

BOKESSAYS

Beskyttelse av nordmenn i utlandet

HALVARD LEIRA

Ph.d., seniorforsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt
hl@nupi.no



Hvordan skal man forholde seg til landsmenn som befinner seg utenfor landets grenser? Er de fortsatt del av et eller annet fellesskap? Har de rett på beskyttelse hvis de kommer i trøbbel? Og hva forteller forholdet mellom staten og dens borgere i utlandet oss om konstitueringen av stat, nasjon og borgere? Dette er spørsmål med akutt dagsaktualitet når nordmenn befinner seg i knipe i det store landet vi kaller Utlandet, som det siste tiåret i tsunamiens Thailand, kokainens Bolivia, leiesoldatenes Kongo, fjellklatrernes Mt. Everest, terroristenes Algerie eller borgerkriGENS Libanon eller Syria.¹

Dagens situasjon er imidlertid ikke unik, og selv om det knapt finnes systematisk forskning på feltet, har en rekke bøker som har kommet de siste årene på forskjellig vis berørt ulike historiske dimensjoner i forholdet mellom Norge på den ene siden og nordmenn i utlandet på den andre. Dette essayet tar som sitt utgangspunkt at vi kan lære noe om utviklingen av den norske staten så vel som den norske nasjonen ved å se på denne historiske utviklingen. Men ut over dette bygger essayet også på en antagelse om at de historiske eksemplene kan ha dagsaktuell relevans, ikke fordi det er direkte analogier mellom fortidens utfordringer og dagens, men fordi fortidig håndtering av utfordringer kan skjerpe kreativiteten i dagens problemløsning. I dagens Norge er relasjonen mellom staten og borgere i utlandet nedfelt i *lov om utenrikstjenesten* (LOV-2015-02-13-9), der det i første paragraf står nedfelt at en av utenrikstjenestens oppgaver er «å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall» (§ 1.3). Formuleringen

1. Dette essayet springer ut av forskning finansiert av Norges forskningsråd gjennom prosjektet «Duty of Care», Prosjektnummer 238066/H20.

antyder et klart statlig ansvar for norske borgere i utlandet, men spesifiserer ikke hvor langt ansvaret strekker seg og hva den enkelte borgeren selv må ta ansvar for. Der det i norsk ordskifte i dag ligger en forventning om at statens ansvar for borgerne ikke stopper ved grensene, og knapt har noen grenser i det hele tatt, har det tidligere ikke vært opplagt om det er noen som har ansvar for landsmenn utenfor landets grenser, hvem det i tilfellet er som har slikt ansvar, eller hvem det konkret er som har krav på beskyttelse. Det har også vært uklart (og er det for så vidt også i dag) om man kan miste retten til beskyttelse.

Med bakgrunn i en del relativt ferske bøker diskuterer jeg i dette essayet forholdet mellom stat og borgere i utlandet i tre steg. Først presenterer jeg den lange historiske bakgrunnen for at stater og andre i det hele tatt bryr seg om borgere i utlandet, og antyder noen variable som vi kan regne med påvirker relasjonen mellom stater og borgere i utlandet. I den andre delen diskuterer jeg relasjonen mellom stat og borgere i utlandet i det vi kan kalle normalsituasjoner, der borgere er utenlands for kortere eller lengre tid og kan trenge varierende grad av støtte fra staten og dens representanter, men også andre som tar ansvar for landsmenn i utlendighet. Endelig ser jeg i den tredje delen på en bestemt form for unntakssituasjon, der nordmenn har deltatt i kriger i fremmede land. En kort konklusjon avrunder.

Hvem bryr seg, og hvorfor?

Hvorfor bryr stater seg om sine borgere i utlandet, og hvorfor vies landsmenn alltid størst oppmerksomhet ved kriser i andre land?² Dette er ikke et fenomen som begrenser seg til moderne nasjonalstater, og det synes nærliggende å anta at en helt basal tilhørighet, fundert i en form for utvidet slektskapsbegrep, ligger til grunn. Fra tidlig historisk tid vet vi for eksempel at de greske koloniene i Middelhavet opplevde en klar tilhørighet til den polisen som hovedvekten av kolonistene stammet fra. De greske polisene hadde også mer eller mindre permanente representanter hos hverandre, såkalte *proxenos*, som ikke hadde diplomatiske funksjoner, men som hadde som oppgave å hjelpe medborgere fra hjembyen med stort og smått når de kom til fremmede byer.³

En eller annen form for opplevd slektskap kunne sikre at gruppetilhørighet strakte seg ut over det nærmeste nabolaget, men i snaut to tusen år etter antikkens Hellas var juridiske bånd trolig vel så viktige for tilhørighet

2. Også internasjonalt finnes det lite generell forskning om dette emnet, om enn en del enkeltarbeider. Se for eksempel Buus 2011, Dickie 2008, Löwenheim 2007 og Maley 2011.

3. Utfyllende referanser til dette og de følgende avsnittene kan finnes i Leira & Neumann 2011, 2012.

mellom noen hjemme og noen ute. Og her er det sentrale poenget at lov oftest *ikke*, som vi er vant til i moderne stater, fulgte territorium, men at den sprang ut av personlige bånd. I en verden styrt av bånd mellom patroner og klienter ga patronen lover for sine klienter, ikke for et abstrakt territorium. Dermed ble det gjerne institusjonalisert at fremmede hadde rett til å dømmes etter sine egne lover. Vi finner dette i det romerske embetet *praetor peregrinus* (etablert i det tredje århundre fvt.), som hadde som oppgave å dømme i tvister der romerske borgere ikke var begge parter i en konflikt, og på tilsvarende måte hos vestgotiske *telonarii* (etablert midt på 600-tallet evt.).

