje har fremdrevet påstander om at OPEC har mistet kontrollen (Storeng 2005). OPECs oppgave har aldri vært å legge et tak på oljeprisen, men å motvirke et svakt marked ved volumkutt. Historisk er OPEC flere ganger blitt innhentet av utilsiktet prisoppgang i markedet, som i 1973–74, i 1979–80 og nå i 2004–05, men har deretter vist seg i stand til å forsvare høyere oljepriser i lengre tid. OPECs vedtak på møtet i desember 2004 om å redusere tilbudet av olje innebærer at det tidligere mål om en oljepris innenfor en ramme av USD22–28/fat er forlatt. Bakgrunnen er et økende inntektsbehov i viktige OPEC-land som Iran og Saudi-Arabia på grunn av befolkningsvekst. Det nye prisleiet kan eventuelt bli USD40–50/fat, men for Norge er fremtidig dollarkurs også viktig.

I oljemarkedet fører ikke høyere priser umiddelbart til et større tilbud av olje. Når OPEC-landene møter en vekst i etterspørselen etter olje, har de valget mellom å øke volumet, å øke prisen eller en kombinasjon, hvilket vanligvis er utfallet, som i 2005. Innenfor overskuelig fremtid har de imidlertid mer å tjene på et begrenset volum og høye priser enn på et høyt volum og lave priser, hvilket kan forklare hvorfor store oljereserver i Midtøsten ikke bygges ut (Tippee 1993). Russland gjør seg tidvis tilsvarende betraktninger. Privat oljeindustri er heller ikke pågående for å øke volumet. Lave oljepriser i 1998–99 førte til oppkjøp og sammenslåinger av selskap med nedskjæring av personell og antall prosjekter (Stevens 1998/99). Utfallet ble at kravene til avkastning gikk sterkt opp, samtidig som renten i kapitalmarkedet falt, og oljeprisen skjøt i været uten nevneverdig virkning på den prisreferanse som selskapene bruker i sine vurderinger av investeringer. I tillegg krever finansmarkedene at oljeselskaperes inntekter i stort monn tilfaller aksjonærene som utbytte, hvilket betyr mindre kapital til investeringer. En del av den ledige kapitalen går til oppkjøp av andre selskaper med reserver, hvilket er mindre risikofyllt enn leteboring. Paradokset er dermed en investeringsvegring sammen med uvanlig høye oljepriser og lave renter, hvilket forsterker utsiktene til knappe forsyninger og avhengighet av Midtøsten. Strengt krav til investeringer kan være fornuftig for de enkelte selskap, men ikke for internasjonal oljeindustri som en helhet (Blas, Boxell & Robinson 2005). Dermed fremstår forsyningssikkerhet som et problem, hvilket styrker oljeeksportørens forhandlingsposisjon, også Norges stilling. Ved dagens oljepriser og beskatning (våren 2005) er mange prospekter på norsk sokkel lønnsomme, slik at Norge kan få en gevinst i både volum og inntekt. Høye oljepriser øker verdien av Norges naturgass. Utsiktene til knapphet på olje og høye priser har i dette perspektiv sin bakgrunn i markedssvikt snarere enn geologi og ressurser (Featherstone 2005). Problemet ligger i oljeindustrien og i finansmarkedene. Det er fortsatt gode muligheter til å finne olje (Smil 2003).

Korreksjonen kommer fra mindre oljeselskap som velger nisjer i industrien og statsselskapene i store oljeimporterende land som India og særlig Kina. Mindre oljeselskap har lenge hatt betydning i USA og Storbritannia, nå er de også på fremmarsj i Norge. Asiatiske stormakter har større betydning. Kina inngikk høsten 2004 en rammeavtale med Iran om investeringer, kjøp av olje og naturgass, og et videre økonomisk samarbeid. Avtalen har en løpetid på 25 år med en potensiell ramme på USD 400 milliarder. Økonomisk har avtalen

stor betydning ved at den bidrar med investeringskapital til Iran. Politisk er betydningen at den bryter USAs sanksjoner overfor Iran og styrker et regime som USA tydelig ønsker å skifte ut (Afrasiabi 2004). Kina har senere inngått langsiktige avtaler med Canada og Venezuela og sonderer mulighetene i Sudan. India har inngått en liknende, mindre omfattende avtale med Iran og gjør fremstøt for en avtale med Saudi-Arabia (*Petrostrategies* 2005). Ved langsiktige avtaler er India og særlig Kina i ferd med å endre det internasjonale spillet om olje og gass. En tilsvarende utvikling er på gang mellom Russland og Tyskland ved en samarbeidsavtale undertegnet våren 2005 av president Putin og forbundskansler Schröder, også med sikte på tysk deltakelse i russisk gassutvinning og russisk deltakelse i det tyske gassmarkedet. Oppfølgingen er enighet om et omfattende samarbeid mellom EU og Russland (Tran 2005).

Opplegget er at statsmakten i India og Kina langsiktig sikrer seg en forkjøpsrett til olje og naturgass til markedspriser, mot andre ytelser som finansiering, sammen med en preferert adgang til eksportmarkeder for å balansere handelen og betale for oljen og gassen. Nøkkelen er på merkantilistisk vis nære forbindelser mellom myndigheter og selskaper og aktiv bruk av statselskap til å hevde nasjonale, strategiske interesser. Ved tilgang til kapital til lav rente uten sjenerende krav til avkastning kan asiatiske statsoljeselskap som investorer opptre langsiktig på motsatt måte av de store vestlige private oljeselskapene. Virkningen på verdensmarkedene for olje og gass er at forholdsvis mindre volum blir tilgjengelig i åpne markeder, hvilket vil kunne drive opp prisene. Importørland med bilaterale avtaler vil lettere kunne kompensere med eksport og utvikle nye forretningsmuligheter. Bilateraliseringen undergraver globaliseringen (Ferguson 2005). Den innebærer større betydning for statsoljeselskap i eksportørland og importørland, på bekostning av de store internasjonale oljeselskapene, hvis muligheter begrenses ytterligere. Eksportørene får en styrket forhandlingsposisjon, slik at olje og gass kan avsettes for mer enn penger.

Tankegangen er historisk i pakt med norsk oljepolitikk. Mange oljeeksporterende land har i dag ønsker om industrisamarbeid, arbeidsplasser, forskning, kompetanse og teknologi, i likhet med Norge på 1970- og 80-tallet, men forutsetningene er ofte dårligere. Mens Norge kunne tre inn i oljealderen med en industriell tradisjon og et høyt utdanningsnivå, er det på disse punktene alvorlige mangler i dagens Iran, Saudi-Arabia og Venezuela. Iran har olje og gass og Kina har kapital, men ingen av partene har særlig utviklet oljeteknologi. Tilsvarende mangler forekommer i mange andre

bilaterale olje- og gassforhold, hvilket kan gi muligheter for norsk næringsliv til å komme inn som en tredje part, for eksempel i forholdet mellom Iran og Kina. Norges fortrinn er ikke bare avansert teknologi, men også en ubelastet fortid og en vilje til å dele innsikt. For norsk oljeindustri og norsk skipsfartsnæring kan dette bety interessante forretningsmuligheter.

Leveranser av teknologi til for eksempel Iran og Kina er imidlertid ikke uten problemer. USA håndhever strengt sin embargo av teknologi overfor Iran. Kina fremstilles på flere hold i USA som en kommende motstander, kanskje en potensiell fiende (Mearsheimer 2001). Kinas fremvekst fremstilles i USA ofte som en trussel, og mulighetene for en militær konflikt fremheves (Kaplan 2005). Trusselen mot USA oppfattes som å gjelde herredømmet i Øst-Asia og Stillehavet, og Midtøstens olje (Featherstone 2005). USA har muligheten av å samarbeide og dele makt med Kina, men under regjeringen Bush jr. søkes konfrontasjon (Schwarz 2005). I kinesisk militær planlegging fremstår USA siden våren 2001 igjen som en trussel (Münkler 2002). I Kongressen er det blitt fremsatt trusler om embargo av teknologi overfor Europa dersom EU skulle oppheve sin våpenembargo mot Kina. Med mindre det skulle komme en bemerkelsesverdig avspenning i USAs forhold til Iran og Kina, er risikoen en opptrapping av sanksjoner og videre politiske begrensninger på internasjonal handel, trolig med en forsterkning av tendensene til bilaterale forbindelser, og i realiteten en reversering av tendensene til globalisering og åpning av markeder (Ferguson 2005). Selv om en eventuell amerikansk embargo av teknologiekspport til Europa ville ramme amerikanske produsenter og ytterligere svekke USAs handelsbalanse, kan slike tiltak ikke utelukkes. Svaret ville rimeligvis bli en opptrapping av europeisk forskningsinnsats, men en mer begrenset tilgang til teknologi fra USA ville bli merkbar og kostbar gjennom lengre tid. For Norge tilsier risikoen for en amerikansk teknologisk embargo mot Europa, eventuelt en handelskrig, at forskningsinnsatsen bør trappes opp på områder der Norge har en ledende stilling, særlig innenfor petroleumsteknologi, for å befeste nasjonal kompetanse og redusere sårbarheten. Eventuelt kan innsatsen finne sted i samarbeid med europeiske og asiatiske interesser.

En bredere norsk deltakelse i utenlandsk oljeindustri vil kunne kreve en mer målrettet politisk innsats med et sterkere engasjement fra Utenriksdepartementets side for å fremme norske oljeinteresser, hvilket ville bidra til en politisering av norsk internasjonal oljevirkosomhet. Tegn i denne retning er tydelige i norsk politikk

overfor Russland (St.meld. nr. 30, 2004–2005). Det er fortsatt behov for en bedre samordning av norsk opptreden i Midtøsten. Et bredere norsk engasjement ledet av myndighetene i for eksempel Iran ville rimeligvis oppfattes som et politisk signal. Blant Norges europeiske allierte og handelspartnere ville et slikt opplegg neppe oppfattes som problematisk. Saken stiller seg annerledes i USA, som har et spent forhold til Iran, til dels også til Kina. Norge og særlig Statoil kom sommeren 2004 i skuddlinjen mellom USA og Iran. Det norske nærværet i Irans oljeindustri har pådratt seg Washingtons vrede, senest våren 2005 ved gransking av Norsk Hydro. USAs mål i Iran er tydelig regimeskifte, anskueliggjort ved lovforslag i Kongressen vinteren 2005 (*Iran Freedom Support Act* 2005). Amerikansk lovgivning har som ekstraterritorielt siktemål å hindre tredje lands investeringer i Iran.

I mai 2003, umiddelbart etter Irak-krigens offisielle avslutning, fikk Norge en henvendelse fra de amerikanske okkupasjonsmyndigheter om å bistå i gjenoppbyggingen av Iraks oljeindustri. Henvendelsen ble avslått, og kort tid senere reiste daværende olje- og energiminister Einar Steensnæs på offisielt besøk til Iran for å forhandle om et nærmere samarbeid. I flere år har Hydro og Statoil vært engasjert i iransk oljeindustri. På iransk hold verdsettes den norske tilstedeværelsen som et bidrag til å motvirke USAs sanksjoner, og ved investeringer og overføring av kunnskap og teknologi.

I august 2004 lanserte en høyreorientert tenketank, Center for Security Policy, CSP, finansiert av rustningsindustrien og med nære bånd til pro-israelske høyrekrefter, et underbruk, DivestTerror, for å overtale finansmarkedene til å boikotte foretak med virksomhet i blant annet Iran, Libya og Syria (DivestTerror 2004). I et utvalg av tolv foretak, «*the Dirty Dozen*», ble Statoil fremhevet og underforstått beskyldt for indirekte å støtte terrorisme i Midtøsten ved sine investeringer i Iran, i selskap med rederiet Stolt-Nielsen.

Det er uklart hvorvidt utfallet mot Statoil var en tilfeldighet eller utgjør et første trinn i en langsiktig strategi for å legge press på Norge. Sentrale personer i CSPs styre har eller har hatt viktige verv i republikanske regjeringer og har en betydelig politisk innflytelse. Noen var også aktive i presset på Norge i Trollsaken. Flere av de ledende personer har vært innblandet i Iran–Contras-skandalen. Forbindelsen til Pentagon er påfallende, hvilket reiser spørsmålet om CSP i utfallet mot Statoil har vært et talerør for den nykonservative politiske ledelsen. Hensikten var rimeligvis å ramme Iran, men skytset måtte også rettes mot tredjelands selskap med omfattende virksomhet i landet, ikke minst for å forhindre at disse får

gode posisjoner før amerikanske oljeselskap kan få innpass. Fortsatt brukes sikkerhetspolitiske og ideologiske argumenter i en strid om kommersielle interesser.

Den politiske risikoen ved Statoils børsnotering i New York og investeringer i Iran fikk neppe særlig oppmerksomhet i Statoil, i Olje- og energidepartementet eller i Utenriksdepartementet inntil salven fra CSP. Nok en gang oppstår det en spenning mellom norske næringsinteresser knyttet til olje og gass og USAs utenrikspolitiske interesser, hvilket for Norge er en utfordring til bedre å samordne oljepolitikken og utenrikspolitikken. Norge ville vanskelig kunne godta at viktige sider av oljepolitikken skulle bli bestemt av USA. Å fremstå som underlagt USA, for eksempel ved at Statoil og Norsk Hydro skulle trekke seg fra Iran, ville være lite gunstig for Norges forhold til OPEC eller for norske næringsinteresser, heller ikke overfor EU. USAs sanksjoner mot Iran og eventuelt Kina setter på spissen spørsmålet om Norge av lojalitet til USA skal gi avkall på forretningsmuligheter, eller om nasjonale næringsinteresser skal prioriteres uten hensyn til eventuelle innsigelser fra USA. Spørsmålet er av strategisk betydning for en åpen og sterk økonomi som den norske. Det næringspolitiske dilemmaet knyttet til olje har sin parallell i et utenrikspolitisk dilemma: Bush-doktrinen om ensidige og foregripende tiltak, med krig som utenrikspolitisk virkemiddel, strider mot prinsippene om felles spilleregler innenfor en internasjonal rettsorden som Norge har hevdet siden 1945.

Nye utfordringer

Sovjetunionens sammenbrudd og USAs Irak-krig forandrer grunnleggende både Norges umiddelbare nærmiljø og det større verdensbildet. USAs hegemoni har vært ansett som udiskutabelt siden slutten på den kalde krigen og Golfkrigen, men undergraves nå på en rekke hold, ikke minst av regjeringen Bush jr. selv, som systematisk bryter med forventninger og normer for internasjonal opptreden (Byrd 2005). Denne utviklingen har en umiddelbar betydning for norsk oljepolitikk og norsk utenrikspolitikk.

