



Fra FN til NATO

Norske styrker som eksportvare?

Petter Bjørge

Forsvarets stabsskole (FSTS)

Akershus festning, bygning 10, Postbok 1550 sentrum, 0015 Oslo, Norge

Forsvarets stabsskole er en del av Forsvarets høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1 – 5).

Sjef Forsvarets stabsskole: kommandør Tom Egil Lilletvedt

Militære studier er en militærfaglig tidsskriftserie innenfor Forsvarets stabsskoles ulike fagområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: oberstløytnant Tormod Heier

Redaksjonskomité: oberst Gjert Lage Dyndal (PhD), kommandør Tom Egil Lilletvedt, kommandørkaptein Johan Bergh, kommandørkaptein Kåre Birger Grebstad, oberstløytnant Tormod Heier (PhD)

Norwegian Defence Command and Staff College

Akershus festning, bygning 10, Postbok 1550 sentrum, 0015 Oslo, Norway

The Norwegian Defence Command and Staff College is part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognized scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1 – 5).

Chief Norwegian Defence Command and Staff College: Captain N Tom Egil Lilletvedt

Militære studier is an independent military journal attached to the Norwegian Defence Command and Staff College's broad portfolio of professional interests. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Lieutenant Colonel Tormod Heier

Editorial board: Colonel Gjert Lage Dyndal (PhD), Captain N Tom Egil Lilletvedt, Commander Johan Bergh, Commander Kåre Birger Grebstad, Lieutenant Colonel Tormod Heier (PhD)

Fra FN til NATO

Norske styrker som eksportvare?

Petter Bjørgo

Redaksjon

Oberstløytnant Tormod Heier

Grafisk design

commandogroup.no

E-post

fhs.kontakt@mil.no

ISSN

1894-2547

Bilder

Forsvarets mediesenter

Omslagsfoto

Norske og afghanske styrker gjennomfører operasjon Chashme Naw (2010) i Afghanistan.

Foto: Lars Kroken, Forsvaret/PRT Meymaneh

Trykk

07 Media – 07.no

Henvendelser om skriftserien kan rettes til

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgscole

Postboks 1550 Sentrum

0015 Oslo

Forfatteren

Petter Bjørgo er major i Luftforsvaret og tjenestegjør for tiden ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan utenfor Bodø. Bjørgo har tjenestegjort tre år i Hæren, blant annet i Hans Majestet Kongens Garde og i Telemark Bataljon. Han startet på Luftkrigsskolen i 1996 og har bred erfaring fra Luftvernartilleriet, blant annet som bataljonssjef. Han tjenestegjorde i 2010 som mentor i et av ISAFs Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) i Afghanistan. Bjørgo har en bachelorgrad i Militære studier og ledelse fra Luftkrigsskolen og en mastergrad fra Forsvarets høyskole.

Summary

Most studies on Norwegian troop contributions to multinational operations have focused on the Norwegian armed forces taking part in missions abroad. This study, covering the time span 1990–2013, limits itself to cases where the government has turned down a troop contribution request. The main question is, why has Norway refused such requests from NATO, the UN, or even the EU? Drawing its material from Norwegian newspapers, as well as a number of political documents, the study presents eight cases where Norway has been asked for troop contributions, among them Lebanon, Chad, Iraq, and South Afghanistan. Judging from the analysis, there are several causes behind the refusals, all of which can be partly or entirely explained by means of the following three factors: mandate, resources, and domestic politics. The main finding is that lack of resources is the most frequently used argument. However, this argument is primarily used as an explanation (or even excuse) when UN requests are rejected, in particular on the African continent. Moreover, the UN has received the highest number of refusals, regardless of cause. Refusals to NATO or US-led operations are mostly due to mandate considerations or discord within the government. In short, Norwegian troop contributions are much more likely to participate in Alliance operations than in UN missions.

Keywords: Norway, foreign policy, UN, troop contribution, NATO operation, mission, US-led operation, ISAF, Afghanistan, Chad, Iraq, Kongo, Lebanon, Mali, Somalia, Sudan

Innhold

Forfatteren	5
Summary	5
Redaktørens forord	9
Kapittel 1 Innledning	11
Problemstilling, presiseringer og avgrensninger	12
Tidligere studier	13
Kilder, teori og metode	14
Nyhetsverdi	16
Struktur	17
Kapittel 2 Den politiske prosessen	18
Henvendelser fra FN	18
Henvendelser fra NATO	19
Videre saksgang	20
Medier og folkelig forankring	21
Kapittel 3 Offisielle begrunnelser for avslag	23
Somalia (1992)	23
Libanon (2000)	25
Kongo (2001)	28
Irak (2003)	30
Sør-Afghanistan (2006)	32
Tsjad (2010)	38
Sør-Sudan (2011)	39
Mali (2013)	41
Oppsummering	44
Kapittel 4 Hvorfor har Norge takket nei?	46
Avslag begrunnet i mandat og operasjonstype	47
Somalia 1992	48
Irak 2003	50
Sør-Afghanistan 2006	52
Oppsummering	54

Avslag begrunnet med manglende ressurser	54
Libanon 2000	55
Kongo 2001	57
Tsjad 2010	59
Sør-Sudan 2011	60
Oppsummering	62
Avslag som resultat av norsk politisk splid	63
Sør-Afghanistan 2006	63
Mali 2013	66
Oppsummering	68
Medieomtale	69
Irak 2003	69
Sør-Afghanistan 2006	71
Kongo og Sør-Sudan	73
Kapittel 5 Konklusjoner	76
Fra FN til NATO-operasjoner	77
Avslag i nyhetsbildet	79
Et demokratisk problem?	80
Litteraturliste	84
Forkortelser	96
Avslag omtalt i media i perioden 1990–2013	97

Redaktørens forord

Kjære leser!

På 1980- og 1990-tallet stilte Norge årlig med rundt 1000 kvinner og menn til FN-operasjoner i Midtøsten, Afrika og på Balkan. Utover på 2000-tallet har det norske gjennomsnittet sunket til mellom 60 og 70 FN-offiserer. Riktig nok finnes hederlige unntak, med missiltorpedobåter i Middelhavet, samt feltskykehus og etterretningspersonell i Tsjad og Mali mellom 2006 og 2013. Tallenes tale er likevel klar: Forespørsler fra FN avslås, mens forespørsler fra NATO imøtekommes. Selv Stoltenberg-II regjeringens (2005 – 2013) opprinnelige ambisjon om å prioritere FN-operasjoner fremfor USA-ledede operasjoner kom til kort. I Soria Moria II-erklæringen fra 2009 var satsningen på FN-operasjoner i Afrika og Midtøsten tatt bort.

«Et lite forsvar» er forklaringen som oftest brukes, og dette åpner opp for et stort paradoks: Med stadig færre styrker prioriteres stadig farligere oppdrag, oftest i USA-ledede koalisjoner eller i NATO. Samtidig er det noe hult over slike forklaringer. I dette nummeret av *Militære studier* viser forfatteren at det ikke tok mange månedene før norske styrker var på plass i Irak (juli 2003) og Sør-Afghanistan (mars 2007). Dette skjedde selv om argumentet om «knappe forsvarsressurser» i første omgang var blitt brukt for å avslå en alliert forespørsel. Så snart partiene på Stortinget og i regjering var blitt enige, ble styrkebidragene sendt. Denne type alliansepleie fra Norges side skjer så å si aldri i FN-sammenheng.

Den norske befolkning får ikke vite mye om bakgrunnen for hvilke utenlandsoperasjoner Norge sier ja eller nei til. Vi opplever en grunnleggende mangel på informasjon og debatt, spesielt om *hvorfor* og *hvordan* avslag fattes. Kanskje skyldes dette politisk ubehag når beslutningen bryter med selvforståelsen av Norge som fredsnaasjon? Kanskje kan det også skyldes mediehusenes manglende interesse for «myke» FN-operasjoner? Konsekvensen er uansett den samme. Det er vanskelig for befolkningen å etterprøve den mest krevende beslutning våre politikere kan ta: om norske kvinner og menn skal sendes i krig eller ei. Dette er ikke bare et demokratisk problem. Det er også et paradoks, ettersom åpenhet og innsyn er en av hjørnesteinene i norske utenlandsoperasjoner. Hva er det egentlig norske styrker sendes ut i verden for å fremme, om ikke demokratiets nøkkelverdier?

Tormod Heier

redaktør/oberstløytnant

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgskole

Kapittel 1

Innledning

Norsk sikkerhetspolitikk har siden årene etter andre verdenskrig vært preget av kontinuitet. FN og NATO har blitt omtalt som «stadige hjørnesteiner» i norsk utenrikspolitikk (Larsen, 2005, s. 243). Her har også Forsvaret spilt en viktig rolle – fra den kalde krigens anti-invasjonsforsvar til dagens innsatsforsvar, som for alvor ble en realitet fra årtusenskiftet.

Bruk av Forsvarets styrker i internasjonale operasjoner har vært en viktig del av sikkerhets- og utenrikspolitikken. Bidrag med norske styrker i FN-operasjoner har vært et virkemiddel i utviklings- og engasjementspolitikken, men har også blitt sett på som «et komplementært instrument i bistandspolitikken» (Hansen, 2009, s. 114). Bidrag i NATO-operasjoner har gjort Norge til et troverdig medlem av alliansen (Godal, 2001). Operasjonene for FN, men spesielt NATO-operasjonene, har gitt Forsvaret relevant kompetanse og erfaring som kan nyttes i forsvaret av Norge. Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen har beskrevet Forsvarets utbytte av internasjonale operasjoner på denne måten: «De siste ti års erfaringer fra internasjonale operasjoner har bidratt til å heve kompetansen i alle ledd i Forsvaret» (Bruun-Hanssen, 2014).

Til tross for stor grad av kontinuitet i den overordnede sikkerhetspolitikken har det skjedd endringer i bruken av norske styrker i internasjonale operasjoner. Ikke minst gjelder dette endringer i *hvor* norske myndigheter prioriterer å sende styrkebidragene. For å undersøke utviklingen på dette området er det interessant å studere hvordan og hvorfor norske styrker er blitt brukt.

Studier av politiske beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner har til nå konsentrert seg om de faktiske bidragene Norge har stilt med. Et vanlig perspektiv har da vært å studere de bidrag Norge har hatt i ulike

operasjoner over en tidsperiode, hvilken type operasjoner norske styrker har deltatt i, og med hvilken politisk begrunnelse.

I denne studien har vi valgt å snu perspektivet. Vi har sett på tilfeller hvor Norge har valgt å si nei til styrkebidrag, herunder hvilken argumentasjon som blir brukt for å begrunne avslaget. Denne tilnærmingen kan bidra til å gi svar på om det finnes mulige brudd i argumentasjonen rundt bruken av norske styrker. I tillegg kan det undersøkes om brudd i argumentasjonen gjelder faktisk handling, eller om det bare forekommer på det retoriske plan.

Problemstilling, presiseringer og avgrensninger

Denne studien vil analysere politiske beslutninger knyttet til Norges avslag på forespørslers om styrkebidrag i internasjonale operasjoner. Hvorfor har Norge takket nei? Det er den politiske begrunnelsen for avslag som vil stå sentralt, enten forespørselen kommer fra FN, NATO eller andre aktører. Den innledende problemstillingen er derfor hvilke begrunnelser norske myndigheter brukte da de takket nei til deltakelse i internasjonale operasjoner på 1990- og 2000-tallet. Hensikten er med andre ord å undersøke hvorfor den norske stat i enkelte tilfeller avslår forespørslers om å delta militært i utlandet.

Fra denne problemstillingen kan det utledes flere forskningsspørsmål. Kan det for eksempel tenkes at bidrag i regi av enkelte organisasjoner, allianser eller koalisjoner i større grad får avslag enn andre? Kan det være slik at Norge prioriterer eller nedprioriterer ulike geografiske områder? Er operasjonens mandat av spesiell betydning?

I et land med begrensede militære ressurser vil regjeringen måtte prioritere mellom ulike forespørslers om deltakelse. Er det da norske interesser som styrer hva som må nedprioriteres? Hva er norske interesser? Vi kan for eksempel tenke oss at offisielle begrunnelser ikke alltid er ensbetydende med reelle årsaker. Kan avslag tenkes å bunne i uenighet innad i regjeringen eller på Stortinget – eller sågar i uenighet i NATO-alliansen eller andre organisasjoner som Norge er medlem av? Kan vi se noe mønster i disse avslagene? Og ikke minst – hvordan får et allment publikum kjennskap til avslagene?

Geopolitiske omveltninger kan medføre både større og mindre kursendringer i en stats sikkerhetspolitikk, og overgangen fra en bi-polar til en unipolar verdensorden etter Murens fall og Sovjetunionens oppløsning er av en slik karakter (Leira og Sending, 2013, s. 18). Forsvarsminister Johan Jørgen Holst (1990 – 1993) trakk allerede i september 1990 et slikt skille da han sa at «sikkerhetsproblemene og mulighetene for å oppnå virkelig sikkerhet er andre enn under den kalde krigen» (Holst, 1990). På grunn av endrede rammefaktorer etter den kalde krigen er det derfor naturlig å avgrense denne studien til perioden etter 1990. Samtidig har vi ønsket at studien skal være tidsriktig; derfor er 2013 satt som sluttidspunkt.

En annen avgrensning ligger i selve begrepet «styrkebidrag». Med styrkebidrag menes i denne studien militære styrker fra Forsvaret, satt sammen av norske myndigheter, som sendes til internasjonale operasjoner. Tilfellene i denne studien omfatter ikke beredskapsstyrker, observatører og enkeltstående stabsoffiserer.

De faktiske beslutningene knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner blir normalt fattet i regjeringskonferanser. Referater fra regjeringskonferansene er unntatt offentlighet, de vil ofte være gradert, og normalt frigis ikke dokumentene før det har gått 25 år (Spildo, 2002, s. 42). Følgelig har vi valgt å se på den politiske argumentasjonen som har kommet frem i det offentlige rom, primært gjennom norske aviser, supplert av politiske dokumenter. Teksten er altså en kvalitativ komparativ studie av politiske begrunnelser for avslag om deltakelse i internasjonale operasjoner, formidlet i det offentlige rom, enten i media eller gjennom andre offisielle kanaler.

Selv om valget av åpne kilder springer ut av nødvendighet, tilfører disse aviskildene også studien en offentlighetsdimensjon. Denne dimensjonen gjør det også naturlig å knytte noen kommentarer til medias rolle i slike saker.

Tidligere studier

Vi har ikke funnet forskningsbasert litteratur som systematisk tar for seg de avslagene Norge har gitt på forespørsler om deltakelse i internasjonale operasjoner etter 1990. Derimot finnes det en rikholdig litteratur som

dekker både ulike operasjoner der norske styrker har deltatt, herunder også beslutningsprosessen rundt bidrag og engasjementer. Denne litteraturen kan ikke gi svar på selve problemstillingen, men den kan bidra til å forstå helheten i norsk sikkerhetspolitikk. Videre vil studier som tar for seg beslutningsprosessen på mer generelt grunnlag kunne bidra til å forstå hvorfor og hvordan avslagene skjer. Ann Karin Larssen (2010) har skrevet om beslutningsprosessen rundt bidrag til NATO-operasjoner, mens Kjell-Knut Aabrek (2012) har tatt for seg den nasjonale beslutningsprosessen rundt deltakelse i FN-operasjoner. Når det gjelder litteratur om konkrete operasjoner som Norge har deltatt i, gir verket *Norsk forsvarshistorie*, bind 5: *Allianseforsvar i endring* et godt innblikk i tiden frem til år 2000 (Børresen, Gjeseth og Tamnes, 2004). For perioden etter 2000 gir Nordahl-Rajpoots masteroppgave en utfyllende oversikt over regjeringene Bondevik II og Stoltenberg IIs forsvars- og sikkerhetspolitikk (Nordahl-Rajpoot, 2010). Felles for disse kildene er altså at de tar utgangspunkt enten i faktiske bidrag som Norge har sendt, eller at de analyserer regjeringenes politikk slik den kommer til uttrykk gjennom offisielle dokumenter.

Kilder, teori og metode

For å finne svar på hvilke operasjoner Norge har takket nei til har vi gjennomført en tilfellestudie av ulike forespørsler med påfølgende beslutninger. Disse er basert på offentlig tilgjengelige kilder, primært norske aviser. TV og andre medier er ikke benyttet som kilder, idet viktige nyheter herfra uansett finner veien til avisene og vice versa.

Å få oversikt over alle avslag som har stått i alle norske aviser gjennom de siste 25 år er svært krevende. Vi kan derfor ikke utelukke at beslutninger er omtalt i aviser uten at vi har fanget dem opp. Det er imidlertid lite trolig at dette gjelder mange avslag, enn si at disse var spesielt kontroversielle. Videre har det vært nødvendig å begrense antall tilfeller av avslag som vil bli analysert i denne studien. Av om lag 20 avslag i norske aviser er kun åtte presentert og analysert.¹ Disse er valgt ut på bakgrunn av omfanget av omtale,

¹ Nyhetsarkivet Atekst og søkebasen Retriever er benyttet for å kartlegge avslag. Se vedlegg A for en oversikt over alle avslagene som ligger til grunn for denne studien.

både når det gjelder begrunnelse og eventuelle reaksjoner på begrunnelsene. Videre er utvalget gjort for å oppnå balanse mellom ulike typer operasjoner, ulike ansvarlige organisasjoner og ulike verdensdelene.

Denne type avgrensning medfører selvsagt alltid en fare for at tilfellene ikke er representative for totalutvalget av tilgjengelige tilfeller. Vi vil derfor også argumentere for hvorfor hvert enkelt tilfelle er valgt ut. Riktignok kan det hende at konklusjonene ville ha vært noe annerledes ved bruk av andre kriterier, eller ved bruk av tilfeldig uttrekning. Ut fra kartleggingen av alle avslag som er formidlet gjennom norske aviser, finner vi det likevel lite trolig at andre utvalgskriterier i vesentlig grad ville påvirket studiens konklusjon. I analysen vil det bli tatt hensyn til at utvalget ikke er tilfeldig, og det faktum at mange beslutninger ikke er offentlig tilgjengelige.

Innsamling av empiri har foregått uten bruk av teori. Mulige hypoteser har ikke vært utgangspunkt for studien, men har fremkommet etter hvert som avslagene er sortert. Studien har dermed en induktiv tilnærming. Studien vil på ingen måte forsøke å svekke eller forkaste eksisterende teorier, men den vil forhåpentlig kunne tilføre en dimensjon som er underkommunisert i de studiene og teoriene som foreligger.

Det har vært utfordrende å finne analytiske modeller tilpasset studiens problemstilling. Riktignok finnes det modeller og teorier som undersøker *hvorfor*, med *hvem* og med *hva* Norge bør delta når det gjelder styrkebidrag i internasjonale operasjoner (Johansen et al., 2007; Kjølberg og Nyhamar, 2011). Men ettersom avslagene Norge har gitt ikke er studert tidligere, finner vi det hensiktsmessig å ikke binde opp studien i begrensninger som slike modeller kan gi. Det kan synes som om slike modeller i større grad er utviklet for et aggregert nivå og ikke alltid tar hensyn til realiteter som ressursbegrensninger og politisk uenighet. Et siste argument for ikke å ta utgangspunkt i etablerte modeller er at det medieperspektivet som kildematerialet i denne studien legger opp til, ikke er en naturlig del av disse modellene. Dermed kunne medieperspektivet lett ha blitt underkommunisert.

Nyhetsverdi

For å forklare studiens begrensninger vil det knyttes noen kommentarer til medias samfunnsrolle, herunder forholdet mellom media og politikk, og hva man kan forvente kommer i medias søkelys. Media er ofte omtalt som «den fjerde statsmakt». Mediernes rolle som såkalt vaktbikkje eller overvåker av den politiske beslutningsprosessen er derfor viktig også i forbindelse med avslag om deltakelse i internasjonale operasjoner. Samtidig er det ikke mulig å overvåke alt som foregår, langt mindre rapportere det. Nyheter blir ofte begrenset til formidling av den informasjonen som mediernes redaksjoner mener er av interesse for det offentlige rom (Allern, 2004, s. 144).

Tradisjonelt sett har sikkerhetspolitiske saker vært lukkede prosesser (Knudsen, 1997, s. 75). Men medias arbeidsmetoder har endret seg, og det kan ikke lenger tas for gitt at en sak kan behandles uten offentlig innsyn (ibid., s. 89). Samtidig er det ikke alt som vekker mediernes interesse. Ideelt sett kunne vi ha ønsket oss at informasjon om samtlige politiske avslag om deltakelse i internasjonale operasjoner faktisk når ut i avisene, noe som ville ha gitt et solid grunnlag for en analyse. Vi kan imidlertid ikke forvente at dette skjer, og det er derfor nyttig å minne om noen kriterier for hva som blir en mediesak.

Sigurd Allern mener at «det ikke finnes noen faste, etablerte nyhetskriterier som er gjengs for alle redaksjoner. Nyheter blir produsert under skiftende forhold, ofte i hastverk og av mennesker som vil ha ulike oppfatninger om hva som er viktig eller vesentlig» (Allern, 2004, s. 144 – 145). Allern trekker imidlertid frem seks faktorer som bidrar til å gi hendelser en nyhetsverdi. Hendelsen må ha *relevans* for publikum og kunne *forstås* av det brede lag. Publikum må kunne *identifisere* seg med hendelsen og dem som er berørt. Videre vil mulighet for *personifisering* skape ekstra interesse. Graden av *sensasjon* er også viktig, og *konflikt* får ofte mer oppmerksomhet enn fred og fordragelighet (ibid.).

I hvilken grad et avslag om deltakelse i internasjonale operasjoner får noen nyhetsverdi, vil kunne variere i henhold til disse kriteriene. Et avslag som har reell betydning for Norges sikkerhet, vil trolig få oppmerksomhet på grunn av relevans. Et avslag om å delta i en operasjon langt unna Norge som ikke berører vår sikkerhet vil neppe få samme oppmerksomhet. I et slikt tilfelle kan likevel en personifisering, for eksempel gjennom intime fremstillinger av personlig lidelse, skape interesse. Likeledes vil avslag som ikke følger

definerte politiske satsningsområder og dermed bryter normen for hva som forventes å være i Norges interesse, kunne få ekstra oppmerksomhet. Vi vil senere se nærmere på hvorfor enkelte saker har fått mer omtale enn andre.

Struktur

Denne studien er inndelt i fem kapitler. Etter denne innledningen følger en beskrivelse av hvordan beslutningsprosessene for norske bidrag til NATO og FN normalt vil fungere (kapittel 2). Hensikten er å gi kjennskap til prosessen der avslagene fattes, blant annet for å belyse at alle beslutninger ikke nødvendigvis vil nå medias søkelys.

I kapittel 3 presenteres åtte tilfeller hvor Norge har svart nei på en forespørsel om bidrag. Hensikten er å beskrive den politiske konteksten rundt beslutningene og fokusere på de faktiske begrunnelsene som ble gitt. Fremstillingen er kronologisk, slik at leseren enklere kan se eventuelle endringer over tid (perioden 1990–2013). I dette kapitlet identifiseres tre hovedårsaker til avslag. Disse inngår som faktorer i den etterfølgende analysen.

I kapittel 4 analyseres ulike hovedforklaringer på hvorfor Norge har takket nei til deltakelse i internasjonale operasjoner. Tilfellene som er presentert i kapittel 3 vil bli brukt som objekter i denne analysen. Det sier seg selv at det beskrivende i kapittel 3, som omhandler begrunnelser for avslag, og det analytiske i kapittel 4 – som søker å forklare hvorfor Norge har takket nei – til en viss grad vil overlape hverandre. På grunn av denne strukturen kan leseren oppleve en viss grad av gjentakelser, men dette utgjør samtidig en rød tråd i oppgaven. Videre vil siste del av analysen undersøke tilfellenes forskjellige omtale i media, altså hvorfor enkelte saker får mer omtale enn andre.

I avslutningskapitlet (kapittel 5) ses det på hvilken eller hvilke av de tre hovedårsakene som best kan forklare avslagene. Kan vi se noen mønstre i avslagene ut over dette? Her presenteres også funnene som er gjort vedrørende medias dekning av de ulike tilfellene, og hvordan politikere har benyttet media til å forankre sine beslutninger i folket.

Kapittel 2

Den politiske prosessen

Dette korte kapitlet omhandler hvordan den politiske beslutningsprosessen rundt eventuelle styrkebidrag normalt fungerer. Det gjelder spesielt prosessen knyttet til deltakelse i FN- og NATO-operasjoner. Vi starter med å beskrive prosessen rundt styrkebidrag til FN, for deretter å se nærmere på prosessen i forhold til NATO-bidrag. En slik beskrivelse bidrar forhåpentligvis til å forstå konteksten rundt beslutningene, men også til større forståelse for begrensningene ved kildegrunlaget, altså for utvalget av caser.