Med gradvis økende kontakt mellom kulturer og religioner ble personorientert lovutøvelse og også en indre justis i grupper av fremmede kodifisert gjennom konsulembetet. I det østlige Middelhavet utviklet dette embetet seg gradvis i løpet av de første hundreårene av forrige årtusen til å bli en form for første blant likemenn; en konsul hadde domsmyndighet over sine «egne» i en by, men måtte også stå til rette overfor lokale herskere hvis det oppsto problemer. Dette er det kanskje klareste eksempelet på en form for gruppesolidaritet i fremmede land, og konsulembetet spredte seg gradvis til resten av Europa, men forbindelsen til opprinnelsesområdet kunne være svært varierende. En del av de sterke handelsbyene var sterkt delaktige i å utnevne konsulere: i Hansaen var oldermenn, som hadde mange av de samme funksjonene for eksempel utnevnt sentralt, mens andre konsulere ble valgt av sine egne eller utpekt av de lokale herskerne.

Juridisk logikk fortrenget imidlertid ikke bånd bygget på slekt, i bokstavelig eller billedlig forstand. Slike bånd på tvers av politiske enheter begrenset seg heller ikke til situasjoner der det fantes klart definerte hjemstater. For eksempel var mye handel og pengetransaksjoner basert omkring nettverk som var mer eller mindre løselig basert på slekt særlig knyttet til diasporaer, som den jødiske. Og da handelen tok seg opp i Middelhavet fra 11–1200-tallet av, var familiebedriften den vanligste organisasjonsformen (Greif 1989, 1992). Ved kontakt over lange avstander stolte man på – og tok ansvar for – sine egne.

Noen hundre år senere begynte man også i Europa mer generelt å bry seg om landsmenns skjebne i utlandet, men da dreide det seg særlig om personer som hadde blitt tatt til fange og gjort til slaver i Nord-Afrika.⁴ Ved siden av ønskene om å få familiemedlemmer hjem, var den store bekymringen at de tilfangetatte kunne finne på å konvertere, og at sjelen deres dermed ville gå tapt. Det var dermed særlig munkeordener som engasjerte seg i å få frikjøpt disse slavene (Davis 2003).

4. En lett tilgjengelig og bare mildt fiksjonalisert inngang til emnet finnes hos Larsen 2013.

Båndene mellom opphavssted og de i utlendighet ble styrket da de statene gradvis begynte å øke sin kapasitet på 1500- og 1600-tallet. I stadig større grad ble konsuler utnevnt av suverenene, og mer systematiske reguleringer av konsulenes virke ble forsøkt innført. Suverenene grep ikke inn av sitt hjertes godhet; snarere ønsket de sterkere kontroll, dels med handelen, men i stigende grad også med sine undersåtter. Om lovgivningsmyndigheten i stadig større grad dreiet fra person til territorium, ønsket suverenene allikevel å befeste sin kontroll over dem man mente tilhørte territoriet. Ettersom undersåttene ble viktigere som

skatteyttere og soldater, altså som ressurser i en merkantilistisk stats-husholdning, ble det viktigere å passe på at de ikke bare forsvant. Konsulene var i så måte tenkt som statens forlengede arm i utlandet. Det må allikevel med en gang understrekes at dette systemet fungerte langt bedre i teorien enn i praksis, og at konsulverdighet i utlandet ofte var premie for tjenester ytt hjemme, og lite effektivt for å fremme handel eller kontrollere undersåtter. I 1809 beklaget for eksempel tjenestemenn i det britiske Foreign Office at mange konsuler var «like lost sheep in the Wilderness» (siteret i Platt 1971: 11), og utover på 1800-tallet ble det britiske konsulatvesenet beryktet «as a refuge for the lazy and incompetent who had some claim on the Secretary of State's patronage» (Byrd 1972: 128). Tendensen på 1700- og 1800-tallet var allikevel klar – de fleste stater, og da særlig de med handels- og/eller sjøfartsinteresser, bygde ut nettverk av konsuler i andre stater (Leira & Neumann 2006). I første omgang var konsulene gjerne egne undersåtter som hadde slått seg ned i utlandet, og tittelen gikk ofte i arv. Etter noen generasjoner var det vanlig at tittelen gikk over til lokale kjøpmenn. Begrunnelsene for å opprette de enkelte konsulatene varierte. Noen steder skulle de fremme handel, mens de andre steder hadde som sin fremste oppgave å hjelpe landsmenn. For eksempel ble det opprettet en rekke konsulater i Norge i perioder der Danmark-Norge var nøytrale i europeiske storkriger, der målet var at konsulatene skulle hjelpe til med frigivelse og hjemsendelse av fanger når kapertatte priser ble ført inn til norsk havn (Leira & de Carvalho 2010).