USA var etter 1945 en drivkraft i oppbyggingen av internasjonale institusjoner, med sikte på en gjensidig forpliktende internasjonal rettsorden, men regjeringen Bush jr. fremstår som å ville unndra seg og rive ned den verdensordning som USA historisk var aktivt med på å forme (Leonard 2005). Egenrådigheten hersker på alle fronter. I utenrikspolitikken søker USA å svekke FN og forfølger egne mål, som Irak-krigen, i strid med vedtak i FN, og

offensiv krig brukes som utenrikspolitisk virkemiddel (Münkler 2003). Innesperring av mistenkte i årevis uten lov og dom, og bruk av tortur, som på Guantánamo og i Abu Ghraib-fengselet viser en forakt for internasjonale avtaler som USA i sin tid tok initiativet til. I handelspolitikken søker USA ensidige tiltak for å beskytte sitt eget marked og støtte landets eksportører, men møter i EU en minst like sterk motspiller. I økonomisk politikk viser stadig større underskudd på statsbudsjettet og handelsbalansen en manglende respekt for normer og regler som pålegges andre land av amerikansk dominerte institusjoner som Det internasjonale pengefond, IMF, og Verdensbanken, og en forakt for de viktigste kreditorene, Japan og Kina, som forventes uten innsigelser å låne stadig mer penger til USA. I energipolitikken er ikke prioriteten å dempe forbruket og importen av olje og gass, men å sikre seg forsyninger i utlandet, om nødvendig ved offensiv krig, som ved okkupasjonen av Irak (Rutledge 2005). Her er det egenrådighet, intet kooperativt spill som gjelder. Egne interesser forfølges under et ideologisk dekke av å ville spre frihet og demokrati, uten hensyn til behovet for støttespillere (Frachon & Vernet 2004).

Konsekvensen er at USA isolerer seg politisk og utvikler et motsetningsforhold til kanskje de fleste andre land, ikke bare i Midtøsten, men også i Afrika, Asia, Europa og Latin-Amerika, inkludert EU, Kina og Russland (Singh 2004). Bush-doktrinen om ensidige, foregripende angrep, militær overlegenhet og eksport av demokrati ved aktiv bistand til regimeskifte oppfattes som en trussel i store deler av verden (Cui 2004). Ved siden av praktiske problemer i samkvemmet og konkurranse om olje og eksportmarkeder er det en stadig sterkere ideologisk og moralsk motsetning mellom Europa og USA (Haseler 2004). Her er det USA som har forlatt et felles verdigrunnlag, ikke Europa, hvilket bekreftes av gjenvalget av president Bush jr. (Tertrais 2005). Historisk har det nære forholdet mellom Europa og USA bygget på et felles verdigrunnlag og felles mål om en internasjonal rettsorden, hvilket har vært av særlig betydning for mindre land som Norge. Irak-krigen fremstår i store deler av Europa ikke bare som et taktisk feilgrep, men som et umoralsk normbrudd, en krigsforbrytelse, hvilket underbygges av den amerikanske okkupasjonsmakts konsekvente brudd på internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og okkupasjonsrettigheter og plikter (Klein 2005). Private amerikanske interessers fortjeneste i Irak undergraver troverdigheten i påstandene om ideelle motiver for okkupasjonen (Chatterjee 2004). De angivelig ideelle motivene fremstår som tvilsomme ved at visepresident Cheney's

tidligere selskap, Halliburton, har tjent store penger på krigen og okkupasjonen (Briody 2004). USAs underskudd fremstår som uansvarlige forsøk på å velte den økonomiske byrden over på andre land (Hudson 2003).

Avslutningen på den kalde krigen oppfattes i USA som en seier og en bekreftelse på stillingen som verdens ledende makt, som ikke behøver å ta hensyn til andre, mens den i Asia og Europa oppfattes som en ny historisk situasjon der USAs sikkerhetspolitiske garanti ikke lenger har betydning, og der det ikke lenger er like nødvendig å ta hensyn til USAs interesser (Mann 2004). Forskjellen i oppfatninger gir grunnlag for praktiske problemer og et mer tilspisset forhold. Det er ikke bare spørsmål om økonomiske interessemotsetninger og ulike politiske vurderinger, men om grunnleggende ideologiske og moralske spenninger med et betydelig potensial for konflikt.

Internasjonalt samkvem bygger vanligvis på en gjensidig respekt og søken etter forståelse (Wendt 1999). Regjeringen Bush jr. fremstår derimot som å søke konfrontasjon og fremtvinge konflikter ved provokasjon, opptrapping av spenning og ensidig foregripende tiltak for å sikre sitt eget overtak, eventuelt okkupasjon av andre land for å skifte ut regimet. Folkeretten gir imidlertid ingen hjemmel for å angripe og besette et land uten noen provokasjon bare for å endre regimet, uansett det overordnede mål.

USAs fortrinn er i økende utstrekning militærmakt, ikke økonomisk styrke eller politisk innflytelse. Landet står i 2005 kanskje for halvparten av verdens militære utgifter. Irak-krigen har vist seg vesentlig mer kostbar enn forutsatt, men USA synes likevel å søke militære løsninger på økonomiske og politiske problemer, som tilgang på olje (*Monthly Review Press* 2005). Irak-krigen representerer et tidsskille, bekreftet av presidentens gjenvalg, som en angrepskrig på falske premisser uten godkjenning av FN. Valget av militære virkemidler er et tegn på økonomisk og politisk svakhet (Wallerstein 2004). Bruken av militærmakt til å sikre oljeinteresser kan ha en rasjonell begrunnelse: USA har ikke andre virkemidler til rådighet (Stelzer 2001). Oppfatningen er tydelig at USA må ha kontroll over oljen i Golfen, uten hensyn til virkemidlene (Sachs 2003).

USA evner ikke å dempe forbruket av oljeprodukter ved skatter og avgifter, hvilket medfører økende import av olje og en sterkere eksponering for prisrisikoen i oljemarkedet, i det vesentlige knyttet til politiske forhold i Midtøsten (Rutledge 2005). USAs utenrikspolitiske problem er en svekket innflytelse på de store oljeeksportørene i Midtøsten, til dels på grunn av støtte til Israel

i konflikten om Palestina. USA har historisk vært Saudi-Arabias beskytter, marginale marked for olje og mottaker av landets finansielle overskudd (Stivang 2005). Etter Irak-krigen oppfattes USA til dels som en trussel, veksten i oljeforbruket er sterkest i Asia og saudiarabiske penger plasseres ikke lenger i USA. Nå fremstår India og særlig Kina som mer interessante og mindre farlige partnere. Svekkelsen av USAs stilling i Midtøsten er et alvorlig problem for de store amerikanske oljeselskapene, som var kritiske til Irak-krigen. Regjeringen Bush jr. har derimot sine støttespillere blant de mindre oljeselskapene og leverandørindustrien, som tjener på høye oljepriser og som søker å dra nytte av en eventuell privatisering av Iraks oljeindustri (Boxell 2005). USAs innenrikspolitiske problem er at høyreorienterte pro-israelske krefter utøver en sterk innflytelse i en allianse med rustningsindustrien og kristne fundamentalister (Ali 2002, Tønnesson 2005). I dette perspektiv kan Irak-krigen fremstå som et radikalt grep for å styrke USAs posisjon i Midtøsten, med olje som ett av flere motiv, ved siden av Israel og våpeneksport, med skiftende påskudd om masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og demokrati (Bamford 2004). Israelske interesser fremstår som en viktig drivkraft (Cooley 2005).

Vinteren og våren 2005 minner retorikken overfor Iran, om utsagnene om Irak i årene 2001–03. I neste omgang kan Saudi-Arabia bli målet, med sikte på regimeskifte for å sikre amerikanske oljeinteresser. Det er ikke sikkert at et meningsfylt samarbeid i NATO ville overleve et eventuelt amerikansk angrep på Iran, men det er heller ikke sikkert at NATO prioriteres høyt i Washington, med mindre alliansen skulle fremstå som et lydig redskap for USA. Motforestillinger og henvisninger til Irans muligheter til å ramme USAs interesser i Irak, i Golfen og i oljemarkedet vinner lite gehør i Washington. Regimet i Teheran svarer med trusler om en oljekrise. USA har hva gjelder Midtøsten viklet seg inn i et farlig spill, der okkupasjonen av Irak blir stadig vanskeligere og mer kostbar, og der den enkleste løsning kan bli å trekke seg ut, uten hensyn til de politiske konsekvenser (Karoui 2005). Alternativet kan være et kostbart engasjement i flere tiår (Tertrais 2004).

Makten i det internasjonale samfunn ligger i økende utstrekning i land med kapital og energiresurser, i avtakende utstrekning i land med bare våpenmakt, fordi det i de fleste tilfelle er fåfengt å prøve å løse politiske og økonomiske problemer med militære midler. I dette perspektiv kan USAs sterke satsing på militærmakt fremstå som en alvorlig politisk feilinvestering. Irak-krigen er det mest nærliggende eksempel. USAs store underskudd medfører en

begrensning av den utenrikspolitiske handlefriheten. Med store og økende underskudd på både statsbudsjettet og handelsbalansen har USA gitt forrang til okkupasjonen av Irak, rustninger og skattelette. Regjeringen Bush synes imidlertid å mene at underskudd er uten betydning (Suskind 2004). Det er ikke gitt at resten av verden, som finansierer USAs underskudd, deler dette synet.

Svekkelsen av den amerikanske dollar med en tredjedel i forhold til euro fra 2001 til 2005, under president Bush jr., til tross for renteoppgang, er det mest umiddelbare tegn på mistillit til landets økonomi. De underliggende årsaker finnes blant annet i et driftsunderskudd overfor utlandet som i samme tidsrom er fordoblet og et budsjettunderskudd som på fire år er blitt åtte ganger så stort. USA har i denne tiden hatt en forholdsvis høy økonomisk vekst, men den har vært drevet frem av lånefinansiert forbruk, ikke av investeringer. Underskuddspolitikken er mulig fordi den amerikanske dollar er verdensvaluta, slik at USA i motsetning til andre land kan finansiere sine underskudd ved seddelpressen og dermed ta opp rentefrie lån fra resten av verden. Forutsetningen er tillit til USAs økonomi og måtehold i pengepolitikken, og den blir nå raskt svekket (Todd 2003). I USA er en gjengs innstilling at en økonomisk overlegen stilling og finansiell stabilitet gjør underskuddene til et underordnet problem (Levey & Brown 2005). I utlandet vekker derimot USAs underskudd økende bekymring (Wolf 2005). USAs underskudd øker risikoen ved å oppbevare kapital i dollar, men gjeldsbyrden blant amerikanske husholdninger kan hemme spillerommet for renteoppgang. Underskuddene lar seg vanskelig opprettholde, og risikoen kan være en dollarkrise som tvinger renten oppover og USAs økonomiske aktivitetsnivå nedover. I mellomtiden reduserer mange lands sentralbanker sine reserver av dollar og kjøper euro. For å finansiere budsjettunderskuddet, holde dollarkursen oppe og rentenivået nede er USA imidlertid avhengig av at andre lands sentralbanker, først og fremst i Japan og Kina, opprettholder kjøpene av amerikanske statsobligasjoner (Warde 2005). Våren 2005 advarte Verdensbanken fattige land mot risikoen ved valutareserver i dollar (Balls 2005).

Etter Irak-krigen oppfattes USA i Kina som en trussel og potensiell fiende (Cui 2004). Kina har makt overfor USA ved store dollarreserver, fortsatte støttekjøp av dollar og evne til å påvirke dollarkurs og rentenivå i USA. Paradoksalt synes USA å søke et mer spent forhold til Kina, sin viktigste kreditor etter Japan, tilsynelatende uten tanke på den finansielle risiko dersom Kina skulle redusere sine kjøp av amerikanske statsobligasjoner eller selge

dollar for å kjøpe euro. Opptrappingen av spenningen mot Iran fortsetter uten hensyn til at USAs to største kreditorer, Japan og Kina, begge er avhengige av iransk olje og har satset store beløp i landet. Kontrasten er påfallende mellom Kina, Europa og India, som hevder sine olje- og gassinteresser med økonomiske virkemidler, og USA som i det vesentlige har militære virkemidler, hvis nytte i denne sammenheng kan være tvilsom. USA krever at Kina skriver opp sin valuta for å bli mindre konkurransedyktig, tilsynelatende uten tanke på at Kina da ville ha mindre behov for å kjøpe amerikanske statsobligasjoner. Trolig ville en oppskrivning av den kinesiske valutaen bli etterfulgt av høyere oljepriser i dollar, for å sikre OPECs kjøpekraft i Kina.

For Norge betyr omleggingen av amerikansk utenrikspolitikk, svekkelsen av USAs stilling og tilspissingen av forholdet til Europa, Asia og Midtøsten viktige utfordringer for oljepolitikken og utenrikspolitikken. Norske ideologiske og moralske motforestillinger overfor amerikansk utenrikspolitisk ensidighet, undergraving av FN, krigføring og tortur svekker USAs innflytelse i norsk politikk, særlig etter at den kalde krigen er avsluttet, den sikkerhetspolitiske garantien har mistet betydning, og USA er diskreditert ved Irak-krigen. Dette kan igjen styrke det næringspolitiske grunnlaget for utenrikspolitikken.

For Norge og andre oljeeksportører innebærer dollarens svekkelse en risiko for tap av inntekt og formue fordi all handel med råolje nå prises i dollar. Eventuelt kunne et videre fall i dollarkursen få viktige oljeeksportører til å prise olje i euro. Med euro som en enhetlig europeisk valuta er dollar i dag et overflødig og kostnadsdrivende element i europeisk olje- og gasshandel. En enklere og billigere løsning ville være å foreta handelen med olje og gass i Europa i euro. På dette punkt har Norge viktige interesser til felles med Algerie, Iran, Libya og Russland, samt med de europeiske kjøperne. En mulig mellomløsning kan være at OPEC priser olje i en kurv av valutaer, for eksempel med dollar, euro, yen og kinesisk yuan. Prising av olje i euro ville ha en stor symbolsk betydning, praktisk kunne krav om betaling i euro bidra til en ytterligere svekkelse av dollaren. Prising av olje i åpen handel er et kommersielt spørsmål, og har vært foreslått av Iran og Russland, men begge mangler forutsetninger for en ny oljebørs ved et lite utviklet finansmiljø. Norge stiller sterkere, men her mangler den politiske viljen og selskapenes engasjement inntil videre.

