

Ole Christian Haavaldsen

Hvorfor besluttet Norge å bistå EU sin militære operasjon i Bosnia i 2004 og den sivile i Kosovo i 2008?

En kvalitativ analyse av regjeringens utenriks- og sikkerhetspolitikk med EU.

Bacheloroppgave i Europastudier

Veileder: Ingrid Lønset Solemdal

August 2020

Ole Christian Haavaldsen

Hvorfor besluttet Norge å bistå EU sin militære operasjon i Bosnia i 2004 og den sivile i Kosovo i 2008?

En kvalitativ analyse av regjeringens utenriks- og sikkerhetspolitikk med EU.

Bacheloroppgave i Europastudier
Veileder: Ingrid Lønset Solemdal
August 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske og klassiske studier



Kunnskap for en bedre verden

Forkortelser

ALTHEA	Operasjon Althea
CFSP	The Common Foreign and Security Policy
EDA	European Defence Agency
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	European Union
EULEX	Operasjon EULEX
EØS	Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde
FN	Forente Nasjoner
FUSP	Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk
IFOR	Implementation Force
KFOR	Kosovo Force
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NOU	Norges Offentlige Utredninger
SFOR	Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina
UNSCR	United Nations Security Council Resolutions
WHO	World Health Organization

Innholdsfortegnelse

1.	Introduksjon	3
1.1	Forskningsspørsmål.....	3
2.	Metode og teori	4
2.1	Utenrikspolitikk.....	5
2.2	Two-level games.....	6
3.	Historisk bakgrunn	7
3.1	Nøytralitetspolitikk	7
3.2	Militære allianser	8
3.3	Nivå 1: EU utvikler sin egen sikkerhetspolitikk.....	9
3.4	Nivå 2: Norge ønsker økt innflytelse i forsvarspolitikken til EU	10
4.	EU viser muskler med norsk støtte	10
4.1	Operasjon IFOR og ALTHEA	11
4.1.1	Norge og fredsbevarende styrker	11
4.2	Kosovo får støtte fra NATO.....	12
4.2.1	Norge stiller opp	12
4.3	Norges kamp om innflytelse og status?.....	13
5.	«Two-level games» om Norges deltakelse	13
5.1	Nivå 1: Manglende internasjonalt press.....	14
5.2	Nivå 2: Ratifikasjonsfasen	15
5.2.1	Medias manglende reaksjon.....	15
5.3	«Win-sets» og «chief negotiator”.....	16
6.	Forces for status?.....	17
7.	Konklusjon	18
8.	Referanser	19

1. Introduksjon

Norges forhold til EU har i de siste årene blitt enda tettere der Norge selv har tatt initiativ til et bredere samarbeid på nye områder (Udgaard, 2006). Mye av utenrikspolitikken til Norge er lik den politikken EU selv har satt for framtiden. Det virker som en samkjøring av politikken vil skape en harmoni for bedre samarbeid og tettere integrasjon. På mange måter er Norge et «bedre» EU land enn flere av dets egne medlemmer (Rye, 2019). Norge har adoptert og godkjent alle EU lover og direktiver som er pålagt gjennom EØS avtalen. Det er bred enighet blant både regjeringen og opposisjonen om denne utviklingen og har vært slik i lang tid. Grunnlaget for den enigheten har forankring i at ingen partier har stadfestet noen plan om medlemskap i EU på kort sikt. Norge fører for tiden en aktiv «europapolitikk» der det er større fokus på å søke tettere bånd til nye samarbeidsområder for å kunne påvirke EU gjennom andre kanaler (Regjeringen, 2017). Ettersom Norge ikke har stemmerett i EU sine institusjoner, er det nødvendig å kunne fremme Norges interesser gjennom de kanalene vi har knyttet opp mot EU. Det meste av dette gjøres gjennom handel og justispolitikk der Europa står ovenfor mange av de samme utfordringene. Det er mindre kjent derimot at Norge aktivt har deltatt i sivile og militære operasjoner under EU sitt flagg siden 2002 (NOU, 2012:2).

Siden NATO ble grunnlagt i 1949 har Norge også deltatt i NATO ledede operasjoner i 40 land og fordelt på 100 operasjoner (Forsvaret, 2020b). De operasjonene har Norge aktivt deltatt i for å vise en forent enhet og en aktiv vilje for å styrke verdensfreden. I NATO har Norge en mulighet til å styre egne styrker i operasjoner og har stemmerett i en organisasjon som tar avgjørelser truffet ved konsensus (Nato, 2020b). Blant befolkningen er det bred støtte for medlemskapet og det styrker sikkerheten i Norge. Det er dermed en stor kontrast til Norges bidrag til EU i lignende operasjoner der det stilles norske styrker og materiell til disposisjon. Til tross for at Norge har et godt forhold til EU på de fleste fronter, er det underlig hvorfor vi gir fra oss styrker til en union vi ikke er medlem i. Hva ligger til grunn for den avgjørelsen der det med bred enighet blant partiene bevilges norske styrker til EU? I motsetning til NATO sine operasjoner, har ikke Norge en direkte kontroll over styrkene og gir dermed fra seg kommandoen over eget bidrag over til EU. Ettersom Norge ikke er med i EU, er det heller ingen mulighet for å påvirke hvordan operasjonene utføres. Det er heller ikke et engangstilfelle at Norge har bistått EU med sivile og militære styrker. Fram til 2018 hadde Norge bidratt i 3 militære og 8 sivile operasjoner (Regjeringen 2019a). Har det vært nødvendig for Norge å ta del? Og hva har Norge oppnådd i løpet av den tiden? Var det et overordnet mål om å skaffe seg mer innflytelse og godvilje i EU?

1.1 Forskningsspørsmål

Det er komplekse utenrikspolitiske beslutninger som legges til grunn for store avgjørelser. Militære operasjoner utgjør en risiko for de som aktivt deltar og får dermed mye oppmerksomhet og debatt rundt avgjørelsen om å bidra. Målet med denne oppgaven er å undersøke hva som ligger til grunn for nettopp 2 av operasjonene Norge har bistått EU med. Én sivil i Kosovo og én militær i Bosnia. Dette er for å få mer dybde i de enkeltoperasjonene og komprimere oppgaven. Denne oppgaven setter så søkelys på ett spørsmål: 1) *Hvorfor besluttet Norge å bistå EU sin militære operasjon i Bosnia i 2004 og den sivile i Kosovo i 2008?* En interessant sammenligning kan trekkes opp mot NATO og EU i måten utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk føres. EU og NATO har forskjellige politiske utgangspunkt for å aktivt benytte seg av militære og sivile midler i andre land. Av den grunn skal jeg i korte trekk redegjøre for hvorfor EU opprettet

sikkerhetsinstitusjoner som muliggjorde for operasjoner i og utenfor EU og Europa. NATO spiller også en aktiv rolle i dette politiske samarbeidet og jeg skal kort redegjøre for rollen NATO har i samspill med EU og historien bak.

Den norske regjeringen står som hovedaktør som representerer Norge både på internasjonalt og nasjonalt nivå og vil være en sentral del i analysen. Fra forskningsspørsmålet skal jeg se hva slags forventninger regjeringen har fra andre aktører nasjonalt av andre partier og eventuelt virksomheter, og EU som den internasjonale. Det er ikke uvanlig at operasjoner ofte har et militært utgangspunkt som senere går over til en fredsoperasjon med sivile virkemidler. I de operasjonene Norge har deltatt i har det ikke vært noen overordnet fare ovenfor Norge selv og det er en relativt ny organisasjon i EU som har ansvar for det strategiske og tekniske aspektet. Videre er det viktig å på om «spørsmålet om norsk militær deltakelse ikke bare er et spørsmål om Norge skal delta eller ikke – det er også spørsmål om hvilke betingelser som skal ligge til grunn for en eventuell deltakelse» (Nielsen, 2011, s. 380). Her kobles EU sin redegjørelse og juridiske berettigelse for å iverksette operasjonen også, som regjeringen må være enig i.

2. Metode og teori

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en kvalitativ studie basert på et bredt utvalg av kilder. Norge har deltatt i flere EU ledede operasjoner, men her tas det en grundigere analyse på 2 av disse. For å få en god forståelse for helheten av Norges bidrag, blir én militær og én sivil operasjon undersøkt, her Bosnia og Kosovo respektivt. Det interessante med operasjonene er at NATO har vært en sentral aktør i begge landene og har bistått EU med personell og materiell. Norges bidrag har vært fra enkeltpersoner i Makedonia til fregatt i Adenbukta (NOU, 2012:2, s. 735). I de fleste tilfeller er det vanskelig å få en god oversikt over hele Norges bidrag i form av det totale kapitale bidraget.

Det har vært vanskelig å bestemme de faktiske kostnadene og ressursene som går inn i operasjonene. Kostnadene for utenlandsoperasjoner er ofte ikke spesifisert i budsjettene og deltakelsen endrer seg også over tid. Det lite samlet informasjon om disse operasjonene. Den kan være spredt over ulike stortingsmeldinger og proposisjoner, komme frem i media eller i EUs egne dokumenter (NOU, 2012:2, s733-34).