I løpet av 1800-tallet økte både behovet for støtte i utlendighet og kapasiteten for å yte støtte. Den voldsomme veksten i produksjon, handel og kommunikasjon i løpet av århundret hang åpenbart sammen med migrasjon, imperialisme og den stadige spredningen av vestlig makt (Buzan & Lawson 2015). Migrasjon, misjonsvirksomhet, handelsutposter og imperiale tropper i alle verdens hjørner innebar at stadig flere landsmenn kunne havne i trøbbel stadig flere steder. Med gradvis profesjonalisering av statsadministrasjonen i løpet av 1800-tallet, ble de vestlige statenes konsulattjenester imidlertid også bedre skikket til å ta vare på egne landsmenn i utlandet, og kommunikasjonsrevolusjonen gjorde også at hjelp kunne koordineres og ytes på helt nye måter. Etter som liberalt tankegods erstat-

tet merkantilismen, ble landsmenn vurdert som en form for kunder heller enn som ressurs. Samtidig innebar fremveksten av nasjonalisme og ideer om folkestyre at de som skulle tas vare på, ble oppfattet som *landsmenn* og ikke lenger som *undersåtter*. De var ikke bare skattebetalere og soldatmateriell, men del av det forestilte fellesskapet som ikke var bundet av tilfeldige grenser på landjorden. I forlengelse og delvis parallelt med nasjonalismen påvirket også pan-bevegelser og sivilisasjonstenkning praksisen med å hjelpe utenfor egne grenser. Et opplevd skandinavisk fellesskap gjorde at de forskjellige statenes representanter også kunne ta vare på de andre statenes borgere (på 1900-tallet ble dette formalisert på nordisk nivå). Og i et enda videre perspektiv var det i «eksotiske» områder et sterkt opplevd vestlig sivilisasjonsfellesskap, der beskyttelse var noe som kunne gis til alle med «riktig» tilhørighet (oftest definert etter hudfarge).

Statene var imidlertid ikke de eneste som tok seg av landsmenn i utlendighet. Private aktører engasjerte seg også, altruistisk eller for vinnings skyld. I de protestantiske sjøfartsstatene ble det fra midten av 1800-tallet av opprettet religiøse kontaktpunkter for landsmenn i utlandet, særlig innrettet mot sjømenn. I norsk sammenheng kjenner vi dette som Sjømannskirken. Samtidig var det også penger å tjene på landsmenn i utlendighet. Systematisk forsikring av skip og varer ble utviklet allerede på 1600-tallet, og fra starten av 1900-tallet ble det tilbudt forskjellige former for reiseforsikring.

Med økende statlig kapasitet fulgte også økende forventninger til hva staten kunne utrette for borgere i utlandet. I vestlige velferdsstater utviklet det seg i løpet av 1900-tallet en utbredt forestilling om at staten hadde en plikt til å stille opp for egne borgere i vanskeligheter i utlandet, at det sosiale sikkerhetsnettet og det statlige ansvaret ikke var begrenset til eget territorium. Der statene selv hadde pålagt seg et større eller mindre juridisk ansvar, la samfunnene til et moralsk ansvar som i siste instans kunne ha politiske konsekvenser.

Det er allikevel ikke slik at det opplevde moralske ansvaret er like sterkt i alle tilfeller. Omsorg for landsmenn utenfor landets grenser kommer i mange former, og det er rimelig å anta at graden av opplevd ansvar vil variere for eksempel med grad av risiko i landsmennenes oppførsel. Nordmenn som uforskyldt blir offer for naturkatastrofer i ellers ufarlige områder får trolig mer omsorg enn de som blir kidnappet i risikoområder, som igjen får langt mer omsorg enn de havner i fengsel for pedofili eller narkotikasmugling. På samme måte spiller intensjon en rolle: en sykepleier som blir smittet med ebola som medlem av et internasjonalt hjelpeteam, kan vente mer sympati og hjelp enn eventyrere som går seg fast i fjell eller blir borte på havet, som igjen kan regne med mer støtte enn menn som verver seg til krigstjeneste i fremmede land. Men også innen denne siste gruppen er det skiller mellom de som kjemper på ideologisk grunnlag og

de som oppfattes som rene leiesoldater eller lykkejegere. Og endelig vil det være forskjell i opplevd ansvar mellom borgere som har forlatt landet for godt og borgere som bare er på kortere opphold utenlands. Disse forskjellige skillene kan synes åpenbare, men de er historisk konstituerte, og det har ikke vært gitt hva slags ansvar staten har for forskjellige grupper nordmenn i utlandet. Når vi nå vender oss til de mer spesifikke historiene, er det nettopp variasjonsbredden som er mest slående.

Utvandrere, kolonister og turister

Norsk utvandring har en lang forhistorie, blant annet med betydelig avgang til Nederland på 1600- og 1700-tallet (Østrem 2014: 30). Den virkelige masseutvandringen begynte imidlertid ikke før på 1800-tallet, med 1825 som startår for utvandringen til USA. Fra 1840-tallet økte utvandringen betydelig, og totalt utvandret nesten 900 000 nordmenn til USA og Canada mellom 1825 og 1960. Mot slutten av 1800-tallet var det imidlertid også betydelig remigrasjon; man regner med at et sted mellom 1/5 og 1/3 av migrantene kom tilbake til Norge etter en tid i utlendighet (ibid.: 49–50). Utvandringen var i stor grad slekts- og nettverksbasert; de som reiste hadde oftest noen som «ventet» dem på den andre siden av havet og som kunne hjelpe til og tilrettelegge, og regelrette «utvandringsagenter» var sentrale i migrasjonsprosessen (ibid.: 65, 102–103). Som andre utvandrergupper slo også nordmennene seg gjerne ned i flokk, og fra slike etablerte «kolonier» kunne det så utgå «datterkolonier» lenger mot vest i USA. Slik ble også kontakten til Norge opprettholdt og nye migranter oppmuntret og støttet.