Tradisjonelt har Utenriksdepartementet (UD) vært den sentrale aktøren i norsk utenrikspolitikk. I de senere årene er dette tyngdepunktet noe forskjøvet, ettersom også Forsvarsdepartementet (FD), Stortinget, media og andre interessegrupper har fått en større rolle (Græger, 2010, s. 133). At rollefordelingen mellom de ulike aktørene har endret seg, kan dels skyldes endringer i den sikkerhetspolitiske konteksten. Andre årsaker kan være veksten i saker som blir behandlet av internasjonale organisasjoner, medias økende rolle i samfunnet, samt det faktum at Norge på 2000-tallet har hatt flere perioder med mindretallsregjeringer (Knudsen, 1997, s. 73).

Henvendelser fra FN

Det er FNs Sikkerhetsråd som gir mandat til gjennomføring av FN-operasjoner. Når det gjelder planlegging og gjennomføring av operasjonene, er det generalsekretæren gjennom Department of Peacekeeping Operations (DPKO)

som har ansvaret. Styrkegenereringsprosessen i FN er delt i to – en innledende uformell del og en formell del. Av diplomatiske og politiske årsaker er den innledende henvendelsen uformell. Henvendelsene går gjennom den norske FN-delegasjonen, som videreformidler alle henvendelser tilbake til UD som hovedadressat, med FD og Forsvaret som gjenpartsadressater (Aabrek, 2012, s. 68). Hvis en eller flere av disse aktørene stiller seg negative til henvendelsen, vil dette formidles til FN. Videre saksgang i regjeringen vil normalt avsluttes, og FN vil i en slik situasjon normalt ikke følge opp med en formell henvendelse (ibid., s. 70).

I 2003 hevdet NUPI-forskeren Espen Barth Eide at UD «snakket bort» et avslag om styrkebidrag til Kongo under henvisning til at det var en uformell henvendelse (ibid., s. 73). Uttalelsen gir inntrykk av at en uformell henvendelse ikke blir sett på som like viktig som en formell henvendelse. Dette vil trolig gjøre presset på å informere om beslutningen mindre. Vi må anta at ikke alle uformelle henvendelser vil bli offentlig kjent, og de kan da heller ikke inngå i denne studiens kildegrunnlag, men eksemplet viser uansett at det er viktig å kjenne til forskjellen på formelle og uformelle henvendelser når man analyserer disse beslutningene.

Når en formell henvendelse behandles, utarbeides normalt et regjeringsnotat av UD og FD i fellesskap. Et slikt notat vil inneholde både forhold rundt den politiske situasjonen, sikkerhetspolitiske forhold, økonomiske forhold og fagmilitære vurderinger (ibid., s. 71). Det er dermed større grunn til å tro at slike saker vil bli offentlig kjent og tilgjengelige. En formell henvendelse fra en organisasjon som FN vil normalt være enklere å spore, foruten at den vil behandles mer inngående i regjeringen.

Henvendelser fra NATO

Beslutninger om å gjennomføre operasjoner i regi av NATO fattes av Det nordatlantiske råd, der også Norge er representert. Beslutninger i rådet baseres på konsensus blant alliansens medlemsland. Når det gjelder styrkegenerering, altså prosessen med å sette sammen styrken(e), gjennomføres dette i form av såkalte styrkegenereringskonferanser. Fra 2004 har NATO gjennomført årlige konferanser for alle NATO-operasjoner samlet, samt for beredskapsstyrker.

Det er her landene melder inn mulige styrkebidrag for kommende år, og det blir også avholdt konferanser etter behov. Felles for slike konferanser er at regjeringen har fattet beslutning om styrkebidrag på forhånd (Larssen, 2010, s. 195).

I tillegg til disse konferansene kan det også komme direkte forespørsler fra NATO. I likhet med prosessen om FN-bidrag vil en underhånds forespørsel komme før en eventuell offisiell anmodning. Hensikten med dette er å «unngå å svekke alliansen ved å ydmyke medlemsland gjennom å tvinge dem til å si nei for åpen scene» (Børresen, 2006, s. 43). Den formelle henvendelsen kan komme ved at den militære øverstkommanderende ved NATOs allierte hovedkvarter, via en norsk representant, fremmer en anmodning. Denne vil gå videre til Forsvarsstabens operasjonsavdeling. Slike henvendelser kan være både spesifikke og mer generelle. Ut over dette kan det også komme direkte forespørsler fra NATOs generalsekretær til Norges forsvarsminister (Larssen, 2010, s. 196 – 197).

En forespørsel om norske styrkebidrag til NATO kan altså fremmes på ulike måter. Normalt er det Forsvarsstabens operasjonsavdeling som utreder og skriver en anbefaling på vegne av Forsvarssjefen til FD, som også utreder og skriver sin anbefaling til forsvarsministeren. Ministeren fatter en foreløpig beslutning og fremsender sitt synspunkt i et regjeringsnotat, noe som danner grunnlaget for diskusjon i en regjeringskonferanse.

Videre saksgang

Den videre politiske behandlingen vil normalt være ganske ensartet, enten forespørselen har kommet fra FN eller NATO. Felles for styrkebidrag både til FN og NATO er at de etter saksbehandling i regjeringskollegiet blir drøftet med Stortinget i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK). Deretter fattes beslutningen formelt i statsråd eller i ansvarlig departement (Larssen, 2010, s. 198 – 199). Normalt er det kun ved deltakelse i nye operasjoner at beslutningen tas i statsråd (ibid., s. 207 – 208). Regjeringsnotatet, som er det sentrale dokumentet i denne prosessen, er unntatt offentlighet. Videre har de som sitter i DUUFK taushetsplikt, og referater derfra er unntatt offentlighet

i 30 år (ibid., s. 202). Befolkningen har med andre ord ikke innsyn i denne prosessen i dag.²

Denne summariske beskrivelsen av beslutningsprosessene bak et styrkebidrag må betegnes som idealtypisk, med rom for avvik. Forespørslers fra andre organisasjoner og løserer koalisjoner forekommer også. Behandlingen internt i regjeringen vil i slike tilfeller være den samme som for bidrag til FN og NATO. Forskjellen er i hovedsak at disse henvendelsene ikke nødvendigvis går gjennom en norsk delegasjon eller representant før de når det politiske nivået i Norge.

Medier og folkelig forankring

Selv om denne studien primært tar for seg de politiske begrunnelsene for avslag på forespørslers om norske styrkebidrag, vil den også berøre medias håndtering av saker som angår det sikkerhetspolitiske saksfeltet. Hvilke medier dekker hvilke sikkerhetspolitiske spørsmål, og hvorfor? Hvilke aspekter ved sikkerhetspolitikken blir eventuelt ikke dekket, og hvorfor?

Rune Ottosen mener at norsk presse har vært «lojal mot den offisielle norske sikkerhetspolitikken» (Ottosen, 2004, s. 232). Dette kan ha å gjøre med den tradisjonelle konsensuskulturen rundt norsk sikkerhetspolitikk. Det er likevel grunn til å tro at denne kulturen er i endring etter at pressen i større grad er blitt frigjort fra de politiske partiene og journalisten som referent er blitt erstattet av «vaktbikkja» (Bech-Karlsen, 2004, s. 73).

Deltakelse i internasjonale operasjoner er i stor grad et samfunnsproblem, men som studien vil vise, kan beslutningsprosessen og utfallet i slike saker også påvirkes av andre faktorer. For eksempel er journalistikken blitt stadig mer personorientert, og samfunnsproblem kan derfor i større grad bli redusert til saker som angår enkeltpersoner (ibid., s. 74).

² Disse bestemmelsene ble i juni 2012 foreslått endret av fire stortingsrepresentanter. Se Grunnlovsforslag 3 (2011–2012).

Som vi har sett, kan forespørslers om norsk deltakelse komme gjennom ulike kanaler. Samtidig er det stor sannsynlighet for at langt flere saker enn dem som har kommet frem i media er blitt behandlet. Tall fra Norad-tidsskriftet *Bistandsaktuelt* viser at Norge i perioden 2006–2011 hadde sagt nei til 20 av 25 forespørslers bare fra FN (Bolle, 2011).³ Blant disse har vi kun funnet noe medieomtale av fem av avslagene. 15 avslag er altså ikke blitt offentlig begrunnet – i hvert fall ikke på en måte som det alminnelige publikum har fått kjennskap til.

Uten at vi vet det sikkert, kan det være at avslag som ikke er gjort kjent gjennom media, på den ene side kan representere beslutninger med liten nyhetsverdi, på den annen side de mest kontroversielle beslutningene. Det er politisk uttalt at det er ønskelig med en større åpenhet rundt norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Et eksempel er initiativet fra utenriksminister Jonas Gahr Støre (2005–2012) om at Norges internasjonale «reflekser» skal utfordres (Støre, 2007, s. 44). Dette synspunktet ble videreført i regi av Utenriksdepartementet i det såkalte Refleksprosjektet (2006–2013). Dette signaliserer et ønske om mer åpenhet om norsk utenrikspolitikk, herunder Norges deltakelse i internasjonale operasjoner. Dersom kontroversielle beslutninger blir holdt utenfor medienes mulighet til omtale, vil dette representere en uheldig politisk håndtering av utenrikspolitiske saker i et demokrati.

Valget av åpne kilder i denne studien gjør det også mulig å se nærmere på politikernes bruk av media til forankring av sine beslutninger. I et demokrati er det, sett fra befolkningens synspunkt, viktig å debattere anliggender som kan berøre vår sikkerhet i det offentlige rom. Fra politikernes synspunkt kan den offentlige debatten være nødvendig for å opprettholde støtte til regjeringens sikkerhetspolitikk. Dette var i mindre grad nødvendig under den kalde krigen, da trusselen var mer åpenbar.

³ Kilden til *Bistandsaktuelt* er Forsvarsdepartementet.

Kapittel 3

Offisielle begrunnelser for avslag

I dette kapitlet redegjøres det for åtte tilfeller hvor Norge har valgt å ikke etterkomme en forespørsel om styrkebidrag. Hver case innledes med en kort bakgrunn for konflikten som skal omtales. Videre redegjøres kort for debatten i media, med hovedvekt på regjeringens begrunnelse for avslag. På grunn av den varierende mengden omtale av de ulike tilfellene vil lengden på presentasjonene variere. Dette sier ikke nødvendigvis noe om viktigheten av hver enkelt operasjon, men omfanget reflekterer de ulike synspunktene som kom frem i media. Kapitlet avsluttes med en oppsummering. Tilfellene presenteres kronologisk. Kapitlet starter med avslaget om deltakelse i en FN-operasjon i Somalia i 1992, og avsluttes med avslaget om EU-operasjonen i Mali i 2013.

Somalia (1992)

Høsten 1992 ble Norge forespurt om å delta i en flernasjonal styrke under ledelse av USA i det borgerkrigsherjede landet Somalia. Avslaget kom midt i den norske debatten om deltakelse i nye former for FN-operasjoner, samtidig som Norge også diskuterte mulige operasjoner på Balkan. Dette gjør beslutningen interessant, både i forhold til prioritering av oppdrag og i forhold til eventuell deltakelse i andre former for operasjoner enn det Norge tradisjonelt hadde vært med på.

I 1978 hadde Somalia mislyktes i et forsøk på å erobre deler av Etiopia. I tiden etterpå var det stadig flere grupperinger som organiserte seg og uttrykte misnøye mot den sittende presidenten. Etter stadig sterkere press mot presidenten fra midten av 1980-tallet brøt det ut full borgerkrig i 1988. Presidenten gikk i eksil i Nigeria i 1991. Etter flere kamper mellom ulike grupperinger, spesielt rundt byen Mogadishu, kom partene frem til en våpenhvile i mars 1992. FN opprettet da misjonen United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) og sendte 50 observatører til landet (Leraand, 2013c).

Den humanitære situasjonen i Somalia var kritisk, med over én million innbyggere på flukt og over fem millioner som sto i fare for å sulte i hjel. Nødhjelpen ble imidlertid hindret av fortsatte kamphandlinger, og i august samme år bestemte FN seg for å sende 3000 soldater for å beskytte nødhjelpsleveransene. Norge hadde allerede besluttet å delta med et stabskompani i denne styrken, som opererte under et fredsbevarende mandat.

Da sikkerhetssituasjon ble ytterligere forverret, tilbød USA seg å organisere og lede en operasjon for å sikre leveransene. FNs sikkerhetsråd aksepterte tilbudet. Operasjonen fikk mandat til å bruke makt for å sikre nødhjelpen, altså et fredsopprettende mandat. 24 land bidro i denne styrken, som gikk under navnet The Unified Task Force (United Nations, 2003). Det var i denne operasjonen Norge avslø deltakelse.

Begrunnelser for avslag

I NRK Kveldsnytt 4. desember 1992 kunne pressetalsmann i UD, Ingvar Havnen, meddele følgende: «Vi har i dag ikke tilgjengelige mannskaper for det formål FN nå har gått inn for. Dersom vi skal bidra med personell til denne styrken, vil det ta flere måneder å kalle inn ekstra mannskaper, trene dem opp og gjøre dem klare for innsats» (Johansen, 1992). Havnen understreket videre at Norge først og fremst ønsket å delta i en fredsbevarende operasjon i Somalia, og han forventet ikke reaksjoner internasjonalt på avslaget: «Vi har jo tross alt 1100 norske soldater i fredsbevarende arbeid flere steder rundt om i verden». Uttalelsen kan oppsummeres i tre budskap: 1) Norge har ikke styrker klare til innsats; 2) Norge ønsker ikke å operere under et mandat som åpner for å bruke makt; 3) Norge bidrar mye allerede.

I tillegg til avslaget om deltakelse i den amerikanskledede operasjonen med fredsopprettende mandat avsto Norge ytterligere en forespørsel i oktober. Her ble det bedt om en styrke til Somalia bestående av en havnekommando, en sanitetsenhet og en transportenhet. Også dette var del av operasjonen med fredsbevarende mandat. Det var forsvarsminister Johan Jørgen Holst som fremførte avslaget, som var begrunnet i sikkerhetshensyn: «Sikkerhetsforholdene for personellet i det området er ikke slik at vi kan gjøre det» (Storvik, 1992).

På samme pressekonferanse som forsvarsministeren informerte om avslaget til Somalia, fortalte han at Norge hadde sagt ja til en ingeniørvdeling og stabsoffiserer til United Nations Protection Force (UNPROFOR) i Bosnia Hercegovina. Oppdraget til denne styrken var å sikre at hjelpeforsyninger kom frem, og ifølge forsvarsministeren skulle dette skje med bruk av makt om nødvendig. Operasjonen hadde et fredsopprettende mandat. Det var stor usikkerhet knyttet til hvilken avdeling som skulle sendes, hvor den skulle settes inn og hvordan den skulle organiseres (Storvik, 1992). Forsvarsministeren var også opptatt av å presisere at mye av planleggingen til denne operasjonen hadde skjedd innenfor NATO-rammer, siden dette kunne si mye om hvordan organisasjonen hadde utviklet seg.

Hensikt med å ta med denne informasjonen er ikke å forskuttere analysen, men å gi et bredere perspektiv på beslutningene om deltakelse i ulike operasjoner. Oppsummert avsto altså Norge høsten 1992 å delta i det flernasjonale styrkebidraget til Somalia, grunnet ønsket om fredsopprettende mandat og tilgjengeligheten på styrker. I samme periode sa regjeringen imidlertid ja til deltakelse i en operasjon i Bosnia Hercegovina. Denne operasjonen hadde fredsopprettende mandat, og det var knyttet stor usikkerhet til hvorvidt Norge hadde noen tilgjengelig styrke.

Libanon (2000)

I 2000 avsto Norge en forespørsel om bidrag til FNs fredsbevarende operasjon i Libanon. Avslaget kom etter alt å dømme overraskende på FN. Forespørselen skjedde i forbindelse med en økning av den stasjonerte FN-styrken, noe som skulle forhindre et vakuum i området etter at de israelske styrkene trakk seg ut.

Fra FNs side var det trolig knyttet store forhåpninger til en norsk deltakelse i denne operasjonen. For det første var Norges samlede styrkebidrag til United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) et av landets største bidrag til internasjonale operasjoner etter andre verdenskrig. Faktisk var Norge i perioder det landet som stilte flest soldater til operasjonen. Totalt hadde Norge bidratt med 21 326 soldater i UNIFIL i perioden 1978 – 1998 (Leraand, 2013e).

For det andre hadde Norge vært involvert i fredsprosessen i Libanon-konflikten i mange tiår. Både den såkalte Oslo-avtalen fra 1993 og avtalen fra 2000 om Israels tilbaketrekning hadde i stor grad vært preget av norske diplomaters innsats. Den tidligere AP-statsråden Terje Rød Larsen (1996) var da også FNs spesialkoordinator for fredsprosessen i Midtøsten på denne tiden.

For det tredje arbeidet Norge i samme periode for å bli tatt opp i Sikkerhetsrådet, og vi må anta at det i en slik sammenheng ville være viktig å bidra med styrker til FN (Fyhn, 2000, s. 7). En kombinasjon av tidligere storsatsning, sentrale nordmenn i fredsprosessen og Norges ønske om en plass i sikkerhetsrådet gjorde et norsk bidrag sannsynlig.

Begrunnelser for avslag

Argumentene for deltakelse i Libanon-operasjonen kom fra regjeringen og ble i hovedsak fremført av utenriksminister Thorbjørn Jagland (2000 – 2001). Argumentene mot kom fra opposisjonen, som var i flertall. Under overskriften «Ny norsk FN-styrke aktuell» skrev VG den 24. april 2000 at regjeringen så positivt på en eventuell forespørsel fra FN. UDs pressetalsmann Ingvar Havnen uttalte at «Vi vil se på hva som er mulig for oss når det gjelder deltagelse i fredsbevarende operasjoner i området». I Forsvaret syntes holdningen å ha vært noe mer avventende. Brigader Erik Ianke ved Forsvarets Overkommando sa i samme artikkel at Forsvaret både på kortere og midlere sikt ville få «vesentlige problemer med å stille med militær støtte av betydning til FNs nærvær i Midtøsten». Likevel kunne han ikke utelukke «at vi kan bidra med et visst antall stabsoffiserer og observatører» (Lapidus og Buggeland, 2000, s. 16).

Det ble ikke noen umiddelbar debatt i media etter disse utspillene, men den 24. mai kom det en pressemelding fra UD som fikk opposisjonen på Stortinget til å reagere. I pressemeldingen sto det blant annet: «Fra

norsk side vil det kunne være aktuelt å yte følgende bidrag til UNIFIL: en transportkontrollenhet, militære observatører og fire transporthelikoptre med mannskap» (Utenriksdepartementet, 2000).

Kort tid etterpå publiserte NTB en artikkel som oppsummerte reaksjonene på pressemeldingen (Christensen, 2000).⁴ Det eneste partiet som uttalte seg positivt var SV, som ifølge Hallgeir Langeland mente «at Norge har et spesielt ansvar og en forpliktelse til å delta, på bakgrunn av den rollen norske forhandlere har spilt i Midtøsten-prosessen». Langeland sa videre: «Jeg håper Forsvarsdepartementet har kapasitet, og forutsetter at Stortinget bevilger penger».

Jan Petersen fra opposisjonen uttrykte Høyres syn på følgende måte: «Jeg er meget, meget skeptisk til en ny norsk deltakelse (...) Norges ressurser er allerede strukket til bristepunktet, og vårt engasjement på Balkan har uten tvil førsteprioritet». Kjell Magne Bondevik (KrF) sa: «Nå må noen andre stille. Vi kan kanskje vurdere en begrenset styrke, men må ikke gi inntrykk av noe tungt, norsk engasjement. Det har jeg sterke reservasjoner mot».

Også Senterpartiets Johan J. Jakobsen mente at Balkan-styrken var viktigst: «Nå må vi prioritere det vi allerede er engasjert i. Dessuten er det store problemer knyttet både til finansiering og personell». Jakobsen la til at han ikke var totalt avvisende, men ville se forespørselen fra FN før han uttalte seg ytterligere.

Lederen av forsvarskomiteen på Stortinget, Hans J. Røsjorde (Frp), var også svært tvilende. Også han mente at Norges oppdrag på Balkan var viktigst. Om eventuelle nye oppdrag i Libanon sa han det var utfordringer både i forhold til penger og personell, og han ville i «høyden vurdere et svært begrenset oppdrag». Alle disse representantene for opposisjonen, med unntak av SV, var altså sterkt kritiske, men ikke totalt avvisende.

Utenrikskomiteens leder Einar Steensnæs (KrF) krevde en snarlig redegjørelse om Libanon-saken i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFG). Den 25. mai sa Steensnæs til NTB: «Vi har lang tradisjon for at Stortinget konsulteres før regjeringen forplikter Norge i slike engasjement». Komiteens leder mente at redegjørelsen ville avklare om Jørgensen allerede hadde gått

⁴ Hele avsnittet refereres fra samme artikkel hos NTB.

for langt i forhold til å forplikte nasjonen uten politisk ryggdekning (NTB, 2000b). Etter møtet i DUUFK fastholdt både Høyre, FrP og sentrumpartiene at de ikke ville åpne for et nytt norsk engasjement i Libanon.

Til tross for motstanden hadde Jagland fortsatt tro på politisk støtte til et bidrag. Han ville komme tilbake til Stortinget dersom det skulle bli nødvendig (NTB, 2000c). Saken stilnet i media, men den 21. juni kunne Aftenposten bekrefte at Norges bidrag fortsatt var uklart (Bech, 2000, s. 4). Neste uttalelse i avisene kom den 27. juli, da Dagbladet meddelte at FN trolig ville be Norge om å stille fartøy til kystovervåkning. Stabssjefen i Sjøforsvaret, Jacob Børresen, så «overhodet ingen praktiske problemer med å delta med en skvadron motortorpedobåter i FNs operasjon i Sør-Libanon», forutsatt en ekstrabevilgning fra Stortinget (Thomassen, 2000, s. 23). KrF kommenterte utspillet og åpnet for å diskutere saken nærmere dersom regjeringen hadde «nye momenter å vise til» (NTB, 2000d). I samme artikkel refereres en opplysning fra statssekretær i UD, Espen Barth Eide: «På det tidspunktet viste det seg at FN ikke hadde behov for de ressursene, men nå er det altså en diskusjon om eventuelle maritime ressurser». Deretter stilnet saken igjen i media.

Til tross for at regjeringen og spesielt utenriksminister Jagland ønsket at Norge skulle bidra, ble det besluttet å si nei til henvendelsen. En regjering i mindretall var ikke villig til å gå imot stortingsflertallet i denne saken. Videre viste debatten i saken en antydning til forskjellig syn i UD og FD. Motstanden hos opposisjonen gikk i hovedsak på at oppdrag i Kosovo ble ansett som viktigere, og at Norge hadde tatt sin del av ansvaret i UNIFIL.

Kongo (2001)

I 2001 avsto Norge en forespørsel fra FN om styrkebidrag til Kongo. Forhistorien gikk tilbake til 1996, da den østlige delen av Kongo var herjet av en etnisk konflikt i Sør-Kivu. Utover høsten utviklet det hele seg til en borgerkrig. Gradvis vokste borgerkrigen til en regional konflikt, ikke minst grunnet medvirkning spesielt fra Rwanda, men også Angola, Burundi, Tanzania og Uganda. Den regionale konflikten hadde også andre dimensjoner. De etniske motsetningene mellom hutuer og tutsier, samt dragkampen om landets mineralforekomster, bidro til å gjøre konflikten svært komplisert.

I juni 1999 klarte Zambia å fremforhandle en fredsavtale, Lusaka-avtalen, som alle partene i konflikten etter hvert sluttet seg til. Avtalen la grunnlag for videre fredsarbeid, blant annet i regi av FN. Samme år opprettet FN en observatørmisjon, United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). Men selv om partene hadde inngått en fredsavtale, fortsatte kamphandlingene. Året etter utvidet FN sitt mandat og fikk på plass en fredsbevarende styrke (Leraand, 2013a). Norge bidro med observatører i Kongo, men avslo en forespørsel om styrkebidrag i 2001. Beslutningen om avslag ble tatt i en periode da Norge var medlem av FNs sikkerhetsråd.

Begrunnelser for avslag

Allerede forut for beslutningen var det tydelig at det pågikk en interessekonflikt mellom UD og FD. I Dagbladet 3. april 2001 uttalte Raymond Johansen, statssekretær i UD, følgende: «Sett fra min synsvinkel er det ønskelig med norsk deltakelse i MONUC både på grunn av vår posisjon i Sikkerhetsrådet, men også for å kunne ha førstehånds informasjon fra området i vårt arbeid med disse spørsmålene» (Thomassen, 2001).

