

Beskyttelsesplikt over alle grenser?

Halvard Leira

(f. 1976), dr. polit (Oslo, 2011), seniorforsker, NUPI.

hl@nupi.no

SAMMENDRAG

Denne artikkelen diskuterer hva slags beskyttelsesplikt stater har overfor sine borgere, når de befinner seg utenfor statens grenser. Argumentene forankres i generelle utviklingstrekk for moderne stater, men hovedfokus er på den norske staten og norske borgere. Artikkelen reiser to problemstillinger, for det første hvordan det ble selvsagt at staten har en beskyttelsesplikt for borgere i utlandet, for det andre under hvilke forutsetninger og på hvilke måter dette ansvaret konkret kommer på den politiske dagsorden. Den første problemstillingen besvares historisk og komparativt, med vekt på utviklingen av lojalitetsbånd mellom stat og borgere og velferdsstatlig legitimitet knyttet til statens evne og vilje til å ta seg av sine borgere. Den andre problemstillingen besvares ved analyse av en rekke «kriser» fra det siste tiåret. Her vektlegges medias rolle i kriseartikulering, behovet for rask og synlig respons fra offentlige myndigheter og spenningen mellom behovet for å vise handlekraft og ønskene om at befolkningen skal ta større ansvar for seg selv på reise.

NØKKEWORD

Krisehåndtering, diplomati, media, stat, borgere

ENGLISH SUMMARY

This article deals with the «duty of care» held by states for their citizens, when the citizens are abroad. The arguments are based on general developmental traits common to modern states, but the main case is the relationship between the Norwegian state and its citizens. The article raises two main questions, firstly how it became self-evident that the state has a duty of care for its citizens abroad, secondly under what circumstances and in which ways this duty is articulated and put on the political agenda. The first question is answered through an historical and comparative analysis, emphasizing how ties of loyalty between

states and citizens developed, and how the legitimacy of modern welfare-states became tied to the will and capacity of states to care for its citizens. The second question is answered through an analysis of a number of fairly recent «crises». Here, special attention is paid to how the media are central to the articulation of crisis, how there is a growing need for the government to act rapidly and visibly in the face of crisis and the tension between the need to demonstrate strength in the face of crisis and the desire that citizens should take greater responsibility for themselves when traveling abroad.

KEYWORDS

Crisis management, diplomacy, media, state, citizens

INNLEDNING¹

Nordmenn er et reisende folk, som både reiser til og bosetter seg utenlands. Men hva skjer hvis noe går galt utenfor landets grenser? Utenriksloven fastslår at bistand til nordmenn i utlandet er en av utenriktjenestens tre hovedoppgaver. I norsk offentlighet er det selvsagt at nordmenn i utlandet kan søke hjelp fra staten, og regne med å få slik hjelp, selv fra øverste politisk hold. For den norske statens del er denne *beskyttelsesplikten* nært knyttet til legitimitet, hvis staten ikke kan beskytte sine borgere i utlandet, undergraves potensielt den sosiale kontrakten mellom stat og borgere.² Formålet med denne artikkelen er å undersøke hvordan det ble slik, og under hvilke forutsetninger beskyttelsesplikten aktualiseres. Artikkelen reiser dermed to problemstillinger, for det første hvordan det ble selvsagt at staten har en beskyttelsesplikt for borgere i utlandet, for det andre under hvilke forutsetninger og på hvilke måter dette ansvaret konkret kommer på den politiske dagsorden.

Den første problemstillingen tar utgangspunkt i at også en selvsagt ting som statens beskyttelsesplikt utenfor grensene har en tilblivelseshistorie, som kan spores historisk. Selv om denne historiske utviklingen er parallell for vestlige stater, er det også betydelige variasjoner i de forskjellige statenes erfaringer. Vi vil derfor anta at den konkrete tilblivelseshistorien spiller en rolle for hvordan beskyttelsesplikten kommer til uttrykk i hvert enkelt land. Den andre problemstillingen; når, hvorfor og hvordan statens beskyttelsesplikt kommer til uttrykk på den måten den gjør har dermed et viktig nasjonalt historisk bakteppe. Når vi allikevel ser betydelig sammenfall mellom forskjellige stater, må vi imidlertid også ta hensyn til mer generelle utviklingstrekk. Teoretiske diskusjoner om statens rolle gir oss en mulig inngang (Skocpol 1985, Strange 1996, Dean 1999, Neumann & Sending 2010), og en trend som ofte påpekes, er at stater i stadig større grad styrer indirekte, og gjennom å ansvarliggjøre borgerne; da Dagfinn Høybråten la frem stortingsmelding om norsk helse i 2003 ønsket han for eksempel ikke å «diktere hvordan folk skal leve», men oppfordret alle til å «bli din egen helseminister» (i intervju med Aftenposten, sitert i Neumann 2003: 9). En lignende tendens finner vi i statens forhold til borgere i utlandet; statlige reiseråd, reiseregistrering og gjentatt understreking av reiseforsikring har som ganske åpenbart formål å gjøre borgerne mer ansvarlige for egen virksomhet utenfor statens grenser. En teoretisk avledet forventning kunne dermed være at borgere som havner

i trøbbel i utlandet, selv har hovedansvar for å klare seg, og at statens beskyttelsesplikt er gradert etter hvor stor ansvarlighet den enkelte borger viser. Norske borgere overlates imidlertid stort sett ikke til seg selv i utlandet, og ansvarlighet er ikke et kriterium for at beskyttelsesplikten slår inn. Hva skyldes dette misforholdet mellom ønsker om ansvarliggjøring og hyppig aktivisert beskyttelsesplikt? Et kort svar synes å være kriseartikulering, som i nasjonale ordskifter først og fremst skjer gjennom media. Den andre problemstillingen er derfor sentrert om kriser og krisehåndtering, som undersøkes med utgangspunkt i tre hypoteser; om kriseartikulering, kriserespons og konsekvenser av kriserespons. Den første hypotesen er rett og slett at statens beskyttelsesplikt i hovedsak aktualiseres som et politisk spørsmål når situasjoner medialiseres som krise – hvis krise ikke defineres, utløses ikke beskyttelsesplikten. Den andre hypotesen er at den statlige kriseresponsen i en tid der sanntidsmedier og sosiale medier blir stadig viktigere, i tiltagende grad er orientert mot fart og synlighet; i definerte krisesituasjoner er det viktigere å gjøre *noe*, og gjøre noe fort, enn hva som konkret gjøres. Den tredje hypotesen er noe mer spekulativ: En utilsiktet konsekvens av politisk inngripen i krisesituasjoner er at den ansvarliggjøringen som søkes i det daglige virket, undergraves.

Argumentasjonen følger i fire skritt. Den første problemstillingen dekkes i to deler, først ved at jeg presenterer et generelt historisk-analytisk rammeverk for forståelse og analyse av forholdet mellom stat og borgere i utlandet, med vekt på maktrelasjoner og krisehåndtering, deretter ved at jeg diskuterer den konkrete bakgrunnen for at den norske staten bryr seg om nordmenn i utlandet. Den andre problemstillingen dekkes i de to neste delene. Først diskuterer jeg betydningen av krise i ekstremtilfellet som var Tsunamikatastrofen i 2004 og drøfter de endringene som har skjedd i utenriktjenestens kriseberedskap det siste tiåret, ettersom organisasjonen har blitt tilpasset en utvidet beskyttelsesplikt. I den fjerde delen av artikkelen tar jeg så opp den andre problemstillingen i full bredde, gjennom en analyse av mediedekningen av et sett relativt nylige kriser. Den første hypotesen drøftes særlig i sammenligningen av tre forskjellige case der nordmenn har blitt dømt til døden i utlandet. Utvalget her er gjort på bakgrunn av at casene har relativt likt juridisk utfall, men har fått svært forskjellig politisk oppmerksomhet. De bør til sammen kunne si noe om medias betydning for artikulering av beskyttelsesplikt. Både den første og den andre hypotesen diskuteres videre gjennom to cases som leses mer i dybden: evakueringen av nordmenn fra Libanon i 2006 og voldtektssaken fra Dubai i 2013. Disse to casene er relativt forskjellige, det første berørte mange mennesker som uforskyldt hadde havnet i en krigsone, mens det andre berørte en enkelt person som hadde innrømmet lovbrudd i utlandet. Hvis handlingsforløpene allikevel er parallelle, med innslag av medialisering, tidspress og sterkt fokus på synlighet fra utenriktjenesten, vil det styrke antagelsene i de to første hypotesene. Den tredje hypotesen diskuteres mer overordnet og på tvers av casene.

STAT, UNDERSÅTTER/BORGERE, KRISE?

