

FOKUS: DIPLOMATIMINISTER BRENDE

 «Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa»:
Arven etter Brende i europapolitikken

 Kristin Haugevik & Nina Græger
NUPI
Sammendrag

I dette bidraget ser vi nærmere på hvilke europapolitiske saker som domi­nerte Børge Brendes utenriksministertid og vurderer hvor stort spillerom han hadde på det europapolitiske feltet. Vi begynner med en kort gjennom­gang av rammevilkårene for norsk europapolitikk – Norges avtaler med EU, langvarige samarbeidspraksiser med europeiske partnere og, på hjemlig plan, EØS-avtalen som politisk kompromiss. Disse faktorene bestemmer i stor grad hvilket handlingsrom og -repertoar norske utenriksministre har i europapoli­siske saker. Dernest går vi opp grensegangen til europaministerens portefølje, ettersom denne under Brende hadde hovedansvaret for EU- og EØS-delen av europapolitikken. Avslutningsvis gjennomgår vi Brendes utenrikspolitiske redegjørelser i Stortinget, for å vise hvordan EU og utviklingen i Europa økte i betydning gjennom hans periode.

Da Børge Brende tiltrådte som norsk utenriksminister i oktober 2013, var det i et europapolitisk landskap som så vesentlig annerledes ut enn det gjør i dag. Europa var i ferd med å gjenvinne økonomisk stabilitet etter finanskrisen, EU hadde nylig utvidet fra 27 til 28 medlemsland. Migrasjonskrisen, Russlands annektering av Krim og bølgen av terrorangrep mot europeiske storbyer var hendelser som fremdeles lå frem i tid. I USA hadde Donald Trump enda ikke lansert sitt presidentkandidatur. Og selv om Storbritannias statsminister David Cameron hadde varslet endringer i

Storbritannias EU-tilknytning,¹ trodde knapt noen på dette tidspunktet at brexit ville bli en realitet. Snarere spådde mange kommentatorer at tyngdepunktet i internasjonal politikk i økende grad ville bevege seg *bort* fra Europa og europeiske forhold. Obama-administrasjonens varsling om en strategisk «dreining mot Asia» ble for eksempel tolket som et tegn på en slik utvikling.²

Når vi nå – litt over fire år senere – skal vurdere «arven etter Brende» i europapolitikken, er det nesten påfallende hvor mye norsk utenrikspolitikk i denne perioden har handlet om europeiske forhold. Mye av dette handler om eksterne faktorer. For det første bidro internasjonale hendelser og utviklingstrekk til å dreie fokus i norsk utenrikspolitikk mer i retning av Europa og nærområdene. Migrasjonskrisen fra 2015 og Russlands annektering av Krim i 2014 er to opplagte eksempler. For det andre ble Norges relasjoner til EU og EUs medlemsland et mer sentralt tema i Brendes utenriksministerperiode enn hva mange nok så for seg i 2013, hovedsakelig på grunn av brexit. Hjemlige forhold synes å ha hatt mindre betydning. Selv om Solberg-regjeringen hadde som ambisjon å gjøre europapolitikken mer samordnet og proaktiv,³ noe som blant annet var begrunnelsen for å opprette en egen statsrådspost som EØS- og EU-minister ved Statsministerens kontor,⁴ sto verken norsk EU-medlemskap eller EØS-avtalens innretning på dagsorden før den britiske folkeavstemningen overraskende ga et flertall for EU-utmeldelse. Forhandlingene mellom EU og Storbritannia har krevd mye politisk oppmerksomhet og diplomatiske ressurser i Brendes utenriksministerperiode, og har også har blåst liv i norsk debatt om EØS-avtalen.⁵

I dette bidraget ser vi nærmere på hvilke europapolitiske saker som har dominert Brendes utenriksministertid og vurderer hvor stort spillerom Brende har hatt på det europapolitiske feltet. Hva slags arv etterlot Brende seg i europapolitikken da Ine Marie Eriksen Søreide overtok utenriksministerposten i oktober 2017? Vi begynner med en kort gjennomgang av rammevilkårene for norsk europapolitikk – Norges avtaler med EU, langvarige samarbeidspraksiser med europeiske partnere og, på hjemlig plan, EØS-avtalen som politisk kompromiss. Disse faktorene bestemmer i stor grad hvilket handlingsrom og -repertoar norske utenriksministre har i europapolitiske saker. Dernest fordrer en vurdering av europapolitikken under Brende at vi også går opp grensegangen til europaministerens portefølje, ettersom denne har hatt hovedansvaret for EU- og EØS-delen av europapolitikken. Avslutningsvis