Med det til grunn, må jeg basere meg på de offisielle tallene lagt fram i NOU (2012) sin rapport. Videre er det funnet lite forskning og debatt rundt Norges bidrag til de operasjonene nevnt over. Hva som ligger til grunn for dette kan besvares ved å ta en grundigere undersøkelse om de politiske utredningene fra første til siste operasjon og se på sammenhenger. I denne oppgaven må jeg begrense meg til 2 av disse og skille mellom militære og sivile bidrag. Det er visse begrensninger regjeringen har for å godkjenne bruk av militær makt og dette blir kort gjort rede for senere i historiedelen av oppgaven.

Den teoretiske sammensetningen vil bli basert på et «two-level games», som adresserer *både* nasjonale og internasjonale aktører. I denne oppgaven blir det lagt større fokus på hva den norske regjeringen foretar seg framfor EU, enn motsatt. Det nasjonale aspektet er et mer interessant i denne studien framfor hva EU foretar seg. Grunnen for det er at EU er en samlet aktør som baserer sine handlinger utfra et

demokratisk samspill med medlemmene sine (Iglesias, 2019). EU har en annen agenda enn Norge og andre politiske forutsetninger. I de seneste årene har EU tatt på seg rollen som en viktig og mektig politisk kjempe som påvirker store deler av verdenspolitikken. Norge har valgt en annen taktikk for å etablere seg i det internasjonale spillerommet og har endret taktikk i måten å få politisk annerkjennelse.

På det nasjonale nivået i analysen vil den strukturelle maktbalansen mellom de sentrale aktørene i den norske sikkerhets og forsvarspolicyen bli lagt fram. Herunder ser vi regjeringen og media sitt standpunkt. For å adressere folkets holdninger, må det bli laget flere opinionsundersøkelser da det til nå ikke er har vært mye oppmerksomhet rundt denne problemstillingen. Samtlige kritiske aviser og motstandere av det norske bidraget gjennom tidene har bemerket seg lite debatt blant politikerne (Gjøvik, 2019; Steinholt, 2017; NOU, 2012:2)). Dette gjør det utfordrende å skape en god forståelse bak den politiske prosessen, men i denne oppgaven blir det forsøkt å gi et svar. Selv med skiftende regjeringer har det vært tilnærmet lik holdning til denne positive støtten av militære og sivile bidrag. Dermed er det ikke like aktuelt å ta for seg en grundig undersøkelse av de individuelle regjeringene, men se på det gjennom en helhet og en politisk bevegelse, framfor enkeltes individuelle preferanser.

Denne analysen er basert på en variasjon av primærkilder og sekundærkilder som vil gi en bredere og god forståelse for konklusjonen. Regjeringens egne stortingsmeldinger og rapporter blir stilt opp mot tidsskrifter og media. Rapporter laget av forsvarret og en offentlig utredning bestilt av utenriksdepartementet i 2012 vil gi en innsikt i både de politiske målene, men også fremheve styrker og svakheter med utenrikspolitikken. Målet med denne oppgaven er å forstå hvorfor regjeringen er så villig til å videreføre den politiske enigheten om bidrag til EU sine operasjoner. Det må poengteres ut at Norge ikke har deltatt i alle operasjoner da enkelte operasjoner går imot norske interesser (Regjeringen, 2019b). Ved å se på de to operasjonene to operasjonene vist til tidligere, vil vi kunne se hva som kan ligge til grunn for den utviklingen. Er det politikk eller policy som driver beslutningene? For å adressere den tilsynelatende store enigheten i regjeringen, må vi se det i en historisk kontekst målt opp mot teori.

2.1 Utenrikspolitikk

Studiet av utenrikspolitikk har blitt mer framtrødende de siste tiårene ettersom verden har blitt mer globalisert gjennom handel og økt interaksjon mellom stater. Definisjonen derimot har variert og det finnes mange varianter av metaforer og egne tolkninger. En av disse er George Modelski som definerer det som: "the system of activities evolved by communities for changing the behaviour of other states and for adjusting their own activities to the international environment. Foreign policy must throw light on the ways states attempt to change, and succeed in changing the behaviour of other states" (Bojang, 2018). Utenrikspolitikk er enkel i måten det presenteres, men det politiske forarbeidet og de politiske målene er mer kompliserte. det først og fremst basert på å tjene nasjonens egne interesser først. I 2012 ba Utenriksdepartementet om å definere akkurat hva de norske interessene var for Norges 'utestasjoner', som i ambassader og delegasjoner, som videre er samlet inn i regioner i verden. En av disse var Europa. Det ble samlet inn informasjon om hva utestasjonene regner som viktig for norske interesser og hvilke som blir forfulgt mest. I Europa var energi, økonomi og sikkerhet rangert høyest, noe som gjenspeiles i Norges innenrikspolitikk (Regjeringen, 2012a).

2.2 Two-level games

Robert Putnams "two-level games" er en teori som baserer seg på hvordan utenrikspolitikk og innenrikspolitikk ofte er forankret i hverandre. Det er vanskelig å debattere om innenrikspolitikk legger opp utenrikspolitikken, eller motsatt, når det er åpenbart om at de noen ganger påvirker hverandre. Putnam (1988) sin teori tar for seg når dette faktisk skjer og hvorfor. På det nasjonale nivået presser innenlandske grupper regjeringen til å adoptere gunstig politikk. Politikere igjen søker makt gjennom å forme koalisjoner av de gruppene. På det internasjonale nivået prøver regjeringen å maksimere deres egen evne til å etterkomme press fra nasjonale grupper og koalisjoner, samtidig som de minimerer uheldige konsekvenser fra internasjonale utviklinger. Dette medfører at ingen av nivåene kan bli ignorert av sentrale beslutningstakere (Putnam, 1988, s. 434).

Her får vi en metafor med to bord der vi har det internasjonale (nivå 1), der sentrale aktører forhandler fram en tentativ avtale, og det nasjonale (nivå 2) der det innebærer en ratifikasjonsfase der forskjellige grupper diskuterer om avtalen kan godkjennes eller ikke. «This sequential decomposition into a negotiation phase and a ratification phase is useful for purposes of exposition, although it is not descriptively accurate. In practice, expectational effects will be quite important» (Putnam, 1988, s. 436). Det vil si at Putnam deler opp ratifisering og forhandling av avtaler i to faser å fremheve bakgrunnen for hvert punkt. For at noe skal kunne bli vedtatt på nivå 1, burde det allerede være formelt være enighet innad i de nasjonale gruppene om avalen. Dersom det er en formell antagelse om at nivå 2 ikke vil kunne godkjenne noen avtale på nivå 1, er det lite sannsynlig at det blir forhandlet noe på nivå 1 i det hele tatt. Her fremheves det at mye av forhandlingene skjer på begge nivåer samtidig gjennom «the chief negotiator».

«The chief negotiator» er den nasjonale politiske lederen som sitter på begge nivåene. På den andre siden av forhandlingsbordet på det internasjonale nivået sitter de internasjonale motpartene, og ved siden sitter diplomater og rådgivere. På det nasjonale nivået sitter det parti og parlamentariske skikkelser, politiske rådgivere og andre sentrale interessegrupper. I denne oppgaven beregnes forhandleren som regjeringen.

The political complexities for the players in this two-level game are staggering. Any key player at the international table who is dissatisfied with the outcome may upset the game board, and conversely, any leader who fails to satisfy his fellow players at the domestic table risks being evicted from his seat (Putnam, 1988, s. 434).

Sitetet henviser til kompleksiteten i forhandlingene i den politiske sfæren. Selv én misfornøyd internasjonal aktør kan påvirke hele forhandlingsbildet. En leder som ikke klarer å oppfylle de nasjonale ønskene kan bli fjernet fra stillingen, her da regjeringen som blir stemt ut. Innflytelsen og makten til regjeringen i denne teorien, er begrenset til det Putnam kaller for «win-sets». Det kan defineres som at for en bestemt gruppe i nivå 2 vil kunne oppnå flest mulige avtaler i nivå 1 som vil 'vinne'. Nærmere bestemt fått flertallets støtte blant befolkningen om det bare var å stemme ja eller nei. Dette gjør at desto større «win-sets» det er, desto større er nivå 1 avtaler mer sannsynlig. For større sikkerhet i godkjenning av avtalen(e), er det viktig med større «win-sets» som overlapper på begge nivåer. På nivå 2 er dette avhengig av preferanser og koalisjoner, institusjoner og regjeringens strategier. Størrelsen av «win-sets» er direkte koblet til de sentrale aktørenes politiske innflytelse og deres vurdering om hvorvidt avtalen er verdt å

inngå eller ikke. «The greater the autonomy of central decision-makers from their Level II constituents, the larger their win-set and thus the greater the likelihood of achieving international agreement» (Putnam, 1988, s. 449). I analysen blir akkurat denne egenskapen til regjeringen belyst og fremhevet som en viktig del av forhandlingene og utenrikspolitikken. På den andre siden vil et stort antall «win-sets» for en forhandler, gir det mer makt til nivå 1 forhandlerne. Dersom det er motsatt og det bare er åpent for en liten nasjonal «win-set», gir det en fordel i forhandlingene. For å få godkjent en eventuell avtale, må nivå 1 forhandlerne strekke seg lenger for at avtalen skal kunne godkjennes av nivå 2 sine velgere (Putnam, 1988, s 440).