Utvandrerne baserte seg i stor grad på støtte og kontakter fra slekt og nettverk, hjemme og ute, og etter som de fant seg til rette i Nord-Amerika, forble slike bånd viktige for gjensidig assistanse mellom verdensdeler. I store deler av utvandringsperioden var det offisielle Norge på den annen side skeptisk, det var uheldig om nasjonen ble tappet for krefter ved at folk forlot hjemlandet. Saken ble tatt opp i kritisk litteratur, og på Stortinget ble utvandringen satt opp mot behovet for å «fornorske» de nordligste norske fylkene gjennom migrasjon internt. Etter unionsoppløsningen ble det satt ned en egen utvandringskomité som dels skulle komme opp med tiltak som kunne bremse utvandringen, men også arbeide for å styrke kontakten mellom de utvandrede og Norge og oppmuntre til retur (Østrem 2014: 38–40). Gradvis ble det også opprettet kontaktpunkter for utvandrede nordmenn gjennom etablering av konsulater i sentrale byer. Disse var i all hovedsak bemannet av lokalt bosatte, det var for eksempel først under andre verdenskrig at representasjonen i det «norske» Midtvesten ble oppgradert til et generalkonsulat i Minneapolis med utsendt tjenestemann.

Disse konsulatene tok seg av det meste praktiske med hensyn til hjelp og omsorg – det var gjennom dem nordmenn ble etterlyst, og også gjennom dem arvesaker ble ordnet mellom landene. Faktisk var arbeidsbyrden med arvesaker så stor, med mange hundre nye saker hvert år, at UD først kom à jour når de fikk færre ting å tenke på etter våren 1940 (Neumann & Leira 2005: 245).

Norge fikk aldri selv noen klassiske kolonier, selv om det ikke nødvendigvis var lysten det sto på. Nordmenn var allikevel aktive deltagere i den europeiske kolonialismen, som dokumentert i bidragene til Kjørland og Rio (2009). Familiebånd og kontaktnettverk fra felles hjemsted eller felles næring var viktig for massemigrasjonen, men også i fjernere deler av verden der nordmenn opererte i mer klassiske koloniale settinger. For eksempel gir det mening å snakke om «Grimstadkolonien» i Delagoa Bay i Portugisisk Øst-Afrika, mens det kunne være «opptil tjue norske skipper i juleselskaper» hos kjøpmann og skipshandler Meyer (fra Mo i Rana) i Durban (Sætra 2009: 37). I områder med færre europeere spilte også hjemlandets representanter, oftest lokalt bosatte konsulter, en større rolle som tilretteleggere og hjelpemenn. I mer enn 150 år har en hovedbegrunnelse for å opprette konsulater vært at de skal bidra til å fremme norsk handel og gi norske varer innpass på nye markeder. Suksessraten her har i beste fall vært middels. Derimot har konsulatene ofte bidratt til å hjelpe nordmenn som av en eller annen grunn har havnet i trøbbel. I første omgang var det sjømenn som nøt godt av denne formen for omsorg, med konsulter som rapporterte hjem om dårlige forhold om bord på skipene (Nygaard 2009: 15) og som også kunne ta seg av syke sjømenn og passe på at sjømenn ikke drakk opp alle pengene sine når de kom til havn. Konsulene var i mange tilfeller nordmenn (eller inntil 1905 svensker) som selv hadde utvandret og slått seg ned i fremmede land. Et eksempel er Christian Bang, som utvandret fra Bergen til Madagaskar i 1876, slo seg opp som forretningsmann, ble norsk-svensk konsul i 1899 og fortsatte som norsk konsul etter 1905 (Sætra 2009: 31). Utover sjømenn og skipper kunne også kolonister få hjelp av konsulene. Da familien Thesen fra Stavanger etter skipstrøbbel var i Cape Town uten kapital i 1869, fikk de hjelp med kontaktformidling og lån av den svensk-norske konsulen Åkerberg (Eidsvik 2009: 48–49). Den eldste sønnen i familien ble senere selv den første norske generalkonsulen til Sør-Afrika (ibid.: 50). Det er i det hele tatt slående hvordan de offisielle og de private nettverkene løp sammen og overlappet hverandre, med konsulverdigheten ofte som en formalisering av en knutepunktfunksjon mellom nettverk hjemme og norske nettverk og kolonier/nettverk av nordmenn ute (Angell 2009: 124; Hviding 2009: 157). Som Angell (ibid.: 123–124) formulerer det:

Dei som virka som norske konsular rund i verda, hadde i mange tilfelle sterke band til og representerte ein forlenga arm ut i koloniane for grupperingar, enkeltpersonar og verksemdar i heimlandet. Fleire prominente norske entreprenørar virka som norske konsuler i koloniale område.

Ikke dermed sagt at alle norske konsuler spilte noen rolle for nordmenn i utlendighet. Fra UDs arkiver kjenner vi honorære konsuler som satt i flere tiår ble dekorert med St. Olavs Orden, men som aldri ga livstegn fra seg (Neumann & Leira 2005: 296). Allikevel ble det opplevd som viktig å ha et bredt nettverk av konsuler i havnebyer, ettersom norske sjømenn var overalt på verdenshavene. Frem til rundt 1970 var sjømenn de som oftest fikk hjelp av konsulatene, men ganske fort etter krigen begynte også andre reisende å gjøre seg gjeldende. Og da ble det offisielle Norges representanter fort målt mot andre, som når reisende klaget til UD over at SAS sine kontorer rundt omkring i verden ytte bedre «konsulær service» enn konsulatene (ibid.: 283). Med økende turisme kom konsulene også stadig oftere i kontakt med nordmenn som hadde en eller annen form for problem på reise, og på 1960-tallet er det slående hvor mange flere av turistene som meldte tilbake om positive enn negative opplevelser.⁵ Selv om turister og andre reisende har tatt opp stadig mer av utenriktjenestens tid – UD selv beregnet for få år siden at om lag 200 årsverk går med til konsulære oppgaver (Meld. St. 12 (2010–2011): 5) – så styres lokalisering av konsulater fortsatt mer av håp om handel enn av nordmenns behov for hjelp. Etableringen av et generalkonsulat med utsendt generalkonsul i Alicante i 2009, samlokalisert med NAVs kontor, ble et kortvarig prosjekt. Etter tre år ble det nedlagt. Noe av utfordringen er naturligvis at nordmenn reiser til så mange forskjellige steder, mens konsuler nødvendigvis er stedbundne. Nordmenn reiser også stadig mer til utlandet, på stadig lengre turer (Granseth 2012).

