

# ***En utenrikspolitikk for folket – Stortinget og utenrikspolitikken frem til 1940***

*Stortinget 19/1 2017, feiring av Utenrikskomiteens 100-års jubileum*

## ***Innledning***

Ærede gjester, representanter, medinnledere.

Tusen takk for invitasjonen. Jeg vil takke på egne vegne for anledningen til å komme tilbake til Stortinget og gi noe tilbake – grunnlaget for store deler av doktorgraden min ble lagt i det glimrende biblioteket her. Jeg håper og tror at jeg er den i forsamlingen her som har lest flest av Stortingets utenrikspolitiske debatter fra 1800-tallet.

Jeg har imidlertid fått streng beskjed om å *ikke* fortape meg i 1800-tallet i dag. Det har jeg tenkt å løse ved å snakke desto mer om 1700-tallet. Spøk til side. Når vi i dag feirer 100 med det som vi for enkelhets skyld kan kalle utenrikskomiteen, må vi jo forsøke å forstå hvorfor Stortinget i det hele tatt har en utenrikskomite, og hvorfor den ble etablert i 1917. Og da må vi rett og slett gå enda noen hundreår bakover i tid. Jeg vil innlede min presentasjon med å trekke opp den internasjonale idehistoriske bakgrunnen, med å vise hvorfor man i det hele tatt har utenrikskomiteer i parlamenter. Deretter kommer jeg til å diskutere hvordan folkestyre og utenrikspolitikk ble koblet sammen i norsk politisk tenkning og i Stortinget frem til etableringen av komiteen. Og endelig vil jeg ta opp de første tiårene av komiteens virke, mellom 1917 og 1940.

Det slo meg like etter at jeg hadde gitt fra meg tittelforslag til denne innledningen at jeg burde ha satt et spørsmålstegn etter den første leddsetningen. For eksistensen av en utenrikskomite er naturligvis ikke bare drevet av et ønske om å koble folket tettere til utenrikspolitikken, men også av ønsket om å gjøre Stortinget medansvarlig for regjeringens politikk og å bygge konsensus. Det er i spenningsfeltet mellom folkelig kontroll og utøvende makts legitimeringsbehov vi finner denne historiens drama.

## ***Idehistorisk bakgrunn***

Den første akten i dramaet ligger i den idehistoriske bakgrunnen. Og da kan det passe å begynne med det helt enkle faktum at utenrikspolitikk er et relativt nytt fenomen. Under eneveldet i Europa drev kongene med politikk, og det ble ikke gjort noe klart skille mellom politikk overfor undersåtter og politikk overfor andre. Begrepet utenrikspolitikk dukket først opp i England rundt 1730, i spenningen mellom utøvende makt og et fremvoksende sivil samfunn. Med etableringen av en relativt fri presse som diskuterte politikk, fikk regjeringen behov for å markere et skille, og holde et sett av saker utenfor diskusjon. Begrepet utenrikspolitikk ble etablert som markør for dette skillet, med begrunnelse at folket ikke hadde kunnskap nok til å mene noe om den, og at synliggjøring av innenriks uenighet bare ville tjene landets fiender. Kunnskap og konsensus skulle forbli kjernepunkter i diskusjoner om utenrikspolitikk og demokrati. Utover på 1700-tallet ble utenrikspolitikk en opplysningssak, og tenkere som Thomas Paine og Immanuel Kant snudde logikken på hodet. For dem var ikke debatt og uenighet noe problem, tvert imot hevdet de at en utenrikspolitikk med rot i folket ville være en mye bedre og mer fredelig utenrikspolitikk.

Allikevel var det kongene og deres råd som styrte med utenrikspolitikk, helt til den franske revolusjon. Da ble tidenes første faste utenrikskomite opprettet, og etterhvert ble mer og mer av den revolusjonære utenrikspolitikken flyttet nærmere og nærmere nasjonalforsamlingen. Uten at det viste seg å være noen stor suksess, og uten at større nærhet til folket førte til en mer fredelig politikk. Den første varige etableringen av en utenrikskomite finner vi i det amerikanske senatet i 1816, men i USA var kontrollen med utenrikspolitikken vel så mye begrunnet med maktbalanse som med nærhet til folket.