Forventningen om en statlig beskyttelsesplikt er mer eller mindre konstant, men den vil artikuleres klartest, og potensielt utfordres, i krisesituasjoner. Dermed er det nødvendig å ha en forståelse av hvordan og på hvilken måte kriser oppstår. Følger vi Brändström og

Kupiers (2003: 302, jf. Brändström et al 2008), kan en politisk krise deles i tre stadier eller spørsmål. Det første stadiet handler om hvorvidt en sak i det hele tatt defineres som en krise, som en utfordring mot sentrale verdier, dette er et spørsmål om *grad av alvorlighet*. Hvis sentrale verdier ikke defineres som truet, oppstår ingen krise. Hvis en situasjon er definert som en krise blir spørsmålet hva slags krise det er, om den har tilfeldige og tekniske årsaker, eller om den er symptom på mer grunnleggende problemer. Dette er et spørsmål om *agens*. I begge tilfeller er det tredje steget å stille spørsmål om *ansvar*. Skyldes krisen enkeltindividens handlinger, eller feil på aggregert nivå? I sum sitter man igjen med fire mulige kriser, med stigende grad av alvorlighet. De to første formene er kriser som forstås som tilfeldige, som en form for uhell, og er kriser knyttet til *aktørsvikt* på lavere nivå i en organisasjon eller mer overgripende *organisasjonssvikt* innen en enkelt organisasjon. De to andre formene for kriser leses som symptomatiske for mer grunnleggende problemer, og er kriser knyttet til *enkeltpolitikeres* feil eller til overgripende *systemsvikt* i hele det politiske systemet.

Det var territorialiseringen i Europa i tidlig nytid som førte til at politiske enheter for alvor begynte å bry seg om hva som skjedde med mennesker som hadde tilhørighet til enheten når de forlot den, ettersom undersåttene var kilde til skatt og råmateriale for militære styrker. Selv om disse eneveldige maktstatene så undersåttene som ressurser i en merkantilistisk statshusholdning, som de ønsket mest mulig kontroll over, utøvet de allikevel i hovedsak makt innenfor et gitt territorium, styringsrasjonaliteten var begrenset til statshusholdet (Dean 1999: 95). Kriser ble artikulert av statsmakten selv, og var typisk knyttet til krig eller trusler om krig, og da territoriets integritet heller enn undersåttene ve og vel. Et tydelig eksempel på dette finner vi i hvordan statene forholdt seg til slavene som ble tatt fra Europa til Nord-Afrika mellom 1530 og 1780, trolig over en million til sammen. Enkelte spede forsøk på å kjøpe dem fri fant sted, men det var de religiøse ordenene som gjorde den desidert største innsatsen her (Davis 2003). Det var viktigere å redde sjeler fra mulig konvertering til Islam enn å redde undersåtter fra slaveriet. Staten (ved kongen) kunne nok ønske å virke som hyrde for sin flokk, definert geografisk eller religiøst (de Carvalho 2014, 2015), men utenfor statens grenser strakk kapasiteten rett og slett ikke til. Noen beskyttelsesplikt var rett og slett ikke artikulert.

Med fremveksten av liberalisme, nasjonalisme, begynnende politiske friheter og bredere massemedier ble forholdet mellom stat og innbyggere endret, innbyggerne gikk fra å være undersåtter til å være borgere i et sivilt samfunn, og organiske deler av et nasjonalt, biopolitisk hele (Foucault 2007, 2008). Regularisering av politisk opposisjon og relativt fri presse gjorde det også mulig for andre enn statsmakten selv å artikulere krise, og kriser kunne nå ramme ikke bare statsmakten selv, men også borgere, og også utenfor landets grenser. Medias rolle var her så sentral at det gir mening å hevde at uten massemedia, blir det ikke artikulert noen beskyttelsesplikt. Særlig tydelig ble det nye forholdet mellom stat og borgere illustrert gjennom massemigrasjonen over Atlanterhavet, der statene dels forsøkte å bremse utflyttingen, dels å bevare kontakten med de utflyttede delene av nasjonen, for å vedlikeholde fellesskap og muliggjøre fremtidig retur (Østrem 2014). Beskyttelsesplikten strakk seg altså i noen grad ut over statens grenser, og kunne dekke medlemmer av nasjonen også utenlands, den dekket ikke bare borgere, men hele det «forestilte fellesskapet» (Anderson 1991: 6-7). For noen stater ble migrasjonen artikulert som i hvert fall en

delvis krise, den ble sett som en trussel mot sentrale verdier og som et symptom på strukturelle svakheter ved stat og samfunn; det vi ovenfor omtalte som en systemsvikt. Statene var imidlertid ikke passive tilskuere. Økt statlig styringskapasitet førte gradvis til skjerpet disiplinering av de reisende, gjennom klarere grensekontroll og den universelle innføringen av pass (Salter 2003). Der statene hadde hatt stedlig representasjon i form av ambassadører og utsendinger ved fremmede hoff siden tidlig nytid, ble det også i løpet av 1800-tallet formalisert et proaktivt nærvær som var orientert mot borgere utenlands, gjennom konsulvesenet. Konsulene ble de lokale bærerne av beskyttelsesplikten, de betjente ikke bare handelsmenn, men også de største gruppene av reisende – migranter og sjømenn. Særlig sjømennene ble gjennom konsulene underlagt statlig kontroll (Leira & Neumann 2008, 2012).

I hundreåret mellom 1815 og 1914 var det i hovedsak to typer kriser som rammet borgere utenfor landets grenser. Den første var knyttet til de oversjøiske imperiene, og oppsto når europeiske borgere på en eller annen måte ble truet av lokalbefolkningen, som ved Sepoy-opprøret i India i 1857-58, Mahdienes opprør i Sudan (1881-1898) og ved bokseropprøret i Kina (1898-1901). Responser på disse krisene bygget på en sivilisasjonslogikk, der vestlig sivilisasjon og vestlige menneskeliv ble oppfattet som mer verdt enn alle andre sivilisasjoner og mennesker; der det forestilte fellesskapet var basert på hudfarge og sivilisasjon som noe større enn nasjonen. Koloniopprør var spektakulære hendelser, men ikke spesielt vanlige. De ble da også typisk kategorisert som tilfeldige hendelser, utløst av enkeltindividers feil eller organisasjonssvikt. Den typiske krisen som rammet borgere utenfor landets grenser, var skipsforliset, og krisehåndteringen besto da i at konsul tok seg av overlevende, og sendte beskjed om de omkomne til hjemlandet. Vurderingen av krisehåndteringen var også her lokal og agentorientert, sentrert om konsulene.

Overgangen til velferdsstater ledet til stadig større ansvarstagen fra statene, og stadig større forventninger om hjelp og støtte fra borgerne, med masseturismens komme også utenfor landets grenser. Parallelt med fremveksten av nyliberale styringsmekanismer innenlands de siste tiårene, med fokus på indirekte kontroll og selvregulering (Miller & Rose 2008, Walters 2012), har statene også forsøkt å ansvarliggjøre borgere utenlands, ved å utstede reiseråd og oppmuntre til reiseregistrering og tegning av reiseforsikring (Löwenheim 2007). Med stadig flere mennesker på reise og bred tilgang på sanntidsmedier, kan nå nesten enhver trøblete situasjon for egne borgere i utlandet eskalere til en krise. Tidligere var krisehåndtering i stor grad et spørsmål om sted – den var begrenset til områder der staten hadde representasjon. Nå er krisehåndtering i mye større grad et spørsmål om tid, den er typisk organisert fra hjemlandets hovedsteder, med krisestaber og kriseteam som kan rykke ut raskt ved akutt behov. Gitt økte forventninger og øket kapasitet, kan kriser som håndteres dårlig nå i mye større grad enn tidligere rokke ikke bare ved agentnivået, men også ved det strukturelle nivået. Som et resultat av dette kan det reises tvil ved om utenriktjenestens og statens beskyttelsesplikt oppfylles, og statsmaktens legitimitet kan utfordres. Behovet for å utvikle skyldfordelingsmekanismer og teknikker for «blame avoidance» er dermed større.

Dagens forhold mellom stat og borgere bærer med seg arven etter tidligere organiseringsformer, og forskjellige former for styring og krisehåndtering finnes side om side og gjensidig forsterkende. Disiplinering gjennom pass og grensekontroller intensiveres for

eksempel gjennom biometri, samtidig som forholdet mellom staten og borgerne både har i seg ansvarliggjøringen av den enkelte og statens klassiske hyrdemakt, nå utvidet til globalt nivå. Reaksjonene på hendelser i fjerne land har også i seg deler av den sivilisatoriske logikken fra imperialismen, det er for eksempel vanlig å fremstille rettssystemer utenfor Europa som urettferdige og underlegne vestens systemer. For de tidligere imperiemaktene, så vel som for USA, har militære løsninger også fortsatt å være vanlige, noen ganger ved væpnet inngripen, andre ganger ved beskyttet evakuering av egne borgere.

Utfordringene for stater med en artikulert beskyttelsesplikt har imidlertid bare økt. Maktstaten opplevde kort fortalt ikke kriser knyttet til undersatser utenlands. Med fremveksten av massemedier opplevde nasjonalstaten kriser, men ansvar og skyld var typisk individualisert. Velferdsstaten opplever for sin del kriser som ikke bare stiller spørsmål ved individers og organisasjoners evner og kapasitet, men som potensielt underminerer den legitimiteten som beskyttelsesplikt gir, både på organisasjonsnivå og på systemnivå.