Europa kan komme til å utfordre USA (Nye 1991). For EU representerer Midtøsten og Nord-Afrika «det nære utland», et

oppland som anses som en økonomisk og politisk innflytelsessfære (Piening 1997). Tilgang til olje og naturgass, samt markeder, er stridens kjerne. Frankrike, Italia og Spania har i mange tiår søkt å vinne innflytelse i området. Siden gjenforeningen blir de støttet av et sterkere og mer selvbevisst Tyskland som er stadig mindre lyd- hørt overfor amerikanske synspunkter (Schöllgen 2004). Her ligger kimen til konkurranse om markeder og rivalisering om politiske posisjoner (Haseler 2004). USA har ved sin ensidig pro-israelske politikk og okkupasjonen av Irak kompromittert sin stilling i Midtøsten (Heisbourg 2005). En åpen konflikt med Iran eller andre land ville kunne svekke USAs stilling ytterligere. EU kan eventuelt vinne økonomisk og politisk. En konflikt mellom USA og Kina ville ytterligere kunne svekke båndene mellom USA og Europa. Irakk-krigen har vist at regjeringen Bush jr. bedriver utenrikspolitikk på et svakt saklig grunnlag, der ideologi kan bety mer enn fakta, og der ambisjoner er viktigere enn saksforhold (Tertrais 2005). Den bygger tydelig på forestillingen om at et imperium kan drives med lave kostnader (Cohen 2003).

Tilspissingen av USAs forhold til store deler av verden og svekkelsen av NATO tilsier at Norge må velge utenrikspolitisk tilknytning mellom EU og USA. Valget kan også ha følger for oljepolitikken. Avveiningen har også betydning for oljevirkosomheten i Barentshavet og forholdet til Russland (Strandhagen 2005). Alternativet til en nærmere tilknytning er å stå alene, uten støttespillere, men i praksis mer underlagt USA. For Norge som europeisk land utenfor EU er risikoen å bli trukket inn i et nært bilateralt forhold til USA, slik at norsk oljepolitikk og utenrikspolitikk blir mer tilpasset amerikanske interesser. I oljepolitikken kan Norge igjen bli utsatt for press fra USA i den utstrekning norsk oljebeskatning skulle oppfattes som hemmende på leting, utbygging og utvinningsvolum, og dermed som en bidragsyter til høye oljepriser. Risikoen er reell i den utstrekning olje og gass oppfattes som et problem i Washington og Norge anses å ha et potensial som ikke realiseres på grunn av en restriktiv oljepolitikk. I utenrikspolitikken er risikoen at Norge kan bli utsatt for press for å bistå amerikanske militære aksjoner i deler av verden der Norge ikke har de samme interesser, eventuelt for å bli et amerikansk brohode i Europa, kanskje som støttespiller for amerikanske forsøk på regimeskifte under dekke av diplomati for menneskerettigheter og politiske reformer. Etter Sovjetunionens sammenbrudd og den kalde krigens avslutning har Norge imidlertid ikke samme behov for USAs sikkerhetspolitiske garanti, særlig i den utstrekning NATO skulle miste enda mer betydning eller bli et

offensivt redskap for amerikanske interesser.

Norge har som stor selger av olje og gass en forretningsmessig interesse av markeder i USA. USA har på sin side som stor kjøper interesse av sikre leveranser fra Norge. Eventuelle uoverensstemmelser vil kunne gjelde volum og priser, men dette er forretningsmessige spørsmål som best kan løses i markedet. I dagens situasjon med amerikanske fremstøt for et nærmere forhold til Russland ville det være vanskelig å bruke ideologiske og sikkerhetspolitiske argumenter overfor norsk oljepolitikk, forutsatt et visst minimum av konsistens og rasjonalitet på amerikansk hold. Uforutsigbarheten i amerikansk politikk tilsier imidlertid en risiko for uberegnelige og uventede utspill om olje og gass som for omverdenen kan fremstå som kortsiktige, irrasjonelle og med alvorlige utilsiktede virkninger. Likevel kan det være duket for en avpolitisering og avideologisering av Norges forhold til USA slik at nøkterne, forretningsmessige interesser blir mer fremtredende, hvilket i ethvert fall er i norsk interesse.

En tilsvarende utvikling, men med motsatt utgangspunkt, kan være på gang i Norges forhold til Russland. Etter den kalde krigens avslutning fremstår ikke Russland som en militær eller sikkerhetspolitisk trussel, men som en viktig konkurrent og potensiell partner. I markedene for olje og gass har Norge og Russland en felles interesse av stabile, høye priser, men konkurrerer om kunder og markedsandeler. På grunn av forspranget i teknologi og organisasjon er Norge en usedvanlig interessant partner for russisk olje- og gassindustri, slik at Norge ved sin erfaring og kompetanse kan ha økonomisk betydning for Russland. Dette kan legge grunnlaget for et nærmere samarbeid på forretningsmessig grunnlag, ikke minst fordi de ideologiske og sikkerhetspolitiske hindringene synes ryddet av veien. Til tross for en betydelig økonomisk fremgang i senere år sliter Russland med alvorlige politiske problemer. Russisk politikk er til tider uberegnelig med risiko for langvarig ubesluttsomhet avløst av plutselige utspill som for utenforstående kan fremstå som underlige. Konkurransen om innpass i Russland er intens. Poenget for Norge kan derfor være en proaktiv opptreden og en tidlig inntreden i russisk olje- og gassindustri, fortrinnsvis på en måte som understreker nytten av norsk kompetanse. Forutsetningen er at petroleumsvirksomheten får adgang også til den norske delen av Barentshavet og at det her legges opp til et betydelig aktivitetsnivå for å utvikle oljerelatert næringsliv i området. Erfaringene fra Nordsjøen og Norskehavet tilsier at med håndheving av strenge norske regler er miljørisikoen liten (Dragnes 2005). Bare ved en

omfattende petroleumsvirksomhet i Barentshavet vil Norge kunne hevde sitt nærvær, sine interesser, sette standarder og bli en interessant partner for virksomheten på russisk side.

Historisk har Norge ansett USA som en sikker støttespiller i dragkampen med Russland om delingen av Barentshavet. Etter den kalde krigens avslutning er dette mer uvisst på grunn av muligheten av at USA kunne gi forrang til sine energipolitiske interesser og kanskje se seg bedre tjent med et russisk enn med et norsk herredømme over gråsonen. På amerikansk hold har det i flere år vært åpent diskutert om Russland kunne erstatte Saudi-Arabia som stor oljeleverandør (Morse & Richard 2002). Russland kunne eventuelt sikre betydelige langsiktige forsyninger, men en avtale om energisamarbeid undertegnet av presidentene Bush jr. og Putin i 2002 har hittil gitt få konkrete resultater. Det viktigste er salget av den russiske stats 10 prosent aksjepost i Lukoil, landets største oljeselskap, til ConocoPhillips. Salget kan også ha vært motivert av et russisk ønske om støtte til Lukoils krav i Irak. USAs behov for olje og gass styrker Russlands forhandlingsposisjon også overfor EU, og gir et utvidet handelspolitisk og utenrikspolitisk spillerom. Handelspolitiske spenninger i forholdet til EU kan gi USA en interesse av å styrke det bilaterale samarbeidet med Russland, hvilket ville kunne berøre Norges stilling i nordområdene. Norsk interesse ville være å foregripe en slik utvikling ved et nært bilateralt samarbeid i Barentshavet, eventuelt på grunnlag av et kompromiss med Russland med sikte på å blegge uenigheten for en felles innsats for å utnytte ressursene i Barentshavet (Brunstad *et al.* 2004). Norge ville imidlertid uansett teknisk og organisatorisk overlegenhet være en juniorpartner i forhold til Russland, som ville legge de viktigste premissene for et samarbeid. En videre mulighet kunne være å knytte nærmere bånd til EU med sikte på et treparts samarbeid i Barentshavet. Her har Frankrike og Tyskland umiddelbare interesser. Risikoen for at EU ikke er tilstrekkelig enhetlig til å danne en effektiv motvekt til Russland, eller en kombinasjon av amerikanske og russiske interesser i Barentshavet synes mindre aktuell så lenge forholdet mellom Russland og USA er spent, med russisk frykt for amerikanske intriger for regimeskifte, som i Ukraina (Raimondo 2005).

Dynamikken i samarbeidet mellom EU og Russland vises av forståelsen om en rammeavtale om økonomi, sikkerhet, jus og menneskerettigheter, og undervisning og forskning (Tran 2005). Målet er et felles marked mellom EU og Russland uten hindringer for handelen, sammen med økonomiske reformer og bedre økonomistyring i Russland, og samarbeid om investeringer, finanstjenester,

telekommunikasjoner, transport, energi og miljøvern. Energi står høyt på EUs saksliste. På tapetet er også en opphevelse av visumplikten og bistand fra EU til å blegge etniske konflikter, bekjempe fattigdom og sikre menneskerettighetene.

For Russland er tilnærmelsen til EU nyttig etter at USA har vunnet politiske posisjoner i det tidligere Sovjetunionen (Klevemann 2003). For EU er et nærmere samkvem med Russland økonomisk og politisk gunstig, med sikte på et utvidet marked og en handelspolitisk motvekt til USA (Kluge & Fassbender 2003). Tilnærmelsen mellom EU og Russland har direkte betydning for norsk oljepolitikk og norsk utenrikspolitikk. Selv om Norge har stor betydning for EU som leverandør av energi, har Russland enda større betydning (Lodgaard 2005). Tilnærmelsen setter Norge under tidspress for å klargjøre forholdet til både EU og Russland, samt å bedre samordne utenrikspolitikken, oljepolitikken og næringspolitikken.

Overfor mange andre oljeprodusenter fremstår Norge som et forbilde med en vellykket blanding av stat og marked i oljepolitikken, som forener statlig styring med konkurranse, effektivitet og teknologisk utvikling. Overfor OPEC fremstår Norge som en kritisk partner i stabiliseringen av oljemarkedet og som en viktig brobygger til de oljeimporterende, vestlige land. På bakgrunn av tidvis deltakelse i tiltak for å forsvare oljeprisen og en fortløpende diplomatisk innsats for en dialog mellom oljeeksportører og oljeimportører nyter Norge i OPEC-kretser tillit som en pålitelig politisk formidler, og er som et vennligsinnet oljeeksporterende industriland en aktet partner. Den løpende kontakten med OPEC og viktige OPEC-land utgjør en særegen form for utenrikspolitikk basert på næringspolitiske interesser, som supplerer den tradisjonelle utenrikspolitikken som i stor utstrekning har bygget på sikkerhetspolitiske hensyn. Tilliten styrker norske næringsinteresser i OPEC-landene. Norges posisjon overfor OPEC er styrket av en selvstendig oljepolitikk og av at Norge unnløt å delta i Irak-krigen.

Alternativet til å stå alene er en nærmere tilknytning til EU, der Norge har en sterk stilling som en viktig leverandør av energi og stor investor, ved siden av et sterkere ideologisk fellesskap og sterkere felles utenrikspolitiske interesser. Med avtakende britisk utvinning er Norge for EU av kritisk betydning for Europas selvforsyning av olje og gass og dermed for forhandlingsposisjonen overfor andre leverandører, men Russland er en viktig konkurrent i det europeiske gassmarkedet, ved siden av blant andre Algerie, Iran og Libya. En ny gassledning fra Russland gjennom Østersjøen til Tyskland og eventuelt videre til Storbritannia viser at Norge møter konkurranse

også i de nærmeste markedene.

Med tiltakende europeisk integrasjon og risiko for handelspolitiske og utenrikspolitiske spenninger med USA vil Norges stilling kunne bli mer utsatt, og et ankerfeste i Europa vil kunne fremstå som stadig mer påkrevet. EU er politisk tregere og mindre uberegnelig enn USA eller Russland, og kan derfor fremstå som en mer stabil partner. Overfor EU har Norge i sin oljepolitikk et mulig trumfkort ved en eventuell prising av olje i euro, hvilket også ville være i russisk interesse. Som den uten sammenlikning viktigste handelspartner vil EU direkte påvirke Norges handlingsrom, særlig hva gjelder naturgass. Risikoen er nye skatter og avgifter og fortsatt sviktende åpning av gassmarkedene, som svekker lønnsomheten på norsk (og russisk) side. På den annen side har Norge som en stor leverandør av olje og gass en sterk forhandlingsposisjon overfor EU, som kanskje kunne utnyttes bedre, forhandlinger om medlemskap eller ei. Med EU deler Norge forventninger og normer om økonomisk og politisk atferd, og potensialet for konflikt er lite. Også i dette perspektiv kan nærmere bånd til EU fremstå som tilrådelig i en verden med nye risikomomenter og utfordringer i oljepolitikken og utenrikspolitikken. Tilnærmelsen mellom EU og Russland tilsier at Norge også kan ha interesse av et nærmere samarbeid med Russland i olje- og gasspolitikken.

Konklusjon

Siden omkring 1970 har et effektivt forsvar av næringsinteresser knyttet til olje og gass gitt Norge en dualistisk utenrikspolitikk: på den ene side medlem av NATO og OECD og knyttet til EU gjennom EØS-avtalen, på den annen side en støttespiller for OPEC i viktige spørsmål som regulering av oljemarkedet og nasjonal kontroll over ressursene. Oljepolitikken har utviklet seg i kontrast til liberal norsk skipsfartspolitik. I løpet av de siste trettifem årene er Norges forhandlingsposisjon overfor internasjonal oljeindustri og tradisjonelle allierte og handelspartnere, og muligheter til å føre en selvstendig oljepolitikk, blitt styrket av OPECs samhold. På denne måten har Norge utviklet et sterkere interessefellesskap med OPEC, først og fremst med de store oljeeksportørene i Midtøsten, hvilket har svekket betydningen av Norges tradisjonelle utenriks- og handelspolitiske interesser. Den økende betydningen av naturgass og risikoen for en høy skattlegging i de europeiske markeder tilsier at Norge i gassspørsmål får sterkere næringspolitiske interesser til felles med Algerie, Iran, Libya og Russland, hvilket også kan ha

utenrikspolitiske konsekvenser.