I teoriens kjerne, er «the chief negotiator», her regjeringen, en nøytral aktør som forhandler på begge nivåene. Ingen politiske holdninger og objektiv i beslutningene, men dette er urealistisk i praksis. Historisk sett kan regjeringen også ha politiske ambisjoner og preferanser som er motsatt av det velgerne selv ønsker. Til tider er det risikabelt å være i den situasjonen ettersom det kan bety at uønskede valg må tas som negativt kan påvirke innenrikspolitikken eller regjeringen selv. Motivene til regjeringen kan deles inn i tre. 1) Enhancing his standing in the Level II game by increasing his political resources or by minimizing potential losses. Gjennom å få igjennom avtaler som vil være til nytte nasjonalt, kan forhandleren oppnå økt popularitet nasjonalt. 2) Shifting the balance of power at Level II in favor of domestic policies that he prefers for exogenous reasons. Gjennom inngåelser i internasjonale avtaler, kan regjeringer presse igjennom avtaler som de ellers ikke kunne gjort. Som da Norge inngikk EØS-avtalen med EU i 1994 (Regjeringen, 2015). 3) To pursue his own conception of the national interest in the international context (Putnam, 1988, s. 457).

Gjennom å ha rollen som hovedforhandler på nivå 1 og 2, impliserer dette også at det regjeringen har 'veto' rettigheter over alle avtaler. Selv om en avtale ligger innenfor dets nivå 2 «win-set», er det usannsynlig at avtalen vedtas om regjeringen selv ikke ønsker det. Siden dette angår begge sider av forhandlingsbordet på nivå 1, betyr det at internasjonale forhandlings'set' er mindre enn det som overlapper på nivå 2. Norge forhandler ikke bare med én enhet i EU, men også alle medlemsstatene som kan motarbeide en eventuell avtale.

3. Historisk bakgrunn

For å forstå politikken som føres i dag, er det viktig å se på den historiske utviklingen for å få et helhetsinntrykk av en nasjon. Ved å se på historiske hendelser og veien politikken tok i ettertid, er det mulig å få en idé av hvor nasjonen er på vei. I dette kapittelet skal jeg kort redegjøre for den historiske utviklingen fra da Norge ble selvstendig i 1905 og de strategisk militære alliansene Norge har inngått over tid. I første seksjon går jeg inn på nøytralitetspolitikken som preget norsk utenrikspolitikk i mange år. Andre seksjon består av NATO som sikret militær støtte og sikkerhet i store deler av den vestlige verden. Videre forklarer jeg hvordan EU i nyere tid har satset på sin egen sikkerhet ved å etablere egne sikkerhetsstyrker. I siste seksjon vises det til hvordan Norge søkte og søker seg inn i EU sin forsvar- og sikkerhetspolitikk.

3.1 Nøytralitetspolitikk

Etter unionsoppløsningen i 1905 med Sverige, utarbeidet Norge en utenrikspolitikk som skulle sikre Norges handelsinteresser og forholde seg nøytral til eventuelle kriger. Norge hadde et magert forsvar og ønsket å holde seg utenfor stormaktene for å ikke bli dratt

med i eventuelle konflikter. Det var noen forestillinger om at en slik politikk kunne bidra til å fremme internasjonal fred, men i utgangspunktet var denne strategien ment for å trygge egen stat. Før andre verdenskrig brøt ut så Norge til Storbritannia for støtte i en eventuell krig (Tønnesson, 2020; Haugevik, 2015). Denne strategien fungerte bra og ettersom Norge klarte å holde seg nøytral, opparbeidet Norge seg en stor handelsflåte. Det var denne handelen og viktige inntekten som norske politikere ønsket å styrke, samtidig som den ble beskyttet fra konflikter.

Andre verdenskrig viste at den norske politikken hadde en stor svakhet når det kom til selvforsvar mot andre stater. Etter at første verdenskrig viste ødeleggelsen og den humanitære nøden krig og konflikt bringer med seg, hadde norske politikere nedrustning og fredsbevarende mål på agendaen. Over de neste årene ble det norske forsvaret nedprioritert og endte opp som et av Europas «minst moderne, svakest utrustede og dårligst øvde» (Børresen, 2020). Til Norges, og verdens, fortvilelse brøt andre verdenskrig ut og Norge prøvde å videreføre nøytralitetspolitikken, men var svært dårlig rustet til å kunne verne denne retten. Før krigen brøt ut i Norge, kunne både Storbritannia og Tyskland benytte seg fritt av norske farvann, men etter at Storbritannia utførte militære handlinger langs norskekysten, erklærte Tyskland krig og invaderte Norge (Børresen, 2020).

3.2 Militære allianser

Norge innså etter andre verdenskrig at nøytralitetspolitikken var svært vanskelig å opprettholde med et svakt forsvar og i et usikkert verdensbilde. For å sikre norske interesser, sluttet Norge seg til Atlanterhavspakten i 1949 som var forløperen til NATO. Fram til slutten av den kalde krigen i 1991, rustet Norge kraftig opp militæret sammen med NATO medlemslandene (Børresen, 2020). Målet var nå et mål om kollektivt forsvar som både skulle sikre fred, men også være et avskrekkende virkemiddel mot eventuelle fiender. Under den kalde krigen var det Sovjetunionen som utgjorde den største trusselen mot norsk sikkerhet og selv etter dets oppløsning i 1991, pågår det fortsatt en forsiktig politisk dans for å bevare freden (Rottem, 2005).

«På 1990-tallet stod debatten om humanitære intervensjoner høyt på agendaen, noe vi særlig så når det gjaldt konfliktene på Balkan. Intervensjonen i Kosovo ble hovedsakelig legitimert ut i fra en humanistisk ide. Det uttalte målet var å fremme hva vi vil kalle ideelle verdier ved hjelp av militære virkemidler» (Rottem, 2005). Dette oppsummerer fortsatt store deler av den norske sikkerhetspolitikken og begrunnelsen for den kontinuerlige opprustningen av det norske forsvaret. Det ble satt spørsmålsteget ved Norges evne til å forsvare seg selv, men den politiske og militære alliansen i NATO brukes som et viktig motargument der. Istedenfor å bare ivareta vår egen statssikkerhet, har Norge aktivt deltatt i humanitære intervensjoner i utlandet¹. For å forhindre nye verdenskriger og styrke individers rettigheter, ble det etablert en rekke institusjoner som skulle ivareta, sikre og sanksjonere mot de som bryter de rettighetene. FN (1946), WHO (1948) og NATO (1949), var de største aktørene i denne arenaen og

¹ «Vi kan i denne sammenheng gjøre et skille mellom fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. Hvor sistnevnte fordrer en mer aktiv og skarp militær tilstedeværelse. Førstnevnte vil kreve samtykke fra de stridende parter for å bli iverksatt, og vil ikke kunne karakteriseres som en humanitær intervensjon» (Rottem, 2020).

Norge ble medlem i alle. I de humanitære og militære intervensjonene Norge har deltatt i, har det vært med støtte fra disse organisasjonene.

Hva berettiger så et annen stat eller organisasjon i å bryte suverenitetsprinsippet stater har? Suverenitetsprinsippet har vært et enormt politisk punkt i både store og små debatter (Krasner, 2004). Men i en mer globalisert verden der politiske hendelser i et land kan føre til store endringer i et annet, har det ført til mange intervensjoner for å stabilisere regioner og forvare egen stat. «Sovereignty is being eroded by one aspect of the contemporary international system, globalization» (Krasner, 2009). Med legitimering fra de internasjonale institusjonene, har det vært en økning i intervensjoner mot stater som bryter internasjonale lover og ofte undertrykker egen befolkning. Selv med godt etablerte regler for når det er berettiget å ta i bruk militære midler, har det vært gjennomført aksjoner både med og uten støtte fra de nevnte institusjonene der Norge også har deltatt (Børresen, 2020). I et slikt verdensbilde, har Norge valgt å investere tungt i militære bataljoner som kan støtte internasjonale operasjoner. Ved å kraftig ruste opp luftforsvaret og Telemarksbataljonen som ofte brukes internasjonalt, sender Norge et politisk signal. Etter at nøytralitetspolitikken ble satt til side, har Norge støttet samtlige NATO ledede operasjoner og deltatt i flere internasjonale fredsbevarende oppdrag (Neumann & Carvalho, 2015).