Et første svar på artikkelens første problemstilling er dermed at forventninger om en statlig beskyttelsesplikt henger sammen med den gradvise utviklingen av relasjonen mellom europeiske stater og deres borgere de siste 400 årene, der betydningen av massemedier som kan artikulere krise og utløse beskyttelsesplikten har vært særlig viktig. Velferdsstatenes møte med masseturismen står som et foreløpig uavklart endepunkt for denne utviklingen. Når vi nå vender oss til det norske eksempelet, vil vi forvente en viss variasjon fra den mer generelle modellen skissert her. Ikke minst kom norsk selvstendighet relativt sent i vesteuropeisk sammenheng, noe som var med på å bygge opp under en sterk nasjonalfølelse. I tillegg har Norge særlig gjennom sjøfart i mange hundre år vært mer eksponert mot omverdenen enn mange sammenlignbare land.

NORDMENN I UTLANDET

Selv om nordmenn i over tusen år har søkt ut over landets grenser, særlig sjøveien, er omsorg for landsmenn i utlandet også her et relativt nytt fenomen. De mange sjømennene som tok hyre på nederlandske, engelske og andre skip fra 1600-tallet av, seilte bokstavelig talt sin egen sjø. Ved grunnlovsforsamlingen på Eidsvoll i 1814 ble forholdet til nordmenn i utlandet ikke tatt opp i det hele tatt, og det var først med gradvis økende handel og sjøfart utover på 1800-tallet at Stortinget i det hele tatt engasjerte seg i å skape kontaktflater mot medborgere i andre land, gjennom utvidelse av konsulatvesenet og vektlegging av at nordmenn, og ikke bare svensker, burde være konsuler (Leira 2011: kap. 5). Ved unionsoppløsningen i 1905 ble spørsmålet om egne norske konsuler i fremmede land brekkstangen, men til grunn for saken lå også et sterkt norsk følt behov for å være bedre representert på egen hånd i fremmede land. I den politiske retorikken var handelsfremme ofte det sentrale (Neumann & Leira 2005: kap. 2), men når det gradvis ble bygget opp et konsulært nettverk med rundt 800 honorære konsuler, stort sett i verdens havnebyer, så sto sjømenns ve og vel også sentralt; staten ble opplevd å ha en beskyttelsesplikt overfor dem.

Parallelt med at norsk sjøfart vokste, skapte massemigrasjonen over Atlanterhavet behov for å tenke omkring hvem som var del av det nasjonale fellesskapet. Etter unionsoppløsningen skulle en egen migrasjonskomite finne ut av hvordan man kunne bremse

migrasjonen, og hvordan man kunne styrke kontakten med de utvandrede og oppmuntre dem til å returnere til Norge (Østrem 2014: 38-40). Forholdet til det bredere norske ble satt på spissen under den første verdenskrig, da om lag 15000 norskfødte kjempet, særlig for de allierte, mange av dem etter noe som minnet om tvangsinnrullering (Brandal, Brazier & Teige 2014: 271-72, 394). Utenriktjenesten forsøkte å hjelpe, uten særlig mye hell, men bakgrunnen for dette engasjementet var åpenbart en forestilling om at norskhet ikke var bundet av landegrenser: «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» (ibid.: 395). Staten artikulerte aldri noen eksplisitt beskyttelsesplikt for utvandrede, men media kunne allikevel skape press for å aktivere en slik plikt.

Betydningen av støtte til nordmenn i utlandet kan vi også lese i den første norske loven om diplomati- og konsulatvesenet, som ble vedtatt da det selvstendige Norge opprettet en egen utenriktjeneste i 1905-06. Her ble det slått fast (i §6) at «Det paahviler de diplomatiske og konsulære repræsentanter at varetage og fremme Norges interesser og at yde norske undersatter raad, bistand og beskyttelse» (St. tid. (tilleggsbind) 1905-06: 77). Dette var i tråd med forslaget som Konsulatkomiteen av 1904 (1904: 249) hadde fremlagt, der beskyttelsen var spesifisert til å dekke norske undersatters «person, eiendom og rettigheder». Vi finner en ganske lignende formulering i dagens gjeldende lov om utenriktjenesten. Det historiske grunnlaget for den norske statens beskyttelsesplikt overfor nordmenn i utlandet er altså at den norske nasjonen ble tenkt som bredere enn den norske staten, og at ansvaret for nasjonens borgere ikke var begrenset av landegrenser. Sammenligner vi med den generelle europeiske utviklingen skissert over, kan det synes som om det norske samfunnet var relativt tidlig ute med å diskutere en beskyttelsesplikt utenfor landets grenser; den var etablert allerede før velferdsstaten var utbygd i noen særlig grad. Det synes nærliggende å se dette i sammenheng med det svært sterke fokuset på «folket» som både kulturell og politisk bærebjelke i den norske Venstre-nasjonalismen rundt 1900, et fokus som også kom klart til uttrykk i hvordan man tenkte om verden utenfor Norge (Leira 2013: 340-346; Knutsen et al. 2016). «Folket» ga både kulturell egenart og politisk legitimitet, og måtte beskyttes også utenfor statens grenser.

Beskyttelsesplikten var imidlertid i utgangspunktet i hovedsak konsentrert om ganske spesifikke kollektiver, frem til 1960-tallet håndterte konsulene først og fremst sjømenn og migranter. Med masseturismens gradvise komme og den raske nedbemanningen av den norske handelsflåten, ble det en annen type nordmenn i utlandet som trengte hjelp. Hjelp til å skaffe erstatningspass, overføring av penger og håndtering av visum ble nye gjengangersaker. Til tross for økende risiko forbundet med turisme og andre opphold i utlandet, unngikk Norge noen egentlig krise før Tsunamien i juleferien 2004.

FULLSTENDIG KRISE

Når krisen så først kom, ble den nærmest total. Der tidligere hendelser med nordmenn i utlandet stort sett hadde berørt en eller noen få, var det her snakk om tusener. Og de var ikke lokalisert i et konfliktområde, men snarere i «Syden», et sted der mange nordmenn

befinner seg med jevne mellomrom. Dermed ble det lettere også for de som ikke selv var rammet å tenke at «det kunne ha vært meg» (jf. Kivikuru 2006: 512). I forlengelsen av dette avdekket tsunamien også en konseptuell glippe. Buus (2011: 300) påpeker hvordan den svenske staten ikke bare var fraværende fra Phuket fysisk, men også konseptuelt; den hadde rett og slett ikke tatt inn over seg hvor stor plass «Syden» tar i moderne skandinaviske liv. Det samme gjelder for Norge, staten hadde ikke hengt med på utviklingen i nasjonal selvforståelse etter masseturismens komme; utfordringene knyttet til påskeferien i fjellet var vel etablert i statlig informasjonsvirksomhet og beredskap, mens utfordringene som kunne følge av sydenturen ikke var tenkt igjennom i det hele tatt. Dette var et felles problem for de nordiske landene, og denne nye nasjonale selvforståelsen og den utvidede beskyttelsesplikten hadde ikke vært klart artikulert før katastrofen rammet.

I håndteringen av katastrofen ble denne manglende konseptuelle forståelsen av nye krav og forventninger i befolkningen forsterket av bredere mangler i beredskap og planlegging. Som detaljert av Reinås-utvalget (Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2005: 8 *et passim*) sviktet krisehåndteringen i utenriktjenesten på en rekke sentrale punkter. Et grunnproblem var manglende forberedelser; det manglet operativ trening, relevante beredskapsplaner og øvelser for katastrofescenarier. Det er sannsynlig at dette var med på å forsinke kriseerkjennelsen (Jaffery & Langlo 2014: 92-93). I tillegg var det teknologiske nivået for informasjonsbehandling lavt, hvilket utvalget relaterte til «manglende forståelse av behovet for å tilpasse virksomheten til informasjonssamfunnet». Under den akutte krisen manglet helhetsforståelse på strategisk nivå, kapasiteten var for dårlig i de fleste ledd, ledelse og oppfølging av ansatte var mangelfull og fullmakter uklare. Oppsummerende, konkluderte utvalget, «mangler man i UD grunnleggende forståelse for beredskapsarbeid». Analyser i etterkant antyder også at UD's organisasjonskultur, med sterk sektorbevissthet og organisasjonskultur, gjorde utenriktjenesten lite tilpasningsdyktig når en stor krise rammet (Jaffery & Langlo 2014: 94-95, jf. Neumann & Leira 2005). I tråd med Brändström og Kuipers (2003) kan krisen og håndteringen av den i Norge kategoriseres som en *organisasjonssvikt*. Bredden i organisasjonssvikten illustreres best i den manglende oversikten. Så sent som fem dager etter katastrofen antydet statsminister Kjell Magne Bondevik at over 1000 nordmenn kunne ha omkommet, men da listene over savnede ble offentliggjort over en uke etter at bølgen traff, ble antall savnede mer enn halvert fra 275 i løpet av et par timer. Det samlede tallet for norske omkomne var 84.