¹Hvor han offisielt åpnet for muligheten for en folkeavstemning om Storbritannias tilknytning til EU – dersom Toryene fikk flertall i valget i 2015 og dersom Storbritannia fikk gjennomslag for visse reformkrav i forhandlinger med EU, se Cameron (2013).

²Se f.eks. Clinton (2011); for en oppsummering i retrospekt, se Crowley (2016).

³Som Trondal og Stie (2015) påpeker, deler Solberg-regjeringen målsetningen om en «aktiv» europapolitikk med samtlige norske regjeringer siden 1994.

⁴Samtidig ble utviklingspolitikken flyttet tilbake til utenriksministerens portefølje. For en vurdering av dette grepet, se de Carvalho & Lie (2018).

⁵For en diskusjon av hvordan brexit påvirker utenforlandet Norge, se Haugevik (2017).

gjennomgår vi Brendes utenrikspolitiske redegjørelser i Stortinget for å vise hvordan EU og utviklingen i Europa økte i betydning gjennom hans periode.

Rammebetingelsene for norsk europapolitikk

Fire år er gått siden norsk europapolitikk sist ble lagt under lupen i fokusspalten *Arven etter Støre*. Den gang konkluderte Anne Elizabeth Stie med at europapolitikken under Jonas Gahr Støre hadde fremstått lite offensiv og i praksis vært «mer eller mindre overlatt (...) til forvaltningen» (Stie 2013: 396). Som Stie også påpekte, ligger mye av forklaringen i de strukturelle rammebetingelsene for europapolitikken – herunder Norges utenforskap og EØS-avtalens innretning. Det er grenser for hvor aktiv man kan være når man «sitter på gangen». Norge er likevel på mange områder like tett integrert i EU som medlemslandene (NOU 2012: 2) og blant de mest effektive landene i implementeringen av EØS-lovgivning.⁶ Det finnes også en lang rekke eksempler på at Norge søker praktisk eller formalisert samarbeid med EU-landene så langt det lar seg gjøre. Det gjelder ikke minst i utenrikspolitikken, hvor Norge har mulighet til å slutte seg til EUs utenrikspolitiske uttalelser – og rutinemessig velger å gjøre nettopp det (se f.eks. Sjursen 2008; Svendsen 2016). En tilsvarende utvikling ser vi på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, der Norge tidlig meldte inn bidrag til EUs innsatsstyrker, inkludert i den nordiske stridsgruppen (EU Battle Group), signerte en avtale om å delta i EU-ledete operasjoner og ble assosiert medlem av EUs forsvarsbyrå (EDA) (Græger 2002, 2016; Rieker 2005).⁷

Som utenforland har Norge ingen plass rundt bordet når EU-landene fatter beslutninger, selv om disse i mange tilfeller har direkte konsekvenser for norsk politikk og ender med å bli norsk lov. I hverdagen har norske myndigheter og EU-delegasjonen i Brussel ofte vært avhengig av det Gro Harlem Brundtland kalte «kjøkkenveien» inn i EU, altså tilgang via uformelle kontakter og nettverk (Haugevik 2017). Lunsj-avtaler med representanter for EU-land og EU-byråkrater har eksempelvis vært en viktig arena for å få informasjon om EUs posisjon i saker av særlig interesse for Norge og for å fremme norske synspunkter (Græger 2005).

Selv om både den norske ja-siden og nei-siden har problematisert Norges manglende tilgang til EUs beslutningsprosesser, sett i lys av den i praksis store tilpasningsviljen og -evnen, er det lenge siden spørsmålet om EU-medlemskap sist sto på den utenrikspolitiske dagsorden i Norge. For de siste regjeringene synes det å ha vært lite å hente politisk: For det første har andelen nei-velgere i befolkningen ligget stabilt over 70 prosent på meningsmålinger de siste årene (Aardal 2017). For det andre har partiene i samtlige norske koalisjonsregjeringer de siste femten årene hatt ulike syn på norsk EU-medlemskap. Spørsmålet har dessuten skapt splittelse også

⁶EFTAs overvåkningsorgan (2017). Internal Market Scoreboard (No. 40), september. EØS omfatter alle EUs medlemsland og i tillegg EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein.