3.3 Nivå 1: EU utvikler sin egen sikkerhetspolitikk

I Maastrichtsavtalen som tredde i kraft 1993, ble det utenrikspolitiske samarbeidet traktatfestet. I tillegg til utenrikspolitikk, ble sikkerhetspolitikk også en del av samarbeidet gjennom FUSP. En felles europeisk politikk var det som skulle utvikles. Det var knyttet store forventninger til dette nye politiske samspillet og mange var positive til at EU skulle ta på seg denne nye rollen i Europa. Fokuseringen på et militært samarbeid økte i takt med EU sine politiske ambisjoner i Europa. «Det ble understreket at EU måtte utvikle de nødvendige virkemidler og kapasiteter for å oppfylle målet om en felles forsvars –og sikkerhetspolitikk (ESDP), at EU måtte ha kapasitet til å handle selvstendig og være støttet av troverdige militære styrker» (NOU, 2012:2, s. 726). Fra år 2000 hadde EU en rekke institusjoner som skulle utforme EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitik, og var virksomme. Ingen av EU landene ville gi fra seg suverenitet for forsvar, noe som betyr at hver av de operasjonene, militær og sivil, må ha en enstemmig avgjørelse fra Parlamentet om operasjonen foregår utenfor EU. Allierte for så en invitasjon om de ønsker å delta gitt at de dekker kostnader selv (Bescht, 2016). ESDP er omstridt i EU da det ikke er underlagt noen overstatlig politikk, men er avhengig av kompromiss og avtaler i et mellomstatlig samarbeid (Johansen, 2003; EU, 2016)

Forholdet til NATO var også et stort spørsmål da mange av medlemslandene i EU var med i NATO. I 2002, gjennom Berlin-Plus avtalen, ble det muliggjort at EU kunne «låne» kapabiliteter fra NATO når NATO selv ikke ønsket å handle. Bare tre måneder senere lanserte EU operasjon Concordia der de overtok operasjonen fra NATO i Makedonia. Foreløpig ble slike operasjoner begrenset til krisehåndtering, fredsbevarende og fredsskapende operasjoner. I 2003 ble dette revidert til å også sikre seg mot terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, organisert kriminalitet, regionale konflikter og sammenbrudd i statsstrukturer. Sikkerhetspolitikken skulle hvile på internasjonal rett og multilateralt samarbeid, samtidig som de ble lagt vekt på samarbeid med FN (NOU, 2012:2, s. 726). Til tross for forventningene om tett samarbeid med NATO, har det kun vært kun 2 operasjoner med samarbeid gjennom Berlin-Plus avtalen. Det er viktig å poengtere at det foreløpig ikke har vært noen styrkeoppbygning i denne perioden. «EU er blitt en selvstendig sikkerhetspolitisk aktør som setter sitt preg på

global sikkerhetspolitiske spørsmål og på måten europeiske land samarbeider innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken» (NOU, 2012:2, s. 727).

3.4 Nivå 2: Norge ønsker økt innflytelse i forsvarspolitikken til EU

I 1999 sendte utenriksminister Knut Vollebæk et personlig notat til alle EU og NATO medlemmer rett før et EU møte i Helsinki i desember. Det ble lagt fram et forslag om at ikke-EU allierte skulle få delta i organisasjonens nye forsvarsinstitusjoner, gjennom å kunne ta del i dag-til-dag konsultasjoner, rett til å snakke og legge fram forslag. Dette ville gjøre det enklere å bli inkludert i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål som angår EU og allierte. EU stemte ned dette forslaget ettersom de mente det truet EUs egen autonome avstemningsprosedyre. I stedetfor åpnet EU opp for å ha 'passende ordninger' for ikke-EU land i kriseoperasjoner. Norge endret strategi da en ny regjering ble valgt i 2000 med Arbeiderpartiet i spissen. Målet var å skifte fra å kreve samarbeid fra EU, til å tilby tjenester og hjelp. «In fact, it sought to use Norway's will to contribute, with both military and civilian capacities, as a basis for establishing the best possible association to the ESDP process" (Rieker, 2006, s. 288). Ved å tilby tjenester, personell og kapital til framtidige operasjoner, var målet å opptjene seg politisk kapital og innflytelse med EU. Norge tilbød den nye forsvarsinstitusjonen til EU 3500 soldater og 80 sivile politifolk til den Europeiske «European Rapid Reaction Force» og sivile kriser. Dette materialiserte seg ikke til noen konkrete avtaler utenom at det ble lagt til rette for møter med forsvarskomiteen mellom EU og allierte.

Norge brukte mye tid og ressurser for å tilby EU løsninger der Norge kunne få muligheten til holde seg oppdatert på viktige sikkerhetspolitiske tiltak og operasjoner. Utfordringen for Norge økte da EU økte med 10 medlemmer i 2004 og de møtene EU hadde med ikke-EU nasjoner fikk mindre betydning og mistet mye innflytelse. Norge feilet med å opparbeide seg den innflytelsen og statusen som de hadde håpet på. Til tross for den forsiktige samarbeidsviljen fra EU sin side, har Norge fortsatt å bistå med både personell og kapital i mange av EUs operasjoner (Rieker, 2006). Forslaget om å bistå EU med tropper, formaliserte seg i en avtale i 2004. Forsvarsminister Kristin Krohn Devold under Bondevik regjeringen, redegjorde for to store bidrag til EU. I 2004 inngikk Norge en avtale om å bidra med 150 av 1500 soldater til EUs nye «Nordic Battle Group» som bestod av Norge, Sverige, Finland og Estland (NOUm 2012; Rieker, 2006). Den første juridiske rammen mellom Norge og EU ble styrket med avtaler om sikkerhetsprosedyrer gjennom deling av klassifisert materiale. Innen de juridiske avtalene er det ikke nevnt noe om innflytelse, bare de praktiske og finansielle aspektene om norsk deltagelse. Den andre store avtalen gjaldt Norges bidrag til ALTHEA i Bosnia-Hercegovina. For å forenkle prosessen for framtidige operasjoner, ble det laget et rammeverk som kunne bli brukt i framtiden. «Den er i hovedsak en administrativ avtale som beskriver retningslinjer og prosedyrer for norsk deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner» (Stortinget, 2004a). Denne utviklingen har senere ekspandert til mer omfattende avtaler og forenklet prosedyrer for bidrag i framtidige operasjoner.

4. EU viser muskler med norsk støtte

I 2004 viste EU fram sine byråkratiske muskler ved å etablere en militær styrke som overtok for NATO i Bosnia etter NATO stabiliserte regionen i 1995 og opererte med fredsbevarende styrker fram til 2004 (EU, 2020a). 4 år senere bistod de Kosovo i det største sivile oppdraget gjennom sikkerhet- og forsvarspolicyen til EU i operasjon EULEX.

Der var målet å bistå myndighetene med å etablere et solid og sikkert rettssystem med støtte fra EU (EU, 2020b). Dette kapitlet tar for seg Norges deltakelse i de to ulike operasjonene. Den første seksjonen i hvert tilfelle tar kort for seg den historiske bakgrunnen for operasjonen. Forløpet til operasjonen og EUs redegjørelse er ikke fokuset i denne oppgaven og blir viet mindre plass til. I den andre seksjonen blir den norske debatten rundt deltakelsen i operasjonen utforsket.

4.1 Operasjon IFOR og ALTHEA

Bosnia-Herzegovina var en av seks republikker i tidligere Jugoslavia. Mellom 1992 og 1995 var republikken fanget i en brutal borgerkrig som tok livet av over 100 000 mennesker. Med internasjonal støtte fra FN og militære bidrag fra NATO ble en fredsavtale underskrevet i Paris i 1995 (EU, 2020a). Opprydningsarbeidet og stabilisering av regionen ble iverksatt med beskyttelse av fredsstyrker gjennom NATOs operasjon «IFOR» (Implementation Force). Hovedoppdraget var å separere de fiendtlige styrkene og rydde vekk militært utstyr. Videre ble veier, broer og flyplasser reparert som gjorde det mulig legge til rette for de siviles normale hverdag (Nato, 2020a). EU tok over dette arbeidet i 2004 med støtte fra NATO gjennom Berlin-Plus avtalen i operasjon ALTHEA. Bakgrunnen for at EU ønsket å ta over for NATO, var at området Bosnia er en del av ligger innenfor EU. Virkemidlene til EU strekker seg lenger enn militær støtte. Etersom operasjonen er styrt av EU, har de mer kontroll over framgangen i stabiliseringen i regionen. Langsiktig var det også ønsket og planlagt at Bosnia skulle søke om EU medlemskap, så gjennom å direkte bidra til oppbygningen av landet, kunne EU bidra med de rette redskapene og kompetanse (EU, 2020b).