Allerede på 1970-tallet ga oljeprisoppgangen og mange produsentstaters nasjonalisering av ressursene Norge en større betydning som eksportør av olje og gass. Kjøpernes bekymringer over sikre forsyninger styrket Norges forhandlingsposisjon. Etter 2001 synes historien på mange måter å gjenta seg; bekymringer over fremtidige forsyninger av olje og naturgass fører til omfattende rammeavtaler mellom stater, slik at oljemarkedet fragmenteres og oljehandelen politiseres. Umiddelbart styrker denne utviklingen igjen Norges forhandlingsposisjon overfor kjøperne av olje og gass, men forventninger til Norge som vestlig land kan også føre til press for en mer liberal norsk oljepolitikk for å øke volumene, for eksempel ved nedsatte skatter og mindre strenge miljøkrav. I den utstrekning USAs forhold til Midtøsten og Kina skulle bli enda mer tilspisset, kan Norge bli stilt overfor et akutt dilemma i avveiningen av næringspolitiske interesser og forholdet til USA.

Utviklingen stiller umiddelbare krav til en norsk avklaring av samspillet mellom oljepolitikk og utenrikspolitikk, og i denne forbindelse av Norges forhold til EU, Russland, Midtøsten, Kina og, ikke minst, USA. Dynamikken i USAs forhold til store deler av resten av verden, i Kinas forbindelser med Midtøsten og ikke minst i forbindelsene mellom EU og Russland setter Norge under tidspress til å avklare grunnleggende sider ved oljepolitikken og utenrikspolitikken og til å opptre mer proaktivt, å foregripe problemene fremfor å avvete dem. Én mulighet er at Norge fortsetter et solospill som småstat, med oljepolitikk og diplomati som atskilte arenaer, men med risiko for å bli marginalisert i forhold til både EU og Russland og å ende opp som et brohode for USA. Alternativet kan være nærmere forbindelser og en mer aktiv opptreden overfor EU og Russland, større vekt på norske næringsinteresser, sammen med styrkede forbindelser til Kina og Midtøsten, men med risiko for et mindre nært forhold til USA.

Litteratur

- Afrasiabi, Kaveh (2004) «China rocks the geopolitical boat», *Asia Times Online* 06.11., www.atimes.com
- Ali, Tariq (2002) *The Clash of Fundamentalists*. London: Verso.
- Andersen, Svein S. (1993) *The Struggle over North Sea Oil and Gas*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Austvik, Ole Gunnar (red.) (1989) «Introduction» i *Norwegian Oil and Foreign Policy*. Oslo: Vett & Viten.
- Balls, Andrew (2005) «US dollar reserves ‘a risk to poor countries’», *Financial Times* 07.04.
- Bamford, James (2004) *A Pretext for War*. New York: Doubleday.
- Boekle, Henning, Volker Rittberger & Wolfgang Wagner (1999) «Norms and Foreign Policy, Constructivist Foreign Policy Theory», *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung* (34).
- Blair, John (1978) *The Control of Oil*. New York: Macmillan.
- Blas, Javier, James Boxell & Kevin Morrison (2005) «Oil groups ‘underinvest by up to 20%’», *Financial Times* 06.05.
- Boxell, Hames (2005) «Oil majors take a back seat as the minnows pursue Iraq deals», *Financial Times* 14.04.
- Briody, Dan (2004) *The Halliburton Agenda*. London: Wiley.
- Brundtland, Gro Harlem (1989) «Norwegian petroleum policy» i Ausvik (red.).
- Brunstad, Bjørn, Eivind Magnus, Philip Swanson, Geir Hønneland & Indra Øverland (2004) *Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery*. Delft: Eburon.
- Byrd, Robert C. (2005) *Losing America*. New York: Norton.
- Chatterjee, Pratab (2004) *Iraq, Inc.* New York: Seven Stories Press.
- Chevalier, Jean-Marie (1974) *Le nouvel enjeu pétrolier*. Paris : Calmann-Lévy.
- Chevalier, Jean-Marie (2004) *Les grandes batailles de l'énergie*. Paris: Gallimard.
- Cohen, Warren I. (2003) «The American Dream : Empire Without Tears», *Global Dialogue*, vinter-vår.
- Cooley, John K. (2005) *An Alliance Against Babylon*. London: Pluto.
- Cui, Zhiyuan (2004) «The Bush Doctrine: A Chinese Perspective», i David Held & Matthias Koenig-Archibugi (red.) *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- DivestTerror, www.divestterror.org
- Dragnes, Kjell (2005) «Norge tenker smått», *Aftenposten* 14.04.
- Evensen, Jens (1971) *Oversikt over oljepolitiske spørsmål*. Oslo: Industridepartementet.
- Featherstone, Charles (2005) The Myth of «Peak Oil». Auburn, AL: The Ludwig von Mises Institute, www.mises.org 12.01.
- Ferguson, Niall (2005) «Is Globalization Doomed?», *Foreign Affairs*, mars-april.
- Frachon, Alan & Daniel Vernet (2004) *L'Amérique messianique*. Paris: Seuil.
- Haseler, Stephen (2004) *Super-State*. London: I.B. Tauris.
- Heisbourg, François (2005) *La fin de l'Occident*. Paris: Odile Jacob.
- Hersh, Seymour M. (2001) «King's Ransom: How vulnerable are the Saudi royals?», *The New Yorker* 22.10.

- Hersh, Seymour M. (2005) «The Coming Wars», *The New Yorker* 17.01.
- Hirshleifer, Jack (2001) *The Dark Side of Force*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hudson, Michael (2003) «America's Monetary Imperialism», *Global Dialogue*, vinter-vår.
- Iran Freedom Support Act* (2005). Washington D.C.: U.S. Congress, House of Representatives.
- Kaplan, Robert D. (2005) «How We Would Fight China», *The Atlantic*, juni.
- Karoui, Hassan (2005) *L'après-Saddam en Irak*. Paris : L'Harmattan.
- Klapp, Merrie Gilbert (1987) *The Sovereign Entrepreneur*. London: Cornell University Press.
- Klein, Naomi (2005) *No War*. London: Gibson Square.
- Klevemann, Lutz (2003) *The New Great Game*. London: Atlantic Books.
- Kluge, Jürgen & Heino Fassbender (2003) *Wirtschaftsmacht Europa*. Frankfurt: Redline-Wirtschaft.
- Lane, Jan-Erik (1985) «Introduction: Public Policy or Markets? The Demarcation Problem» i Jan-Erik Lane (red.) *State and Market*. London: Sage.
- Lazonick, William (1991) *Business Organization and the Myth of the Market Economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Leonard, Mark (2005) *Why Europe will run the 21st century*. London: Fourth Estate.
- Levey, David & Stuart Brown (2005) «The Overstretch Myth», *Foreign Affairs*, mars-april.
- Lindblom, Charles E. (1977) *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lindblom, Charles E (2001) *The Market System*. London: Yale University Press.
- Lodgaard, Sverre (2005) «Ny norsk politikk i nord», *Aftenposten* 10.05.
- Mann, Michael (2003) *Incoherent Empire*. London: Verso.
- Mann, Michael (2004) «The First Failed Empire of the Twenty-First Century», i David Held & Matthias Koenig-Archibugi (red.) *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press
- Mearsheimer, John D. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Moïsi, Dominique (2001) «Tragedy that exposed a groundswell of hatred», *Financial Times* 24.09.
- Mommer, Bernard (2002) *Global Oil and the Nation State*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Monthly Review Press* (2003) «Behind the Invasion of Iraq».
- Morse, Edward L. & James Richard (2002) «The Battle for Energy Dominance», *Foreign Affairs*, mars-april.
- Münkler, Herfried (2002) *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Münkler, Herfried (2003) *Der neue Golfkrieg*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Noël, Pierre (2004) «Les États-Unis et la sécurité pétrolière mondiale» i *Ramses 2005*. Paris : IFRI. Dunod.
- Noreng, Øystein (2004) «Oil, the Euro and the Dollar», *Journal of Energy and Development*, autumn.
- Nowell, Gregory P (1994) *Mercantile States and the World Oil Cartel 1900–1939*. London: Cornell University Press.

- Nye, Joseph P. Jr. (1991) *Bound to Lead*. New York: Basic Books.
- Petrostrategies* (2005) «India wants to build a strategic partnership with Saudi Arabia for oil and gas, upstream & downstream», 18.04.
- Piening, Christopher (1997) *Global Europe*. London: Lynne Rienner.
- Radetzki, Marian (2003) «The Future of Natural Gas in the Energy Market» i *The Future of Oil as a Source of Energy*. Abu Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research.
- Raimondo, Justin (2005) «America's Global Fifth Column», *Antiwar*, www.antiwar.com 11.05.
- Rutledge, Ian (2005) *Addicted to Oil*. London: I.B. Tauris.
- Sachs, Jeffrey (2003) «The real target of the war in Iraq was Saudi Arabia», *Financial Times* 13.08.
- Schelling, Thomas C. (1980) *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Scherer, F.M. (1996) *Industry Structure, Strategy and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Schöllgen, Gregor (2004) *Der Auftritt – Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. Berlin: Ullstein.
- Schwarz, Benjamin (2005) «Managing China's Rise», *The Atlantic*, juni.
- Singh, Patwan (2004) *The World According to Washington*. Cheltenham: UGI Ltd.
- St.meld. nr. 25 (1973–74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Smil, Vaclav (2003) *Energy at the Crossroads*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Stelzer, Irwin M. (2001) «Can We Do Without Saudi Oil?», *The Weekly Standard* 19.11.
- Stevens, Paul (1998/99) «A Low Oil Price World, Oil Company Mergers and Oil Market Implications», *Middle East Economic Survey* 41(54) & 42(1).
- Stivang, Nicholas (2005) «Olje og stabilitet», *Babylon* (1).
- Storeng, Ola (2005) «Sjeiker tåler høyere rente», *Aftenposten* 16.03.
- Strandhagen, Sverre (2005) «På glid fra Bush», *Dagens Næringsliv* 10.05.
- Stryken, Christian-Marius (2004) *Norsk petro-power og terrorisme*. Oslo: NUPInotat 667.
- Suskind, Ron (2004) *The Price of Loyalty*. New York: Simon and Schuster.
- Sæter, Martin (1975) «Oljen og de politiske samarbeidsformer», *Internasjonal Politikk* (2B).
- Tertrais, Bruno (2004) *La guerre sans fin*. Paris : Seuil.
- Tertrais, Bruno (2005) *Quatre ans pour changer le monde*. Paris: CERI/Autrement.
- Tippee, Bob (1993) *Where's the Shortage?* Tulsa, OK: PennWell.
- Todd, Emmanuel (2003) *After the Empire*. New York: Columbia University Press.
- Tran, Mark (2005) «EU and Russia to sign cooperation pact», *The Guardian* 10.05.
- Turner, Louis (1975) «State and Commercial Interests in the North Sea Oil and Gas: Conflict and Correspondence» i Martin Sæter & Ian Smart (red.) *The Political Implications of North Sea Oil and Gas*. Oslo: Oslo University Press.

- Tønnesson, Stein (2005) «Idealister og realister i USAs Midtøsten-politikk», *Babylon* (1).
- Wallerstein, Immanuel (2004) *The Decline of American Power*. New York: The New Press.
- Warde, Ibrahim (2005) «Le sort du dollar se joue à Pékin», *Le Monde diplomatique*, mars.
- Wendt, Alexander (1992) «Anarchy is What States Make of It», *International Organisation* 46(2).
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, Martin (2005) «America's deficits are more than just China's problem», *Financial Times* 10.05.
- World Economic Outlook* (2005) Washington D.C.: International Monetary Fund.
- World Energy Outlook* (2004) Paris: IEA/OECD.

Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen

Nina Græger
cand. polit. og doktor-
gradsstipendiat
ved NUPI

Norges geografiske plassering, særlig naboforholdet med Sovjetunionen, og NATO-medlemskapet fra 1949 har vært definerende faktorer i etterkrigstidens norske sikkerhets- og forsvarspolitiske diskurs. Lojalitet til alliansen, i første rekke til USA, var styrende for norsk «grand strategy», samtidig som Norge understreket sin spesielle posisjon i nord med visse «selvpålagte restriksjoner» (Græger & Leira 2005: 47).¹ Formuleringen «Norge er et land med ryggen mot Europa og ansiktet vendt mot Atlanterhavet» (se Brundtland 1981: 2) ble et stående uttrykk for Norges atlantiske sikkerhetsorientering og nære forhold til USA.

Sovjetunionens fall og slutten på den kalde krigen endret de overordnede rammebetingelsene for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, og for Forsvarets virksomhet. Det norske politiske miljø og forsvarsmiljøet ble imidlertid lenge hengende igjen i kaldkrigstenkning rundt Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske behov, sett i forhold til tilsvarende miljøer i andre europeiske land (Ulriksen 2002).² Det var først og fremst de nye intra-statlige konfliktene på 1990-tallet og de internasjonale forpliktelser disse aktiviserte både gjennom FN og NATO, som bidro til å endre norske forsvarspoli-

Takk til Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen, samt anonyme fagfeller, for gode kommentarer på tidligere utkast av artikkelen. Artikkelen er basert på forskning støttet av blant annet Forsvarsdepartementet, og bygger på en tidligere publisert artikkel i *Cambridge Review of International Affairs* 18(1): 85–103, april 2005.

- 1 Restriksjonene, som hadde både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske årsaker, gjaldt lagring av kjernevåpen og omfanget av allierte baser og øvelser på norsk jord i fredstid. De er spesifisert i Stortingsmelding nr. 94 (1978–1979).
- 2 Eksempelvis gjennomførte Danmark, Nederland og Belgia en hurtig omstilling av sine forsvar, som ble innrettet mot internasjonal innsats, og Frankrike avskaffet verneplikten allerede i 1996.

tiske praksiser. Dette falt sammen i tid med nærmest galopperende økonomiske kostnader knyttet til å drifte et invasjonforsvar og erstatte utrangert militært materiell med nytt.

På denne bakgrunn tar artikkelen utgangspunkt i tre spørsmål: Hvordan har den norske NATO-diskursen stivnet i visse meningsformasjoner og måter å forstå Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske virkelighet på, og hvorfor i akkurat disse formasjonene? Hvordan har de ulike synspunktene på og innrammingen av spørsmålet om NATOs betydning for norsk sikkerhet påvirket den politikken som føres? Hvilke utfordringer har NATO-transformasjonen skapt for synet på alliansen som «selve hjørnesteinen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk»?