Om kritikken var omfattende, og utenriktjenesten åpenbart opplevde et legitimitetstap, var allikevel reaksjonen i Norge (og også i Finland) mindre omfattende enn i Sverige (Brändström et al 2008), hvor lignende problemer ble lest inn i en større fortelling om svenskhet. Der ble den manglende krisehåndteringen ikke bare et spørsmål om manglende beredskap, den ble også lest som symptom på en brist i den svenske nasjonal-karakteren, og som et brudd med den svenske sosiale kontrakten (Buus 2011: 295-296, Brändström et al (2008) har et noe mindre dramatisk perspektiv). Det svenske eksempelet illustrerer dermed hvordan det er potensiell tett sammenheng mellom beskyttelsesplikt og politisk legitimitet, men også hvordan reaksjoner fra media og politiske aktører spiller en stor rolle for hvor alvorlig legitimitetsutfordringen blir. Når de politiske følgene av krisen ble mindre dramatiske i Norge og Finland enn i Sverige, til tross for at de operasjonelle svakhetene var relativt like, skyldes det trolig dels at den svenske regjeringen var mindre

villig til å innrømme feil, dels at opposisjonen i Sverige valgte å politisere krisen (Brändström et al 2008: 138-140; Jaffery & Fjell 2014: 99). I Norge var det ingen eksplisitt politisering, men utenriksminister Jan Petersen og statsminister Kjell Magne Bondevik ble begge kritisert for treg og mangelfull oppfølging.

I etterkant av tsunamien ble det gjort en rekke konkrete grep for å bedre beredskapen i utenriktjenesten. Det ble raskt etablert utrykningsenheter bestående av UD-ansatte og andre med relevant kompetanse, som på kort varsel kan styrke lokale stasjoner. Det ble også etablert en ordning der krisestab kan settes på en times varsel. Teknologien ble oppgradert, ny kriseplan innført, kontakt med frivillige organisasjoner og reiseliv styrket og kriseøvelser institusjonalisert. På regjeringsnivå ble det opprettet kriseråd og krisestøtteenhet. Et døgnbemannet operativt senter ble også åpnet i UD i 2010, og for første gang ble en egen stortingsmelding viet konsulære spørsmål og beskyttelse av nordmenn i utlandet (Mld. St. 12 (2010-2011)). I Jaffery og Fjells (2014: 101) lesning har UD dermed brutt med tidligere stivhengighet, og vist seg som en organisasjon «som har en stor institusjonell kapasitet og evne til å endre seg». I tråd med denne artikkelens argument, kan vi si at staten har tilpasset sin organisasjon til den opplevde beskyttelsesplikten. I teorien bør utenriktjenesten altså være godt innrettet for å håndtere kriser. Denne beredskapen er imidlertid annerledes enn den som fantes for et hundreår siden. Rundt 1900 var fokuset på nasjonen og hvordan den måtte beskyttes og følges opp også utenfor landets grenser. I dag er plikten til å hjelpe mindre fundert i kulturelt fellesskap, men mer i politisk og moralsk plikt og nødvendighet. De som skal hjelpes er ikke bare medborgere, de er også en form for «kunder», som må sikres god nok service til at de ikke utfordrer de eksisterende ordningenes legitimitet.

Nå har vi etablert hvorfor den norske staten (ved utenriktjenesten) er så opptatt av sine borgere i utlandet, ved å understreke den beskyttelsesplikt som binder stat og borgere utenfor grensene sammen. Med utgangspunkt i de umiddelbare følgene legitimitetstapet i etterkant av tsunamien fikk, kan vi se nærmere på hvordan borgerne har blitt behandlet i konkrete kriser etter 2004.

UTENRIKTJENESTENS KRISEHÅNDTERING

I denne delen av artikkelen skal vi undersøke om og hvordan statens beskyttelsesplikt har kommet på dagsorden, med utgangspunkt i hypotesene om at media er sentrale for kriseartikulering, at signalisering av handlekraft er sentralt for vellykket krisehåndtering og at vellykket krisehåndtering paradoksalt nok kan virke forsterkende på opplevd beskyttelsesplikt. Vi skal først se på tre tilsynelatende parallelle saker, der media har artikulert beskyttelsesplikt i svært forskjellig grad. Caseutvalget her har vært enkelt, det dreier seg om de tre sakene der norske statsborgere har mottatt dødsdommer. Saken fra Kongo er diskutert i detalj andre steder, så den diskuteres bare kort, mens for de to andre sakene diskuteres den totale mediedekningen, hentet fra Retriever.

De to sakene som drøftes etterpå krever litt mer bakgrunnsinformasjon. Ingen senere kriser har kommet i nærheten av tsunamien, verken med hensyn til skala eller intensitet. Færre har vært rammet, og krisene har stort sett utviklet seg over noe mer tid. I mange av

de relevante sakene har UD hatt kunnskap om saken før den når offentligheten. Slik var det i den mest nylige saken vi skal se på her, med en norsk kvinne som ble voldtatt i Dubai i 2013, men så selv straffeforfulgt. I det andre caset som behandles i dybden, krigen i Libanon i 2006, fikk UD lite, om noe, forvarsel. De to sakene er valgt ut ifra tre forskjellige kriterier. For det første var «klassiske» nasjonale interesser ikke involvert, som ved angrepene på den norske ambassaden i Damaskus i 2006, den norske militærbasen i Meymaneh i 2006 og 2012, og Statoils anlegg i In-Amenas i 2013. Dermed har vi å gjøre med kriser som har beskyttelse av nordmenn i utlandet som sentrale tema. For det andre dekker disse sakene relativt avgrensede tidsspenn, i motsetning til straffesaken i Bolivia, som har pågått siden 2008. Dermed kvalifiserer de som kriser – de er akutte og må håndteres raskt. For det tredje illustrerer de bredden av saker, fra saker som berører enkeltpersoner som har satt seg selv i vanskelige situasjoner til saker som berører hundrevis av nordmenn som uforskyldt har havnet i trøbbel.

Alle saker der nordmenn havner i trøbbel i utlandet har et potensielt vippepunkt, hvis/når media eller sentrale aktører griper tak i saken. For utvalget av kilder er dette satt som første relevante dag. Deretter er sakene, ved hjelp av indekseringstjenesten Retriever, fulgt tett i en uke i riksdekkende medier, og mer kursorisk i en måned etter dette. Hovedavgrensningen på en uke er satt med referanse til tsunami-håndteringen, der tok det en drøy uke før informasjon og kommunikasjon var på stell. Gitt forventet læring og mindre skala, er det rimelig å anta at vi vil finne de viktigste hendelsene i senere situasjoner innenfor samme tidsramme. Avgrensningen til riksmidier er gjort ettersom det er i slike medier man vil forvente at krise artikuleres og utfordringer av utenriktjenestens eller statens beskyttelsesplikt finnes. Lokale medier er oftest ikke spesielt opptatt av utenriksaker. Riksmedia er tradisjonelt heller ikke noe videre kritiske til ført utenrikspolitikk (Eggen et al. 2015), men saker der nordmenn havner i trøbbel i utlandet er her et delvis unntak som bekrefter regelen. Innenfor hver sak er tekstene lest i henhold til hypotesene; artikuleres det i det hele tatt krise, hva slags krise fremstilles det i tilfelle som (tilfeldig eller symptom på større problemer), hvordan fremstilles handlende myndigheter, hvor raskt reagerer utenriktjenesten, plasseres ansvaret på enkeltindivider eller strukturelle mangler og hvordan påvirker krisehåndteringen videre forventninger?

Nordmenn på dødscelle

Fortsatt er det en rekke land i verden som praktiserer dødsstraff, og Norge har som uttalt policy å hindre at egne borgere blir henrettet i utlandet. Det er derfor rimelig å anta at saker som ender med dødsstraff for nordmenn vil få oppmerksomhet fra utenriktjenesten. Gitt mediernes kombinerte interesse for kriminalsaker og nordmenn i utlandet, ville man også forvente at slike saker fikk betydelig medieomtale. Nedenfor sammenligner vi de tre sakene der nordmenn har blitt dømt til døden i utlandet, i Kongo, Pakistan og Irak. Selv om det rettslige utfallet har vært det samme, har de tre sakene blitt behandlet på svært forskjellig måte i Norge.

Den desidert mest omtalte rettssaken mot nordmenn i utlandet var den som endte med at Joshua French og Tjostolv Moland i 2009 ble dømt til døden i DR Kongo. Pressedekningen av den opprinnelige rettssaken var betydelig, og fortsatt i 2016 har flere av de

store nyhetskanalene på nett egne emneknagger for saken. Utenriktjenesten har vært tungt involvert hele veien, i 2014 ble bare reisekostnadene ved oppfølgingen inntil da anslått til et sted mellom 2 og 3 millioner kroner (VG 2014), i tillegg kommer et uvisst antall årsverk i departementet, ved utestasjoner og ved spesialutsendinger. I denne saken ble beskyttelsesplikten åpenbart aktivert. Saken fikk bred og vedvarende dekning i norske medier, og så vel medier som andre norske aktører har fortsatt å holde den aktuell. Per april 2016 gir søk på «Joshua French» 5464 treff i alle norske medier registrert hos Retriever. Det har blitt ytret ønsker om at norske myndigheter burde gjøre mer, men en bred oppfatning er at mye har blitt gjort, og håndteringen av denne saken har bidratt til å skape forventninger i de få lignende sakene som finnes.