FDs syn på saken ble formidlet av pressetalskvinne Kirsti Skjerven, som uttalte følgende: «Vi har tidligere uttrykt ønske om å samle våre tropper i utlandet i det vi definerer som kjerneområder. Afrika har tidligere ikke vært et slikt område». Norges rolle i Sikkerhetsrådet på den ene siden og ønsket om å samle norske tropper i utlandet på den andre representerer altså de to departementenes ulike ståsteder i denne saken (ibid.).

Den 20. mars 2001 hadde utenriksminister Thorbjørn Jagland gitt en utenrikspolitisk redegjørelse til Stortinget hvor blant annet Kongo ble omtalt. Han redegjorde for hva Sikkerhetsrådet arbeidet med i forhold til Kongo og nevnte FNs ønske om utplassering av soldater. Jagland presiserte at Norge samtidig ville «fortsette sitt humanitære engasjement i regionen og støtte meklingen for å få til en politisk dialog på grunnlag av de avtaler som er inngått blant stridende grupper i Kongo» (Jagland, 2001). Han unngikk i denne sammenheng å nevne sakens kjerne, nemlig spørsmålet om styrkebidrag. Ingen åpne kilder har avdekket hva som lå bak regjeringens

tilbakeholdenhet, og det har derfor vært vanskelig å oppspore flere politiske uttalelser om denne saken.⁵

Det eneste argumentet for avslaget vi har vært i stand til å finne i media, er altså uttalelsen fra FD. Departementet uttrykte et ønske om å samle bidrag i utlandet til definerte kjerneområder, men formidlet at Afrika ikke var et av disse. Gitt den uenighet som kan spores mellom departementene, kan dette tyde på at regjeringen ikke hadde noen felles og ensartet holdning til denne saken.

Irak (2003)

I mars 2003 ledet USA invasjonen av Irak. Norge ble flere ganger, både i 2002 og 2003, forespurt om å stille med styrker til denne operasjonen. Disse forespørselene representerer et eksempel på at anmodninger om styrkebidrag også kan komme fra stater eller løsere koalisjoner. Både krigen mot Irak i 1991 og særlig terrorangrepet på USA 11. september 2001 dannet et bakteppe for invasjonen. Den uttalte årsaken var USAs sterke mistanker om at Irak hadde masseødeleggelsesvåpen (Leraand, 2014). Invasjonen startet 20. mars 2003, på tross av usikre bevis for at Irak var i besittelse av slike masseødeleggelsesvåpen.

Norge takket nei til å sende styrkebidrag inntil invasjonen var over (NTB, 2003c). Denne beslutningen kan synes kontroversiell, ettersom Norge her av slo en forespørsel om støtte til sin viktigste bilaterale sikkerhetsgarantist, nemlig USA.

Irak-krigen vakte et stort engasjement i befolkningen. Gjennom store deler av 2002 bølget debatten om den norske regjeringens holdning til en eventuell invasjon av Irak. Underskriftskampanjer, demonstrasjoner og andre aktiviteter viste det norske folkets motstand. Flere NATO-allierte uttrykte også sin motstand, deriblant både Tyskland og Frankrike, mens andre NATO-allierte som Danmark, Polen og Storbritannia deltok. Den politiske ledelsen i Norge

⁵ I forhold til Kongo 2001 er det nok flere som husker Jaglands noe uheldige benevnelse av Gabons president som «Bongo fra Kongo».

kom i et dilemma mellom sin viktigste alliertes ønske om hjelp på den ene siden og motstand både blant befolkningen hjemme og andre NATO-allierte på den andre siden. Det var lenge usikkert om krigen ville få støtte i FNs Sikkerhetsråd. Dette dilemmaet kom til å prege regjeringens retorikk – både i forhold til norsk deltakelse og til en eventuell invasjon uten norsk deltakelse.

Begrunnelser for avslag

I oktober 2002 publiserte Bergens Tidende en kronikk om regjeringens holdning til Irak-krigen, skrevet av den politisk engasjerte journalisten John Gustavsen. Her ble utenriksministeren omtalt av artikkelforfatteren som vag og uklar. Ifølge skribenten skal utenriksministeren ha uttalt at «Norge ser helst en FN-løsning» (Gustavsen, 2002). Ministeren åpnet med andre ord for å støtte andre løsninger.

Like før jul i 2002 sa statsminister Bondevik følgende: «Det er en forutsetning for norsk støtte til en militæraksjon mot Irak at den har klar forankring i folkeretten. Dette er avgjørende, og det ville fra norsk side være klart å foretrekke at det kommer en ny FN-resolusjon» (NTB, 2002).

At statsministeren kun foretrakk at det kom en ny FN-resolusjon, vakte oppsikt. Dette var ensbetydende med at han kunne støttet en militæraksjon uten noen ny resolusjon fra Sikkerhetsrådet. Videre sa Bondevik: «Det vil også være viktig for bedømmelsen at en slik aksjon har bred oppslutning i NATO og nøkkelland i regionen». Statsministeren synes her å ha tatt avstand fra en kommende involvering i en krig: En bred oppslutning i NATO ville bli vanskelig gitt splittelsen mellom USA og Storbritannia på den ene siden og Tyskland og Frankrike på den andre. Tyskland og Frankrike gikk så langt som å avvise støtte til NATO-landet Tyrkia da det ba om beskyttelse av frykt for konsekvensen av en invasjon i Irak. Dette førte etter hvert til en dyp krise i NATO (Røhne, 2003b).

Etter mye kritikk brukte Bondevik nyttårstalen til å forsterke støtten til det som ble kalt FN-sporet. På en pressekonferanse 21. januar 2003 avklarte han regjeringens holdning og krevde et nytt vedtak i Sikkerhetsrådet dersom en militær aksjon skulle bli aktuelt. Han var fortsatt tilbakeholden i forhold til norsk deltakelse og mente dette foreløpig var en hypotetisk problemstilling

(NTB, 2003a). Vi ser altså en sterkere motstand mot deltakelse enn i tidligere norske uttalelser.

I februar 2003 ble statsministeren igjen konfrontert med spørsmål om norske styrker til Irak dersom FN skulle åpne for dette. Da svarte han følgende: «Jeg vil ikke gå inn på den diskusjonen nå. Vi må ha en vurdering av det spørsmålet etter et nytt FN-vedtak». På spørsmål om regjeringen planla en deltakelse ønsket ikke statsministeren å svare (Skard, 2003). Den 19. mars, dagen før invasjonen startet, ble utenriksministeren konfrontert med følgende spørsmål: «Hva gjør Norge hvis USA får store problemer, møter tøffere motstand enn ventet, og på nytt ber om bistand fra sine nære allierte?». Svaret var: «Vi har klart sagt fra om at vi ikke støtter en aksjon som ikke er basert på FN-vedtak, og har derfor ikke vurdert noe bidrag. Så det blir et hypotetisk spørsmål som vi må forholde oss til hvis det skulle komme» (Johnsen, 2003).

Etter at invasjonen var iverksatt, fortsatte debatten om norsk deltakelse, men nå i forhold til om Norge skulle sende en stabiliseringsstyrke eller ikke. Den 23. april bekreftet Bondevik «at regjeringen ikke har tatt stilling til deltakelse i en stabiliseringsstyrke. Han sier det er viktig at et eventuelt norsk bidrag ikke blir sett på som en videreføring av krigføringen eller støtte til krigen» (NTB, 2003e). I denne meget tydelige uttalelsen tok statsministeren avstand fra invasjonen, mens han vurderte bidrag i en stabiliseringsstyrke.

Det avgjørende for regjeringen var hvorvidt Sikkerhetsrådet kom med et mandat i form av en ny FN-resolusjon som åpnet for en militæraksjon. Det gjorde rådet ikke, og norske styrker bidro derfor ikke i invasjonen av Irak. Det faktum at det heller ikke innad i NATO var bred oppslutning om invasjonen, bidro trolig til regjeringens beslutning.

Sør-Afghanistan (2006)

I 2006 avslo regjeringen flere henvendelser fra NATO om å stille styrker i Sør-Afghanistan. Dette var de første norske avslagene på NATOs forespørsler som ble åpent omtalt i media. Det siste kan muligens illustrere regjeringens uttalte ønske om større åpenhet i utenrikspolitikken, noe som ble uttrykt gjennom blant annet UD's Refleksprosjekt som startet dette året. Gjennom

hele høsten 2006 pågikk det en debatt i Norge som omhandlet eventuell bruk av norske styrker i Sør-Afghanistan.

I 2006 hadde Norge hatt militære styrker i Nord-Afghanistan i over fem år. På dette tidspunktet hadde NATOs International Security Assistance Force (ISAF) stadig utvidet sitt operasjonsområde fra utgangspunktet som var konsentrert rundt hovedstaden Kabul. I 2006 overtok ISAF-styrken ansvaret også i den sørlige delen av landet, hvor den amerikanskledede operasjon Enduring Freedom hadde hatt ansvaret. I februar hadde både Canada, Storbritannia og Nederland lovet styrkebidrag, men det var behov for enda flere soldater enn disse landene tilbød (NTB, 2006a).

Begrunnelser for avslag

Den offentlige debatten i 2006 dreide seg dels om disponeringen av norske styrker som allerede var utstasjonert i Nord-Afghanistan, men hovedsakelig om NATO-forespørselen om norske spesialstyrker. Under diskusjonen i NATO, som handlet om en eventuell utvidelse av oppdraget østover og sørover, ble forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (2005 – 2009, 2012 – 2013) i februar spurt om hvordan Norge stilte seg til en utvidelse. Hennes knappe kommentar var: «Vi er i nord» (ibid., 2006a). Ut over denne uttalelsen var det ikke noen offentlig debatt om saken før i midten av juni, da VG skrev at det var kommet en forespørsel fra NATO. I VGs artikkel fremgikk det at Forsvarets Spesialkommando var forberedt og klar dersom forsvarsledelsen og politikerne ønsket det (Welhaven, 2006). Den 20. juli skrev Dagsavisen at Norge hadde sagt nei til en forespørsel fra NATO om å stille med spesialstyrker i Sør-Afghanistan. I en epost til Dagsavisen skrev FDs pressetalsmann følgende:

Man har fra norsk side valgt å ikke imøtekomme anmodningen fra NATO i denne omgang på bakgrunn av Norges omfattende engasjement i Afghanistan i 2006, og den planlagte deltakelsen i en FN-ledet styrke i Sudan. Regjeringen vil kontinuerlig vurdere nye anmodninger om styrkebidrag (Hammer, 2006b).

Heller ikke denne erklæringen skapte noen større reaksjoner. 23. juli måtte politisk rådgiver i FD, Ragnhild Mathisen, uttale seg i forhold til disponering av den norske reaksjonsstyrken i Mazar-e Sharif. Hun uttalte at denne styrken hadde «et primæransvar knyttet til Nord-Afghanistan». Hun utelukket imidlertid ikke at den kunne benyttes i sør etter en godkjenning av norske myndigheter på politisk nivå (NTB, 2006b). I september kom en forespørsel om å forflytte noen av de norske styrkene til sør i landet. Forespørselen ble avslått, noe statssekretær i FD, Espen Barth Eide, begrunnet på følgende måte:

den norske styrken er en reaksjonsstyrke som på kort varsel skal kunne forsterke andre ISAF-enheter i den nordlige delen av landet, slik britene kom de norske soldatene til unnsetning i Meymaneh i februar. Derfor er det ikke naturlig å imøtekomme ønsket [om] å bruke de norske soldatene i vakt- og sikringsoppdrag i en leir i sør (NTB, 2006c).

Selv innad i FD kan man ane en divergens mellom Mathisen og Barth Eides syn på bruken av reaksjonsstyrken.

I september kom NATO med nok en forespørsel om spesialstyrker sør i landet. Statssekretær Eide ville imidlertid verken bekrefte eller avkrefte om det skulle sendes norske spesialstyrker: «Men om det blir aktuelt å forsterke det norske ISAF-bidraget med norske styrker i Sør-Afghanistan, så vil dette bidraget verken komme i konflikt med Libanon- eller Darfur-oppdraget» (NTB, 2006d). Det var tydelig at FD ønsket å holde døren åpen for et bidrag, så lenge dette ikke ville gå på bekostning av engasjementet i Libanon eller Darfur. Leder i forsvarskomiteen på Stortinget, Jan Petersen (H), kommenterte at han trodde norske spesialstyrker ville gjøre en nyttig jobb i Sør-Afghanistan. Han hadde også lagt merke til regjeringens avslag tidligere på året (NTB, 2006e). Om regjeringen på dette tidspunkt syntes at beslutningen var riktig, eller om den hadde hatt en debatt utenfor mediebildet, er vanskelig å si noe om. Men hadde opposisjonen ønsket en offentlig debatt, hadde de hatt muligheten denne høsten.

I forbindelse med et NATO-toppmøte i New York i september uttalte utenriksminister Støre (2005–2012): «Det er ikke unaturlig at Norge bidrar med mer (...) Det er store utfordringer sør i landet. Det er også våre utfordringer.

Det som er Natos ansvar er også vårt ansvar» (Dagbladet, 2006, s. 18). Dette kan neppe forstås på annen måte enn at utenriksministeren var positiv til å sende styrkebidrag til sør i landet.

I oktober måned steg spenningen rundt regjeringens beslutning. Enkelte sentrale kilder i Ap var overbevist om at statsministeren kom til å «skjære igjennom», og at det ville bli en styrket innsats i Afghanistan, mens sentrale kilder i SV antydte det motsatte (Thomassen, 2006). Dragkampen i regjeringen tilspisset seg ytterligere da partileder Åslaug Haga (Sp) den 17. oktober uttalte følgende:

Som NATO-medlem må vi selvsagt stille opp. Det er ressurskrevende og farlig. Men mitt utgangspunkt er at Norge ikke må unndra seg de farlige oppdragene. Vi kan ikke overlate drittjobbene til USA og Storbritannia og bare ta de snille, humanitære oppdragene selv (Halvorsen, 2006).

Denne forsikringen må betegnes som en sterk støtte til dem som ønsket å bidra med spesialstyrker. Hadde utsagnet kommet fra Høyre eller FrP, hadde det ikke nødvendigvis vært noe kontroversielt. Men når det kom fra Sp, som attpåtil satt i regjering, vakte uttalelsen naturlig nok oppsikt. Etter at Kristin Halvorsen ble konfrontert med saken, kom Haga med en presisering. Hun sa at uttalelsen var av generell karakter og ikke rettet spesielt mot den pågående prosessen om spesialstyrker til Sør-Afghanistan (ibid.). Statsminister Stoltenberg ble også sitert og fremhevet: «I forhold til folketall stiller Norge med flest soldater og penger til utvikling i Afghanistan. Vi må vurdere hva som er riktig og rimelig siden vi også har lovet å gå inn i Libanon og skal sende bidrag til Darfur». Det kan her virke som statsministeren fortsatt holdt alle mulighetene åpne, men han vektla både at Norge allerede bidro mye i Afghanistan i forhold til folketallet, og at et nytt bidrag her måtte veies opp mot forpliktelser i Libanon og Darfur. Statsministerens uttalelse står i klar kontrast til Støres og Eides uttalelser bare en måned tidligere om prioritering mellom Sør-Afghanistan på den ene siden og Libanon og Darfur på den andre siden.

Beslutningen om det norske avslaget ble kjent onsdag 18. oktober, da utenriksministeren og forsvarsministeren orienterte pressen i Stortingets vandrehall. Utenriksministeren begrunnet avslaget slik:

Dette er en beslutning som regjeringen gjør samlet, som alle andre beslutninger. Vi ser ingen grunn til å endre det store norske styrkebidraget i dagens situasjon, men dette er ingen prinsipiell beslutning. ISAF har ansvar i hele landet, og det er ingen grense for hvor Norge kan bidra eller hva vi kan bidra med (NTB, 2006g).

I tillegg fremhevet utenriksministeren at andre NATO-land også hadde sagt nei til deltakelse i sør. Støre sa at det delvis var et kapasitetsproblem, og at Norge allerede sammen med Nederland var det landet som bidro mest i forhold til folketallet. Norges engasjement i Libanon og forberedelser til Darfur ble også trukket frem (ibid.). Til tross for uttalelsen om at det var en samlet regjering som sto bak beslutningen var det misnøye å spore blant annet i Ap, der forsvarspolitisk talskvinne Signe Øye uttrykte: «Slik er det i en koalisjonsregjering. Man kan ikke alltid få førsteønsket oppfylt» (NTB, 2006h).

Opposisjonen på Stortinget var heller ikke fornøyd med regjeringen. Man reagerte ikke bare på selve beslutningen i seg selv, men også det fakturm at pressen ble informert før Stortinget. Opposisjonen krevde en umiddelbar redegjørelse fra DUUFK, noe som ble gitt allerede dagen etter (Krossli, 2006). Tirsdag 24. oktober ble det avholdt en nesten fem timer lang åpen redegjørelse i Stortinget om saken. Der beklaget utenriksministeren at Stortinget ikke ble informert før pressen og uttalte: «Vi har lært av det» (Stortinget, 2006, s. 252).

Den videre stortingsdebatten gikk langt ut over sitt egentlige tema om styrkebidrag. Siv Jensen (FrP) uttrykte følgende om sentrale debattanters bidrag til diskusjonen rundt styrkebidraget: «Og jeg registrerer at verken utenriksministeren, forsvarsministeren eller lederen for utenrikskomiteen har nevneverdig behov for å komme inn på akkurat dette» (Stortinget, 2006, s. 260). Diskusjonen ble i stor grad preget av Norges syn på den humanitære innsatsen i Afghanistan — faktisk ble ordet «humanitær» brukt vel så mange ganger som «spesialstyrker».⁶ Dette indikerer kanskje at noen ønsket at innholdet i debatten skulle være noe mer enn hva som var temaet, nemlig forespørselen om norske spesialstyrker. At også FrP støttet ønsket om økt humanitær innsats, ble av enkelte oppfattet som oppsiktsvekkende. Ifølge Siv Jensen var det «åpenbart behov for en forsterket humanitær innsats i Afghanistan. Det er også Fremskrittspartiet enig i» (Stortinget, 2006, s. 260).

⁶ Ordet spesialstyrker ble brukt 31 ganger, mens ordet humanitære ble brukt 34 ganger.

Adresseavisen oppsummerte debatten i Stortinget på følgende måte: «Resultatet er full politisk seier om bistand til det krigsherjede Afghanistan. Aldri før har alle partier sluttet så helhjertet opp om alle sider av norsk politikk overfor Afghanistan» (Adresseavisen, 2006b). Vi kan langt på vei konkludere med at debatten fremfor alt samlet støtte til økt humanitær innsats i Afghanistan, men samtidig var den lite oppklarende i forhold til selve styrkebidraget. En kommentar fra Jan Petersen (H) forsterker dette inntrykket: «Det betyr at her er det ikke all verdens av begrunnelser som er gitt. Og jeg må si som sant er, at jeg synes denne såkalte helhetsbegrunnelsen viser seg til sjuende og sist å være ganske tynn» (Stortinget, 2006, s. 287). Til tross for en noe krass tone fra både Høyre og FrP virket det som opposisjonen var fornøyd med debatten.

En uttalelse fra leder i utenrikskomiteen, Aps Olav Akselsen, er særlig interessant ut fra vårt perspektiv. I debatten sa Akselsen følgende om forholdene rundt beslutningen: «Det som har vore uvanleg denne gongen, er at det har vore ein offentleg debatt knytt til dette vedtaket, både i forkant og i etterkant». Dette poenget ble imidlertid ikke kommentert i den videre diskusjonen (Stortinget, 2006, s. 259). At en slik kommentar blir stående uten å bli kommentert i en åpen debatt, kan indikere et politisk tvisyn: På den ene siden ønsker politikerne mediernes oppmerksomhet og en viss form for folkelig deltakelse, men samtidig ikke for mye.

Ifølge VG kunne forsvarsministeren den 6. desember bekrefte at regjeringen også i november hadde svart nei på en forespørsel fra NATO (Røhne, 2006). Dette skapte ingen reaksjoner fra verken opposisjonen eller media. Det kan tenkes at det hadde vært en redegjørelse i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé denne gangen, og at opposisjonen var fornøyd med denne. En annen mulighet er at debatten på Stortinget i oktober hadde gitt opposisjonen de svarene den trengte.

Den offisielle begrunnelsen for Norges avslag kan oppsummeres med at manglende deltakelse bunnet i et kapasitetsproblem, og at regjeringen ikke så noen grunn til å gjøre endringer i «det store norske bidraget». Andre mulige årsaker, som at regjeringen kanskje måtte si nei grunnet hensyn til regjeringssamarbeidet, behandles i kapittel 4.

Tsjad (2010)

I 2010 avslo Norge å videreføre driften av et feltsykehus i Tsjad som var etablert året før. Sykehuset var en del av FN-styrken MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad). Avtalen med FN var at Norge skulle stille med et feltsykehus i ett år; deretter skulle en annen nasjon overta. Bidraget var delt inn i to kontingenter som var i operasjonsområdet seks måneder hver. Da FN ikke fikk noen til å ta over, ble Norge spurt gjentatte ganger av FNs generalsekretær om å forlenge engasjementet.

MINURCAT ble etablert med bakgrunn i FN-resolusjon 1778, og styrken hadde til hensikt å beskytte sivile i den østlige delen av Tsjad og nord i Den sentralafrikanske republikk. Styrken var på om lag 5200 soldater. Området var preget av opprørskrig på tvers av landegrensene med forgreninger inn i vestlige deler av Sudan (Leraand, 2011). Den humanitære situasjonen i området var akutt, og over en million mennesker hadde behov for nødhjelp. Den norske styrken som allerede var i området besto av om lag 120 personer, hvorav de fleste var helsepersonell (Storvik, 2010).

Det norske avslaget er interessant fordi det handler om en type bidrag som Norge tradisjonelt har ønsket å stille med. Beslutningen innebar et nei til en FN-operasjon, altså en type operasjoner som var et uttalt satsningsområde. I regjeringens politiske plattform etter gjenvalget i 2009 sto det for eksempel følgende: «Når det gjelder bidrag til internasjonale operasjoner vil regjeringen prioritere deltakelse i FN-ledede fredsoperasjoner» (Regjeringen Stoltenberg II, 2009, s. 10).

Begrunnelser for avslag

Det norske avslaget ble i hovedsak begrunnet med utfordringene som lå i å få på plass nytt personell til riktig tid. Ifølge statssekretær i Forsvarsdepartementet, Espen Barth Eide, skyldtes avslaget «bidragets høyt spesialiserte karakter» (Eide, 2010, s. 16). Det var heller ikke tilstrekkelig tid til å forberede en ny kontingent, understreket Eide: «Konklusjonen fra Forsvaret er dessverre fortsatt at tidspunktet for å starte nasjonal nyrekruttering, internasjonalt samarbeid og oppsetning av en ny styrke er passert for flere måneder siden». Også utenriksminister Jonas Gahr Støre pekte på utfordringene med å mobilisere

personell raskt nok, og hevdet «at 85 prosent av styrken er ansatt på norske sykehus som de må tilbake til» (Hegvik, 2010). Støre kommenterte videre at regjeringen ville komme tilbake til FN med tilbud om nye kontingenter, «for eksempel til Afghanistan». Dette kan være en indikasjon på en dreining i regjeringens satsning.

Den offisielle begrunnelsen for avslaget var altså tilgjengelige personellressurser og behovet for disse ved norske sykehus. Forsker ved NUPIs avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering, Randi Solhjell, hevdet derimot at det å «avslutte operasjonen hadde absolutt noe å gjøre med økonomi» (Radpay, 2010). Også innad i Ap var det flere lokallag som var imot regjeringens beslutning. Dag Harlem Stenersen, varamedlem i styret til Oslo Ap og juridisk rådgiver for den norske FN-styrken i Tsjad, sa at det var «altfor enkelt av regjeringen å argumentere for at det er vanskelig å forlenge driften av feltsykehuset i Tsjad» (Tjernshaugen, 2010). Også stortingsrepresentant Marit Nybakk (Ap) krevde omkamp om avgjørelsen. Hun bemerket at «FN-operasjonen i Tsjad har behov for et feltsykehus, og akkurat nå er det ingen andre land som står klare til å overta driften av dette» (Tjernshaugen, 2010).

En av dem som eksplisitt satte avslaget opp mot Norges innsats i Afghanistan var NUPI-Direktør Jan Egeland: «Vi kjemper for våre interesser i Afghanistan og våre idealer i Tsjad. Da vinner interessene» (Viseth og Gitmark, 2010).