4.1.1 Norge og fredsbevarende styrker

Den 30. november 2004 var det et møte på Stortinget der forsvarsministeren redegjorde for hvorfor Norge skulle delta i operasjon ALTHEA. Dette møtet omhandlet også hvorfor Norge skulle delta med militære styrker i det EU kalte for «Nordic Battle Group», der den samme argumentasjon brukes i den allerede godkjente og operative ALTHEA operasjonen (Stortinget, 2004a). «I utgangspunktet hadde ikke regjeringen lagt opp til å fremlegge denne saken for Stortinget i åpenhet, men etter krav fra opposisjonen ble det gjort» (NOU, 2012:2, s. 742). Forsvarsministeren framstilte den norske deltakelsen som en «administrativ avtale» og førte til lite debatt. Det litt besynderlige her var at det meste av den bevilgede tiden og ressurser ble viet til en framtidig styrke som *kanskje* ville bli tatt i bruk. Framfor en som var allerede var godkjent med støtte fra norske styrker med oppstart i desember. o

Fire dager etter, den 4. desember ble det avholdt en debatt på stortinget der lederen for utenrikskomiteen sa at Norge befant seg i et «sikkerhetspolitisk veiskille». I Nord-Europa har det lenge vært ønsket å etablere et felles nordisk forsvar som både ville styrket samholdet, men også vært et kraftig signal om et viktig samspill i nord. Et viktig argument både fra norsk, men også NATO sin store støttespiller, USA, er at Europa må klare å ta mer ansvar selv. Et av hovedargumentene fra Høyre sin side, nevnt av Inge Lønning, er at «EU er faktisk i stand til å spille en konstruktiv meglerrolle i kritiske situasjoner i vårt eget nære nabolag. Det burde alle glede seg over, for det er et langt skritt fremover når det gjelder å ivareta sikkerheten for hele Europa» (Stortinget, 2004b). Dette bidraget til den EU ledede operasjonen virker å være en videreføring av en aktiv politikk Norge har hatt siden 1990-tallet.

Fra mange av politikerne sin side, er det ikke bare fornuftig at Norge deltar, men nødvendig. Det er ifølge Øystein Djupedal fra SV, riktig å delta med norsk personell i

Bosnia. Veiskillet i norsk utenrikspolitikk fra å stå på nøytrale bein fram til andre verdenskrig, har endret seg til en proaktiv og delaktig rolle i sikkerhetspolitikken i Europa. Et viktig poeng som nevnes i debatten er det stadig tilbakevendende argumentet om samarbeid med NATO. Enkelte av politikerne ser vendingen mot EU sin operasjon som at «Soldatene skifter rett og slett lue og flagg på armen» (Stortinget, 2004b). Gjennom Berlin-Plus avtalen har også Norge rett til å delta i EU operasjonen (NOU, 2012:2, s. 733). I løpet av debatten ble «Bosnia» og operasjonen nevnt totalt 5 ganger, noe som henviser til en endring i norsk politikk som har pågått over mange år. Men det kanskje viktigste poenget alle politikerne stiller, er at det ikke må være en grunnlovsstridig avtale med EU. Suverenitetsprinsippet er et viktig tema for Norge, spesielt ettersom det var nettopp dette som også var hovedargumentet mot medlemskap i EU i begge folkeavstemningene. Dette blir nærmere belyst i del 5 av oppgaven.

4.2 Kosovo får støtte fra NATO

23. mars 1999 innledet NATO en luftoperasjon i Kosovo kalt «Operation Allied Force» som varte i 77 dager. Serbiske styrker hadde gått inn i Kosovo i 1998 og det var åpen konflikt mellom landene. Etter at konflikten fortsatte å eskalere og i frykt for en stor humanitær katastrofe, valgte NATO å gripe inn. President Milosevic fra Serbia hindret diplomatiske løsninger og militante handlinger fra bevæpnede Albanere var argumentasjonen NATO brukte for å rettferdiggjøre bruk av makt (Nato, 1999; Regjeringen, 2001). Norge bidro i denne operasjonen med F-16 jagerfly i en støttende rolle. Fra 6. april til 3. oktober 2001 var Thorstein Skiaker, en norsk generalløytnant sjef for KFOR, noe som viser Norges vilje og ønske til å ta en lederrolle og ta ansvar i NATO (Regjeringen, 2001). KFOR (Kosovo Force) var NATO sin utplassering av sikkerhetsstyrker i Kosovo etter den korte krigen og startet 11. juni 1999 og har fortsatt tilstedeværelse der den dag i dag (Nato, 2007). Formålet med styrkene var å sikre tilbaketrekningen av serbiske styrker og senere bistå den humanitære krisen.

EU iverksatte operasjon EULEX Kosovo i 2008 som skulle bistå rettssystemet og myndighetene i Kosovo der de overtok for FN (Utenriksdepartementet, 2008). Bearbeidelsen av lover og regler, trene lokale politistyrker og styrke justispolitikken var en massiv oppgave. Mandatet for operasjonen er satt helt fram til 14. juni 2021 med myndighet ut fra Europaparlamentet CFSP 2020/792². Arbeidet går ut på å støtte lokale myndigheters ønsker om «increased effectiveness, sustainability, multi-ethnicity and accountability, free from political interference and in full compliance with EU best practices» (EU, 2020b). Det vil si at EU bistår i å effektivisere og etablere et rettssystem som er effektivt, selvdrevet, åpent og uavhengig.

4.2.1 Norge stiller opp

Operasjonen til EU samkjører ved siden av operasjonen til NATO. EU bistår med sivile styrker bestående av politi og andre eksperter innen jus, og NATO står for sikkerheten med fredsbevarende styrker. I humanitære kriser og operasjoner EU leder, har de åpnet opp for at tredjeland som Norge, kan delta. «Without prejudice to the decision-making autonomy of the EU and its single institutional framework, third States may be invited to contribute to EULEX KOSOVO provided that they bear the cost[s]» (EU, 2008). Det tilsier at uten å kunne påvirke beslutningsprosessen i EU sin operasjon, kan andre land delta så lenge de selv står for kostnaden for eget bidrag. Norge som ser på det å bidra som en

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0792&from=EN>

del av et felles internasjonalt ansvar, tilbød å bidra. Regjeringen var enig i EU sin vurdering at den ustabile situasjonen i Kosovo utgjorde en trussel mot resten av Europa. Kosovo har «har svake statsinstitusjoner som koblet med betydelige økonomiske og sosiale utfordringer, korrupsjon og organisert kriminalitet, utgjør en potensiell trussel for europeisk sikkerhet og stabilitet» (Utenriksdepartementet 1, 2009).

Humanitære operasjoner er noe Norge har bidratt med i lang tid og gjennom flere regjeringer. Med sterke finansielle ressurser, har Norge satt av betydelige beløp til slike oppdrag. «Humanitær bistand er en sentral del av norsk utenrikspolitikk og norsk bistand og har i lang tid vært et satsningsområde for norske regjeringer» (Riksrevisjonen, 2008). Det var derfor lite debatt på Stortinget om Norge skulle bidra, da denne politiske strategien allerede er tungt forankret i norsk utenrikspolitikk. Gitt at dette også var en frivillig deltagelse der Norge har vetorett, var det ingen grunnlovsstridig avtale (Regjeringen, 2012b). Denne argumentasjonen blir ofte brukt ved korte redegjørelser i slike operasjoner. Problemet med det er at det ofte ikke er debatt i det hele tatt på Stortinget i slike saker. Prosedyrer for når Norge vedtar nye regler fra EU gjennom EØS avtalen, er helt forskjellig når det kommer til utenrikspolitikken. «Disse prosedyrene er ikke brukt i saker som gjelder Norges tilknytning til EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk» (NOU, 2012:2, s 741).

4.3 Norges kamp om innflytelse og status?

Denne analysen av to tilfeller Norge har bistått EU med militære og sivile midler viser en trend i den norske utenrikspolitikken. Fra å starte med en aggressiv politikk som tok sikte på å få påvirke, delta og være involvert i EUs beslutningsprosesser innenfor sikkerhet- og forsvarspolitikk, skiftet regjeringen retning. Med støtte fra så å si alle de politiske partiene, har Norge aktivt tilbudt EU midler, personell og kompetanse i operasjoner EU selv har startet. I de to tilfellene vi har analysert over ser vi bemerkelsesverdig lite debatt rundt forslagene og krav om nye prosedyrer fra opposisjonen. Er dette heller et forsøk fra den norske regjeringen å vise godvilje ovenfor EU for å kunne opparbeide seg innflytelse på sikt? Eller er det en overordnet strategi den norske regjeringen har for å vise Norges rolle i sikkerhetspolitikken ovenfor hele verden? Kravene til partiene går ofte inn på at det ikke må være grunnlovsstridige operasjoner, de må ivareta norske interesser og Norge må kunne ha vetorett i deltagelsen. Men hva henviser egentlig denne utenrikspolitiske viljen Norge har ovenfor EU? I neste kapittel skal jeg analysere dette ut fra «two-level games» teorien til Putnam og stille det opp mot empirien. Videre skal jeg analysere om det er en underliggende strategi som også kan forsvare regjeringens vilje i å bistå i EU sine operasjoner.