Kontrasten til dekningen av saken til Shahid Azim, som i 2009 ble dømt til døden for voldtekt og drap på en 7 år gammel jente i Islamabad, Pakistan i 2007, er klar. Saken hans gir totalt 49 treff i Retriever. Azim kom til Norge i 1991, ble statsborger i 1998, og var gift med to barn i Oslo (VG 27/12 2007). Han tilsto i politiavhør, men uten advokat til stede, og med mistanke om tortur (Dagbladet 27/12 2007). Til VG tilsto Azim igjen drapet noen dager senere (VG 3/1 2008), men han håpet å kunne sone i Norge, understreket at han var norsk statsborger og håpet at den norske ambassaden kunne hjelpe ham. Oppnevnt advokat Abid Raja påpekte senere at en mulighet var «at ambassaden legger press på for å bedre mannens forhold. Han er tross alt norsk statsborger» (VG 6/6 2008).

Rettsaken gikk uten norsk advokathjelp, etter at Oslo tingrett avsluttet Rajas oppdrag. Raja beklaget utviklingen: «Det er oppsiktsvekkende at retten overlater en norsk statsborger som står i fare for å bli dømt til døden, uten norsk advokatbistand. Jeg tror ikke dette ville skjedd en hvit norsk statsborger» (VG 1/10 2008). Da dødsdommen hadde falt gjentok han kritikken: «det er blitt gitt vært usedvanlig god hjelp til de to nordmennene i Kongo, og det skulle bare mangle. Det er på sin plass at norske borgere får bistand fra Norge. Men det pakistanske rettssystemet er ikke særlig bedre enn det kongolesiske» (Aftenposten 6/12 2009), og angrep forskjellsbehandling: «jeg forventer at alle norske borgere får lik hjelp og at man ikke skiller på grunn av hudfarge, bakgrunn eller etnisitet» (Dagbladet 5/12 2009). I oktober 2009 påpekte Azim han at han ikke hadde hatt besøk fra den norske ambassaden på over et år og at ingen representanter fra utenriktjenesten var til stede i retten (VG 16/10 2009). Ambassaden svarte at de hadde unnlatt å møte opp i retten etter råd fra den pakistanske advokaten, og at det var pakistansk byråkrati som gjorde det vanskelig å få møte Azim (Aftenposten 6/12 2009). Azim selv og familien ønsket seg allikevel mer hjelp (VG 3/12 2009). Da dommen falt protesterte utenriksminister Støre umiddelbart, og lovet norsk diplomatisk innsats for å hindre at den ble fullbyrdet (NTB 5/12 2009). Til ankesaken fikk Azim 20 timers advokatstøtte fra Morten Furuholmen, som også hadde arbeidet med Kongo-saken. Også Furuholmen beklaget seg over manglende oppfølging fra norske myndigheter (VG 22/4 2010), med referanse til Kongo-saken. Der Azim fikk to besøk fra utenriktjenesten på de to første årene etter at han ble arrestert, fikk «Moland og French [...] konsulær bistand i Kisangani i 199 av de første 216 dagene» (VG 22/4 2010). Senere kommenterte Per Anders Madsen i Aftenposten hvordan «Azims situasjon har gått nokså ubemerket hen i Norge sammenlignet med den massive oppmerksomheten Moland og French har fått [...] Medienes fokus, pressgrupper og familie i hjemlandet, profilerte og høyrøstede advokater – mange faktorer avgjør hvorfor noen saker og noen skjebner suger

til seg oppmerksomhet og andre ikke. I Kongo-saken er det nokså åpenbart at mediene satte norske myndigheter under press» (Aftenposten 24/8 2013). VG var til stede i forhørsretten i starten av saken mot Azim, og han hadde to høyprofilerte norske advokater på saken, men det ble allikevel ikke artikulert noen krise. Azim fikk konsulær hjelp og saken ble behandlet diplomatisk etter at dom var avsagt, men til tross for bønner fra familien ble noen særskilt beskyttelsesplikt aldri formulert.

En sak som har fått noe mer oppmerksomhet, med totalt 466 treff i Retriever, og som begynte før Kongosaken, er den som ledet til dødsdom (senere omgjort til livstid) mot Osman Omar Osman i Irak. Han ble i 2004 pågrepet for å ha drept eller organisert drapet på sin norske kone Marita Strøm mens de var på ferie i Irak. Osman hadde da vært norsk statsborger siden juli samme år. Osman fikk raskt besøk av den norske ambassadøren (og Aftenposten), og understreket sin uskyld (Aftenposten 13/9 2004). Noe senere tilsto han å ha betalt to menn for å utføre drapet, men hevdet at tilståelsen hadde kommet etter tortur (NTB 7/10 2004). Osmans norske advokat Brynjar Meling hadde ikke selv anledning til å følge rettssaken, men håpet at ambassaden ville følge den opp: «min klient er tross alt norsk statsborger» (Aftenposten 8/10 2004). Da spørsmålet om fri rettshjelp kom opp, fikk Osman innvilget fem timer (Adresseavisen 19/11 2004). Dette ble senere hevet til ti timer, men advokatene klaget allikevel, med henvisning til at en drapssiktet nordmann i Spania fikk full fri rettshjelp (Aftenposten 14/3 2005). Under selve rettssaken sendte UD en medarbeider, men med henvisning til det doble statsborgerskapet oppga departementet å ikke kunne gi konsulær bistand (Aftenposten 10/3 2005). Osman ble dømt til døden i 2005, og dommen ble rettskraftig i 2006. Da det ble uttrykt frykt for nært forestående henrettelse, engasjerte Dagbladet seg på lederplass for å få overført Osman til soning i Norge, som han selv ønsket (Dagbladet 24/10 2006). Stort mer oppmerksomhet fikk han imidlertid ikke, og i 2009 beklaget han seg til Aftenposten: «Jeg har jo norsk pass! Så jeg forstår ikke hvorfor norske myndigheter ikke kan hjelpe meg». Advokat Meling påpekte for sin del det han opplevde som forskjellsbehandling mellom Osman og French og Moland i Kongo: «Det er tydeligvis forskjell på borgere som er født norske og dem som har fått statsborgerskap etter innvandring (...) Risikoen for at en dødsdømt i Nord-Irak faktisk blir henrettet er trolig større enn for at dødsdommer i Kongo blir fullbyrdet. Men også mediene har jo adskillig større interesse for Kisangani-saken» (Aftenposten 1/11 2009). I dette siste hadde Meling åpenbart rett – det ble aldri artikulert noen beskyttelsesplikt overfor Osman, og det ble stort sett stille om ham i mediene inntil han rømte fra fengselet i 2012.

De tre sakene har klare likhetstrekk, som opplevelsen i Norge av at de tre landene det er snakk om ikke er fullgode rettsstater, anklager om tortur og beretninger om korrupsjon og lokale agendaer. Det er imidlertid også forskjeller, i forbrytelsene de dømte er anklaget for, i lokale omstendigheter (som doble statsborgerskap) og i at Kongo-saken ble politisert og løftet opp på diplomatisk nivå fra kongolesisk side., Den mest iøynefallende forskjellen er allikevel oppmerksomheten sakene fikk i Norge, og konsekvensene det hadde for den norske statens handlinger. Sakene til Osman og Azim fikk relativt liten oppmerksomhet i media, og det ble ikke artikulert noen særskilt beskyttelsesplikt. I Kongo-saken la imidlertid presse og nasjonale talsmenn sterkt trykk på UD for å etterleve en ekspansiv beskyttelsesplikt. Antagelsen om medias betydning for kriseartikulering og aktivisering av

beskyttelsesplikt, som uttrykt i den første hypotesen, er dermed styrket. Den tredje hypotesen, om at aktivert beskyttelsesplikt kan føre til høyere forventninger om beskyttelse, synes også styrket – Kongo-saken ble aktivt referert av advokatene i begge de to andre sakene. Inntil videre har resultatet imidlertid ikke blitt noe annet for French i Kongo enn for Azim i Pakistan, de sitter fortsatt på dødselle. Da har UD hatt større hell med seg i saker der nordmenn har havnet i knipe uforskyldt, som i Libanon i 2006.