For å plassere den særegne norske diskursen i den bredere euro-atlantiske vil artikkelen vise hvordan ytre hendelser, debatter og institusjonelle endringer blir trukket inn i og gjort relevante for den nasjonale debatten og av hvilke grupper. Et hovedanliggende er å se på hvordan transformasjonen av NATO og dreiningen i amerikansk utenrikspolitikk etter 11. september, særlig i kampen mot terrorisme, har definert norsk militær praksis og det diskursive rommet for norsk sikkerhets- og forsvarsdebatt.³ I et diskursanalytisk perspektiv, som denne artikkelen anlegger, er Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer ikke et objektivt eller gitt forhold, men konstitueres i måten disse utfordringene omtales på i dokumenter, debatter, taler osv. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk «virkelighet» er et resultat av en diskursiv kamp mellom et dominerende syn (representasjon) og et alternativt syn. Det alternative synet søker å etablere en «motoffentlighet» eller motkultur som bryter med og utfordrer hegemoniet til den dominerende offentligheten eller rådende kultur (se Hoare & Smith 1971).

Det dominerende synet på Norges forhold til NATO og USA målbæres primært av det sikkerhets- og forsvarspolitiske «establishment» (Regjeringen, departementene, forsvarsledelsen og Høyre og Arbeiderpartiet). Mot dette har Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, deler av offiserskorpset og «forsvarsvenner» i og utenfor Forsvaret argumentert for en alternativ forsvars- og NATO-politikk. Maktforholdet mellom disse er ikke konstant, men resultat av mer eller mindre vellykket framstilling og innramming av situasjoner eller hendelser i sikkerhets- og forsvarspolitikken. De som kontrollerer hva et fenomen eller en sak skal handle om (diskursens grenser),

3 Utviklingen av en europeisk forsvarsdimensjon og EUs stadig mer framtreddende rolle som sikkerhetspolitisk aktør forsterker det eksterne presset mot norsk forsvarsdiskurs og praksis (Græger 2002, 2005). Se også Rieker & Ulriksen (2003).

kontrollerer i stor grad også behandlingen av og, følgelig, utfallet av fenomenet eller saken (Foucault 1980, Neumann 1991a: 173). Vanlige maktteknikker er å presentere, her, alliansetilpasning som en del av en «normal», «naturlig» eller «rasjonell» sikkerhets- og forsvarspolitik, mens politiske alternativer framstilles som «avvikende» eller «irrasjonelle». Det skjer en endring i maktbalansen og et diskursivt skifte når den dominerende offentligheten viker for den alternative.

Artikkelen vil ta for seg debatten rundt sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske dokumenter (meldinger, proposisjoner og rapporter til Stortinget, NOUer, NATO-dokumenter), politiske taler og den generelle debatten rundt relevante ytre hendelser og begivenheter (terroranslag, NATO-reform osv.). Artikkelen er lagt opp som følger: Første del presenterer det dominerende synet, og andre del ser på det alternative synet på norsk alliansepolitikk. Tredje del oppsummerer diskusjonen og trekker noen konklusjoner.

Tilpasning til et NATO i endring

Før vi analyserer debatten, skal vi kort oppsummere NATOs rolle og transformasjon etter den kalde krigen. For at NATO skulle forbli et relevant instrument i møte med de nye truslene, ble det gjennomført reformer i kommandostrukturen, styrkestrukturen og i NATOs strategiske konsept (i 1991 og 1999). Den militære transformasjonsprosessen som ble initiert på NATO-toppmøtet i Praha i 2002, førte denne omstillingen enda et skritt videre. Nå heter det ikke lenger «out of area or out of business» i NATO-sjargong, men «out of Europe or out of business». NATO har med Praha-vedtakene og, etter hvert, deltakelsen i krigen mot terror «endret sin rolle fra å konsentrere seg om Europa til å bli en global leverandør av sikkerhet», ifølge Deputy Supreme Allied Commander Transformation (Forbes 2003). Det ble etter hvert også mer akseptert i NATO at EU i økende grad kommer til å ta ansvar for krisehåndtering i Europa (jf. EU-operasjonene *Concordia* og *Althea* på Balkan), mens alliansens fremste oppgaver ligger utenfor Europa, blant annet i «The Greater Middle East» (ibid., Jagland 2004).

Militær transformasjon skal være en permanent og offensiv prosess for å forbedre NATO-landenes kapasiteter, organisasjon og interoperabilitet. Som Supreme Allied Commander Transformation, Edmund P. Giambastiani, har uttalt det: «[T]ransformation is a continuing process, not a destination» (www.act.nato.int/transformation). NATO Response Force (NRF) og Prague Capabilities

Commitment (PCC) er viktige katalysatorer for den militære transformasjonen av alliansen. NRF skal være fullt operativ i oktober 2006 med flernasjonale styrker fra alle forsvarsgrener med global rekkevidde. NRF skal kunne settes inn i alle typer oppdrag og etablere et «brohode» på sju til femten dagers varsel og stå alene i minst tretti dager. Norge har meldt inn styrker til denne NATO-styrken og har hatt sitt største bidrag i NRF 4.⁴ PCC innebærer blant annet at NATO-styrkene skal kunne håndtere oppgaver knyttet til høyintensitets krig og stabilisering. Styrkeforpliktelsene innebærer blant annet at NATO-landene skal ha «raske, gripbare og troverdige kapasiteter» og stabiliseringsstyrker som kan stå over en lengre periode i et operasjonsområde (Devold 2004).

Budsjettproposisjonen for 2005 fra Forsvarsdepartementet oppsummerer utviklingen i NATO slik: «Fra i hovedsak å ha vært en planleggingsorganisasjon under den kalde krigen da hovedfunksjonen var militær avskrekking, har NATO gått over til å bli en organisasjon som aktivt leder og gjennomfører ulike typer militære operasjoner.» (St. prp. 1 2004–2005: 17). På tross av de endringer som denne transformasjonen har ført til i norsk forsvarspolitik, forsvarsplanlegging og forsvarspolitiske praksiser, har alliansetilpasningen i stor grad blitt videreført ut fra de samme begrunnelser som under den kalde krigen. Det rådende syn har vært at militær transformasjon er en «naturlig» forlengelse av norsk forsvarspolitik (jf. territoriell sikkerhet), av norske forpliktelser overfor NATO (jf. alliansesolidaritet) og av norsk engasjementspolitikk (jf. internasjonal solidaritet) (St. prp. 1 for Forsvarsdepartementet 2003–2004: 33).

Framstillingen eller innrammingen av NATOs nye oppgaver, bruk av militærmakt og konsekvensene av denne utviklingen for norsk politikk blir helt vesentlig for hvilke argumenter som aksepteres som relevante eller «normale», og hvilke som avvises som irrelevante eller «avvikende» i debatten. Spørsmålet om Norges forhold til NATO, og særlig til den militære transformasjonen, har i norsk debatt handlet om territorielt forsvar, om militærmakt som politisk instrument og om de transnasjonale forbindelsene, herunder forholdet til USA.⁵

4 NRF er basert på en rotasjonsordning som fordeler belastningen på NATO-landene og som man antar vil øke NATOs reelle reaksjonsevne (www.odin.dep.no/fd/norsk/Internasjonal/europa).

5 Norges forhold til NATO kan også koples til debatten om «rettferdig krig», soldatens rolle og andre moralske og etiske sider, men disse har et langt mindre nedslagsfelt i debatten og behandles ikke her.

Territorielt forsvar av Norge

Debatten om norsk tilpasning til og politikk overfor NATO etter den kalde krigen handler, for det første, om territorielt forsvar. Territorium og geopolitikk har i stor grad definert sikkerhets- og forsvarspolitikkenes rammer og rasjonale. Norges beliggenhet som nabo til Sovjetunionen og senere Russland og de betydelige militære kapasitetene på Kolahalvøya har i det dominerende synet blitt sett på som et objektivt forhold eller «faktum», som norske politikere må forholde seg til. Det geopolitiske fokuset under den kalde krigen genererte også en konsensuskultur ut fra tanken om at «for et lite land i en utsatt posisjon... kan uenighet om hovedlinjene bli kostbar» (Holst 1985: 24). Denne konsensuskulturen ble også nedfelt i en praksis, den utvidete utenrikskomité (se Løvold 2002).

Geopolitikken og konsensuskulturen virket konserverende på politikken og gjorde det rett og slett vanskelig å utfordre det herskende synet på Forsvarets innretning og på forsvarspolitikkenes formål. Et viktig siktemål med det geopolitiske argumentet under den kalde krigen var å sikre alliert oppmerksomhet om nordområdene. I perioden etter 1991 og særlig etter hvert som lokalsamfunn ble berørt av nedskjæringene i Forsvaret, ble et fortsatt militært nærvær i Nord-Norge nærmest et mål i seg selv. Dette førte til at fiendebildet av Russland gjenoppsto, nå knyttet til ressursutvinning i havområdene i nord, som vi skal se senere.

På grunn av geopolitikkenes primat i norsk forsvarsdiskurs har det dominerende synet i NATO-diskursen kunnet trekke på denne tradisjonen også i argumentasjonen for et mer internasjonalt forsvar. Det har vært et sentralt premiss i norsk forsvarspolitik at Norges overlevelse som stat avhenger av at allianseforpliktelsene under Atlanterhavspaktens artikkel 5 («en for alle – alle for en») oppfylles.

Tilhengerne av forsvarsreform jobbet hardt for å få norsk deltagelse i de nye internasjonale operasjonene til å «passe med» norsk forsvarstradisjon og alliansepolitikk. Forestillingen om at nasjonalt, territorielt forsvar var kjerneoppgaven og internasjonal innsats en tilleggsoppgave, var dominerende i norsk diskurs til langt inn på 1990-tallet. Denne forestillingen ble etter hvert utsatt for et sterkt ytre press gjennom NATO-medlemskapet. Argumentet som gradvis vant fram, og der både Arbeiderpartiet og Høyre var pådrivere, var at på grunn av avhengigheten av alliert støtte var det beste Norge kunne gjøre, å støtte NATOs felles struktur og delta i de nye operasjonene, også utenfor NATOs kjerneområde. I debatten om langtidsproposisjonen for Forsvaret for perioden 2002–2005,

som startet omleggingen,⁶ understreket forsvarsminister Bjørn Tore Godal følgende:

Som et lite land i en utsatt strategisk posisjon er Norge fullstendig avhengig av både stabile og forutsigbare internasjonale rammevilkår og et sterkt og vitalt NATO. Gjennom vår innsats internasjonalt bidrar vi til begge deler. Derfor er vår innsats ute av direkte betydning for forsvaret av Norge. Hvis ikke vi kan bidra ute, kan vi heller ikke regne med hjelp utenfra om vi skulle trenge det (S.tid. 2000–01: 3762).

Ved å ramme inn norsk alliansetilpasning i en diskurs om betingelsene for territorielt forsvar (alliansestøtte) konstrueres det her en sammenheng mellom allianselojalitet definert som internasjonal innsats på den ene siden, og nasjonal, territoriell sikkerhet på den andre. Senere har forsvarsminister Kristin Krohn Devold uttrykt sammenhengen mellom innsats ute og hjemme slik:

Det vi trenger er moderne, velutstyrte, fleksible og tilgjengelige militære styrker som raskt kan være til stede der de trengs – når det trengs. Da har vi god evne til nasjonal krisehåndtering. Da har vi god evne til å ivareta våre forpliktelser i NATO. Og, da har vi et godt forsvar – også mot det uforutsette og overraskende (Devold 2003a).

Erfaringer fra norsk internasjonal innsats på 1990-tallet, særlig i NATO-operasjonene på Balkan, bidro til å presse fram krav om å modernisere og omstrukturere Forsvaret. Norske offiserer som deltok i disse operasjonene, samt yngre akademikere fra enkelte miljøer og yngre forsvarsbyråkrater sto for et alternativt syn på Forsvarets rolle og på behovet for internasjonalisering. Det var altså endringer i Forsvarets praksis, snarere enn i den generelle diskursen, som var den viktigste ytre drivkraften bak omleggingen av Forsvaret og forsvarspolitikken (Græger & Leira 2005: 57). Rundt år 2000 hadde den alternative tenkningen fått gjennomslag i diskursen, og omlegging fra invasjons- til innsatsforsvar ble sett på som uunngåelig og rasjonelt (St. prp. 45, 2000–01, Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000, Forsvarspolitisk Utvalg 2000).

Omleggingen av Forsvaret skapte naturligvis heftig debatt. Langtidsproposisjonen frambrakte et stort antall forslag (mer enn 50) fra opposisjonen, basert på skiftende flertall i forsvarskomiteen

6 Selv om Stortinget vedtok å opprette en internasjonal innsatsstyrke på 3500 personell i 1999, ble internasjonal innsats ennå ikke definert som en kjerneoppgave for Forsvaret (St. meld. nr. 38, 1998–99).

(Innst. S. nr. 342, 2000–2001), så vel som en alternativ utredning fra sentrumspartiene som utfordret regjeringen på en rekke punkter i en sen fase av debatten.⁷ Den viktigste debatten handlet om konsekvensene av økt deltakelse ute for forsvaret hjemme. Regjeringen ble kritisert for å prioritere deltakelse i internasjonale operasjoner høyere enn forsvaret av norsk territorium. I stortingsdebatten om langtidsproposisjonen imøtegikk forsvarsminister Godal denne kritikken med henvisning til behovet for alliert samvirke (interoperabilitet) og et mer moderne forsvar:

(...) et stort, men umoderne forsvar ville heller ikke kunne samarbeide på hensiktsmessig måte med våre allierte. For meg er den viktigste grunnen til å modernisere Forsvaret nettopp at det er nødvendig både for å kunne operere effektivt sammen med våre allierte i forsvaret av Norge, og for å kunne møte mindre utfordringer mot norsk suverenitet raskt og effektivt på egenhånd. (...) Selv uten en eneste norsk soldat i Kosovo må vi legge om det norske forsvaret (S.tid. 2000–01: 3762).

Erfaringene fra den norske innsatsen i Kosovo-krigen i 1999 ga støtte til denne argumentasjonen. Luftforsvaret møtte store utfordringer hva gjelder stridsevne, kapabiliteter og utrykningskapasitet («readiness», pga. typen personellkontrakter) og materielle svakheter, samt en generell mangel på interoperabilitet, ifølge evalueringsrapporten (Kosovokrisen: Nasjonal rapport 2001: 8–9).