Sør-Sudan (2011)

I 2011 avslo Norge nok en forespørsel fra FN, denne gang om et styrkebidrag til Sør-Sudan. Etter flere tiår med frigjøringskrig mellom det sørlige og nordlige Sudan var det i 2005 blitt inngått en permanent våpenhvile mellom partene. Den norske diplomaten Tom Vraalsen hadde en sentral rolle i fredsarbeidet og ledet fra 2005 en internasjonal fredskommisjon i landet (Leraand, 2013d). Den 9. juli 2011 ble Sør-Sudan en selvstendig stat. FN etablerte da *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS) som en følge av frigjøringen. Misjonens hovedoppgave var å konsolidere freden i samarbeid med regjeringen i Sør-Sudan. I august 2011 spurte FN om et bidrag fra Norge som kunne inngå i denne styrken. I forespørselen ønsket

FN at Norge skulle stille med en forsterket infanteribataljon. Styrken var anslått til om lag 400 – 600 soldater. Forespørselen ble avslått (NTB, 2011a).

Beslutningen kan på den ene side sies å være overraskende. For det første hadde regjeringen nylig uttrykt ønske om å bidra til FN. Eksempelvis sa Espen Barth Eide følgende i forbindelse med avslaget om å forlenge bidraget i Tsjad: «Regjeringens ambisjon om å prioritere deltakelse i FN-operasjoner står i høyeste grad ved lag. Norge vil nå gå i tett dialog med FN med tanke på mulige fremtidige norske styrkebidrag til aktuelle FN-operasjoner» (Eide, 2010). For det andre kunne Norges humanitære innsats i Sudan muligens gi et signal om at landet også kunne være viktig å støtte militært – Sudan var et av de landene som hadde fått aller mest i bistand fra Norge siden 2005 (NTB, 2011b). For det tredje kan man tenke seg at det var viktig å gi militær støtte til et land der FNs spesialutsending var norsk, nemlig tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnsen (1997 – 2000). Samtidig var avslaget ikke spesielt overraskende, gitt forespørselens størrelse og Norges pågående innsats i Afghanistan.

Begrunnelser for avslag

Forsvarsminister Grete Faremo (2009 – 2011) var regjeringens talerør i saken om Sør-Sudan. Hun besvarte spørsmål om avslaget per epost, noe som trolig reflekterte ministerens lave prioritering av temaet. Faremos konklusjon var at «Forsvaret på det nåværende tidspunkt ikke har mulighet til å stille en slik kapasitet til rådighet for FN» (NTB, 2011b).

Av opposisjonspartiene på Stortinget var det bare KrF ved leder Knut Arild Hareide som kritiserte avslaget. Hareide uttrykte riktignok forståelse for at Norge ikke kunne stille et bidrag i denne størrelsesorden på kort varsel, men mente samtidig at Norge burde kunne stille en mindre kapasitet på lengre sikt (NTB, 2011b). Dette synet delte Hilde Frafjord Johnsen, som også hadde forståelse for at størrelsen på styrken var utfordrende, men hun mente like fullt at Norge burde kunne bidra med noe: «De kan sende et kompani på 120 personer. Eller sørge for et sykehus, noe vi fremdeles mangler. De kan også sende ingeniører,» sa Johnsen til Vårt Land (Kalstad, 2011).

Forsvarsministeren parerte utspillet med at det var «viktig at Norge holder en dialog med FN så vi kan se på mulighetene for eventuelle bidrag med andre kapasiteter vi har» (Kalstad, 2011, s. 9). Faremos svar ble fulgt opp av seniorrådgiver Marita Isaksen Wangberg i FD, som mente det var viktig å minne om «at personellbidragene bare er ett element i Norges bidrag til FNs fredsoperative innsats. Norge har i tillegg nå 40 stabsoffiserer som tjenestegjør i FN-operasjoner rundt i verden» (Kalstad, 2011). Statssekretær i samme departement, Roger Ingebrigtsen, ønsket å korrigere oppfatningen om at Norge ikke bidro i FN-operasjoner: «Operasjonene i Afghanistan og Libya er riktignok ledet av NATO, men de har mandat fra FN» (Sørli, 2011). Seniorrådgiver Asgeir Spange Brekke i FD fulgte opp ved å si at «et eventuelt bidrag til Sør-Sudan måtte kommet fra den delen av Forsvaret som allerede er mest belastet». Han understreket videre at «det norske Forsvaret har vært utsatt for en tung belastning i Afghanistan» (Bolle, 2011).

Til tross for relativt lite debatt om bidraget i seg selv utviklet Sudan-saken seg til å omhandle Norges støtte til FN-operasjoner på mer generell basis. Forespørselen ble avslått på grunn av manglende ressurser i Forsvaret, ettersom operasjonen i Afghanistan krevde store mengder personell. Det er verdt å legge merke til at i denne saken var det utelukkende representanter fra FD som uttalte seg til media. Det synes som om både regjeringen og FD hadde et stort behov for å legitimere avslaget generelt og støtten til FN spesielt. Uttalelsen fra Ingebrigtsen om at operasjonene både i Libya og Afghanistan hadde et FN-mandat, til tross for at disse operasjonene var ledet av NATO, underbygger dette. Det viser et sterkt behov for å understreke Norges støtte til FN, til tross for at andre operasjoner hadde høyere prioritet.

Mali (2013)

I forbindelse med EUs planlegging av en operasjon i Mali i 2013 ble Norge kontaktet for om mulig å inngå i en styrke sammen med flere nordiske land i EU-regi. Bakgrunnen for konflikten var et islamistisk opprør i mars 2012, noe som resulterte i at det nordlige Mali kom under kontroll av islamistiske opprørere. Opprørerne hadde forbindelser både til Al-Qaida og organisert kriminalitet. Dette sammen med et militærkupp i hovedstaden Bamako resulterte i økte sikkerhetsutfordringer og politisk krise i landet. Situasjonen

førte til frykt for at deler av Mali kunne bli et fristed for terrorister. En slik situasjon kunne true både regionale og vestlige interesser (Eide, 2013).

FNs Sikkerhetsråd ga i desember 2012 en afrikansk styrke mandat til å bistå myndighetene i Mali. På anmodning fra presidenten i Mali startet Frankrike en intervensjon 11. januar 2013. Intervensjonen hadde støtte både i Sikkerhetsrådet og hos flere afrikanske land. I arbeidet med å styrke myndighetenes mulighet til å få igjen kontrollen på sitt territorium ville EU stille med en trenings- og opplæringsstyrke. Det var i denne styrken at Norge sa nei til å delta, til tross for at også dette ville være i tråd med et uttalt ønske fra regjeringen. Forespørselen ga nemlig mulighet for et tettere samarbeid med nordiske land, og dette var som hentet fra Soria Moria II-erklæringen: «Regjeringen vil arbeide for å styrke det nordiske samarbeidet» (Regjeringen Stoltenberg II, 2009, s. 5). Samtidig ville tilfellet at diskusjonen kom opp i media umiddelbart etter at norske interesser ble angrepet ved Statoils anlegg i Algerie, Malis naboland i nord.

Begrunnelser for avslag

Den første uttalelsen i norske medier om et mulig styrkebidrag til Mali kom etter at FNs Sikkerhetsråd hadde gitt mandat til inngripen i landet og de franske styrkene var gått til aksjon. Statssekretær i UD, Aps Gry Larsen, uttrykte støtte til den franske aksjonen allerede 14. januar (NTB, 2013a). Den 21. januar kom FrP-leder Siv Jensen med følgende uttalelse: «Norge kan ikke sitte og vente på en bønn om hjelp, vi må vise at vi er villige til å bekjempe islamistene i Mali» (NTB, 2013c). Samtidig uttalte FD til NTB at de ikke hadde fått noen forespørsel om deltakelse, verken fra Frankrike eller fra EU, og det var derfor uaktuelt å vurdere noe bidrag.

Allerede samme dag opplyste utenriksministeren imidlertid at Norge vurderte en styrke i samarbeid med andre nordiske land og EU (NTB, 2013b). Høyre uttrykte støtte til dette – med Ine Marie Eriksen Søreides ord: «Slike typer operasjoner er vi i utgangspunktet positive til. Dette er absolutt noe vi må være med å diskutere når vi vet mer om rammene og helheten». Hun la til at «en nordisk ramme gjør det ekstra interessant» (NTB, 2013d, s. 9). KrFs Knut Arild Hareide var heller ikke helt avvisende, men sa at «det avhenger

av styrkens mandat og sammensetning, samt hvilke bidrag Forsvaret har kapasitet til å stille med» (Bleikelia, 2013).

Det var regjeringspartiet SV som uttrykte størst skepsis til forslaget om et norsk bidrag i Mali. SVs utenrikspolitiske talsmann Snorre Valen la ikke skjul på at partiet så «betydelige motargumenter mot å delta, men dette er ikke konkludert i hverken SV eller regjeringen» (Bleikelia, 2013). Regjeringskollega Sp var også noe tilbakeholden, noe følgende uttalelse fra Lars Peder Brekk illustrerer: «En skal tenke seg svært nøye om før en går inn i en ny militær operasjon i utlandet». Han sa videre at «det er nødvendig å lære av det som skjedde i Afghanistan og Libya, selv om det [er] nye aktører og en ny situasjon gjør at det må vurderes» (Løkkeland-Stai og Gitmark, 2013).

Både utenriksminister og forsvarsminister i Stoltenberg II-regjeringen var positive. De hadde moralsk støtte av både Høyre og FrP og muligens et noe mer avventende KrF. Faktisk var regjeringspartiene SV og Sp de som tydeligst uttrykte motstand, hvilket kan tyde på at det igjen var strid innad i regjeringen angående et utenrikspolitisk spørsmål. At det var disse to regjeringspartiene som krevde at saken skulle behandles i Stortinget, er en klar indikasjon på denne uenigheten (NTB, 2013e).

Den 24. januar erklærte statsministeren: «Norske soldater skal foreløpig ikke trene opp maliske sikkerhetsstyrker i samarbeid med EU» (Amundsen, 2013). Dette kan ikke tolkes som et avslag, men heller som behov for mer tid til å avklare saken i regjeringen. Den 11. februar kom imidlertid meldingen om at Norge hadde avslått å delta med et bidrag i EU-regi. Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen uttalte i denne forbindelse at «regjeringen vil avvente en mulig FN-operasjon før det skal besluttes om Norge skal delta i en militær operasjon i Mali». Strøm-Erichsen sa videre: «Sikkerhetsrådet arbeider for å få gjort om EU-operasjonen til en FN-operasjon, og da vil vi gjerne avvente det før vi beslutter om et eventuelt norsk bidrag» (NTB, 2013f).

Den eneste kommentar fra opposisjonen til denne beslutningen kom fra lederen i Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, Ine Marie Eriksen Søreide, som sa at «Høyre helst hadde sett at Norge deltok i en EU-ledet operasjon», men at hun nå ville avvente og se hvordan en eventuell FN-ledet operasjon blir. Hun sa videre at «vi ønsket å støtte en EU-operasjon, og vi har en skepsis til et eventuelt FN-bidrag. Et FN-bidrag er en helt annen type operasjon» (NTB, 2013f). Det kom med andre ord ingen sterk kritikk fra opposisjonen.

At regjeringen valgte å ikke delta i en EU-operasjon, var likevel ikke et nei til å gi støtte til Mali. Snarere var beslutningen uttrykk for et ønske om at denne støtten skulle gå til FN. I opposisjonen på Stortinget var både Høyre og Frp positive, mens KrF var mer avventende. Motstanden var primært å finne innad i regjeringen, hos Sp og SV. Da avslaget kom, var det primært begrunnet i ønsket om bidrag til en ren FN-operasjon.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått åtte ulike tilfeller der forespørsler om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner er blitt avslått av sittende regjering i perioden 1990 – 2013. Både FN, NATO, EU og USA har rettet henvendelser til Norge med negativt resultat. Videre er det gitt avslag om operasjoner både i Afrika, Midtøsten og Asia. Selv om dette kapitlet er deskriptivt og ikke analytisk (og uten å foregripe neste kapittel for mye) kan vi allerede her se en tendens eller et mønster: Norske myndigheter sier i sterkere grad nei til FN og nei til operasjoner i Afrika, til fordel for blant annet NATO-bidrag i andre regioner. Hvorfor det er blitt slik, skal vi forsøke å nærme oss i neste kapittel.

I gjennomgangen av de åtte tilfellene har det utkrystallisert seg tre hovedårsaker som vil brukes som faktorer i den videre drøftingen. Den første hovedforklaringen gjelder operasjonenes mandat. Dette gjelder dersom det er gitt mandat fra FNs sikkerhetsråd, herunder hvilken type maktbruk mandatet tillater. Spesielt i begrunnelsen for avslaget til operasjonen i Somalia 1992 og Irak 2003 står mandatspørsmålet sentralt.

Den andre hovedforklaringen er ressursmangel, altså at Forsvaret ikke har nok styrker å sette inn. Denne forklaringen brukes hyppig, med Libanon 2000, Kongo 2001, Tsjad 2010 og Sudan 2011 som typiske eksempler.

Den siste hovedforklaringen bunner i antydninger om interne politiske forhold i regjeringen. Et eksempel på dette kan være sammenhenger mellom ulike politiske saker eller uenighet innad i en regjering. Særlig de to tilfellene Sør-Afghanistan 2006 og Mali 2013 viser dette tydelig.

Avslagene er interessante nok isolert sett, men finnes det også et mønster i avslagene dersom vi ser dem i et større perspektiv? Kan vi si noe generelt om hvorfor Norge sier nei til å delta? Hvorfor skaper enkelte saker større debatt i media enn andre? Dette vil drøftes nærmere i kapittel 4.

Kapittel 4

Hvorfor har Norge takket nei?

Bruk av forklaringsmodeller som idealisme og realisme er svært vanlig i studier som har til hensikt å forklare beslutninger knyttet til utenrikspolitikk. Norsk utenrikspolitikk kan helt eller delvis forklares ut fra begge modellene. Når Jan Egeland (s. 39) sa: «Vi kjemper for våre interesser i Afghanistan og våre idealer i Tsjad. Da vinner interessene», satte han realisme opp mot idealisme, og dette synet deler han med flere.

Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre (2005–2012) ser det på en annen måte. I boken *Å gjøre en forskjell* skrev Støre at det å fremme verdier som menneskerettigheter, fred og toleranse i høyeste grad kan være å fremme norske interesser (Støre, 2009, s. 19). Han brukte fattigdomsbekjempelse som eksempel:

Det er moralsk riktig, men det er samtidig i vår opplyste egeninteresse fordi fattigdom langt borte kan true vår sikkerhet gjennom fare for terror, flyktningestrømmer, spredning av smittsomme sykdommer og klimaendringer» (ibid.).

Her ser vi at tradisjonelle idealistiske argumenter også kan brukes i en realistisk argumentasjonsrekke. Utfordringen blir å analysere langs slike linjer som tilsynelatende krysser og løper inn i hverandre.

På samme måte har det vært utfordrende å finne andre analytiske modeller tilpasset studiens problemstilling. Det finnes modeller og teorier som undersøker hvorfor, med hvem og med hva Norge bør delta av styrker i internasjonale operasjoner (Johansen et al., 2007; Kjølberg og Nyhamar, 2011). Men ettersom avslagene Norge har gitt ikke er studert tidligere, finner vi det hensiktsmessig å ikke binde opp studien i begrensninger som slike modeller kan gi. Det kan synes som om slike modeller i større grad er utviklet for et aggregert nivå og ikke alltid tar hensyn til realiteter som ressursbegrensninger og politisk uenighet. Et siste argument for ikke å ta utgangspunkt i etablerte modeller er at det medieperspektivet som kildematerialet i denne studien legger opp til, ikke er en naturlig del av disse modellene. Dermed kan medieperspektivet lett bli underkommunisert.

Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i empirien fra kapittel 3, belyst gjennom de tre hovedårsakene som ble presentert på foregående side. Dette kapitlet er derfor en tredelt faktoranalyse. Den første hovedkategorien av argumenter eller beveggrunner består av faktorene mandatet for operasjonene og hvilke type operasjoner som ble avslått. Den andre hovedkategorien fokuserer på ressurser tilgjengelig for operasjoner, og spesielt hvilke organisasjoner eller allianser som ble nedprioritert. Den tredje hovedkategorien vil omhandle innenrikspolitiske faktorer, herunder sammenhengen med andre politiske saker og indre splid i en koalisjonsregjering (eventuelt storting).

For hver av disse hovedkategoriene vil to eller flere tilfeller bli brukt i analysen. Caser som kan forklares ut fra flere av faktorene/kategoriene vil kunne komme igjen flere ganger. Siste del av kapitlet vil undersøke hvorfor enkelte avslag har fått mer medieoppmerksomhet enn andre.

Avslag begrunnet i mandat og operasjonstype

Denne delen av analysen vil se nærmere på avslag som er begrunnet i forhold rundt et styrkebidrags mandat, og herunder operasjonstype. Dette vil relatere seg til ulike sider ved mandater fra FNs Sikkerhetsråd. For det første er spørsmålet om operasjonen har et mandat fra Sikkerhetsrådet eller ikke. Videre gjelder det avslag der maktbruken som ble tillatt gjennom mandatet, utgjorde en del av argumentasjonen for avslag. Det er stor forskjell på å

gi mandat til å observere og rapportere på den ene siden og kunne bruke makt til å gjenopprette fred og sikkerhet på den andre, og dette vil igjen få innvirkning på hvilken operasjonstype de militære styrkene kan utføre. Avslag begrunnet med operasjonstype vil derfor også bli analysert her. Spesielt deltakelse i fredsbevarende versus fredsopprettende operasjoner har i perioder preget debatten.

Hovedforskjellen mellom disse operasjonstypene er at fredsbevarende operasjoner forutsetter partenes samtykke og normalt har begrenset adgang til bruk av våpen. Fredsopprettende operasjoner derimot krever ikke samtykke, og maktbruk kan nyttes for å påtvinge en aggressor det internasjonale samfunnets vilje (St.meld. nr. 38 (1998 – 1999), pkt. 2.5). Ved inngangen til konfliktene i Afrika og på Balkan tidlig på 1990-tallet var deltakelse i slike operasjoner noe nytt for norske styrker. Med unntak av deltakelsen med kystvaktfartøyet Andenes i en støttende rolle i Irak-krigen i 1991 hadde ikke norske styrker deltatt i fredsopprettende oppdrag siden Korea-krigen på 1950-tallet og Kongo på 1960-tallet.

Det er spesielt i tre av tilfellene som er presentert at det tydelig kommer frem at avslaget var relatert til mandat eller operasjonstype: Somalia 1992, Irak 2003 og Sør-Afghanistan 2006.

Somalia 1992

Høsten 1992 av slo regjeringen å delta i den USA-ledede Unified Task Force i Somalia. UDs pressetalsmann begrunnet dette med at Norge først og fremst ønsket å delta i en fredsbevarende operasjon i Somalia (Johansen, 1992) – ikke en fredsopprettende operasjon som legitimerte bruk av makt. Dette inntrykket ble forsterket da han samtidig understreket at Stortinget måtte ta stilling til en eventuell endring i mandatet for det bidraget som Norge allerede hadde sagt ja til i august, nemlig et stabskompani i FN-styrken som under et fredsbevarende mandat skulle beskytte nødhjelpsleveransene.

Det var liten grad av politisk meningsutveksling i norske aviser rundt denne saken. Den manglende debatten ble kommentert på lederplass i avisa Nordlys den 8. desember 1992, der det blant annet sto:

Deltakelsen under Golf-krigen og nå aksjonen i Somalia er med på å skape en glidende overgang fra den fredsbevarende til den fredsskapende rollen. En rolle som er mer problematisk, fordi den involverer aktiv bruk av maktmidler. Dette skjer uten at regjeringen og i særdeleshet forsvarsministeren har ønsket å involvere samfunnet i en debatt om problemstillingen (Nordlys, 1992).

Heller ikke opposisjonen kom med sine meninger om saken i media. Sannsynligvis ønsket det politiske miljøet mer tid til å diskutere saken internt på Stortinget før man eventuelt ville gå inn i en offentlig debatt om temaet. Noen måneder etter at beslutningen om avslag ble tatt, behandlet forsvarskomiteen stortingsmelding nr. 14 (1992 – 1993), *Beredskap for fred*. Her ble Norges rolle i fremtidige militære FN-engasjementer diskutert. Med henvisning til fredsopprettende operasjoner uttrykte en samlet forsvarskomite at Norge «i prinsippet også måtte være åpen for å kunne vurdere deltakelse i slike operasjoner» (Innst. S. nr. 135 1992 – 1993, s. 9). Selv om deltakelse i slike operasjoner ikke var ønskelig, var det altså ikke utenkelig.

Ut over dette ville ikke flertallet, det vil si alle unntatt medlemmene fra Høyre og Frp, ta stilling til norsk deltakelse i fredsopprettende operasjoner. De ville ha dette særskilt utredet. Utredningen kom i stortingsmelding nr. 46 (1993 – 1994), *Bruk av norske styrker i utlandet*. I mellomtiden ble stortingsproposisjon nr. 72 (1992 – 1993), *Om utvidelse av totalrammen for deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner*, behandlet i forbindelse med debatten om deltakelse i FNs utvidete operasjon i Somalia (UNOSOM II). Her skulle det vise seg å være delte oppfatninger mellom et flertall bestående av Ap, SV, KrF og SP, og mindretallet bestående av H og FrP. Mindretallet gikk imot en utvidelse av oppdraget primært fordi Somalia ikke var et prioritert operasjonsområde for norske styrker. Videre understreket mindretallet at det trolig snart ville komme henvendelser om operasjoner i Europa (Innst. S nr. 159 (1992 – 1993), s. 3). Sannsynligvis var det den spente situasjonen på Balkan som opptok mindretallet mest. At misjonen i sin helhet hadde fått et fredsopprettende mandat, ble ikke kommentert i forsvarskomiteens innstilling.

Det skulle ikke gå lenge før Norge deltok i flere fredsopprettende operasjoner, både i Somalia (UNOSOM II fra våren 1993) og på Balkan. Den formelle

utredningen rundt dette spørsmålet kom som nevnt i stortingsmelding nr. 46. På venstresiden viste debatten om meldingen i Stortinget en større aksept for deltakelse i fredsopprettende operasjoner enn tilfellet var bare to år tidligere. For eksempel sa Aps Gunnar Skaug: «alle erkjenner at vi står overfor et økt behov for fredsopprettende innsats som vil komme i tillegg til de tradisjonelle fredsbevarende oppgaver i FNs regi, og hvor til nå 70 000 nordmenn har deltatt» (S. tid, 1994, s. 1534). Denne aksepten fra et stort politisk flertall (med unntak av SV) gjorde at den politiske debatten om fredsopprettende operasjoner stilnet.

Oppsummert kan man forklare begrunnelsen for avslaget om deltakelse i Unified Task Force i Somalia i 1992 med at operasjonsformen og dens nødvendighet var noe nytt for norske politikere. Det tok noe tid før de kunne akseptere deltakelse i operasjoner med større grad av maktbruk. Det gikk likevel ikke lenge før politikerne innså at FNs operasjoner var i endring, og at endringene var utløst av konfliktenes nye karakter. Norsk deltakelse i denne typen operasjoner fikk etter dette bred aksept.

Irak 2003

Det skulle gå om lag ti år før mandatspørsmålet igjen resulterte i et avslag om norsk deltakelse i en operasjon. I forbindelse med den USA-ledede invasjonen av Irak i mars 2003 var årsaken ikke operasjonstype, men manglende mandat fra Sikkerhetsrådet. Dette spørsmålet hadde i høyeste grad vært oppe i forbindelse med operasjon Allied Force og konflikten i Kosovo i 1999, men da besluttet regjeringen å delta til tross for manglende mandat. Når det gjelder invasjonen av Irak, kom det tydelig frem i den offisielle debatten at regjeringen lenge måtte balansere mellom hensynet til USA og opinionen hjemme i Norge. En meningsmåling presentert i VG i begynnelsen av mars 2003 viste at kun 17 prosent av befolkningen ønsket at Norge skulle støtte USA i Irak (Røhne, 2003c).

Innledningsvis i debatten kom det kritikk fra media og opposisjonen mot både utenriksminister og statsminister (Aftenposten, 2003; Hellesnes, 2006). Kritikken handlet om at de politiske uttalelsene var vage og kunne tolkes som mulige åpninger for å støtte krigen. Det vanskeligste for statsminister Kjell Magne Bondevik var å si nei til USA, Norges viktigste sikkerhetspolitiske

allierte. Dette gjorde regjeringens retorikk veldig forsiktig. NTBs Alf Skjeseth beskrev situasjonen på følgende måte: «Bondevik og utenriksminister Jan Petersen går som på eggskall for både å 'forstå' den sterke skepsisen mot et angrep på Irak og å holde døra åpen for en norsk støtte til krigen» (NTB, 2003b).

