

(Publisert i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr.1 (medio april) 2007, s.109-113;
<http://idunn.no/servlets/dispatcher?marketplaceld=2000&langageld=1&siteNodeld=3232237>).

OGS/- 02.12.06.

Bokomtale: Norsk utenrikspolitisk praksis (Aktører og prosesser)

Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.)
J.W. Cappelens Forlag AS, Oslo 2006. (275 sider). Pris kr. 348, -.

Med mangeårig bakgrunn fra utenrikspolitisk forskning og over 32 års fartstid i norsk utenrikstjeneste, er det med en viss blasert nysgjerrighet man gir seg i kast med det blodferske verket Norsk utenrikspolitisk praksis. Kan det være noe nytt å lære her, da? Svaret er et ubetinget ja.

Hvor og hvordan formes norsk utenrikspolitikk? Hvem er de viktigste og mektigste aktørene? Hvordan skapes og opprettholdes den såkalte konsensusen i norsk utenrikspolitikk, - og når slår den sprekker? Ifølge forlagets vaskeseddel er dette den første boken der en forsøker å gi en samlet oversikt over norsk utenrikspolitisk praksis. Pretensiøst, men greit nok til utvortes bruk. Utstyrsmessig er ellers boken ikke mye å skryte av, men mellom de dvaske og grå heftede permene ligger godbitene på lur.

Oppskriften er enkel: Redaktørtrioen (behøver man forresten hele *tre* redaktører for å få komponert en essaysamling omkring ett enkelt tema?) har hanket inn tilsammen 16 ressurspersoner (redaksjonskollegiet selv innbefattet) som har avfattet 12 lesverdige kapitler. Her belyses hovedtemaet under forskjellige synsvinkler, gitt ut i fra bidragsytternes ulike faglige ståsteder og erfaringsbakgrunn. Hvert kapittel rundes av med et konkluderende avsnitt, og et sammendrag i form av en boks inneholdende en håndfull kulepunkter. Dette gir en oversiktlig for ikke å si strømlinjet presentasjonsform, og fremstår som et nyttig redigeringsmessig grep.

Det vil føre for langt å referere, ennsi kommentere et noenlunde representativt utvalg av de funn, observasjoner, vurderinger og påstander som forfatterne bringer til torvs. Plasshensyn gjør at vi her skal avstå fra nærmere omtale av en rekke kapitler som hver især og på innsiktsfull måte tar for seg vesentlige sider av norsk utenrikspolitisk praksis (se f.eks. kapitlene 5, 6, 8 og 11 som omhandler bl.a. beslutningsprosessene i EØS, utenrikspolitikken

forhold til norsk og internasjonal rett, forskningens forhold til utenrikspolitikken og de transnasjonale aktørers rolle).

Noen smaksprøver skal likevel serveres for å belyse spennvidden i tematikk og tilnærming.

I kap. 2 (”Stortinget som utenrikspolitisk organ”) gir Anders C. Sjaastad en sober beskrivelse og analyse av Stortingets særegne beslutningspraksis i utenrikspolitiske saker. Ikke uventet bærer fremstillingen preg av forfatterens erfaringsbakgrunn som mangeårig ”insider” kombinert med forskerens analytiske distanse til materien. Leseren vil lete forgjeves etter dramatiske avsløringer, høytflyvende hypoteser eller bombastiske påstander. Derimot vil man finne detaljert og for mange (inkl. denne anmelder) ny kunnskap, presentert på en måte som gjør at selv merkverdigheter av typen *”Det diskuteres [...] ikke utenrikspolitikk i utenrikskomiteen”* fremstår som ikke bare meningsfylt, men som helt naturlig på grensen til det trivielle. Kapitlets sentrale element er beskrivelsen av den utvidede utenrikskomité (DUUK), med spesiell vekt på komitéens rolle som konsensusorgan – en rolle som Sjaastad langt på vei også synes å tillegge Stortinget som helhet. Avslutningsvis stilles spørsmålet om Stortinget fortsatt kan klare å hegne om dagens rolle som et konsensusopbyggende organ i utformingen av norsk utenrikspolitikk. Noe svar i så måte får vi ikke, dog mener forfatteren at *”mye tyder likevel på at Stortingets utenrikspolitiske beslutningspraksis i hovedsak vil vedvare”*.

Iver B. Neumanns nærgående omgang med norsk utenriktjenesteⁱ tilsier at man leser hans kapittel 4 (sammen med Nina Græger: ”Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører”) med særlig interesse. En kritisk leser vil her finne enkelte faktuelle unøyaktigheter av mer perifer art. Noen vil også stusse når det hevdes (om UD og FD) at *”Den samfunnsvitenskapelige litteraturen om disse to departementene er sparsom”*. Her nevnes riktignok Anders C. Sjaastads avhandling fra 1968 om beslutningsprosessen i FD, mens Jan G. Jølles parallelle avhandling fra samme år om beslutningsprosessen i UD forbigås i stillhet. Begge disse studiene inngikk i et banebrytende arbeid med anvendelse av den såkalte FIP-modellen som ble utviklet innenfor professor Nils Ørviks ”Forskningsgruppe for Internasjonal Politikk” (derav også benevnelsen FIP-prosjektet). Noe relevant litteratur turde også å være å finne i arbeider fra nyere tid.ⁱⁱ Men om nå Neumann og Græger likevel skulle ha en smule rett i at samfunnsvitenskapene har forsømt seg med hensyn til disse to departementene? I så fall – nok en grunn til å hilse denne boken velkommen.