På tross av mye støy vedtok et flertall bestående av regjeringspartiene Høyre, KrF og Venstre og Arbeiderpartiet et forsvarspolitisk forlik i juni 2002 under behandlingen av Gjennomføringsproposisjonen (St. prp. 55, 2001–2002). Forliket innebar blant annet at den økonomiske rammen for Forsvaret for fireårsperioden 2002–2005 ble satt til 118 mrd. kroner, i et forsøk på å skape større forutsigbarhet og bedre balanse mellom forsvarsstrukturen og budsjettene. I det nye strategiske konseptet, «Styrke og relevans» (2004: 4, 13), har Forsvarsdepartementet vært opptatt av å vise at omleggingen av Forsvaret er basert på politiske vedtak i Stortinget og derfor har solid folkelig forankring.

I tillegg til lojalitet til alliansen og interoperabilitet understreker regjeringen at den erfaringen norske styrker får ved å delta sammen med allierte i internasjonale operasjoner, er vesentlig for Norges evne til å takle konfliktsituasjoner og angrep på egen hånd eller sammen med NATO-styrker (St. prp. nr. 42, 2003–2004). I budsjettproposisjonen fra Forsvarsdepartementet for 2004 heter

7 For en analyse av det første forsvarsforliket, se Skogrand (2001).

det for eksempel at: «[E]rfaringer fra internasjonale operasjoner hever kvaliteten på vårt nasjonale forsvar og (...) sikrer at vi i en gitt situasjon er i stand til å motta alliert hjelp til Norge» (St. prp. nr. 1, 2003–2004: 9).

I den dominerende diskursen er det helt sentralt at NATO forblir en effektiv allianse som kan komme Norge til unnsetning, enten det dreier seg om et konvensjonelt angrep mot norsk statsuverenitet (territoriell) – som oppfattes som lite sannsynlig i overskuelig framtid – et terroranslag som rammer norsk samfunnssikkerhet, f.eks. mot norske olje- og gassinntallasjoner, eller begrensede anslag mot menneskelig sikkerhet, for eksempel utslipp fra kjernekraftverkene på Kolahalvøya (Styrke og relevans 2004: 44). Aktiv deltakelse i NATO og i transformasjonsprosessen er, ifølge dette synet, Norges bidrag «for å sikre at alliansen forblir relevant og sterk» (Devold 2003a). Som forsvarsministeren har understreket: «NATO-medlemskapet og norsk alliansepolitikk er for Norge derfor et mål og et virkemiddel på samme tid» (ibid.).

For å oppsummere diskusjonen så langt var tanken om NATO-medlemskapet som et mål «i seg selv» relativt uproblematisk under den kalde krigen med sovjettrusselen i nord – unntatt i SV og på ytterste venstre fløy. I dag må imidlertid NATO i større grad enn før gjøres relevant fordi oppgavene ikke lenger primært er knyttet til nasjonalt forsvar. Dette gjøres gjennom diskursive grep som koplingen mellom Forsvarets internasjonale og nasjonale virksomhet. Allianselojalitet, interoperabilitet og erfaringer fra internasjonale operasjoner er sentrale bindeledd her.

Militærmakt som politisk instrument

Norsk debatt om NATO-tilpasning handler også om hvordan Forsvaret kan brukes for å sikre Norges innflytelse innad i alliansen og tilgang til allierte beslutningstakere. Under den kalde krigen ga Norges geopolitiske plassering som et «vaktårn» mot Russland en posisjon i NATO som var unik for et lite land (Tamnes 1997). På et overordnet plan har alliansepolitikken og omleggingen av Forsvaret derfor i stor grad vært rettet mot å forsøke å kompensere for Norges reduserte strategiske betydning i alliansen etter den kalde krigens slutt. Et av målene med omleggingen av Forsvaret har nettopp vært å gjøre det til et «moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel» (St. prp. nr. 1, 2004–2005, pkt. 1.2).

Ideen om at Forsvaret skal brukes for å understøtte utenrikspolitiske mål, representerer et brudd med invasjonforsvaret fra den

kalde krigen. Det dominerende synet som framføres i debatten, er at det å tilby relevante styrkekomponenter øker sjansene for at Norges stemme blir hørt: «Våre styrkebidrag i internasjonale operasjoner anses som relevante (...). Dette har gitt Norge stor anerkjennelse, og styrket vår troverdighet som en seriøs bidragsyter og alliansepartner» (St. prp. nr. 42: 9). Norge har tidligere meldt inn styrker til Vestunionen og til EU fra 2000 ut fra en «troops for influence»-strategi (Græger 2002). Dette skapte imidlertid ikke særlig motstand i den norske diskursen før Norge ble invitert til å melde inn styrker til en av EUs kampgrupper høsten 2004 (Græger 2005).⁸

Tanken om å omsette militær styrke i politisk kapital er en viktig grunn til at Norges deltakelse i NATOs transformasjonsprosess prioriteres. Transformasjon må, ifølge forsvarsministeren, «være en permanent del av våre militære styrkers virksomhet» slik at «vi til enhver tid er anvendelige hjemme og ute» (Devold 2004). Ministeren har vært klar på at Norge må utnytte sine komparative fortrinn: «Identify what you are good at and concentrate on it (...) That way you can play with the big boys even if you are small» (*New York Times* 2003). Spesialstyrker, minerydding og fjellrekognoseringsoppdrag har blitt nevnt som eksempler på nisjekapasiteter og relevant kompetanse som Norges allierte – og særlig USA – trenger, og som derfor kan konverteres til politisk innflytelse.

Et konkret eksempel kan illustrere hvordan denne argumentasjonen har blitt brukt, nemlig i forbindelse med den siste slankingen av NATOs kommandostruktur. I hvilken grad disse argumentene hadde noe for seg, skal vi ikke gå inn på her. I stedet skal vi se på hvordan representantene for det dominerende synet brukte prosessen rundt NATO-kommandoen på Jåttå for å underbygge hvor viktig det er at Norge kan tilby relevante militære bidrag.

Det ble, for det første, understreket at en nedleggelse av NATO-kommandoen på Jåttå ville være uheldig for norsk sikkerhet. Forsvarsministeren uttrykte situasjonens alvor ved å forsikre at «vi jobber hardt for å vise at Norge vil være et meget godt valg for alliansen» (Devold 2003b). Alliert trening og øvelser i Norge er ifølge regjeringen «et viktig virkemiddel for å knytte allierte til Norge gjennom et praktisk samarbeid, og har således en sentral sikkerhetspolitisk funksjon, og bidrar til å trygge vår nasjonale sikkerhet» (St. prp. 42, 2003–2004: 34). For det andre var det skarp konkurranse om hovedkvarterene NATO-landene imellom, og

8 Hovedstriden dreide seg om omfanget av norsk råderett over styrkene, gitt sammensetningen og funksjonen til slike kampgrupper. For en analyse av denne debatten, se Græger (2004: 95–97).

nedleggelse av NATO-kommandoen på Jåttå ville være et nederlag for Norge innad i alliansen.

Etableringen av Joint Warfare Centre (JWC) på Jåttå ble derfor sett på som en viktig seier for regjeringens «Jåttå-strategi». Som Forsvarets hjemmeside beskrev det: «I stedet for slakt rykket Nato-kommandoen på Jåttå et nivå opp» (*Forsvarsnett* 2003). Argumentet som ble framført var at norsk spesialkompetanse i Afghanistan (F-16, spesialstyrker) hadde blitt omsatt i politisk innflytelse; Norge ble hørt i et spørsmål av «vital» betydning. Dette ble understøttet av uttalelser fra nestkommanderende ved NATO-hovedkvarteret i Norfolk (USA), Ian Forbes: «– Norge er progressiv når det gjelder omstilling, utvikling og ny teknologi. Jåttå var et naturlig valg: Det er relativt tilgjengelig og har gode fasiliteter. Minst like viktig er det at de ansatte har riktig mentalitet og kultur – de ser fremover» (Forbes 2003). Etableringen og lokaliseringen av JWC ble også sett på som en personlig triumf for forsvarsministeren, og som et resultat av hennes nære, personlige forhold til blant annet den amerikanske forsvarsministeren (*Verdens Gang* 2005). Eventuelle pragmatiske eller praktiske grunner til at NATO valgte å ha sin underavdeling av transformasjonskommandoen i USA på Jåttå, kom ikke fram i debatten.

Joint Warfare Centre skal også bygge bro over det teknologiske og intellektuelle gapet som mange hevder har oppstått mellom USA og Europa og som kom til syne i forbindelse med Irak-krigen i 2003: «Det skal være et tett samarbeid mellom USA og Europa når det gjelder ideer, og Jåttå vil få kraftig innflytelse i dette arbeidet» (Forbes 2003). De transatlantiske relasjonene har en sentral plass i norsk NATO-diskurs.

NATO som arena for transatlantiske forbindelser

NATO er en arena for de transatlantiske forbindelsene mellom Europa og USA, og en ramme for det bilaterale forholdet mellom USA og Norge.⁹ Under Bush-administrasjonen tok USAs utenrikspolitikk etter hvert en vending som bryter med sentrale elementer i norsk utenrikspolitisk tradisjon, som for eksempel FNs overordnede rolle i spørsmål om internasjonal fred og sikkerhet (FN-mandat), betydningen av det multilaterale samarbeidet og NATOs sentrale rolle i dette. På tross av denne dreiningen forblir USAs betydning for norsk politikk tilnærmet uendret i den dominerende lesningen av diskursen.

⁹ Det tette samarbeidet mellom Norge og USA under den kalde krigen representerte nærmest en «allianse i alliansen», ifølge Tamnes (1997: 61).

Amerikansk sikkerhetspolitisk tenkning, politikk og militære doktriner har formet norsk politikk direkte, gjennom det bilaterale samarbeidet, og indirekte, gjennom det multilaterale samarbeidet i NATO. Selv om rammen for styrkebidragene er NATO, legges det ikke skjul på i NATOs hovedkvarter at alliansen er et instrument for USA.¹⁰ I perioden etter 1989 fortsatte norske myndigheter å pleie det nære forholdet til USA ut fra den kalde krigens logikk. Ifølge det rådende synet i norsk politikk tilsa verken hendelser eller amerikansk politikk som sådan at det var nødvendig å endre den norske kursen. Det ble imidlertid uttrykt frykt for at USA skulle vende seg innover og følge en isolasjonistisk linje i fravær av en umiddelbar militær trussel mot Europa, og at europeerne i NATO – herunder Norge – derfor måtte anstrenge seg for å holde på USAs interesse (St. meld. nr. 22, 1997–98: 29).

Denne problematikken ble enda tydeligere etter 11. september. På tross av at NATO aktiviserte artikkel 5 dagen etter angrepene mot USA, valgte Bush-administrasjonen en mer løselig koalisjon av globale partnere i «Operation Enduring Freedom» i Afghanistan. Amerikanernes lunkne interesse for NATO i forbindelse med krigen i Afghanistan (Howorth & Keeler 2003: kap. 1) og den unilaterale linjen i Irak-krigen førte til spekulasjoner om at USA i praksis kom til å forlate NATO. Mange mente at dette ville gjøre alliansen irrelevant (Lieven 2001: 14–15) eller til en rent politisk organisasjon (Forster & Wallace 2002: 107–22).

På grunn av denne situasjonen må Norge, ifølge forsvarsmi- nisteren, «bidra aktivt så USA fremdeles ser det som tjenlig med europeisk alliert samarbeid gjennom NATO» (Devold 2003a). Det har derfor vært det dominerende syn at det er viktig for Norge å demonstrere lojalitet til USA, for eksempel ved å delta i USA-ledete operasjoner, og i NATO-transformasjonen. 11. september bidro også til å disiplinere den norske debatten, noe lanseringen av «USA-strategien» i 2001 kan illustrere. Utgangspunktet for strategien, som ble utarbeidet av Utenriksdepartementet, var nettopp at de transatlantiske båndene og USAs rolle i Europa ikke lenger kunne tas for gitt, og også måtte evalueres i lys av det nye trusselbildet. Av innenrikspolitiske hensyn ble det bestemt å utsette lanseringen av strategien til etter stortingsvalget 12. september 2001. Etter ter- rorangrepene 11. september var det imidlertid ikke lenger mulig å presentere teksten i sin opprinnelige form, og en mer USA-vennlig

10 Dette ble bekreftet i intervjuer med norske diplomater, ansatte i NATOs internasjonale stab og av flere nasjonale NATO-delegasjoner, april 2004.

versjon ble formulert.¹¹

De transatlantiske forbindelsene rammes i økende grad også inn i en EU-diskurs (Græger 2005). Bushs forsoningsreise til Europa i februar 2005 og den tyske forbundskanslerens forslag om å vurdere omfattende reformer i forholdet mellom Europa og USA fordi NATO ikke lenger er «det primære sted der de transatlantiske partnere kan konsultere og koordinere sine strategiske planer med hverandre», vakte uro i Norge (*Aftenposten* 2005a, 2005b). Jan Petersen (2005) uttrykte at «En utvikling der kjernen i transatlantisk dialog finner sted direkte mellom EU og USA, vil stille Norge overfor betydelige utfordringer. Vi kan risikere å bli ytterligere marginalisert». I en avis kommentar uttalte Petersen, som representerer et EU-vennlig parti og som derfor har interesse av at EU også blir en del av norsk sikkerhets- og forsvarsdebatt, dette enda klarere: «(...) en akse mellom Washington og Brussel i sikkerhetspolitikken betyr en ytterligere marginalisering av Norge. Dette er nødt til å sette fart på EU-debatten i Norge» (*Aftenposten* 2005b).

Alternative syn på NATO

Siden den kalde krigen har det vært bred konsensus blant militære og politiske eliter og i opinionen¹² om at NATO-medlemskapet er Norges fremste sikkerhetsgaranti. Overgangen fra nøytralitetslinjen, på tross av en generell oppfatning om at dette hadde gjort Norge uforberedt på krigen i 1940, og til deltakelse i det integrerte NATO-forsvaret, skjedde imidlertid ikke uten debatt. Det var motstand mot å oppgi isolasjon og delta i forpliktende samarbeid basert på internasjonal integrasjon, framfor alt fra en borgerlig nasjonalkonservativ opposisjon preget av distriktsinteresser og suverenitetstenkning (Eriksen & Pharo 1997: 84). Denne motstanden nådde sitt høydepunkt i forslaget om å etablere Nordkommandoen på Kolsås utenfor Oslo. Fra borgerlig hold ble dette omtalt som «et fremmed militærdiktatur i vårt land» (Moseid), som «symbolsk militærpolitisk okkupasjon» (Nielsen), som konstitusjonelt betenkelig (Hambro) og som en mulig provokasjon mot Sovjetunionen (ibid.: s. 81). Det fantes også en liberal og intellektuell opposisjon i Oslo Venstre og i deler av Arbeiderpartiet fram til 1955, som var imot opprustning og amerikansk dominans. NATO-motstanden ble gradvis svakere og

11 Kilde i Utenriksdepartementets politiske ledelse, intervju, september 2003.

12 *Folk og Forsvars* halvårlege spørreundersøkelser om norske holdninger til NATO, og de senere årene også til EU, bekrefter dette bildet. I november 2004 svarte 87% at «Europeisk sikkerhetssamarbeid» er viktig (www.folkogforsvar.no/lef16678).

forsvant mer eller mindre etter valget i 1957, som brakte en ny generasjon av stortingsrepresentanter som var mer innstilt på å tilpasse seg NATOs moderniserings- og samarbeidskrav (ibid.: s. 82).