Etter at regjeringen hadde kommet med uttalelser som tydelig tok avstand fra norsk deltakelse i Irak uten et FN-mandat, avtok kritikken. I tillegg til motstand i den hjemlige opinionen var det også stor motstand mot denne krigen i flere av NATOs medlemsland. Når det er uenighet innad i en allianse, vil både en positiv og negativ respons kunne bidra til å svekke alliansen. Hadde Norge vært eneste land som var negativ, ville regjeringen trolig følt seg mer presset til å si ja. Nå hadde regjeringen i tillegg et stort flertall både i opinionen og i Stortinget for sitt avslag.

Det er interessant å se denne beslutningen opp mot operasjonen over Kosovo i 1999. Denne ble gjennomført med norsk deltakelse, til tross for manglende mandat fra FNs Sikkerhetsråd – også da med Bondevik som statsminister. Konteksten rundt disse beslutningene var forskjellig, og dette kan være årsaken til at beslutningene om å delta i en operasjon uten mandat fikk ulikt utfall. I Kosovo var argumentasjonen lidelsene blant befolkningen. I denne saken sto NATO samlet bak beslutningen, og det var heller ingen stor uenighet i den hjemlige opinionen. Selv SVs leder Kristin Halvorsen støttet NATO-operasjonen på Balkan. Det kan også argumenteres for at nærheten til Kosovo og faren for spredning av konflikten til større deler av Europa også innvirket på denne beslutningen. Basert på disse argumentene kunne Norge i 1999 si ja for å avhjelpe humanitære lidelser som del av et samlet NATO, mens det i 2003 var enklere å si nei, da NATO ikke var samlet og opinionen hjemme var sterkt imot.

Etter at krigen i Irak var i gang, pågikk debatten hjemme i Norge om å stille militært personell til en stabiliseringsstyrke.⁷ I dette lå at Norge ikke ønsket å delta i invasjonen, men at det muligens var aktuelt å delta i en stabiliseringsstyrke etter at invasjonen var over. Bondevik var påpasselig med å legge til i debatten at han «helst ser at en slik styrke kommer i FN-regi» (NTB, 2003d). Allerede i mai ble det klart at Norge skulle stille med et ingeniørkompani i stabiliseringsstyrken (NTB, 2003f). En slik beslutning

⁷ Begrepet stabiliseringsstyrke blir ofte brukt om en militær styrke som har til hensikt å sørge for sikkerhet og bidra til gjenoppbyggingen etter en krig.

kan ha vært et tiltak for å gjenopprette forholdet til USA, noe flere artikler i norske aviser fremhevet (Bjøreng, 2003; Moe, 2003; Røhne, 2003a). Hvorvidt slike beslutninger er en mye brukt politisk handling i forbindelse med avslag generelt, vil analysen komme tilbake til. Det kan tenkes at dette er relatert til hvem regjeringen i første omgang må si nei til, men det kan også være andre forklaringer.

Sør-Afghanistan 2006

Et tredje tilfelle hvor avslag om operasjonsdeltakelse bunner i spørsmål knyttet til mandat eller operasjonsform, er Norges nei til å delta i ISAF-styrkene i Sør-Afghanistan 2006. Her var kjernen i motstanden den offensive operasjonsformen som ble benyttet av ISAF-styrkene sør i landet. Høsten 2006 skrev en av lederne i SVs ungdomsparti følgende i et debattinnlegg i Bergens Tidende:

Det opposisjonen tydeligvis glemmer er bakgrunnen for regjeringens valg, nemlig at krigen i Afghanistan blir mer voldelig og at dette i stor grad rammer sivile. Et økt norsk bidrag ville blitt brukt i offensive operasjoner, og det ville mest sannsynlig ramme både sivile afghanere og norske soldater. Det er regjeringens politikk at Norge kun skal ha en fredsbevarende rolle i Afghanistan (Willgohs, 2006, s. 9).

Regjeringen, og da spesielt SV, var imot denne offensive operasjonsformen. I Soria Moria-erklæringen hadde SV presset gjennom at Norge skulle trekke seg ut av den amerikanskledede Operation Enduring Freedom, en operasjon Norge hadde støttet med spesialstyrker i tre perioder (Hammer, 2006a). Dette ble begrunnet med ønske om norsk deltakelse i en NATO-ledet operasjon. Videre var det tydelig at SV var imot den type operasjoner som ble gjennomført som en del av Enduring Freedom. Dette viser blant annet uttalelser fra sentralstyremedlem Ingrid Fiskaa (SV), som henviste til motstanden mot krigshandlinger: «SV kan ikke godta at det sendes styrker til krigshandlingene sør i Afghanistan. Det blir i så fall verre enn gasskraftsaken

vi nå har vært gjennom» (Thomassen, 2006). Fiskaa var spesielt opptatt av hensynet til sivilbefolkningen:

I nord driv ikkje Nato regulære krigshandlingar. Det gjer ein derimot i sør og aust. Og her går det veldig hardt ut over sivilbefolkninga. Mellom anna har britane slege fast at altfor mange sivile blir drepne her (Ystad, 2006).

I tillegg til å fordømme sivilbefolkningens lidelser tok SV-representanten avstand fra krigshandlingene. At NATO-styrkene møtte større motstand i sør, og at det derfor trolig var nødvendig med en hardere maktbruk i disse områdene, ble ikke nevnt.

Retorikken som SV brukte i denne saken kan sammenlignes med debatten om et fredsopprettende bidrag til Somalia i 1992. Forskjellen er at SV på det tidspunktet hadde flertallet med seg, i alle fall en liten periode, før det ble politisk flertall for deltakelse i fredsopprettende operasjoner. Slike operasjoner vil nødvendigvis kunne innebære elementer av krigshandlinger for å skape fred. Hvor mye maktbruk som var nødvendig i Afghanistan, er ikke et tema i denne studien. Samtidig er det sentralt å avdekke hvorvidt ulik bruk av makt spiller inn i beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner.

Bare noen måneder etter avslaget på forespørselen om forsterkninger til Sør-Afghanistan, i mars 2007, sendte Norge spesialstyrker til Afghanistan for fjerde gang siden 2002. Denne gang fungerte styrkene som mentorer for en afghansk spesialpolitienhet. Beslutningen ble offentliggjort 13. februar. Aftenpostens lederskribent støttet avgjørelsen og viste til alliansehensyn: «Regjeringens beslutning om å imøtekomme NATOs forespørsel om spesialstyrker til Afghanistan var nødvendig for å understreke Norges troverdighet i alliansen» (Aftenposten, 2007). På samme måte som regjeringen besluttet å stille et ingeniørkompani i Irak ganske umiddelbart etter avslaget om å delta i den amerikanske invasjonen, stilte altså regjeringen spesialstyrker til disposisjon i Afghanistan bare noen måneder etter det omtalte avslaget i oktober 2006. Begge disse tilfellene viser at et avslag til USA eller NATO gjerne følges tett opp med bidrag i ettertid. Avslag blir sannsynligvis fulgt opp med støtte for ikke å skade forholdet til viktige sikkerhetspolitiske allierte.

Spesialstyrkene kunne i prinsippet operere hvor som helst i landet. Samtidig presiserte forsvarsministeren: «Det er ingen formelle restriksjoner fra Norges side overfor NATO. Men det er ikke aktuelt å sende soldatene til sør, fordi det er stort behov for dem i Kabul» (Hammer, 2007). Her balanserte ministeren mellom flertallets kritikk av regjeringens restriksjoner mot å sende soldater til operasjonene sør i landet, og SVs forsikringer om at dette ikke ville komme til å skje.

Oppsummering – mandat og operasjonstype

I dette delkapitlet har vi sett nærmere på avslag knyttet til mandatspørsmålet. I tilfellet Somalia 1992 var fredsopprettende mandat en ny utfordring for regjeringen å ta stilling til, og spørsmålet var muligens ikke politisk klarlagt ennå. Det skulle imidlertid ikke gå lang tid før Norge deltok i fredsopprettende operasjoner og debatten stilnet. I Irak 2003 var det manglende FN-mandat som var begrunnelsen for avslaget. I tillegg kom den delte holdningen i NATO og opinionen hjemme i Norge. I tilfellet Afghanistan 2006 førte den offensive operasjonen som regjeringspartiet SV var imot til at de forespurte styrkene ikke ble sendt (dette tilfellet vil senere også bli analysert i forhold til innenrikspolitiske hensyn).

Oppsummert har beslutningene om deltakelse i internasjonale operasjoner i perioden 1992 – 2006 vist en økende vilje til bruk av makt i det norske politiske miljøet. Det er i hovedsak SV som har vært motstander av militær maktbruk for å skape fred.

Avslag begrunnet med manglende ressurser

I det følgende ses det nærmere på avslag som er begrunnet med ressursmangel. I en småstat som Norge, med et begrenset innbyggertall og et forholdsvist lite forsvar, kan det ikke forventes deltakelse i alle operasjoner man blir forespurt om. Ressursmangel gjør det nødvendig å prioritere. Prioriteringen blir da ofte mellom ulike internasjonale organisasjoner, ulike geografiske

områder, eller mellom operasjoner ute og oppgaver hjemme. I sju av de åtte tilfellene presentert i kapittel tre ble avslagene helt eller delvis begrunnet med manglende ressurser. Dette kapitlet konsentrerer seg primært om tilfellene Libanon 2000, Kongo 2001, Tsjad 2010 og Sør-Sudan 2011. Det var i disse tilfellene at argumentet om ressursmangel tydeligst ble uttrykt.

Libanon 2000

I stortingsdebatten rundt avslaget om en styrke til FNs fredsbevarende operasjon i Libanon i 2000 var stortingsflertallets budskap at Norge hadde bidratt nok til UNIFIL tidligere, og at den pågående operasjonen i Kosovo hadde prioritet. Noen ytterligere begrunnelser for hvorfor Kosovo var viktigere ble ikke gitt. Den eneste prinsipielle begrunnelsen som kom opp var enkeltkommentarer om at det var viktig å gjøre en god innsats der Norge allerede var engasjert. Om dette de facto var et uttrykk for støtte til en NATO-operasjon i Europa, eller om det bunnet i et ønske om å fullføre forpliktelser Norge allerede har påtatt seg, er uklart. Skyldtes prioriteringen en avveining av ressurser mellom NATO og FN, Midtøsten og Europa, eller lå det andre forklaringer bak?

I et fagseminar i regi av feltprestkorpsset i 1999 holdt Einar Steensnæs (KrF) et innlegg der han blant annet sa:

For å kunne trappe opp vår deltakelse i de militære fredsbevarende styrkene på Balkan besluttet Regjeringen i fjor å avslutte det langvarige norske engasjement med fredsbevarende styrker i Libanon. Dette var uttrykk for helt nødvendige prioriteringer» (Steensnæs, 1999).

Denne uttalelsen forsterker inntrykket av at saken handlet om et valg mellom Midtøsten og Balkan, og videre at valget av Balkan var en nødvendighet. Men det sier fortsatt ikke noe om hvorfor. Lege og forfatter Vidar Lehman kommer mer direkte inn på dette i et innlegg i Bergens Tidende, der han beskrev endringen i norske styrkebidrag til FN:

Uten særlige dikkedarer trakk vi FN-styrkene våre ut av Libanon, 'omgjorde' dem til NATO-styrker og satte dem inn under amerikansk kommando i Bosnia (...) Fredsbevarende FN-styrker er nå i ferd med å forsvinne fra departementenes ordliste» (Lehmann, 2000).

Det er tydelig at forfatteren var kritisk til dreiningen i regjeringens politikk. Uten at vi her tar stilling til om den nevnte omleggingen var riktig, er det flere funn i denne studien som støtter Lehmanns observasjon om at en endring i prioriteringen mellom FN og NATO hadde funnet sted.

At Norge ved inngangen til 2000-tallet åpenbart syntes å ha færre forpliktelser i forhold til FN-styrkene enn tidligere, kom også frem i et intervju med USAs FN-ambassadør Richard Holbrooke. Han stilte seg undrende til Norges begrensede styrkebidrag til FN-operasjoner. Når han fikk til motsvar at Norge bidro med flere hundre soldater i Kosovo, svarte han at dette var en NATO-operasjon. Ifølge artikkelforfatteren satte Holbrooke dermed «fingeren på et ømt norsk punkt» (Fyhn, 2000). Det var spesielt den politiske retorikken rundt hvor viktig FN er for Norge som ble satt opp mot den beskjedne norske deltakelsen. Mye tyder på at retorikken hadde liten verdi når regjeringen faktisk måtte prioritere.

I debatten rundt et mulig styrkebidrag til Libanon var det som nevnt liten oppmerksomhet rundt hvorfor Kosovo ble prioritert. Det begynte imidlertid å avtegne seg et tydelig mønster, et mønster som viser at det var støtten til NATO som var av avgjørende betydning for Norge.

Så langt kan vi oppsummere med at det var politisk vilje til å dreie den norske innsatsen fra FN til NATO. Hvorfor dette var ønskelig, fremkom ikke i den politiske debatten i media relatert til den konkrete beslutningen om Libanon. Svaret lå imidlertid i offisielle politiske dokumenter. Sentralt i denne sammenhengen var stortingsmelding nr. 38 (1998 – 1999), *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*. Der står det i punkt 2.4:

I et rent nasjonalt sikkerhetspolitisk perspektiv er, som indikert ovenfor, det overordnede mål med Norges deltagelse i internasjonale militære operasjoner å demonstrere

overfor våre allierte at vi er villige til å ta ansvar og gjøre en solidarisk innsats.

Det er altså av hensyn til våre allierte at vi deltar i internasjonale operasjoner. Videre står det i samme punkt at «USAs betydning for NATO forblir helt avgjørende, og amerikanske krav om en endret byrdefordeling over Atlanterhavet må derfor tas ytterst alvorlig». Dette gir langt på vei en forklaring på den økte prioriteringen av Norges bidrag til NATO-operasjoner fremfor bidrag til FN-operasjoner. Dette understrekes videre (ibid.):

Gjennom å bidra til internasjonal stabilitet og en fredelig utvikling – da spesielt i det euro-atlantiske området – bidrar vi dessuten til å utvide den stabile sikkerhetssonen som først ble skapt i det nord-atlantiske området samt til å forhindre konfliktpredning og derigjennom til å forsvare vår egen sikkerhet.

Utsagnet må tolkes som et tydelig signal om at operasjoner i Europas randsone har høyere prioritet enn operasjoner på andre kontinenter. Dette gjør at beslutningen om å prioritere operasjoner i Kosovo fremfor operasjoner i Libanon faller naturlig inn under retningslinjene gitt i stortingsmelding nr. 38.

Kongo 2001

Da Norge i 2001 avslo FNs forespørsel om et styrkebidrag til Kongo, var argumentasjonen mellom UD og FD åpent motstridende. Dette førte likevel ikke noen offentlig debatt. Som vi har sett i kapittel 3, var det primært en artikkel fra Dagbladet med overskriften «Regjeringsstrid om en norsk Kongo-styrke» som skildret departementenes ulike syn. Vi har ikke klart å finne noen fylldig begrunnelse for avslaget, men ifølge Dagbladet var FD opptatt av å ikke spre sine styrker for mye, og ønsket derfor å konsentrere seg om Kosovo (Thomassen, 2001).

Ønsket om å konsentrere seg om én operasjon følger av knappe ressurser og prioriteringshensyn. I dette tilfellet var det også prioriteringssak mellom en FN- og en NATO-operasjon. Afrika var på dette tidspunkt ikke et uttalt satsningsområde for norsk sikkerhetspolitikk. I likhet med prioriteringen av Kosovo foran Midtøsten var ikke beslutningen kontroversiell.

Forespørselen kom altså på et tidspunkt da Norge var engasjert i Kosovo Force (KFOR). På det meste hadde Norge i 2001 om lag 1400 soldater i Kosovo. Flere hundre av disse var tilknyttet støtteapparatet til den norske generalen Thorstein Skiaker, som var KFORs øverstkommanderende i perioden april til september 2001 (Leraand, 2013b). Det er naturlig å tro at den prestisjen det representerte for et lite land som Norge at en norsk general ble utnevnt til øverstkommanderende for en NATO-operasjon, gjorde det ekstra vanskelig å trappe ned innsatsen i Kosovo til fordel for en operasjon i Kongo.

I prioriteringsdebatten mellom disse tilfellene kan man også finne begrunnelser i politiske dokumenter. I FDs proposisjon til Stortinget for budsjetterminen 2001 var det tydelig at valg av operasjonsområder innebar en dreining mot NATO og Europa:

NATO vil også i tiden som kommer spille den mest sentrale rollen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (..) Norges innsats i fredsoperasjoner skal ikke begrenses til vår egen verdensdel, selv om fokuset nødvendigvis vil bli lagt til våre nærområder og det euro-atlantiske området (St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 18 og s. 22).

Norge satt som medlem i sikkerhetsrådet da beslutningen om ikke å sende styrker til Kongo ble fattet. Man kunne muligens ha forventet at dette la et økt press på å stille med styrker til operasjonen. Norge prioriterte imidlertid å delta på en reise i regi av Sikkerhetsrådet til Kosovo istedenfor Sikkerhetsrådets tur til Kongo. Dette er ekstra illustrerende for Norges prioritering, spesielt ettersom opplegget i Kosovo ble kansellert, og 12 av Sikkerhetsrådets 15 medlemmer reiste til Kongo. Pressetalsmann i UD, Karsten Klepshvik, kommenterte at departementet prioriterte sanksjonsarbeidet mot Irak, men dette var «ikke et uttrykk for en nedprioritering av Afrika» (Randsborg, 2001). En mulig årsak til valget kan være at deltakelse på en slik tur kunne bidra til et økt press om å stille med styrker.

Kort oppsummert valgte Norge å prioritere fortsatt militær deltakelse i Kosovo fordi dette var en NATO-operasjon i Europa, med norsk øverstkommanderende. Forsvaret hadde derfor ikke tilgjengelig kapasitet til å prioritere en operasjon i Kongo.

Tsjad 2010

Da Norge i 2010 avslo å videreføre driften av feltsykehuset i Tsjad, som var en del av FN-styrken MINURCAT, ble det begrunnet med behovet for hjemlig helsepersonell. Dette er eneste tilfellet i denne studien der man åpent argumenterte med at ressurser måtte trekkes hjem fordi man behov for dem Norge. Styrken på om lag 100 personer besto av 85 prosent helsepersonell ansatt ved norske sykehus.

Hadde oppdraget vært viktig nok for Norge, ville det trolig ha vært mulig å forlenge oppdraget, enten med nytt personell, forlengelse av kontrakten med dem som var utstasjonert, eller en blanding av disse løsningene. Det var tross alt et lite antall personer det dreide seg om, og som nevnt i kapittel 3 var det ikke pengene det sto på. Når et avslag er så tynt begrunnet i det offentlige, blir det nødvendig å se om det finnes mer generelle årsaker. Blant annet er det naturlig å spørre seg i hvilken grad Afrika var et satsningsområde for regjeringen. Erklæringene som skulle danne grunnlag for regjeringens beslutninger, kan gi en pekepinn om dette.

I Soria Moria I-erklæringen het det: «Vi vil trappe opp den norske sivile og militære deltakelsen i FNs fredsbevarende arbeid, med særlig vekt på Afrika» (Regjeringen Stoltenberg II, 2005, s. 11). At regjeringen i 2010 sa nei til bidrag i Afrika, kom likevel ikke nødvendigvis som en overraskelse. Etter gjenvalget i 2009 var nemlig formuleringene om et særlig fokus på Afrika fjernet fra erklæringen. Dette må kunne tolkes som en bevisst handling og prioritering fra regjeringens side. Begrenset oppmerksomhet mot det afrikanske kontinentet gjorde det enkelt for regjeringen å fjerne Afrika som et satsningsområde. Denne endringen skapte heller ikke noen debatt, og den ble heller ikke brukt som begrunnelse for avslaget om fortsatt deltakelse i FN-styrken i Tsjad.

Regjeringens offisielle begrunnelse var altså at det var utfordrende å rekruttere personell til en forlengelse av oppdraget, og at norske sykehus hadde behov for denne kompetansen (Hegvik, 2010). Saken ble i hovedsak dekket av Dagsavisen og Klassekampen. Aftenposten kom på banen først i desember, seks måneder etter at oppdraget var avsluttet. Bakgrunnen for nyhetsoppslaget var informasjon fremkommet gjennom Wikileaks, der den amerikanske ambassadøren i Oslo, Barry White, skal ha skrevet følgende i en rapport hjem:

Under den forholdsvis nye norske forsvarsministeren Grete Faremos besøk i Tsjad nylig, forklarte NN hvordan hun hadde fått en overhaling av FN-operasjonen i Tsjad, som klaget over at det norske sykehuset var så «fancy» at russerne nektet å sette opp et sykehus til erstatning, siden det ville fremstå som underlegent (Aftenposten, 2010).

Aftenposten antydte i sin artikkel at det kan ha vært en sammenheng mellom forsvarsministerens overhaling og beslutningen om å ikke videreføre det norske bidraget. Noe som kan støtte en slik teori er kritikken fra blant annet Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors og Flyktninghjelpen, som allerede i mai 2009 kritiserte pengebruken. Ifølge kommunikasjonssjef Bernt G. Apeland i Norges Røde Kors kunne de ha sendt ti feltsykehus til samme pris (NTB, 2009). FD ville ifølge Aftenposten ikke kommentere saken under henvisning til at den inneholdt informasjon fremkommet gjennom Wikileaks.

Tilfellet Tsjad viser at avslag også kan være påvirket av andre faktorer enn de rent fagpolitiske. Samtidig viser deknningen av saken en typisk fordeling av hvilke aviser som dekker ulike sider ved norsk utenrikspolitikk. Begge deler kommer analysen tilbake til.

Sør-Sudan 2011

I 2011 avslo Norge nok en forespørsel fra FN, denne gang om et styrkebidrag til Sør-Sudan. Også dette avslaget var begrunnet i prioriteringshensyn. Norge var allerede en stor økonomisk bidragsyter til Sør-Sudan, og høytstående

norske diplomater hadde gjort en betydelig innsats for landet. Ut fra dette kunne man muligens ha sett for seg at et militært bidrag til FN sto høyt på regjeringens prioriteringsliste. Når regjeringen valgte å ikke sende noen styrke i det hele tatt, kan dette muligens uttrykke et ønske om å ikke blande militær støtte med humanitær bistand i samme land.

Heller ikke dette avslaget skapte noen stor debatt. Den korte begrunnelsen fra FD var at «Forsvaret på det nåværende tidspunkt ikke har mulighet til å stille en slik kapasitet til rådighet for FN» (NTB, 2011a). Kommentaren kan ikke forstås på annen måte enn at Forsvaret hadde kapasiteten, men at den på det daværende tidspunkt ble benyttet til noe viktigere. Saken handler nok snarere om prioriteringen mellom Afghanistan og Afrika, eventuelt NATO og FN.

I likhet med avslaget om forlengelse av det norske FN-bidraget i Tsjad kom denne beslutningen etter gjenvalget av regjeringen Stoltenberg II i 2009. Soria Moria-erklæringen fra 2009 hadde som nevnt ikke identifisert Afrika som et spesielt satsningsområde. På den annen side hadde Norge fortsatt fokus på FN, men prioriteringen til fordel for Afghanistan var tydelig. I erklæringen sto det at regjeringen ville

...oppretholde vårt sterke sivile engasjement i Afghanistan. Vi vil bidra til å bygge afghansk kapasitet til egen sikkerhet og utvikling, samt styrke FNs koordinerende rolle. Vi vil opprettholde det militære engasjementet i Afghanistan (Regjeringen Stoltenberg II, 2009, s. 6).

I FDs proposisjon til statsbudsjettet for 2011 var satsningen på Afghanistan enda tydeligere: «Afghanistan er for tiden det sentrale satsningsområdet for Norges deltakelse i utenlands operasjoner» (Prop. 1 S (2010–2011), s. 11). Det fremkommer altså i flere dokumenter at Afghanistan har høyere prioritet enn Afrika. Det som ikke kommer like tydelig frem, er hvorfor det er slik. Er det Afghanistan som er viktig for Norge, eller er det NATO-operasjonen Norge deltar i som er viktig?