⁷ Dette til tross for Norges tradisjonelt sterke «atlantiske» identitet i sikkerhetspolitikken, se Græger & Haugevik (2009).

innad i partier, og da særlig i Arbeiderpartiet og Venstre. Både Bondevik II- (2001–2005) og Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013) hadde «selvmordsparagrafer» i sine regjeringserklæringer som fastla at regjeringen ville gå av dersom spørsmålet om EU-medlemskap skulle tvinge seg frem på dagsorden. Solberg I-regjeringen, som Brende var statsråd i, hadde ingen slik paragraf i sin regjeringsplattform. Regjeringen var imidlertid i mindretall og besto av to partier – Høyre og Fremskrittspartiet – med ulike syn på EU.⁸ Mens Høyre er Stortingets fremste ja-parti, har Fremskrittspartiet blitt gradvis mer skeptiske til spørsmålet om medlemskap. I gjeldende handlingsprogram går FrP inn for fortsatt nei til norsk medlemskap, og de ønsker dessuten å reforhandle «deler av EØS-avtalen» (Fremskrittspartiet 2017-2021).

En enda mer aktiv europapolitikk?

Selv om spørsmålet om EU-medlemskap ikke kom på dagsorden i Brendes utenriksministerperiode, gjorde Solberg-regjeringen det klart i Sundvolden-erklæringen (2013: 71) at «de europeiske landene er Norges nære naboer, venner og viktigste handelspartnere» og at norsk utenrikspolitikk derfor må «begynne i Europa». Om europapolitikken het det videre at regjeringen ønsker å «føre en mer aktiv politikk for å ivareta Norges interesser overfor EU, blant annet gjennom EØS-avtalen». Det ble også presisert at det er «EØS-avtalen og de øvrige avtalene med EU» som utgjør rammen for norsk europapolitikk (Regjeringen 2013: 71). Blant de mer konkrete tiltakene som ble skissert, var «å medvirke tidligere i prosesser og politikktutforming i EU», «utdype bilaterale relasjoner med sentrale europeiske land», «styrke koordineringen av statsforvaltningens samlede håndtering av europasaker», «prioritere deltakelse i uformelle og formelle europeiske fora som EØS-avtalen gir oss adgang til», «involvere Stortinget tidlig i avklaringen av viktige EØS-prosesser» og, til sist, «avklare velferdsordninger i EØS-regelverket og bidra til å gjøre prinsippet om fri bevegelse mer bærekraftig» (Regjeringen 2013: 71).

Den interne ansvars- og arbeidsfordelingen mellom utenriksministeren og europaministeren i Solberg I-regjeringen kompliserer oppgaven med å vurdere «arven etter Brende» på det europapolitiske feltet. Ved regjeringssinnsettelsen ble det etablert at europaministeren skulle ha ansvar for EU- og EØS-saker, herunder spesielt under Europaavdelingen i Utenriksdepartementet (SMK 2013). Disse delene av europapolitikken skulle altså ikke ligge under Brende. Samtidig er det opplagt, som Sundvolden-erklæringen også fastslår, at norsk utenrikspolitikk har sitt geografiske og politiske utgangspunkt i Europa (Regjeringen 2013: 71). Utenriksministeren beholdt også ansvaret for Norges bilaterale forhold til de 28 EU-landene. Altså lå det mye europapolitikk «igjen» i Brendes portefølje, selv om EU- og EØS-spørsmål ble

⁸I Stortinget hadde regjeringen to formelle samarbeidspartier, Venstre og Kristelig Folkeparti. Men også disse har ulike syn på EU og EØS. KrF går ikke inn for norsk medlemskap, men har i Stortinget vært en varm forsvarer av EØS-avtalen. Venstre ønsker ifølge partiprogrammet «mer europeisk samarbeid», men er tvetydige når det gjelder ønsket form på dette samarbeidet.

løftet ut. I forlengelsen av denne observasjonen kan man også innvende at skillet mellom EØS/EU-delen og den «øvrige europapolitikken» i praksis fremstår noe kunstig, ettersom forholdet til EU vil være relevant i de fleste utenrikspolitiske spørsmål som angår Norge. Sett i dette perspektivet var det nesten unngåelig at Brende til tider måtte bevege seg inn på de delene av europapolitikken som formelt falt inn under europaministerens ansvarsområde.