Libanon 2006

Libanon-krigen som fant sted sommeren 2006, startet da Israel som svar på raketangrep og kidnapping av israelske soldater, rykket inn i Sør-Libanon 12. juli. Våpenhvile trådte i kraft 14. august. UD endret reiseråd for området første gang allerede 12. juli, og satte krisestab etter arbeidstid 13. juli (Aastorp 2007: 15). En norsk vinkling på saken kom i media allerede 13. juli, da VG kunne melde om «Norsk familie rett ved BOMBESMELL», og Aftenposten (13/7) fortalte om «Norske barn i bomberom». I den sistnevnte artikkelen ble UD's kommunikasjonssjef sitert på at UD ikke hadde noen oversikt over antall nordmenn som befant seg i Libanon, «og planlegger heller ikke å utarbeide noen slik oversikt». Allerede dagen etter (14/7) var tonen en annen, da meldte Dagsavisen at evakuering ble vurdert, samtidig som de refererte til en ung norsk kvinne i Libanon som «ikke [hadde] hørt så mye fra myndighetene». Om ettermiddagen ble det vedtatt å kalle sammen regjeringens kriseråd. Deretter eskalerte situasjonen fort, allerede 15/7 meldte Aftenposten at det skulle det kartlegges hvor mange nordmenn som befant seg i landet. I den samme artikkelen ble det sagt at en eventuell evakuering ville forsøkes gjennomført sammen med andre land («UD vil vente med evakuering»). Situasjonen på bakken endret seg imidlertid raskere enn avisene kunne følge opp, ikke minst etter at Sverige tilbød frivillig evakuering, på den samme avissiden sto saken «UD vil evakuere norske i morgen», hvor det ble referert til et tilbud om frivillig evakuering med buss til Syria for de rundt 300 nordmennene man visste om i Libanon. Den samme dagen fortalte UD at også fly og skip var chartret og på vei, at ambassadene i området var styrket, at medisinsk kriseteam var klar for utreise og den første pressekonferansen med utenriksminister Støre til stede ble avholdt. Dagen før hadde UD avholdt informasjonsmøte i Beirut, referert i Dagbladet (15/7) som at «Nordmenn i Beirut raser mot UD», der de oppmøtte nordmennene meldte at de var «skuffet»; de hadde «regnet med at ambassaden ville komme opp med en bedre evakueringsplan». Kritikken om treg handling og manglende informasjon var klar, noen mente at de fikk mer informasjon gjennom familien i Norge og norske nettaviser «enn gjennom UD», andre at alle «om mulig med unntak av den norske utenriktjenesten» forsto at eskalering var på gang og risikoen stigende. Referanserammen var også klar, en kilde mente at «Norge er altfor treige, nå ser vi det samme som skjedde under Tsunamien», en annen at om ikke krisehåndteringen ble mer troverdig, ville kritikken bli «minst like skarp som etter tsunamikatastrofen».

Evakueringen med buss til Damaskus og fly videre var i store trekk vellykket, selv om en informant i Dagsavisen 16/7 betegnet fluktruten som «livsfarlig». Bussevakueringen støtte også på den utfordringen at det dukket opp mange flere enn det som var beregnet, hvilket førte til at bare de som var norske statsborgere fikk bli med, og heller ikke alle av

dem. Noen norske statsborgere og andre som var gift med norske statsborgere, måtte vente (Dagsavisen 17/7). Pårørende i Norge var ikke imponerte, de «refser UD», mente at informasjonen og kapasiteten var svak (Dagbladet 19/7) og at «de er overhodet ikke oppdatert på det som skjer» (Dagsavisen 17/7). Også for de pårørende var sammenligningen nærliggende: «Jeg hadde håpet at UD lærte etter tsunamikatastrofen, men det er ikke mye som tyder på det» (Dagsavisen 17/7). En pårørende konkluderte med at «Det UD har gjort for min familie er slett håndverk» (Dagbladet 17/7). De som ikke kom med bussene av forskjellige grunner fortsatte også kritikken, betegnet situasjonen som «håpløs» og var forbannet over UD som ikke kontaktet dem med informasjon eller svarte på henvendelser, dette i kontrast til amerikansk UD (VG 17/7). Andre som hadde flyktet «uten hjelp fra UD» var også oppgitt over manglende planer for evakuering (VG 17/7). Da de evakuerte var vel hjemme i Norge var de mindre interessert i å refse, men det var flere som var usikre på om de måtte betale for sin egen evakuering, noe UD, etter svensk mønster, gikk bort fra 17/7 (Dagsavisen 18/7). Utenriksminister Støre møtte selv det første flyet med evakuerte på Gardermoen.

Fra 13. til 17. juli var mediedekningen av UD's virke i hovedsak kritisk, det ble klaget over treg informasjon og for lite handling. Det ble artikulert en krise i form av at nasjonale verdier (mange nordmenn) var truet, og beskyttelsesplikten dermed utløst. Dette er som vi ville forvente fra hypotesen om kriseartikulering. En begynnende kritikk av organisatoriske svakheter i UD var tydelig, med referanse til tsunamihåndteringen. En snau uke etter at krigshandlingene startet, ble det imidlertid klart at flere ting hadde skjedd i kulissene, blant annet hadde en ferge blitt chartret, forhandlinger med de krigførende partene igangsatt for å sikre fritt leide og et fly i hemmelighet chartret og omgjort til pasientfly (Aftenposten 18/7, Dagsavisen 25/7). Da et flertall av nordmenn faktisk var evakuert via buss og båt, snudde dekningen, og kommentarstoffet ble i stor grad positivt. Mange av kommentatorene viste til tsunamierfaringen, men konkluderte med at alt nå var bedre. Aftenposten refererte på kommentarplass til «Effektiv norsk krisehåndtering». Dagbladet (19/7) meldte at UD hadde vært på prøve, men at departementet åpenbart hadde «gjort en effektiv innsats i samarbeid med helsemyndighetene og politiet». De tidlige klagen ble der forklart med stress og frykt, ettersom det var klart at «evakueringen [har] gått så prikkfritt som man kan håpe under så kaotiske forhold». VG fulgte opp på lederplass 20/7 med «Godt jobbet av UD», og mente at «UD-ansatte som har jobbet døgnet rundt de siste dagene, fortjener honnør og takk for innsatsen», samtidig som ledelsen og organisasjonen også hadde fungert, i motsetning til under tsunamien. I dagene som fulgte ble det, i takt med at antallet evakuerte steg fra de rundt 100 nordmennene man først trodde befant seg i landet, til nærmere 1000, understreket at UD gjennomførte «tidenes evakuering» (Dagbladet 24/7), at de ansvarlige jobbet «dag og natt» og at den norske evakueringen var blant de aller raskeste (Dagbladet 24/7). En av de argeste kritikerne etter tsunamien konkluderte under tittelen «Den store UD-testen» (VG 25/7) med «Eksamen er vel bestått».

Med litt distanse kom også mer refleksjon, som at nordmenn ikke kan overlate alt ansvar til staten når man reiser i utlandet, at det faktisk er situasjoner der norske myndigheter ikke kan hjelpe, og at mange av de evakuerte var himmelropende kravstore (Aftenposten 19/7, Dagsavisen 22/7, VG 25/7). Det kom også leserbrev med ros til avisene, og selv om UD nok kunne være fornøyde med det, ligger det en kime til videre utfordring i konkl-

sjonen til en brevskriver som var «veldig fornøyd med den måten jeg ble behandlet på hele tiden og er veldig glad jeg er norsk». For, som han skrev: «For framtiden er jeg trygg på å få samme hjelp om noe lignende skulle hende» (Dagsavisen 22/7). Dette er i tråd med hypotesen om at utløst beskyttelsesplikt kan føre til forventninger om fremtidig beskyttelse.

Samlet sett var fremstillingen av UD's virke i 2006 på vei mot en artikulering av krise på organisasjonsnivå, der beskyttelsesplikten ikke hadde blitt oppfylt, men kombinasjonen av vellykket evakuering og tiltak som etter hvert ble synlige, gjorde at krisen ble avstyrt. Utenriksminister Støre var synlig fra og med 15/7, og tok blant annet imot de første evakuerte 18/7, men overlot mesteparten av kommunikasjonen til andre. Situasjonen ble vurdert som så alvorlig at ingen protesterte på forståelsen av den som krise, eller mot at beskyttelsesplikten var reell. Samforståelsen ble stadig klarere ettersom man forsto hvor mange som hadde en form for moralsk forventning og krav om evakuering, men gjennom aktiv handling ble krisen håndtert uten å få noe etterspill. Sakens utvikling svekker imidlertid i noen grad den andre hypotesen fra innledningen – UD la større vekt på å jobbe effektivt enn å være tidlig synlige. Dette viste seg imidlertid som en risikabel form for krisehåndtering, og i det neste caset vi skal se på var synlighet langt viktigere.