I en tale i Oslo Militære Samfund sa utenriksminister Jonas Gahr Støre følgende:

NATO utgjør ryggraden i Norges forsvar. Norge vil videreføre et aktivt engasjement for å styrke alliansen. Vi vil gjøre det gjennom å støtte det politiske samarbeidet og gjennom våre bidrag til NATOs operasjoner (...). Afghanistan er viktig for NATO, militært, sivilt, helheten – samspillet – mellom militær og sivil innsats. Det handler om NATOs fremtid, om landets utvikling, gjenoppbygging og sikkerhet og om vår sikkerhet (Støre, 2006)..

I sin masteroppgave fra 2010 med tittelen *Konsensus og konflikt i debatten om Norges deltagelse i Afghanistan* oppsummerer Lena Hatling den politiske begrunnelsen for deltakelse i Afghanistan på følgende måte: «et uttrykk for alliansesolidaritet, investering i norsk sikkerhet og internasjonal fredsoppbygning» (Hatling, 2010, s. 53). Dette styrker funnene i denne studien.

Oppsummert vil svaret på spørsmålet over måtte bli at Afghanistan er viktig for NATO, og videre at NATO er viktig for Norge. Derfor ble det ikke prioritert noen norsk styrke til Sør-Sudan.

Oppsummering – prioritering av ressurser

I dette delkapitlet har vi sett på fire forskjellige tilfeller der argumentasjonen for avslag helt eller delvis skyldes manglende ressurser. En NATO-operasjon i Kosovo var viktigere enn FN-operasjoner i Kongo og Libanon. Videre var NATOs operasjon i Afghanistan viktigere enn en FN-operasjon i Sør-Sudan. Avslaget om å forlenge operasjonen i Tsjad ble begrunnet med behovet hjemme i Norge. Det påfallende er at man i alle disse tilfellene kan finne mange uttalelser i media om at avslagene skyldes ressursmangel, men det er ikke like enkelt å finne forklaringer på *hvorfor* norske myndigheter ønsker å prioritere slik de gjør. Det synes vanskelig for politikere, spesielt i regjering, å si offentlig at man må nedprioritere FN.

Avslag som resultat av norsk politisk splid

Den tredje hovedkategorien begrunnelser i denne analysen omhandler innenrikspolitiske forhold som kan ha påvirket beslutningsprosessen frem mot et avslag. Dette handler om maktforholdet i en koalisjonsregjering og konkurrerende politiske saker. Dette kommer tydeligst frem i tilfellet Afghanistan 2006. Vi vil også se nærmere på tilfellet Mali 2013, der det sto mellom norsk støtte til FN eller EU, og se om beslutningen kunne hatt et bakenforliggende innenrikspolitisk aspekt. Analysen av dette perspektivet tar altså ikke utgangspunkt i regjeringens argumentasjon for avslag, men ser på mulige forhold som kan ha påvirket beslutningene.

Sør-Afghanistan 2006

Dette tilfellet er behandlet også tidligere i analysen. Da ble det sett på om operasjonsformen var mulig årsak til avslaget. I det følgende ses det nærmere på om det var innenrikspolitiske forklaringer på at Norge sa nei til et bidrag til ISAF-styrkene sør i Afghanistan.

Av partiene på Stortinget var det kun SV som var mot å sende norske soldater til Sør-Afghanistan. Bakgrunnen for dette var som tidligere nevnt den offensive operasjonsformen og maktbruken som SV mente var forskjellig fra operasjonene nord i landet. Hvordan kunne et lite parti få gjennomslag for å ikke gi støtte til NATO i en operasjon som var så viktig for alliansen? Mandatet for operasjonen var klart, og den norske styrken sto tilgjengelig. Følgelig må det være noe i den politiske konteksten rundt beslutningen som var utslagsgivende.

Da beslutningen ble tatt, var SV del av en flertallsregjering sammen med Ap og Sp. Til tross for at opposisjonen støttet bruken av norske styrker i sør, trengte regjeringen nødvendigvis ikke ta hensyn til dette i sin beslutning. Derimot måtte den ta hensyn til de tre partiene som satt i regjering.

Vi har tidligere nevnt at partiene i regjeringsplattformen Soria Moria I hadde presisert at de ønsket å satse mer på de NATO-ledede ISAF-styrkene og avslutte engasjementet i den USA-ledede operasjon Enduring Freedom. Dette skyldtes hovedsakelig SVs motstand mot operasjonsformen. Imidlertid tok NATO etter

hvert over deler av ansvaret og operasjonsområdet til Enduring Freedom. Da NATO overtok ansvaret i en region der offensive operasjoner syntes nødvendig, ble det igjen vanskelig å tilfredsstille alle tre partienes politikk.

Allerede før beslutningen om å avstå fra å sende spesialstyrker til Sør-Afghanistan ble fattet, satte flere aviser og politikere beslutningen opp mot nederlaget SV fikk i gasskraftsaken på Mongstad. SV ønsket CO²-rensing av anlegget fra første dag, men gikk til slutt med på et kompromiss der prosessen med utvikling av renseanlegg skulle starte parallelt. Statssekretær i finansdepartementet, SVs Roger Sandum, oppsummerte saken slik:

Til slutt fikk vi valget mellom CO²-rensing fra 2014 eller å gå ut av regjeringen. Vi innså at vår forhandlingsposisjon ikke var den beste, siden både Sp og Ap fryktet at kraftverket ikke ville bli bygd om vi presset Statoil ytterligere (Grande, 2006, s. 6).

Statsminister Jens Stoltenberg avviste at det var noen sammenheng mellom beslutningen om gasskraftverk på Mongstad og beslutningen om å ikke stille med styrker til Sør-Afghanistan (NTB, 2006i). En indikasjon på det motsatte var Kristin Halvorsens motstand mot å diskutere beslutningen offentlig. Hun uttalte blant annet: «Nå håndterer vi saken i regjeringen. Jeg kommer ikke til å delta i en offentlig debatt om dette» (Halvorsen, 2006).

Tidligere hadde SV-lederen ikke hatt for vane å gi fra seg muligheten til en sikkerhetspolitisk debatt, spesielt ikke med NATO som en viktig ingrediens. Derimot var det andre i partiet som kom med uttalelser. For eksempel svarte SV-veteran Stein Ørnhei følgende da han ble spurt om avslaget om norske styrker til Sør-Afghanistan var en gjenytelse for gasskraftsaken: «Det burde ikke vært slik» (Björgum, 2006, s. 64). Han svarte ikke direkte på spørsmålet, men benektet heller ikke at det kunne være tilfelle. Man kan forstå Ørnhei dit hen at han mente avslaget var en gjenytelse, men at han syntes denne typen hestehandel burde være unødvendig eller muligens upassende i utenrikspolitikken. At Ørnhei fortsatte med å si at det «er ingen grunn til å øke innsatsen ytterligere, så standpunktet burde vært konfliktfritt», forsterker dette inntrykket. Han ga indirekte uttrykk for at saken var konfliktfylt og hadde skapt interne stridigheter i regjeringen.

Også meddelelser fra kilder i regjeringen viser at det var sterke motsetninger i regjeringen i denne prosessen. En kilde uttalte til Dagbladet: «Vi aksepterer ikke at det i framtida blir gjort forskjell på nord og sør [i Afghanistan]. Det er én operasjon vi er en del av» (Thomassen, Lode og Sand, 2006). Uttalelsen indikerer at det var inngått en hestehandel i denne beslutningsprosessen, men at den ville bli et engangstilfelle. At avgjørelsen var relatert til nederlaget for SV i gasskraftsaken, synes ikke usannsynlig. Samme kilde sa videre at følgende formulering var viktige å få med i den offisielle beslutningen for at Ap og SP skulle kunne leve med den: «Norge konsentrerer sin militære innsats i Afghanistan i nord, men kan i prinsippet delta med styrker i hele ISAFs ansvarsområde. Det foreligger heller ingen begrensninger i den type bidrag Norge kan stille, herunder spesialstyrker».

Det faktum at SV aksepterte denne formuleringen som del av beslutningen, viser også hvor viktig det var for SV å ikke gå på et nederlag. En slik formulering åpnet i prinsippet opp for å delta i hele Afghanistan, med alle typer bidrag. På kort sikt ble saken ble en seier for SV, ettersom det ble besluttet å ikke sende styrker til Sør-Afghanistan. På lengre sikt hadde SV imidlertid akseptert en politikk de selv egentlig ikke sto for. Dette bidrar til å styrke påstanden om at det var den politiske konteksten og sammenhengen med SVs nederlag i gasskraftsaken som hadde styrt beslutningen. En artikkel i Aftenposten oppsummerte kjernen i saken på denne måten:

Ap og Sp må ha hatt forståelsen av at hele regjeringsprosjektet sto på spill igjen, en knapp uke etter Mongstad-krisen. Et så farlig liv kan ikke Regjeringen leve over tid, og ved å gi SV denne innrømmelsen i en sak der partiet i utgangspunktet står alene i Stortinget, har de to andre partiene bundet SV til regjeringsmasten i overskuelig fremtid (Narum, 2006).

Beslutninger som dette er utfordrende å analysere fordi debatten inneholder mange motstridende påstander. I tilfellet Sør-Afghanistan argumenterte opposisjonen og flere aviser med at beslutningen egentlig bunnet i SVs nederlag i gasskraftsaken. Offisielt sto regjeringen fast på at dette ikke var tilfelle, og at den sto samlet bak beslutningen. Denne gjennomgangen viser imidlertid at det var store spenninger internt i regjeringen. Både Ap- og Sp-politikere uttalte før beslutningen var tatt at det var naturlig at Norge bidro også sør i

landet. Uttalelser fra anonyme kilder i regjeringen viser også at beslutningen om ikke å sende styrker var knyttet til SVs standpunkt i saken. Det er følgelig liten tvil om at det var SVs syn som fikk gjennomslag. Derimot kan man ikke si med sikkerhet i hvilken grad nederlaget i gasskraftsaken spilte noen rolle.

Uansett er det klart at SV fikk gjennomslag for sitt standpunkt, til tross for stor motstand både internt i regjeringen, men også i hele opposisjonen. Hvis regjeringspartiet SV måtte svelge to kameler i løpet av kort tid, kunne det sette regjeringssamarbeidet i fare. Om det var dette hensynet som var utslagsgivende, ser vi at samholdet i regjeringen gikk foran hensynet til utenrikspolitikken.

Samtidig er det interessant å se hvordan opposisjonen utnyttet den politiske konteksten rundt beslutningen i oktober til å sette regjeringen i et dårlig lys. Regjeringens beslutninger om avslag om deltakelse i internasjonale operasjoner tidligere samme år, og senere igjen i november, fikk ikke samme oppmerksomhet. Opposisjonen brukte situasjonen som en brekkstang for å synliggjøre en intern uenighet og derigjennom svekke regjeringen.

Mali 2013

Norges beslutning om ikke å bidra til en EU-styrke i Mali i 2013 er et annet tilfelle som kan ha bunnet i regjeringspartienes forskjellige standpunkter. Uenigheten handlet ikke om hvorvidt man skulle delta i krigen eller ikke, men om Norge skulle bidra gjennom FN eller EU. I utgangspunktet kan dette synes som en lite kontroversiell beslutning, gitt Norges manglende EU-medlemskap og at landet tradisjonelt har vært en god støttespiller i FN. Når det allikevel ble en debatt i media, kan dette skyldes at utviklingen i Mali berørte norske interesser direkte. Videre kan det tenkes at det var en anledning for enkelte partier til å fremtvinge en debatt relatert til EU. Argumenter for eller imot bidrag til den ene eller andre organisasjonen vil derfor stå sentralt i denne analysen.

Både utenriksminister og forsvarsminister snakket innledningsvis i Mali-debatten om et EU-bidrag. Hvorfor endte saken da med at FN ble foretrukket?

En mulig årsak kan være at debatten om et mulig EU-bidrag passet dårlig i den politiske konteksten for regjeringspartiene. En artikkel i Dagsavisen peker på at det kunne være en sammenheng mellom bidrag til EU og oljeboring i Nord-Norge. Etter at statsministeren i en redegjørelse på Stortinget la debatten om et EU-samarbeid i Mali på is, skrev redaktør Arne Strand at statsministeren «fjernet den dype uenigheten om denne saken i regjeringen (...) Etter oljestatsrådets utspill om oljeboring i Nord-Norge hadde det vært ekstremt uheldig om regjeringen også splittet seg etter utenriksministerens utspill om krig i Nord-Afrika» (Strand, 2013). Kommentaren viser at det igjen kan dreie seg om sammenheng mellom to politiske saker, denne gangen krig i Afrika og oljeboring i Nord-Norge. Strand påpekte videre at det var erfaringene fra beslutningen rundt operasjonene i Libya i 2011 som spesielt SV ikke ville ha en repetisjon av.

En annen mulig årsak til at valget etter hvert falt på FN og ikke EU, kan tenkes å ha med Sp og SVs avvisende holdning til et tettere EU-samarbeid å gjøre. Dette fremkom imidlertid ikke som et argument i debatten som gikk i avisene eller på Stortinget. Derimot kan man konkludere med at spesielt Høyre og FrP snakket varmt om en EU-operasjon. Igjen var dette en anledning for opposisjonen til å svekke regjeringen, nemlig ved å fremme en løsning de visste ville være kontroversiell innad i regjeringskoalisjonen. Det er derimot vanskelig å finne godt belegg for denne påstanden. Høyre argumenterte for en EU-operasjon blant annet fordi partiet hadde en «skepsis til et eventuelt FN-bidrag. Et FN-bidrag er en helt annen type operasjon», ifølge Høyres Ine Marie Søreide Eriksen (NTB, 2013f). Hun siktet blant annet til mandatutformingen ved FN-operasjoner og at det ville stå åpent hvilken kapasitet Norge da kunne stille med (NTB, 2013g).

Etter regjeringens beslutning om å avvente en eventuell FN-operasjon i Mali uttalte SVs Snorre Valen følgende: «Et klokt og viktig vedtak» (NTB, 2013f). Man kan enten tolke Valen dit hen at det var klokt å si nei til EU, eventuelt at det var klokt å utsette beslutningen. Det kan også argumenteres for at begge disse tolkningene er riktige. Da Valen noen uker tidligere ble konfrontert med muligheten for en norsk styrke i Mali, uttalte han seg meget skeptisk: «Motargumentene er både det at konflikten følger etniske skikkelinjer, og at regjeringen i Mali ble satt inn av kupp makere» (Bleikelia, 2013). Etter beslutningen om at Norge skulle sende styrker til i FN-operasjonen i Mali, uttalte Valen følgende: «SV støtter at Norge bidrar til den fredsbevarende FN-operasjonen i Mali. En kompleks borgerkrig har kastet landet ut i krise, og flere hundre tusen mennesker er på flukt» (NTB, 2013h). Uttalelsen viser

tydelig at SVs forhold til EU var en bakenforliggende faktor da saken kom opp i mediene første gang. Etniske skillelinjer og Malis regjering hadde jo ikke endret seg i mellomtiden.

Bortsett fra den radikale endringen i Valens syn på deltakelse i Mali gir mediedebatten ikke grunnlag for å si at regjeringen sa nei til et norsk EU-bidrag på grunn av SV og Sps holdning til denne organisasjonen generelt. Men når både utenriksminister, forsvarsminister og representanter fra både Høyre og FrP var så positive innledningsvis, er det grunn til å anta at ikke hele debatten er blitt kjent gjennom media. Om det var den politiske konteksten og sammenhengen med oljeboring i Nord-Norge som innvirket, eller om motstanden mot EU var styrende for beslutningen, kan vi ikke konkludere med her. Imidlertid er det klart at uttalelsene fra spesielt SV var langt mer positive da man besluttet å delta i en FN-operasjon i juni, enn den var i januar da det var snakk om en EU-operasjon. Fra et norsk perspektiv var ikke krigen i seg selv hovedutfordringen, men hvilken organisasjon man skulle gi støtte til. Trolig ble det inngått et kompromiss innad i regjeringen om at Norge skulle delta, men at dette måtte skje som ledd i en FN-ledet operasjon.

Oppsummering – innenrikspolitisk splid

Både tilfellet Mali og tilfellet Sør-Afghanistan er hentet fra beslutninger tatt av samme regjering, nemlig Stoltenberg II. Felles for begge tilfeller er at vi kan registrere åpenbare sammenhenger mellom beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner og andre politiske saker – uten at det er noen logisk eller tematisk sammenheng mellom sakene i utgangspunktet. Dette er ikke uvanlig i en koalisjonsregjering med indre splid. Samtidig kan man ikke utelukke andre forklaringer. Det er også en mulighet for at opposisjonen i begge tilfellene kan ha medvirket med ekstra oppmerksomhet rundt beslutningene for å svekke samholdet i regjeringen.

Vi har nå analysert de tre årsaksforholdene som ligger til grunn for svaret på studiens problemstilling. I denne studien står beslutninger som har vært omtalt i media sentralt. Vi vil derfor se nærmere på hvorfor enkelte beslutninger har vakt betydelig mer oppmerksomhet enn andre, før vi konkluderer i neste kapittel.

Medieomtale

Til tross for at vi i denne studien har valgt ut åtte tilfeller av norske avslag om deltakelse i internasjonale operasjoner som har fått spesiell oppmerksomhet, er det stor forskjell i hvor mye omtale hvert av disse avslagene har fått. Det kan derfor være nyttig å se nærmere på hva som gjør at enkelte saker får mer omfattende omtale enn andre. Motsatt er det interessant å se hvilke tilfeller som vekker liten oppsikt, og hvilke begrunnelser dette kan ha. Vi vil starte med å se nærmere på avslagene som har fått mye oppmerksomhet.

Spesielt to avslag har fått mye mer omtale enn de øvrige. Det ene er avslaget til USA i 2003 angående norsk deltakelse i invasjonen av Irak. Det andre er avslaget til NATO i forbindelse med en serie forespørsler om å sende norske styrker til Sør-Afghanistan i 2006. Begge avslagene er gitt til sikkerhetspolitisk viktige samarbeidspartnere for Norge.

Irak (2003)

Både medlemskapet i NATO og det bilaterale samarbeidet med USA er avgjørende for norsk sikkerhet. Dette ble da også understreket under en stortingsdebatt forut for beslutningen om ikke å delta i invasjonen av Irak i 2003, da statsminister Kjell Magne Bondevik (2001 – 2005) sa følgende: «For Norge er det av aller største viktighet at alliansesolidariteten bevares. Et godt transatlantisk samarbeid – både gjennom NATO og i det bilaterale forhold til USA og Canada – er hjørnesteiner i norsk utenrikspolitikk» (Bondevik, 2003a).

Høyres partileder Erna Solberg fulgte opp i et debattinnlegg i VG under overskriften «En farlig beslutning». Da Norge takket nei til å utvide sitt virkeområde i Afghanistan i 2006, skrev hun følgende: «I verste fall kan Norge måtte betale en høy pris: en svekket norsk posisjon i NATO, et slag i ansiktet på sentrale allierte, en fornærmelse mot våre soldater, og en gavepakke til terroristene i Sør-Afghanistan» (Solberg, 2006, s. 37). Disse uttalelsene kan stå som et bakteppe når vi skal undersøke hvorfor disse tilfellene fikk så mye oppmerksomhet.

Vi starter med tilfellet Irak 2003. En gjennomgang av kildematerialet om denne beslutningen viser at det ikke var partienes forskjellige synspunkter som førte til en debatt. Partiene ble etter hvert enige, med unntak av Fremskrittspartiet som ville støtte USA (Ulstein og Krossli, 2003). Faktisk var debatten i media i bemerkelsesverdig liten grad preget av politisk meningsutveksling. Spesielt var dette tilfellet etter at regjeringen kom med et tydelig standpunkt mot krigen uten et mandat fra FNs sikkerhetsråd. En gjennomgang av norske avisers dekning av saken viser videre at debatten i stor grad ble drevet av avisene selv. Dette har også vakt interesse på forskerhold. I en komparativ studie av mediedekningen i Irak-krigen konkluderte professor i journalistikk, Rune Ottosen, med at «Norges to største aviser, VG og Aftenposten, gikk hver sin vei i Irak-krigen» (Gjerde, 2008). Ifølge Ottosen resulterte denne saken i en historisk splittelse i det norske mediebildet. Både på leder- og reportasjeplass markerte Aftenposten seg mot krigen og støttet regjeringens syn, mens VG i større grad støttet USA. VG beklaget ved flere anledninger at Norge ikke fulgte samme linje som USA (Gjerde, 2008). Politisk redaktør i VG, Olav Versto, beskrev norsk politikk slik i midten av mars 2003:

Regjeringen, eller mer presist statsministeren, truer med å gå i opposisjon mot USA dersom Frankrike legger ned veto i Sikkerhetsrådet og blokkerer en folkerettslig gyldig resolusjon om å bruke makt mot Irak. Det kan bli en iskald tilværelse (Versto, 2003).

Fire dager tidligere hadde Harald Stanghelle skrevet i Aftenposten:

Selvsagt ligger det utenrikspolitisk dramatik bak dersom Norge «går i opposisjon» til et USA som angriper Irak uten å ha støtte i FNs sikkerhetsråd. Men dramatikken ligger ikke i Norges holdning, men i den supermaktsarrogansen det vil være dersom amerikanerne overkjører Sikkerhetsrådet (Stanghelle, 2003, s. 9).

Media var en sterk bidragsyter i denne debatten, der de formidlet ulike syn på det store politiske flertallets holdning til situasjonen. I et leserinnlegg i

Klassekampen i desember 2002 skrev biskop Gunnar Stålsett følgende om den manglende politiske deltakelsen i den offentlige debatten:

I vårt eget land har regjeringens beslutninger om å delta i krigen i Afghanistan og overveielser om deltakelse i en eventuell kommende krig mot Irak skjedd uten nevneverdig offentlig debatt. Heller ikke de politiske partier har vist særlig interesse for en bred diskusjon. Og det til tross for – eller kanskje det er fordi – et stort flertall blant velgerne er skeptiske til Norge som en global krigsmakt (Stålsett, 2002b).

En meningsmåling fra januar 2001 som kan underbygge Stålsetts uttalelse, viste at 94 prosent av de spurte ikke ville at Norge skulle støtte en invasjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd (Narum, 2003). Stålsett forklarte politikernes manglende ønske om en offentlig debatt med den store motstanden i folket. Hvis dette stemmer, er det et uheldig signal fra politikere i et åpent demokrati. Oppsummert ble det mye oppmerksomhet fordi saken dreide seg om støtte til en viktig alliert. Men muligens spesielt for dette tilfellet var at den i stor grad var drevet av avisene, og ikke av ulike meninger blant politikerne på Stortinget.

Sør-Afghanistan (2006)

Det skulle gå tre år før Norge igjen fikk en omfattende debatt om styrkebidrag. Denne gangen gjaldt det NATOs ønske om norske styrkebidrag ikke bare i Nord-, men også i Sør-Afghanistan. Hovedargumentet for deltakelse var at et eventuelt avslag ville svekke det viktige transatlantiske båndet, noe som naturlig nok ledet til debatt. Dette kan imidlertid ikke fullt ut forklare den voldsomme oppmerksomheten saken fikk i oktober 2006. Da Norge av slo samme type forespørsel fra NATO sommeren 2006, ble det ikke reagert spesielt, og heller ikke i november samme år. Også disse beslutningene var vel kjent i opposisjonen.

En mulig forklaring på den store omtalen i oktober kan tenkes å bunne i regjeringens manglende konsultasjon med Stortinget før beslutningen ble offentliggjort. I en kommentar i Aftenposten 19. oktober 2006 sto det: «I et land hvor det er tradisjon for god kontakt mellom regjering og opposisjon i utøvelsen av utenriks- og sikkerhetspolitikken, burde utenriksministeren ha forstått at dette var en pinlig og provoserende unnlåtelsessynd» (Narum, 2006). Siv Jensen kom med følgende kommentar til utenriksministeren etter offentliggjøringen av avslaget i Stortingets vandrehall den 18. oktober:

Du kan da ikke mene dette du? I'm deeply shocked! At dere ikke har informert Stortingets utvidete utenrikskomité før dere står i Stortingets vandrehall! Da får dere holde pressekonferansen deres et annet sted (Johansen et al, 2006).

Etter at den utvidete utenriks- og forsvarskomité var informert, og saken hadde vært oppe i et åpent storting, stilnet saken i avisene. En gjennomgang av debatten i norske aviser viser at manglende konsultasjon skapte like mye oppmerksomhet blant opposisjonspolitikere som avslaget i seg selv (Adresseavisen, 2006a; NTB, 2006i; Spence et al., 2006). Samtidig hadde jo regjeringen hadde gitt flere avslag, og det er ikke noe som tyder på at Stortinget hadde vært konsultert alle de andre gangene, så hvorfor så mye debatt akkurat i forbindelse med beslutningen i oktober?