Ideene om en utenrikspolitisk kobling mellom folk og fred, i motsetning til det som ble sett som den dominerende koblingen mellom adel, konger og krig, ble videreutviklet i liberal tenkning gjennom 1800-tallet. Klarest kom den til uttrykk i fredsbevegelsen og arbeidet med internasjonal lov og voldgift, men den lå også under frihandelsbevegelsen. Da den første verdenskrig brøt ut i 1914 fikk det som ble omtalt som det ”gamle diplomatiet”, dominert av adel og hemmelige avtaler, mye av skylden, og arbeidet for folkelig innflytelse på utenrikspolitikken skøyt ny fart. Det klareste uttrykket for dette var den britiske ”Union of Democratic Control”, hvor også nordmenn ble trukket inn. Halvdan Koht og Mikael Lie skrev i 1916 en pamflett om parlamentarisk kontroll over utenrikspolitikken, der de argumenterte med at ”The freedom of nations shall never be secure until democracy has asserted itself in

foreign affairs”, og videre konkluderte de med at måten det kunne skje på var med permanente utenrikskomiteer i verdens parlamenter.

## **Stortinget og utenrikspolitikken**

Med Koht og Lie i 1916 gir det mening å vende oss til Norge, og hvis dere klarer å holde på spenningen litt til, vil jeg spole tilbake til 1800-tallet. Da grunnlovsforsamlingen møttes på Eidsvoll ble det reist spørsmål om man ikke skulle diskutere forholdet til fremmede stater. I det som var den eneste reelt sett jevne avstemningen under forsamlingen, ble forslaget nedstemt med presidentens dobbeltstemme. Grunnloven fikk paragrafer om bruk av krigsmakten utenfor landets grenser og etterhånds kontroll med traktater, men det var det.

Det var i det hele tatt lite debatt om utenrikspolitikk på Stortinget på 1800-tallet, selve begrepet dukket ikke opp før på 1860-tallet, og forholdet til andre stater kom stort sett opp i enkelttilfeller, når konstitusjonskomiteen diskuterte traktater. I et litt større perspektiv er det lett å forstå at det ble lite debatt om utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken ble styrt fra Stockholm, og de nordmennene som etterhvert kom inn i diplomatiet rapporterte dit. Offiserene diskuterte strategi, men i liten grad ut over militære kretser. Akademikerne var opptatt av nasjonsbygging. Og liberale Stortingsmenn ble i større og større grad fokusert på kampen om parlamentarismen.

Slik sett er det symptomatisk at utenrikspolitikk først for alvor kom på Stortingets dagsorden etter 1884. Spissformulert kan vi si at partiet Venstre oppdaget at Norge måtte forholde seg til resten av verden, og oppdaget at den internasjonale liberale tradisjonen med vekt på folk og fred passet som hånd i hanske med den norske venstrenasjonalismen. Dermed ble det i ekspressfart etablert en norsk fredstradisjon, sentrert om den opplevde selvfølgelighet (og her siterer jeg Dagbladet) at ”hele det norske folk er naturlige og fødte fredsvenner”. Vektlegging av fred og folk skapte en klar kontrast til Sverige, og det gir en viss mening å se unionsoppløsningen, med påfølgende norsk kontroll over utenrikspolitikken som en fullendelse av parlamentarismen. Men det gir bare en viss mening, for det ble ikke gjennomført noen skritt i retning parlamentarisk kontroll i 1905. I stor grad ble den norske håndteringen av utenrikspolitikk modellert på den svenske, med stor frihet for regjeringen til å definere utenrikspolitikken. Ingen fast parlamentarisk tradisjon for hvordan regulær utenrikspolitikk skulle behandles i Stortinget ble etablert det første tiåret etter unionsoppløsningen.