Dubai 2013

I mars 2013 anmeldte Marte Deborah Dalelv til politiet i Dubai at hun hadde blitt voldtatt. Hun ble imidlertid selv fengslet og fratatt pass, men ble etter noen dager satt fri etter inngripen fra det lokale norske konsulatet. Utenriktjenesten ytte konsulær bistand, og Dalelv fikk hjelp og støtte hos sjømannskirken i påvente av rettsak. I juli ble hun så dømt til 16 måneders fengsel for alkoholbruk, sex utenfor ekteskapet og falsk forklaring (hun hadde endret den underveis i saken), og saken ble tatt til norsk presse (VG 17/7, VG 18/7). UD ble overrasket over dommen, og utenriksminister Espen Barth Eide, som var på ferie og ikke fikk vite om saken før etter at dommen hadde falt (Dagbladet 23/7), uttrykte raskt på Twitter at dommen «strider mot vår rettsfølelse» (Dagbladet 18/7). Utenriksdepartementet tok straks kontakt med sin motpart i Emiratene, og Eide fikk kontakt med Emiratenes utenriksminister 19/7 (VG 23/7). Opposisjonen og deler av opinionen reagerte, både på Twitter og via media, på det som ble oppfattet som for lite og for treg handling. Per Willy Amundsen (FrP) mente at norske myndigheter hadde opptrådt «unormalt svakt», mens Julie Brotkorb (H) mente at det var på sin plass med «en diplomatisk protest» (NTB 18/7) og Ola Elvestuen (V) foreslo å trekke ambassadøren hjem. Andre ønsket «at oljefondet trekker seg ut av investeringer i De forente arabiske emirater, at norske turister frarådes å dra dit og at ambassaden i Abu Dhabi stilles til rådighet for Dalelv» (Aftenposten 20/7), mens Amnesty International mente at Eide var for lite tydelig på at tiltalen måtte frafalles og dommen oppheves (Dagsavisen 22/7). Sjelden har beskyttelsesplikten blitt uttrykt så klart og så fort, av så mange aktører, med like klart potensielt krisepotensiale.

Dalelv selv opplevde imidlertid at «norske myndigheter har vært like fortvilet som meg», og forsto at det var begrenset hva som kunne gjøres før rettskraftig dom forelå (Aftenposten 19/7). Allerede 20/7 ble det klart at Dalelv ville få fri retts hjelp, og utenriksminister Eide lovet å følge saken til hun var tilbake i Norge (NTB 20/7). Han understreket også at sterkere reaksjoner kunne ha gjort situasjonen vanskeligere, og at det var svært uvanlig

for en utenriksminister å i det hele tatt uttale seg om en dom i en lavere rettsinstans i et fremmed land (Aftenposten 20/7).

Også i denne saken skjedde det ting utenfor rampelyset. Utenriksminister Eide sa selv at «For meg var det viktigere å jobbe opp mot myndighetene, enn å snakke om saken i media» (Vårt Land 23/7). Det var jevnlig kontakt mellom utenriksministeren og Emiratenes utenriksminister, per telefon og tekstmeldinger, og det var et klart ønske fra Emiratenes side om en kjapp løsning (VG 23/7, Dagbladet 23/7 og Klassekampen 27/7). Eide fikk beskjed om at også emiren syntes at dette var en dårlig sak, og han var i daglig kontakt med Dalelv for å formidle hvordan det gikk. Allerede 22/7 møtte Dalelv Emiratenes statsadvokat, sammen med den norske ambassadøren til Emiratene (Dagsavisen 22/7). I møtet ble det klart at hun var benådet (Vårt Land 23/7), og 24/7 var hun hjemme i Norge. Hun gjentok da rosen til utenriksministeren: «Jeg har hatt mange samtaler med Eide. Han har gjort en fantastisk jobb» (Dagbladet 25/7). Utenriksministeren selv kommenterte at det hadde vært flott med bredt engasjement, men at han hadde «bekymret meg for at det diplomatiske arbeidet skulle bli forvansket» (Vårt Land 23/7). I hans øyne var konkret diplomatisk arbeid, basert på gjensidig respekt, viktigere og mer effektivt enn fordømmelse, symbolhandlinger og å forfølge saken i media (Vårt Land 23/7 og Klassekampen 27/7), man kunne ikke, som han sa, «sende Telemarkbataljonen for å hente henne!» (Dagbladet 23/7). Vurderingen fra media i etterkant var positiv, med ros for stor innsats, diplomatisk kløkt og kloke kursvalg fra utenriksministeren og departementet i en rekke kommentarer og lederartikler (Dagbladet 22/7, Aftenposten 23/7 og Morgenbladet 26/7). Utenriksminister Eide sto frem som «ein sigerherre», som hadde vunnet ved «å ha litt tålmod og pragmatisme», mens også denne saken ble brukt til å minne om «kor store forventninger vi nordmenn har til styresmaktene våre» (Klassekampen 24/7).

Saken rundt Marte Dalelv utfordret ikke liv og helse, men den hadde allikevel betydelig krisepotensial i og med at sentrale norske verdier knyttet til vår forståelse av menneskerettigheter og rettsprosedyrer ble sett som utfordret. I motsetning til Libanon-saken, ble den også lest som et utslag av grunnleggende problemer, på den ene siden et annerledes juridisk system, oftest fremstilt som tilbakestående, og på den andre side den sittende regjeringens påståtte manglende vilje til å stå opp for menneskerettigheter og norske verdier. Før saken ble løst var den gryende kriseforståelsen særlig orientert om utenriksminister Eides person, det var han som var fokus for det som ble konstruert som manglende vilje til å presse norske verdier igjennom. Forståelsen av denne mulige konstruksjonen synes å ha vært nesten umiddelbar i politisk ledelse i UD, utenriksministeren var tidlig på banen, aksepterte at sentrale verdier var truet og at beskyttelsesplikten var åpenbar, og tok svært aktiv del i løsningen av saken. Da løsningen gjennom målrettet innsats i kulissene ble rask og positiv, og krisen avverget, kunne Eide både motta ros, vise til betydningen av pragmatisk diplomati og understreke at kampen for de sentrale norske verdiene måtte fortsette. Potensiell krise ble snudd til politisk gevinst. Dette caset illustrerer tydelig medias betydning for artikulering av beskyttelsesplikt som forventet i den første hypotesen, men også betydningen av å kombinere arbeid i kulissene med klar synlighet – både bakromsdiplomati og twitter, som antatt i den andre hypotesen.

KONKLUSJON

I artikkelens første deler så vi på hvordan stater har utviklet et stadig mer finmasket nett av forpliktelser overfor sine borgere i utlandet, et sett forpliktelser som media passer på om overholdes, og hvordan disse forpliktelsene skaper stadig nye utfordringer. En opplevd selvsagt beskyttelsesplikt skaper i krisesituasjoner potensielle utfordringer for statens legitimitet og stadig nytt potensial for flere og mer grunnleggende kriser. Den overføringen av ansvar til den enkelte som har vært ganske vellykket innenfor statens grenser, har små muligheter til å lykkes utenfor statens grenser. Den historiske bakgrunnen antyder at ansvaret for Norges del har vært følt i enda sterkere grad enn for mange andre stater, med mulig unntak av de andre skandinaviske statene. Det er verdt å undersøke nærmere om den sterke sosiale tilliten og sterke betoningen av «folket» i de skandinaviske landene har ført til at disse samfunnene har en tydeligere artikulert beskyttelsesplikt enn andre sammenlignbare land, om den sterkt horisontale karakteren de forestilte fellesskapene har i disse landene skaper sterkere forventinger om global beskyttelse. Beskyttelsesplikten i senmoderne form ble ikke satt ordentlig på prøve før ved tsunamien i 2004, en prøve som utenriksstjenesten ikke bestod. Håndteringen av store og små saker etter 2004 bærer dermed preg av en akutt angst for å komme i et lignende uføre igjen, et uføre der beskyttelsesplikten oppleves som ikke innfridd, og der legitimitet utfordres på bred front.

De diskuterte sakene viser mye av variasjonsbredden i mulige kriser der manglende oppfølging av beskyttelsesplikten kan utfordre utenriksstjenestens og statens legitimitet, men de har også en del fellestrekk. Det første fellestrekket er som antydnet i den første hypotesen, at media er helt avgjørende for om beskyttelsesplikten aktiveres. Som man kunne forvente møtes de som uforskyldt havner i vanskeligheter mer sympati enn de der ansvaret er mer uklart, og krise er det bare hvis det defineres som om mange nordmenn er i fare eller sentrale verdier trues. Beskyttelsesplikten kan imidlertid aktiveres også i tilfelle der enkelt nordmenn selv har havnet i trøbbel, som Kongo-saken illustrerer. Medienes helt sentrale rolle er her tydelig, for de dødsdømte i Pakistan og Irak var medieinteressen laber, og ingen spesifikk beskyttelsesplikt ble artikulert. Advokatene i disse sakene gikk langt i å antyde at den manglende interessen hadde sammenheng med forskjellsbehandling med rot i opphavsland og/eller etnisitet, og det synes i det minste rimelig å diskutere om de diskuterte sakene illustrerer en form for implisitt orientalisme i norsk media og norsk offentlighet. Sivilisasjonslogikken der rettssystemer i det globale «sør» nedvurderes er ganske gjengs, og det kan synes som om verdien av et menneskeliv i noen grad er gradert etter etnisk tilhørighet.