Foruten misnøyen med ikke å ha blitt konsultert, samt risikoen for en mulig svekkelse av Norges posisjon i NATO og forholdet til USA, var det regjeringens vage retorikk som opptok opposisjonen. Etter at opposisjonen fikk en redegjørelse i DUUFK, sa Erna Solberg den 20. oktober følgende: «Vi fikk mange ord, men lite konkret om hvorfor Norge ikke skal sende spesialstyrker til Sør-Afghanistan» (Halvorsen og Sjøli, 2006). Det ble tydelig uttalt av flere politikere at SVs nederlag i gasskraftsaken på Mongstad en knapp uke før dette utsagnet var den egentlige årsaken til at regjeringen ikke kunne sende spesialstyrker til Sør-Afghanistan. Siv Jensen uttrykte det på følgende måte: «Ap og Sp har latt seg presse etter SVs nederlag i Mongstad-saken (...) Det er alvorlig at regjeringen bruker forsvars- og sikkerhetspolitikken for å redde SVs skinn» (NTB, 2006f). Erna Solberg fulgte opp med å si: «Den eneste grunnen for regjeringens beslutning er åpenbart at SV har svelget for mange kameler

i det siste. Det er beklagelig at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk styres av denne typen innenrikspolitiske vurderinger» (ibid.).

Det er liten tvil om at avslaget på forespørselen om et styrkebidrag til Sør-Afghanistan fikk ekstra stor oppmerksomhet på grunn av koblingen til Mongstad-saken. Avslagene i juli og november skapte på langt nær samme debatt. Det var altså den interne striden i regjeringen som best kan forklare graden av oppmerksomhet. Det samme gjaldt stridighetene rundt den etterfølgende beslutningen om likevel å sende spesialsoldater vinteren 2007 – noe SV også var sterkt imot.

Oppsummert er det to ulike begrunnelser som kan forklare den store mediedekningen disse to tilfellene fikk. I 2003 var det en åpen uenighet mellom spesielt Aftenposten og VG som førte til en større debatt. I 2006 var det mistanken om at indre splid i regjeringen ble satt foran hensynet til sikkerhetspolitikken. Samtidig omhandlet begge tilfellene elementer av det transatlantiske forholdet mellom Norge og USA, og dette dannet trolig et viktig bakteppe for den interessen sakene skapte.

Kongo og Sør-Sudan

Blant de avslagene i denne studien som har fått minst medieoppmerksomhet, er Norges avslag til FNs operasjoner i Kongo i 2001 og i Sør-Sudan i 2011. Den konkrete begrunnelsen i forhold til Kongo var FDs ønske om å konsentrere styrker i utlandet i definerte kjerneområder. I tilfellet Sør-Sudan var det kapasiteten til Forsvaret som ble brukt som argument for avslaget. Fellesnevneren for disse bidragene var at de representerte avslag til FN i operasjoner på det afrikanske kontinentet. Dette er en tydelig indikasjon på at Afrika ikke var viktig for Norge rent sikkerhetspolitisk.

I 2001 satt Ap alene i en mindretallsregjering. Norge var også medlem av Sikkerhetsrådet da beslutningen ble tatt. Følgelig kan man tenke seg at opposisjonen kunne kritisere regjeringens avslag for ikke å følge opp FNs arbeid i praksis. Dersom dette ble gjort, var det ikke synlig i norske aviser. I 2011 hadde Norge en flertallsregjering bestående av Ap, SV og Sp. I regjeringsplattformen hadde de pekt ut støtte til FN-operasjoner som et satsningsområde, og man kan derfor undres over at et avslag ikke skapte

noen debatt. Opposisjonen kunne også her tenkes å ha kritisert regjeringen for ikke å følge opp egen politikk. Saken er vel heller at opposisjonen var mer enig med den politikken regjeringen førte i praksis enn det som sto i regjeringsplattformen. Videre kan man se for seg at det innad i regjeringen var uenighet knyttet til manglende militær støtte til FN-operasjoner. Spesielt for SV var støtten til disse operasjonene viktig. Det kan imidlertid tenkes at SV holdt igjen uttalelser i det offentlige for å ikke skape en debatt om prioriteringer mellom FN og NATO.

En kort analyse av disse to tilfellene er ikke nok til å gi et fullgodt svar på hvorfor de ikke skapte noen debatt i media, men den generelle tendensen er at det er liten politisk debatt – og tilsvarende liten medieinteresse – om avslag til FN og operasjoner i Afrika. Både dekningen av avslag til Kongo 2001 og Sør-Sudan 2011 viser dette. Også flere avslag spesielt til FN tyder på det samme. Videre avtegner det seg et mønster for at avslag som skaper lite debatt blir avslått uten noen form for inngående begrunnelse. Ofte blir det kommentert at «Forsvaret på det nåværende tidspunkt ikke har kapasitet». Det blir ikke sagt at operasjonen som trenger støtte er uviktig for norske interesser, men i mange tilfeller må man prioritere. Da er det operasjoner som har direkte innvirkning på Norges sikkerhet som oftest får gjennomslag.

Ser man disse fire avslagene i sammenheng, blir dette mønsteret tydeligere. Avslag som kan svekke de transatlantiske båndene skaper større debatt enn militær støtte til FN-operasjoner. Men som det fremgår over, fikk den ene debatten (Irak 2003) god drahjelp på grunn av ulikt syn på saken i toneangivende norske medier. Den andre (Afghanistan 2006) ble hjulpet av indre stridigheter i regjeringen. Et tilleggspoeng er at beslutninger som ikke skaper debatt blir vanskelige å analysere, spesielt fordi det viser seg at manglende oppmerksomhet i media gjør at de politiske begrunnelsene for beslutningene – i hvert fall i offentligheten – ofte blir korte og lite utfyllende. Avslagene trenger på mange måter ingen sterk advokat så lenge de er godt innenfor hovedlinjene i utenrikspolitikken.

I dette kapitlet har vi analysert tre hovedårsaker til at Norge har takket nei til deltakelse i internasjonale operasjoner. Ikke overraskende finner vi ulike forklaringer fra tilfelle til tilfelle. Begrunnelsen som oftest benyttes er at Norge mangler ressurser. I enkelte saker ser vi at denne forklaringen knyttes sammen med forhold rundt operasjonens mandat. Avslag kan også være påvirket av andre politiske saker. Her har både manglende ressurser og ønsker om støtte til en bestemt organisasjon blitt benyttet som regjeringens

offisielle begrunnelse for avslag. Avslutningsvis har vi sett på hvorfor enkelte avslag vekker større debatt enn andre. I hovedsak er det avslag til viktige sikkerhetspolitiske partnere som skaper debatt.

Kapittel 5

Konklusjoner

Hovedspørsmålet i denne studien, som har omhandlet perioden 1990 – 2013, var *Internasjonale operasjoner: hvorfor har Norge takket nei?* Problemstillingen er blitt operasjonalisert gjennom åtte tilfeller hvor regjeringen har avslått forespørsler om styrkebidrag. Den klare tendensen er at Norge avslår FN-operasjoner til fordel for NATO-operasjoner. Videre har det vært flest avslag til bidrag i Afrika og Midtøsten. Gjennomgangen av tilfellestudiene gjorde at vi fant tre hovedkategorier av begrunnelser eller årsaker: *operasjonens mandat, prioritering av ressurser og innenrikspolitisk hestehandel.*

Sikkerhetspolitiske rammefaktorer endrer seg, og hver beslutning må forstås i sin egen kontekst. Dette tilsier at vi bør være forsiktige med å trekke altfor bastante konklusjoner av funnene i denne studien, i hvert fall med tanke på å predikere utfallet av politiske beslutninger i fremtiden. Samtidig er det mulig å se noen generelle tendenser og paradokser. I tillegg til svar på problemstillingen over har analysen også avdekket forhold det er naturlig å se nærmere på. Funnene er dels direkte relatert til studiens problemstilling, men også til andre omstendigheter. Vi har derfor valgt å dele denne konklusjonen i tre deler. Første del er en nyansering av oppsummeringene knyttet til de tre hovedkategoriene og er dermed knyttet til svaret på problemstillingen. Andre del omhandler medias dekning av tilfellene. Tredje og siste del vil utdype det politiske miljøets bruk av det offentlige rom for å forankre sine egne beslutninger om bruk av norske styrker i utlandet.

Fra FN til NATO-operasjoner

Når det gjelder begrunnelser som knyttes til *operasjonens mandat* er to forhold særlig interessante. Det ene er at overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende mandat ikke var en ønsket utvikling i det norske politiske miljøet. Utviklingen skjedde likevel fordi trusselbildet endret seg, og FNs utvikling i takt med dette. I senere debatter om styrkebidrag er det i hovedsak SV som har vært skeptisk til fredsopprettende operasjoner. I det hele tatt ser vi en klar tendens til at den politiske legitimeringen av en hardere, mer kombattant og offensiv maktbruk har økt mellom 1990 og 2013. Eksempler på dette er, foruten de som er nevnt i denne studien, den norske innsatsen i NATOs operasjoner både i Afghanistan (2001 – 2014) og Libya (2011).

Det andre forholdet er at mandater fra FNs sikkerhetsråd er et tungtveiende prinsipp i det norske politiske miljøet. Dette ser vi tydelig i avslaget om deltakelse i USAs invasjon av Irak i 2003. Unntaket fra dette prinsippet er Kosovo i 1999, men mye tyder på at et samstemt NATO var en viktig faktor i dette tilfellet. En sterkt medvirkende årsak var også de humanitære lidelsene i befolkningen like utenfor NATOs nærområde.

Når det gjelder avslag begrunnet med *manglende ressurser*, er det spesielt denne kategorien som klarest viser tendensen til en favorisering av NATO. Støtte til FN-operasjoner har i stor grad fått avslag fordi et stadig mindre forsvar har blitt prioritert til NATO-operasjoner. Årsaken var at NATO ble sett på som viktigere for Norges sikkerhet enn FN. Dette kom tydelig frem i politiske dokumenter uavhengig av regjeringens sammensetning, men denne prioriteringen ble ikke like klart uttrykt overfor befolkningen i begrunnelsene for avslag.

En viktig nyansering i denne oppsummeringen er tilfeller der Norge har sagt nei til NATO eller til USA-ledede koalisjoner. Det ene tilfellet var Irak-krigen i 2003. Den innledende begrunnelsen var at operasjonen manglet FN-mandat, men analysen har vist at det først og fremst var mulig å si nei fordi flere av NATOs mest sentrale medlemsland var splittet i denne saken. Dette gjenspeilte seg også i den norske befolkningens sterke motstand mot Irak-krigen.

Det andre tilfellet var Sør-Afghanistan høsten 2006. Her var den offisielle begrunnelsen at regjeringen ikke «så noen grunn til å endre det store norske styrkebidraget i dagens situasjon» (NTB, 2006g). Samtidig avdekket media at det

var *politisk tautrekking innad i regjeringen* som lå til grunn for avslaget. Årsaken skal ha vært SVs motstand mot den offensive krigføringen sør i Afghanistan i en konkret politisk situasjon der partiet hadde et stort markeringsbehov: Etter SVs nederlag i gasskraftsaken på Mongstad i oktober 2006 var det viktig for partiet å få gjennomslag i denne saken, hvis ikke kunne regjeringsprosjektet sprekke. Tilfellet Sør-Afghanistan viser tydelig hvordan sikkerhetspolitikken har blitt offer for en politisk hestehandel, der miljø og sikkerhetspolitikk ble blandet sammen i beslutningsprosessen. Dette gjør det tilsvarende vanskelig å trekke generelle konklusjoner fra dette tilfellet.

I begge disse tilfellene der Norge avsto deltakelse (Irak 2003 og Sør-Afghanistan 2006) gikk det imidlertid bare noen få måneder før Forsvaret likevel var på plass med styrkebidrag. Årsaken var trolig en kombinasjon av små endringer i konteksten i operasjonsområdet samt et sterkt ønske om å rette opp de alliertes inntrykk av manglende norsk solidaritet.

En sentral målsetting med norske bidrag i internasjonale operasjoner er «å demonstrere overfor våre allierte at vi er villige til å ta ansvar og gjøre en solidarisk innsats» (St.meld. nr. 38 (1998 – 1999), pkt 2.4). Tilfellene over viser altså at et nei til NATO eller USA *ikke* begrunnes med ressursmangel. Avslagene følges i stedet opp med militære styrkebidrag så snart situasjonen tilsier at dette er innenrikspolitisk mulig. Den samme tendensen har ikke vært mulig å identifisere etter norske avslag til FN.

At Jens Stoltenberg i 2014 ble utnevnt som ny generalsekretær i NATO, har trolig flere årsaker, men en av grunnene kan være den lojaliteten Norge har vist i NATOs militære engasjementer på 2000-tallet. Den prioriterte NATO har fått i forhold til FN i internasjonale operasjoner er et tydelig uttrykk for dette. Alliansehensyn vis-à-vis NATO har da også vært den tydeligste årsaken til at Norge har sagt nei til flere forespørsler fra blant annet fra FN.

Hvorvidt Norge kan ha økt andre former for bistand til FN i etterkant av avslagene kan selvsagt ikke utelukkes, men dette har ikke vært innenfor denne studiens søkelys. Videre forskning på dette temaet vil kunne gi en utvidet forståelse for temaet i denne studien. Det vil da være mulig å undersøke hvorvidt det er en sammenheng mellom avslag om FN-operasjoner og norsk bistand til FN. Det kan for eksempel tenkes at det er ønskelig for Norge å opprettholde støtte til FN, til tross for at regjeringen finner det sikkerhetsmessig riktig å prioritere NATO. Her er det mulig å se på trenden med avslag i stort opp mot den totale bistanden Norge gir FN. Alternativt er det også mulig å gå inn på

enkelte avslag og se om disse følges opp med større grad av bistand i form av penger. Pengestøtte kan være tegn på interesse og solidaritet. Samtidig kan det også bli sett på som en utnyttelse av muligheten til å kjøpe seg fri fra militære oppdrag. En slik studie vil kunne bidra til å nyansere synet på norsk utenrikspolitikk.

Avslag i nyhetsbildet

Når det gjelder medias dekning av de ulike avslagene var det tilfellene Irak 2003 og Sør-Afghanistan 2006 som fikk desidert mest omtale. Dette kan gi inntrykk av at saker som kan få indirekte følger for Norges sikkerhet blir fyldig omtalt i media – noe som i så fall reflekterer dreiningen mot stadig flere NATO-operasjoner på bekostning av FN. Det som imidlertid må legges til i denne sammenheng er at spørsmålet om styrkebidrag til Sør-Afghanistan trolig fikk mye oppmerksomhet på grunn av den indre striden i Stoltenberg II-regjeringen, og ikke bare fordi det var et avslag til USA og NATO. Når det gjelder mediedebatten om mulig deltakelse i Irak i 2003, ble denne ikke primært drevet frem av politikerne, men av ulike holdninger til regjeringens standpunkt i store norske aviser som Aftenposten og VG.

Mange avslag er ofte kjent for avisene gjennom meldinger fra blant annet NTB, uten at de dermed blir en større nyhetssak. Det er særlig avslag til FN-operasjoner i Afrika og Midtøsten som ikke når det bredere og mer allmenne nyhetsbildet. I den grad innholdet i disse sakene får bred publisitet (for eksempel om krigens konsekvenser for lokalbefolkningen) er det hovedsakelig i aviser som Klassekampen, Vårt Land, Morgenbladet og Dagsavisen. Aftenposten og VG følger i større grad opp de sakene som viser seg å ha betydning for norsk sikkerhet.

Tilfellet Mali 2013 fikk bred mediedekning og er dermed et unntak fra tendensen til at FN og Afrika taper i kampen om oppmerksomheten, både i nyhetsredaksjonene og på Stortinget. Saken fikk oppmerksomhet nettopp fordi den viste seg å ha betydning for norsk sikkerhet. Her sto prioriteringen ikke mellom FN og NATO, men mellom FN og EU. Oppmerksomheten rundt denne operasjonen er verdt å legge merke til, spesielt i forhold til reaksjonene fra høyresiden i norsk politikk. Her var FrP-leder Siv Jensen tidlig ute og mente at Norge måtte bidra med styrker. Til gjengjeld var argumentet

at konflikten i Mali, ulikt de fleste andre konflikter i Afrika som Norge har sagt nei til, kunne ha direkte sikkerhetsmessige konsekvenser for det norske samfunnet. Det var Mali som «frihavn for ytterliggående islamistiske grupperinger» Jensen ønske å bekjempe (NTB, 2013c). Vi ser her en dreining mot begrunnelser om at operasjoner i Afrika vil kunne bidra til økt sikkerhet for Norge og norske interesser gjennom terrorbekjempelser. I så måte var et av målene med denne FN-operasjonen sammenfallende med tilsvarende mål med flere av de store NATO-operasjonene på 2000-tallet. Argumentet gjenkjenner vi da også fra den norske Afghanistan-debatten (selv om det ikke er et fokus i denne studien).

I dekingen av tilfellet Afghanistan 2006 ble det tydelig at Aftenposten og VG ikke bare formidlet nyhetene, men bidro på hver sin side i debatten. Denne forskjellen i deking av ulike sider ved norsk utenrikspolitikk har dels med de ulike avisenes ønskede leserprofil å gjøre. Forskjellige medier er opptatt av ulike sider ved utenrikspolitikken. De tradisjonelle bindingene mellom media og politiske partier er fortsatt synlig i avisenes deking og vinkling av utenrikspolitiske saker.

Et demokratisk problem?

Folkelig forankring av politiske beslutninger er en av demokratiets viktigste oppgaver. Innledningsvis i denne studien nevnte vi det såkalte Refleksprosjektet i UD, et politisk initiativ som debatterte spørsmål rundt Norges utenrikspolitiske profil. Et forhold som har blitt tydeligere gjennom dette arbeidet er det politiske ønsket om mer åpenhet. Dette gjelder riktignok ikke i diskusjonen rundt bestemte styrkebidrag, men synes å være er avgrenset til generelle sikkerhetspolitiske spørsmål.

I regjeringserklæringer og Stortingsmeldinger fremgår det hva som er de politiske prioriteringene. Utfordringen kommer når prinsippene møter virkeligheten og det blir nødvendig å velge. Stoltenberg II-regjeringens uttalte satsning på FN-operasjoner og Afrika som satsningsområde er et godt eksempel på dette. Her var det stor forskjell på retorikk og faktisk politikk. Formuleringen om at Afrika skulle være et spesielt satsningsområde, ble da også fjernet i Soria Moria II-erklæringen. Dermed lettet presset på regjeringen, som slapp å måtte svare for beslutninger som til dels sto i motstrid til egne

erklæringer. Den faktiske politikken som ble ført ble i all hovedsak støttet av opposisjonen. Den var viktig og riktig for Norges interesser, som i denne sammenheng var de sikkerhetspolitiske interessene.

Et eksempel på manglende politisk debatt i det offentlige rom er de ulike styrkebidragene til Somalia tidlig på 1990-tallet. Overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner og den politiske aksepten for denne overgangen var viktig. Aksepten for å måtte «gå hardere til verks» med mer offensive og kombattante styrker brøt på denne tiden med Norges selvbilde som fredsnasjon. Her ser vi at det blir tatt en politisk beslutning i en konkret sak som får påvirkning på den videre politiske linjen. Studien viser at det var liten debatt i media rundt denne kursendringen. Med andre ord formes sikkerhetspolitikken gjerne av beslutninger om konkrete bidrag, deretter blir de inkorporert i stortingsmeldinger og proposisjoner. Denne pragmatismen og ad hoc-politikken gjør det ekstra viktig at også avslagene blir debattert og forankret i befolkningen.

I tidsskrift PACEM, et organ for Feltprestkorpsset, skrev sjøkrigsskoleprest og orlogskaptein Leif Tore Michelsen⁸ i år 2000 en lederartikkel med tittelen «Nødvendig dialog». Hans poeng var at debatten rundt norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk lever i beste velgående, men den drives av statsvitere, offiserer og etikere. Politikerne, derimot, «glimrer med sitt fravær» (Michelsen, 2000). De kommer til militærteoretiske fagseminarer og «avleverer sine innstuderte innlegg», for så «å trekke seg tilbake når dialogen starter». Innleggene og stortingsdokumentene består, ifølge Michelsen, i hovedsak med «pragmatiske betraktninger nærmest blottet for prinsipielle vurderinger» (ibid.)

Kommentaren er konsistent med de tendenser som er utledet fra de ulike tilfellene i denne studien. Dette utgjør et mønster som i sum har gjort det vanskelig å finne tilfredsstillende politiske begrunnelser for flere av beslutningene om avslag. For øvrig er det tydelig at uttalelsene i regjeringsapparatet med årene er blitt bedre koordinert. De senere årene er det vanskeligere å finne store sprik i uttalelsene mellom departementene, ettersom det politiske håndverket er blitt mer pragmatisk og profesjonalisert. Saken er at dette igjen underbygger og forsterker Michelsens påstand slik den ble fremsatt rundt årtusensskiftet. Michelsen gikk da så langt som til å kalle politikernes fravær i den prinsipielle og etiske debatten for et sykdomstegn:

⁸ Senere sjefsprest for Sjøforsvaret og kommandørkaptein.

Rammene for vår utenriks- og sikkerhetspolitikk og vår forsvarspolitikkk har endret seg påtagelig de seneste årene, og endringene har konsekvenser for hvilke arenaer og scenarier Forsvarets personell må forberede seg på å operere innenfor. Mest dramatisk kommer dette til uttrykk i og med den norske deltakelsen i Kosovokrigen. For første gang siden annen verdenskrig har norske militære styrker vært satt på krigsfot. Og det det politiske miljøet neglisjerer en nødvendig refleksjon over det moralske grunnlaget for statens maktbruk. Dette kan ikke fortsette. Vi trenger en prinsipiell gjennomtenkning av hvordan militærmakt kan og bør anvendes som politisk redskap. I denne prosessen må alle gode krefter delta. Dialogen er nødvendig.

Hovedutfordringen Michelsen tar opp er den til tider manglende offentlige informasjonen og debatten knyttet til norske utenlandsoperasjoner – også til de bidragene som avslås. Dersom befolkningen overhodet får vite om et avslag, skjer det ofte uten begrunnelse. Mangelen skyldes enten at regjeringen ikke informerer om avslagene, eller at nyhetsredaksjonene ikke finner informasjonen interessant. Det blir derfor i liten grad noen debatt om det regjeringen prioriterer bort eller av andre grunner velger å si nei til. Motsatt blir bidrag som Norge velger å si ja til, naturligvis kjent fordi de materialiserer seg i faktiske styrkebidrag. Dermed kan det oppstå en skjevhet i forståelsen av hva vi deltar i og hva vi velger bort. Ettersom mange beslutninger om avslag ikke blir gjort kjent, og dermed ikke dekkes av mediene, kan heller ikke befolkningen etterprøve den uttalte politikken som føres. Dette er et demokratisk problem, og tidvis er det også et moralsk paradoks. Det er jo nettopp mange av demokratiets grunnleggende verdier som norske styrkebidrag sendes ut i verden for å fremme.

Når det gjelder politikernes deltakelse i den offentlige debatten om konkrete bidrag, er dette en utfordring som blant annet media kunne ha tatt mer grep om. Det er mange artikler om avslag som utelater eller toner ned begrunnelsene som førte til et nei. Dersom norske myndigheter generelt ikke vil gi en forklaring, er dette noe som i seg selv burde vekke nyhetsredaksjonenes interesse. Kun unntaksvis stiller media spørsmål ved manglende begrunnelser. At det i enkelte tilfeller brukes begrunnelser med vikarierende argumenter, uten at allmennheten får vite den egentlige årsaken til avslag, forsterker den demokratiske utfordringen.

Til tross for tilfeller av uenighet innad i regjeringene på 2000-tallet er den såkalte konsensusstanken fortsatt godt forankret i norsk utenrikspolitikk. Det kan være gode grunner for dette. Men nettopp fordi konsensus vektlegges så sterkt som det gjør i Norge, er dette muligens enda viktigere i utenrikspolitikken. Årsaken er at stor grad av konsensus mellom partiene gjør at utenrikspolitikken i liten grad blir avgjørende for velgerne ved valg. Derfor spiller den offentlige debatten, med deltakelse av både politikere og opinion, en viktig rolle i forankringen av politiske beslutninger. Bruk av arenaer som den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé kan bidra til politisk konsensus, men det betyr ikke at konsensus er det samme som folkelig forankring.

Det er et tankekors dersom manglende begrunnelser eller offentlige diskusjoner reduserer befolkningens mulighet til å involvere seg i debatten. Dette vil kunne skape en avstand mellom folket og politikere når det gjelder utenrikspolitiske spørsmål. Like viktig som befolkningens mulighet til å involvere seg er politikernes mulighet til å forankre beslutningene hos folket. Folkelig forankring blir vanskelig dersom viktige beslutninger ikke blir gjort kjent, og dét på et saksområde som involverer det mest dramatiske og kontroversielle virkemiddel som samfunnet råder over.