De fleste nordmenn som trenger hjelp på reise har relativt prosaiske problemer, men innimellom dukker det opp saker som av forskjellige grunner får stor oppmerksomhet, og der sakene skifter karakter fra konsulære til diplomatiske og politiske. Noen ganger skyldes dette reisesenes ekstreme karakter, som når problemene oppstår høyt til fjells eller langt til havs. Andre ganger spiller kulturforskjeller en rolle, som da en norsk kvinne anmeldte voldtekt i Dubai, men selv ble dømt til fengselsstraff. Det sterkeste eksempelet er allikevel tsunamikatastrofen i julen 2004, der en rekke vestlige utenriktjenester, inkludert den norske, kom fullstendig til kort i oppfølgingen av sine borgere i krise i utlandet (Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005)). I norsk UD var konkrete kon-

5. Nedgang i sjøfarten og vekst i turismen var også med på å endre Sjømannskirkens virksomhet i de samme årene.

sekvenser av vurderingene i etterkant at det ble opprettet et døgnbemannet operativt senter og en egen organisering for krisesituasjoner. For å klargjøre hva utenriktjenestens ansvar faktisk var, og for å bøte på det som ble opplevd som urealistiske krav og forventninger i befolkningen, ble det også skrevet en egen stortingsmelding (Meld. St. 12 (2010–2011)).

Et enstemmig storting fastslo i behandlingen av stortingsmeldingen at nordmenn som reiser utenfor landets grenser ikke har rettslig krav på støtte fra staten, men at man tvert imot kan stilles til regnskap i etterkant hvis man gjennom uansvarlige handlinger påfører staten utgifter. Utenriktjenesten yter – og skal fortsette å yte – hjelp til nordmenn i utlandet som trenger det, men regjering og storting var enige om at den enkelte har ansvar for seg selv i utlandet, og at det viktigste man kan gjøre før man reiser er å tegne reiseforsikring. I tillegg anbefaltes det å gjøre seg kjent med oppdatert landinformasjon fra Utenriksdepartementets hjemmesider samt å registrere sin utenlandsreise samme sted. En bestemt gruppe reisende skaper imidlertid særlige utfordringer her: de som av en eller annen grunn befinner seg i væpnet kamp i utlandet.

Nordmenn i kamp for andre

For tusen år siden reiste norske vikinger ut i verden og kjempet for betaling, og i senere perioder kunne man finne betydelige innslag av nordmenn i sjøfartsnasjonenes flåter. Det var imidlertid i første rekke nasjonalismen som satte forholdet mellom stat/nasjon og borgere på prøve i form av militær tjenestegjøring. Eksempel på bred «norsk» krigsdeltagelse i utlandet etter nasjonalismens fremvekst har vi første gang i den amerikanske borgerkrigen, der norske deltagere på unionens side bidro til å skape et godt inntrykk av norskamerikanere og til å oppfylle «den amerikanske blodoffermyten» (Østrem 2014: 84). Det dreide seg her imidlertid om åpenbart frivillig utvandrede nordmenn, og deres krigsdeltagelse førte ikke til noen videre reaksjon fra norske myndigheter. Det samme var i stor grad tilfellet for boerkrigen, der det var frivillige nordmenn på begge sider.

Da bød første verdenskrig på helt andre utfordringer, både med hensyn til hvem som skulle regnes som «norske», antallet nordmenn i tjeneste og antall nordmenn som ønsket hjelp fra norske myndigheter. Et sted mellom 14 000 og 16 000 norskfødte kjempet i krigen, og trolig døde mellom 1000 og 2000 av dem i tjeneste (Brandal, Brazier & Teige 2014: 394). Krigens første år bød på relativt få utfordringer – ettersom Storbritannia og Frankrike kun benyttet statsborgere som soldater, var det bare de som løy om fødested eller meldte seg til fremmedlegionen som kom med i krigen. Disse var det en del av (ibid.: 41, 144). Hjemme var det mange familiemedlemmer som mislikte at sønner og brødre vervet seg og som tok kontakt

med UD for å forsøke å få dem løst fra tjeneste. UD undersøkte saken, men konkluderte med at det ikke var noe man kunne gjøre når noen hadde meldt seg frivillig (ibid.: 41). Noen slapp imidlertid unna etter inn-
gripen fra UD, for eksempel menn som var innrullert tross fysiske skavan-
ker (ibid.: 157). Blant de første frivillige var det åpenbart mange som hadde
stor entusiasme for Frankrike eller Storbritannias (inkludert imperiets)
sak. Men det var også mange som ikke nødvendigvis meldte seg med
glede. Trange økonomiske kår og behov for å vise lojalitet var også frem-
tredende grunner (ibid.: 94). I Canada var det et opplevd press om å verve
seg (ibid.: 193), og i USA opplevde nordmenn som forsøkte å unnsnippe
tjeneste regelrett trakassering fra lokalsamfunn og medsoldater (ibid.:
271–72). I slike tilfeller var det vanlig å henvende seg til utenriktjenesten
med ønsker om støtte og hjelp til å slippe tjeneste.