Det er delte meninger om hvor sterk eller positiv effekten av europaministerposten har vært. Jarle Trondal og Anne Elizabeth Stie argumenterte i 2015 for at opprettelsen av en egen europaminister var en endring som handlet om form heller enn innhold. Gitt de strukturelle betingelsene for norsk europapolitikk ville ikke Norges *handlingsrom* overfor EU bli større, det ville fortsatt være vanskelig for Norge å «selv å agere og forme dagsordenen» (Trondal & Stie 2015: 126). De to forskerne mente likevel at den nye statsrådsposten ville kunne bety «økt politisk kapasitet for europapolitikken» og skape bedre koordinering mellom de ulike departementene (ibid.). Dette siste poenget var også blant funnene i en evaluering utført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2016. Her ble det konkludert med at opprettelsen av en europaministerpost hadde hatt positiv effekt på forvaltningens behandling av EØS-saker. Informantene opplevde det som «lettere å tvinge frem prioriteringer» (Difi 2016: 2), og mange så det som positivt at fagdepartementene hadde fått «ett utvalg i regjeringen hvor vanskelige og tverrgående saker kan løftes opp» (Difi 2016: 39).⁹

Spørsmålet om Norge *trenger* en egen europaminister har blitt diskutert på flere hold. Civita-leder og tidligere Høyre-statsråd Kristin Clemet var for eksempel tidlig ute med å ønske seg en europaminister med samordnende funksjon for all norsk europapolitikk (Clemet 2012). Da statsrådsposten ble opprettet i 2013, ble grepet ønsket velkommen både av tilhengere og motstandere av norsk EU-medlemskap. Fire år senere var synet mer delt: På nei-siden mente SV-leder Audun Lysbakken satsningen hadde «vært mislykket og burde vært avskaffet», mens Sp-leder Trygve Slagsvold Vedum syntes at utenriksministeren burde hatt ansvar for «hele feltet» (begge sitert i *Nationen* 2017). Heller ikke EU-tilhenger og Ap-leder Jonas Gahr Støre så noe behov for å videreføre posten (sitert i NTB 2017). Andre aktører i det europapolitiske feltet var mer positive; «Ikke fjern europaministeren», ba Europabevegelsen i 2017 (Fjellstad 2017). For mange synes den politiske symboleffekten av en europaminister – enten man er for eller imot EU – å ha vært en viktig begrunnelse, mer enn faglig baserte vurderinger av behovet for å skille EU- og EØS-saker fra utenrikspolitikken for øvrig.

For folk flest synes den nye ministerposten å ha gjort liten forskjell. Da *InFact* på vegne av VG ba respondenter vurdere statsrådene i Solberg-regjeringen i 2015,

⁹Noen informanter var imidlertid kritiske til ministerens lokalisering til Statsministerens kontor (SMK), og opplevde at føringer og styringssignaler fra regjeringens europautvalg var «for vage» (Difi 2016: 39).

kom utenriksminister Brende best ut, sammen med statsminister Solberg. Daværende europaminister Vidar Helgesen havnet derimot på jumboplass. Ifølge VG var ministerens «usynlighet» en vel så sannsynlig forklaring på plasseringen, som at Helgesen ble vurdert å ha gjort en dårlig jobb (VG 2015). Gjennom Brendes fire år som utenriksminister hadde han følge av tre europaministre, alle fra Høyre: Vidar Helgesen (2013-2015), Elisabeth Vik Aspaker (2015-2016) og Frank Bakke-Jensen (2016-2017). Sett i dette perspektivet fremstår europaministerposten i retrospekt litt som en «svalderingsministerpost», der det å sikre balanse i regjeringen i forhold til partitilhørighet, geografi og kjønn ble viktigere enn kontinuitet i posten over tid. Solberg-regjeringens fjerde europaminister, Marit Berger Røsland (også fra Høyre), ble utnevnt da Ine Eriksen Søreide overtok som utenriksminister i oktober 2017. Røsland fikk imidlertid bare sitte i tre måneder før ministerposten ble avviklet.¹⁰