NATO-skepsisen knyttet til suverenitetstenkning og distriktspolitikk har i stor grad blitt videreført fra Bondepartiet til Senterpartiet, selv om partiet er erklært NATO-tilhenger. Motstanden mot USAs vekt på opprustning og dominans i NATO fra venstresiden i Arbeiderpartiet på begynnelsen av 1950-tallet videreføres i dag av Sosialistisk Venstreparti.

Sosialistisk Folkeparti, forløperen til SV, ble dannet som parti med utgangspunkt i motstanden mot NATO. USAs kjernevåpenpolitikk og NATOs «framskutte maritime strategi» har vært blant SVs hovedargumenter for å ville melde Norge ut av NATO (S.innst. nr. 150, 1992–93: 18). Partiet har heller ikke støttet det «Nye NATO» og de nye «out of area»-operasjonene etter den kalde krigen. SV støttet likevel NATO-aksjonen i Kosovo i 1999, på humanitært grunnlag (Bruun-Lie 2003).

Generelt har SV argumentert for at global sikkerhet bør ivaretas gjennom det større internasjonale fellesskapet og samarbeidet gjennom FN framfor «snevre geografiske eller sikkerhetspolitiske allianser» (S. tid. 2003–04b). SV har programfestet at Norge bør melde seg ut av NATO, selv om partiet lenge har hatt et pragmatisk forhold til dette spørsmålet, blant annet på grunn av manglende gjennomslag.

Senterpartiet kan karakteriseres som en del av et alternativt syn i NATO-diskursen fordi partiet deler SVs bekymring for det de oppfatter som en dreining fra et defensivt til et mer offensivt forsvar som følge av alliansetilpasning. Sp er ikke imot norsk medlemskap i NATO, men er uenig i den retningen alliansen har utviklet seg etter den kalde krigen, fordi dette tar bort fokuset fra nasjonalt forsvar. Dette er også stort sett utgangspunktet til en tredje posisjon i det alternative synet som målbæres av en gruppe vi med en sekkebetegnelse kan kalle «forsvarsvenner». Disse består hovedsakelig av offiserer, pensjonerte og i tjeneste, gjerne tilknyttet enkelte forskningsmiljøer, organisasjoner og fagforeninger.¹³ I det følgende skal vi se på de viktigste argumentene til disse tre posisjonene innenfor det alternative synet.

13 Fagforeningene i Forsvaret er en del av den alternative representasjonen, men av plasshensyn er det ikke mulig å omtale denne gruppen her.

Nasjonalt, territorielt forsvar må prioriteres

Den alternative visjonen av hva som fremmer nasjonalt forsvar, og som rommer til dels motstridende posisjoner, kom blant annet tydelig til syne i forbindelse med utenriksministerens og forsvarsministerens redegjørelser for Stortinget i desember 2003 om samlet norsk innsats i Afghanistan og Irak i 2004 og om Norges bidrag til operasjoner utenlands i 2004. I stortingsdebatten om redegjørelsene advarte SVs representant i forsvarskomiteen, Kjetil Bjørklund, mot et forsvar basert på ideen om fremskutt ivaretagelse av norsk sikkerhet gjennom deltakelse i proaktive eller preventive internasjonale operasjoner ledet av USA: «Det er dette vi har sett starten på de senere åra gjennom krigen i Afghanistan og Irak. Det har brakt oss fra et forsvar som har sine viktigste oppgaver i fredstidsorganisasjonen, og til et forsvar som er beregnet på krigføring» (S. tid. 2003–04a: 63). Bjørklund hevdet videre at utviklingen fra et defensivt forsvar til et forsvar beregnet på krigføring er et resultat av norsk tilpasning til NATO, som framstilles som noe som Norge er nødt til å være med på:

NATO er en svært sterk drivkraft bak dette synet, ikke minst gjennom utviklingen av «out of area»-strategien, PCC, Nato Response Force og den nye kommandostrukturen. Forsvarsministeren sier stadig vekk at denne utviklingen er nødvendig, også fordi de militære kapasitetene vi nå utvikler, er velegnet til, i tillegg til krigføring ute, forsvar hjemme. Men er de det? Hvis terrorisme er truslene, er det da fregatter, nye kampfly og missiltorpedobåter vi trenger? Svaret er nei (ibid.).

Bjørklund avviser her forbindelsen mellom alliansetilpasning og nasjonalt forsvar ved å så tvil om at slik tilpasning fremmer kapasiteter som gjør Forsvaret i stand til å håndtere den type trusler som kan ramme Norge. SV avviser også forståelsen av «framskutt forsvar» og hevder at dette erstatter et norsk defensivt forsvar med et offensivt, som er langt fra norsk forsvarspolitisk tradisjon. For SV handler spørsmålet om norsk NATO-tilpasning i stor grad også om hvilken vekt deltakelse i internasjonale operasjoner bør ha i Forsvarets virksomhet som sådan:

Sosialistisk Venstreparti ønsker seg et defensivt forsvar der det er den hjemlige utfordringen som er dimensjonerende for forsvarsstrukturen, og der vi etablerer samarbeid med de nærstående land som har interesser sammenfallende med våre (S.tid. 2003–04b: 24, jf. St. prp. 42, 2003–2004).

SV hevder at de umiddelbare truslene mot norsk territorium og norske interesser er konsentrert i nord. Partiet bruker dette som argument for militær tilstedeværelse her, og ikke i Afghanistan eller Irak. Forsvaret skal derfor, ifølge Bjørklund:

for det første, håndheve jurisdiksjon og suverenitet i egne områder, for eksempel knyttet til fiskeri- og petroleumsressursene i våre enorme havområder og, for det andre, å kunne avskrekke en potensiell fiende fra å angripe landområdene våre i en gitt situasjon, altså et defensivt forsvar (...) (S.tid. 2003–04a: 62).

Hvilken potensiell fiende som skal avskrekkes fra å angripe sies ikke, men ut fra sammenhengen er det nærliggende å anta at det dreier seg om Russland. Kontroll med ressursene i havområdene i nord er for så vidt ikke noen ny utfordring i forholdet mellom Norge og Russland (jf. forhandlinger om delelinjen og Gråsoneproblematikk). Men i lys av den forverrede økonomiske og politiske situasjonen etter oppløsningen av Sovjetunionen hevdes det her at man kan få en tilspissing av ressurskonflikter med militære implikasjoner, og at disse derfor må møtes med avskrekking.

Denne kaldkrigslesningen av Norges geopolitiske plassering finner vi igjen i Senterpartiets innlegg i debatten om den videre moderniseringen av Forsvaret (jf. St. prp. 42) i juni 2004:

Sjøl om (...) det sikkerhetspolitiske bildet har endret seg, (...) så er det faktisk sider ved vår forsvarspolitiske situasjon som ikke er endret. Det er Norges geografiske beliggenhet. Det faktum at Norge ligger ved et strategisk viktig havområde, at vi er randstat til en stormakt og at den politiske oppmerksomheten omkring nordområdene øker (...) (Marit Arnstad, S. tid. 2003–04b: 30–31).

Geopolitikken betraktes her som en objektiv størrelse, et gitt faktum som «taler for seg».¹⁴ Sp har derfor argumentert for behovet for permanent militær tilstedeværelse i Nord-Norge: «Det vil være for seint, og det vil komme til å oppfattes både som en provokasjon og som dramatisk, dersom en krisesituasjon skulle bli møtt med økt tilstedeværelse i nord» (Odd Roger Enoksen, S. tid. 2000–01: 3793). Under den kalde krigen ble militære forflytninger antatt å øke spenningen i nord og eskalere en eventuell konflikt med

14 Dette står i skarp kontrast til Tuathails (1996: 227) definisjon av geopolitikk som en moderne vestlig konstruksjon: «[G]eopolitics produced politics as theatre: geography was the stage, politics the drama, and international politics the detached observation of this representational spectacle.»

Sovjetunionen. I dag er selv en begrenset militær konflikt et lite sannsynlig scenario, blant annet på grunn av samarbeidsorganene mellom NATO og Russland, partnerskapet mellom EU og Russland og på grunn av den langt mer åpne og til dels institusjonaliserte kommunikasjonen mellom relevante aktører i nordområdene. Det at Russland «gjenoppstår» som potensiell trussel, nå knyttet til en mulig ressurskonflikt, viser snarere diskursens treghet og vanetenkningens makt i møte med en ny sikkerhetskontekst.

Distriktpolitiske hensyn har naturligvis også veid tungt i Sp's argumentasjon, etter at bosetting mistet mye av sin strategiske betydning etter den kalde krigen. Forsvaret har spilt og spiller fremdeles en viktig rolle for sysselsetting i distrikts-Norge. På grunn av fokuset på territorielt forsvar tilfredsstillers alliansen av SV, Sp og «forsvarsvenner» langt på vei distriktslobbyen i kommuner som rammes av rasjonalisering av forsvarsstrukturen og NATOs kommandostruktur.¹⁵ Kjernen i denne lobbyen eller det «militærkommunale kompleks» består av lokale militære sjefer og kommunepolitikere.

Motstanderne av regjeringens og flertallets politikk framhever også at svekket militær tilstedeværelse nasjonalt, som følge av økt internasjonal militær innsats, blant annet i NATO-operasjoner, kan få konsekvenser for Norges forhold til Russland. Tidligere øverstkommanderende for styrkene i Nord-Norge, Einar Skorgen, har vært opptatt av at de stadig tettere forbindelsene mellom NATO og Russland er uheldig. Erklæringen om «NATO–Russia Relations: A New Quality» og opprettelsen av et råd mellom NATO og Russland i 2002 som bygde videre på «The Founding Act» (1997), markerte samtidig et «nytt samarbeidsnivå».¹⁶ Skorgen (2002) hevdet at dette ville kunne gjøre det enda viktigere å beholde størstedelen av Forsvaret i nord fordi Norge kunne bli satt på sidelinjen i forhold til Russland i NATO. Norge kunne lett komme i klem mellom hensynet til hva som er det beste for NATO – som i økende grad må ta russiske interesser i betraktning for å beholde et godt forhold – og hensynet til norske nasjonale interesser.¹⁷ Han mente videre at den norske regjeringen burde ha krevd at problemene omkring grensedragningen i Barentshavet skulle ha vært løst før Russland ble sluppet så langt

15 Poenget her er ikke at de som fremmer et alternativt syn til det dominerende har hatt noen uttalt felles agenda eller målsetting med sine innspill i debatten, men at de er del av en meningsformasjon (representasjon), som også rommer ulike posisjoner.

16 Vedtatt av NATOs stats- og regjeringssjefer og den russiske regjeringen i Roma 28. mai 2002. Se også Declaration by Heads of State and Government (Roma-erklæringen) (www.nato.int).

17 Kommentar/intervju på NRK P2, «Verden i dag», 29.05.2002.

inn i NATO-samarbeidet. Andre har også pekt på at det stadig tettere partnerskapet mellom Russland og USA, blant annet som følge av krigen mot terrorisme, kan føre til amerikansk støtte for eventuelle russiske krav om ressurstilgang i havområdene i nord.

Statsminister Bondeviks (2002) svar i debatten var at det uansett ikke ville være i Norges interesse og at «det rett og slett ikke ville bli forstått [i NATO]» dersom regjeringen skulle stille slike betingelser for å inngå et tettere samarbeid med Russland i NATO. Statsministeren så heller ingen grunn til å styrke forsvaret av Nord-Norge ytterligere, og mente at opptrappingen av samarbeidet ville være positivt for Norges forhold til Russland.

En markant debattant og tidligere offiser, Jacob Børresen, argumenterer for at en framtidig konflikt med Russland, for eksempel om kontroll med og rettighetene til ressursene i Barentshavet, er både mulig og tenkelig:

I nordområdene finnes noen av verdens rikeste oppvekstområder for fisk og betydelige petroleumsressurser, strategiske ressurser det kan blir knapphet på og derfor konkurranse om. Området er dessuten av militærstrategisk betydning og i tillegg befenget med uavklarte juridiske spørsmål knyttet til grenser og forvaltningsmyndighet. Dette er klas-siske ingredienser i en oppskrift på konflikt (Børresen 2005a).

På grunn av dette vil, ifølge Børresen, den strategiske betydningen av militær og sivil tilstedeværelse, for eksempel fast bosetting i Finnmark, øke. Avskrekking gjennom synlig militærmakt og myndighetsutøvelse i utsatte områder vil imidlertid kreve et visst styrkevolum, for eksempel et reelt landforsvar (Børresen 2005b). Forskere ved Europaprogrammet har argumentert for økt militær kapasitet – utover avskrekking – med henvisning til det samme og til Norges «generelt økende strategiske betydning» (Bingen 2005).¹⁸

Det alternative synet på de forsvarspolitiske utfordringene, for å oppsummere, er at norsk deltakelse i internasjonale operasjoner og i et mer offensivt NATO-forsvar går på bekostning av det nasjonale, territorielle forsvaret, særlig i nordområdene. For Sp er det også viktig å få innleiret norsk NATO-politikk i en debatt om balansen mellom internasjonal og nasjonal deltakelse for å løfte opp de distriktspolitiske argumentene.

18 Debatten om nordområdene handler også om utvinningsregimer, atomsikkerhet, miljødimensjonen, Norges forhold til EU og til USA osv. (se Lodgaard 2005), men artikkelen har valgt å fokusere på innlegg som bruker nordområdeproblematikken for å fremme argumenter knyttet til omleggingen av Forsvaret.