Henvendelser om fritak skulle det bli stadig flere av utover i krigen, også fra soldatene selv, ikke minst etter at USA kom med i krigen i 1917 (Brandal, Brazier & Teige 2014: 217–18). Alle krigførende land gikk etter hvert bort fra frivillige styrker og over til verneplikt, men USA tok denne plikten lenger enn de andre landene. Systemet for nyervervelse av statsborgerskap var der slik at man først undertegnet en form for intensjonsbrev om at man en gang i fremtiden kunne tenke seg å bli amerikansk statsborger, før man etter fem års opphold kunne søke statsborgerskap. USA valgte imidlertid å gjøre verneplikten gjeldende for alle som hadde undertegnet intensjonsbrev og oppholdt seg mer enn to år i USA, og dermed kom mange ikke-statsborgere inn i rullene. For norskfødte kan det ha dreid seg om rundt 10 000 menn som tjenestegjorde, og utenriktjenesten mottok omkring 1600 forespørsler fra menn som søkte å slippe eller slippe ut av amerikansk stridstjeneste (ibid.: 225–26). Utfordringen for UD var klar – forpliktelsen om å hjelpe var sterkt følt, ikke minst i opinio-
nen, men samtidig var Norge politisk og ikke minst handelspolitisk avhengig av et godt forhold til USA. Derfor var den første konklusjonen i 1917 at legasjonen og konsulatene ikke skulle gripe for aktivt inn, selv ikke i tilfeller der det åpenbart var snakk om norske statsborgere som ble innrullert (ibid.: 219). Selv i de tilfellene der det faktisk ble protestert fra norsk hold, også om at mindreårige hadde blitt innrullert, var protestene stort sett fåfengte (ibid.: 226). Og det var først da handelsavtale var på plass sommeren 1918 at formelle protester mot innkalling av norske borgere ble presentert fra legasjonen i Washington (ibid.: 231).

Selv om suksessraten var ganske lav, er det ingen tvil om at utenriktje-
nesten la ned mye tid og krefter i å hjelpe nordmenn i krigstjeneste i frem-
mede land. Også etter krigen fikk nordmenn som hadde vært i krigstje-
neste hjelp fra UD, oftest i spørsmål om erstatning og pensjoner (Brandal,
Brazier & Teige 2014: 158, 376–77). I ettertid kan det synes underlig at UD
strakte seg så langt for å hjelpe nordmenn som i mange tilfeller hadde for-

latt landet, enten for en lengre periode eller for godt. Forklaringen må vi søke i den samme logikken som lå under ønskene om kontakt med utvandrede nordmenn generelt, en opplevelse av norskhet som krysset hav og grenser. Som Brandal, Brazier og Teige (*ibid.*: 395) understreker, var forståelsen av norskhet bredere da enn nå, der «nordmenn i utlendighet, enten de var migranter eller bofaste, ble forventet å skulle representere det norske. Dette var en forståelse av det å være norsk som aldri ble gjort til offentlig politikk. Men ett sted var den tydelig uttalt: i den norske pressen». For opinionen var ikke norskhet noe man la av seg om man tilfeldigvis utvandret, det var en kulturell tilhørighet som forpliktet til assistanse også der politisk tilhørighet var bevisst endret.

Der første verdenskrig plasserte UD i en spenning mellom kulturelle forpliktelser og politiske nødvendigheter, var den spanske borgerkrigen i all hovedsak en ideologisk og politisk utfordring. Norsk opinion var delt etter politiske linjer, og arbeiderpartiregjeringen måtte forholde seg til både en høyreside og et næringsliv som støttet Franco og opprørerne og til en arbeiderbevegelse som støttet republikanerne, alt mens det måtte manøvreres i den europeiske storpolitikken. Norge la seg som de fleste andre statene, men med unntak av Tyskland, Italia, Sovjetunionen og Mexico, på en nøytralitets- og ikke-intervensjonslinje. En konsekvens av dette var at det i 1937 for første gang i Norge ble laget en lov mot å la seg verve til krigstjeneste (Moen & Sæther 2009: 93–94).⁶ Nordmenn hadde reist til Spania for å kjempe, i alt overveiende grad på republikkens side, fra høsten 1936, og den nye loven betød i all hovedsak at verving og utreise måtte skje fordekt. Et betydelig antall frivillige reiste uansett; de nyeste anslagene er på om lag 200 nordmenn, med rundt 50 falne (*ibid.*: 318).

Der utenriktjenesten under første verdenskrig hadde støttet nordmenn uten noen videre forbehold, var situasjonen en annen under den spanske borgerkrigen. Tjenesten var, som Norge ellers, delt mellom de som støttet republikken og de som støttet opprørerne. En del frivillige, om så bare til hjelpearbeid, følte seg dårlig behandlet av utenriktjenesten, mens andre utsendte tjenestemenn var til stor hjelp især for det humanitære arbeidet (Moen & Sæther 2009: 122–24). Atter andre fikk hjelp som trolig var livreddende. Et eksempel på sistnevnte er sjømannen Bjarne Halvorsen, som mønstret av og vervet seg til forsvar av republikken i Malaga i desember 1936, og som havnet bak fiendens linjer da byen falt i februar 1937. Han kom seg etter hvert til det norske visekonsulatet i byen, der han fikk mild refs for å ha vervet seg, men også papirer som gjorde at han kunne komme seg velberget til Gibraltar og derfra, ved hjelp av det norske konsulatet, hjem (*ibid.*: 113–15). Et enda mer presserende eksempel

6. Loven ble stående til 2005. Til dens erstatning kom en paragraf i straffeloven som gjør det straffbart å rekruttere til militær virksomhet for fremmed stat.

var konsul Bull i Barcelona, som lyktes i å få ut to nordmenn fra regjeringens hemmelige fengsler og fikk sendt dem underhånden og diskret til Norge ved hjelp av falske pass (ibid.: 236).