En enkel forklaring på denne holdningen finner vi i det vi kan kalle ”Bjørnson-linjen” i norsk utenrikspolitisk idehistorie – forestillingen om at den beste utenrikspolitikken var å ikke ha noen utenrikspolitikk. I samtiden betød dette å unngå alliansepolitikk/sikkerhetspolitikk, og i de første årene etter 1905 kunne en slik holdning til verden fungere. Kort fortalt var håpet at Norge skulle kunne drive handel og sjøfart, uten å bli engasjert i storpolitikken. Dette skar seg med utbruddet av første verdenskrig, da regjeringen i stadig større grad måtte forholde seg til storpolitikken. Samtidig som ledende norske intellektuelle argumenterte for folkelig kontroll over utenrikspolitikken, forsøkte regjeringen å skape større forståelse for sine vurderinger, og støtte til den valgte kursen.

De konkrete initiativene til å etablere en komite kom da også fra regjeringen. Der opposisjonen ønsket seg samlingsregjering, tilbød regjeringen som kompromiss en konsulterende komite, etter svensk mønster. I Sverige hadde man allerede lenge hatt det såkalte ”hemmliga utskottet”. Dette var et konsulterende organ, i motsetning til den norske tradisjonen for bevilgende og kontrollerende Stortingskomiteer.

### ***Utenrikskomiteens første år***

En komite ble formelt sett etablert 20. januar 1917, mot en stemme, og den konstituerte seg, med Johan Ludwig Mowinckel som leder, to dager senere. Deltagerne var partienes ledende menn, presidentskapet og noen av medlemmene fra konstitusjonskomiteen, militærkomiteen og næringskomiteen. Men det var ikke en komite i regulær forstand, også i navnet var det *Specialkomiteen for utenrikske anliggender*. Komiteens mandat var utformet på et generelt grunnlag, formålet var: “Sammen med regjeringen at drøfte den utenrikspolitiske stilling og andre i forbindelse dermed staaende spørmaal”, og den var åpenbart tenkt som et kriseorgan og ikke en varig ordning. Dette fungerte i og for seg fint for regjeringen, men ble opplevd som et problem fra Stortingets side. Med freden sank møtefrekvensen, samtidig som Stortingets frustrasjon over den irregulære komiteen steg.

Men først i 1923 kom det til en mer permanent og regulær løsning, med utvidelse av konsitusjonskomiteens oppgaver og etablering av det som ble hetende *Konsitiutions- og utenrikskomiteen*. Den fikk regulær budsjettforberedende funksjon, og var tenkt å kunne ta opp alt av utenrikspolitiske saker. I prinsipp var dette altså en kontrollerende funksjon. Imidlertid ble det også samtidig etablert en *utvidet* versjon av denne komiteen, med formål ”at

drøfte og i tilfælde at avgjøre til Stortinget inndstilling om særlige utenrikske spørsmål og hvad dermed staar i forbindelse". Det ble lagt til at "saadan drøftelse bør finde sted før viktige beslutninger fattes". I dette organet var det konsulterende elementet sterkt til stede, og det var i det som bare ble hetende "den utvidede", at vi finner mest politisk action.

Grunnen til at Stortinget engasjerte seg mer, og at det ble behov for et mer permanent organ, var at det etter verdenskrigen og med norsk deltagelse i Folkeforbundet ikke lenger var mulig å tenke seg et Norge utenfor storpolitikken. Tvert imot gjorde det kontinuerlige arbeidet i Folkeforbundet det helt nødvendig med en permanent kobling mellom nasjonalforsamling og ført politikk.

Både den regulære, men i særlig grad den utvidede komiteen var i mellomkrigstiden dominert av noen få enkeltindivider. Det var rett og slett ikke så veldig mange som var opptatt av utenrikspolitikk i Norge, og de som var det markerte seg sterkt. I hele mellomkrigstiden dreide det seg om Johan Ludvig Mowinckel (som møtte i den utvidede dels som minister, dels som stortingsrepresentant) og CJ Hambro. I de siste fem årene før krigsutbruddet også utenriksminister Halvdan Koht. Møtereferatene fra den utvidede i perioden 1935-40 gir et fascinerende innblikk både i hvordan man i Norge tenkte og forsøkte å handle mens verdenssituasjonen ble stadig mørkere, og i hvordan selv de mest kritiske stemmene, til venstre i Arbeiderpartiet, ble dratt med konsensusbyggingen. I denne perioden gir det mening å si at den utvidede tjente begge de funksjonene jeg har snakket om. På den ene siden fungerte den som kanal nedenfra, hvor alternative tanker om utenrikspolitikk kunne presenteres. På den andre siden fungerte den konsensusbyggende, og ga regjeringen legitimitet ved å presentere en enhetlig linje utad.