Europapolitikken i Brendes utenrikspolitiske redegjørelser

I sin utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget våren 2013 konstaterte Brendes forgjenger, Espen Barth Eide (Ap), at Europa var i ferd med å gjennomgå en «brytningstid» (Eide 2013). Det var likevel lite krisestemning å spore i Eides presentasjon av europeiske forhold – utfordringene han skisserte for Europa og EU handlet først og fremst om å gjenopprette økonomisk stabilitet etter en vanskelig periode og å sikre fortsatt oppslutning om demokratiske verdier i europeiske land. Til sammenligning ble Brendes første utenrikspolitiske redegjørelse, i mars 2014, sterkt preget av Russlands annektering av Krim og den påfølgende Ukraina-krise. Hendelsen hadde funnet sted bare kort tid i forveien og brakte utenriks- og sikkerhetspolitikken tilbake til Europa med et rykk. Samarbeid med europeiske partnere, og med EU og NATO, ble identifisert som viktig i tilsvaret til Russlands handlinger. I talen berørte Brende også samarbeid med EU og europeiske land på andre områder, men i generelle vendinger og med henvisning til europaministerens kommende redegjørelse for EU/EØS-saker (Brende 2014).

Russlands annektering av Krim markerte begynnelsen på en lang – og fortsatt pågående – forverring av relasjonene mellom Russland og Vesten, i forlengelsen også mellom Russland og Europa, og mellom Russland og europeiske enkeltland. Da Brende holdt sin utenrikspolitiske redegjørelse i 2015, var det mot bakgrunnen av det han kalte et *kriseår* for Europa. Ukraina-krise var nå bare en av flere hendelser som ble trukket frem – Brende vektla også terrorangrepene mot europeiske byer, det økte konfliktnivået i Europas periferi både i sør og øst og den tiltakende strømmen av flyktninger over Middelhavet som følge av konflikter og uro i Midtøsten. I denne andre redegjørelsen var Europa og EU en gjennomgående og integrert del av

¹⁰Da den utvidete Solberg II-regjeringen tiltrådte 17. januar 2018, ble europaministerposten nedlagt og porteføljen overført til utenriksministeren. Samtidig ble posten som utviklingsminister gjenopprettet i UD.

utenriksministerens gjennomgang. Brende slo fast at «Europa er vårt økonomiske og politiske kjerneområde» og forsikret om at Norge «utvider og fordyper våre relasjoner med EU» (Brende 2015). Redegjørelsen i 2016 fulgte i samme spor: Brende åpnet med å kort skissere noen positive trender i verden forøvrig, før han beveget seg over på europeiske forhold og tegnet et overordnet bilde av en sårbar og usikker tid for Europa – med Storbritannias forestående folkeavstemning om EU-medlemskap som et nytt stort usikkerhetsmoment (Brende 2016). Også Brendes fjerde og siste utenrikspolitiske redegjørelse, i 2017, ga utviklingen i Europa og EU mye plass, og særlig Storbritannias EU-utmeldelse og oppstarten av brexit-forhandlingene fikk fyldig omtale (Brende 2017). Noen få uker senere konstaterte også stortingsmeldingen «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk» at Norge i tiden fremover måtte prioritere Europa og nærområdene (Utenriksdepartementet 2017, se også Holm 2018). Som med sikkerhetspolitikken (Leira & Græger 2018) kan man imidlertid argumentere for at dette veivalget representerer en videreføring av etablert politikk heller enn en ny kurs.

Leser vi Brendes utenrikspolitiske redegjørelser og Veivalg-meldingen under ett, synes det opplagt at viktige internasjonale hendelser har løftet europapolitikken høyere opp på utenriksministerens dagsorden enn hva det lå an til i 2013. Mens europaministeren i tråd med arbeidsdelingen har stått for den daglige politikktutforming i relasjon til EU- og EØS-saker, og hatt hovedansvaret for å følge brexit-prosessen i Brussel, har utenriksministeren frontet Norges tilsvaret til Russlands annektering av Krim, responsen på terrorhendelsene i Europa og utfordringene i kjølvannet av migrasjonsstrømmen over Middelhavet. Når europapolitikken blir storpolitikk, er det altså utenriksministeren som har vært frontfiguren for regjeringens politikk.