Noen vil trolig kunne nikke gjenkjennende når Neumann og Græger anfører at *”UD har opplevd et funksjonstap de siste tiårene, særlig til fagdepartementene og Statsministerens kontor, som en følge av europeiseringen (for eksempel EØS-avtalen) og globaliseringen – og de kravene dette stiller til spesialistkompetanse”*. Enkelte vil kan hende også kunne slutte seg til forfatterens konkluderende påstand om at *”Den indre kulturen i UD har formet departementets respons på endringene i omgivelsene. Etter tsunamien er kulturendring satt på dagsordenen”*.

Nils Morten Udgaard tar i sitt bidrag (Kap.3 - ”Statsministerens kontor – minst, men mektigst?”) utgangspunkt i hans egen erfaring som statssekretær ved SMK 1984-86. At han også har fulgt med i utviklingen gjennom de påfølgende decennier, tilkjennegis ved observasjoner som f.eks. følgende: *”Og det er liten tvil om at UD betrakter internasjonal avdeling ved SMK som en konkurrent om viktig innflytelse: I siste del av 1990-årene sentraliserte UDs apparat sin kontakt til SMK, og avskar derved kontoret fra en direkte kontakt til avdelingene i Utenriksdepartementet”*. Så vet man dét!

I kap. 7 (”Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk”) beskriver Jon Harald Sande Lie den norske stats uttalte prosjekt om å bli en ”humanitær stormakt”, herunder fremveksten av fenomenet Den norske modellen. Forfatterens utgangspunkt er det noe tvilsomme postulat at *”Med den kalde krigens slutt mistet UD sitt eksplisitte sikkerhetspolitiske mandat og sin relevans”*, hvilket utløste et behov for utenrikspolitisk nytenkning, som påvirket forholdet mellom UD og frivillige organisasjoner. Det hefter imidlertid ingen tvil ved treffsikkerheten av den påfølgende beskrivelse av et raskt voksende samrøre mellom stat og NGO-er, hvor man i løpet av 1990-tallet fikk utviklingen av et nærmest symbiotisk forhold knyttet til partenes gjensidig konvergerende agendaer. Slik sett har Den norske modellen formalisert NGO-ene som en type utenrikspolitiske aktører: Mens organisasjonene tidligere nøt større frihet overfor staten, har staten gjennom fremveksten av Den norske modellen på 1990-tallet søkt å samkjøre NGO-enes aktiviteter med den utenrikspolitiske intensjonen om å gjøre Norge til ”en humanitær stormakt”. Forfatteren underslår ikke at denne utviklingen kan ha problematiske sider for begge/alle parter, men leseren sitter likevel igjen med det inntrykk at tingenes tilstand er noe som partene er komfortable med.

Janne Haaland Matlary og Audun Halvorsen tar i kap.9 for seg det kronglete formulerte temaet *”Bare når utenriks blir innenriks: utenrikspolitikken i partiene”*. Det begynner ikke

helt bra: Allerede i åpningsavsnittet presterer forfatterne en stygg blemme ved å omtale Høyre og Arbeiderpartiet som ”statsbærende” partier (et uttrykk som til overmål gjentas i sammendraget). Når skal vi klare å kvitte oss med dette skrømtet fra Nasjonal Samlings absurde språklige verktøykasse?ⁱⁱⁱ Forøvrig er kapitlet greit nok, informativt om enn ispedd en normativt preget virkelighetsforståelse. På grunnlag av bl.a. undersøkelser av norske partiprogrammers omtale av utenrikspolitikk konstaterer forfatterne at utenrikspolitikk ikke er et prioritert område for norske partier. Det skinner igjennom at forfatterne gjerne ser at det skjer en endring i så måte, og at mulighetene er tilstede: *”Når UD har mistet sitt informasjonsmonopol og andre aktører tiltar seg egne roller, er partiene aktører som absolutt burde spille en mer sentral rolle”*. Men vil partiene kjenne sin besøkelsestid? Forfatterne stiller sin tvil til skue: *”Mulighetsrommet er der for de politiske partiene, men spørsmålet er om de evner å utnytte det”*.