5. «Two-level games» om Norges deltakelse

Dette kapitlet tar for seg «two-level games» teorien til Putnam og stiller det opp mot empirien. Målet er å se på likheter og trender som kan bli identifisert i de to operasjonene over. Analysen vil se på om det er engangstilfeller i norsk politikk eller en klar strategi bak Norges engasjement og deltakelse. Ettersom Norge har deltatt i flere operasjoner før og etter de analysert over, må den historiske konteksten være en del av de politiske avgjørelsene. «Two-level games» teorien poengterer at både det internasjonale og nasjonale nivået henger sammen. Men jeg har delt de opp i to nivåer her for å se på de individuelle aktørenes rolle og påvirkning, i likhet med Putnams

modell. Den første seksjonen tar for seg det internasjonale nivået (nivå 1) med hovedfokuset på Norges aktive rolle i de internasjonale operasjonene til EU. Den andre seksjonen ser på det nasjonale nivået (nivå 2) og hvilken rolle nasjonale interesser spiller inn på Norges deltakelse, samtidig som enkelte begrensninger blir tatt i betraktning. Den siste seksjonen reflekterer over utviklingen i norsk utenrikspolitikk som har hatt betydning for det norske engasjementet i EU.

5.1 Nivå 1: Manglende internasjonalt press

I utformingen og slutføringen av EU sin egen sikkerhets- og forsvarspolitikk ble det inngått en avtale om satsning om å etablere egne sikkerhetsstyrker gjennom EU. Flere av medlemslandene er også med i NATO, men ved å ha egne militære enheter, var det enklere å gå inn i regioner EU selv ønsket å stabilisere. For å sikre egne grenser og ikke være så avhengig av USA for militær støtte, var det bred enighet for denne politiske utviklingen, noe det fortsatt er i dag (Besch, 2016). Utfordringen derimot, ligger i at det ikke var enighet om å gi fra seg suvereniteten over eget forsvar til en egen «EU hær». Kompromisset ble dermed at enhver operasjon måtte ha enstemmig godkjenning fra alle medlemsstatene før den kunne iverksettes. Dette ble videreført til tredjeparter som får tilbudt å delta i operasjoner. Dette betyr at samarbeidspartnere som Norge, ikke kreves å delta eller blir presset til å bidra (Regjeringen, 2012b). Her ser vi et sterkt skille i nivå 1 på forhandlingsbordet. Bidragsspørsmålet skyves over på den norske regjeringen og får derfor økt «win-sets» på nivå 1.

EU startet operasjonen i Bosnia i 2004 med støtte fra både NATO og FN, noe som legitimerte EU sine handlinger og var rettmessig forankret og støttet gjennom internasjonal lov. «United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1551, adopted unanimously on 9 July 2004, welcomed the EU's intention to launch a military mission in BiH. The decision by the EU to launch ALTHEA followed the decision by NATO to conclude its successful SFOR-operation» (EU, 2020a). Norges bidrag til internasjonale handlinger der militær makt blir brukt, søker som regel alltid samme grunnlag og rettferdiggjøring fra FN og NATO sin side. I operasjon ALTHEA var det internasjonal støtte og etter invitasjon fra EU, som for øvrig også ble sendt til alle ikke-EU allierte, valgte den norske regjeringen å takke ja. Bidraget bestod av 62 personell fra 2004 og hadde fram til 2012 kostet 41,1 millioner kroner (NOU, 2012:2, s. 735). På stortinget fikk dette bidraget bred støtte og tilnærmet ingen motstand. Opposisjonen var mer bekymret for at det ville være et grunnlovsstridig bidrag, men etter en redegjørelse fra forsvarsministeren og en nærmere undersøkelse av den fysiske avtalen, ble den godkjent (Stortinget, 2004a; Stortinget, 2004b).

I operasjonen til Kosovo var det andre omstendigheter som både Norge og EU stod ovenfor. I EU sitt tilfelle var det overordnede målet å stabilisere en region som truet den interne sikkerheten i Europa og dermed EU. Kosovo var heller ikke anerkjent av alle internasjonale stater, som ønsket seg løsrevet fra Serbia. Dette ble først gjort i 2008 da operasjonen startet og Norge anerkjente Kosovo i 28. mars 2008, en måned etter blant annet Frankrike, Storbritannia og USA (Hjellen, 2008). Humanitære operasjoner var noe Norge hadde bidratt med før og det var derfor ikke noen stor debatt om Norge skulle bistå eller ikke. Men den spesifikke politikken kan spores tilbake til starten av 1990-tallet der Norge startet med «engasjementspolitikk». Målet var å få «a better reputation internationally, and the acknowledgement of peers and great powers. [...] The policy of involvement made Norway more visible to great powers that it otherwise have been. It gave it entry to clubs otherwise closed to small states» (Carvalho & Lie, 2014). Gjennom å ta aktiv del i humanitære operasjoner fikk Norge internasjonal anerkjennelse og

status. Operasjonen til EU var dermed ikke noe nytt Norge deltok i. Opposisjonen hadde heller ingen innsigelser og krav om åpen debatt i dette tilfelle, noe som viser den åpenbare godviljen for operasjonen.

Som vi ser, er det flere fellestrekk mellom de to operasjonene og Norges eget ønske om å bidra. Den politiske utviklingen i norsk utenrikspolitikk har siden 1990-tallet basert seg på stort engasjement i internasjonale fredsoppdrag og humanitær bistand. Mangelen på debatt er også framtrødende i begge tilfellene. I operasjonen i Kosovo, stilte opposisjonen krav om åpen debatt etter redegjørelsen fra forsvarsministeren, men dette resulterte bare i muntlig debatt uten noen konkrete planer videre (NOU, 2012:2; Stortinget, 2004b). Videre skal jeg se på nivå 2 og nasjonale «win-sets», som kan hjelpe med å gi en forklaring på de norske bidragene.

5.2 Nivå 2: Ratifikasjonsfasen

Avgjørelsen om å bruke militær makt er noe av det viktigste i et politisk system. Norge har gått fra å være en nøytral stat, til å aktivt delta i militære oppdrag i regi av våre allierte i flere verdensdeler. Den norske regjeringen har den politiske støtten og muligheten til å sende styrker ut på oppdrag for Norge, men det er ikke uten risiko. Som ethvert demokrati er regjeringen avhengig av støtte fra velgere og de andre partiene på nivå 2. I første seksjon skal jeg adressere reaksjonen fra media og rettferdiggjøringen fra regjeringen, og deretter forskjellige «win-sets» med regjeringen som forhandler.

5.2.1 Medias manglende reaksjon

Konfliktene i denne oppgaven har lav intensitet i militær forstand og utgjorde ingen direkte trussel mot norsk territorium eller befolkning. Operasjonene foregikk langt unna Norges grenser og det kan bidra til å gjøre det vanskelig å relatere seg til for befolkningen. I sikkerhetsspørsmål og internasjonale affærer, har ikke offentlig opinion noen stor begrensning på regjeringens «win-sets». Det er mer framtrødende i de tilfeller der sensitive policy avgjørelser sees på som viktige blant befolkningen, der hemmelighold og tilbakeholding av viktig informasjon kan utgjøre en forskjell dersom det blir avslørt (Trumbore, 1998).

Som henvist til i kapittel 4, foreligger det ingen krav fra regjeringens side om å legge fram sikkerhets- og forsvarsavtaler med EU ovenfor Stortinget. Etter Grunnloven § 26 andre ledd, må slike avtaler forelegges for Stortinget med egen komitébehandling, innstilling og debatt. Utredningen utenriksdepartementet bestilte i 2012, fant at

Ingen av de avtalene Norge har inngått med EU på dette området forelagt Stortinget til samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd – verken avtalen om deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner, de enkelte avtalene i medhold av denne om konkrete operasjoner, avtalen om deltakelse i EUs innsatsstyrker, eller avtalen om tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) (NOU, 2012:2, s. 741).

Av den grunn er det begrenset hva media og folket ble informert om i de pågående samtaler med EU om det norske samarbeidet i operasjon ALTHEA. Dette bidro til å begrense muligheten for en nasjonal debatt og media stilte heller ingen store krav til politikerne. NRK viderefremmet forsvarsministeren sin positive innstilling til oppdraget: «Det er ikke unaturlig at vi vurderer å stille med bidrag når EU overtar i Bosnia» (Kalvø, 2003). Dagbladet bare gjenga det forsvarsministeren fremmet uten noen analyse i etterkant (Devold, 2004). «NeitilEU» har i de siste årene rettet søkelyset mot regjeringens militære bidrag i de oppdragene vi har deltatt i med EU. Det samme

argumentet om manglende debatt er også et av hovedargumentene som vises fram: «Forsvarspolitikken utløser som regel en større debatt og stort engasjement, men nå er dette helt fraværende. Det faktum at Norge på flere områder deltar innenfor EUs forsvars- og sikkerhetssamarbeid krever en større helhetlig debatt her i landet» (NeitilEU, 2018).