Donald Trumps overraskende valgseier i presidentvalget i 2016 bidro også til å løfte fram europapolitikken i norsk utenrikspolitikk: Trump-administrasjonens politikk for et mer innadventt USA både i handelspolitikken ('America First') og utenrikspolitikken, kombinert med manglende interesse for NATO og omstridte utspill fra presidenten selv, ofte via Twitter, synes å ha skapt mer enighet om behovet for europeisk samordning.¹¹ Usikkerheten knyttet til amerikansk og russisk utenrikspolitikk, utfallet av brexit-forhandlingene og langtidseffektene på den europeiske integrasjonsprosessen, har også skapt fornyet interesse for nordisk samarbeid i Brendes utenriksministerperiode. Flere av politikkområdene i utenriksministerens portefølje – som FN, utviklingsspørsmål, sikkerhet og Arktis – har en nordisk komponent, det er områder hvor de nordiske landene ofte har sammenfallende synspunkter og arbeidsmåter og ofte finner sammen. En av målsetningene i Sundvolden-erklæringen var da også at Solberg-regjeringen ønsket å «styrke det parlamentariske samarbeidet i Nordisk Råd og ta en aktiv rolle i Nordisk Ministerråd» (Regjeringen 2013: 71).

¹¹For en god diskusjon av hvordan det norsk-amerikanske verdifelleskapet er kommet under press, se Holm (2017).

I likhet med europapolitikken fremstår imidlertid nordisk samarbeid ofte mer som «nice to have» enn «need to have» og i praksis et supplement til andre utenrikspolitiske arenaer (Græger 2018), heller enn et eget verktøy i den norske «utenrikspolitiske verktøykassen» (Haugevik & Sending 2018). Samordningsministeren for Norden har i de senere regjeringene ligget i ulike ministerporteføljer, inkludert hos fornyings- og administrasjonsministeren (2010-2013), fiskeriministerens (2013-2015), europaministerens (2015-2017), forsvarsministerens (2017-2018), og nå hos kunnskapsministeren (2018-).

Norges *de facto* tilpasning og lojalitet til EU og det europeiske integrasjonsprosjektet reflekteres ellers også i tilnærmingen til brexit-prosessen. Norge og de andre EFTA-landene vil i stor grad påvirkes dersom brexit-forhandlingene skulle resultere i en endring i EUs indre dynamikk og i maktbalansen mellom innenfor- og utenforland. Storbritannias fremtidige modell vil også kunne ha innvirkning på EØS-avtalen, enten ved at Storbritannia i fortsettelsen sikter seg inn på en lignende modell, eller om Storbritannia ender opp med en modell som ligner, men for eksempel gir mer innflytelse enn den Norge har. Solberg I-regjeringen har hatt som uttalt mål at både forholdet til EU og forholdet til Storbritannia skal være minst like godt etter at Storbritannia har forlatt unionen. Samtidig, og selv om Norge har en sterk historisk kopling til Storbritannia (se Haugevik 2015), har den norske regjeringen signalisert at forholdet til EU vil gå foran dersom Norge skulle bli tvunget til å velge side i løpet av forhandlingene.

Avsluttende betraktninger

Formålet med denne gjennomgangen har ikke vært å vurdere hvorvidt de nokså generelle målsetningene for europapolitikken skissert i Sundvolden-erklæringen er blitt tilfredsstillende oppfylt. Slike «løftesjekk-øvelser» er uansett blitt forsøkt utført av andre.¹² Vi skal isteden forsøke oss på to overordnede betraktninger avslutningsvis. Den første av disse er at Brende i sin utenriksministerperiode fikk god og viktig drahjelp fra europaministerens i synliggjøringen av europapolitikken og samordningen av ulike prosesser inn mot EU og EØS. Denne «avlastningen» kunne i prinsippet skapt handlingsrom for Brende til å lage utenrikspolitikk av andre deler av europapolitikken, noe som har vært en av Høyres hjertesaker. Men også i europapolitikken kan man argumentere for at Brendes engasjement var mer orientert rundt diplomatirollen, slik Leira og Græger (2017) argumenterer for utenrikspolitikken sett under ett.