Hjemme i Norge var kritikken mot vervingen til Spania økende, og politiet etterforsket nidkjært dem som kunne tenkes å verve eller reise (Moen & Sæther 2009: 219). Det var imidlertid få som faktisk ble tatt. Da de internasjonale brigadene ble oppløst og dimittert høsten 1938, ble det tvert imot arrangert store folkemøter for å hylle de frivillige som kom hjem (ibid.: 234–35). Hjelpekomiteen for de frivillige hadde i møte med regjeringen fått avklart at ingen ville straffeforfølges for å ha meldt seg frivillig, og heller ikke for ververne ble det noen strafferettslige konsekvenser av borgerkrigen (ibid.: 237–38).

Ingen senere kriger i fremmede land har berørt flere nordmenn enn første verdenskrig, eller skapt mer furore enn den spanske borgerkrigen. Nordmenn i tjeneste for fremmede land eller som leiesoldater kan imidlertid fortsatt skape store bølger, og mye jobb for utenriktjenesten. To åpenbare eksempler finnes fra de siste årene. Det første er «gutta på tur» i Kongo, der grad av militær tilknytning, hendelsesforløp og ansvarsforhold fortsatt er uavklart, men der det har blitt nedlagt mange årsverk fra utenriktjenesten, og der politiske spørsmål allerede i den aller første fasen ble vevd inn i forventningen om å hjelpe landsmenn.⁷ Det andre eksempelet dreier seg om de nordmennene som de siste årene har reist til Midtøsten for å kjempe med eller mot IS i Syria/Irak. Våren 2015 ble to norske statsborgere dømt for å ha kjempet for IS, ettersom det regnes som en terrororganisasjon, men noe generelt forbud mot å reise utenlands for å krige har vi ikke i Norge i dag.

Konklusjon

Nordmenn er «overalt», og utenriktjenesten bruker mye ressurser på å følge opp nordmenn i utlandet. Allikevel antyder tallene, for eksempel for nordmenn som er fengslet i utlandet, at nordmenn relativt sett oppfører seg ganske bra i utlandet. I en situasjon der staten forsøker å definere grensene for ansvar utenfor landets grenser, er dette en innsikt som er verdt å ta med.

Den litt uformelige massen av landsmenn i utlandet har vært av interesse for de hjemme på flere forskjellige måter, som antydnet over. Fra 1500-tallet av finner vi en bekymring for sjelens frelse hos de som var tatt som slaver til «barbarstatene», mens de fremvoksende statene noen hundre år

7. Strøksnes (2010) gir en svært leseverdige gjennomgang av saken.

senere var mer opptatt av undersåtter som ressurs. Deretter har forestillingen om nasjonalt fellesskap vært viktig, men dette er i dag under press.

Ser vi på hvem det er som bryr seg om landsmenn i utlendighet, var tendensen lenge at statene overtok mer og mer av ansvaret og at uformelle og private forbindelser ble kodifisert og offisielle. De siste tiårene har dette systemet vært under press, etter som stadig flere ønsker stadig bedre støtte fra staten. Statens svar er helt i tråd med det vi kan kalle nyliberal styringslogikk – UD tilbyr reiseråd og reiseregistrering, men overlater til hin enkelte å ha reiseforsikring og andre ting på stell.

I stortingsdebatten fra 2011 om bistand til nordmenn i utlandet, er det for eksempel klart at forestillingen om nordmenn i utlandet som del av et større kollektiv langt på vei er forlatt. Det ble for eksempel forutsatt at nordmenn som bosetter seg permanent utenlands måtte regne med å forholde seg til dette landets myndigheter i nødstilfeller, og at de ville prioriteres lavere enn nordmenn på kortere reise i tilfelle av større ulykker eller lignende. Samtidig ansvarliggjøres den enkelte reisende på stadig nye måter gjennom formaninger om å tegne reiseforsikring og oppfordringer om å lese reiseråd og registrere utenlandsreisen online. Dette er åpenbart i tråd med en mye bredere samfunnsutvikling, der den enkelte ansvarliggjøres på stadig nye områder og logikken er at individene skal styre seg selv. For et tiår siden yndet Dagfinn Høybråten som helseminister å oppfordre den enkelte om å være sin egen helseminister, og nå kan det synes som om den enkelte reisende i hvert fall et stykke på vei skal være sin egen utenriksminister.

Det generelle inntrykket er av en stat som ikke lenger ser på sine innbyggere som sjeler som skal reddes, en ressurs som må beskyttes eller deler av et nasjonalt fellesskap. I noen grad vurderes vi som kunder, dog ikke kunder som i kraft av å være kunder alltid har rett. Der stater siden 1600-tallet har holdt seg med konsulær representasjon for å ha kontakt med undersåtter og medborgere i utlandet, synes målsettingen nå å være at det konsulære nettverket skal være unødvendig. Ved å følge statens råd og oppfordringer skal reisende ikke behøve å havne i situasjoner der de trenger konsulær hjelp; målsettingen må være at vi ved å underkaste oss spesifikke styringsteknologier (reiseråd, reiseregistrering, forsikring) skal gjøres til autonome og ansvarlige reisende, som bare trenger konsulær hjelp hvis noe har gått galt på tross av vår ansvarlige oppførsel.