I kap.10 (”Budbringerens utenriksmakt”) avkrefter Henrik Thune, Torgeir Larsen og Gro Holm de forestillinger enkelte av oss måtte nære når det gjelder mediernes påvirkning på utformingen av norsk utenrikspolitikk (”CNN-effekten” i internasjonal terminologi). Forfatterne introduserer her begrepet *”doxa”* i betydningen oppfatninger og forestillinger som tas for gitt, og som derfor ikke underkastes kritiske undersøkelser. I norsk sammenheng er doxa kjennetegnet ved både enighet om visse styrende politiske prinsipper og en enighet om at forvaltningen av politikken i seg selv bør baseres på enighet. Media er ikke en autonom politisk aktør, men snarere en kommunikativ forlengelse av utenrikspolitikkens doxa, både ved å være tradisjonsforvaltende og ved å være innforstått med hensyn til dominerende utsyn og vurderinger. Forfatterne peker på to hovedårsaker til medias begrensede innflytelse på utformingen av norsk utenrikspolitikk: For det første pålegger toneangivende norske medier seg selv en grad av selvjustis. For det andre er mediene en integrert del av norsk utenrikspolitisk kultur, og er med på å ivareta og bekrefte rådende utenrikspolitisk konsensus. Det empiriske materiale som forfatterne konkluderer på, synes i all hovedsak å være av nyere dato. Dermed melder spørsmålet seg (for leseren, ikke forfatterne): Var det noe annerledes ”i gamle dager”, dengang Norge hadde en partipolitisk presse? Eller står vi overfor et fenomen som særlig har utviklet seg gjennom de siste fire decennier, hvor den journalistiske frigjøring fra eksplisitte partipolitiske ståsteder samtidig har medført en større grad av konformitet i den politiske journalistikk (reportasjer såvel som kommentarstoff) generelt?

Med så mange ulike innfallsvinkler og med så store variasjoner i bidragsyternes erfaringsbakgrunn og faglige ankerfester, vil en bok som denne lett kunne gi et sprikende helhetsbilde. Når så ikke er tilfelle, må æren et stykke på vei tilskrives den redaksjonelle regi. Samtidig må det bemerkes at svært mange av de samme observasjoner og betraktninger går igjen i en rekke av bokens kapitler, hvilket i bunn og grunn reflekterer det faktum at det hele veien dreier seg om ett og samme hovedtema, - det er den samme virkelighet man forholder seg til. For leseren kan det likevel være nyttig å få satt de ulike enkeltperspektiver inn i et bredere, sammenfattende hele. Den oppgaven gir Torbjørn L. Knutsen seg i kast med i avslutningskapitlet (kap.12 – ”Politikk og praksis i historisk lys”). Knutsens tema er de endringer i norsk utenrikspolitisk adferd som har skjedd i løpet av de siste 15 årene – i kjølvannet av den kalde krigens slutt – samt endringenes årsaker. Grunnpoenget er at årsakene til endringer i norsk utenrikspolitikk i all vesentlighet kommer utenfra. Med bred penn tegner forfatteren opp de faktorer og trender som har spilt inn og skapt nye utfordringer med endrede handlingsrom, muligheter og prioriteringer. Stikkord: Sovjetunionens sammenbrudd, kommunikasjonsrevolusjonen, fremveksten av nye, liberale idéer og ideologier. Mer spesielt rettes også søkelyset mot den pragmatiske tausheten som omgir Norges forhold til EU. Denne beskrives som et forhold som har å gjøre med en ubehagelig inkonsistens i Norges forhold til verden, - en dypere dikotomi i norsk utenrikspolitikk mellom liberal teori og realistisk praksis. Knutsen peker her på et problem som vil være et vedvarende tankekors ikke bare for forståelsen av Norges rolle i verden, men etter hvert også for den praktiske utøvelse av norsk utenrikspolitikk. Om Kants moralfilosofi – som Knutsen avslutningsvis antyder – kan være en egnet innfallsport til å sortere ut dette dilemmaet, skal denne anmelder ikke ha noen formening om. Uansett står vi her overfor en problemstilling som fortjener å tas alvorlig i den videre utenrikspolitiske diskurs.

Tilfeldige – eller selektive - smakebiter kan knapt yte en bok som denne full rettferdighet. Forlaget kan fortelle at boken er skrevet for studenter i statsvitenskap, men egner seg også for alle som vil holde seg oppdatert på sentrale beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk. Det er en partsoppfatning som undertegnede gjerne slutter seg til.

ⁱ Ref. såvel Neumanns egen tjenestegjøring i UD som hans forfatterskap av departementets ruvende jubiléumbok Aktiv og avventende (2005).

ⁱⁱ I så måte kan man vel knapt komme utenom Torbjørn Knutsen, Gunnar M. Sørbø og Svein Gjerdåkers standard-referanseverk Norsk utenrikspolitikk (1997).

ⁱⁱⁱ Jfr. Kunnskapsforlagets Store Norske Leksikons presentasjon av oppslagsordet "Statsbærende parti": *"Under den tyske okkupasjon av Norge utferdiget Vidkun Quisling en "lov om parti og stat" 12. mars 1942, hvor Nasjonal Samling etter tysk mønster ble kalt "det statsbærende parti" i Norge. I denne sammenheng ble det også fastsatt straff for å krenke eller angripe partiet"*.