Den andre hypotesen dreide seg om tempo og handlekraft. Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (2015: 11) har nylig argumentert for at det norske oppsettet for å håndtere humanitære kriser er mer orientert mot å signalisere rask handling enn å oppnå bestemte mål: «response time is the time it takes to prepare a statement for the Minister, and not the time it takes for aid to reach victims». Den viktigste effekten er den performative, for utenriksstjenesten ligger omdømmearbeid svært nær opp til krisehåndtering (Bergesen 2014). Vi ser elementer av den samme logikken i kriser som berører beskyttelsesplikten, det kan i en del tilfeller virke som om det er viktigere at UD kan være tidlig på ballen og fortelle at de gjør *noe*, enn hva som gjøres. Behovet for å vise agens er åpenbart til stede. I saker der norske borgere er i faresonen, foregår det, som vi har sett i begge de to sakene som er disku-

tert mer inngående, ofte mye diplomatisk arbeid utenfor mediernes søkelys, og en forutsetning for at det kan være vellykket er gjerne nettopp at det kan foregå uten oppmerksomhet. Det er trolig lettere å få Israel og Hezbollah til å la være å skyte mot nordmenn i Sør-Libanon, eller å få emiren av Dubai til å benåde Marte Dalelv, hvis det ikke er full åpenhet om prosessene. Dermed forsterkes tidspresset på utenriktjenesten. For å unngå at betente situasjoner eskalerer til politisk krise, må saker løses så fort at prosessene i kulissene kan trekkes frem som eksempler på god håndtering.

De sakene vi har diskutert antyder at forståelsen av dette er økende. Selv om utenriktjenesten var i gang med forberedelser i det stille, var kommunikasjonen rundt evakueringen fra Libanon i 2006 ikke umiddelbar. I Dalelv-saken foregikk på den annen side skjulte forhandlinger på samme tid som utenriksministeren var aktiv i tradisjonelle så vel som sosiale medier. Felles er ellers at de potensielle krisene har utenriktjenesten eller utenriksministeren som adressat – ansvar fordeles ikke til underordnede, og det oppleves heller ingen bredere systemkrise. For politisk ledelse er den åpenbare implikasjonen av dette at utenriksministeren bør være synlig i håndteringen av det som ser ut som potensielle kriser, som vi så i Libanon og Dubai.

Endelig illustrerer alle sakene også et helt grunnleggende dilemma i håndteringen av medborgere i utlandet, som antydnet i den tredje hypotesen. De siste ti årene har UD, forskjellige utenriksministere og en rekke forskjellige kommentatorer pekt på at den enkelte reisende *må* bære et større ansvar for sin egen sikkerhet i utlandet. De mange vellykkede intervensjonene fra utenriktjenestens side undergraver imidlertid alvorret i budskapet, og skaper i så måte ris til egen bak. Krisehåndtering som bekrefter styringslegitimiteten, kan på sikt bidra til behov for, og forventninger om, ny krisehåndtering. Som en av de evakuerte sa i 2006: «For framtiden er jeg trygg på å få samme hjelp om noe lignende skulle hende».

LITTERATURLISTE

- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 2. utg. London: Verso.
- Bergesen, Eirik (2014) «Bølgen som traff diplomatiet», <https://bergesen.wordpress.com/2014/12/26/bolgen-som-traff-byrakratiet/> (24.11.15)
- Brandal, Nik, Erik Brazier & Ola Teige (2014) *De ukjente krigerne. Nordmenn i første verdenskrig*. Oslo: Humanist forlag.
- Brändström, Annika, Sanneke Kuipers & Pär Daléus (2008) «The politics of tsunami responses: comparing patterns of blame management in Scandinavia», s. 114-147 i Arjen Boin, Allan McConnell & Paul 't Hart (red.) *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511756122.001>
- Brändström, Annika & Sanneke Kuipers (2003) «From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures», *Government and Opposition* 38(3): 279-305. DOI: <https://doi.org/10.1111/1477-7053.t01-1-00016>

- 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. DOI: <https://doi.org/10.1504/ijta.2011.043711>
- Davis, Robert C. (2003) *Christian Slaves, Muslim Masters. White Slavery in the Mediterranean, the Barbary Coast and Italy, 1500–1800*. Houndmills: Palgrave.
- Dean, Mitchell (1999) *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- de Carvalho, Benjamin & Andy Paras (2015) «Sovereignty and Solidarity: Moral Obligation, Confessional England, and the Huguenots» *The International History Review* 37(1): 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1080/07075332.2013.879912>
- de Carvalho, Benjamin (2014) «The Confessional State in International Politics: Tudor England, Religion, and the Eclipse of Dynasticism» *Diplomacy & Statecraft* 25(3): 407-431. DOI: <https://doi.org/10.1080/09592296.2014.936194>
- Eggen, Øyvind, Halvard Leira og Katrine Ziesler (2015) «Ekspertkilde eller politiker? Medias bidrag til underskudd på utenrikspolitisk debatt» *Norsk Medietidsskrift* 22(2): 1-17.
- Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005) *26.12 Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Foucault, Michel (2007) *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977–1978*. Houndmills: Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230245075>
- Foucault, Michel (2008) *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Houndmills: Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230594180>
- Græger, Nina & Halvard Leira (2016) «The State's Duty of Care in International Relations», paper presentert på ISA Annual Convention, Atlanta, GA.
- Jaffery, Lubna & Peter Langlo (2014) «Flodbølgekatastrofen», s. 90-103 i Anne Lise Fimreite, Peter Langlo, Per Lægred & Lise H. Rykkja (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. 2. utg.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Kivikuru, Ullamaija (2006) «Tsunami Communication in Finland: Revealing Tensions in the Sender-Receiver Relationship» *European Journal of Communication* 21(4): 499-520. DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323106070013>
- Knutsen, Torbjørn L., Halvard Leira & Iver B. Neumann (2016) *Norsk utenrikspolitisk idehistorie 1890-1940*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Konsulatkomiteen av 1904 (1904) *Indstilling fra den af departementet for udenrigske sager, handel, sjøfart og industri under 11. januar 1904 nedsatte konsulatkomite*. Kristiania: W.C. Fabritius & Sønner A/S.
- Leira, Halvard (2015) «Beskyttelse av nordmenn i utlandet», *Internasjonal Politikk* 73(3): 441-455.
- Leira, Halvard (2013) «'Our Entire People are Natural Born Friends of Peace': The Norwegian Foreign Policy of Peace», *Swiss Political Science Review* 19(2): 338–356. DOI: 10.1111/spsr.12044
- Leira, Halvard (2011) *The Emergence of Foreign Policy: Knowledge, Discourse, History*. Universitetet i Oslo: PhD-avhandling i statsvitenskap.
- Leira, Halvard & Iver B. Neumann (2012) «Consular Diplomacy», s. 160-174 i Pauline Kerr & Geoffrey Wiseman (red.) *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press.
- Leira, Halvard & Iver B. Neumann (2008) «Consular representation in an emerging state: The case of Norway», *The Hague Journal of Diplomacy* 3(1): 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1163/187119008x266146>

- Löwenheim, Oded (2007) «The Responsibility to Responsibilize: Foreign Offices and the Issuing of Travel Warnings». *International Political Sociology*, 1(3): 203–221. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2007.00014.x>
- Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Miller, Peter & Nikolas Rose (2008) *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Neumann, Iver B. (2003) «Innledning: Regjeringsbegrepet og regjeringens historiske fremvekst», s. 9-43 i Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending (red.) *Regjering i Norge*. Oslo: Pax.
- Neumann, Iver B. & Halvard Leira (2005) *Aktiv og adventende i hundre år. Utenrikstjenestens liv 1905-2005*. Oslo: Pax.
- Neumann, Iver B. & Ole Jacob Sending (2010) *Governing the Global Polity: World Politics as Governmentality*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.371804>
- Neumann, Iver B. & Ole Jacob Sending (2015) «Performing Global Governance: Norwegian Humanitarian Relief and Mediation Efforts», paper for Global Governance and Uncertainty, Nuffield College, Oxford University, June 22-23.
- Salter, Mark (2003) *Rights of Passage: The passport in international relations*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Skocpol, Theda (1985) «Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research», s. 3-43 in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (red.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511628283.002>
- Stortingstidende 1905-06.
- Strange, Susan (1996) *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VG (2014) «UD har brukt over to millioner på Kongo-reiser – så langt». 5/3.
- Walters, William (2012) *Governmentality: Critical Encounters*. Milton Park: Routledge.
- Østrem, Nils Olav (2014) *Norsk utvandringshistorie*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Aastorp, Grete Lauritzen (2007) *Frå flodbølgekatastrofe i Asia til krise i Midt-Østen – kva har vi lært?* Oslo: Safetec/Sosial- og Helsedirektoratet.

NOTER

- 1 Arbeidet med denne artikkelen er finansiert av Norges forskningsråd, gjennom programmet SAMRISK II og prosjektet «Duty of Care: Protection of Citizens Abroad», Prosjektnummer 238066/H20. Takk skyldes Ole Jacob Sending og Benjamin de Carvalho samt NSTs eksterne fagfeller. Det vanlige forbeholdet gjelder.
- 2 «Beskyttelsesplikt» er her valgt som oversettelse av det engelske begrepet «duty of care» (Græger & Leira 2016).