Litteratur

- Angell, Svein Ivar (2009) Konsulatspørsmålet og kolonialismen. I Kirsten Alsaker Kjærland & Knut M. Rio (red.) *Kolonitid. Nordmenn på eventyr og big business i Afrika og Stillehavet*. Oslo: Scandinavian Academic Press (111–127).

- Brandal, Nik, Erik Brazier & Ola Teige (2014) *De ukjente krigerne. Nordmenn i første verdenskrig*. Oslo: Humanist forlag.
- Buus, Stephanie (2011) The People's Home goes Gulliver: Sweden and the 2004 Tsunami Crisis. *International Journal of Tourism Anthropology*, 1(3–4): 293–303.
- Buzan, Barry & George Lawson (2015) *The Global Transformation. History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Byrd, Peter (1972) Regional and Functional Specialisation in the British Consular Service. *Journal of Contemporary History*, 7(1–2): 127–145.
- Davis, Robert C. (2003) *Christian Slaves, Muslim Masters. White Slavery in the Mediterranean, the Barbary Coast and Italy, 1500–1800*. Houndmills: Palgrave.
- Dickie, John (2008) *The British Consul. Heir to a Great Tradition*. New York: Columbia University Press.
- Eidsvik, Erlend (2009) Thesen & Co. – vøreigarar i Sør-Afrika. I Kirsten Alsaker Kjærland & Knut M. Rio (red.) *Kolonitid. Nordmenn på eventyr og big business i Afrika og Stillehavet*. Oslo: Scandinavian Academic Press (45–64).
- Evalueringstutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Granseth, Tom (red.) (2012) *Norsk turisme*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Greif, Avner (1989) Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders. *Journal of Economic History*, 49(4): 857–882.
- Greif, Avner (1992) Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution. *American Economic Review*, 82(2): 128–133.
- Hviding, Edvard (2009) Eventyrlyst og tilpasningsevne. Nordmenn på 'de forferdelige Salomonøyene', ca. 1870–1930. I Kirsten Alsaker Kjærland & Knut M. Rio (red.) *Kolonitid. Nordmenn på eventyr og big business i Afrika og Stillehavet*. Oslo: Scandinavian Academic Press (128–166).
- Kjærland, Kirsten Alsaker & Knut M. Rio (red.) (2009) *Kolonitid. Nordmenn på eventyr og big business i Afrika og Stillehavet*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Larsen, Vetle Lid (2013) *1001 natt. Den utrolige historien om to norske slaver i Alger*. Oslo: Cappelen Damm.
- Leira, Halvard & Iver B. Neumann (2006) Fremmede konsulter i Norge ca. 1650–1905. *Historisk tidsskrift*, 106(2): 449–487.
- Leira, Halvard & Iver B. Neumann (2011) Consular Affairs: An Historical Introduction. I Ana Mar Fernandez & Jan Melissen (red.) *Consular Affairs and the Transformation of Diplomacy*. Leiden: Brill Publishers (225–246).
- Leira, Halvard & Iver B. Neumann (2012) Consular Diplomacy. I Pauline Kerr & Geoffrey Wiseman (red.) *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press (160–174).
- Leira, Halvard & Benjamin de Carvalho (2010) Privateers of the North Sea: At World's End. French Privateers in Norwegian Waters. I Alex Colás & Bryan Mabee (red.) *Mercenaries, Pirates, Bandits and Empires. Private Violence in Historical Context*. London/New York: Hurst/Columbia (55–82).
- Löwenheim, Oded (2007) The Responsibility to Responsibilize: Foreign Offices and the Issuing of Travel Warnings. *International Political Sociology*, 1(3): 203–221.

- Maley, William (2011) Risk, Populism, and the Evolution of Consular Diplomacy. I J. Melissen & A. M. Fernandez (red.) *Consular Affairs and Diplomacy*. Leiden: Martinus Nijhoff (43–62).
- Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Moen, Jo Stein & Rolf Sæther (2009) *Tusen dager. Norge og den spanske borgerkrigen 1936–1939*. Oslo: Gyldendal.
- Neumann, Iver B. & Halvard Leira (2005) *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.
- Nygaard, Knut M. (2009) Norsk seilskipsfart på Sør-Afrika. I Kirsten Alsaker Kjærland & Knut M. Rio (red.) *Kolonitid. Nordmenn på eventyr og big business i Afrika og Stillehavet*. Oslo: Scandinavian Academic Press (11–22).
- Platt, D. C. M. (1971) *The Cinderella Service. British Consuls since 1825*, London: Longman.
- Strøksnes, Morten (2010) *Et mord i Kongo*. Oslo: Gyldendal.
- Sætra, Gustav (2009) Kaptein Haaves reiser. Eksempler på organiseringen av de norske seilskutenes trampfart på Afrika, Australia og Stillehavet 1850–1920. I Kirsten Alsaker Kjærland & Knut M. Rio (red.) *Kolonitid. Nordmenn på eventyr og big business i Afrika og Stillehavet*. Oslo: Scandinavian Academic Press (23–44).
- Østrem, Nils Olav (2014) *Norsk utvandringshistorie*. Oslo: Det Norske Samlaget.