## **Avslutning**

Oppsummerende kan vi si at utenrikskomiteer oppsto som fenomen i skjæringen mellom ønsker om folkelig kontroll over all slags politikk, og utøvende makts behov for å bygge konsensus og legitimitet omkring ført utenrikspolitikk. Til tross for en sterk vektlegging av "folket" i norsk politisk ordskifte, og ønsker fra norske intellektuelle om å knytte utenrikspolitikk nærmere til folket, lå den første norske etableringen av en utenrikskomite i 1917 nært opp til den konsulterende modellen. I 1923 kom arbeidet i mer ordnede former, men også da landet man på en mellomløsning, med en regulær komite som hadde noen grad av kontroll, og en utvidet komite der konsensusbygging sto sentralt. Denne modellen har stort

sett stått uendret siden, og i lange perioder har den utvidede vært det kanskje viktigste konsensusorgan i norsk utenrikspolitikk. Slik sett illustrerer komiteen hvordan konsensus ikke er noe naturgitt, noe som finnes en gang for alle, men at det er noe som må skapes.

Konsensuslinjen i norsk utenrikspolitikk har ikke ligget i at vi har *vært* enige, men i at vi har *blitt* enige. Og utenrikskomiteen har spilt en særlig viktig rolle her.

Jeg vil runde av med et lite Coda. Utøvende makts frykt for å synliggjøre intern uenighet, som i England rundt 1730 var et viktig argument for å holde utenrikspolitikken borte fra det offentlige ordskiftet, har altså vist seg å kunne håndteres. Som jeg nevnte var manglende kunnskap i befolkningen det andre hovedargumentet mot offentlig diskusjon. Og for de liberale som har ønsket større debatt, har kunnskapsproduksjon om utenrikspolitikk stått sentralt. Det var en grunn til at det var få engasjerte utenrikspolitikere i Norge i mellomkrigstiden, kunnskapsnivået var rett og slett faretruende lavt. Som diplomaten Rolf Andvord skrev til Nobelprisvinner Christian Lous Lange i 1934: ”Her er for tiden en likegyldighet og mangel på forståelse med hensyn til internasjonale problemer som vilde være komisk hvis den ikke var dypt tragisk” Et forsøk på å bedre kunnskapen ble gjort med etableringen av tidsskriftet *Internasjonal Politikk* i 1937. Det gledet meg stort da jeg som tidsskriftets redaktør for noen år siden fikk vite at det var det mest utlånte tidsskriftet i Stortingsbiblioteket. Nå finnes det online, så det er ikke engang noe behov for å vente på tur.

Jeg begynte dette innlegget med å takke på egne vegne for invitasjonen. Jeg vil avslutte med å takke på vegne av NUPI, for 58 år med samarbeid. Det gir god mening å se NUPI og komiteen i sammenheng, som uttrykk for et ønske om å bringe utenrikspolitikken nærmere folket. NUPI ble opprettet av Stortinget i 1959, ikke minst for å øke kunnskapsnivået i befolkningen, og kontakten mellom Stortinget og NUPI har i perioder vært tett. Finn Moe, som var leder av komiteen vi feirer i dag i 15 år, var også NUPIs første styreleder, og Paul Thyness, som var komiteens sekretær i 7 år, var også i to omganger NUPIs styreleder. Erik Nord, mangeårig ekstern sekretær for komiteen, kom til NUPI i 1964, og bevarte kontakten til han døde i 2014. NUPI har for sin del som kjent også produsert ministre som har møtt i komiteen.

Helt til slutt har jeg med en liten gavepakke fra NUPI til komiteen, som vi håper vil inspirere til at kontakten mellom institusjonene blir enda tettere. Gratulerer med dagen.