Den andre betraktningen er at selv med en europaminister, og uavhengig av om denne sitter i UD eller andre steder, så kan ikke en norsk utenriksminister unngå å forholde seg til det som skjer i Europa og EU. Europapolitikken handler om

¹²Blant annet konkluderte den partipolitisk uavhengige tjenesten «Holder de ord?» i 2017 med at Utenriksdepartementet generelt hadde hatt god gjennomføringsevne i EU/EFTA-saker, og innfridd de fleste løftene fra Sundvolden i europapolitikken. Samtidig kan det innvendes at en del av målene fremstår vanskelig å måle. Se [https://sjekk.holderdeord.no/?categories\[0\]=EFTA%2FEU](https://sjekk.holderdeord.no/?categories[0]=EFTA%2FEU)

Norges forhold til EU, men også om politikk i EU, mellom europeiske land og om EU og europeiske lands politikk overfor verden for øvrig. Alt dette gjør at utenriksministeren nødvendigvis *må* være en aktiv del av europapolitikken som helhet. På tross av Solberg I-regjeringens løfte om en mer aktiv europapolitikk i Sundvolden-erklæringen, fremsto dette politikkområdet i Brendes utenriksministerperiode som drevet av eksterne begivenheter og utviklingstrekk mer enn interne prioriteringer og målsetninger. Den arven har Brende til felles med de fleste av sine forgjengere i utenriksministerstolen. Spørsmålet er hvilke grep Ine Marie Eriksen Søreide, som har fått europaministerens portefølje tilbake og blitt avlastet for utviklingspolitikken, vil gjøre i europapolitikken fremover. Den politiske utviklingen i Europa og EU tilsier at europapolitikken uansett vil prege norsk utenrikspolitikk i enda større grad de neste fire årene.

Om artikkelen

Arbeidet med denne artikkelen er finansiert av Norges forskningsråd gjennom prosjektet EUNOR (prosjektnr. 238017/F10). Takk til Iver B. Neumann, Øyvind Svendsen og *Internasjonal Politikks* anonyme fagfelle for gode kommentarer til et tidligere utkast.

Om forfatterne

Kristin Haugevik og Nina Græger er seniorforskere ved Norsk utenrikspolitisk institutt, NUPI.

Litteratur

- Aardal, Bernt (2017) «Nordmenns syn på EU: Gjennomsnitt av siste målinger 1999-2016». <http://aardal.info/wp-content/uploads/2017/12/eu2000.pdf>
- Brende, Børge (2014) «Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget - mars 2014. Stortinget, 25. mars 2014». https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjoerelse_stortinget/id753809/
- Brende, Børge (2015) «Utenrikspolitisk redegjørelse 5. mars 2015. Stortinget, 5. mars 2015». https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjoerelse_150305/id2398550/
- Brende, Børge (2016) «Utenrikspolitisk redegjørelse 1. mars 2016. Stortinget, 1. mars 2016». https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjoerelse_160301/id2477557/
- Brende, Børge (2017) «Utenrikspolitisk redegjørelse 2017. Stortinget, 7. mars 2017». https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjoerelse_170307/id2541960/
- Cameron, David (2013) «EU speech at Bloomberg». <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>
- Clemet, Kristin (2012) «Norge bør få en Europaminister». http://clemet.blogg.no/1326792622_norge_br_f_en_europam.html
- Clinton, Hillary (2011) «America's Pacific Century» *Foreign Policy* 11.10.2011. <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Crowley, Michael (2016) «Obama's latest pivot - to Europe» *Politico*, 24.04.2016. <https://www.politico.com/story/2016/04/obama-europe-crisis-222368>
- Difi (2016) «Utenforskapets muligheter. Om norsk påvirkning innenfor EØS». https://www.difi.no/sites/difino/files/utenforskapets_muligheter_om_norsk_pavirkning_innenfor_eos_difi-rapport_2016-07.pdf
- EFTAs overvåkningsorgan (2017) «Internal Market Scoreboard. No. 40». <http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Scoreboard-No-40.pdf>
- Eide, Espen Barth (2013) «Utenrikspolitisk redegjørelse februar 2013. Stortinget, 12. februar 2013». februar, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjoerelse1302/id714380/>

«Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa»: Arven etter Brende i europapolitikken

- Fjellstad, Christian (2017) «Ikke fjern europaministeren!» http://www.europabevegelsen.no/ikke_fjern_ministeren/
- Fremskrittspartiet (2017) «Endelig handlingsprogram 2017-2021». <https://files.acrobat.com/a/preview/93dcbade-fe5c-4383-a17b-37ce7aad79fd>
- Græger, Nina (2002) «Norway and the EU security dimension: A “troops-for-influence” strategy» i Nina Græger, Henrik Larsen & Hanna Ojanen (red.) *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a Theme*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs/Berlin: Institut für Europäische Politik (IEP) (33–89).
- Græger, Nina (2005) «Norway between NATO, the EU and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse», *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (1): 89–108.
- Græger, Nina (2016) *Norsk forsvarspolitikk. Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990-2015*. Oslo: Spartacus. ISBN: 9788230401248.
- Græger, Nina (2018, kommer) «Need to have or nice to have? Nordic cooperation, NATO and the EU in Norway's foreign and security policy», *Global Affairs* 4 (1).
- Græger, Nina & Kristin Haugevik (2009) «The Revival of Atlanticism in NATO? Changing Security Identities in Britain, Norway and Denmark» i *NUPI Rapport*. Oslo: NUPI.
- Haugevik, Kristin (2015) «Ledestjernen som forsvant», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32 (4): 341–351.
- Haugevik, Kristin (2017) «Hva betyr brexit for utenforlandet Norge?», *Internasjonal Politikk*, 75 (2).
- Haugevik, Kristin M. (2017) «Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making», *Global Affairs*, 3 (3).
- Haugevik, Kristin & Ole Jacob Sending (2018, kommer) «Nordiske svar på geopolitiske utfordringer», *Internasjonal Politikk*, 76 (1).
- Holm, Minda (2017) «Norge, USA og det liberale verdifelleskapet» *Internasjonal Politikk*, 75 (1): 1–12.
- Holm, Minda (2017) «Veivalg og verdivalg i utenriks- og sikkerhetspolitikken», *Internasjonal Politikk*, 75 (3/4): 212–219.
- Leira, Halvard & Nina Græger (2017) «Diplomatiminister Brende», *Internasjonal Politikk*, 75 (3/4): 203–211.
- Lie, Jon Harald Sande (2017) «Utviklingspolitikk uten utviklingsminister», *Internasjonal Politikk*. 75 (3/4): 237–242.
- Nasjonen (2017) «Søreide burde fått hele UD», 21. oktober.
- NTB (2017) «Ap og Høyre i klinsj om EØS- minister», 1. mai.
- NOU (2012: 2) «Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU». Oslo: Departementenes servicesenter. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen Solberg I (2014) «Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2014-2017». https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/europa_strategi/id762511/
- Regjeringen Solberg I (2013) «Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Sjursen, Helene (2008) «Fra bremsekloss til medløper: Norge i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 25 (4): 323–332.
- SMK (2013) «Offisielt fra statsråd, 16. oktober. 2013 kl. 12.00». <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsrad-16-oktober-2013-k/id742887/>
- Stie, Anne Elizabeth (2013) «Arven etter Støre i europapolitikken», *Internasjonal Politikk*, 71 (3): 396–406.
- Svendsen, Øyvind (2016) «Stigma i internasjonal politikk: Norge, EU og søken etter 'det normale' i en post-sovjetisk sikkerhetskontekst», *Internasjonal Politikk*, 74 (1): 1–20.
- Trondal, Jarle & Anne Elizabeth Stie (2015) «Blir handlingsrommet større med egen europaminister?», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32 (2): 123–134.
- Utenriksdepartementet (2016-2017) «Meld. St. 36. Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk». <https://www.regjeringen.no/contentassets/0688496c2b764f029955cc6e2f27799c/no/pdfs/stm201620170036000dddpdfs.pdf>
- VG (2015) «Her er folkets dom over regjeringen, 15. desember». <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/her-er-folkets-dom-over-regjeringen/a/23579762/>