Den manglende viljen til en nasjonal debatt fra regjeringens side, har bidratt til at regjeringen har et stort spillerom når det kommer til deltakelse i framtidige operasjoner. I analysen rundt Bosnia og Kosovo, ble det lagt vekt på at det var internasjonal støtte fra FN. Noe som var merkbart fra debattene i 2004 var at «de fleste av politikerne som uttalte seg om saken tonet ned EU-vinklingen, og i stedet fremhevet at styrkene først og fremst måtte ses som et bidrag til internasjonal sikkerhet og ses i sammenheng med FNs arbeid for global fred og stabilitet» (NOU, 2012:2, s 743). Det kan dermed tolkes som at det ikke var noen opposisjon mot operasjonen i Bosnia og Kosovo, og resultatet var at media ikke så noe merkverdig å rapportere om.

5.3 «Win-sets» og «chief negotiator»

Størrelsen på «win-sets» når det kommer til forhandlinger på nivå 1, avhenger av antall «isolasjonister» på nivå 2 som er imot internasjonalt samarbeid (Putnam, 1988, s. 443). Den norske befolkningen er mer villig åpen for internasjonale avtaler, gitt at vi beholder suvereniteten, og jeg vil argumentere for at dette er regjeringens utgangspunkt for avtalen med EU i ALTHEA og EULEX. Som med alle avtaler, tas det i betraktning hva som tilsier en «no-agreement», altså at man beholder status quo der ingenting forandres. Konsekvensen av dette er at Norge ikke deltar i operasjoner, ikke deltar i det internasjonale samarbeidet, ikke deltar i sikkerhetsrådene og mister internasjonal status som en positiv bidragsyter. I diskusjonen om størrelsen på «win-sets» her er det ikke det økonomiske perspektivet som utgjør noe hinder, men politisk kapital og status. For den norske befolkning betyr det ingenting om Norge ikke deltar i operasjonene. Kostnadene er relativt lave, og det har ingen direkte påvirkning i hverdagen. Det som utgjør det store «win-settet» her, er folkets støtte for humanitære oppdrag, fredsbevarende styrker og bli ansett som en rettferdig nasjon (Regjeringen, 2003). På nivå 2 var det bred støtte blant institusjoner, folkevalgte representanter og myndighetene for deltakelse i begge operasjonene analysert i denne oppgaven.

På nivå 1 ble operasjonene i Bosnia og Kosovo allerede vedtatt, og forhandlingene foregikk gjennom en enkel «ja og nei» situasjon der Norge kunne velge å bidra eller ikke. For EU sin del var et positivt med Norges bidrag, men ikke en nødvendighet. «Win-set» på nivå 1 var stor ettersom det på nivå 2 allerede var etablert en bred enighet for slike operasjoner gjennom utenrikspolitikken. Det var ingenting som kompliserte «win-sets» fra opposisjonen eller befolkningen generelt. Preferansene, koalisjonene, institusjonene og kulturen i Norge var allerede bygd opp rundt det å støtte og bistå det internasjonale samfunnet. Norge var allerede godt kjent med EU gjennom samarbeid i EØS-avtalen og for å sikre seg mer innflytelse og godvilje, valgte regjeringen å delta i de to EU-operasjonene.

Utenrikspolitikken skiller seg ut fra vanlig politikk der Stortinget ikke har konstitusjonell myndighet over regjeringen. Stortingets rolle er å være støttespiller for den utenrikspolitikken regjeringen setter. Som argumentert i denne analysen, har ikke operasjonene bestått av lav intensivitet og ikke utgjort noen fare for det norske folk. Det har gitt regjeringen et stort handlingsrom for hvordan de utarbeider og utfører de politiske avtalene. «the Chief negotiator» som her er regjeringen, har valgt å delta på

operasjonene ut ifra et politisk standpunkt. Regjeringen har mye makt når det kommer til å inngå avtaler i utenrikspolitikken ettersom regjeringen og opposisjonen ikke anser avtalene som «særlig viktige». Tidligere i analysen ble det poengtert at ingen av avtalene regjeringen har inngått har blitt åpent debattert, men dette er ikke «problematisert i noen åpne kilder verken av regjeringen eller opposisjonen» (NOU, 2012:2, s. 741).

6. Forces for status?

Nina Græger, 2019, argumenterte for at den norske utenrikspolitiske strategien består av å bruke militære styrker og kapital på internasjonale operasjoner for å oppnå «status». «Norwegian defence policy has been presented to the domestic audience as essential for promoting a liberal order based on the rule of law» (Græger, 2019, s. 100). Norsk deltakelse er nødvendig i internasjonale humanitære oppdrag er til nasjonens beste. Den norske deltakelsen i ALTHEA var ikke presentert som et militært angrep i den forstand at EU angrep en stat, men et humanitært oppdrag for å sikre og støtte sivile i Bosnia. For Norge sin del var deltakelsen både et internasjonalt ansvar, men også den rette handlingen støttet av moralske prinsipper den norske befolkningen står for. Bekjempe terrorisme, bidra med humanitær bistand og støtte sivile mot bevæpnede grupper. Jeg vil argumentere for at den aktive rollen regjeringen tok i å bistå EU i ALTHEA og EULEX er en langsiktig strategi som går ut på å ha et godt forhold til EU på flere plan. Norge har i dag et åpent og godt samarbeid med EU gjennom dagens EØS-avtale og en rekke andre avtaler som brer seg fra sikkerhet til naturvern. Avtalene og samarbeidet har blitt etablert gjennom mye åpen debatt både blant politikere og folket selv. Etter det endelige nederlaget om medlemskap i EU i 1994 der folket sa 'nei', endret regjeringen taktikk (NOU, 2012:2; Græger, 2019). Gjennom EØS-avtalen har Norge blitt sterkt knyttet til EU sin økonomi og politiske utvikling. «Det lå inne i EØS-avtalen at samarbeidet skulle utvikles dynamisk og ensartet. Men utviklingen har samtidig vært mer omfattende enn de fleste kunne forutse. [...] Norge er en del av Europa, og endrer seg i takt med dette» (NOU, 2012:2, s. 116).

Hva har så Norge oppnådd med denne strategien? Har det ført til et bedre samarbeid med EU? Antageligvis, men jeg vil argumentere for at Norge ikke bare søker et bedre forhold til EU. Målet med å delta i slike operasjoner er som henvist til tidligere oppgaven: status. Ikke bare status ovenfor EU, men det internasjonale samfunnet og våre allierte. «Reputation is especially important for a small country like Norway which struggles to be visible» (Carvalho & Lie, 2015, s.58). Det vil si at det positive ryktet til Norge er en viktig del av utenrikspolitikken, noe det naturligvis er for alle nasjoner. Fortrinnet til Norge er at det er et ressurssterkt land og tar en aktiv rolle i operasjoner for å bli anerkjent som en «god 'stormakt'». Gjennom den aktive deltakelsen i både NATO og EU i humanitære og skarpe oppdrag, fredsmekler mellom nasjoner og æren av å dele ut fredsprisen, har Norge stått fram som en pålitelig, rettskaffen og viktig stat og alliert (Carvalho & Lie, 2015). Den taktiske strategien om å tilby støtte til EU framfor å kreve rettigheter, har forbedret forholdet over tid. Norge har ikke spesifikt bedt om store stillinger i de militære og sivile operasjonene, men tilbyr heller å bidra (Haugevik, 2015). Gjennom den politikken har Norge på sikt fått gode støttespillere i både NATO og EU, samt positiv annerkjennelse fra verdenssamfunnet.

7. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg analysert hvorfor Norge har bidratt med militære og sivile styrker i EU sin operasjon i Bosnia og Kosovo. Ved å ta i betraktning den historiske utviklingen til Norge der vi har gått fra å være en nøytral stat, til å bli medlem i NATO, får vi et godt bilde av norsk utenrikspolitikk. Fra år 2000 ser vi en regjering som skiftet taktikk fra å kreve samarbeid, til å tilby støtte og andre samarbeidsplattformer. I analysen av Norges bidrag til den militære operasjonen ALTHEA i Bosnia, i regi av EU, så vi en samlet regjering og et samlet Storting som ga sin fulle støtte. Det samme så vi da EU bisto Kosovo med sivilt personell for å bygge opp rettssystemet. Grunnen for dette er todelt. Sett gjennom «two-level» systemet til Putnam, foreligger det en bred nasjonal støtte for humanitære oppdrag. Regjeringen har vært flinke med å vinkle bruken av militære styrker i den forstand at det var brukt som fredsbevarende styrker og en nødvendig inngripen. At EU var den ledende organisasjonen var ikke like viktig ettersom operasjonene hadde støtte gjennom både FN og NATO, noe Norge hadde krav om. Suverenitetsprinsippet som det norske folk er svært opptatt av, var heller ikke brutt ettersom Norge selv må vedta å sende styrker. Jeg vil argumentere at det ikke bare er humanitære grunner til den norske viljen for deltakelse. Det er både politisk viktig og nødvendig at Norge deltar for å ta del i Europas sikkerhet. En ikke helt utilsiktet konsekvens av dette er at Norge opparbeider seg positiv internasjonal status.