Amerikanisering av norsk forsvarspolitik

Mens det rådende synet på Norges forhold til NATO understreker betydningen av USAs aktive deltakelse i NATO for norsk sikkerhet, peker tilhengerne av det alternative synet på at den militære tilpasningen til allierte og særlig amerikanske militære behov bidrar til å kople Norge for tett til USA. En posisjon innenfor dette synet argumenterer for at Norge kan bli et potensielt nedslagsfelt for terroraksjoner som følge av norske bidrag til USA-ledede operasjoner i Afghanistan og Irak, samt de tette politiske båndene til USA. Denne posisjonen er blant annet basert på to videoopptak der nestkommanderende i al-Qaida oppfordret alle muslimer til å angripe blant annet norske mål (Al-Jazeera 2003, 2004).

Den alternative lesningen av Norges politikk overfor USA og NATO er på mange måter en videreføring av tradisjonelt tankegods i SV, deler av Arbeiderpartiet og i partiene på ytterste venstre fløy på 1970- og 80-tallet. Denne posisjonen var ideologisk fundert og fokuserte særlig på at kjernevåpenstrategien i NATO ikke bare var moralsk forkastelig, men også farlig fordi den kunne trekke Norge inn i stormaktsspillet. Posisjonen ble imidlertid stort sett avfeid som avvikende og delvis også som en sikkerhetspolitisk trussel av den dominerende offentligheten. Individuer eller grupper med avvikende synspunkter på norsk sikkerhetspolitikk og USA ble generelt betraktet som sympatisører med sovjetkommunismen og utsatt for disiplinerte tiltak, som for eksempel overvåking og kontroll (se Foucault 1977: 209). I dag er det stuerent å kritisere USAs utenrikspolitik, i hvert fall dersom dette ikke har implikasjoner for hovedlinjen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Norge støttet for eksempel ikke Irak-krigen, men deltok i okkupasjonen av Irak, trolig som kompensasjon for kritikken mot USA (se Eide 2004).

I forbindelse med omleggingen av Forsvaret har bærere av det alternative synet også kopleet spørsmålet om norsk alliansetilpasning direkte til amerikansk militær strategi. Denne posisjonen er ikke tuftet på ideologi eller anti-amerikanske holdninger, men på skepsis mot en NATO-transformasjon som angivelig bygger på et amerikansk konsept. Fra den forsvarspolitiske ledelsen har satsingen på utviklingen av nisjekapasiteter «som vil inngå i allierte styrkepakker og bidra i et bredt spekter av operasjoner» (St. prp. nr. 1, 2003–2004: 13), blitt framstilt som en naturlig forlengelse av norsk NATO- og engasjementspolitikk.

Mot dette hevder den alternative posisjonen at satsing på et nisje- eller komponentforsvar etter «plug and play»-prinsippet i praksis betyr å bygge opp styrkebidrag som primært skal passe

med den amerikanske porteføljen (Børresen 2004). Spørsmålet om norsk NATO-tilpasning rammes her inn i en debatt om sårbarheten ved et høyteknologisk forsvar. Et norsk forsvar som innrettes mot allierte og særlig amerikanske behov, vil være sårbart i den forstand at det bare vil kunne brukes sammen med USA eller med NATO.¹⁹ Dette vil, for det første, redusere mulighetene for å bruke Forsvaret i nordområdene, hevder Børresen, der Norge har særlige interesser og lokale utfordringer.

For det andre svekker et komponentforsvar, ifølge denne posisjonen, spennvidden av militærmakt som instrument for norsk utenrikspolitikk, og dermed reduseres også Norges handlingsrom. Med referanse til «stormaktsspillet» som driver «krigen mot terror» framover, har Børresen (2002) satt spørsmålsteget ved retningen i norsk sikkerhetspolitikk: «er det virkelig i Norges interesse å delta med militære styrker i dette spillet?» Rotasjonssystemet i NRF (og i EU Battle Groups, som Norge har sagt ja til å delta i), der nasjonale bidrag bindes opp for en viss periode av gangen, peker i samme, begrensede retning.

Konklusjon: Hva slags NATO trenger Norge?

Det har skjedd to sentrale skifter i norsk NATO-diskurs etter andre verdenskrig. Ett fant sted noen år etter innmeldingen i NATO, der NATO-tilhengerne, som også tilhørte den yngre generasjon av politikere, vant fram med sine synspunkter. Det neste – som er fokus her – skjedde nesten femti år senere, da erfaringene fra Norges deltakelse i operasjonene på Balkan, sammen med skyhøye driftsutgifter, viste at tiden for å legge om Forsvaret var overmoden. Norsk NATO-politikk etter den kalde krigen har vært legitimert med referanse til et nytt trusselbilde, reduserte forsvarsbudsjetter, allianselojalitet, samt internasjonal solidaritet og opprettholdelse av internasjonale normer. Transformasjonen av NATO har vært en essensiell ytre drivkraft i omleggingen av Forsvaret. På grunn av diskursens treghet og vanetenkning i møte med et nytt trusselbilde, skjedde endringene i politikk og konsepter i stor grad som følge av endringer i praksis, særlig erfaringer fra deltakelse i internasjonale operasjoner.

Artikkelen har vist to hovedsyn eller virkelighetsoppfatninger (representasjoner) knyttet til NATOs relevans og rasjonale for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, og hvilke argumenter disse har truk-

¹⁹ Kilde ved Norges NATO-delegasjon, 29.04.2004.

ket på for å vinne fram i debatten. På et overordnet plan har (den diskursive) kampen stått mellom et dominerende syn på militærmakt som et utenrikspolitisk instrument som kan kompensere for Norges svekkede innflytelse innad i alliansen etter 1991, og et alternativt syn på militærmakt som instrument for nasjonale forsvarsoppgaver, primært knyttet til lokale utfordringer i nordområdene.

For å få gjennomslag i diskursen har det vært helt sentralt for det dominerende synet å etablere en forbindelse mellom nasjonalt forsvar og alliansetilpasning, særlig etter hvert som transformasjonen omformet NATO til en global sikkerhetspolitisk organisasjon som kan gjennomføre krigs- og stabiliseringsoppdrag. Dette har skjedd ved å framstille alliansetilpasningen som avgjørende for å sikre interoperabilitet – og dermed evnen til å kunne motta alliert støtte i en nasjonal krisesituasjon, mens deltakelse i internasjonale operasjoner har blitt framstilt som en naturlig videreføring av norsk engasjementspolitikk og allianselojalitet.

Tilhengerne av et alternativt syn har på sin side forsøkt å vise at økt internasjonal innsats svekker den nasjonale forsvarsevnen ved å trekke ressurser ut av Norge. Sentrale argumenter for større sivil og militær tilstedeværelse i Nord-Norge har vært geopolitikkens uforanderlighet i norsk forsvarspolitikk, de lokale forsvarspolitiske utfordringene knyttet til Russlands interesser i nordområdene som regional stormakt. Å konsentrere innsatsen ute og satse på kompatibilitet med amerikanske styrker vil redusere Norges politiske handlingsrom og legge uheldige føringer på bruken av Forsvaret nasjonalt, hevdes det.

Mens det alternative synet har fokusert på USAs altfor dominerende rolle i NATO, har det dominerende synet vært opptatt av USAs politiske tilbaketrekking fra NATO, særlig etter 11. september, og de konsekvensene dette kan få for norsk sikkerhet. Begge syn har imidlertid fryktet endringene i de transatlantiske relasjonene som følge av USAs mer eksplisitte utenrikspolitiske linje. Selv om det er enighet i diskursen om at en tilnærming mellom USA og Europa etter Irak er positivt, har det dominerende synet fryktet at en tettere bilateral dialog vil gå på bekostning av det transatlantiske samarbeidet i NATO. En slik utvikling antas å ville svekke NATOs troverdighet som hjørnestein for norsk sikkerhet, og også svekke norsk innflytelse på sikkerhetspolitikken i Europa, så lenge Norge står utenfor EU. Representanter for det alternative synet, som stort sett er mer imot at EU får en større sikkerhets- og forsvarspolitisk rolle enn de er imot det «Nye NATO», har imidlertid lite å tjene på å bringe EU inn i diskursen.

Referanser

- Aftenposten* (2005a) «Norge settes under press», 13.02.
- Aftenposten* (2005b) «Ny norsk EU-runde etter NATO-utspill», 14.02.
- Al-Jazeera (2004) tv-sending, 01.10.
- Al-Jazeera (2003) tv-sending, 21.05.
- Bingen, Jon (2005) «Militærmakt, strategi og Norges behov», *Dagbladet* 18.03.
- Bondevik, Kjell-Magne (2002) kommentar til/intervju på NRK P2, «Verden i dag», 29.05.
- Bourdieu, Pierre (1984) *Distinction – A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brundtland, Gro Harlem (1981) *Norway in the pattern of US–European relations*. Oslo: NUPI-notat 219.
- Bruun-Lie, Benedicte (2004) *Konsensus og kontinuitet? Stortingets debatt om NATOs intervensjon i Kosovo våren 1999 i et diskursanalytisk perspektiv*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Børresen, Jacob (2002) «NATO er ikke redskap for USAs politikk», *Aftenposten* 01.10.
- Børresen, Jacob (2005a) «Krig i vår tid?», *Aftenposten* 24.02.
- Børresen, Jacob (2005b) «Forblindet av teknologi», *Aftenposten* 10.05.
- Derrida, Jacques (1973) *Speech and Phenomena* (overs. David Allison). Evanston: Northwestern University Press.
- Devold, Kristin Krohn (2003) «Mål og prioriteringer i forsvarspolitikken i 2003», foredrag i Oslo Militære Samfund, 06.01.
- Devold, Kristin Krohn (2004) «Norges behov for militær transformasjon», foredrag på Luftmaktseminaret, Trondheim, 03.02.
- Eide, Espen Barth (2004) kommentar i *Aftenposten* 06.05., internettutgaven www.afenposten.no/nyheter/uriks/Irak/article789383
- Eriksen, Knut Einar & Helge Øystein Pharo (1997) *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forbes, Ian (2003) intervju, *Forsvarsnett* 07.07.
- Forster, Anthony & William Wallace (2002) «What is NATO for?», *Survival* 43: 107–22.
- Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000. Sluttrapport*. Oslo: Forsvarets overkommando/Forsvarssjefen.
- Forsvarspolitisk utvalg (2000) *Et nytt forsvar*. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, oppnevnt av Regjeringen 16. juli 1999. Oslo: Norges Offentlige Utredninger, NOU: 20.
- Foucault, Michel (1994[1972]) *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, Colin Gordon (red.). New York: Pantheon.
- Foucault, Michel (1977) *Discipline and punish : the birth of the prison* (overs. fra fransk av Alan Sheridan). London: Allen Lane.
- Græger, Nina (2005) «Norway between NATO, the EU and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse», *Cambridge Review of International Affairs* 18(1): 89–108.
- Græger, Nina (2002) «Norway and the EU security and defence dimension» i Nina Græger, H. Larsen & H. Ojanen (2002) *The ESDP and the Nordic countries:*

- Four variations on a theme*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (UPI)/Berlin: Institut für Europäische Politik.
- Græger, Nina & Halvard Leira (2005) «Norwegian strategic culture after World War Two: From a local to a global perspective», *Cooperation and Conflict* 42(1), Special Issue.
- Hoare, Quintin & Geoffrey Nowell Smith (red. & overs.) (1971) *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. New York: International Publishers.
- Holst, Johan Jørgen (1985) «Om utenrikspolitikk og Norge» i Johan Jørgen Holst & Daniel Heradstveit (red.) *Norsk Utenrikspolitikk*. Oslo: Tano A.S.
- Howorth, Jolyon & John T.S. Keeler (red.) (2003) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Innst. S. nr. 150 (1992-93) «Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98» (jf. St. meld. nr. 16, 1992–93).
- Innst. S. nr. 342 (2000–2001) «Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005» (jf. St. prp. nr. 45, 2000–2001).
- Jagland, Thorbjørn (2004) «Norge risikerer å falle mellom alle stoler», *Aftenposten* 27.11.
- Kosovokrisen: Nasjonal rapport* (2001) Oslo: Forsvarsdepartementet. ([www.odin-dep.no/fd/norsk/dok/andre_rapporter/010011-220003/dok](http://www.odin.dep.no/fd/norsk/dok/andre_rapporter/010011-220003/dok))
- Lieven, Anatole (2001) «The end of NATO», *Prospect*, December.
- Lodgaard, Sverre (2005) «Ny norsk politikk i nord», *Aftenposten* 09.05.
- Løvold, Andreas (2002) *Innenriks/utenriks: den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Neumann, Iver B. (2001) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- New York Times* (2003) «Who's Afraid of Norway?» (Matthew Brzezinsky), 24.08.
- Petersen, Jan (2005) «Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget», Stortinget 15.02. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Prague Summit Declaration* (2002) vedtatt av Det nordatlantiske råd i Praha 21. november 2002 (www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm).
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Skogrand, Kjetil (2001) «Forliket som forsvant. Refleksjoner omkring behandlingen av langtidsproposisjonen for Forsvaret», *Norsk Militært Tidsskrift* 8/9.
- Skorgen, Einar (2002) kommentar/intervju på NRK P2, «Verden i dag», 29.05.
- Stortingstidende (2003–04a) 17.12. 2003: 61–63 (midlertidig versjon).
- Stortingstidende (2003-04b) 10.06. 2004: 24 (midlertidig versjon).
- Stortingstidende (2000-01) 18.06. 2001: 3762–93.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2004–05) «For budsjetterminen 2005». Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 42 (2004–05) «Den videre modernisering av Forsvaret». Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2003–04) «For budsjetterminen 2004». Oslo: Forsvarsdepartementet.

- Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–01) «Omleggingen av Forsvaret». Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 16 (1992–93) «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i perioden 1994–98». Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 22 (1997–98) «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i perioden 1999–2002». Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 38 (1998-99) «Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner.». Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Styrke og relevans. Strategisk konsept for Forsvaret* (2004). Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Swidler, Ann (2001) «What Anchors Cultural Practices» i Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina & Eike von Savigny (red.) *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London: Routledge (74–92).
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tuathail, Geraóid Ó (1996) *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space* London: Routledge.
- Ulriksen, Ståle (2002) *Den norske forsvarstradisjonen – militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax forlag.
- USA-strategi* (2001) 05.10. Oslo: Utenriksdepartementet.
 (www.act.nato.int/transformation)
 (www.folkogforsvar.no/left6678)
 (www.odin.dep.no/fd/norsk/Internasjonalt/europa)
 (www.nato.int)