Litteraturliste

Avisartikler er hovedsakelig hentet gjennom Atekst/Retriever (88 referanser). Henvisninger til Aftenposten gjelder morgenutgaven (hvis ikke annet er angitt).

Aabrek, K.-K. (2012). «Nasjonal beslutningsprosess ved FN-ledete operasjoner». *PACEM*, 15 (1), s. 67–82. Hentet fra <<http://www.pacem.no/2012/1/1legitimitet/8aabrek/>> (lest mars 2014)

Adresseavisen (2006a). «Pinlig svar til Nato», 19. oktober, s. 2.

Adresseavisen (2006b). «Selvkritikk og full seier», 25. oktober, s. 12.

Aftenposten (2003). «Protest mot Irak-krigen – Flere hundre møtte opp til antikrigsmarkering i Oslo», 19. januar, s. 6.

Aftenposten (2007). «Nødvendig avklaring». Leder, 14. februar, s. 2. [Om regjeringens beslutning om spesialstyrker til Afghanistan.]

Aftenposten (2010). «Forsvarsministeren fikk overhaling av FN», 19. desember, s. 5.

Allern, S. (2004). «Nyhetsmediene og PR-bransjen», i B. von der Lippe (red.), *Medier, politikk og samfunn* (s. 142–175). Oslo: Cappelen akademisk.

Amundsen, I.H. (2013). «Stoltenberg legger Mali på is». *Dagsavisen*, 24. januar s. 8–9.

Bech-Karlsen, J. (2004). «Intimsfæren i medieoffentligheten», i B. v. d. Lippe (red.), *Medier, politikk og samfunn* (s. 61–83). Oslo: Cappelen akademisk.

Bech, P. (2000). «1200 UNIFIL-soldater til Libanon». *Aftenposten*, 21. juni, s. 4.

Bjøreng, E. (2003). «Irak trenger ikke flere soldater!». Debattinnlegg, *Klassekampen*, 30. mai. Hentet fra <<http://www.klassekampen.no/25488/article/item/null/irak-trenger-ikke-flere-soldater/>> (lest april 2014)

Bjørgum, L.H. (2006). «Buldrer mot opposisjonen». *Dagens Næringsliv*, 20. oktober, s. 64.

Bleikelia, M. (2013). «Får gehør for norsk militært bidrag». *Aftenposten*, 22. januar, s. 5–6.

Bolle, T.A. (2011). «Skuffet over FN-nei». *Bistandsaktuelt*, 23. september. Hentet fra <<http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/skuffet-over-fnnei>> (lest februar 2014)

Bondevik, K.M. (2003a). Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse, 20. januar. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/smk/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2003/debatt_om_utenriksministerens_utenrikspo.html?id=266780> (lest januar 2014)

Bondevik, K.M. (2003b). «Irak – krig eller fred?» Artikkel i *Vårt Land*, 1. februar. Hentet fra <www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/smk/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2003/irak_-_krig_eller_fred_artikkel.html?id=266699> (lest mai 2014)

Bruun-Hanssen, H. (2014). «Forsvaret ved inngangen i 2014 – Status og utfordringer». Forsvarssjefens tale i Oslo Militære Samfund, 13. januar. Hentet fra <<http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/Documents/FSJ%20Haakon%20Bruun-Hanssens%20tale%20OMS%20-%20130114.pdf>> (lest mars 2014)

Børresen, J. (2006). «Uredelig av opposisjonen». *Debattinnlegg*, VG, 26. oktober, s. 43.

Børresen, J., G. Gjeseth, og R. Tamnes (2004). *Allianseforsvar i endring: 1970–2000*, bind 5 i *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide.

Dagbladet (2006). «Forbereder Norge på krig», 21. september, s. 18.

Eide, E.B. (2010). «Norges innsats i Tsjad». Kronikk, *Klassekampen*, 27. mars, s. 16. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2010/norges-innsats-i-tsjad.html?id=599478>> (lest mai 2014)

Eide, E.B. (2013). Utenrikspolitisk redegjørelse februar 2013. *Stortinget*, 12. februar. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2013/redegjorelse1302.html?id=714380>> (lest mars 2014)

Fyhn, M. (2000). «Ønsker seg flere norske FN-soldater». Intervju med USAs Fn-ambassadør Richard Holbrooke, *Aftenposten*, 16. september, s. 7.

Gjerde, R. (2008). «Avisene gikk hver sin vei». Intervju med professor i journalistikk, Rune Ottosen, om dekingen av Irak-krigen. *Aftenposten*, 6. april, s. 16.

Godal, B.T. (2001). «Omstilling for en ny tid – et moderne og fleksibelt forsvar». Foredrag i Oslo Militære Samfund, 8. januar. Hentet fra <http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2001/2001-01-08-Godal.pdf> (lest mars 2014)

Grande, A. (2006). «SV fikk kniven på strupen». *Dagens Næringsliv*, 13. oktober, s. 6.

Græger, N. (2010). «Utenriksministerens norske 'konkurrenter': Utenriksdepartementets 'funksjonstap' på hjemmebane». *Internasjonal Politikk*, 68 (1), s. 131 – 137. Oslo: Universitetsforlaget.

Grunnlovsforslag 3 (2011 – 2012). *Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken, Snorre Serigstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H. Langeland om endring i Grunnloven § 25 (mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Grunnlovsforslag/2011-2012/dok12-201112-003.pdf> (lest mai 2014)

Gustavsen, J. (2002). «Er BBB beredt?». [Om Bondevik, Bush' og Blairs engasjement i Irak.] Kronikk, *Bergens Tidende*, 18. oktober, s. 25.

Halvorsen, I. (2006). «Selvsagt må vi stille opp for NATO». Intervju med Åslaug Haga, *Dagsavisen*, 18. oktober, s. 6.

Halvorsen, I. og H.P. Sjøli (2006). «Følte seg presset til å si nei til NATO». *Dagsavisen*, 20. oktober, s. 8.

Hammer, A.S. (2006a). «Norge kan gå inn i rekordtøff krig». [Om norske spesialsoldater til Afghanistan.] *Dagsavisen/ANB*, 13. oktober, s. 11.

Hammer, A.S. (2006b). «Norsk nei til NATO-soldater». *Dagsavisen/ANB*, 20. juli, s. 11.

Hammer, A.S. (2007). «Norske spesialstyrker skal angripe Taliban». *Dagsavisen/ ANB*, 14. februar, s. 5.

Hansen, A.S. (2009). «Fredsnaasjonen Norge og de nye FN-operasjonene». I E. Lange, H. Pharo og Ø. Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen* (s. 77 – 117). Oslo: Unipub.

Hatling, L. (2010). *Konsensus og konflikt i debatten om Norges deltagelse i Afghanistan: En diskursanalyse av Stoltenberg II-regjerings engasjement*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hegvik, P.A. (2010). «Går mot en dyp økonomisk konflikt». *Fosna-Folket*, 23. mars, s. 2.

Hellesnes, J. (2006). «Krig, etikk og uklar tale». Kronikk om Irak-krisen, *Aftenposten*, 26. februar, s. 9.

Holst, J.J. (1990). «Norge og det nye Europa». Tale ved møte arrangert av Europabevegelsen i Oslo og Akershus, Det Norske Nobelinstitutt, 20. september. Hentet fra <<http://virksommeord.uib.no/taler?id=7765>> (lest mars 2014)

Innst. S. nr. 159 1992 – 1993. *Innstilling fra forsvarskomiteen om utvidelse av totalrammen for deltakelse i FN's fredsbevarende operasjoner i forbindelse med deltakelse i FN's utvidede operasjon i Somalia (UNOSOM II)*. Oslo: Forsvarskomiteen.

Innst. S. nr. 135 1992 – 1993. *Innstilling fra forsvarskomiteen om Norges framtidige militære FN-engasjement og FN's rolle som konfliktløser*. Oslo: Forsvarskomiteen.

Jagland, T. (2001). Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 20 mars. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/ud/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2001/utenriksminister_thorbjorn_jaglands.html?id=264645> (lest mars 2014)

Johansen, M., T. Bakkeli, S.A. Røhne og A.B. Johnsen (2006). «Jens ville sende 150 spesialsoldater». *VG*, 19. oktober, s. 6.

Johansen, P.K., R.-I.V. Andresen, E. Berg-Knutsen, Ø. Karlsrud og S.R. Kvalvik (2007). *Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner – med hvem, med hva og hvorfor?* FFI-rapport 2007/00 679. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

- Johansen, T. (1992). «Nei til norsk deltakelse». *VG*, 5. desember, s. 19.
- Johnsen, G. (2003). «Irak-krisen: Petersen skjerper ikke USA-kritikken». *Aftenposten*, 19. mars, s. 4.
- Kalstad, L.M. (2011). «Forventet mer av Norge». *Vårt Land*, 28. september s. 9.
- Kjølberg, A. og T. Nyhamar (2011). *Småstater i internasjonale operasjoner*. FFI-rapport 2011/01 698. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Knudsen, O.F. (1997). «Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk», i T.L. Knutsen, G.M. Sørbo og S. Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*, s. 71–91. Bergen: Chr. Michelsens institutt. Første utgave 1995 (Cappelen Akademisk).
- Krossli, J.I. (2006). «Varsler omkamp». *Dagsavisen*, 19. oktober, s. 6.
- Lapidus, A. og S. A. Buggeland (2000). «Ny norsk FN-styrke aktuell». *VG*, 24. april, s. 16.
- Larsen, T. (2005). «Norsk utenrikspolitikk 100 år etter – tilbake til start?». *Internasjonal politikk*, 63 (2–3), s. 243–254.
- Larssen, A.K. (2010). «Beslutningsprosessen ved deltakelse i NATO-operasjoner – en oversikt», i G.L. Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 189–212). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lehmann, V. (2000). «FN på linjen – verdensfreden i fare?». Debattinnlegg, *Bergens Tidende*, 10. april, s. 20.
- Leira, H. og O.J. Sending (2013). «Maktforskyvning, global organisering og norsk utenrikspolitikk», i O. Mølster og Å. Weltzien (red.), *Norge og det nye verdenskartet. Debattbok fra Utenriksdepartementets Refleksprosjekt*, s. 15–36. Oslo: Cappelen Damm.
- Leraand, D. (2011). «Mission des Nations Unies au Tchad et en République centrafricaine». Store Norske Leksikon (SNL). Hentet fra <http://snl.no/Mission_des_Nations_Unies_au_Tchad_et_en_R%C3%A9publique_centrafricaine> (lest januar 2014)

Leraand, D. (2013a). «DR Kongos historie». SNL. Hentet fra <http://snl.no/DR_Kongos_historie> (lest januar 2014)

Leraand, D. (2013b). «Kosovo Force». SNL. Hentet fra <http://snl.no/Kosovo_Force> (lest januar 2014)

Leraand, D. (2013c). «Somalias histore». SNL. Hentet fra <http://snl.no/Somalias_historie#menuitem3> (lest januar 2014)

Leraand, D. (2013d). «Sør-Sudans Historie». SNL. Hentet fra <http://snl.no/S%C3%B8r-Sudans_historie> (lest februar 2014)

Leraand, D. (2013e). «United Nations Interim Force in Lebanon». SNL. Hentet fra <http://snl.no/United_Nations_Interim_Force_in_Lebanon> (lest februar 2014)

Leraand, D. (2014). «Iraks Historie». SNL. Hentet fra <http://snl.no/Iraks_historie> (lest mai 2014)

Løkkeland-Stai, E. og H. Gitmark (2013). «Stor skepsis mot ny norsk krig». *Dagsavisen*, 23. januar, s. 12 – 13.

Michelsen, L.T. (2000). «Nødvendig dialog». *PACEM*, 3 (1), s. 1 – 2. Hentet fra <<http://www.pacem.no/2000/1/pdf>> (lest mars 2014)

Moe, I. (2003). «Norsk Folkehjelp: – Soldater i Irak er sløseri». *Dagbladet*, 11. mai, s. 21.

Narum, H. (2003). «Nordmenn sier klart nei til krig i Irak». *Aftenposten*, 24. januar, s. 7.

Narum, H. (2006). «Seier for SV – pinlig for Regjeringen». *Aftenposten*, 19. oktober, s. 9.

Nordahl-Rajpoot, H.A. (2010). *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk: en analyse av regjeringene Bondevik II og Stoltenberg II sin forsvarspolitiske argumentasjon*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Nordlys (1992). Leder, 8. desember, s. 2.

NTB (2000a)/P. Christensen. «Stortinget skeptisk til nytt engasjement i Libanon», 24. mai.

NTB (2000b)/O.K. Bjellaanes «Jagland: Drøfter felles styrke til Libanon», 25. mai.

NTB (2000c)/K.T. Barøy. «Forvirring om norsk FN-deltakelse i Libanon», 31. mai.

NTB (2000d)/A. Svalastog. «KrF villig til å diskutere norsk FN-deltakelse i Libanon», 28. juli.

NTB (2002)/A. Skjeseth. «Bondevik åpner for Irak-krig uten FN-vedtak», 20. desember.

NTB (2003a)/S. Kristoffersen. «Bondevik vil følge FN i Irak-striden»/«Regjeringen følger FN i Irak-striden», 21. januar.

NTB (2003b)/A.Skjeseth. «Misnøyens vinter for regjeringen» 21. januar.

NTB (2003c)/P. Christensen. «USA ber Norge delta i krig mot Irak», 31. januar.

NTB (2003d). «Bondevik vil ha norsk Irak-hjelp i FN-regi», 23. april.

NTB (2003e)/P. Christensen. «Ingen formell dansk forespørsel om styrker til Irak», 23. april.

NTB (2003f)/A. Skjeseth og P. Christensen. «Norge skal delta med ingeniørsoldater i Irak-styrke», 12. mai.

NTB (2006a)/K. Elsebutangen. «NATO fastholder Afghanistan-utvidelse», 9. februar.

NTB (2006b)/K. Elsebutangen. «Spent foran NATO-utvidelse i Afghanistan». 23. juli.

NTB (2006c).»Norge øker ikke styrken i Afghanistan», 13. september.

NTB (2006d)/K.T. Barøy. «Afghanistan-styrker svekker ikke andre oppdrag», 13. september.

NTB (2006e)/K.T. Barøy. «Åpner for norske styrker til Sør-Afghanistan», 13. september.

NTB (2006f)/B. Idås og E. Olsen. «Støre må forklare seg om Afghanistan», 18. oktober.

NTB (2006g)/T. Hertzberg. «Norge sender ikke flere soldater til Afghanistan», 18. oktober.

NTB (2006h). «Innrømmer Ap-nederlag», 18. oktober.

NTB (2006i)/B. Idås og T. Mellvang-Berg. «Måtte stanse spekulasjonene», 19. oktober.

NTB (2009)N.-I. Kruhaug. «Reagerer på Forsvarets pengebruk i Tsjad», 14. mai.

NTB (2011a). «Norge sier nei til å sende soldater til Sør-Sudan», 1. september.

NTB (2011b). «KrF ber Forsvaret stille opp for Sør-Sudan», 2. september.

NTB (2013a). «Norge støtter Frankrikes Mali-operasjon», 14. januar.

NTB (2013b). «Vurderer Mali-engasjement uavhengig av terroren», 21. januar.

NTB (2013c). «Siv Jensen krever norsk bidrag mot islamistene i Mali», 21. januar.

NTB (2013d). «Vurderer norsk Mali-bidrag», 21. januar.

NTB (2013e). «SV og Sp krever stortingsbehandling av Mali», 23. januar.

NTB (2013f)/W. Schjønberg. «Ingen norske styrker foreløpig til Mali», 11. februar.

NTB (2013g)/J.E. Andersen. «Høyre skeptisk til å satse på FN-styrke til Mali», 12. februar

NTB (2013h). «SV støtter norsk innsats i Mali»/«SV har snudd og støtter norsk innsats i Mali», 3. juni.

Ottosen, R. (2004). «Fiendebilder i journalistikken», i B. v. d. Lippe (red.), *Medier, politikk og samfunn* (s. 217–242). Oslo: Cappelen akademisk.

Prop. 1 S (2010 – 2011). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2011/dokumenter/pdf/fd/fd.pdf> (lest mars 2014)

Radpay, P. (2010). «FN-landet Norge?». *Ny Tid*, 21. mai, s. 8 – 9. Hentet fra www.atlanterhavskomiteen.no/artikkel/682/fn-landet-norge (lest mai 2014)

Randsborg, E. (2001). «FN-innsats for fred i Kongo, Norge ble hjemme». *Aftenposten*, 23. mai, s. 8.

Regjeringen Stoltenberg II (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005 – 09*, 13. oktober. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringplattform_SoriaMoria.pdf> (lest januar 2014)

Regjeringen Stoltenberg II (2009). *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, 7. oktober. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf> (lest januar 2014)

Røhne, S.A. (2003a). «Idyllen som brast». Kommentar, *VG*, 23. mai, s. 2.

Røhne, S.A. (2003b). «Krigens første offer». Kommentar, *VG*, 12. februar, s. 2.

Røhne, S.A. (2003c). «Norges store dilemma. Krig mot Irak kan bety sannhetens øyeblikk for regjeringen». Kommentar, *VG*, 4. mars, s. 2.

Røhne, S.A. (2006). «Fra asken til ilden». *VG*, 7. desember, s. 2.

S. tid. 1530 – 1554 (1994). *Sak 2. Innstilling fra forsvarskomiteen om bruk av norske styrker i utlandet*. Stortinget, Oslo: Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_0270> (lest mai 2014)

Skard, K. (2003). «IRAK-KRISA: Krig eller fred for statsministeren? Bondevik vrir seg unna alt». *Dagbladet*, 2. februar, s. 20. Se også Bondevik (2003b).

Solberg, E. (2006). «En farlig beslutning». Debattinnlegg, *VG*, 23. oktober, s. 37.

Spence, T., S. Ruud og K. Meek (2006). «I harnisk for nei. Levelig NATO-kompromiss for Ap-politikere». *Aftenposten*, 19. oktober, s. 8.

Spildo, A. (2002). *Om r-konferanser: forberedelse av saker til regjeringskonferanse*. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/bro/2003/0001/ddd/pdfv/1_699_883-innmat_r-notat.pdf> (lest mai 2014)

Stanghelle, H. (2003). «Bondeviks 'krigsledelse'». Kommentar, *Aftenposten*, 11. mars, s. 9.

Steensnæs, E. (1999). «Humanitær intervensjon – muligheter og begrensninger». Foredrag ved Feltprestkorpsets militæretiske fagseminar, Oslo, 15. september. Hentet fra <<http://www.pacem.no/2000/1/1/intervensjon/07steensnaes/>> (lest mars 2014)

Stortinget. (2006). Møte tirsdag den 24. oktober 2006 kl. 10. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/061_024/1/#a3_80> (lest januar 2014)

St.meld. nr. 14 (1992 – 1993). *Beredskap for fred – Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FNs rolle som konfliktløser*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.meld. nr. 46 (1993 – 1994). *Bruk av norske styrker i utlandet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.meld. nr. 38 (1998 – 1999). *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2000 – 2001) for budsjetterminen 2001. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr 72 (1992 – 1993). (1993). *Om utvidelse av totalrammen for deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner i forbindelse med deltakelse i FNs utvidede operasjon i Somalia (UNOSOM II)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Storvik, A.G. (2010). «Fastlegen har dratt til Afrika». *Dagens Medisin*, 25. februar, s. 17.

Storvik, O.T. (1992). «Skal sikre FN-hjelp». *Aftenposten Aften*, 7. oktober, s. 2.

Strand, A. (2013). «Militært bidrag lagt vekk. Stortinget roste regjeringen for krisehåndteringen». Debattinnlegg, *Dagsavisen*, 24. januar.

Støre, J.G. (2006). «Norge og USA – felles fremtid?» Tale i Oslo Militære Samfund, 23. oktober. Hentet fra <http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2006/2006-10-23%20UMIN%20Støre.html> (lest mars 2014). Også publisert på regjeringens nettsider.

Støre, J.G. (2007). «Globale Norge – hva nå?». Artikkel, *Dagbladet*, 5. desember, s. 44–45.

Støre, J.G. (2009). *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen Damm.

Stålsett, G. (2002a). «Folkerett og etikk – noen utfordringer i dagens internasjonale situasjon». Foredrag i Oslo Militære Samfund, 2. desember. Hentet fra www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2002/2002-12-02-Stalsett.pdf (lest mai 2014)

Stålsett, G. (2002b). «Er angrep det beste forsvar?». Kronikk, *Klassekampen*, 21. desember. [bygd på foredrag i OMS]. Hentet fra <http://klassekampen.no/28_563/article/item/null/er-angrep-det-beste-forsvar> (lest februar 2014).

Sørli, E. (2011). «FN spør – Norge avslår». *Aftenposten*, 1. oktober, s. 4.

Thomassen, C. (2000). «Norske MTB-er til Libanon. Prislapp: 100 mill.». *Dagbladet*, 27. juli, s. 23.

Thomassen, C. (2001). «Regjeringsstrid om en norsk Kongo-styrke». *Dagbladet*, 3. april, s. 20.

Thomassen, C. (2006). «Sier nei til nye styrker. Halvorsen skeptisk til Natos strategi i Afghanistan». *Dagbladet*, 14. oktober, s. 6.

Thomassen, C., V. Lode og E.B. Sand (2006). «SV vant slaget, tapte krigen». *Dagbladet*, 19. oktober, s. 8.

Tjernshaugen, K.R. (2010). «AP-opprør for FN-sykehus». *Dagsavisen*, 23. mars, s. 12–13.

Ulstein, H. og J.I. Krossli (2003). «Jens vil gi norsk støtte til Frankrike». *Dagsavisen*, 12. mars, s. 17.

United Nations (2003). Somalia – UNOSOM I – Background/Summary. Hentet fra <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsom1backgr1.html>> (lest januar 2014)

Utenriksdepartementet (2000, 24. mai). «Utenriksminister Jagland hilser Israels tilbaketrekking velkommen». Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/ud/Nyheter-og-pressemeldinger/2000/utenriksminister_jagland_hilser.html?id=243021> (lest februar 2014)

Versto, O. (2003). «Frankrikes kyniske spill». Kommentar, *VG*, 15. mars, s. 3.

Viseth, E.S. og H. Gitmark (2010). «Svikter FN – velger NATO». Intervju med Jan Egeland. *Dagsavisen*, 24. mars, s. 6–7.

Welhaven, L. (2006). «Trener på Afghanistan. Full fart i Afrika for Forsvarets Spesialkommando». *VG*, 20. juni, s. 10.

Willgohs, S.J. (2006). Debattinnlegg, *Bergens Tidende*, 20. oktober, s. 9.

Ystad, V. (2006). «SV under press om Afghanistan-styrkar». *Bergens Tidende*, 17. oktober, s. 17.

Forkortelser

DKPO	Department of Peacekeeping Operations [i FN]
DUUFK	Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé
FD	Forsvarsdepartementet
ISAF	International Security Assistance Force
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
UD	Utenriksdepartementet
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
UNOSOM (I og II)	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force

Avslag omtalt i media i perioden 1990–2013

Når	Hvor	Regjering	Merknad
1992	Somalia	Brundtland III (Ap)	FN (to tilfeller)
1993	Irak	Brundtland III (Ap)	FN, sanitetskompani
1993	Tidl. Jugoslavia	Brundtland III (Ap)	FN, flykontrollører
1994	Somalia	Brundtland III (Ap)	FN, stabskompani
1994	Haiti	Brundtland III (Ap)	FN, Politi og militærpoliti
1996	Burundi	Brundtland III (Ap)	FN
1999	Øst-Timor	Bondevik I (KrF, Sp, V)	Australia / FN
2000	Libanon	Stoltenberg I (Ap)	FN
2001	Kongo	Stoltenberg I (Ap)	FN
2003	Kongo	Bondevik II (Krf, H, V)	FN / EU
2003	Irak	Bondevik II (Krf, H, V)	Koalisjon ledet av USA
2006	Afghanistan	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	NATO / ISAF (flere samme år)
2007	Tsjad	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	EU, ingeniører
2008	Haiti	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	FN
2008	Kongo	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	FN
2009	Somalia	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	FN
2010	Tsjad	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	FN
2011	Sør-Sudan	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	FN
2013	Mali	Stoltenberg II (Ap, SV, Sp)	EU



FORSVARETS STABSSKOLE
FORSVARETS HØGSKOLE

Akershus Festning, bygning 10
Postboks 1550 sentrum
0015 Oslo, Norge