I analysen har det vært gjentatt at det har vært manglende debatt og opplysning rundt den norske deltakelsen i EU operasjonene. Redegjørelsen fra forsvarsministeren og en kort debatt viste to ting. Regjeringen var stolte av den norske innsatsen og den utenrikspolitikken som ble ført. Det er dog synd at ingen av disse avtalene har blitt tatt opp og diskutert i henhold til § 26 i Grunnloven som kunne legitimert avgjørelsen i større grad. De avtalene som ble inngått ble godkjent gjennom muntlige redegjørelser og i verste tilfelle strider med grunnloven avhengig av hvordan redegjørelsen vinkles. I denne analysen argumenteres det for at selv med mangelfull debatt og svak opposisjon, har det hatt en positiv påvirkning for Norge både politisk og kulturelt.

8. Referanser

- Besch, S. (2016, Mai 12). *AN EU ARMY? FOUR REASONS IT WILL NOT HAPPEN*. Hentet fra <https://www.cer.eu/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>
- Bojang, A. S. (2018). *The Study of Foreign Policy in International Relations*. Hentet fra Journal of Political Sciences & PublicAffairs: <https://www.longdom.org/open-access/the-study-of-foreign-policy-in-international-relations-2332-0761-1000337.pdf>
- Børresen, J. (2020). *Norsk forsvarshistorie*. Hentet fra Store Norske Leksikon: https://snl.no/Norsk_forsvarshistorie
- Carvalho, B. d., & Lie, J. S. (2015). Norway, status and the policy of involvement. I *A great power performance* (ss. 56-72). Routledge.
- Carvalho, B. d., & Neumann, I. B. (2015). *Introduction: Small States and Status*. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/278938319_Introduction_Small_States_and_Status
- Devold, K. K. (2004). *Norge og EUs innsatsstyrker*. Hentet fra Dagbladet.no: <https://www.dagbladet.no/kultur/norge-og-eus-innsatsstyrker/66017343>
- EU. (2008). *COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP*. Hentet fra https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf
- EU. (2016). *Shaping of a Common Security and Defence Policy*. Hentet fra https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en
- EU. (2020a). *About EUFOR*. Hentet fra <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor/background>
- EU. (2020b). *What is EULEX?* Hentet fra <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>
- Forsvaret. (2020a). *Internasjonale operasjoner*. Hentet fra <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/internasjonale-operasjoner>
- Forsvaret. (2020b). *Kosovo*. Hentet fra Forsvaret.no: <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/internasjonale-operasjoner/Kosovo>
- Gjøvik, E. W. (2019). *Norges militære bidrag til EU*. Hentet fra Oa.no: <https://www.oa.no/debatt/forsvaret/nei-til-eu/norges-militare-bidrag-til-eu/o/5-35-797776>

- Græger, N. (2015). From 'forces for good' to 'forces for status'? I *Small State Status Seeking. Norway's quest for international standing* (ss. 86-207). Routledge.
Hentet fra
https://www.researchgate.net/publication/301684609_From_'forces_for_good'_to_'forces_for_status'_Small_state_military_status-seeking
- Haugevik, P. M. (2015). *Status, small states, and significant others: Re-reading Norway's attraction to Britain in the twentieth century*. Hentet fra
https://www.researchgate.net/publication/280712750_Status_small_states_and_significant_others_Re-reading_Norway's_attraction_to_Britain_in_the_twentieth_century
- Hjellen, B. (2008). *Norge anerkjenner Kosovo*. Hentet fra NRK.no:
<https://www.nrk.no/urix/norge-ankjenner-kosovo-1.5232164>
- Iglesias, M. O. (2019, Jan 25). *The European Union: More united than ever*. Hentet fra El Pais:
https://english.elpais.com/elpais/2019/01/24/inenglish/1548339512_044777.html
- Johansen, P. M. (2003, Apr 01). *EU-SOLDATER TAR OVER MAKEDONIA*. Hentet fra Klassekampen:
<https://arkiv.klassekampen.no/25543/article/item/null/eusoldater-tar-over-makedonia>
- Kalvø, L. (2003). *Støtter EU i Bosnia*. Hentet fra NRK.no:
<https://www.nrk.no/urix/stotter-eu-i-bosnia-1.580715>
- Krasner, S. D. (2004). "Sovereignty" i *Mingst, Karen A. & Snyder, Jack L. reds. Essential Readings in World Politics*. New York: W.W Norton & Company.
- Krasner, S. D. (2009). *Power, the State, and Sovereignty : Essays on International Relations*. Routledge.
- Nato. (1999). *NATO's role in relation*. Hentet fra
<https://www.nato.int/kosovo/history.htm>
- Nato. (2007). *NATO's role in Kosovo*. Hentet fra
<https://www.nato.int/kosovo/kosovo.htm>
- Nato. (2020a). *History of the NATO-led Stabilisation Force (SFOR)*. Hentet fra
<https://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>

- Nato. (2020b). *HVA ER NATO?* Hentet fra https://www.nato.int/nato-welcome/index_no.html
- NeitilEu. (2018). *Hold Norge utenfor EUs militærunion*. Hentet fra NeitilEU.no: <https://neitileu.no/aktuelt/hold-norge-utenfor-eus-militaerunion>
- Nielsen, P. M. (2011). Restriksjoner på bruk av norske kampfly i Afghanistan. *Politisk kontroll av militær deltakelse i internasjonale operasjoner - Internasjonal Politikk*. Hentet fra <https://www.idunn.no/ip/2011/03/art12>
- NOU. (2012:2). *Utenfor og innenfor*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics. *The Logic of Two-Level Games - International Organization Vol. 42, No. 3*, ss. 427-460. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Regjeringen. (2001). *KFOR (5) – Norges rolle som ledelsesnasjon*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kfor-5---norges-rolle-som-ledelsesnasjon/id87717/>
- Regjeringen. (2003). *St.meld. nr. 35 (2003-2004)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-35-2003-2004-/id404767/sec8>
- Regjeringen. (2012a). *Norske interesser - sett fra utestasjonene*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/refleksii/norske_interesser_fra_utestasjonene_nupi_rapp.pdf
- Regjeringen. (2012b). *Nytt norsk bidrag til EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-norsk-bidrag-til-eus-felles-sikkerh/id693436/>
- Regjeringen. (2015). *Hva EØS-avtalen omfatter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>
- Regjeringen. (2017). *Regjeringens europapolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/europapolitikk/id2564000/>
- Regjeringen. (2019a). *Meld. St. 15 (2019–2020)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20192020/id2697445/?ch=4>

- Regjeringen. (2019b). *Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter_1993/id732943/
- Rieker, P. (2006). *Norway and the ESDP: Explaining Norwegian Participation in the EU's Security Policy*. Hentet fra European Security: DOI: 10.1080/09662830601097413
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand*. Hentet fra https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-av-effektiviteten-i-norsk-humanitaer-bistand/Dok_3_2_2008_2009.pdf/@@inline
- Rottem, S. V. (2005). Hva forsvarer vi? Tre tilnærminger til norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift04 / 2005 (Volum 21)*.
- Rye, L. (2019). *Norge i Europa*. Fagbokforlaget.
- Steinholdt, J. R. (2017). *Et svekket EU vil vise muskler med sin nye globale strategi*. Hentet fra Neitileu.no: <https://neitileu.no/aktuelt/et-svekket-eu-vil-vise-muskler-med-sin-nye-globale-strategi>
- Stortinget. (1999). *Debatt om statsministerens redegjørelse om spørsmål i tilknytning til NATOs toppmøte i Washington 23. – 25. april 1999*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1998-1999/990325/3>
- Stortinget. (2004a). *Redegjørelse av forsvarsministeren om eventuell norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker, og rammeavtale om Norges deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner*. Hentet fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2004-2005/041130/2>
- Stortinget. (2004b). *Debatt om forsvarsministerens redegjørelse om eventuell norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker og rammeavtale om Norges deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner*. Hentet fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2004-2005/041203/3>
- Trumbore, P. (1998). Public Opinion as a Domestic Constraint in International Negotiations: Two-Level Games in the Anglo-Irish Peace Process. *International Studies Quarterly*, ss. 545-465. Hentet fra www.jstor.org/stable/2600750

Udgaard, N. M. (2006). The Norwegian predicament in European defence: participation without direction. *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*.

Utenriksdepartementet. (2008). *St.prp. nr. 1 (2008–2009)*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2009/dokumenter/pdf/ud.pdf

